

LEHRBUCH
DES
DEUTSCHEN VERWALTUNGSRECHTS

VON
GEORG MEYER

BEARBEITET VON FRANZ DOCHOW

VIERTE AUFLAGE

ERSTER TEIL



MÜNCHEN UND LEIPZIG
VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT

1913



VYŘAZENO

Vorwort zur vierten Auflage.

Die zweite Neubearbeitung — die erste erschien im Jahre 1910 — geht wieder von der von Georg Meyer 1893 noch selbst besorgten zweiten Auflage aus. Das System ist im wesentlichen nicht geändert, der Text überarbeitet, ergänzt, an einigen Stellen zusammengedrängt und teilweise anders geordnet. Da Georg Meyers Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts als eine Ergänzung seines Lehrbuchs des deutschen Staatsrechts anzusehen ist, war der Herausgeber zu weitergehenden Änderungen nicht berechtigt.

Das Werk gelangt in drei Teilen zur Ausgabe, die zusammen einen Band bilden.

Franz Dochow.

Inhaltsverzeichnis.

Erster Teil.

Allgemeine Lehren.

	Seite
1. Verwaltung. § 1	1
2. Trennung der Gewalten. § 2	3
3. Innere Verwaltung und Polizei. § 3	5
4. Auswärtige Verwaltung, Heeres-, Finanz- und Justizverwaltung. § 4.	9
5. Verwaltungsrecht. § 5.	14
6. Quellen des Verwaltungsrechts. § 6	17
7. Literatur des Verwaltungsrechts. § 7	25
8. Verwaltungsorganisation.	
Einleitung. § 8	32
I. Organisation der Verwaltung in den Einzelstaaten. § 9	36
II. Organisation der Verwaltung des Reichs. § 10	41
9. Verwaltungsakte. § 11	44
10. Verwaltungszwang. § 12	62
11. Beschwerde. § 13	66
12. Verwaltungsgerichtsbarkeit.	
I. Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. § 14	66
II. Organisation der Verwaltungsgerichte. § 15	75
III. Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.	
1. Allgemeine Grundsätze. § 16	79
2. Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gegenüber den ordentlichen Gerichten. § 17	81
3. Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gegenüber den Verwaltungsbehörden. § 18.	83
IV. Verfahren vor den Verwaltungsgerichten. § 19	92
13. Kompetenzkonflikte. § 20	97

Innere Verwaltung.

I. Rechtliche Stellung der Personen.

Einleitung. § 21.	98
---------------------------	----

A. Natürliche Personen.

1. Personenstand. § 22	105
2. Freizügigkeit und Niederlassung. § 23	111
3. Unterstützungswohnsitz (öffentliche Armenpflege). § 24	116
4. Verehelichung und Heimatrecht (Gemeindeangehörigkeit). § 25	130
5. Reichs- und Staatsangehörigkeit. § 26	134

B. Juristische Personen.		Seite
1. Vereine und Korporationen. § 27		140
2. Stiftungen und Anstalten. § 28		141
II. Sicherheitspolizei.		
Einleitung. § 29		142
1. Allgemeine Maßregeln. § 30		143
2. Besondere Maßregeln.		
a) Presse. § 31		147
b) Vereine und Versammlungen. § 32.		160
c) Fremde. § 33		164
d) Vorbestrafte und Vaganten. § 34		167
3. Außerordentliche Maßregeln (Belagerungszustand). § 35		170
III. Sittenpolizei.		
Einleitung. § 36		173
1. Unsittliche Druckschriften und Darstellungen. § 37		175
2. Prostitution. § 38		175
3. Glücksspiel, Mißbrauch geistiger Getränke, Lustbarkeiten. § 39		176
IV. Gesundheitspolizei.		
Einleitung. § 40.		179
1. Übertragbare Krankheiten der Menschen. § 41		182
2. Impfung. § 42		185
3. Leichenbestattung. § 43		188
4. Übertragbare Krankheiten der Tiere. § 44		190
5. Nahrungsmittel, Genußmittel und Gebrauchsgegenstände. § 45		197
V. Unterricht und Erziehung.		
Einleitung. § 46.		203
1. Volksschulen. § 47		211
2. Fortbildungs- und Fachschulen. § 48		215
3. Höhere Schulen. § 49		216
4. Universitäten und Hochschulen. § 50		218
5. Akademien, Bibliotheken, Sammlungen. § 51.		225
VI. Wirtschaftliche Angelegenheiten.		
Einleitung. § 53		226
I. Regelung der Rechtsverhältnisse des Grundbesitzes.		
Einleitung. § 52.		228
1. Enteignung. § 54		230
2. Ordnung der Agrarverhältnisse. § 55		237
3. Genehmigung von Rechtsgeschäften über Grundbesitz durch Verwaltungsorgane. § 56.		245
4. Vermarkung von Grundstücken. § 57		246
II. Landwirtschaft.		
§ 58.		247
III. Forstwirtschaft.		
§ 59.		250

IV. Jagd.		Seite
§ 60.		254
V. Fischerei.		
§ 61.		257
VI. Bergbau.		
§ 62.		260
VII. Gewerbe.		
A. Gewerbepolizei.		
Einleitung. § 63.		266
1. Prinzip der Gewerbefreiheit. § 64		272
2. Stehender Gewerbebetrieb.		
a) Allgemeine Grundsätze über stehenden Gewerbebetrieb und gewerbliche Anlagen. § 65		276
b) Polizeiliche Beschränkungen der Befugnis zum stehenden Gewerbebetrieb. § 66		277
c) Polizeiliche Beschränkungen der Ausübung des stehenden Gewerbebetriebes. § 67		297
3. Gewerbebetrieb im Umherziehen (Hausiergewerbe). § 68.		304
4. Marktverkehr. § 69.		313
5. Innungen und Handwerkskammern. § 70		316
6. Arbeiterschutz. § 71		324
B. Patentschutz.		
§ 72.		333
VIII. Handel.		
§ 73.		343
IX. Eisenbahnen.		
§ 74.		346
X. Post und Telegraphie.		
Einleitung. § 75		358
1. Post. §§ 76—78		366
2. Telegraphie. § 79		385
XI. Maß, Gewicht und Zeit.		
§ 80.		391
XII. Geld und Kredit.		
A. Geld.		
Einleitung. § 81.		396
1. Münzen. § 82		399
2. Papiergeld. § 83		405
3. Banknoten. § 84		407
B. Kredit.		
§ 85		420

Zweiter Teil.

Innere Verwaltung.

XIII. Versicherung.

§ 86.

XIV. Wege und Straßen.

§ 87.

XV. Bauten.

§ 88.

XVI. Wasser und Wasserstraßen.

A. Wasser.

Einleitung. § 89.

1. Wasserbenutzung. § 90.

2. Wasserschutz. § 91.

B. Wasserstraßen und Schifffahrt.

Einleitung. § 92.

1. Binnenschifffahrt. § 93.

2. Flößerei. § 94.

3. Seeschifffahrt. § 95.

XVII. Sozialversicherung.

Auswärtige Verwaltung.

Heeresverwaltung.

Dritter Teil.

Finanzverwaltung.

Nachtrag und Ergänzungen.

Verzeichnis der Abkürzungen*.

- A.G. Ausführungsgesetz.
A.H.E. Allerhöchster Erlaß.
A.L.R. Allgemeines Landrecht.
Abb. f. Laband. Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband. 1908. 2 Bde.
Annalen. Hirths Annalen des Deutschen Reiches.
Arch. f. öff. R. Archiv für öffentliches Recht.
Ausw.G. Auswanderungsgesetz.
B.A. Bundesamt für Heimatwesen.
B.G. Berggesetz.
B.G. Börsengesetz.
B.G.B. Bürgerliches Gesetzbuch.
B.O. Betriebsordnung.
D.J.Z. Deutsche Juristen-Zeitung.
E.G. Einführungsgesetz.
E.G. Eisenbahngesetz.
E.P.G. Eisenbahnpostgesetz.
E.Sch.A. Elbschiffahrtsakte.
Encyclop. Encyclopädie der Rechtswissenschaft. 6. Aufl.
Ent.G. Enteignungsgesetz.
Expr.G. Expropriationsgesetz.
F.G. Freizügigkeitsgesetz.
Fischers Zeitschr. Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung.
Fl.G. Gesetz, betr. das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe.
G. Gesetz.
G.Bl. Gesetzblatt.
G.G. Grundgesetz, Gemeindegesetz.
G.O. Gemeindeordnung.
G.V.G. Gemeindeverfassungsgesetz.
G.V.G. Gerichtsverfassungsgesetz.
Gew.G.G. Gewerbegerichtsgesetz.
Gew.O. Gewerbeordnung.
H.O. Heerordnung.
H.G. Heimatsgesetz.
H.G.B. Handelsgesetzbuch.
H.P.O.⁴. Handbuch der Politischen Ökonomie.
H.V. Handelsvertrag.
H.F. und Sch.V. Handels-, Freundschafts- und Schifffahrtsvertrag.
H. und Sch.V. Handels- und Schifffahrtsvertrag.
H.d.St.³. Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
Jahrb. d. öff. R. Jahrbuch des öffentlichen Rechts.
K.A.G. Kommunalabgabengesetz.
K.G. Konsulargesetz.
K.G.G. Konsulargerichtsbarkeitsgesetz.
Kr.L.G. Kriegsleistungsgesetz.
Kr.O. Kreisordnung.
L.G.G. Landesgrundgesetz.
L.G.O. Landgemeindordnung.
L.V.G. Landesverwaltungsgesetz.
M.O. Marineordnung.
Maß-O. Maß- und Gewichtsordnung.
N.L.G. Naturalleistungsgesetz.
Neb.B.G. Nebenbahngesetz.
N.M.G. Nahrungsmittelgesetz.
O. Ordnung.
O.L.G. Oberlandesgericht.
O.V.G. Oberverwaltungsgericht.
P.Pr.G. G., betr. die Portofreiheiten.
P.G. Paßgesetz.
Pr.G. Preßgesetz.
P.St.G. Personenstandsgesetz.
P.T.G. Posttaxgesetz.
Pat.G. Patentgesetz.
Pol.Str.G.B. Polizeistrafgesetzbuch.
Pr.O. Provinzialordnung.
Pr.Verw.Bl. Preußisches Verwaltungsblatt.
Q.L.G. Quartierleistungsgesetz.
R.B.G. Reichsbeamtenengesetz.
R.D.H.Schl. Reichsdeputationshauptschluß.
R.G. Reichsgesetz.
R.G.Bl. Reichsgesetzblatt.
R.G.V.G. Gerichtsverfassungsgesetz.
R.I.G. Impfgesetz.
R.Konk.O. Reichskonkursordnung.
R.L. Rechtslexikon von v. Holtzendorff.
R.M.G. Reichsmilitärgesetz.
R.P.G. Rinderpestgesetz.
R.S.G. Reichsseuchengesetz.
R.Str. Reichsgericht in Strafsachen.
R.Str.G.B. Strafgesetzbuch.
R.Str.P.O. Strafprozeßordnung.
R.Verf. Reichsverfassung.
R.Ziv. Reichsgericht in Zivilsachen.
Rh.Sch.A. Rheinschiffahrtsakte.
Sch.V. Schifffahrtsvertrag.

* Die Bedeutung der in dieser Übersicht nicht aufgeführten Abkürzungen ergibt sich aus dem Zusammenhang, in dem sie angewendet sind. Außerdem sei auf die Vorschläge des Deutschen Juristentages (1905) verwiesen.

Sch.V.O. Schiffsvermessungsordnung.
 Seem.O. Seemannsordnung.
 St.A.G. Staatsangehörigkeitsgesetz.
 St.G.G. Staatsgrundgesetz.
 St.O. Städteordnung.
 St.G. Straßengesetz.
 Strafrechtsvergleichung. Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts. Allgemeiner und besonderer Teil.
 Strand.O. Strandungsordnung.
 Tel.W.G. Telegraphenwege-Gesetz.
 Tüb.g. Zeitschr. Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften.
 U.W.G. Unterstützungswohnsitzgesetz.
 V. Verordnung oder Vertrag.
 V.G.H. Verwaltungsgerichtshof.
 V.S.G. Viehseuchengesetz.
 Ver.G. Vereinsgesetz
 Verf. Verfassung.

Verw.Arch. Verwaltungsarchiv.
 Verw.Ger.G. Verwaltungsgerichtsgesetz.
 V.Z.G. Vereinszollgesetz.
 W.1. v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts.
 W.2. Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts von Fleischmann.
 W.G. Wegegesetz.
 W.G. Wehrgesetz.
 W.O. Wegeordnung.
 W.O. Wehrordnung.
 W.P.V. Weltpostvertrag.
 W.Sch.A. Weserschiffsaktsakte.
 Z.Bl. Zentralblatt für das Deutsche Reich.
 Z.G. Zuständigkeitsgesetz.
 Z.P.O. Zivilprozeßordnung.
 Z.V. Zollvertrag.
 Z.V.G. Zollvereinsgesetz.

Nur mit dem Namen der Verfasser oder mit Hinzufügung einer Abkürzung des Titels sind aufgeführt:

Anschütz, Gerhard, Deutsches Staatsrecht. Encyclopädie der Rechtswissenschaft. 6. Aufl. 1903. Bd. 2, 451—635.
 Anschütz, Gerhard, Verwaltungsrecht. Systematische Rechtswissenschaft (Kultur der Gegenwart). 1906. S. 336.
 Bernatzik, Edmund, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. 1886.
 Fleiner, Fritz, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. 1912.
 Frank, Reinhard, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich (Kommentar). 8. bis 10. Aufl. 1911.
 Gierke, Otto, Deutsches Privatrecht. 2 Bde. 1895, 1905.
 Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung. 21. Aufl. 1912.
 Hübner, Rudolf, Grundzüge des deutschen Privatrechts. 1908.
 Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. 1905.
 Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. 1905.
 Jellinek, Walter, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. 1913.
 Kormann, Karl, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. 1910.
 Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. Bd. 1 u. 2 (1911); 4. Aufl. Bd. 3 u. 4 (1901).
 v. Landmann, Robert, Kommentar zur Gewerbeordnung. 6. Aufl. 2. Bde. 1911/12.
 Loening, Edgar, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1884.
 Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. 1895/96.
 Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl., bearbeitet von Gerhard Anschütz. 1905 (Meyer-Anschütz).
 Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 2 Teile 1893. 2. Aufl. 1893/94 (G. Meyer²).
 Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 3. Aufl., bearbeitet von Franz Dochow. 1910 (Meyer-Dochow³).
 Rosin, Heinrich, Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. 1895.
 Stein, Friedrich, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung. 1912.
 v. Stengel, Karl, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1886.
 Stengleins Kommentare zu den strafrechtlichen Nebengesetzen. 4. Aufl. Bd. 1. 1911.
 Spiegel, Ludwig, Die Verwaltungsrechtswissenschaft. 1909.
 Thoma, Richard, Der Polizeibefehl im badischen Recht. Bd. 1. 1906.
 Zorn, Philipp, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. 2 Bde. 1895/97.

Allgemeine Lehren.

1. Verwaltung¹.

§ 1.

Verwaltung ist die Tätigkeit der staatlichen Organe, soweit sie nicht Gesetzgebung und nicht Justiz ist². Die Verwaltung verfolgt die Staats- und Volksinteressen innerhalb gesetzlicher Schranken³. Im Gegensatz zur Privatverwaltung, die privatwirtschaftliche Zwecke verfolgt, bezeichnet man die Tätigkeit der Organe des Staates (Staatsverwaltung) und der Selbstverwaltungskörper (Selbstverwaltung), die öffentliche Zwecke verfolgen, als öffentliche Verwaltung⁴.

Der Begriff der Verwaltung wird ebenso wie die Begriffe der Gesetzgebung und der Justiz in einem materiellen und einem formellen Sinne gebraucht. Im materiellen Sinne bezeichnet Verwaltung die staatliche Tätigkeit, welche die Wahrnehmung der Staats- und Volksinteressen bezweckt und in Maßregeln konkreter Natur sich äußert. Von der Gesetzgebung unterscheidet sich die Verwaltung dadurch, daß sie nicht im Erlaß allgemeiner Vorschriften, sondern in der Erledigung konkreter Angelegenheiten besteht, von der Rechtspflege dadurch, daß sie nicht die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, sondern die Wahrnehmung von Interessen bezweckt⁵. Für die Erledigung der Verwaltungsgeschäfte bestehen besondere Organe, denen aber neben den eigentlichen Verwaltungsfunktionen auch solche Befugnisse übertragen sind, die sich ihrem materiellen

¹ Meyer-Anschütz S. 641; Anschütz S. 475, 610; Jellinek, Staatslehre S. 597; Laband 2, 172; Loening S. 1; v. Stengel S. 1; Mayer 1, 3; Fleiner S. 3. — Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung. Grünhuts Zeitschrift 9, 1; v. Stengel, Begriff, Umfang und System des Verwaltungsrechts, Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. 38, 221.

² Jellinek, Staatslehre S. 597: In dieser Möglichkeit negativer Begrenzung zeigt sich die Bedeutung der Verwaltung für den Staat. — Laband 2, 177: Die Verwaltung umfaßt alles, was der Staat tut; es gibt keine Gruppe von staatlichen Geschäften, welche nicht einen Verwaltungszweig, einen Verwaltungsressort bildete. Aber der Staat „verwaltet“ immer nur, insofern er handelnd auftritt, niemals „insofern er Recht setzend oder Recht sprechend“ erscheint. — Über die Trennung der Gewalten vgl. § 2.

³ Mayer 1, 3: Die Verwaltung ist Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke. — Anschütz S. 611: sehende Beförderung des Gemeinwohles innerhalb der Grenzen des gesetzlichen Dürfens ist das Amt der Verwaltung.

⁴ Vgl. § 8.

⁵ Vgl. hiergegen Laband 2, 180.

Gehalte nach als gesetzgeberische oder richterliche charakterisieren. Die gesamte Tätigkeit dieser Verwaltungsorgane wird als Verwaltung im formellen Sinne bezeichnet.

Die Verwaltung erstreckt sich auf innere und auswärtige Angelegenheiten. Man unterscheidet fünf Zweige⁶:

1. die innere Verwaltung zur Förderung der Volksinteressen durch Schutz und Fürsorge;
2. die auswärtige Verwaltung zur Pflege des Verkehrs mit anderen Staaten;
3. die Heeresverwaltung zur Herstellung und Organisation der bewaffneten Macht zu Wasser und zu Lande;
4. die Finanzverwaltung zur Beschaffung und Verwaltung von Sachgütern für öffentliche Zwecke;
5. die Justizverwaltung zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung.

Die Fürsorge für die religiösen Bedürfnisse der Bevölkerung ist nicht Sache des Staates, sondern der Religionsgesellschaften. Der Staat beschränkt sich darauf, gewisse Hoheitsrechte über sie auszuüben. Die Handhabung dieser bildet einen Teil der staatlichen Verwaltungstätigkeit und zwar der Verwaltung des Innern⁷.

Zu den Verwaltungsfunktionen gehört auch die Bestellung der für die Erfüllung der Staatsaufgaben notwendigen Organe, sowie die Überwachung ihrer Tätigkeit. Diese Funktion bildet aber kein besonderes Gebiet der Verwaltung, sondern jedes Verwaltungsdepartement erfüllt sie innerhalb seines Gebietes⁸. Auch für die Rechtspflege ist eine derartige Verwaltungstätigkeit

⁶ Eine scharfe Trennung der fünf Verwaltungszweige läßt sich nicht durchführen, denn es wird — wie dies auch Jellinek, Staatslehre S. 584 hervorhebt — bei dem inneren Zusammenhang aller Verwaltungstätigkeit stets An gelegenheiten geben, die mit gleichem Recht dem einen oder dem anderen Verwaltungszweige zugewiesen werden können. — Außer diesen fünf Verwaltungszweigen (vgl. die Übersicht §§ 3 u. 4) nimmt v. Stengel, Organisation der preuß. Verwaltg. 1884 S. 6, Verw.R. S. 5 noch einen sechsten an: die „allgemeine Landesverwaltung“ oder die „Verwaltung der Landeshoheitssachen“, d. h. die Verwaltungstätigkeiten, die auf die Verwirklichung der die Verfassung im engeren Sinne bildenden Tätigkeiten gerichtet sind. Zur Aufstellung dieses Begriffes besteht kein Bedürfnis, und sein Vorkommen in der preußischen Gesetzgebung (vgl. preuß. L.V.G. vom 30. Juli 1883; Instr. zur Geschäftsführung der Regierungen in den kgl. preuß. Staaten vom 23. Okt. 1817 § 2, abg. bei Anschütz-Dochow, Organisationsgesetze der inneren Verwaltung² 1908 S. 34) ist mehr auf historische als auf prinzipielle Gründe zurückzuführen.

⁷ Meyer-Anschütz §§ 233—241.

⁸ Durch die Organisation der Verwaltungsbehörden wird in den Rechtszustand der Untertanen nicht eingegriffen, sondern nur die Verteilung der Geschäfte unter die einzelnen Staatsorgane berührt. Organisationsveränderungen sind grundsätzlich im Wege der Verordnungen (Organisationsverordnungen), namentlich durch Anordnung des Monarchen, möglich; die Organisationsgewalt kann aber durch gesetzliche Vorschriften oder das Budgetrecht des Landtags beschränkt sein, sie ist selbstverständlich außerdem da ausgeschlossen, wo es sich nicht bloß um die Organisation der Behörden, sondern um Feststellung der ihnen gegenüber den Untertanen zustehenden Befugnisse handelt. Vgl. Meyer-Anschütz § 159⁵ (Literatur); Schoen, Verordnungen, Handb. d. Politik I, 298: Organisationsverordnungen; Fleiner S. 61.

notwendig, so daß neben den eben erwähnten Verwaltungsgebieten das besondere Gebiet der Justizverwaltung entsteht⁹. Die Darstellung der Justizverwaltung wird aber zweckmäßiger mit der Darstellung der Justiz, als mit der der Verwaltung verbunden¹⁰.

2. Trennung der Gewalten.

§ 2.

Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung sind Funktionen der Staatsgewalt, aber keine selbständigen Gewalten¹. Die Gesetzgebung ist den beiden andern übergeordnet². Im konstitutionellen Staate sind für die Ausübung der Funktionen der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung verschiedene Organe berufen³. Die gesetzgebenden Befugnisse stehen in konstitutionell-monarchischen Staaten dem Monarchen in Gemeinsamkeit mit der Volksvertretung, in Republiken den repräsentativen Körperschaften zu. Die Verwaltungsfunktionen werden vom Monarchen oder dem republikanischen Staatsoberhaupt und den ihnen untergeordneten Verwaltungsbehörden unter Beteiligung der Kommunalverbände wahrgenommen. Die Ausübung der richterlichen Befugnisse geschieht durch die Gerichte in völliger Unabhängigkeit vom Staatsoberhaupt⁴.

Die Verteilung der staatlichen Funktionen unter die gedachten Organe hat nun aber tatsächlich nicht in der prinzipiellen Weise stattgefunden, wie sie bei der Begründung der konstitutionellen Verfassungen in Aussicht genommen war⁵, aus praktischen Rücksichten ist sie vielfach durchbrochen worden. Dies gilt von dem Verhältnis der gesetzgebenden und Verwaltungs-

⁹ Meyer-Anschütz § 174; Laband 3 § 83.

¹⁰ Vgl. die Übersicht über die fünf Verwaltungszweige §§ 3, 4.

¹ Meyer-Anschütz § 180; Laband 2, 175; Loening § 200; Anschütz, Staatsrecht S. 467; Verwaltungsrecht S. 336; Jellinek, Staatslehre S. 591; Mayer 1 § 6; Fleiner § 2. — Otto Mayer, Justiz und Verwaltung 1902; Vierhaus, Gerichtsbarkeit und Verwaltungshoheit, Verw. Arch. 11, 223; Stein, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung 1912; Stier-Somlo, Justiz und Verwaltung. Handb. d. Polit., 1, 305. — Über Kompetenzkonflikte vgl. § 20.

² Meyer-Anschütz § 54, S. 135; § 8, S. 27: Die Tätigkeit der Verwaltung zur Ausführung der Gesetze nennt man Vollziehung, das freie Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken Regierung. Fleiner S. 5: Vollziehung und Regierung stellen die zwei Seiten der dritten staatlichen Funktion dar, der Verwaltung im engeren Sinne. Vgl. auch Jellinek, Staatslehre S. 603; Anschütz S. 611; Thoma 1, 51.

³ Über die Lehre Montesquieus (Esprit des lois. Livre XI chap. 6) von der separation des pouvoirs (puissance exécutive, puissance législative und puissance de juger), vgl. u. a. Meyer-Anschütz § 54, S. 135; Loening S. 778; Jellinek, Staatslehre S. 587; Fleiner S. 10.

⁴ Laband 2, 175: In der konstitutionellen Monarchie ist pouvoir administratif der Machtbereich des Landesherrn, der frei ist von der Mitwirkung der Volksvertretung und unbeschränkt durch die Gesetzesauslegung der Gerichte.

⁵ Jellinek, Staatslehre S. 598: Der Scheidung der Funktionen entspricht die Arbeitsteilung der Organe.

organe und von dem Verhältnis der Verwaltungsorgane und Gerichte⁶.

Im Verhältnis der gesetzgebenden Organe zu den Verwaltungsorganen hat die Verschiebung der prinzipiellen Grenze in zweifacher Weise stattgefunden. Die gesetzgebenden Organe üben Funktionen aus, die sich ihrem materiellen Gehalte nach als Verwaltungsfunktionen charakterisieren. Die Regelung individueller oder konkreter Rechtsverhältnisse ist grundsätzlich ein Akt der Verwaltung. Die Gesetzgebung, die befugt ist, allgemeine Rechtsvorschriften zu erlassen, besitzt aber, da die weitere Befugnis die engere stets in sich schließt, auch das Recht, konkrete Rechtsverhältnisse zu ordnen. Die Ordnung eines konkreten Rechtsverhältnisses muß durch einen Akt der gesetzgebenden Organe erfolgen, wenn dabei eine Abweichung von den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften stattfindet oder diese Art der Regelung durch die Verfassung speziell vorgeschrieben ist. So kommt z. B. die Verleihung von Eisenbahnkonzessionen und Enteignungsrechten, die Vornahme von Naturalisationen, die Erteilung prinzipieller Ermächtigungen durch die gesetzgebenden Organe vor, obgleich alle diese Akte materiell den Charakter von Verwaltungsakten haben. Andererseits steht den Verwaltungsorganen nicht bloß die Befugnis zu, konkrete Angelegenheiten zu regeln; sie besitzen kraft gesetzlicher Ermächtigung auch das Recht, allgemeine für die Untertanen verbindliche Rechtsvorschriften, sogenannte Rechtsverordnungen, also Anordnungen, die ihrem materiellen Inhalte nach Gesetze sind, zu erlassen.

Dieselbe Verschiebung der prinzipiellen Grenze besteht auch zwischen Verwaltungsorganen und Gerichten. Den Gerichten ist keineswegs die Ausübung der gesamten Rechtspflege zugewiesen, ihre Tätigkeit beschränkt sich auf zwei Gebiete derselben, die Zivilrechtspflege und die Strafrechtspflege. Die Rechtsprechung dagegen, die auf dem Gebiete der Verwaltung stattfindet, wird durch die Verwaltungsorgane, entweder durch die gewöhnlichen Verwaltungsbehörden oder durch besondere Verwaltungsgerichte, ausgeübt. Den Verwaltungsorganen sind zum Teil sogar Befugnisse der Rechtsprechung eingeräumt, die Gegenstände der Zivilrechtspflege und Strafrechtspflege betreffen. So steht in manchen Staaten die Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten auf solchen Rechtsgebieten, auf denen sich Privatrecht und Polizei berühren, z. B. auf dem des Wasserrechtes, Jagdrechtes, Fischereirechtes, den Verwaltungsbehörden zu. Die Gemeinde- und Ortspolizeibehörden besitzen ein Entscheidungsrecht in Streitigkeiten der selbständigen Gewerbetreibenden mit ihren Arbeitern und der Dienstherrschaft mit ihrem Gesinde, die Seemannsämter in Streitigkeiten des Schiffsführers mit der Schiffsmannschaft. Die Verwaltungsbehörden haben ferner das

⁶ Jellinek, Staatslehre S. 597: Die Verwaltung ist die umfassendste Funktion. Alle Vorbereitung der Gesetzgebung fällt ihr zu, die richterliche Tätigkeit wird von ihr unterstützt, sie sichert die Vollziehung des Rechtsspruches.

Recht provisorischer Straffestsetzungen bei gewissen Vergehen⁷. — Andererseits beschränkt sich die Tätigkeit der Gerichte nicht auf die Funktionen der Rechtsprechung, sondern umfaßt auch die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit. Die Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit bestehen in einer Mitwirkung bei Begründung von Rechtsverhältnissen, in Beurkundungen, in der Aufsicht über Personen, die fremdes Vermögen verwalten, in der Verwahrung von Urkunden und Wertgegenständen. Sie sind also Handlungen, die als Ausfluß der fürsorgenden Tätigkeit des Staates für die Privatverhältnisse seiner Angehörigen erscheinen und charakterisieren sich ihrem materiellen Gehalte nach als Verwaltungshandlungen⁸.

Infolge dieser Verschiebungen, die hinsichtlich der Abgrenzung der verschiedenen Gebiete staatlicher Tätigkeit stattgefunden haben, sind neben den ursprünglichen Begriffen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege noch andere entstanden. Letztere knüpfen nicht an den materiellen Inhalt der betreffenden Tätigkeiten, sondern an die Organe an, die zu ihrer Ausübung berufen sind. In diesem Sinne bezeichnet Gesetzgebung die Tätigkeit der gesetzgebenden Organe, Verwaltung die der Verwaltungsorgane, Justiz die der Gerichte. Im Gegensatz zu den vorher entwickelten materiellen Begriffen bezeichnet man die zuletzt erwähnten als formelle Begriffe, weil es bei ihnen nicht auf den materiellen Inhalt der fraglichen Akte, sondern auf die Form ankommt, in der sie auftreten. So heißt Gesetz im formellen Sinne jede staatliche Anordnung, die von den gesetzgebenden Organen ausgeht und in der Gesetzsammlung publiziert wird, Verwaltungsakt im formellen Sinne jeder staatliche Akt, der von den Verwaltungsorganen vorgenommen wird, Justizakt jeder Akt der Gerichte.

3. Innere Verwaltung und Polizei.

§ 3.

Innere Verwaltung¹ ist die gesamte Tätigkeit der Verwaltungsorgane, die auf das persönliche Leben, die geistige Entwicklung und die wirtschaftlichen Verhältnisse gerichtet ist.

⁷ Den Polizeibehörden stehen neben den Funktionen, die materiell den Charakter von polizeilichen Befugnissen haben, auch gewisse Jurisdiktionsrechte zu. Bei der Trennung von Justiz und Verwaltung wurde zwar der Grundsatz aufgestellt, daß Strafen nur von den Gerichten erkannt werden sollten. Er fand aber nicht überall eine konsequente Durchführung, vielmehr blieb für gewisse geringe Vergehen eine Gerichtsbarkeit der Polizeibehörden bestehen. Die neuere Gesetzgebung, insbesondere die Reichsstrafprozeßordnung hat diese Jurisdiktion auf eine provisorische Straffestsetzung beschränkt, gegenüber welcher die Beschreitung des Rechtsweges zulässig ist.

⁸ Vgl. § 5².

¹ Mayer I, 13: Der Name Innere Verwaltung erklärt sich nur aus dem Gegensatz zur Verwaltung des Äußern und aus dem Selbständigwerden der anderen Zweige. Sie ist eben Verwaltung und umfaßt alles, was keinem der besonders ausgebildeten Verwaltungszweige zugeteilt ist; ebenso Fleiner S. 8: Sie umfaßt insbesondere die ganze Sorge für die geistige und wirtschaftliche

Die innere Verwaltung ist ein Erzeugnis höherer Kulturentwicklung². Der mittelalterliche Staat besitzt kein entwickeltes System der inneren Verwaltung, seine Tätigkeit beschränkt sich auf die Ausübung einzelner sicherheitspolizeilicher Funktionen, die Sorge für Maß, Gewicht, Münze und wenige andere Angelegenheiten. Die Förderung der Bildung und Wirtschaft bleibt ihm fremd; ein Teil dieser Fürsorge liegt in den Händen anderer korporativer Verbände, der Kirche, Zünfte, Markgenossenschaften usw. Gegen Ende des Mittelalters erweitert sich zuerst in den Städten der Kreis der obrigkeitlichen Tätigkeit. Den Städten folgen die Landesherren nach. Seit dem 16. Jahrhundert gewinnt die fürsorgende Tätigkeit des Staates eine immer größere Bedeutung. Das Reich sucht in den Reichspolizeiordnungen allgemeine Grundsätze dafür aufzustellen. Die tatsächliche Handhabung liegt jedoch in den Händen der Territorialgewalten, die namentlich seit dem dreißigjährigen Kriege eine energische Wirksamkeit entwickeln, um den gesunkenen Volkswohlstand wieder zu heben. Es macht sich eine bevormundende Tätigkeit der Obrigkeit geltend, die im Interesse des Gemeinwohls in alle möglichen Privatverhältnisse der Untertanen eindringt. Erst im 19. Jahrhundert sind mit und nach Einführung der konstitutionellen Verfassungen dieser Verwaltungsfunktion rechtliche Schranken gezogen worden³.

Die innere Verwaltung wurde in älterer Zeit als Polizei bezeichnet. Polizei (*πολιτεία*) bedeutete ursprünglich die Gesamtheit

Kultur. — Über den Begriff der inneren Verwaltung vgl. ferner Meyer-Anschütz § 191; Loening S. 3; Verwaltung des Innern ist Verwaltung im engsten Sinne des Wortes; v. Stengel S. 4; v. Meier, Encyclop. 2, 640; Thoma I, 29. — Vgl. § 1⁶.

² Die Lehre von der inneren Verwaltung wurde in älterer Zeit in den Werken über Polizeiwissenschaft behandelt. Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft² 1782; Die Grundfeste der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Darstellung der gesamten Polizeiwissenschaft. 2 Bde. 1760; Sonnenfels, Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft. 3 Bde.⁷ 1804; v. Berg, Handbuch des deutschen Polizeirechtes. 7 Bde.² 1802 bis 1809; v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3 Bde.² 1866. — Von den neueren Werken über Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht behandeln viele ebenfalls nur die innere Verwaltung, so namentlich v. Stein, Verwaltungslehre und Handbuch der Verwaltungslehre, Roesler, Deutsches Verwaltungsrecht, Loening und v. Stengel in ihren Lehrbüchern des deutschen Verwaltungsrechts. — Vgl. auch Spiegel S. 58. — Mayer I, 13 bezeichnet Finanzverwaltung und Verwaltung des Innern als die reinen Verwaltungen. Ebenso beschränkt Fleiner S. 8 seine Betrachtungen auf die Finanzverwaltung und die innere Verwaltung. — Vgl. § 1⁶.

³ An die Stelle des Begriffs der inneren Verwaltung will Roesler, Deutsches Verwaltungsrecht S. 1, den der sozialen Verwaltung setzen. Soziales Verwaltungsrecht ist nach ihm die rechtliche Ordnung der menschlichen Kulturverhältnisse und der auf Kulturentwicklung gerichteten Tätigkeit innerhalb der Gesellschaft. Dieser Begriff ist jedoch aus einem zweifachen Grunde unbrauchbar. Einmal, weil er von der Auffassung der Verwaltung als einer gesellschaftlichen Tätigkeit ausgeht, während sie sich in der Tat als eine staatliche Funktion darstellt, sodann, weil dadurch der Bereich des Verwaltungsrechtes so weit ausgedehnt wird, daß in ihn nicht bloß das ganze Kirchenrecht, sondern auch der größte Teil des Privatrechts hineingezogen werden müßte. Vgl. dagegen auch v. Stengel, Begriff, Umfang und System des Verwaltungsrechtes. Zeitschr. für d. ges. Staatsw. 38, 232; Rosin, Annalen 1883 S. 310.

der staatlichen Angelegenheiten (*res politicae*) im Gegensatz zu den kirchlichen (*res ecclesiasticae*). Indem man allmählich die auswärtigen Angelegenheiten (die sogenannte Politik), ferner die Justiz-, Militär- und Finanzsachen von der Polizei absonderte, blieb der Ausdruck noch für die gesamte innere Verwaltung bestehen. In diesem Sinne wird das Wort von den Schriftstellern des achtzehnten und noch von vielen Schriftstellern des neunzehnten Jahrhunderts gebraucht⁴. Man teilte die Polizei in Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei ein. Erstere sollte die Aufgabe haben, die Einzelnen gegenüber den sie bedrohenden Gefahren zu beschützen, letztere die Aufgabe, Anstalten zur positiven Förderung der menschlichen Entwicklung herzustellen.

Diesen weiten Begriff der Polizei suchte schon die Theorie des 18. Jahrhunderts einzuengen, indem sie die Tätigkeit der Polizei auf die Abwendung von Gefahren beschränkte. Sie gewann auch Einfluß auf die Gesetzgebung, namentlich macht sie sich an der Stelle des allgemeinen preußischen Landrechts geltend, an der die Befugnisse der Polizeibehörden festgestellt werden⁵. Im allgemeinen liegt aber dem preußischen Landrecht noch der ältere, umfassendere Begriff der Polizei zugrunde. Im Laufe des 19. Jahrhunderts hat sich in Gesetzgebung und Praxis ein engerer Begriff der Polizei entwickelt, der allmählich auch in der Wissenschaft zur Geltung gelangt ist.

Polizei⁶ bedeutet die Tätigkeit der inneren Verwaltung, die sich als Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen äußert. Sie kann in der Form von Zwang auftreten⁷, der entweder in der Anwendung un-

⁴ v. Mohl, Polizeiwissenschaft 1, § 1; Zachariae, Deutsch. Staats- und Bundesrecht 2, § 179; Zoepfel, Deutsch. Staatsrecht 2, § 459. — Funk, Die Auffassung des Begriffs Polizei im vorigen (18.) Jahrhundert. Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. 19, 489.

⁵ A. L. R. Th. II Tit. 17, § 10: Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei. — Vgl. dazu Anschütz, Die Polizei 1910, S. 10: Das ist für Preußen die noch heute, und zwar nicht nur im Gebiete des Allgemeinen Landrechtes, sondern im ganzen Staatsgebiete geltende Grundlage, der Fundamentalsatz des Polizeirechts. Ein Satz, dessen allgemeine geschichtliche Bedeutung nicht allein darin liegt, wie er den Begriff der Polizei und damit den Wirkungskreis der Polizeigewalt abgrenzt, sondern auch darin, daß er überhaupt zum ersten Male Polizei und Polizeigewalt gesetzlich begrenzt. Vgl. auch Meyer-Anschütz § 176⁷; Fleiner S. 340; Thoma I, 39.

⁶ Vgl. Meyer-Anschütz § 176⁵. — Über den Begriff der Polizei vgl. namentlich: Anschütz, Die Polizei 1910; Fleiner S. 338; Gerland, Über den Begriff der Polizei, Arch. f. öff. R. 5, 1; Loening S. 4; Art. Polizei H. d. St.³ 6, 1058; Mayer I, 245; v. Meier, Encyclop. 2, 648; Rosin S. 121; Verw. Arch. 3, 249; Schanze, Die Polizei, Fischers Zeitschr. 35, 89; Schilling, Beiträge zur Entwicklung des Polizeibegriffs nach preußischem Recht. Verw. Arch. 2, 479; Seydel H. P. Oe.⁴ 3, II, 289; Thoma I, 1; Wolzendorff, Grenzen der Polizeigewalt, 2 Teile 1905/6; Richtlinien des polizeilichen Wirkens im preußischen Recht. Pr. Verw. Bl. 32, 257.

⁷ Vgl. Bluntschli, Allgemeine Staatslehre S. 276; Laband⁴ 3, 195; Loening S. 8 (der aber seine Ansicht geändert hat vgl. Rosin S. 131⁹⁵);

mittelbarer physischer Gewalt oder im Erlaß von Geboten und Verboten unter Androhung von Strafe bestehen kann⁸. Der Zweck dieser polizeilichen Tätigkeit ist vorzugsweise, aber nicht ausschließlich, die Beseitigung von Gefahren⁹. Die Polizei im modernen Sinne ist daher nicht identisch mit der alten Sicherheitspolizei. Nicht jede Maßregel zur Abwendung von Gefahren hat einen polizeilichen Charakter. Andererseits werden polizeiliche Maßregeln auch da in Anwendung gebracht, wo es sich nicht um die Abwendung von Gefahren, sondern um positive Förderung handelt.

Die Polizei ist keine abgeschlossene und selbständige Funktion der inneren Verwaltung, sondern durchdringt das ganze Gebiet derselben. Jeder Verwaltungszweig hat eine polizeiliche Seite (Unterrichtspolizei, Gewerbepolizei, Forstpolizei, Gesundheitspolizei usw.). Die Gesamtheit der polizeilichen Tätigkeiten, die im Interesse einzelner Verwaltungszweige entwickelt werden, pflegt man als Verwaltungspolizei zu bezeichnen. Den Gegensatz dazu bildet die Sicherheitspolizei im heutigen Sinne, sie ist die polizeiliche Tätigkeit, die nicht im Interesse eines speziellen Verwaltungsgebietes entwickelt wird, sondern zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, zum allgemeinen Schutze des Einzelnen und des Gemeinwesens dient¹⁰. Der Verwaltungspolizei wird auch die gerichtliche Polizei oder Kriminalpolizei gegenüber gestellt, d. h. die polizeiliche Tätigkeit, welche den Zweck verfolgt, der Strafjustiz bei Ermittlung der Verbrechen Hilfe zu leisten. Im französischen Recht hat sich die gerichtliche Polizei als ein eigener Zweig der Polizei entwickelt, welcher der Autorität der Gerichtshöfe unterstellt ist. Dem deutschen Recht ist diese Gestaltung unbekannt, es spricht aber den Grundsatz aus, daß die Polizeiorgane bei Verfolgung von Verbrechen die

Rosin S. 130. — Mayer 1, 249. bezeichnet als Polizei die Staatstätigkeit zur Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzeldasein mit obrigkeitlicher Gewalt. Gegen den Ausdruck „gute Ordnung des Gemeinwesens“ vgl. Meyer-Anschütz § 176¹⁰, andererseits W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung S. 187. — Anschütz, Polizei S. 12, bezeichnet als Aufgabe der Polizei die Abwehr von Gefahren und Störungen, welche drohen dem öffentlichen Recht, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung. Fleiner S. 342: Polizei ist die obrigkeitliche Tätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, welche der natürlichen Freiheit der Person und dem Eigentum der Untertanen die zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Rechts, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung nötigen Beschränkungen zwangsweise auferlegt. Vgl. auch Thoma 1, 7. — Mayer 1, 249¹² verwirft die Beschränkung auf das Gebiet der inneren Verwaltung. Vgl. dagegen u. a. Meyer-Anschütz § 176⁹; Anschütz, Polizei S. 13.

⁸ Der Zwang kann dann angewendet werden, wenn es ohne ihn nicht geht. Vgl. Anschütz, Polizei S. 19: es gibt auch Polizei ohne Zwang, es ist aber das Recht zum Zwang der Polizei immanent.

⁹ Diesen Zweck betonen zu einseitig u. a.: Rau, L. v. Stein, v. Meier, v. Stengel. Vgl. dazu Thoma 1, 29. — Seydel H.P.Oe.⁴ 3, II. 288 faßt den Begriff der Polizei noch enger (vgl. Mayer 1, 265⁹) und versteht darunter nur die Zwangsgewalt, durch welche der Staat sich und seine Angehörigen vor Gefährdungen durch Menschen schützt.

¹⁰ Vgl. § 29: Sicherheitspolizei. — Gegen die Unterscheidung in Sicherheits- und Verwaltungspolizei vgl. Mayer 1, 256.

Stellung von Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte einnehmen¹¹.

Man unterscheidet ferner Ortpolizei und Landespolizei. Die Verschiedenheit dieser beiden Arten von Polizei beruht nicht auf der Verschiedenheit der Interessen, zu deren Schutze sie berufen sind, sondern auf dem räumlichen Umfange, innerhalb dessen die Tätigkeiten ausgeübt werden. Die Ortpolizei liegt regelmäßig in den Händen der Gemeindeorgane entweder so, daß die Polizeigewalt der Gemeinde als solcher zusteht, oder daß sie zwar als ein spezifisches Recht des Staates erscheint, aber durch Gemeindebeamte ausgeübt wird. Die Staaten haben sich aber meist vorbehalten, in größeren Städten eigene staatliche Polizeiverwaltungen einzurichten. Auch wenn die Gemeinden für die Ausübung der Ortpolizei zu klein sind, wird sie für eine Reihe von Gemeinden einem staatlichen Beamten übertragen¹².

4. Auswärtige Verwaltung. Heeres-, Finanz- und Justizverwaltung.

§ 4.

I. Auswärtige Verwaltung¹ ist die Tätigkeit der Reichs- und Staatsorgane zur Aufrechterhaltung des internationalen Verkehrs. Dieser umfaßt den Verkehr der Staaten untereinander und den internationalen Privatverkehr². Ersterer ist seinem Wesen nach Staatssache und kann nur durch staatliche Organe vermittelt werden, letzterer ist Verkehr von Privatpersonen; die staatlichen Organe haben die Aufgabe, diesen zu schützen und zu fördern³.

¹¹ G.V.G. § 153; R.Str.P.O. §§ 159, 161, 187.

¹² Über die Quellen des Polizeirechts vgl. § 6 II.

¹ Vgl. Meyer-Anschütz §§ 188—190; Meyer-Dochow³ §§ 167—175. — Über die Zentralverwaltung, Gesandtschaften und Konsulate vgl. §§ 96—98.

² Mayer 1, 10 schließt vom Begriff der Verwaltung aus alle Tätigkeiten des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke, mit welchen dieser aus dem Bereich seiner Rechtsordnung heraustritt. Vertragsbeschlüsse mit fremden Staaten und diplomatische Schritte bei ihren Regierungen Vorstellungen, Beschwerden, Drohungen ständen nicht mehr unter den Bedingungen unserer eigenen Rechtsordnung. Ihre rechtliche Regelung nach Grund und Wirkung erhielten sie in dem alle Staaten verbindenden Völkerrecht. Darum sei das alles keine Verwaltung. Ebenso Fleiner S. 8, dagegen Jellinek, Staatslehre S. 596¹; vgl. auch Neumeyer. Internationales Verwaltungsrecht (1910) I, 30¹². Es ist dieselbe Staatsgewalt, die durch die örtliche Verwaltungsbehörde und durch auswärtige Vertreter handelt.

³ Im 19. Jahrhundert traten an die Stelle der geheimen Räte die Ministerien und in allen größeren Staaten wurden besondere Ministerien oder Ministerialdepartements der auswärtigen Angelegenheiten errichtet. Der Deutsche Bund besaß zwar alle völkerrechtlichen Befugnisse, übte sie jedoch nur zum geringen Teile aus, eine Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten hat er infolgedessen nicht entwickelt. Dagegen hat der Norddeutsche Bund von dem Momente seines Bestehens an auch die auswärtigen Angelegenheiten zum Gegenstande seiner Verwaltungstätigkeit gemacht. Ursprünglich geschah dies in der Weise, daß das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten zugleich die auswärtige Politik des Bundes leitete und die preußischen Gesandten bei auswärtigen Mächten gleichzeitig als Gesandte des Norddeutschen Bundes beglaubigt wurden. Durch den Bundeshaushaltsetat für 1870 wurde

Die Befugnisse in auswärtigen Angelegenheiten, welche dem einzelnen Staate nach völkerrechtlichen Grundsätzen zustehen, sind das Recht der Kriegserklärung und Friedensschließung, der Vertragsschließung, der Annahme und Entsendung von Organen des internationalen Verkehrs. Organe des internationalen Verkehrs sind Gesandtschaften und Konsulate.

Von allen Gebieten der Verwaltung entzieht sich das der auswärtigen Angelegenheiten am meisten einer rechtlichen Beschränkung und Fixierung. Dies gilt namentlich vom internationalen Staatsverkehr, da fast alle Entscheidungen von der Beurteilung der konkreten politischen Verhältnisse abhängen. Dagegen vertragen die Staatstätigkeiten zur Förderung und zum Schutz des internationalen Privatverkehrs in höherem Maße eine gesetzliche Regelung.

In Deutschland betätigen sich auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten das Reich und die Einzelstaaten⁴. Dem Reiche ausschließlich ist das Recht der Kriegserklärung und Friedensschließung, die Mitwirkung bei der Ordnung der Angelegenheiten auswärtiger Staaten und das Konsulatswesen vorbehalten. Dagegen steht das Recht der Vertragsschließung⁵, sowie das aktive und passive Gesandtschaftsrecht dem Reiche in Konkurrenz mit den Einzelstaaten zu.

II. Heeresverwaltung⁶. Verwaltung des Heerwesens im weiteren Sinne ist der Inbegriff aller auf die bewaffnete Macht bezüglichen Verwaltungstätigkeiten. Die bewaffnete Macht besteht aus dem Landheer, der Kriegsmarine und den Schutztruppen der Schutzgebiete. Man unterscheidet demnach auch Militär- und Marineverwaltung. Die Militärverwaltung der Schutztruppen untersteht dem Reichs-Kolonialamt.

Die Akte der Militärverwaltung bewegen sich wie die Verwaltungsakte überhaupt innerhalb des Organismus der Verwaltung oder sie greifen in den Rechtszustand der Untertanen ein. Auch das haben die Akte der Militärverwaltung mit

jedoch das Budget des preußischen auswärtigen Ministeriums auf den Bund übernommen. Seit dem 1. Januar 1870 nahm demnach das frühere preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten den Charakter einer Bundesbehörde an und führte die Bezeichnung „Auswärtiges Amt des Norddeutschen Bundes“; die betreffenden Gesandtschaften waren fernerhin nicht mehr preußische, sondern Bundesgesandtschaften. Das Konsulatswesen wurde bereits durch die Verfassung für eine ausschließliche Bundesangelegenheit erklärt. Die Bearbeitung der Konsulatsangelegenheiten, die ursprünglich dem Bundeskanzleramt übertragen war, ging mit dem 1. Januar 1870 auf das auswärtige Amt über. Die Einrichtungen des Norddeutschen Bundes wurden im Deutschen Reiche unverändert beibehalten.

⁴ R. Verf. Art. 11. — Meyer-Anschütz § 190.

⁵ Über die Ausscheidung der Kompetenzen in bezug auf die Vertragsschließung vgl. Meyer-Anschütz § 80¹⁵. Beim Abschluß von Handelsverträgen mit Oesterreich und der Schweiz sowie beim Abschluß von Postverträgen mit außerdeutschen Staaten hat das Reich die Verpflichtung, Vertreter der benachbarten Staaten zuzuziehen. Vgl. Schlußprotokoll zum Zollvereinsvertrage vom 8. Juli 1867 Nr. 8, Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 Nr. XI.

⁶ Meyer-Anschütz §§ 195–200; Meyer-Doehow³ §§ 176–212. — Vgl. die ausführliche Darstellung der Heeresverwaltung im zweiten Teile dieses Werkes.

den anderen Verwaltungsakten gemein, daß sie in der Form der Verordnung und der Verfügung auftreten. Dagegen besteht im Bereiche der Militärverwaltung ein Unterschied, der in den übrigen Verwaltungsgebieten nicht vorkommt und der namentlich für das deutsche Staats- und Verwaltungsrecht eine große Bedeutung gewonnen hat: der Unterschied zwischen militärischem Oberbefehl und Militärverwaltung im engeren Sinne. Den Charakter des Oberbefehls besitzen alle Anordnungen, die unmittelbar militärische Aktion zum Gegenstande haben. Die Militärverwaltung im engeren Sinne umfaßt dagegen die Verwaltungstätigkeiten, die auf die Beschaffung der Vorbedingungen und Mittel für die bewaffnete Macht gerichtet sind, also die Sorge für das Personal und dessen sachliche Bedürfnisse⁷.

A. Innerhalb des Organismus der bewaffneten Macht besteht wie auf allen Gebieten der Verwaltung das Prinzip der Über- und Unterordnung. Die Anordnungen der höheren Organe können Ausfluß des militärischen Oberbefehls sein oder Gegenstände der Militärverwaltung im engeren Sinne betreffen. Zu den ersteren gehören die Anordnungen, welche die Bewegungen der Truppenkörper und Kriegsschiffe, den Gebrauch der Waffen und die Verwendung des militärischen Personals zum Gegenstande haben, zu den letzteren die, welche sich auf Bewaffung, Ausrüstung, Verpflegung und Bekleidung der Truppen beziehen oder die persönlichen Verhältnisse der Militärpersonen betreffen. Sowohl die Anordnungen, die als Ausfluß des militärischen Oberbefehls erlassen werden, die sog. Armeebefehle, als auch die Anordnungen auf dem Gebiete der Militärverwaltung im engeren Sinne kommen in der Form von Verfügungsverordnungen und von Verfügungen vor.

Als ein weiterer Ausfluß des Prinzips der Über- und Unterordnung im Gebiete der Militärverwaltung erscheint das Recht der Inspektion, das den höheren Militärorganen gegenüber den niederen zusteht. Die militärischen Inspektionen sind nichts weiter als ein Anwendungsfall des allgemeinen Aufsichtsrechtes, das im ganzen Bereiche der Verwaltung besteht.

Unter den Tätigkeiten, die sich innerhalb des Organismus der bewaffneten Macht bewegen, ist endlich noch die der Militärgerichte zu erwähnen. Letztere üben aber keine Verwaltungsbefugnisse im eigentlichen Sinne, sondern richterliche Funktionen aus.

B. Die Verwaltungstätigkeiten, durch welche die Militärverwaltung zu den Untertanen in Beziehung tritt, gehören sämtlich dem Gebiete der Militärverwaltung im engeren Sinne an. Sie sind privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Natur. Privatrechtliche Akte kommen da vor, wo es sich um Beschaffung der Bedürfnisse der Armee im Wege des gewöhnlichen vermögensrechtlichen Verkehrs handelt. Diese Akte sind jedoch Akte der Militär-

⁷ Übereinstimmend Haenel I, 472. — Nach Laband⁴ 4, 35² ist es viel zu eng und mit der bestehenden Übung nicht im Einklang, wenn zum Oberbefehl nur diejenigen Anordnungen gezählt werden, welche die unmittelbare militärische Aktion zum Gegenstand haben.

verwaltung nur in dem Sinne, daß sie von den Militärverwaltungsbehörden vorgenommen werden. Materiell gehören sie dem Gebiete der Finanzverwaltung an. Einen öffentlichrechtlichen Charakter besitzen die Verwaltungshandlungen, welche die Beschaffung der Bedürfnisse der Armee durch Ausübung staatlicher Hoheitsrechte bezwecken. Da sie das militärische Personal und die sachlichen Bedürfnisse der Militärverwaltung zum Gegenstande haben, so bewegen sie sich auf dem Gebiete des Militärdienstes und der Militärlasten. Ihrem rechtlichen Charakter nach sind die öffentlichrechtlichen Akte der Militärverwaltung wie die obrigkeitlichen Verwaltungsakte überhaupt:

1. Befehle und zwar Gebote und Verbote. Die Gebote kommen auf dem Gebiete des Militärdienstes namentlich bei der Aushebung vor, so z. B. das Gebot, sich zur Musterung oder zum Eintritt in den aktiven Militärdienst zu stellen. Auf dem Gebiete der Militärlasten werden sie als Requisitionen bezeichnet und sind da von Wichtigkeit, wo es sich um positive Leistungen der Bevölkerung zur Beschaffung der Armeebedürfnisse handelt. Den Charakter von Verboten haben beispielsweise die Verwaltungshandlungen, durch welche die Festsetzung der Festungsrays erfolgt; durch sie wird den beteiligten Grundbesitzern untersagt, innerhalb der Rayons gewisse Anlagen und Arbeiten vorzunehmen.

2. Erlaubniserteilungen, z. B. die Erteilung der Erlaubnis zum Eintritt als Freiwilliger zum zwei-, drei- oder vierjährigen, bei der Marine auch zum fünf- oder sechsjährigen Dienste durch die Ersatzbehörden, die Genehmigungen gewisser Arbeiten in den Festungsrays und Kriegshäfen durch die Festungskommandantur oder den Stationschef.

3. Rechtsbegründende und rechtsaufhebende Akte. Zu diesen gehören auf dem Gebiete des Militärdienstes gewisse Akte der Ersatzbehörden, welche die Begründung und Aufhebung des Militärdienstes zum Gegenstande haben, ferner die Annahme Freiwilliger durch die Truppenteile, die Ernennung und Beförderung der Offiziere. Auf dem Gebiete der Militärlasten kommen hier namentlich die Enteignungen in Betracht.

4. Beurkundungen, z. B. die Aufstellung der Rayonpläne und Rayonkataster.

Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit wäre auf dem Gebiete der Militärverwaltung an und für sich da möglich, wo die Verbindlichkeit zur Leistung des Militärdienstes oder zu einer vermögensrechtlichen Præstation für die bewaffnete Macht von dem Pflchtigen bestritten wird. Tatsächlich findet jedoch die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete der Militärverwaltung fast gar keine Anwendung. In den Fällen, in denen der Schutz der individuellen Rechtssphäre besondere Garantien erfordert, sind diese durch eine entsprechende Zusammensetzung der Verwaltungsbehörden, so z. B. der Ersatzbehörden, hergestellt worden. Nur bei den vermögensrechtlichen Lasten ist in ganz vereinzelt Fällen, ausnahmsweise kraft landesgesetzlicher Vorschrift das Verwaltungsstreitverfahren zugelassen.

Die Rechtsverhältnisse der Kriegsmarine sind weit einfacher als die des Landheeres gestaltet⁸. Von den deutschen Einzelstaaten besaß vor dem Jahre 1867 nur Preußen eine Marine, die mit Gründung des Norddeutschen Bundes auf diesen und später auf das Reich übergang. Infolgedessen ist die Marine eine ausschließliche Reichsangelegenheit⁹. Den Einzelstaaten steht dabei keinerlei Mitwirkung zu. Die Gesetzgebung wird vom Reiche und zwar durch Bundesrat und Reichstag ausgeübt; der Grundsatz, daß bei Meinungsverschiedenheiten im Bundesrate die Stimme des Präsidiums dann den Ausschlag gibt, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht, gilt auch für die Kriegsmarine¹⁰. Der Oberbefehl, die Verwaltungsbefugnisse und das Verordnungsrecht in Marineangelegenheiten steht dem Kaiser zu. Dieser hat insbesondere auch die Befugnis, die Organisation der Marine zu regeln und besitzt das Recht, alle Offiziere und Beamten zu ernennen.

Bei der Marine sind zu unterscheiden: Kommandobehörden und Verwaltungsbehörden. Den Oberbefehl über die Marine führt der Kaiser¹¹, die Marineverwaltung erfolgt durch das Reichsmarineamt. Dem Kaiser unterstehen unmittelbar: der Admiralstab der Marine in Berlin, die Geschwaderchefs, der Inspekteur des Bildungswesens in Kiel, die beiden Stationskommandos und das Marinekabinett, das den gleichen Geschäftskreis wie das Militärkabinett hat. Generalinspekteur und Flottenchef können ernannt werden.

Die Rechtsverhältnisse der Kaiserlichen Schutztruppen in Ostafrika, Südwestafrika und Kamerun sind reichsrechtlich geregelt¹². Oberster Kriegsherr ist der Kaiser, das Oberkommando untersteht dem Staatssekretär des Reichskolonialamts¹³. In den

⁸ Eine Kriegsmarine bestand in Deutschland bis zum Jahre 1848 überhaupt nicht. Der von der damaligen Zentralgewalt gemachte Versuch, eine solche zu begründen, hatte keinen nachhaltigen Erfolg. Dagegen wurde in Preußen im Jahre 1848 zunächst eine Küstenflotte zur Verteidigung der Ostseeküsten geschaffen und nach der Abtretung des Jähdebusens von seiten Oldenburgs durch Staatsverträge vom 20. Juli und 1. Dezember 1853 die Gründung einer Kriegsmarine nach einem umfassenderen Plane in Angriff genommen. Die preußische Marine ist mit Gründung des Norddeutschen Bundes auf diesen und später auf das Deutsche Reich übergegangen. Vgl. Meyer-Anschütz § 199.

⁹ R. Verf. Art. 53. (R.G. vom 26. Mai 1893).

¹⁰ R. Verf. Art. 5.

¹¹ R. Verf. Art. 53: Die Kriegsmarine des Reiches ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers. — Unter dem Kaiser stand früher die Kaiserliche Admiralität mit einem Chef an der Spitze, der ebenfalls — wie der Kaiser — die Befugnisse des Oberbefehls und der Verwaltung in sich vereinigte (A.H.E. vom 30. März 1889). Das Oberkommando wurde von einem kommandierenden Admiral nach den Anordnungen des Kaisers geführt, bis der Kaiser bestimmte (Kab.O. vom 14. März 1899), daß er den Oberbefehl selbst führen wolle.

¹² R.G., betr. die Kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst, vom 18. Juli 1896 (R.G.Bl. S. 653); V., betr. das strafgerichtliche Verfahren gegen Militärpersonen der Kaiserlichen Schutztruppen, vom 18. Juli 1900; G. wegen Abänderung des Schutztruppengesetzes vom 25. Juni 1902. Danach dürfen Reichsangehörige in Südwestafrika ihrer aktiven Dienstpflicht in der Schutztruppe genügen.

¹³ Militärverwaltung (Kommando Schutztruppen) Abteilung M.

Schutzgebieten unterstehen die Schutztruppen dem Gouverneur, die Polizeitruppen unterstehen der Zivilverwaltung. Die Garnison in Kiautschou besteht aus Marinetruppen¹⁴.

III. Finanzverwaltung¹⁵. Die Finanzverwaltung erfolgt durch das Reich, die Einzelstaaten und die Kommunalverbände und hat ihnen die materiellen Mittel zur Durchführung ihrer Zwecke zu beschaffen¹⁶. Sie umfaßt die Verwaltung des Vermögens, der Einnahmen, Ausgaben und Schulden.

IV. Justizverwaltung. Als Justizverwaltung bezeichnet man die Funktionen der höheren Verwaltungsorgane, die sich auf die Besetzung und Tätigkeit der Gerichte beziehen. Ihre Ausübung liegt in den Händen des Monarchen und des Justizministers, in den freien Städten in denen des Senates, im Reich in denen des Kaisers und des Reichskanzlers, der sich zur Bearbeitung dieser Angelegenheiten des Reichsjustizamts bedient¹⁷.

5. Verwaltungsrecht.

§ 5.

Verwaltungsrecht ist der Inbegriff der für die Verwaltung geltenden Rechtssätze¹. Der Abgrenzung des verwaltungsrechtlichen Gebietes ist nicht der Begriff der Verwaltung im materiellen, sondern der Begriff der Verwaltung im formellen Sinne zugrunde zu legen. Die Verwaltungstätigkeiten, welche den Erlaß allgemeiner Vorschriften, und die, welche die Regelung konkreter Angelegenheiten zum Gegenstande haben, also die Verordnungs- und die Verfügungsbefugnisse der Verwaltungsorgane, durchdringen und ergänzen sich so, daß sie in der Darstellung nicht voneinander getrennt werden können. Auch die Jurisdiktionsbefugnisse der Verwaltung hängen mit den eigentlich verwaltenden Funktionen so eng zusammen, daß sie bei der Darstellung letzterer nicht außer Betrachtung gelassen werden dürfen. Dagegen finden die Verwaltungsakte, die formell den Charakter von Gesetzen haben, namentlich die Feststellung des Staatshaushaltsetats, notwendig ihre Darstellung im

¹⁴ Die Zentralverwaltung für das Schutzgebiet Kiautschou ressortiert vom Reichsmarineamt und ist dem Direktor des Werftdepartements unterstellt. Der Gouverneur ist Chef der Zivil- und Militärverwaltung.

¹⁵ Meyer-Anschütz §§ 201—211; Meyer-Dochow³ §§ 213—260, — Vgl. die ausführliche Darstellung der Finanzverwaltung im zweiten Teile dieses Werkes.

¹⁶ Mayer I, 378; Fleiner § 26.

¹⁷ Über Besetzung der Gerichte, Oberaufsicht über die Gerichte, Einleitung von Strafverfahren, Begnadigung vgl. Meyer-Anschütz § 174.

¹ Loening S. 4, Laband 2, 185; Arch. f. öff. R. 2, 155. — Fleiner S. 59 rechnet zum Verwaltungsrecht im weitesten Sinne alle Rechtsnormen, welche die Tätigkeit der staatlichen Verwaltungsbehörden regeln, gleichgültig, ob diese Vorschriften dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht angehören. Zum Verwaltungsrecht im engeren Sinne dürfen — in Übereinstimmung mit Mayer I, 18 — nur die Vorschriften öffentlich rechtlicher Natur gezählt werden, die zusammen ein Sonderrecht der öffentlichen Verwaltung darstellen. — Thoma, Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft. Jahrb. d. öff. R. (1910) 4, 196; Spiegel S. 37.

Staatsrecht, da die auf sie bezüglichen Rechtssätze zu den Grundlagen der öffentlichen Rechtsordnung gehören. Ebenso wenig besteht im Verwaltungsrecht ein Bedürfnis, auf die Funktionen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, die schon in den Disziplinen des Privatrechtes eine ausreichende Behandlung zu finden pflegen, näher einzugehen².

Die Aufgabe des Verwaltungsrechtes ist die Darstellung der Rechtsgrundsätze für die Organisation und die Tätigkeiten der Verwaltungsorgane.

Das Verwaltungsrecht bildet, da es Rechtsgrundsätze für die Tätigkeit staatlicher Organe enthält, einen Teil des Staatsrechtes im weiteren Sinne³. Es nimmt in dieser Beziehung dieselbe Stellung ein wie die beiden Prozesse. Nachdem Verwaltungsrecht und beide Prozesse als besondere Disziplinen aus dem Staatsrecht ausgesondert sind, hat das Staatsrecht im engeren Sinne (Verfassungsrecht) nur die Funktionen der Gesetzgebung in ausführlicher Weise zu behandeln, bei den Funktionen der Verwaltung und der Justiz dagegen sich auf die Darstellung der Hauptgrundsätze zu beschränken, das Detail den besonderen Disziplinen zu überlassen.

Das Verwaltungsrecht ist jedoch in einer Beziehung genötigt über seinen Bereich hinauszugreifen und Rechtssätze zum Gegenstand seiner Darstellung zu machen, die speziell dem Strafrecht angehören⁴. Das Strafrecht besteht aus Verboten und Geboten, die auf allgemeinen gesetzlichen Vorschriften beruhen. Durch diese Gebote und Verbote werden aber nicht bloß Rechtsverletzungen und Verletzungen anerkannter sittlicher Grundsätze unter Strafe gestellt, sondern auch vielfache Beschränkungen der individuellen Handlungsfähigkeit im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt begründet. Die Gebote und Verbote der letzteren Art finden ihre Ergänzung in den Geboten und Verboten, die von den Verwaltungs-, namentlich von den Polizeibehörden ausgehen und in der Form von Verordnungen und Verfügungen auftreten⁵. Die Rechtsgebiete, auf denen gesetzliche Strafvorschriften dieser Art und Befugnisse der Verwaltungsorgane sich gegenseitig ergänzen, können in der wissenschaftlichen Behandlung nicht voneinander getrennt werden. Das Strafrecht ist nicht imstande, ihre Darstellung zu übernehmen. Da eine solche gegenseitige Ergänzung fast auf allen Verwaltungsgebieten stattfindet, so würde dies praktisch den Erfolg

² Laband 2, 179²: Auch die Handlungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit sind in der Regel Verwaltungsakte. Hellwig, Lehrbuch des deutsch. Zivilprozeßrechts, 1903, 1, 75¹: Der Art nach ist zwischen der Tätigkeit des Vormundschaftsrichters und der staatlichen Organe, die etwa die Verwaltungstätigkeit der Gemeindebehörden überwachen, ein prinzipieller Unterschied nicht zu finden; aber deshalb ist es keineswegs gerechtfertigt, die freiwillige Gerichtsbarkeit als einen Zweig der Verwaltung zu betrachten. Der durchgreifende Unterschied liegt im Objekt.

³ Über Staatsrecht im engeren und weiteren Sinne vgl. Jellinek, Staatslehre S. 375.

⁴ Fleiner S. 67.

⁵ Vgl. § 6.

haben, daß beinahe das ganze Verwaltungsrecht in das Strafrecht hineingezogen würde. Es erscheint daher als Aufgabe des Verwaltungsrechtes, den strafrechtlichen Stoff, der zu ihm in enger Beziehung steht, seinerseits mit zur Darstellung zu bringen⁶. Dieses Verfahren rechtfertigt sich um so mehr, als auf den in Frage stehenden Rechtsgebieten das verwaltungsrechtliche Material das strafrechtliche entschieden überwiegt⁷.

Etwas anders liegt das Verhältnis des Verwaltungsrechtes zum Privatrecht⁸. Zwischen beiden Rechtsdisziplinen besteht insofern eine enge Berührung, als Rechtssätze vorkommen, die sowohl der einen als der anderen angehören. Es gibt Verwaltungsakte, die in ihrer Wirkung darauf hinausgehen, ein Privatrechtsverhältnis zu begründen, so z. B. die Verleihung des Bergbaurechtes (Bergwerkeigentums), die Patenterteilung. Diese sind im Privatrecht zu behandeln, weil ihr Zweck die Begründung von Privatrechten ist. Sie bilden aber, da sie den Charakter von Verwaltungshandlungen haben, zugleich auch einen Gegenstand verwaltungsrechtlicher Darstellung. Dasselbe Verhältnis besteht auf einzelnen Gebieten des vermögensrechtlichen Verkehrs. Der Staat, soweit er nicht als Herrschermacht, sondern auf dem Gebiete des vermögensrechtlichen Verkehrs tätig wird, gilt nach unserem Recht als Privatperson und steht unter den Regeln des Privatrechtes. Die Handlungen, welche die Verwaltung im Bereiche dieses vermögensrechtlichen Verkehrs, z. B. beim Abschluß von Kauf- und Mietverträgen vornimmt, bedürfen daher keiner besonderen rechtlichen Regelung; es sind für sie die Vorschriften des Privatrechts maßgebend. Sie bilden daher keinen Gegenstand verwaltungsrechtlicher Darstellung. Nun gibt es aber gewisse Verwaltungshandlungen vermögensrechtlicher Natur, die nicht den allgemeinen Regeln des Privatrechtes unterworfen sind, sondern für die ein Spezialrecht besteht, so z. B. die Tätigkeit der Post, der Telegraphie, der Abschluß von Staatsanleihen. Die auf diese Verwaltungstätigkeiten bezüglichen Rechtsgrundsätze sind, weil sie ein privatrechtliches Verhältnis zwischen dem Fiskus und dem Einzelnen zum Gegenstande haben, privatrechtlicher Natur und können daher in Systemen des Privatrechtes dargestellt werden. Sie bilden aber, da sie ein besonderes Recht für die Staatsverwaltung begründen, zugleich auch einen Bestandteil des Verwaltungsrechtes⁹.

⁶ Loening § 3: Sie bilden also ebensowohl einen Teil des Verwaltungsrechtes, wie des Strafrechtes.

⁷ Ein besonderes Verwaltungsstrafrecht gibt es nicht. Dafür hat sich namentlich Goldschmidt, Begriff und Aufgabe eines Verwaltungsstrafrechtes 1902 und D.J.Z. 7, 212 ausgesprochen, vgl. auch Hofacker, Über Verwaltungsstrafrecht, Verw.Arch. 15, 404; Spiegel S. 132; dagegen Schultzenstein, Über Verwaltungsstrafgerichtsbarkeit, Verw.Arch. 11, 149; Thoma I, 82; Fleiner S. 194.

⁸ Mayer I, 134; Fleiner, S. 58. — Biermann, Privatrecht und Polizei in Preußen 1897; Stier-Somlo, Die Einwirkung des bürgerlichen Rechts auf das preußisch-deutsche Verwaltungsrecht, nur I. Lieferung 1900, Literatur d. selbst § 80.

⁹ Verwaltungslehre ist die wissenschaftliche Darstellung der auf die Verwaltung bezüglichen Grundsätze. Sie zerfällt in das Verwaltungsrecht, welches die auf die Verwaltung bezüglichen Rechtsgrundsätze zum Gegenstand

6. Quellen des Verwaltungsrechts¹.

§ 6.

I. Die Quellen des Verwaltungsrechts sind dieselben, wie die des Rechts überhaupt. Da das Verwaltungsrecht wesentlich ein Produkt moderner Entwicklung ist, so kommen die älteren Rechtsquellen nur in sofern in Betracht, als sie Material für die Erforschung der geschichtlichen Entwicklung gewähren. Die anwendbaren Rechtsätze sind vorwiegend in modernen Quellen enthalten. Diese sind: Gesetze und Verordnungen, autonome Satzungen und Gewohnheitsrecht². Die Staatsverträge sind keine Verwaltungsrechtsquellen, sie verpflichten nur die Staaten, die sie abgeschlossen haben³.

1. Gesetze und Verordnungen. Gesetze bilden weitaus die bedeutendste Quelle des Verwaltungsrechtes⁴. Man unterscheidet Gesetze im engeren Sinne und Verordnungen. Gesetz im formellen Sinne ist jede Anordnung, die von den gesetzgebenden Organen ausgeht, in den Formen der Gesetze zustande kommt und in der Gesetzsammlung verkündet wird; Gesetz im materiellen Sinne ist jede von den Organen eines Gemeinwesens ausgehende rechtsverbindliche Anordnung, die allgemeine oder abstrakte Vorschriften enthält. Den Gegensatz zum Gesetz in diesem Sinne bildet die Verfügung, welche die Regelung individueller oder konkreter Angelegenheiten zum Gegenstande hat. Verordnungen⁵ sind die allgemeinen Anordnungen, die von den Organen der Regierung ausgehen. Sie unterscheiden sich von den Gesetzen durch die fehlende Mitwirkung der Volksvertretung, von den Verfügungen durch die Allgemeinheit ihres Inhalts. Gesetze dürfen der Verfassung, Verordnungen den Gesetzen nicht wider-

hat, und in die Verwaltungspolitik, die sich mit den für die Verwaltung maßgebenden Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit zu beschäftigen hat. G. Meyer, H.P.Oe.⁴ 3, II. 196; Laband, Arch. f. öff. R. 2, 151: Eine Beschreibung von allem zu geben, was der Staat tut und wie er es tut, mag der Verwaltungslehre überlassen bleiben; das Verwaltungsrecht muß sich begnügen mit der Analyse und Synthese der bei der Verwaltung des Staates zutage tretenden Rechtsverhältnisse und der zu ihrer Normierung gebildeten Rechtsinstitute. Vgl. auch v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht 1887 S. 50. — In neuerer Zeit ist F. Schmid, Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständige Wissenschaft, Zeitschr. f. die ges. Staatsw. (1909) 65 193, wieder für die Pflege der Verwaltungslehre eingetreten, in richtigeren Grenzen auch Stier-Somlo, Arch. d. öff. R. 29, 497, dagegen Fleiner S. 44. — Vgl. § 4⁵.

¹ Meyer-Anschütz § 72. — Mayer I § 10; Fleiner § 5. — W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung S. 187.

² Über die Vereinbarung als Quelle des Verwaltungsrechtes vgl. Anschütz, Allgemeine Begriffe und Lehren des Verwaltungsrechtes. Pr. Verw.Bl. (1900) 12, 88; Gleitsmann, Vereinbarung und Gesamttakt Verw.Arch. 10, 395; Jellinek, System S. 204; Fleiner S. 80. — Vgl. auch Anm. 15. Über den Vertrag vgl. S. 48.

³ Laband 2, 157; Mayer 2, 459¹².

⁴ Meyer-Anschütz § 155 S. 550.

⁵ Meyer-Anschütz § 159 S. 570. — Schoen, Art. Verordnungen. Handb. d. Politik 1, 292. — Über Verfügungen vgl. § 11¹⁵.

sprechen⁶. Man unterscheidet Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen⁷. Zum Teil enthalten sie Vorschriften, die unmittelbare Verbindlichkeit für die Untertanen haben. Dies sind die Rechtsverordnungen, die nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden können. Hierzu gehören namentlich die Polizeiverordnungen⁸. Zum Teil verfolgen sie aber auch nur den Zweck, die Tätigkeit der Verwaltungsbeamten, die Organisation der Verwaltungsbehörden und der öffentlichen Anstalten zu regeln. Dies sind die Verwaltungsverordnungen. (Reglement, Instruktionen.) Für den Erlaß dieser Verordnungen ist eine gesetzliche Ermächtigung nicht erforderlich; sie sind ein Ausfluß der Über- und Unterordnung, die innerhalb des Verwaltungsorganismus besteht⁹.

Die Gesetze zerfallen ferner in Reichsgesetze und Landesgesetze. Die für die Reichsverwaltung maßgebenden Grundsätze beruhen lediglich auf Reichsgesetzen, die für die Landesverwaltung können in Reichs- oder in Landesgesetzen enthalten sein. Die Reichsgesetze gehen den Landesgesetzen vor.

2. Autonome Satzungen¹⁰. Rechtsvorschriften, die nicht vom Reich oder den einzelnen Staaten, sondern von dazu ermächtigten Verbänden ausgehen, heißen autonome Satzungen¹¹. In das Gebiet des Verwaltungsrechts gehören die Statuten der Gemeinden und Kommunalverbände höherer Ordnung¹² und der mit Verwaltungsfunktionen betrauten öffentlichen Korporationen¹³.

3. Gewohnheitsrecht. Wie im Staatsrecht¹⁴ überhaupt, so haben sich auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts Rechtssätze im Wege der gewohnheitmäßigen Übung, namentlich in der Form von Observanzen¹⁵ ausgebildet. Bei der genaueren Fixierung der

⁶ Das Verwaltungsrecht hat seine erste Ausbildung in den Verordnungen und Instruktionen gefunden, durch welche Könige und Landesherrn die Tätigkeit ihrer Beamten zu regeln suchten. Im Laufe des 19. Jahrhunderts ist aber an deren Stelle die gesetzliche Ordnung des Verwaltungsrechtes getreten, so daß jetzt der größte Teil der verwaltungsrechtlichen Grundsätze auf Gesetzen in engerem Sinne beruht. Vgl. Laband 2, 187.

⁷ Diese Unterscheidung kann als die herrschende angesehen werden. Vgl. die Literaturangaben bei Meyer-Anschütz § 159⁴, Laband 2, 87²; Schoen, Verordnungen, Handb. d. Politik 1, 292.

⁸ Über die Quellen des Polizeirechts, insbesondere über Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen vgl. II.

⁹ Über Verwaltungsbehörden und Beamte vgl. § 5, über Anstalten § 8.

¹⁰ Meyer-Anschütz § 72 IV. — Laband 1, 106; Gierke 1, 142;

Mayer 1, 126; Fleiner S. 76.

¹¹ Fleiner S. 78: Die Satzung fließt aus einer vom Staat anerkannten eigenen Rechtssetzungsgewalt des Verbandes, die Verordnung dagegen empfängt ihre Kraft von einem Auftrage des staatlichen Gesetzgebers. — Nach Mayer 1, 127 entspricht die Autonomie dem Verordnungsrecht, das Statut der Verordnung.

¹² Namentlich Bauverbote, Beschränkungen des Gewerbebetriebes, Einrichtung von Fortbildungsschulen, Gewerbe- und Kaufmannsgerichten.

¹³ Kirchen, Universitäten. — Innungen, Kassen.

¹⁴ Brie, Art. Gewohnheitsrecht W² 2, 289. — Mayer 1, 130; Fleiner S. 81; Thoma 1, 107.

¹⁵ Mayer 1, 133 bezeichnet als Observanz eine Gewohnheit, die sich ausgebildet hat innerhalb eines durch rechtliche Gemeinschaft verbundenen

Rechtsgrundsätze in Gesetzen und Verordnungen ist jedoch die tatsächliche Anwendbarkeit des Gewohnheitsrechts hier nur eine geringe¹⁶.

II. Die Befugnis, in polizeilichen Angelegenheiten¹⁷ zu gebieten und zu verbieten, war während des Mittelalters in dem Recht des Bannes enthalten, das von dem Könige und den königlichen Beamten auf die Landesherrn und die landesherrlichen Beamten überging. Eine gesetzliche Ordnung des Polizeirechtes fand im Laufe des Mittelalters nicht statt, wenn auch die Landfrieden einzelne Bestimmungen polizeilicher Natur enthielten. Erst gegen Ende des Mittelalters begann zunächst in den einzelnen Territorien der Erlaß von Landes- und Polizeiverordnungen. Ihnen folgten im 16. Jahrhundert die Polizeiordnungen des Reiches (1530, 1548, 1577). Diese enthielten eine Reihe von allgemeinen Verboten und Geboten; ihre Übertretung war ausdrücklich mit einer bestimmten Strafe bedroht oder die Festsetzung dieser Strafe wurde den einzelnen Obrigkeiten überlassen. Den Bestimmungen der Reichs- und Landespolizeiordnungen trat das Gebiets- und Verbotungsrecht der Polizeibehörden ergänzend zur Seite. So entwickelte sich neben dem „peinlichen Recht“ ein besonderes, sogenanntes „Polizeistrafrecht“. Während jenes die Aufgabe hatte, die Rechtsordnung aufrecht zu erhalten, sollte dieses den Zwecken der allgemeinen Sicherheit und Wohlfahrt dienen. Da ein sehr erheblicher Bestandteil desselben auf den Erlassen der einzelnen Polizeibehörden beruhte, so wies es die größten lokalen Verschiedenheiten auf. Mit der Einführung der modernen Verfassungen trat das Bestreben hervor, es gesetzlich zu

Kreises für die Behandlung der auf diese Gemeinschaft bezüglichen Verhältnisse. — Es genügt aber schon eine tatsächliche Gemeinschaft. Auf diesem Standpunkt steht namentlich das preuß. O.V.G., vgl. darüber Anschütz, Pr.Verw.Bl. 12, 88. — Auch Fleiner, I. Aufl., S. 75 nimmt an, daß eine Vereinbarung Bestandteil des objektiven Rechts wird, wenn der Vertrag, durch den mehrere Personen als Träger einer öffentlichen Last unter sich die wechselseitigen Rechte und Pflichten regeln, nicht nur subjektive Rechte und Pflichten zwischen den Vertragsparteien begründen soll, sondern auf die Aufrichtung objektiver Normen über die Verteilung der Lasten abzielt und überdies die staatliche Bestätigung erhält. 2. Aufl. S. 84. — Vgl. Anm. 2.

¹⁶ Ebenso Mayer 1, 134: Gewohnheitsrecht besteht tatsächlich nur für die vernachlässigten Gebiete des öffentlichen Rechts. Es sind fast nur noch jene unbeholfenen und unfertigen Gebilde der Schul-, Wege-, Brücken-, Kirchenlastenverbände, für welche Gewohnheitsrecht zur Ordnung ihrer inneren Verhältnisse in Betracht kommt; Fleiner S. 84. — Dagegen nimmt Anschütz, Verw.Arch. 5, 392 an, daß die Gewohnheit als Rechtsquelle des Verwaltungsrechts in einem Umfange erscheine, der namentlich auf dem Gebiete des Schul- und Wegerechts ein ziemlich erheblicher ist; (vgl. auch Verw.Arch. 6, 594; 5, 14³⁰). A. gibt aber auch zu (Pr.Verw.Bl. 12, 87), daß die Tendenz der modernen Verwaltungsgesetzgebung auf stetige Zurückdrängung des Gewohnheitsrechts geht, und daß die zu erwartende gesetzliche Neuregelung des Schullasten-, Wege- und Wasserrechts der Herrschaft des Gewohnheitsrechts auch hier ein Ende bereiten wird. — Vgl. Rosin S. 20; Brie, Art. Gewohnheitsrecht W² 2, 290; Spiegel S. 185; Hatschek, Konventionalregeln, Jahrb. d. öff. R. 3, 36; Stier-Somlo, Einwirkung des bürgerl. Rechts auf das preuß.-deutsche Verwaltungsrecht 1900 § 10; Arch. d. öff. R. 29, 497.

¹⁷ Das Polizeirecht, ein Teil des Verwaltungsrechts, ist der Inbegriff der für die Polizei geltenden Rechtssätze. Vgl. Thoma 1, 7. — Über den Begriff der Polizei vgl. § 3.

fixieren. Dies geschah in Frankreich durch das vierte Buch des code pénal, in Deutschland durch besondere Polizeistrafgesetzbücher¹⁸ und durch bestimmte Abschnitte des allgemeinen Strafgesetzbuches¹⁹. Die gesetzlichen Vorschriften reichten jedoch nirgends aus, weil die Verschiedenheit der örtlichen und individuellen Verhältnisse überall das Bedürfnis besonderer Anordnungen hervortreten ließ. Deshalb ist auch nach erfolgter Kodifikation des sogenannten Polizeistrafrechtes das Verordnungs- und Verfügungsrecht der Polizeibehörde durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen aufrecht erhalten worden.

Man scheidet demnach die Polizeigesetze in zwei große Gruppen: 1. die Polizeistrafgesetze und 2. die Polizeiverwaltungsgesetze²⁰.

1. Polizeistrafgesetze²¹ sind die Polizeigesetze, die den Untertanen gewisse Handlungen unter Androhung von Strafe gebieten oder verbieten²². Derartige Gebote und Verbote finden sich in den Polizeistrafgesetzbüchern und gewissen Abschnitten der allgemeinen Strafgesetzbücher und in solchen Verwaltungsgesetzen, die lediglich die Regelung eines einzelnen Verwaltungsgebietes bezwecken. Die sogenannten Polizeistrafgesetze bilden einen Bestandteil des Strafrechtes, nicht des Verwaltungsrechtes²³. Eine scharfe Grenze zwischen polizeilichem und kriminellem Unrecht läßt sich überhaupt nicht ziehen²⁴. Jedenfalls hat die frühere Unterscheidung von peinlichem Recht und Polizeistrafrecht alle praktische Bedeutung verloren²⁵. Das Reichsstrafgesetzbuch und die Gesetze, die als polizeiliche bezeichnet zu werden pflegen, enthalten nebeneinander Strafbestimmungen für solche Handlungen, die sich als Rechtsverletzungen charakterisieren, und für solche, die lediglich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit involvieren. Die Aburteilung aller

¹⁸ So namentlich in den süddeutschen, aber auch in einzelnen norddeutschen Staaten. Bayr. Pol. Str.G.B. vom 26. Dez. 1871, abg. durch G. vom 28. Febr. 1880, 20. März 1882, 9. Febr. 1892, 12. Mai 1898; Württembg. Pol. Str.G.B. vom 2. Okt. 1839, abg. durch G. vom 27. Dez. 1871, 12. Aug. 1879, 4. Juli 1898; Bad. Pol. Str.G.B. vom 31. Okt. 1863, abg. durch G. vom 31. Dez. 1873, 14. April 1882, 17. April 1884, 7. Mai 1890; Hess. Pol. Str.G.B. vom 10. Okt. 1871, abg. durch G. vom 27. Nov. 1872, 21. Dez. 1881, 26. Juni 1889, 25. Febr. 1895; Braunschw. G. wegen Bestrafung der Polizeiübertretungen vom 27. Nov. 1872, abg. durch G. vom 21. Dez. 1881, 26. Juni 1889, 25. Febr. 1895; Anh. Dess. Pol. Str.G.B. vom 29. März 1855, auf das ganze Herzogt. ausgedehnt durch G. vom 1. Juli 1864.

¹⁹ Preuß. Str.G.B. vom 14. April 1851 §§ 332 ff.; R.Str.G.B. §§ 360 ff.

²⁰ L. v. Stein, Verwaltungslehre. T. IV. S. 31; Gneist, Rechtsstaat² S. 113; Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preußen 1880 S. 7; Art. Polizeiverordnungen R.L. 3, 85; Rosin S. 27; Thoma 1, 54.

²¹ Rosin, Art. Polizeistrafrecht W¹ 2, 273; Frank, Studien zum Polizeistrafrecht 1897; weitere Literatur bei Frank, Kommentar, Abschnitt 29: Übertretungen S. 599; Mayer 1, § 22; Thoma 1, 82; Fleiner S. 74.

²² Thoma 1, 54¹¹ faßt den Begriff des Polizeistrafgesetzes etwas enger.

²³ Über ein besonderes Verwaltungsstrafrecht vgl. 5⁷.

²⁴ Einen Überblick über die verschiedenen Ansichten gibt v. Lilienthal R.L. 3, 73; Rosin W¹ 2, 274.

²⁵ Ebenso: Binding, Handb. d. Strafrechts 1, 512; v. Liszt, Strafrecht § 25; Rosin W¹ 2, 276.

dieser Vergehen ist Sache der ordentlichen Gerichte. Das den Polizeibehörden zustehende provisorische Straffestsetzungsrecht²⁶ ist nicht von der materiellen Beschaffenheit der verbrecherischen Handlung, sondern nur von der Höhe der darauf gesetzten Strafe abhängig. Bei der Aburteilung der sogenannten Polizeivergehen finden demnach auch alle die Grundsätze Anwendung, die für die Aburteilung von Verbrechen überhaupt in Betracht kommen. Insbesondere darf auch bei sogenanntem polizeilichem Unrecht eine Verurteilung des Täters nur stattfinden²⁷, wenn ihm ein Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) zur Last gelegt werden kann²⁸.

2. Polizeiverwaltungsgesetze heißen die Gesetze, die den Polizeibehörden die Befugnis zum Erlaß von Geboten und Verbote beilegen²⁹. Sie bilden, da sie die Tätigkeit von Verwaltungsbehörden regeln, einen Bestandteil des Verwaltungsrechtes. Da die von den Polizeibehörden ausgehenden Gebote und Verbote allgemeiner und spezieller Natur sind, treten sie in der Form von Verordnungen und von Verfügungen auf.

Polizeiverordnungen³⁰ sind allgemeine Anordnungen der Polizeibehörden, die den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen unter Androhung von Strafen gewisse Handlungen gebieten oder verbieten. Die Polizeiverordnungen haben, da sie allgemeine Vorschriften (Rechtssätze) enthalten, materiell den Charakter von Gesetzen. Die Polizeibehörden besitzen daher das Recht zu ihrem Erlaß nur, sofern es ihnen durch Gesetz ausdrücklich beigelegt ist. Eine solche Beilegung hat aber fast in allen, jedenfalls in allen größeren deutschen Staaten stattgefunden³¹. Da die Polizeiverord-

²⁶ Die Straffestsetzungen der Polizeibehörden unterliegen einer dreifachen Beschränkung: a) Sie haben einen bloß provisorischen Charakter. Dem davon Betroffenen steht binnen einer Woche der Antrag auf gerichtliche Entscheidung zu; b) sie sind nur in bezug auf Übertretungen zulässig; c) die Strafen sind Haft im Höchstbetrage von vierzehn Tagen, Geldstrafe oder Haft, die an deren Stelle tritt, und Einziehung verwirkter Gegenstände.

Die Finanzbehörden dürfen nur Geldstrafen verhängen. Der Betroffene kann binnen einer Woche auf gerichtliche Entscheidung antragen, wenn er nicht eine landesgesetzlich zulässige Beschwerde an die höhere Verwaltungsbehörde ergreifen will. Ist die Geldstrafe nicht einzutreiben, so erfolgt die Umwandlung in Freiheitsstrafe durch gerichtliche Entscheidung. Vgl. Meyer-Anschütz § 180.

²⁷ Rosin S. 265; W¹ 2, 276; Thoma 1, 85.

²⁸ Die Darstellung des sogenannten Polizeistrafrechtes ist also grundsätzlich nicht Aufgabe des Verwaltungsrechtes. Aber auf vielen Gebieten des Staatslebens ergänzen sich die gesetzlichen, mit Strafbestimmungen versehenen Gebote und Verbote und die polizeilichen Tätigkeiten in der Weise, daß die Behandlung der einen von der der anderen nicht getrennt werden kann. Wo dies der Fall ist, wird sich das Verwaltungsrecht der Verpflichtung nicht entziehen können, auch das für sein eigenes Verständnis notwendige strafrechtliche Material in seine Darstellung mit hineinzuziehen.

²⁹ Rosin S. 27; Thoma 1, 54.

³⁰ Meyer-Anschütz § 160; vgl. außerdem namentlich Loening S. 231; Gneist, Art. Polizeiverordnungen R.L. 3, 85; Rosin S. 27; Art. Polizeiverordnungen W¹ 2, 279; Mayer 1, 273; Thoma 1, 59; Fleiner S. 73.

³¹ Preuß. G. über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850, §§ 5—19; V. über die Polizeiverwaltung in den neu erworbenen Landesteilen vom 20. September 1867, §§ 5—17; Org.G. vom 30. Juli 1883, §§ 136—45; Kr.O. vom

nungen namentlich dazu dienen sollen, das allgemeine Strafrecht durch Bestimmungen lokalen Charakters zu ergänzen, ist nach den meisten Gesetzgebungen die Befugnis zu ihrem Erlaß nur den Orts- und Bezirkspolizeibehörden eingeräumt, während die zentralen Verwaltungsorgane Verordnungen mit Strafandrohung nur kraft einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung für den einzelnen Gegenstand zu erlassen berechtigt sind³². Im übrigen besteht zwischen der Gesetzgebung der einzelnen deutschen Staaten ein Unterschied³³. Die süddeutschen Staaten haben im Anschluß an die umfassende Kodifikation ihres sogenannten Polizeistrafrechtes die polizeilichen Verordnungsbefugnisse möglichst spezialisiert und überlassen den Behörden nur den Erlaß der Gebote und Verbote, während die Strafe im Gesetze selbst festgestellt ist. Dagegen erteilen das preußische Recht und die sich ihm anschließende Gesetzgebung der meisten norddeutschen Staaten den Polizeibehörden allgemeinere Ermächtigungen und geben ihnen auch die Befugnis der Straffestsetzung. Die Gesetze bestimmen nur, welche Strafen in den Verordnungen angedroht werden dürfen; es sind meist Geldstrafen bis zu einem bestimmten Betrage. Die zum Erlaß der Verordnungen berechtigten Subjekte sind die Polizeibehörden. Auch da, wo dieser Erlaß von der Zustimmung einer kommunalen Vertretung abhängig ist, bleibt die Polizeibehörde Inhaber des Verordnungsrechtes. Die erwähnte Zustimmung ist nur eine Voraussetzung, die erfüllt sein muß, ehe es in Anwendung gebracht werden darf. Die Polizeiverordnungen dürfen keine Bestimmungen enthalten, die sich mit den bestehenden Gesetzen oder den Polizeiverordnungen höherer Behörden in Widerspruch befinden. Die Verordnungen der niederen Behörden müssen den höheren zur Kenntnisnahme vorgelegt werden; diese besitzen die Befugnis, sie außer Kraft zu setzen. Nach einigen Gesetzgebungen sind die Verordnungen der niederen Behörden sogar erst dann vollstreckbar, wenn die höhere Behörde binnen bestimmter Zeit keinen Widerspruch erhoben, oder sie ausdrücklich bestätigt hat.

Die Polizeiverfügung³⁴, sofern sie ein Gebot oder Verbot enthält, ist eine konkrete Anordnung der Polizeibehörde, durch die

19. März 1881 § 62; G. vom 12. Juni 1889 § 3; Lauenb. G. über die Polizeiverwaltung vom 7. Jan. 1870 §§ 6, 8, 11; Bayr. Pol.Str.G.B. Art. 1—15; Sächs. G. über Kompetenzverhältnisse zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden vom 28. Jan. 1835, § 2. St.O. §§ 101, 102. St.O. für mittlere und kleinere Städte Art. IV, § 8. L.G.O. § 72; Württemb. G. vom 27. Dez. 1871, Art. 51—57; Bad. Pol.Str.G.B. §§ 23—29; Hess. G., betr. die innere Verwaltung und die Vertretung der Kreise und Provinzen vom 12. Juni 1874 in der Fassung vom 8. Juli 1911 Art. 64 u. 65. St.O. vom 8. Juli 1911 Art. 129b. In Elsaß-Lothringen sind die früheren französischen Vorschriften maßgebend.

³² Ausdrücklich ausgesprochen in Preußen (G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 § 136). Auch die übrigen Gesetze gehen meist von demselben Gesichtspunkte aus. Vgl. Rosin S. 189.

³³ Vgl. auch Loening S. 234; Rosin S. 48; Thoma 1, 225; Fleiner S. 73.

³⁴ Rosin, Art. Polizeiverfügungen W. 1 2, 269; Mayer 1, 273; Thoma 1, 63; Fleiner S. 169.

eine bestimmte Handlung oder Unterlassung befohlen wird³⁵. Sie stellt keine Rechtssätze fest, sondern begründet subjektive Pflichten, also Rechtsverhältnisse. Die Polizeibehörden bedürfen zum Erlaß derartiger Verfügungen einer ausdrücklichen Ermächtigung durch ein Gesetz, und diese dürfen keine Anordnung enthalten, die mit einem Gesetz in Widerspruch steht³⁶. Eine polizeiliche Verfügung kann entweder den Zweck haben, einen Einzelnen zur Erfüllung gesetzlicher Pflichten anzuhalten; in diesem Falle ist sie eine bloße Ausführung der Gesetze. Oder sie kann darauf ausgehen, jemandem eine durch Gesetz nicht begründete Pflicht aufzuerlegen, in diesem Falle hat sie den Charakter einer Tätigkeit, die nach freiem Ermessen der Polizeibehörde innerhalb gesetzlicher Schranken ausgeübt wird.

Die polizeilichen Verfügungen konnten früher im Wege der Beschwerde angegriffen werden. Die höhere Instanz, an welche die Angelegenheit dadurch gebracht wurde, hatte dann über die Rechtmäßigkeit und über die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der Verfügung zu urteilen. Nur ausnahmsweise wurde gegen polizeiliche Verfügungen die Beschreitung des Rechtsweges zugelassen³⁷. Durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist dagegen die Möglichkeit gegeben, die Polizeiverfügungen im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens anzugreifen, wenn sie den Gesetzen nicht entsprechen oder den davon Betroffenen in seinen Rechten verletzen. Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte beruht in Bayern und Anhalt auf einer Reihe von Spezialbestimmungen, in Preußen, Baden und Württemberg auf einer Generalklausel³⁸. Mit

³⁵ Beispiele: das Gebot der Hilfeleistung in Fällen gemeiner Not, des Auseinandergehens einer Versammlung, der Räumung einer Grube; das Verbot des Aufenthaltes an einem Orte (Ausweisung); der Verbreitung eines Preßerzeugnisses, der Abhaltung einer Versammlung, des Betriebs geräuschvoller Gewerbeanlagen. Zu den Polizeiverfügungen dieser Art gehören auch die Polizeimaßregeln, die auf eine persönliche Freiheitsberaubung hinausgehen, wie z. B. Verhaftung und Unterbringung im Arbeitshaus. Sie enthalten ein polizeiliches Gebot, den Befehl sich in das Haftlokal oder das Arbeitshaus zu begeben. Eine Anwendung physischen Zwanges tritt erst dann ein, wenn der von dem Befehl Betroffene ihm nicht Folge leistet.

³⁶ Georg Meyer hatte die Ansicht vertreten, die Polizei bedürfe zum Erlaß von Polizeiverfügungen keiner ausdrücklichen Ermächtigung durch ein spezielles Gesetz. Dazu bemerkt Anschütz (Meyer-Anschütz § 178³): „Diese Auffassung über das Verhältnis der Verwaltung, namentlich der Polizei, zum Gesetz findet sich allein noch bei Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht S. 36, der von Rosin, Schmollers Jahrbuch 9, 308 überzeugend widerlegt worden ist. Sie steht seitdem in der Wissenschaft allein (vgl. Laband 2, 193¹; Anschütz, Pr. Verw.Bl. 12, 84³) und hat auch in der Praxis keine Zustimmung gefunden. Das preuß. O.V.G. verwirft sie in der Entscheidung 12, 400 ausdrücklich.“ — Vgl. auch Rosin S. 18; Thoma 1, 107.

³⁷ Nach dem preuß. G. über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen vom 11. Mai 1842 §§ 1, 2 konnte der Rechtsweg dann beschritten werden, wenn es sich um Verletzung eines zum Privateigentum gehörenden Rechtes handelte und die Befreiung von der auferlegten Verpflichtung auf Grund einer besonderen gesetzlichen Vorschrift oder eines speziellen Rechtstitels behauptet wurde. Ähnliche Bestimmungen bestanden in Anhalt (G. über die Polizeiverwaltung vom 1. Juli 1864 § 26).

³⁸ In Preußen kann gegen polizeiliche Verfügungen nach Belieben des Verletzten entweder der Weg der Beschwerde bei der höheren Verwaltungsbehörde oder der Weg der Verwaltungsklage beschritten werden, und im

der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Rechtsweg gegen polizeiliche Verfügungen beseitigt worden³⁹. Eine formelle Rechtskraft der polizeilichen Verfügungen besteht insofern, als der, gegen den eine derartige Verfügung ergangen ist, sie nach Ablauf einer gewissen Frist nicht mehr angreifen kann. Der Begriff der materiellen Rechtskraft dagegen findet auf Polizeiverfügungen keine Anwendung. Insbesondere ist die Polizeibehörde an die von ihr erlassenen Verfügungen nicht gebunden. Sie kann eine ergangene Verfügung zurücknehmen und eine zurückgenommene oder in der Beschwerdeinstanz aufgehobene von neuem erlassen. Nur wenn eine Verfügung durch verwaltungsgerichtliches Erkenntnis aufgehoben ist, ist ein wiederholter Erlaß derselben nicht zulässig. Dagegen darf die Polizeibehörde eine vom Verwaltungsgericht bestätigte Verfügung zurücknehmen. Auch die Partei, die mit einem Einspruch gegen eine polizeiliche Verfügung zurückgewiesen ist, kann ihn bei einer neuen Verfügung desselben Inhalts wieder erheben.

III. Die Verwaltungsorgane haben, da ihre Tätigkeit in der Ausübung staatlicher Herrschaftsrechte und in der Verwaltung staatlicher Anstalten besteht, die auf diese bezüglichen Rechtsgrundsätze aber nur durch den betreffenden Staat selbst festgestellt werden können, lediglich die Rechtsquellen des eigenen Landes anzuwenden. Ausländisches Verwaltungsrecht ist für sie ohne Bedeutung.

Da das Verwaltungsrecht im Gegensatz zum Privatrecht nicht die Begründung und Regelung individueller Rechte, sondern die Verwirklichung öffentlicher Interessen bezweckt, so äußern Änderungen im Rechtszustande ihre Einwirkung auf alle bestehenden Rechtsverhältnisse und schwebenden Angelegenheiten⁴⁰. Die Verwaltungsorgane einschließlich der Verwaltungsgerichte haben in der Regel die Rechtsvorschriften in Anwendung zu bringen, die zu der Zeit, in der sie eine Verfügung ergehen lassen oder eine Entscheidung treffen,

ersteren Falle findet gegen die letztinstanzliche Entscheidung im Verwaltungswege stets noch die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Die Klage kann in beiden Fällen nur darauf gestützt werden, daß: 1. entweder die Verfügung durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechtes den Kläger in seinen Rechten verletze; 2. oder die tatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden (G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, §§ 127—131). Aus denselben Gründen ist in Baden, abgesehen von gewissen gesetzlich bestimmten Ausnahmefällen, die Anfechtung von Polizeiverfügungen beim Verwaltungsgerichtshofe zulässig (Verw.Ger.G. (§ 4). In Württemberg kann der durch eine polizeiliche Verfügung Betroffene, kraft der Generalklausel des dortigen Gesetzes, dieselbe auf Grund der Behauptung anfechten, daß sie rechtlich nicht begründet, und daß er dadurch in einem ihm zustehenden Rechte verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet sei. (Württ. G. Art. 13.) In Anhalt besteht eine Verwaltungsgerichtsbarkeit in bezug auf Polizeiverfügungen, abgesehen von Spezialbestimmungen, nur in dem Umfange, in dem früher der Rechtsweg beschritten werden konnte.

³⁹ Preuß. L.V.G. vom 30. Juli 1883 § 127.

⁴⁰ Die Verwaltungsgesetze haben in der Regel keine rückwirkende Kraft, sie kann ihnen aber beigelegt werden, wenn — vgl. Fleiner S. 85 — sie sich als gewollt aus dem Zusammenhange des neuen Gesetzes ergibt.

sich in Geltung befinden. Auch bei Entscheidungen in der Beschwerde- und Berufungsinstanz sind die inzwischen ergangenen Gesetze zu berücksichtigen. Wenn ein Verwaltungsakt auf Grund der Behauptung angefochten wird, daß er dem bestehenden Rechte zuwider sei, ist bei der Entscheidung über das Rechtsmittel das Recht zugrunde zu legen, das zur Zeit der Vornahme des Verwaltungsaktes in Geltung war.

7. Literatur des Verwaltungsrechts¹.

§ 7.

Wissenschaftliche Bearbeitungen des Verwaltungsrechtes stammen erst aus neuerer Zeit. Das Verwaltungsrecht hat aber Vorläufer in anderen Wissenschaften gehabt, von denen es sich allmählich als selbständige Disziplin loslöste. Im wesentlichen bestehen für das Verwaltungsrecht zwei Anknüpfungspunkte. Der eine liegt im Staatsrecht. Die Wissenschaft des Staatsrechtes umfaßte ursprünglich sowohl den Stoff, den man jetzt als Verfassungsrecht oder Staatsrecht im engeren Sinne, als den, welchen man als Verwaltungsrecht zu bezeichnen pflegt. Die staatsrechtlichen Werke aus der Zeit des alten deutschen Reiches und des deutschen Bundes enthalten daher neben dem verfassungsrechtlichen auch verwaltungsrechtliches Material, wenn auch letzteres gegenüber dem ersteren in den Hintergrund tritt. Der zweite Anknüpfungspunkt liegt in der Polizei- und Kameralwissenschaft. Diese Disziplinen stellten sich die Aufgabe, den künftigen Beamten die Kenntnisse zu überliefern, deren sie bei Ausübung ihrer Tätigkeit auf dem Gebiete der inneren und Finanzverwaltung bedurften. Die Bearbeiter behandelten aber die von ihnen erörterten Fragen mehr vom politischen, als vom Rechtsstandpunkte; es kam ihnen weniger darauf an, Rechtsgrundsätze zu entwickeln, als Gesichtspunkte zweckmäßigen Verhaltens aufzustellen.

Diese Art wissenschaftlicher Bearbeitung der auf die Verwaltung bezüglichen Disziplinen konnte genügend erscheinen, so lange das Verwaltungsrecht im wesentlichen auf Verordnungen und Instruktionen der höheren Verwaltungsorgane beruhte. Als aber im Laufe des 19. Jahrhunderts die gesetzliche Regelung des Verwaltungsrechtes immer weiter fortschritt, konnte die bisherige Behandlung nicht mehr für genügend erachtet werden. Zuerst fingen die Systeme des partikulären Staatsrechtes an, dem Verwaltungsrecht eine eingehendere Darstellung zu widmen. Bahnbrechend war in dieser Beziehung

¹ Die Literatur zum deutschen Verwaltungsrecht ist seit dem Erscheinen der ersten Auflage dieses Werkes (1883) bis zur Unübersichtlichkeit angewachsen. Zur Entlastung der Literaturangaben zu den einzelnen Paragraphen sei hiermit ein für alle Male auf die betreffenden Artikel der Hand- und Wörterbücher verwiesen. Die Literatur ist nur soweit angeführt, als sie zum Text in Beziehung steht oder zu seiner Ergänzung herangezogen werden muß. Insbesondere wurde auf eine Aufzählung der einzelnen Artikel der verschiedenen Hand- und Wörterbücher und der zahlreichen Kommentare zu den Reichs- und Landesgesetzen verzichtet.

Robert von Mohl² in seinem Staatsrecht des Königreiches Württemberg. Ihm schlossen sich Pözl³ für Bayern und v. Rönne⁴ für Preußen an. Diese Schriftsteller verfolgten allerdings überwiegend praktische Zwecke; sie wollten den Behörden und der Bevölkerung des Landes die Kenntnis des Rechtszustandes vermitteln. Von einem allgemeineren Gesichtspunkte hat zuerst R. Gneist⁵ das Verwaltungsrecht behandelt. Es ist ein nicht hoch genug zu schätzendes Verdienst seiner Schriften über englisches Verwaltungsrecht, auf die Bedeutung des Verwaltungsrechtes für das konstitutionelle Staatsleben hingewiesen zu haben. Nach ihm hat namentlich Lorenz von Stein durch seine Schriften über Verwaltungslehre zur Förderung der verwaltungsrechtlichen Wissenschaft beigetragen⁶. Wenn diese auch keineswegs einen spezifisch juristischen Charakter haben, so machen sie doch im Gegensatz zu den früheren Werken über Polizeiwissenschaft neben anderen Gesichtspunkten auch die juristischen geltend und zeichnen sich durch Berücksichtigung der deutschen, englischen und französischen Gesetzgebung aus.

Unter dem Einfluß dieser Anregungen hat sich das Verwaltungsrecht in Deutschland während der letzten Jahrzehnte zu einer selbständigen Wissenschaft entwickelt⁷. Es ist als eigene Disziplin in den Lehrplan der Universitäten aufgenommen worden und hat schon eine reichhaltige Literatur hervorgebracht.

1. An zusammenfassenden Werken über deutsches und allgemeines Verwaltungsrecht sind zu nennen⁸.

Gerhard Anschütz, Verwaltungsrecht: 1. Justiz und Verwaltung. Systematische Rechtswissenschaft. (Die Kultur der Gegenwart. Teil II. Abteil. VIII.) 1906, S. 336.

Edmund Bernatzik, Verwaltungsrecht: 2. Polizei und Kulturpflege. Systematische Rechtswissenschaft. 1906, S. 337.

Fritz Fleiner, Institut des Deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 1912.

² v. Mohl, Staatsrecht des Königreiches Württemberg, 2 Teile 1829, 2. Aufl. 1840.

³ Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verwaltungsrechts 1856, 3. Aufl. 1856. Vgl. dazu Piloty, Abhandlg. f. Laband (1908) 1, 255.

⁴ v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie 1856, 4. Aufl. 1881/84.

⁵ R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen 1869. — Vgl. Loening S. 25.

⁶ L. v. Stein, Verwaltungslehre. Teil I, 2. Aufl., 1869. Teil II—VII, 1. Aufl., 1866—68, davon Teil III und V, Abt. 1—3, 2. Aufl., 1882—84. Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes. 3. Aufl., 3 Bde., 1888. — Vgl. Loening S. 25; Mayer I, 17⁵. — An sonstigen Werken über Verwaltungslehre sind zu nennen: Gerstner, Die Grundlehren der Staatsverwaltung. Bd. I, II, Abt. 1, 1862/64; v. Inama-Sternegg, Verwaltungslehre in Umrissen 1870. — Vgl. § 5⁹.

⁷ Fleiner, Umbildung zivilrechtlicher Institute durch das öffentliche Recht, 1906, S. 8: Aus einer Mischlehre, welche Geschichte, Politik und Nationalökonomie bunt vermengte, ist die Wissenschaft des deutschen Verwaltungsrechtes zum Range einer juristischen Disziplin herangewachsen, die mit derselben streng juristischen Methode, durch welche die Wissenschaft des Zivilrechtes groß geworden ist, es unternommen hat, die Rechtsgrundsätze für die Beurteilung der Verhältnisse der öffentlichen Verwaltung zu gewinnen.

⁸ Vgl. Zorn, Die Entwicklung der Staatsrechtswissenschaft seit 1866. Jahrb. d. öffentl. R. (1907) 1, 76: Verwaltungsrecht.

A. v. Kirckenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht. 1885.

Edgar Loening, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. 1884.

F. F. Mayer, Grundsätze des Verwaltungsrechtes. 1862.

Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. 2. Bde. 1895—96⁹.

Ernst v. Meier, Verwaltungsrecht. Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler, 6. Aufl. 1904. 2, 693¹⁰.

Georg Meyer, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. 2 Bde. 1883 2. Aufl. 1893—94¹¹. 3. Aufl. bearbeitet von Franz Dochow. 1910.

Hermann Rösler, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. 1. Bd.: Das soziale Verwaltungsrecht. 2. Abteilg. 1872—73¹².

O. v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht. 1884.

O. v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. 1880.

Karl Freih. v. Stengel, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. 1886¹³.

Die Bearbeitung des Verwaltungsrechtes erfolgt nach zwei Methoden, der sog. staatswissenschaftlichen und der sog. juristischen Methode¹⁴. Erstere lehnt sich vor-

⁹ Vgl. Jellinek, Verw.Arch. 5, 304; G. Meyer, H.P.Oe.⁴ 3, 11. 197; Zorn, Jahrb. d. öff. R. 1, 79; Fleiner S. 45.

¹⁰ Die 7. Auflage (Band 4) bringt eine Bearbeitung des Deutschen Verwaltungsrechtes von Schoen, außerdem des Gewerberechts von Flesch-Hiller, des Verkehrsrechts von Blume, des Finanzrechts von Strutz, des sozialen Versicherungsrechts von Laß und sonstiger Materialien des Verwaltungsrechtes (Sicherheitspolizei, Gesundheitspolizei, Armen-, Schul- und Bauwesens) von Dochow.

¹¹ Vgl. Jellinek, Grünhuts Zeitschr. (1898) 32, 533; Otto Mayer, Arch. f. öff. R. II, 157; Sartorius, Verw.Arch. 3, 384; 5, 182.

¹² Loening S. 25; Meyer-Anschütz § 176³; Rosin, Annalen 1883 S. 310.

¹³ Laband, Arch. f. öff. R. 2, 162.

¹⁴ Zorn, Jahrb. d. öff. R. 1, 79; Mayer 1, 19⁸; Fleiner S. 44. —

Georg Meyer, H.P.Oe.⁴ 3, II. 197 über das Deutsche Verwaltungsrecht von Otto Mayer: „Dieses Werk weist in seiner Anlage gegenüber den früheren Arbeiten eine bedeutsame Verschiedenheit auf. Während letztere das s. g. staatswissenschaftliche System zugrunde legen, d. h. sich in ihrer Systematisierung an die Verwaltungslehre anschließen und die einzelnen Verwaltungsgebiete nach Maßgabe ihrer materiellen Verschiedenheit behandeln, geht ersteres lediglich von formal juristischen Gesichtspunkten aus und enthält wesentlich nur eine juristische Konstruktion der verwaltungsrechtlichen Institute. Für eine rein juristische Betrachtung hat die in dem genannten Buche befolgte Methode zweifellos eine gewisse Berechtigung. Aber es erscheint nicht wünschenswert, daß diese Art der Darstellung die allein herrschende wird. Es wäre daher zu bedauern, wenn dasselbe ganz in formal juristischen Erörterungen aufginge und seine Fühlung mit der Verwaltungslehre vollständig verlöre. — Vgl. auch Jellinek, Verw.Arch. (1897) 5, 305: Die einzelnen Verwaltungszweige und ihre Unterabteilungen, die sich nach den Objekten der Verwaltung gliedern, bieten juristisch nicht bloß Anwendungsfälle allgemeiner verwaltungsrechtlicher Grundsätze, sondern enthalten auch eine Fülle von speziellen Rechtsätzen publizistischer Natur, die nur aus dem Wesen des betreffenden Verwaltungszweiges heraus verstanden werden können: auch unter rein juristischen Gesichtspunkten gibt es ein Finanz-, Gewerbe-, Post-, Eisenbahn-, Wege-recht usw. Das empfindet auch die deutsche Praxis ganz richtig, die verlangt, daß in Verwaltungsgerichtshöfen Richter sitzen, die in den verschiedenen Verwaltungszweigen tätig waren. Ein guter Verwaltungsrichter muß auch die Objekte der Verwaltung kennen, in deren Medium die allgemeinen Rechtsbegriffe sich mannigfaltig individualisieren und durch besondere Normen ergänzt werden. Daher ist und bleibt ein spezieller Teil des Verwaltungsrechtes nach dem bisher befolgten System ein wissenschaftliches Bedürfnis juristischer Art, selbst wenn in einem solchen sich die Grenze zwischen den einzelnen Arten von Rechtsätzen nicht mit voller Genauigkeit sollte ziehen lassen, so daß sie schließlich den Charakter von „Konglomeraten“ ver-

wiegend¹⁵ an die einzelnen Verwaltungszweige an, (so Loening, Georg Meyer)¹⁶ letztere sucht die Rechtsvorschriften zu Rechtsinstituten zusammenzufassen (so Otto Mayer, Fleiner¹⁷.)

2. Die Werke über deutsches Staatsrecht enthalten meist auch eine kurze Behandlung der Hauptgrundsätze und einzelner Lehren des Verwaltungsrechts. Zu nennen sind:

G. Anschütz, Deutsches Staatsrecht. Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler. 6. Aufl. 1903. 2, 451.

A. Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.

C. F. v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechtes. 3. Aufl. 1880.

A. Haenel, Deutsches Staatsrecht. Bd. I. 1892.

P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. 4 Bde. Bd. 1 u. 2: 1911—12; Reichsstaatsrecht 6. Aufl. 1912.

Georg Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. bearbeitet von Gerhard Anschütz. 1905.

L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2 Bde. 2. Aufl. 1876—77.

H. Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 2. Bde. 1881—86.

Ph. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. 1895—97.

3. Von neueren partikularrechtlichen Bearbeitungen des Staats- und Verwaltungsrechts sind zu nennen:

C. Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts in Preußen und dem Deutschen Reiche. 3. Aufl. 1910.

G. A. Grotefend, Lehrbuch des preußischen Verwaltungsrechtes. 2. Bd. 1890—92.

Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche. 21. Aufl. 1912.

K. Parey, Handbuch des preußischen Verwaltungsrechts. 2. Bde. 1887.

L. v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 4. Aufl. 3. u. 4. Bd. 1883; 5. Aufl. bearbeitet von Zorn. 1. u. 2. Bd. 1899. 1906. Ergänzungsband: P. Schoen, Das Recht der Kommunalverbände. 1897.

schiedener Rechtsdisziplinen gewinnen. Ist doch auch im Staatsrecht ein Hinübergreifen ins Privat-, Straf- und Prozeßrecht nicht ganz zu vermeiden, da ja das im Leben Ungeteilte durch die trennende Begriffsarbeit der Wissenschaft selbst in der Theorie nicht gänzlich auseinander gehalten werden kann. — Vgl. auch Spiegel § 56¹⁴.

¹⁵ Fleiner S. 44: Die besten von ihnen enthalten auch bereits einen Bestand von „allgemeinen Lehren“ des deutschen Verwaltungsrechts. Allein beim Anknüpfen an ein rein äußerliches, für die Zwecke der Verwaltungspraxis geschaffenes Gerippe ist vielfach das, was juristisch zusammengehört und eine einheitliche rechtliche Erscheinung bildet, auseinandergerissen worden. Über der Analyse der einzelnen Rechtsvorschriften ist die Synthese, die Zusammenfassung zu Rechtsinstituten, zu kurz gekommen. — Vgl. Kormann, Grundzüge eines allgemeinen Teils des öffentlichen Rechts, Annalen 1911, S. 850.

¹⁶ Auch die Bearbeiter des Landesstaatsrechts in dem Werke „Das öffentliche Recht der Gegenwart“. Vgl. Anm. 18.

¹⁷ Mayer I, 18: Das Verwaltungsrecht ist eine besondere Art des öffentlichen Rechts und soll als solche zur Darstellung kommen. Der Anschluß an die Verwaltungslehre ist dafür nicht notwendig. Er bietet doch mancherlei Nachteile. Juristisch Zusammengehöriges wird notwendig dabei auseinandergerissen (ebenso Fleiner S. 45, vgl. Anm. 15), und für manches rechtlich Bedeutsame ist in diesem System überhaupt kein Platz zu finden. — Thoma, Jahrb. d. öff. R. 4, 217: Ein logisch konstruiertes System des überreichen Rechtsstoffes kann nur gefunden werden durch Unterscheidung der Verwaltungstätigkeiten nach der Verschiedenheit ihrer Rechtsgrundlagen, ihrer Rechtsgrenzen und ihrer Rechtskontrollen.

H. Schulze, Das preußische Staatsrecht. 2. Bd. 2. Aufl. 1890 S. 164.
M. v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht. 3. Bde. 1896; Staatsrecht des Königreichs Bayern. 3. Aufl. bearbeitet von Graßmann. 1903.
Bruck, Staats- und Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen. 3 Bde. 1907—09.

Otto Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts. 1886.

K. Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 1903¹⁸.

K. Göz, Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg. 1902.

C. E. Leuthold, Das königlich sächsische Verwaltungsrecht. 1878.

Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. 1909¹⁵.

E. Walz, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden. 1909¹⁶.

W. van Calker, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen. 1913¹⁸.

W. Schücking, Das Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg. 1911¹⁸.

A. Rhamm, Das Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig. 1908¹⁸.

4. Von Sammelwerken, die Artikel verwaltungsrechtlichen Inhalts enthalten, sind zu nennen:

Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, herausgegeben von K. Freih. v. Stengel. 2 Bde. 1890. 3 Ergzbde. 1892—97. 2. Aufl. herausgegeben von M. Fleischmann als Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. 3 Bde. 1911 ff.

Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, herausgegeben von v. Bitter. 2. Bde. 2. Aufl. 1911.

Lexikon des in Bayern geltenden Verwaltungs-, Staats- und Polizeistrafrechts, von Fischer. 1910.

Handwörterbuch des sächsischen Verwaltungsrechts, herausgegeben von von der Mosel. 12. Aufl. 1912.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, herausgegeben von Conrad, Elster, Lexis und Loening, 8 Bde. 3. Aufl. 1909—11.

Rechtslexikon, als zweiter Teil der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, herausgegeben von v. Holtzendorff. 3 Bde. 3. Aufl. 1880—81.

Staatslexikon, herausgegeben von J. Bachem. 3. u. 4. Aufl. 1908—12.

Staatslexikon von Rotteck und Welcker. 14 Bde. 3. Aufl. 1856—66.

Deutsches Staatswörterbuch, herausgegeben von Bluntschli und Brater. 11. Bde. 1857—70.

Bluntschlis Staatswörterbuch in 3 Bänden, herausgegeben von E. Loening. 3. Bde. 1872.

Wörterbuch der Volkswirtschaft. 2 Bde., herausgegeben von L. Elster. 3. Aufl. 1911.

Handbuch der Politik. 2 Bde., herausgegeben von Laband, Wach u. a. 1912.

5. Die Zahl der Zeitschriften, in denen verwaltungsrechtliche Fragen Bearbeitung finden, ist so umfangreich, daß von einer auch nur annähernd vollzähligen Aufzählung Abstand genommen werden muß. Die deutsche Juristenzeitung, Das Recht, und andere Zeitschriften bringen regelmäßig eine Übersicht über die wichtigsten Zeitschriften und die in ihnen enthaltenen Abhandlungen. Zu nennen sind namentlich:

Annalen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, von Band 3 ab unter dem Titel: Annalen des Deutschen Reiches,

¹⁸ Diese Werke gehören zum systematischen Teil des Werkes: Das öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Huber, Jellinek, Laband und Piloty. Sie enthalten (mit Ausnahme des sächsischen Staatsrechts von Otto Mayer) auch eine Bearbeitung des Verwaltungsrechts unter Zugrundelegung der staatswissenschaftlichen Methode.

In der „Bibliothek des öffentlichen Rechts“, herausgegeben von Scholz und Storek, erscheinen kürzere Bearbeitungen des Staats- und Verwaltungsrechts der deutschen Einzelstaaten.

herausgegeben von Hirth und Seydel, dann von Dyroff und v. Eheberg, erscheinen seit 1868.

Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Grünhut seit 1874.

Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reiches, herausgegeben von v. Holtzendorff. 4. Bde. Leipzig 1871—76. Neue Folge unter dem Titel: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, herausgegeben von Brentano und v. Holtzendorff, seit Bd. 5 (1877) von Schmoller.

Archiv für öffentliches Recht, herausgegeben von Laband, Otto Mayer, Jellinek und Piloty seit 1886.

Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, herausgegeben von Schultzenstein und Keil, seit 1892.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, jetzt herausgegeben von Bücher, erscheint seit 1844.

Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, erscheint seit 1859.

Jahresbericht für Nationalökonomie und Statistik, herausgegeben von Hildebrand, jetzt von Conrad, Lexis, Loening und Waentig seit 1863.

Zeitschrift für Politik seit 1907.

Unter den partikularrechtlichen Zeitschriften sind namentlich zu nennen:

Preußisches Verwaltungs-Blatt. Wochenschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege in Preußen, herausgegeben von v. Kamptz seit 1879.

Blätter für administrative Praxis, zunächst in Bayern, seit 1851, herausgegeben von Brater und Luthardt, dann von Seydel und Krazeisen.

Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung im Königreich Sachsen, herausgegeben von O. Fischer, jetzt von Schelcher, seit 1880.

Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern.

Sächs. Arch. für Rechtspflege.

Württemb. Zeitschrift f. Rechtspflege und Verwaltung.

Jahrbücher der württembergischen Rechtspflege, herausgegeben von den Mitgliedern des Oberlandesgerichtes und dem Vorstand der Anwaltskammer seit 1889.

Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege, begründet von E. Loening, seit 1869, jetzt herausgegeben von Lewald.

Zeitschrift für Staats- und Gemeindeverwaltung im Großherzogtum Hessen, seit 1877.

Zeitschrift für Verwaltung und Rechtspflege im Großherzogtum Oldenburg seit 1874.

Juristische Zeitschrift für das Reichsland Elsaß-Lothringen seit 1876.

Zeitschrift für Rechtspflege im Herzogtum Braunschweig.

Blätter für Rechtspflege in Thüringen und Anhalt.

Mecklenburgische Zeitschrift für Rechtspflege und Rechtswissenschaft.

6. Für die Ausbildung des Verwaltungsrechtes sind seit Begründung der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte von großer Bedeutung geworden. Sammlungen derartiger Entscheidungen sind:

Soergel, Jahrbuch der Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht. 1. Jahrgang 1907/08. 1909.

Warneyers Jahrbuch. 1. Jahrgang. 1909.

Entscheidungen des königlichen (preußischen) Oberverwaltungsgerichtes, seit 1877, dazu als Ergänzungsbände: Entscheidungen des königlich preußischen Oberverwaltungsgerichtes in Staatssteuersachen, seit 1893.

Kunze und Kautz, Die Rechtsgrundsätze des königlich preußischen Oberverwaltungsgerichtes, begründet von Parey. 4. Aufl. 3 Bde. 1905—06 und Ergänzungsbände.

v. Kamptz, Die Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts. 4 Bde. 1897—98 und Ergänzungsbände.

Kamptz und Delius, Rechtsprechung des Reichs- und Kammergerichts auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts. 2 Bde. 1906—07 und Ergänzungsband. Sammlung von Entscheidungen des bayrischen Verwaltungsgerichtshofes, seit 1881.

Reger, Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden auf dem Gebiete des auf reichsgesetzlichen und gemeinrechtlichen Bestimmungen beruhenden Verwaltungs- und Polizeistrafrechtes, seit 1880.

Jahrbücher des kgl. sächs. Oberverwaltungsgerichts, herausgegeben von Mitgliedern des Gerichtshofes, seit 1902. — Rechtsgrundsätze des kgl. sächs. Oberverwaltungsgerichts. Beilage zur Zeitschr. f. Prax. u. Gesetzgeb. d. Verwaltung. 1, 1905; 2, 1907.

Die Rechtsprechung des Großherzoglich badischen Verwaltungsgerichtshofes I (1864—90), II (1891—94), herausgegeben von F. Wielandt. 1891 u. 1895. III 1896—1910) herausgegeben von Behr 1911.

Zahlreiche verwaltungsgerichtliche Erkenntnisse sind außerdem in den partikularrechtlichen und anderen juristischen Zeitschriften abgedruckt.

7. Die neuesten Gesetze, Verordnungen u. dgl. werden in der Deutschen Juristen-Zeitung aus den amtlichen Publikationsorganen des Reiches und der Einzelstaaten zusammengestellt.

8. Über die Fortschritte auf dem Gebiete des gesamten öffentlichen Rechts unter besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsrechts berichten:

Jahrbuch des öffentlichen Rechts, herausgegeben von Jellinek, Laband und Piloty, seit 1907.

Jahrbuch des Verwaltungsrechts, herausgegeben von Stier-Somlo, seit 1907. (1. Jahrgang betrifft die Erscheinungen des Jahres 1905.)

9. Sammlungen, in denen verwaltungsrechtliche Abhandlungen veröffentlicht werden:

Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie und Fleischmann.

Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, herausgegeben von Zorn und Stier-Somlo.

Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, begründet von G. Meyer und Jellinek, fortgeführt von Jellinek, Anschütz und Fleiner.

10. Quellensammlungen:

Zum deutschen Reichsstaatsrecht, von Triepel, 2. Aufl. 1907; Nachtrag 1911; Zum Verwaltungsrecht des Deutschen Reiches von v. Stengel 1902. Zum Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Bayern, von Rehm 1902, mit Ergänzung 1907. — Sartorius, Sammlung von Reichsgesetzen und Verordnungen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts², Nachtrag 1911.

Außerdem sind zu nennen:

Anschütz-Dochow, Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preußen. 2. Aufl. 1908.

Stier-Somlo, Sammlung in der Praxis oft angewandter Verwaltungsgesetze und Verordnungen für Preußen. 1912.

Stier-Somlo, Sammlung preuß. Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts². 1913.

v. Brauchitsch, Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. 7 Bde. und Ergänzungen.

Fleiner, Staatsrechtliche Gesetze Württembergs. 2. Aufl. 1907.

Ruck, Verwaltungsrechtliche Gesetze Württembergs I (1911), 2 (1912).

11. Praktika:

Fleiner, Verwaltungsfälle zum akademischen Gebrauch. 1908.

Anschütz, Fälle und Fragen des Staats- und Verwaltungsrechts. 1911.

Baer, Staats- und Verwaltungsrechtspraktikum. 1912.

8. Verwaltungsorganisation¹.

Einleitung.

§ 8.

Die öffentliche Verwaltung wird ausgeübt durch Staatsbehörden und Selbstverwaltungskörper.

I. Staatsbehörden heißen die staatlichen Organe, die zur Ausübung eines begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ des Staates berufen werden. Die Mitglieder der Behörden heißen Beamte², die Behörden haben nicht den Charakter besonderer Rechtssubjekte, sondern den staatlicher Organe. Das Wort Amt bezeichnet den Inbegriff der Geschäfte, welche den Wirkungskreis eines Beamten ausmachen, und das durch einen Beamten oder eine Mehrheit von Beamten repräsentierte Organ des Staates. Im letzteren Sinne ist es gleichbedeutend mit Behörde. Besteht eine Behörde aus mehreren Beamten, so ist sie kollegialisch oder bureaumäßig organisiert. Im ersteren Falle beruhen alle ihre Beschlüsse auf einer Abstimmung, bei der die Majorität den Ausschlag gibt, im anderen Falle liegt die alleinige Entscheidung in den Händen des Chefs der Behörde, dem gegenüber die anderen Mitglieder nur den Charakter von Gehilfen haben. Man unterscheidet Zentral-, Provinzial- und Lokalbehörden³, je nachdem sich ihr Geschäftsbereich auf den ganzen Staat oder nur auf einen Teil erstreckt.

Amtsbezirk heißt das Gebiet, innerhalb dessen einer Behörde obrigkeitliche Befugnisse zustehen, Zuständigkeit (Kompetenz)⁴

¹ Eine eingehendere Darstellung der Verwaltungsorganisation findet sich bei Meyer-Anschütz §§ 106 ff.; vgl. ferner G. Meyer, Die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern H.P.O.⁴ 3, II. 247; Loening S. 37; v. Meier, Enzyklopädie⁶ 2, 653; Fleiner § 6. — G. Meyer-Anschütz, Art. Behörden W² 1, 388; Fleischmann W² 1, 393.

² Beamte sind Personen, die einem politischen Gemeinwesen (Reich, Staat, Kommunalverband) kraft eines besonderen staatsrechtlichen Aktes zur Leistung von dauernden Diensten in Unterordnung unter ein vorgeseztes Organ verpflichtet sind. Die Beamten haben die Pflicht zur Ausübung ihrer Amtsfunktionen, die Pflicht des Gehorsams gegenüber den Anordnungen ihres Vorgesetzten, die Pflicht zur Beobachtung eines achtungswürdigen Verhaltens. Sie genießen einen umfassenden strafrechtlichen Schutz. Man unterscheidet Berufsbeamte, die aus dem öffentlichen Dienste ihren Lebensberuf machen, und Personen, welche die Tätigkeit im öffentlichen Dienste nur auf Zeit oder als Nebenbeschäftigung neben anderen Berufsgeschäften übernommen haben. Vgl. ausführlich Meyer-Anschütz § 143. — Die Anstellung der Beamten erfolgt durch Verwaltungsakt (ebenso u. a. Anschütz S. 589; Mayer 2, 221; Fleiner S. 172) nicht durch Vertrag (so u. a. Laband I, 446; Loening S. 119; Jellinek, System S. 209). Weitere Literaturangaben bei Meyer-Anschütz § 144¹⁶ und ¹⁸ und Laband I, 448³ und 449¹; Eckstein, Der Beamtenbegriff im privaten und öffentlichen Recht. Arch. d. öff. R. (1911) 27, 487.

³ Vgl. § 9.

⁴ Im Gegensatz zum Kompetenzkonflikt (vgl. § 20) spricht man von Kompetenzstreit, wenn die Zuständigkeit zwischen mehreren Behörden desselben Ressorts (Gerichten oder Verwaltungsbehörden) streitig ist. Ein solcher

ist das Recht, gegenüber einer bestimmten Person von diesen Befugnissen Gebrauch zu machen. Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden bestimmt sich nach örtlichen und nach sachlichen Gesichtspunkten. Für die örtliche Zuständigkeit ist, sofern die Verwaltungstätigkeiten sich auf Grundstücke beziehen, die Lage des Grundstückes, sofern sie Personen zum Gegenstande haben, Wohnsitz und Aufenthalt entscheidend. In bezug auf die sachliche Zuständigkeit sind allgemeine Verwaltungsbehörden und Spezialbehörden zu unterscheiden. Die ersteren haben alle Verwaltungsbefugnisse auszuüben, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind, während sich die Tätigkeit der letzteren auf die ihnen ausdrücklich überwiesenen Verwaltungsgeschäfte beschränkt⁵.

II. Selbstverwaltungskörper. Selbstverwaltung⁶ bedeutet die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen, namentlich von obrigkeitlicher Gewalt, durch dem Staat untergeordnete öffentlich rechtliche Verbände. Dabei wird in erster Linie an die Kommunalverbände (1) gedacht, der Begriff jedoch nicht auf sie beschränkt, sondern auf andere öffentlichrechtliche Korporationen und auf Anstalten (2) ausgedehnt. Diese Verbände und Anstalten werden als Selbstverwaltungskörper⁷ bezeichnet. Sie bedienen sich zur Ausübung ihrer Befugnisse nicht berufsmäßiger Organe, können aber bei größerer Entwicklung des besoldeten Beamtentums nicht entbehren⁸.

1. Kommunalverbände heißen die Teile des Staates, die eine Organisation als besondere politische Gemeinwesen besitzen und denen die Erfüllung gewisser politischer Aufgaben übertragen ist. Sie sind Rechtssubjekte des öffentlichen und des Privatrechts, haben eigenes Vermögen, und innerhalb ihres Gebietes steht ihnen die Ausübung von Herrschaftsrechten zu. Ihre Organe gehen zum Teil aus Wahlen der Angehörigen des Kommunalverbandes hervor, zum Teil werden sie von anderen Organen des Kommunalverbandes eingesetzt. Die Kommunalverbände, deren Wirkungskreis ihrer Natur nach sachlich und örtlich begrenzt ist, zerfallen in Gemeinden (Stadt- und Landgemeinden) und in Kommunalverbände höherer Ordnung (Kreise, Bezirke, Provinzen). Ihre Tätigkeit und in allen wesentlichen Punkten auch ihre Organisation ist durch staatliche Gesetze geregelt, sie liegt

Kompetenzstreit wird im Instanzenzuge der Gerichte oder Verwaltungsbehörden erledigt.

⁵ Vgl. G. Meyer, Art. Zuständigkeit. W.¹ 2, 998.

⁶ Meyer-Anschütz § 106. — Über den Begriff der Selbstverwaltung vgl. namentlich Laband⁵ I, 102⁴ (Literatur); Loening S. 34; Jellinek, System S. 290; Staatslehre S. 616; Rosin, Annalen 1883 S. 305; Mayer I, 127; Fleiner S. 91; Preuß, Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, Handb. d. Politik I, 198 (Literatur).

⁷ Vgl. namentlich Fleiner § 7.

⁸ Vgl. Laband⁵ I, 103⁴. Nur ein sehr kleiner Teil der Beamten der Selbstverwaltung ist unbesoldet, die überwiegende Mehrzahl besteht aus angestellten Berufsbeamten, und andererseits werden in der unmittelbaren Staatsverwaltung in großer Zahl auch unbesoldete Beamte verwendet. Mit Ehrenbeamten allein kann die Selbstverwaltung ebenso wenig auskommen wie die unmittelbare Staatsverwaltung. — Fölsche, Das Ehrenamt in Preußen und im Reiche 1911.

hauptsächlich auf dem Gebiete der inneren und der Finanzverwaltung; dazu kommen einzelne Funktionen auf dem Gebiete der Militärverwaltung, namentlich solche, die sich auf die Verteilung der Militärlasten beziehen. Die Zuständigkeit der Kommunalverbände erstreckt sich auf alle innerhalb ihres Gebietes gelegenen Grundstücke und auf die Personen, die dort ihren Wohnsitz oder Aufenthalt haben. Angehörige der Kommunalverbände haben Anspruch auf Benutzung der Anstalten und Gewährung vermögensrechtlicher Leistungen. Alle Kommunalverbände unterstehen der staatlichen Aufsicht.⁹

2. Öffentlichrechtliche Korporationen. Vereine sind keine Organe der Verwaltung. Allerdings können gewisse Ziele, welche den Gegenstand staatlicher Verwaltungstätigkeit bilden, auch von Vereinen verfolgt werden. Aber sie werden dadurch nicht zu einem Gliede der öffentlichen Verwaltung. Ihre Beziehungen zu ihren Mitgliedern sind privatrechtlicher Natur. Die Zugehörigkeit der Einzelnen zum Verein beruht nicht auf gesetzlichen Vorschriften, sondern auf freiwilligem Beitritt. Der Verein besitzt gegenüber seinen Mitgliedern keinerlei Zwangsrechte, er ist, wenn er gegen sie vorgehen will, gezwungen, die Hilfe der Gerichte in Anspruch zu nehmen. Dies ändert sich auch dadurch nicht, daß ein Verein Korporationsrechte erhält, denn eine derartige Verleihung hat nur den Erfolg, ihn zu einem selbständigen Subjekte des Privatrechtes zu machen. Selbst der Umstand, daß Vereine oder Korporationen sich die Förderung gewisser öffentlicher Interessen zur Aufgabe stellen, läßt sie noch nicht aus dem Bereiche des Privatrechtes hinaustreten. Er kann zur Folge haben, daß zwischen ihnen und dem Staate nähere Beziehungen entstehen. Der Staat kann solchen Vereinen eine privilegierte Stellung einräumen, er kann Aufsichtsrechte über sie in Anspruch nehmen, er kann einen Beitrittszwang entweder allgemein durch Gesetz oder durch eine Anordnung der Behörde im einzelnen Fall aussprechen. Aber trotzdem bleiben die Vereine oder Korporationen doch lediglich privatrechtliche Subjekte. Subjekte des öffentlichen Rechtes werden sie erst dadurch, daß sie obrigkeitliche Gewalt besitzen. Derartige öffentlich rechtliche Korporationen können vom Staate für von ihm gewollte Zwecke errichtet, mit obrigkeitlichen Befugnissen ausgestattet und dadurch zu einem Gliede der öffentlichen Verwaltung werden. Es gibt aber auch öffentlich rechtliche Korporationen, die unabhängig vom Staate entstanden sind, deren obrigkeitliche Gewalt vom Staate nicht geschaffen, sondern nur anerkannt ist, so namentlich die Kirchen. Bei den öffentlichen Korporationen findet in der Regel ein Beitrittszwang statt, obwohl die Eigenschaft als öffentliche Korporation und der Beitrittszwang nicht notwendig zusammenfallen.

3. Öffentliche Anstalten¹⁰, die mit besonderer Rechtssubjektivität ausgestattet sind, können, ebenso wie die Korporationen,

⁹ Über das staatliche Aufsichtsrecht über die Selbstverwaltungskörper vgl. Meyer-Anschütz § 114; Mayer 2, 410; Fleiner S. 105.

¹⁰ Über die Errichtung und Verwaltung öffentlicher Anstalten vgl. § 11.

für die Erfüllung vom Staat gewollter Zwecke errichtet und dem Organismus der öffentlichen Verwaltung eingefügt werden¹¹.

¹¹ Rechtsentwicklung: Die deutsche Verwaltungsorganisation hat sich nicht im Anschluß an das Reich, „sondern in den einzelnen Ländern entwickelt“. (Literatur über die geschichtliche Entwicklung der deutschen Behördenorganisation bei Meyer-Anschütz § 107¹).

Im Mittelalter lagen die Verwaltungsbefugnisse wesentlich in den Händen des Landesherrn und seiner Beamten. Die Zentralverwaltung führte der Landesherr selbst mit Unterstützung seiner Hofbeamten; für die Beratung wichtiger Angelegenheiten versammelte er diese und Personen aus den einzelnen Teilen des Landes zu einem Rat. Seit dem 16. Jahrhundert entwickelten sich am landesherrlichen Hofe ständige Behörden mit kollegialer Organisation. Dies waren zunächst die Kanzleien oder Hofräte, später Regierungen genannt, für die allgemeine Landesverwaltung, die aber neben ihren Verwaltungsbefugnissen auch richterliche Funktionen ausübten, und die Hofgerichte ausschließlich für Gerichtsbarkeit. Von ersteren sonderten sich allmählich Spezialbehörden für einzelne Verwaltungszweige ab, so die Kammern (Amtskammern, Rentkammern) für die Domänenverwaltung, die Kriegsräte für die Heeresverwaltung, die Konsistorien für die Ausübung der landesherrlichen Kirchengewalt. Die Angelegenheiten, die der Landesherr sich zur persönlichen Erledigung vorbehalten hatte, wurden im Geheimen Rate beraten. Allmählich nahm aber dieser den Charakter einer selbständigen Behörde an; die Beratung des Landesherrn ging auf einen Ausschuß desselben, das Kabinett, über.

Für die lokale Verwaltung zerfielen die Territorien in drei Teile: die landesherrlichen Besitzungen, die Besitzungen der Ritterschaft und der land-sässigen Prälaten und die Städte. Auf den landesherrlichen Besitzungen wurde die Verwaltung durch einen landesherrlichen Beamten (Amtmann, Droste, Pfleger, Vogt) geführt, der in seinen Händen Justiz, Polizei und Domänenverwaltung vereinigte. In den Gebieten der Ritterschaft und der Prälaten bestand Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei des Gutsherrn. Die Städte hatten eine selbständige Verwaltung und die Ausübung einzelner Hoheitsrechte: sie regierten sich selbst durch ihren Rat. Die Landgemeinden standen unter dem Einfluß der Grundherren, wenn sie auch eine gewisse Beteiligung bei der Verwaltung ihrer Angelegenheiten bewahrt hatten. Zwischen den Organen der lokalen Verwaltung und den Zentralbehörden entwickelten sich Mittelbehörden.

Diese Organisation blieb in den meisten deutschen Territorien bis in das 19. Jahrhundert hinein bestehen. Nur im brandenburg-preussischen Staate vollzog sich schon seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts eine Umbildung. Hier bestellten die Landesherrn Kommissarien für die Militärverwaltung und für die Zwecke des Heeres zu erhebenden Steuern. Aus einer Verbindung dieses Amtes mit dem der ständischen Land- und Kreis-kommissarien entwickelte sich das Amt des Landrats, auf den auch Polizei und Kreisfinanzverwaltung überging. Als höhere Behörden über den Kommissarien fungierten die Provinzialkommissariate und das Generalkommissariat. Friedrich Wilhelm I. vereinigte die Provinzialkommissariate mit den Amtskammern zu Kriegs- und Domänenkammern. Letzteren wurde als Zentralbehörde das Generaldirektorium übergeordnet; unter ihnen standen die Landräte. In den Händen dieser Organe vereinigte sich schließlich die gesamte Polizei-, Militär- und Finanzverwaltung. Für die Regierung blieb nur noch die Gerichtsbarkeit und die Ausübung einzelner Landeshoheitsrechte übrig. So war die Trennung von Justiz- und Verwaltung in Preußen schon im 18. Jahrhundert im wesentlichen durchgeführt. Als Zentralorgane bestanden neben dem Generaldirektorium noch das Kabinettsministerium für die auswärtigen Angelegenheiten und das aus einer Umbildung des Geheimen Rates hervorgegangene Justizdepartement. (Loening, Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen. Verw.-Arch. 2, 217 ff.; 3, 94 ff.)

Im Laufe des 19. Jahrhunderts hat sich in allen deutschen Staaten eine vollständige Reorganisation der Verwaltung vollzogen. An die Stelle der kollegialen Geheimen Räte sind überall büreaumäßig organisierte Ministerien getreten. Justiz und Verwaltung ist getrennt worden. (Vgl. § 2.) Die lokale

I. Organisation der Verwaltung in den Einzelstaaten.

§ 9.

Die Staatsverwaltung erfolgt durch Zentralbehörden und Lokalbehörden¹.

I. An der Spitze der Staatsverwaltung steht in den monarchisch regierten Einzelstaaten der Monarch, der seine Rechte unter Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit der Minister ausübt. Ihm sind einzelne Verwaltungsgeschäfte zur persönlichen Erledigung vorbehalten. Im übrigen liegt die Zentralverwaltung in den Händen der bureaumäßig organisierten Ministerien, unter die sich die Geschäfte nach der materiellen Verschiedenheit verteilen². Die fünf Hauptdepartements sind: auswärtige Angelegenheiten, innere Angelegenheiten, Justiz, Krieg und Finanzen³. Doch haben die auswärtigen und die Kriegsministerien in vielen deutschen Staaten aufgehört zu bestehen. Andererseits sind vom Ministerium des Innern oft besondere Verwaltungszweige abgezweigt, so namentlich kirchliche und Unterrichtsangelegenheiten, Handel und Gewerbe, Landwirtschaft, öffentliche Arbeiten⁴. Die Minister vereinigen sich zur Beratung und Beschlußfassung über allgemeinere Angelegenheiten zu einem kollegialischen Ministerrat oder Staatsministerium. Die neben den Ministerien bestehenden Staatsräte sind nicht mehr von großer Bedeutung⁵. Dieser Organisation entspricht auch die von Elsaß-Lothringen, nur daß an die Stelle des Monarchen der Kaiser

Organisation hat eine systematischere und übersichtlichere Gliederung erhalten; überflüssige Zwischeninstanzen sind beseitigt worden. Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei ist aufgehoben. Neben den landesherrlichen Beamten sind Personen, die aus der Tätigkeit für den Staat keinen Lebensberuf machen, sogenannte Elemente der Selbstverwaltung, zur Teilnahme an den Verwaltungsgeschäften berufen worden. Die Gemeinden haben neue Verfassungen und eine größere Selbständigkeit erhalten; den Bürgern ist eine tätige Mitwirkung bei der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten beigelegt worden. Auch die größeren Bezirke des Staates sind als Kommunalverbände ausgestaltet und dadurch selbständige Rechtssubjekte des öffentlichen Rechtes geworden. Durch die Reformgesetzgebung ist die Selbstverwaltung auf die Erledigung staatlicher Geschäfte ausgedehnt und hat in den Kreisen, Bezirken und Provinzen eine weittragende Bedeutung erlangt. Nach der Gründung des Deutschen Reiches entstanden neben den Behörden der Einzelstaaten die Reichsbehörden. (Vgl. § 10.)

¹ Die Behörden der Zentralverwaltung sind sämtlich Staatsbehörden, die Lokalverwaltung ist eine Mischung von Staats- und Kommunalverwaltung. — Die Lokalbehörden zerfallen in Mittel- (Provinzial-, Bezirks-, Kreis-)behörden und in Lokalbehörden im engeren Sinne.

² Die Tätigkeit der Zentralbehörden erstreckt sich auf das ganze Staatsgebiet. Zu den Zentralbehörden gehören außer den Ministerien die Zentralstellen, denen die Leitung einzelner Verwaltungszweige in Unterordnung unter ein Ministerium übertragen ist (Steuerdirektionen, Zolldirektionen, Schulräte usw.), ebenso die obersten Verwaltungsgerichtshöfe.

³ In den kleineren Staaten pflegt man mehrere Departements unter einem Vorstand zu vereinigen. — In Waldeck steht an der Spitze der Verwaltung ein vom König von Preußen zu ernennender Landesdirektor. Vertrag zwischen Preußen und Waldeck und Pyrmont vom 2. März 1887.

⁴ Über die Gestaltung der Ministerien in den deutschen Staaten vgl. Meyer-Anschütz § 108⁴.

⁵ Vgl. Meyer-Anschütz § 108⁵.

tritt, der seine Verwaltungsbefugnisse teils selbst ausübt, teils durch einen Statthalter, der an der Spitze der Landesregierung steht, ausüben läßt. Unter diesem steht das Ministerium, dessen Chef den Titel Staatssekretär führt und das in Abteilungen zerfällt, an deren Spitze Unterstaatssekretäre stehen. Der Statthalter, nicht der Kaiser, ernennt und instruiert die Bevollmächtigten zum Bundesrat⁶.

In den freien Städten ist die Verwaltungsorganisation um vieles einfacher gestaltet, als in den monarchisch regierten Staaten⁷. An der Spitze der Verwaltung steht der Senat, der in Ausübung seiner Befugnisse durch Deputationen, die sich aus Senatsmitgliedern und Mitgliedern der Bürgerschaft oder anderen Bürgern zusammensetzen, und durch Behörden unterstützt wird. Diese Organe führen die Geschäfte der Staats- und der Stadtverwaltung. Für das Landgebiet besteht eine Gliederung in Verwaltungsbezirke, Gemeinden und höhere Kommunalverbände.

II. Die deutsche Lokalverwaltung ist eine Mischung von Staats- und Kommunalverwaltung.

1. Die unterste Stufe der Verwaltung bilden die Gemeinden⁸. Sie haben eine rein kommunale Organisation. Alle Organe der Gemeindeverwaltung gehen aus der Gemeinde selbst hervor. Der Staat beschränkt sich den Gemeinden gegenüber auf die Ausübung von Aufsichtsbefugnissen, ausnahmsweise erfolgt ihre kommissarische Verwaltung durch Staatsorgane. Die Tätigkeit der Gemeinden äußert sich in der Errichtung und Verwaltung allgemeiner Anstalten und sonstiger Fürsorge für die Bewohner und in der Ausübung von Hoheitsrechten⁹. Die der Gemeinde zustehenden obrigkeitlichen Befugnisse beruhen auf staatlichen Gesetzen. Die Gemeinden und ihre Organe werden im Bereiche der innern, der Militär- und Finanzverwaltung tätig: bei Ausübung der Ortspolizei, bei der Armenpflege, dem Schulwesen, dem Wegebau, der Krankenversicherung, der Führung der Stadesregister, bei den Militärlasten; bei der Verwaltung ihrer eigenen Finanzen, bei der Einschätzung und Veranlagung zu den Staatssteuern. In bezug auf die Verfassung der Gemeinden stehen sich zwei Systeme gegenüber¹⁰. Das erste, welches sich im Anschluß an die preußische Städteordnung vom 19. November 1808 entwickelt hat, charakterisiert sich dadurch, daß die Verfassung für Städte und Landgemeinden eine ver-

⁶ G. über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911 (R.G.Bl. § 225).

⁷ Lüders, Der Träger der Staatsgewalt in den freien Hansestädten. Annalen 1912 § 5; Perels, Studien zum Hamburgischen Öffentlichen Recht I, 1912.

⁸ Meyer-Anschütz § 110. — Literaturangaben in den verschiedenen Artikeln über Gemeinde W² 2, 39—156. — Matthias, Selbstverwaltung in Preußen² 1912.

⁹ Man unterscheidet den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde. Unter dem eigenen Wirkungskreis begreift man die Tätigkeiten, welche die korporative Organisation der Gemeinde, die Verwaltung ihres Vermögens, die Fürsorge für rein lokale Bedürfnisse zum Gegenstande haben. Der übertragene Wirkungskreis umfaßt solche Aufgaben, deren Erfüllung grundsätzlich dem Staate obliegen würde, in dessen Auftrage aber von den Gemeinden für ihren Bereich übernommen wird. Meyer-Anschütz § 109.

¹⁰ Die deutschen Gemeindegesetze sind zusammengestellt bei Meyer-Anschütz § 110 Anm.

schiedene ist. In den Städten besteht für die Verwaltung ein kollegialisch organisierter Magistrat mit einem Bürgermeister an der Spitze, dem als Vertreter der Bürgerschaft das Kollegium der Stadtverordneten zur Seite tritt. In den Landgemeinden wird die Verwaltung von einem Einzelbeamten (Bürgermeister oder Schulze) geführt, neben ihm steht entweder die Gemeindeversammlung oder ein gewählter Gemeindevorstand. Dieses System ist namentlich im Norden und Osten Deutschlands verbreitet; es besteht in den östlichen Provinzen Preußens, den Provinzen Hannover, Westfalen, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau, dem Königreich Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe, ferner in Sachsen-Koburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Anhalt und in Bayern diesseits des Rheins. Das zweite System, das seine Verbreitung wesentlich unter dem Einfluß der französischen Gesetzgebung erlangt hat, kennt nur eine einzige Art der Verfassung, die für Städte und für Landgemeinden gilt. Dieses System tritt in einer doppelten Gestaltung auf. Nach der ersten Gestaltung werden die Verwaltungsgeschäfte von einem Bürgermeister mit einem oder mehreren Beigeordneten geführt; die Befugnisse der Gemeindevertretung übt ein gewählter Gemeinderat aus. Diese Form der Gemeindeverfassung ist im westlichen und mittleren Deutschland herrschend, namentlich in der preußischen Rheinprovinz und der bayrischen Pfalz, ferner in Elsaß-Lothringen, Hessen, Sachsen-Weimar, den reußischen und schwarzburgischen Fürstentümern, Sachsen-Meiningen und Waldeck. Nach der zweiten Gestaltung ist zwar die Verfassung für Stadt und Land gleichfalls eine einheitliche, aber sie nähert sich mehr der städtischen als der ländlichen Verfassung, die Verwaltung wird von einem kollegialen Gemeinderat (Stadtrat) mit einem Bürgermeister (Schultheiß) an der Spitze geführt; als Gemeindevertretung fungiert ein Gemeindevorstand (Bürgerausschuß), an dessen Stelle in kleinen Gemeinden die Gemeindeversammlung tritt. Diese Gestaltung kommt in Württemberg und Baden vor. Allerdings gelten jetzt sowohl in Baden als im Regierungsbezirk Wiesbaden besondere Städteordnungen, aber die Verfassung ist für beide Arten der Gemeinden wesentlich gleichmäßig gestaltet. Neben diesen Organen kommen Ausschüsse und Deputationen zur Verwaltung einzelner Spezialangelegenheiten vor, welche sich aus Mitgliedern der Gemeindebehörden und andern Gemeindebürgern zusammensetzen. Die Besetzung der Gemeindeämter findet regelmäßig durch Wahl statt. Die Wahl der Gemeindevertretung erfolgt durch die Bürgerschaft; Bürgermeister, Beigeordnete und Magistratsmitglieder werden von der Bürgerschaft oder von der Gemeindevertretung, der Bürgermeister auch wohl von einem durch Magistrat und Stadtverordnete gebildeten Wahlkollegium gewählt. Die Ämter werden meist als Selbstverwaltungsämter bekleidet; berufsmäßige und besoldete Beamte sind die Bürgermeister der größeren Orte und eine Anzahl von Beigeordneten und Stadträten in großen Städten. Dem Staate steht über die Gemeinden eine Aufsicht zu, die sich in der Bestätigung der Gemeindebeamten, der Genehmigung wichtigerer Akte der Gemeindeverwaltung, der Befugnis, die Gemeindevertretung aufzu-

lösen und eine kommissarische Verwaltung der Gemeinde anzuordnen, äußert.

2. Die größeren Abteilungen des Staates kommen unter der Bezeichnung Kreise, Bezirke, Provinzen vor. Ihre Gliederung ist nach der Größe der Staaten außerordentlich verschieden. Preußen zerfällt in Provinzen, Regierungsbezirke, Kreise, und selbst letztere teilen sich meist noch in Unterabteilungen (Amtsbezirke, Ämter, Bürgermeistereien). Die Mittelstaaten haben eine zweifache Gliederung. Bayern zerfällt in Kreise und Distrikte, Sachsen in Kreishauptmannschaften und Amtshauptmannschaften, Württemberg in Kreise und Oberämter, Hessen in Provinzen und Kreise. Auch in Baden sind Kreise und Bezirke zu unterscheiden, doch dienen nur letztere den Zwecken der Staatsverwaltung, erstere sind reine Kommunalverbände. Elsaß-Lothringen hat eine Gliederung in Bezirke und Kreise, die den französischen Departements und Arrondissements entsprechen. Die kleineren Staaten kennen nur eine einmalige Einteilung; sie zerfallen in Bezirke, Kreise oder Ämter.

Die größeren Abteilungen des Staates hatten in älterer Zeit lediglich den Charakter von Staatsbezirken. Ihre Verwaltung lag in den Händen von berufsmäßigen und besoldeten Staatsbeamten. Auf diesem Standpunkte stehen jetzt nur noch einige kleine Staaten, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt.

In den meisten Staaten sind im Laufe des 19. Jahrhunderts die Bezirke zu Kommunalverbänden ausgestaltet worden¹¹. Sie haben den Charakter als selbständige Subjekte des öffentlichen Rechtes und eine eigene Organisation erhalten. Den kommunalen Organen wurden jedoch lediglich Funktionen der Vermögens- und Anstaltsverwaltung und beratende Befugnisse beigelegt. Die Ausübung der obrigkeitlichen Verwaltung blieb den staatlichen Behörden vorbehalten, welche aus besoldeten Berufsbeamten bestanden. Diesen Grundsätzen entspricht die ältere Gestaltung der preußischen Verwaltung, in welcher Oberpräsident, Bezirksregierung und Landrat als staatliche Organe, Kreisstände und Provinzialstände mit ihren Ausschüssen für die kommunale Verwaltung tätig waren. Eine ähnliche Organisation besteht auch jetzt noch in vielen Staaten. So fungieren in Bayern Kreisregierungen und Bezirksämter als staatliche Behörden, Landräte und Distriktsräte mit ihren Ausschüssen als kommunale Vertretungen. In Württemberg sind Kreisregierungen und Oberämter auf dem Gebiete der Staatsverwaltung tätig; die Oberamtsbezirke haben zugleich den Charakter von Kommunalverbänden, in denen die Amtsversammlungen als kommunale Vertretungen bestehen. Eine ähnliche Organisation ist vorhanden in Oldenburg (Amtshauptleute und Amträte), Sachsen-Meiningen (Landräte und Kreis Ausschüsse), Schwarzburg-Sondershausen (Landräte und Bezirks Ausschüsse), Waldeck

¹¹ Über Zweckverbände vgl. Nachtrag. — Der Zweckverband Groß-Berlin ist ein Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation (G. vom 9. Juli 1911). — In Preußen können Städte, Landgemeinden, Gutsbezirke, Bürgermeistereien und Landkreise zur Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben zu Zweckverbänden verbunden werden (G. vom 19. Juli 1911).

(Kreisamtmänner und Kreisvorstände), Schaumburg-Lippe (Amtshauptleute und Amtsversammlungen), Lippe (Amtshauptleute und Amtsgemeinderäte). Diesen Grundsätzen entspricht auch die französische Verwaltungsorganisation, die im wesentlichen in Elsaß-Lothringen bestehen geblieben ist. Hier fungieren Bezirkspräsidenten und Kreisdirektoren als staatliche Verwaltungsbeamte; ihnen stehen Bezirkstage und Kreistage als Vertretungen der Bevölkerung zur Seite, deren Befugnisse denen der französischen Generalräte und Arrondissementräte entsprechen.

Die neueste Entwicklung charakterisiert sich dadurch, daß sie Elemente der Selbstverwaltung auch zur Erledigung staatlicher Geschäfte und zur Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse herangezogen hat. Dagegen sind die Angelegenheiten der kommunalen Vermögens- und Anstaltsverwaltung den kommunalen Organen belassen worden. Diese Grundsätze haben, nachdem sie zuerst, wenn auch nur in beschränkter Weise, 1850 im Großherzogtum Sachsen-Weimar, in weiterem Umfange durch die badische Verwaltungsgesetzgebung des Jahres 1863 durchgeführt worden sind, ihre bedeutendste Verwirklichung in der preußischen Reformgesetzgebung der Jahre 1872 bis 1889 gefunden. In Preußen fungieren jetzt neben dem Oberpräsidenten, der Bezirksregierung und dem Landrat als staatliche Organe auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung der Provinzialrat, der Bezirksausschuß und der Kreisausschuß, welche sich aus staatlichen Berufsbeamten und Personen zusammensetzen, die von den Kreistagen bzw. Provinzialausschüssen gewählt werden. Die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten der Kreise und Provinzen liegt in den Händen der Kreisversammlungen (Kreistage) und Kreisausschüsse, der Provinziallandtage, Provinzialausschüsse und der vom Provinziallandtage gewählten Landesdirektoren. Ähnliche Organisationen sind auch in anderen Staaten durchgeführt. In Sachsen stehen an der Spitze der Amtshauptmannschaften und Kreishauptmannschaften Amtshauptleute und Kreishauptleute als staatliche Verwaltungsbeamte, ihnen treten gewählte Bezirks- und Kreisausschüsse zur Seite, welche an der obrigkeitlichen Verwaltung teilnehmen. Die kommunalen Angelegenheiten der Bezirke werden von den Bezirksversammlungen wahrgenommen. Baden zerfällt für die Zwecke der staatlichen Verwaltung in Bezirke, in welchen die aus Berufsbeamten bestehenden Bezirksämter im Verein mit den aus Elementen der Selbstverwaltung zusammengesetzten, auf ministerieller Ernennung beruhenden Bezirksräten die obrigkeitliche Verwaltung ausüben. Die Kreise haben lediglich den Charakter von Kommunalverbänden und werden durch Kreisversammlungen und Kreisausschüsse vertreten. In den hessischen Provinzen und Kreisen fungieren Provinzdirektoren und Kreisräte als staatliche Berufsbeamte, Kreistage und Provinzialtage als kommunale Vertretungen, Kreisausschüsse und Provinzialausschüsse als Organe sowohl für die kommunale als für die staatliche und obrigkeitliche Verwaltung. Die Bezirke in Sachsen-Weimar sind staatliche Verwaltungsbezirke, in ihnen nimmt neben dem Bezirksdirektor ein von den für die Landtagswahl bestellten Wahlmännern gewählter Bezirksausschuß an der

Verwaltung teil. Ähnliche Ausschüsse treten in beiden reußischen Fürstentümern den Landräten zur Seite. In den braunschweigischen und anhaltischen Kreisen bestehen als kommunale Organe Kreisversammlungen und Kreisausschüsse; die letzteren sind aber neben den Kreisdirektoren auch auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung tätig.

II. Organisation der Verwaltung des Reichs¹.

§ 10.

Die obersten Verwaltungsorgane des Reichs sind Kaiser und Bundesrat. Die Verwaltungsbefugnisse verteilen sich unter dieselben nicht nach einem grundlegenden Prinzip, sondern auf Grund einer Masse von Spezialbestimmungen, die bei den einzelnen Verwaltungsgebieten ihre Erwähnung finden.

An der Spitze der Reichsbehörden steht der Reichskanzler. Er ist der höchste Verwaltungsbeamte des Reichs, besitzt allein das Recht der verantwortlichen Kontratsignatur der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen und ist Chef aller Reichsbehörden. Der Reichskanzler kann in Verhinderungsfällen für den gesamten Umfang seiner Geschäfte und Obliegenheiten durch einen Generalstellvertreter oder für die Amtszweige, die sich in der eigenen Verwaltung des Reichs befinden, durch die Vorstände der höheren Reichsbehörden als Spezialvertreter vertreten werden².

Die Reichsbehörden sind, da das Deutsche Reich nur auf wenigen Gebieten eine unmittelbare Verwaltung besitzt, die Durchführung der Reichsgesetze vielmehr regelmäßig den Einzelstaaten überläßt und sich selbst nur die Aufsicht³ vorbehält, zum größten Teil reine Zentralbehörden⁴. Nur auf den Gebieten, auf denen das Reich unmittelbare Verwaltungsbefugnisse ausübt, die eine lokale Tätigkeit erfordern, z. B. auf dem des Post- und Telegraphenwesens, besteht eine in die einzelnen Teile des Reichs hinein verzweigte Behördenorganisation⁵.

¹ Meyer-Anschütz § 120; Laband⁵ 1, 346; Loening S. 73.

² G., betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878 (R.G.Bl. S. 7).

³ Kiefer, Das Aufsichtsrecht des Reichs über die Einzelstaaten 1909.

⁴ Vgl. § 9².

⁵ Rechtsentwicklung: Nach Gründung des Norddeutschen Bundes wurde eine Behörde für die Bearbeitung der dem Bundeskanzler überwiesenen Gegenstände der Bundesverwaltung errichtet. Sie führte den Namen Bundeskanzleramt, eine Bezeichnung, die seit der Gründung des Reichs in Reichskanzleramt übergang. Als zweite Reichsbehörde trat neben das Bundeskanzleramt das frühere preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, das, nachdem es durch den Etat auf den Bund übernommen war, die Bezeichnung auswärtiges Amt des Norddeutschen Bundes, später des Deutschen Reichs erhielt. Neben diesen beiden Behörden traten allmählich noch andere auf: die kaiserliche Admiralität, die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, das Reichseisenbahnamt, die Reichsbankbehörden. Es lösten sich ferner vom Reichskanzleramt im Laufe der Zeit einzelne Abteilungen los und wurden zu selbständigen Behörden, zuerst das Generalpostamt und die Generaltelegraphendirektion, dann das Reichsjustizamt und das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen, endlich das Reichsschatzamt. Generalpostamt und General-

Den amtlichen Verkehr des Reichskanzlers mit den Chefs der einzelnen Ämter vermittelt die Reichskanzlei.

Die dem Reichskanzler untergeordneten Reichsbehörden, deren Vorstände meist den Titel Staatssekretär führen, sind folgende⁶:

1. Auswärtiges Amt für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten. Von ihm ressortieren die Kaiserlichen Missionen und Konsulate.

2. Reichsamt des Innern für die Bearbeitung der Reichsangelegenheiten, für die Spezialbehörden nicht vorhanden sind. Als untergeordnete Behörden ressortieren von ihm: Zentralkommission der Monumenta Germaniae historica, Verteilungsstelle für die Kaliindustrie, Berufungskommission für die Kaliindustrie, Reichskommissare für das Auswanderungswesen, Reichs-Schulkommission, Technische Kommission für Seeschifffahrt, Reichs-Prüfungsinspektoren (Reichsinspektoren für die Seeschiffer- und Seesteuermannsprüfungen und für die Seedampfschiffs-Maschinenprüfungen), Ständige Ausstellung für Arbeiterwohlfahrt (Verwaltung und Beirat), Börsenausschuß, Berufskammer in Börsen-Ehrengerichtssachen, Bundesamt für das Heimatwesen, Schiffsvermessungsamt, Entscheidende Disziplinarbehörden (Disziplinarhof und Disziplinkammern), Behörden für die Untersuchung von Seeunfällen (Ober-Seeamt und Reichskommissare bei den Seeämtern), Statistisches Amt (Beirat für Arbeiterstatistik), Normal-Eichungskommission, Gesundheitsamt (Reichs-Gesundheitsrat), Biologische Anstalt für Land- und Forstwirtschaft (Beirat für Fragen der Land- und Forstwirtschaft), Patentamt, Reichsversicherungsamt, Physikalisch-Technische Reichsanstalt, Kanalamt, Aufsichtsamt für Privatversicherung (Versicherungsbeirat).

3. Reichs-Marineamt, die oberste Reichsbehörde für die Verwaltung der Kaiserlichen Marine. Ihm untersteht auch die Deutsche Seewarte.

4. Reichs-Justizamt für die dem Reiche obliegenden Geschäfte der Justizverwaltung.

5. Reichsschatzamt für die Finanzverwaltung des Reiches.

6. Reichs-Kolonialamt⁷.

telegraphendirektion wurden unter dem Generalpostmeister zu einer Behörde vereinigt und später als Reichspostamt bezeichnet. Das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen wurde infolge der Umgestaltung der Verfassung Elsaß-Lothringens durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 wieder aufgehoben. Für die Verwaltung der Reichsbahnen wurde ein besonderes Reichsamt errichtet. So blieb von dem Reichskanzleramt schließlich nur noch die sogenannte Zentralabteilung übrig, die seit dem 1. Januar 1880 die Bezeichnung Reichsamt des Innern annahm. Im Jahre 1889 wurde die Admiralität, die bisher Oberkommando und Marineverwaltung vereinigte, getrennt und für letztere ein besonderes Reichsmarineamt errichtet.

⁶ Die Anordnung der Reichsbehörden erfolgte nach dem Handbuch für das Deutsche Reich auf das Jahr 1912. Bearbeitet im Reichsamt des Innern.

⁷ Im Reichskolonialamt bearbeiten drei Abteilungen die Geschäfte der Zivilverwaltung, als vierte kommt hinzu die Militärverwaltung (Kommando der Schutztruppen). Dem Reichskolonialamt unterstehen auch die entscheidenden Disziplinarbehörden für die Schutzgebiete (Disziplinarhof und Disziplinkammer). — Die Zentralverwaltung für das Schutzgebiet Kiautschou untersteht dem Reichsmarineamt.

7. Reichs-Eisenbahnamt für die Ausübung des dem Reiche zustehenden Aufsichtsrechtes über die Eisenbahnen⁸.

8. Rechnungshof des Deutschen Reichs. Unter der Bezeichnung „Rechnungshof des Deutschen Reichs“ wird von der Königl. Preussischen Rechnungskammer die Kontrolle des Haushalts des Deutschen Reichs und des Landeshaushalts von Elsaß-Lothringen sowie des Haushalts der Schutzgebiete geführt. Auch die Rechnungen der Reichsbank unterliegen der Revision durch den Rechnungshof.

9. Verwaltung des Reichs-Invalidenfonds, die sich auch auf den Fonds für die Errichtung des Reichstagsgebäudes und auf den Hinterbliebenen-Versicherungsfonds erstreckt.

10. Reichs-Postamt für die Verwaltung des gesamten Post- und Telegraphenwesens des Reiches. Ihm untersteht auch die Reichsdruckerei.

11. Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen⁹.

12. Reichsmilitärgericht, der oberste Gerichtshof in militärischen Angelegenheiten für die gesamte bewaffnete Macht des Reichs.

13. Reichsbank¹⁰, das Reichsbankdirektorium für die Verwaltung der Reichsbank und das Reichsbankdirektorium für die Aufsicht über dieselbe.

14. Reichsschuldenkommission¹¹.

15. Reichsrayonkommission¹².

Nach eigenem Ermessen entscheiden in kollegialischer Beschlusfassung ohne Einfluß des Reichskanzlers die ihnen übertragenen Angelegenheiten als Verwaltungsgerichte¹³ folgende Behörden:

⁸ Handbuch VII: Wird gegen eine von dem Reichseisenbahnamt verfügte Maßregel Gegenvorstellung erhoben auf Grund der Behauptung, daß die Maßregel in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet sei, so hat das durch Zuziehung von richterlichen Beamten zu verstärkender Reichseisenbahnamt über die Gegenvorstellung selbständig und unter eigener Verantwortlichkeit in kollegialer Beratung und Beschlusfassung zu befinden.

⁹ Handbuch XI: Der Leitung des Reichsamts untersteht die Verwaltung und der Betrieb der dem Deutschen Reiche gehörigen sowie der sonst in die Verwaltung des Reichs übergegangenen Eisenbahnen. — Zum Ressort des Reichsamts gehört die Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen. Vgl. § 83.

¹⁰ Handbuch XIII: Die Reichsbank hat die Aufgabe, den Geldumlauf im Reichsgebiete zu regeln, die Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzarmachung verfügbaren Kapitals zu sorgen. § 91.

¹¹ Handbuch XIV: Die Reichsschuldenkommission für die Aufsicht über die Reichsschuldenverwaltung, die Kontrolle über die Verwaltung des Reichskriegsschatzes, über die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds und des Fonds für den Bau des Reichstagsgebäudes, über den Hinterbliebenenversicherungsfonds und über die An- und Ausfertigung, Einziehung und Vernichtung der Banknoten der Reichsbank.

¹² Handbuch XV: Die Reichsrayonkommission entscheidet endgültig über die Beschränkungen, denen die Benutzung des Grundeigentums innerhalb des Rayons der beständigen Befestigungen unterliegt, und insbesondere über Einsprüche gegen Anordnungen und Entscheidungen der Kommandanturen in Rayonangelegenheiten.

¹³ Vgl. Meyer-Anschütz § 136 S. 468; Laband⁵ 1, 421: Reichsverwaltungsgerichte.

1. Bundesamt für das Heimatwesen zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten unter den Armenverbänden über die Unterstützung Hilfsbedürftiger (§ 25);
2. das durch Richter verstärkte Reichs-Eisenbahnamt¹⁴;
3. die Reichsrayonkommission¹⁵;
4. das Patentamt für die Erteilung und Zurücknahme der Patente (§ 72);
5. das Ober-Seeamt bei Beschwerden gegen die Sprüche der Seeämter, die einem Seeschiffer, einem Seesteuermann oder dem Maschinenisten eines Seedampfers die Befugnis zur Ausübung seines Gewerbes entzogen oder einem hierauf gerichteten Antrage des Kommissars keine Folge gegeben haben (§ 82);
6. das Reichs-Versicherungsamt für die obere Leitung der Unfallversicherung sowie der Invaliditäts- und Altersversicherung.

9. Verwaltungsakte¹.

§ 11.

Verwaltungsakte² heißen die von den Verwaltungsorganen in Ausübung ihrer Befugnisse vorgenommenen Handlungen³. Die Verwaltung ist keine bloße Ausführung der

¹⁴ Vgl. Anm. 6.

¹⁵ Vgl. Anm. 10.

¹ Meyer-Anschütz § 177; Bernatzik S. 6; Hänel I, 122; Laband 2, 188; Loening S. 225; Mayer I, 94; Fleiner S. 163. — W. Jellinek, Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. 1908; Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte 1910; Grundzüge eines allgemeinen Teils des öffentlichen Rechts. Annalen 1911. S. 850, 904; 1912 S. 36, 114; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. 1913.

² Verwaltungssachen heißen die Angelegenheiten, die von den Verwaltungsorganen, Justizsachen, die von den Gerichten erledigt werden. Die Zuständigkeit der Gerichte erstreckt sich auf Privatrechtsstreitigkeiten und Strafsachen, während die Entscheidung der Verwaltungssachen einschließlich der dabei auftretenden Rechtsfragen in den Händen der Verwaltungsorgane liegen. Den Verwaltungsbehörden sind aber einzelne Zivilstreitigkeiten und Strafsachen zur Aburteilung überwiesen, und andererseits ist gegenüber gewissen Verfügungen die Beschreitung des Rechtsweges gestattet. Vgl. darüber Meyer-Anschütz § 180.

Angelegenheiten, die im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden erledigt werden, bezeichnet man als reine Verwaltungssachen (Beschlussachen) im Gegensatz zu den Verwaltungsstreitsachen, die zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gehören. Zur Verfolgung der reinen Verwaltungssachen dient die Verwaltungsbeschwerde, zur Verfolgung der Verwaltungsstreitsachen die Verwaltungsklage.

³ Vgl. G. Meyer im Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts § 177²: „O. Mayer I, 95¹ will den Begriff des Verwaltungsaktes auf obrigkeitliche Akte beschränken, weil das Wort eine Übersetzung des französischen „acte administrative“ sei. Diese Behauptung ist nicht zutreffend: der Begriff hat sich in Deutschland durchaus selbständig entwickelt (vgl. Jellinek, Verw.-Arch. 5. 306), und es besteht dabei keine Veranlassung, ihm entgegen dem klaren Wortlaut eine so eingeschränkte Bedeutung beizulegen.“ — Verwaltungsakt ist nach Mayer I, 95 ein der Verwaltung zugehöriger obrigkeitlicher Ausspruch, der dem Untertan gegenüber im Einzelfall bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll. — Thoma I, 52⁶ nennt in Übereinstimmung mit G. Meyer jede Art

Gesetze, sondern ein Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken. Die Verwaltungsakte zerfallen daher in Entscheidungen⁴, die ein bestehendes Gesetz auf einen konkreten Fall anwenden, und in Verfügungen im engeren Sinne, welche die Verwaltung nach eigenem Ermessen⁵ unter Beobachtung der Gesetze vornimmt.

Man unterscheidet Verwaltungsakte, die sich innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen, und solche, durch welche die Verwaltung zu anderen Rechtssubjekten in Beziehung tritt.

I. Die Verhältnisse des Verwaltungsorganismus beruhen auf dem Prinzip der Über- und Unterordnung. Die höheren Verwaltungsorgane haben gegenüber den niederen das Recht des Befehls, die niederen gegenüber den höheren die Pflicht der Folgeleistung. Die Befehle der höheren Verwaltungsorgane können in einer zweifachen Form ergehen: als Verfügungen, d. h. Anordnungen für konkrete Angelegenheiten, und als Verordnungen, d. h. als abstrakte oder allgemeine Vorschriften für eine Anzahl von individuell nicht bestimmten Fällen. Verordnungen dieser Art heißen Verwaltungsverordnungen oder Instruktionen. Für die innerhalb des Verwaltungsorganismus vorkommenden Verfügungen und Verordnungen ist eine bestimmte Art der Publikation nicht erforderlich; es genügt, wenn sie in authentischer Weise zur Kenntnis der Behörden oder Beamten gebracht werden. Die Mitteilung erfolgt bei Verfügungen stets durch Zufertigung. Auch Verwaltungsverordnungen können durch Zufertigung an sämtliche Behörden, für die sie erlassen sind, bekannt gemacht werden; es genügt aber auch, wenn sie in Blättern abgedruckt werden, welche diese zu halten verpflichtet sind.

Den höheren Verwaltungsorganen steht gegenüber den niederen ferner das Recht der Aufsicht⁶ zu. Dies Recht umfaßt zunächst die Befugnis, von der Tätigkeit der niederen Verwaltungsorgane Kenntnis zu nehmen. Die Kenntnisnahme kann durch eigene Tätigkeit der höheren Verwaltungsorgane erfolgen, oder es kann dazu eine Mitwirkung der niederen in Form der Berichterstattung notwendig werden. In dem Recht der Aufsicht ist außerdem die Befugnis ent-

von Tätigkeitsäußerung der Verwaltung einen Verwaltungsakt. — Laband 2, 178: Verwaltungsakt ist die Herbeiführung eines gewollten Erfolges. — Fleiner S. 167: Unter einem Verwaltungsakt versteht man die Handlung einer Verwaltungsbehörde, im Gegensatz zu den Betätigungen der beiden anderen staatlichen Funktionen. Der Ausdruck „Verwaltungsakt“ umfaßt daher tatsächliche Handlungen, wie Handlungen juristischer (privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher) Natur. In einem engeren Sinne dagegen ist als Verwaltungsakt nur die mit obrigkeitlicher Autorität vorgenommene Handlung einer Verwaltungsbehörde zu verstehen.

⁴ Meyer-Anschütz § 178; Laband 2, 194: Die Entscheidungen, auch diejenigen der Verwaltungsbehörden, sind ausschließlich durch Rechtssätze begründet; die Verfügungen, auch diejenigen der Gerichte, müssen zugleich rechtlich erlaubt und durch Zweckmäßigkeitsgründe gerechtfertigt sein; Mayer I, 100: Entscheidungen sind Verwaltungsakte mit rechtlich gebundenem Inhalt.

⁵ Über das Ermessen der Verwaltungsorgane vgl. § 15⁴.

⁶ Mayer 2, 410; Fleiner S. 89.

halten, im Falle eines unangemessenen oder pflichtwidrigen Verhaltens der niedrigen Organe die erforderlichen Maßregeln zu ergreifen. Diese Maßregeln sind Verfügungen, welche die Anordnungen niederer Verwaltungsorgane abändern oder diesen die Abänderung auftragen, oder Zwangsmaßregeln, durch die sie zur Erfüllung von Pflichten angehalten werden, oder Rügen und Ordnungsstrafen, die wegen Pflichtwidrigkeiten verhängt werden. Ein derartiges Einschreiten der höheren Verwaltungsorgane kann von Amtswegen erfolgen oder durch die Beschwerde einer beteiligten Privatperson veranlaßt werden. Dagegen ist in dem Recht der Aufsicht die Befugnis nicht enthalten, die Handlungen an Stelle der untergeordneten Behörde selbst vorzunehmen. Diese Befugnis kann den Verwaltungsbehörden nur gegenüber solchen untergeordneten Beamten zugesprochen werden, die lediglich als Hilfs und Vollstreckungsbeamte der vorgesetzten Stelle fungieren.

Die Aufsichtsbefugnisse stehen den höheren Staatsverwaltungsorganen gegenüber den niederen staatlichen und gegenüber den kommunalen Organen zu. Sofern letztere zur Mitwirkung bei der Ausübung staatlicher Verwaltungsbefugnisse, z. B. der Polizeigewalt, berufen werden, sind sie dem Organismus der Staatsbehörden vollständig eingegliedert. Die vorgesetzten Staatsbehörden können ihnen gegenüber alle vorher erwähnten Aufsichtsbefugnisse ausüben. Wo es sich dagegen um eigene Angelegenheiten der Kommunalverbände, z. B. um die Abfassung kommunaler Statuten und Akte der kommunalen Vermögensverwaltung handelt, findet eine derartige Unterordnung der Kommunalorgane unter die Staatsorgane nicht statt, deren Einfluß auf die Kommunalangelegenheiten sich in diesem Falle vielmehr in der Form der Bestätigung der betreffenden Akte äußert⁷. Ein besonderer Ausfluß der staatlichen Aufsicht über die Kommunalverbände ist endlich das Recht der Bestätigung gewisser Kommunalbeamten und der Auflösung kommunaler Vertretungen. Diese Befugnisse finden ihre Rechtfertigung in dem Umstande, daß die betreffenden Kommunalorgane entweder geradezu zur Ausübung staatlicher Funktionen oder doch wenigstens zur Ausübung von Tätigkeiten, die für das Staatsleben von großer Bedeutung sind, berufen werden, während den staatlichen Organen ein unmittelbarer Einfluß auf die Bestellung nicht zusteht.

Die höheren Reichsverwaltungsorgane haben unmittelbare Aufsichtsbefugnisse nur gegenüber den niederen Reichsverwaltungsbehörden auszuüben. Die Staats- und Kommunalbehörden der Einzelstaaten sind, soweit nicht reichsgesetzlich etwas anderes ausdrücklich festgesetzt ist, ihnen nicht unmittelbar untergeordnet; die Reichsorgane müssen sich bei Ausübung der Aufsichtsbefugnisse über sie der Vermittlung der Zentralbehörden der Einzelstaaten bedienen. Dagegen besteht auf den Gebieten der Reichskompetenz eine Aufsicht der höheren Reichsverwaltungsorgane, namentlich des Kaisers und des Reichskanzlers, gegenüber den Regierungen der

Einzelstaaten. Gegenstand dieser Aufsicht ist die Einhaltung der reichsgesetzlichen Vorschriften. Sie bewegt sich aber nicht in den Formen, die für den Verkehr zwischen höheren und niederen Behörden desselben Staates maßgebend sind. Die Befugnis der höheren Reichsorgane beschränkt sich darauf, die Abänderung solcher Anordnungen zu fordern, die sich mit den Reichsgesetzen nicht in Einklang befinden. Zweifel über die Anwendung und Auslegung von Reichsgesetzen, die dabei auftreten, entscheidet der Bundesrat. Der Ungehorsam gegenüber den Entscheidungen des letzteren kann die Verhängung der Exekution zur Folge haben.

II. Außerhalb des Organismus der Verwaltung lassen sich drei Gruppen von Verwaltungstätigkeiten unterscheiden:⁸ 1. der Verkehr mit anderen Staaten, 2. der vermögensrechtliche Verkehr mit Privatpersonen, 3. die Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse gegenüber den Untertanen.

1. Völkerrechtlicher Natur sind die Verwaltungstätigkeiten, welche den Verkehr mit anderen Staaten zum Gegenstande haben, also die Verwaltungsakte auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung⁹. Sie bewegen sich in den Formen der Mitteilung, der Unterhandlung und der Vertragsschließung. Von allen Verwaltungshandlungen entziehen sie sich am meisten einer gesetzlichen Regelung. Für die betreffenden Verwaltungsorgane, die Gesandtschaften und Konsulate, sind daher die Grundsätze des Völkerrechtes und die Instruktionen der vorgesetzten Behörden maßgebend. — Allerdings sind ihnen auch andere Befugnisse übertragen, die nicht gegenüber den fremden Staaten, sondern gegenüber den Angehörigen des eigenen Staates ausgeübt werden. So besitzen namentlich die deutschen Reichsgesandten und Reichskonsuln die Befugnis, für die Reichsangehörigen gewisse rechtsbegründende Akte und Beurkundungen vorzunehmen; den Konsuln steht sogar eine Polizeigewalt und in einzelnen außereuropäischen Ländern eine Jurisdiktion über die Reichsangehörigen zu. Die in Ausübung dieser Befugnisse vorgenommenen Akte haben ihrem materiellen Gehalte nach nicht den Charakter von Funktionen der auswärtigen Verwaltung. Sofern sie nicht, wie die als Ausfluß der konsularischen Jurisdiktionsbefugnisse vorkommenden Entscheidungen und Befehle, die Natur richterlicher Verfügungen besitzen, stehen sie ihrem materiellen Inhalte nach den Handlungen gleich, die sonst auf dem Gebiete der inneren Verwaltung vorkommen. Sie werden nur im Gegensatz zu diesen nicht innerhalb des Reiches, sondern im Auslande vorgenommen und sind deshalb den Organen der auswärtigen Verwaltung übertragen.

2. Die Verwaltungstätigkeiten, die den vermögensrechtlichen Verkehr mit Privatpersonen betreffen, beziehen sich, da der Staat in vermögensrechtlichen Beziehungen als Privatperson behandelt wird, in den Formen des Privatrechtes, sie äußern sich also im Abschluß von Rechtsgeschäften, namentlich von

⁷ Meyer-Anschütz S. 391; Art. Bestätigung W² 1, 435.

⁸ Gegen diese Einteilung Mayer 1, 10 und 11¹⁵; Kormann, System S. 49.

⁹ Vgl. § 4.

Verträgen, Leistungen und Empfangnahme von Leistungen aus ihnen, gerichtlicher Verfolgung der vermögensrechtlichen Ansprüche usw. Derartige Verwaltungsakte kommen vor beim Betriebe öffentlicher Anstalten (Post, Telegraph, Eisenbahnen, Banken, Versicherungsanstalten) und soweit der Staat die für seine Zwecke notwendigen Sachgüter im Wege des gewöhnlichen vermögensrechtlichen Verkehrs beschafft. Für diese Tätigkeiten sind die Vorschriften des Privatrechtes maßgebend, sofern nicht durch besondere Gesetze Spezialbestimmungen für einen einzelnen Verwaltungszweig erlassen sind. Verträge kann der Staat zur Erreichung seiner Zwecke abschließen, wenn sie das Gesetz zuläßt¹⁰.

3. Die Verwaltungsakte, durch welche die Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse stattfindet, bergen sich in den Formen des öffentlichen Rechtes. Derartige Verwaltungshandlungen kommen auf dem gesamten Gebiete der Verwaltung vor. Ihre Darstellung bildet die wesentlichste Aufgabe des Verwaltungsrechtes. Die regelmäßige Form, in der sie auftreten, ist die der Verordnung oder der Verfügung. Verordnungen in dem hier gebrauchten Sinne (Rechtsverordnungen) sind allgemeine oder abstrakte, die Untertanen verpflichtende Anordnungen der Verwaltungsorgane, Verfügungen dagegen Anordnungen für konkrete Angelegenheiten. Ihrem Inhalte nach sind die obrigkeitlichen Verwaltungsakte¹¹: Befehle, Erlaubniserteilungen, rechtsbegründende und rechtsaufhebende Akte, Feststellungen und Beurkundungen.

¹⁰ Loening S. 245; Laband 2, 188: Der Vertrag findet überall Anwendung, wo der Staat mit den ihm zustehenden Herrschaftsrechten die ihm obliegenden Aufgaben nicht zu erfüllen vermag. Jellinek, System S. 204; O. Mayer, Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Verträge, Arch. f. öff. R. 3, 1 ff. gibt zu, daß wahre Verträge auf dem Gebiete des Staatsrechtes nicht vorkommen, vielmehr die Kraft des Staatswillens bindend ist (S. 42), will aber trotzdem den Ausdruck öffentlich rechtlicher Vertrag beibehalten (S. 44); ebenso Theorie des französischen Verwaltungsrechtes S. 290 ff. Vgl. O. Mayer 1, 137³; Jellinek, Verw.-Arch. 5, 308, 310; Fleiner S. 190: Die Behörde darf zum Vertrag nur greifen in den Fällen, in denen das Gesetz die Vertragsform ausdrücklich zugelassen und dadurch auf die einseitige Regelung eines Rechtsverhältnisses verzichtet hat. — S. 192: Die Behörde behält, wenn der Weg des Vertrages nicht zum Ziele führt, die Möglichkeit, ihre Aufgabe durch Erlaß einer einseitigen Verfügung zu erfüllen.

¹¹ Gegen diese Einteilung wendet O. Mayer, Arch. f. öffentl. R. 3, 43 ein, daß auch durch Befehle und Erlaubniserteilungen Rechtsverhältnisse begründet würden. Dies ist richtig. Trotzdem unterscheiden sich diese wesentlich von den hier als rechtsbegründende Akte bezeichneten Verwaltungshandlungen. Die Befehle schon dadurch, daß sie nicht Rechte, sondern Pflichten begründen. Näher stehen den rechtsbegründenden Akten die Erlaubniserteilungen, da sie ebenso wie jene die Entstehung von Rechten zur Folge haben, weshalb man auch beide unter der Bezeichnung konstitutive Akte zusammenfaßt. Aber es besteht doch ein wesentlicher Unterschied zwischen ihnen. Die Erlaubniserteilungen geben dem Einzelnen nur die Ermächtigung zum Handeln, schaffen also ein Rechtsverhältnis, das lediglich zwischen ihm und der Behörde zum Ausdruck kommt. Die rechtsbegründenden Verwaltungsakte dagegen legen einer Person eine rechtliche Eigenschaft oder eine gegenüber dritten Personen bestehende rechtliche Befugnis bei oder rufen eine neue Rechtspersönlichkeit in das Leben, erzeugen also Rechtsverhältnisse, die nicht bloß gegenüber den Behörden, sondern auch gegenüber andern Rechtssubjekten von Bedeutung sind. Vgl. auch Bernatzik S. 9.

a) Befehle¹², also Gebote und Verbote. Sie haben den Charakter von allgemeinen oder speziellen Anordnungen. Die allgemeinen Verbote und Gebote enthalten Rechtssätze und beruhen auf Gesetzen und Verordnungen¹³, die speziellen begründen Pflichten¹⁴ bestimmter Personen, also Rechtsverhältnisse und beruhen auf Verfügungen¹⁵. Beispiele derartiger Gebote sind: das Gebot der Hilfeleistung in Fällen gemeiner Not, des Auseinandergehens einer Versammlung (Auflösung), der Tötung von Vieh bei Viehseuchen; Beispiele von Verboten: das Verbot des Aufenthalts an einem Ort (Ausweisung), der Verbreitung von Preßerzeugnissen (Beschlagnahme), der Abhaltung einer Versammlung unter freiem Himmel, des Betriebes von geräuschvollen Gewerbeanlagen in der Nähe von Kirchen, Schulen und öffentlichen Gebäuden.

b) Erlaubniserteilungen¹⁶ beziehen sich vorwiegend auf gewerbliche Tätigkeiten. Die Erlaubniserteilung ist ein polizeilicher Akt (Polizeierlaubnis)¹⁷, durch den jemandem die Vornahme einer Handlung, entweder einer Anlage oder einer persönlichen Tätigkeit gestattet wird¹⁸. Sie setzt also voraus, daß die Handlung nicht jedermann erlaubt ist, mit anderen Worten, daß eine gesetzliche Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit besteht. Ihre Bedeutung liegt darin, daß sie Handlungen, die anderen Personen verboten sind, für den, der die Erlaubnis erlangt, zu erlaubten machen.

¹² Loening S. 241; Mayer 1, 271: der Polizeibefehl; Thoma 1, 51: Der verpflichtende Polizeibefehl; Fleiner S. 163: Anspruchbegründende und pflichtbegründende Staatsakte. — Thoma 1, 53: Polizeibefehl ist jeder obrigkeitliche Befehl, der für die Zwecke der inneren Staatsverwaltung dem Untertan als solchem eine bestimmte Handlung oder Unterlassung gebietet.

¹³ Über Gesetze und Verordnungen vgl. § 6, I.

¹⁴ Thoma 1, 53: eine Pflicht zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Es ist dies, wenn es sich um einen verpflichtenden Polizeibefehl handelt, eine polizeiliche Pflicht.

¹⁵ Die Verfügung hat (vgl. § 6) die Regelung individueller und konkreter Angelegenheiten zum Gegenstand. — Loening S. 240: Die Verfügungen schaffen nicht neues Recht, sondern sie üben nur auf Grund des bestehenden Rechts die von demselben vorgesehenen Rechtswirkungen aus. — Mayer 1, 101; Fleiner S. 167; Thoma 1, 59; Kormann, Annalen 1912 S. 39; Rosin S. 11; G. Meyer, Art. Verfügung W¹ 2, 699; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung S. 200.

Verfügungen bedürfen, um die Pflicht der Folgeleistung für die davon betroffenen Personen zu begründen, einer ordnungsmäßigen Bekanntmachung durch schriftliche Zustellung oder mündliche Mitteilung. Verordnungen müssen, wenn sie für den ganzen Staat bestimmt sind, in der Gesetzsammlung publiziert werden; die lokalen Verordnungen werden durch dazu bestimmte Blätter oder in sonst üblicher Weise bekannt gegeben.

¹⁶ Die Erlaubniserteilung (Polizeierlaubnis) ist zu scheiden von der Konzession (Verleihung) von öffentlichen Anstalten. Vgl. Mayer 1, 287¹. — Die Konzession gehört zu den rechtsbegründenden Verwaltungsakten. Vgl. c. Ebenso Jellinek, System S. 109; Fleiner S. 303.

¹⁷ Die Polizeierlaubnis ist — nach der Bezeichnung Otto Mayers — ein „Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt“. — Mayer 1, 287; Fleiner S. 355. — Lagenstein, Die Gewerbe- und Polizeierlaubnis 1912 S. 42.

¹⁸ Z. B.: Errichtung und Betrieb gewerblicher Anlagen, Ausübung gewerblicher Tätigkeiten (§ 66); Erlaubnis zum Bauen (§ 75); Erlaubnis zum Jagen (§ 60) und Fischen (§ 61).

Die Erlaubnis kann daher auch nur bestimmten Personen erteilt werden; sie tritt niemals in der Form der Verordnung, sondern stets in der Form der Verfügung auf¹⁹. Sie muß, da sie sich als Beseitigung einer gesetzlichen Beschränkung für bestimmte Personen charakterisiert, stets auf einer gesetzlichen Ermächtigung beruhen. Ihre Erteilung kann ganz in das Ermessen des erteilenden Organes gestellt oder so geregelt sein, daß die Verweigerung nur aus gesetzlich bestimmten Gründen erfolgen darf. Im letzteren Falle bestehen wieder zwei Möglichkeiten. Die Erteilung kann an persönliche Eigenschaften des Nachsuchenden oder an sonstige tatsächliche Voraussetzungen, z. B. Beschaffenheit des Lokales, geknüpft sein, über die subjektives Ermessen entscheiden muß. Oder Erteilung und Verweigerung ist von bestimmten objektiven Tatbeständen, z. B. Befähigungsnachweisen, strafgerichtlichen Urteilen u. dgl. abhängig. Die Erlaubnis schafft ein subjektives öffentliches Recht auf Ausübung der betreffenden Tätigkeit.

Das aus der Erlaubnis hervorgehende Recht kann erlöschen durch Verzicht und Zurücknahme. Letztere ist regelmäßig nur aus gesetzlich bestimmten Gründen, ausnahmsweise auch nach Ermessen der erteilenden Behörde zulässig. Wo letzteres der Fall sein soll, muß es im Gesetze oder bei Erteilung der Erlaubnis ausdrücklich ausgesprochen werden. Wenn als Gegenstand der Erlaubnis die Errichtung einer Anlage erscheint, so ist ihre Entziehung ausgeschlossen. Die Wegräumung einer Anlage oder die Einstellung ihres Betriebes kann nur im Wege der Enteignung bewirkt werden.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit findet bei der Erteilung einer Erlaubnis grundsätzlich nur dann Anwendung, wenn sie von gesetzlich bestimmten objektiven Tatbeständen abhängig ist. Sie wird tatsächlich durch die Gesetzgebungen, aber auch auf solche Fälle ausgedehnt, in denen ein subjektives Ermessen der erteilenden Behörde maßgebend erscheint. Die Fälle, in denen gegen einen abweisenden Beschluß das Verwaltungsstreitverfahren beschritten werden kann, sind in Preußen²⁰ und Bayern²¹ gesetzlich bestimmt. In Württemberg²² findet es kraft der Generalklausel des dortigen Gesetzes statt, wenn behauptet wird, daß die Abweisung rechtlich nicht begründet und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt sei. Aber auch in Preußen und Baden muß kraft der dort bestehenden Generalklauseln über polizeiliche Verfügungen in denselben Fällen die Verwaltungsklage zugelassen werden²³. Bei Erlaubnisentziehungen kann das verwaltungsgerichtliche Verfahren ein-

¹⁹ Mayer I, 290; Fleiner S. 303.

²⁰ Gewerbekonzessionen (Z.G. §§ 114 ff.; V. vom 31. Dez. 1883 §§ 1—3): Genehmigung von Ansiedelungen.

²¹ Verhehlichungszeugnisse, Gewerbekonzessionen, Konzessionen für Benutzung des Wassers, für Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen, Jagdscheine (Bayr. G. Art. 8, Nr. 5, 8 [14 ist aufgehoben durch das Wassergesetz von 1907 Art. 209]; 18 vgl. mit Art. 13, Nr. 3). Wass.G. Art. 177.

²² Württ. G. Art. 13.

²³ Dies ist deshalb anzunehmen, weil auch der Bescheid, der ein Konzessionsgesuch abweist, den Charakter einer Polizeiverfügung hat. Pr. O.V.G. 2, 441; 9, 400; Rosin, W. 1 2, 270.

treten, wenn sie nur aus gesetzlichen Gründen zulässig und die Vorschriften der Gesetze nicht beobachtet sind. Auch hier müssen für Württemberg, Preußen und Baden die erwähnten Generalklauseln als maßgebend erachtet werden. Außerdem bestehen in Preußen, Bayern und Baden Spezialbestimmungen²⁴. Die verwaltungsgerichtliche Entscheidung findet entweder erst, nachdem die Entziehung erfolgt ist, infolge des Widerspruches gegen die entziehende Verfügung statt, hat also die Bestätigung oder Vernichtung der Verfügung zum Gegenstande, oder die Entziehung selbst erfolgt im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens auf Grund einer Klage, die von der Verwaltungsbehörde gegen den, der die Erlaubnis erhalten hat, erhoben wird. Im letzteren Falle üben die Verwaltungsgerichte in den Formen des Verwaltungsstreitverfahrens eine Tätigkeit aus, die sich ihrem materiellen Inhalte nach als eine Verwaltungstätigkeit charakterisiert²⁵.

Der Ungehorsam gegen polizeiliche Maßregeln, die Nichtbefolgung eines polizeilichen Gebotes oder Verbotes oder die Vornahme einer Handlung ohne Erlangung der Erlaubnis kann die Bestrafung des Zuwiderhandelnden und die Anwendung von Zwangsmitteln gegen ihn zur Folge haben²⁶.

Polizeiliche und privatrechtliche Beschränkungen können inhaltlich identisch sein²⁷. Sie unterscheiden sich aber durch Zweck und Geltendmachung. Erstere sind im öffentlichen Interesse²⁸ eingeführt, bestehen gegenüber dem Staate und müssen von den Polizeibehörden aufrecht erhalten werden. Letztere bestehen gegenüber einer bestimmten Privatperson in deren Interesse und können nur von dieser geltend gemacht werden. Die polizeilichen Anordnungen und die darauf bezüglichen verwaltungsgerichtlichen Erkenntnisse ergehen unbeschadet aller privatrechtlichen Verhältnisse zu anderen Personen²⁹. Dagegen bilden die Privatrechte desjenigen, gegen den eine polizeiliche Verfügung erlassen wird, keine Schranke für das polizeiliche Eingreifen. Personen, die durch polizeiliche Anordnungen oder Versagung einer polizeilichen Erlaubnis in ihren Privatrechten beschränkt werden, haben daher auch einen Anspruch auf Entschädigung nur insoweit, als er durch Gesetz ausdrücklich anerkannt ist³⁰.

²⁴ Preuß. Z.G. §§ 119, 120. V. vom 31. Dezember 1883 §§ 4, 5. Bayr. G. Art. 8, Nr. 18. Bad. G. § 4, Abs. 1, Nr. 4.

²⁵ Dieses Verfahren ist namentlich in Preußen üblich (Z.G. §§ 119, 120. V. vom 31. Dez. 1883 §§ 4, 5).

²⁶ Vgl. § 12.

²⁷ Z.B. Vorschriften der Bau- oder Gewerbepolizei und Grundsätze des Nachbarrechts.

²⁸ Über den Begriff des öffentlichen Interesses vgl. § 54⁷.

²⁹ Preuß. L.V.G. § 7. So kann z. B. eine polizeilich genehmigte Anlage durch eine Privatperson auf Grund von nachbarrechtlichen Vorschriften oder von Servitutrechten angegriffen werden. Vgl. Zorn, Verw.-Arch. 2, 74.

³⁰ Nach preuß. Recht wird eine Entschädigung dann gewährt, wenn jemand durch eine politische Verfügung seine besonderen Rechte und Vorteile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird. (A.L.R. Einal. § 75, G. vom 11. Mai 1842 § 4). Vgl. Biermann, Privatrecht und Polizei in Preußen 1897, S. 29, 183. Anschütz, Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäßige Handhabung der Staatsgewalt. Verw.-Arch. 5, 1; Mayer, 2, 345; Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht. 1904;

c) Rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte beziehen sich auf natürliche und auf juristische Personen und können auf dem Gebiete des Privatrechtes und des öffentlichen Rechtes vorkommen. Bis in das 19. Jahrhundert hinein bestanden die rechtsbegründenden Verwaltungsakte vielfach in der Erteilung von Privilegien. Diese hatten den Zweck, einem einzelnen Rechtssubjekte eine bevorrechtigte Stellung einzuräumen, so z. B. die Münz- und Zollberechtigungen, die Privilegien gegen Nachdruck, die Erfindungspatente. Durch die neuere Gesetzgebung haben die Rechtsgebiete, auf denen früher die Herrschaft des Privilegs maßgebend war, eine gesetzliche Regelung erfahren und die Privilegien damit ihr Anwendungsfeld verloren. Zum Teil sind sie gänzlich beseitigt, so namentlich die Privilegien staatsrechtlicher Natur. Zum Teil sind sie überflüssig geworden, weil die Rechte, die früher nur durch besonderes Privileg erworben wurden, jetzt bestimmten Personen unmittelbar auf Grund gesetzlicher Vorschrift zustehen, so z. B. das Recht des Urhebers von Schriftwerken zu ausschließlicher Vervielfältigung. Aber auch da, wo zur Begründung bestimmter Rechte jetzt noch besondere Verfügungen notwendig werden, wie z. B. bei den Erfindungspatenten, haben diese nicht mehr den Charakter von Privilegserteilung, sondern erscheinen als Ausflüsse des gemeinen Rechtes.

Auf dem Gebiete des Privatrechtes besteht die rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungstätigkeit in der unmittelbaren Begründung oder Aufhebung von Rechtsverhältnissen durch Verwaltungsakt oder in einer Bestätigung rechtlich relevanter Handlungen der beteiligten Rechtssubjekte. Die rechtsbegründenden und rechtsaufhebenden Verwaltungsakte der ersteren Art sind verschieden, je nachdem sie bei natürlichen oder bei juristischen Personen vorkommen.

Die Verwaltungstätigkeiten, welche die Begründung von Rechten natürlicher Personen zum Gegenstande haben, dienen teils dazu, diesen gewisse rechtliche Eigenschaften beizulegen, so z. B. die Volljährigkeitserklärung und die Legitimation unehelicher Kinder, teils verfolgen sie den Zweck, ein Rechtsverhältnis unter mehreren natürlichen Personen zu begründen, so z. B. die eheschließende Tätigkeit des Standesbeamten, teils gehen sie darauf hinaus, gewissen Personen eine ausschließliche Befugnis beizulegen, so z. B. die Verleihung des Bergbaurechtes (Bergwerkseigentums) die Erteilung eines Patentes und namentlich die Verleihung (Konzession)³¹ der Errichtung einer öffentlichen Anstalt³². Die letzteren Akte berühren sich in so fern mit der polizei-

Fleiner S. 258; Öffentlich-rechtliche Vorteilsausgleichung 1904; Göz, Verwaltungsrechtspflege in Württemberg S. 477; weitere Literatur bei Meyer-Anschütz § 222. — Vgl. auch § 54.

³¹ Mayer 2, 295: Die Verleihung bekommt eine gewisse Ähnlichkeit mit der gewerbepolizeilichen Erlaubnis.

³² Vgl. III. — G. Meyer² 1, 94 (Meyer-Dochow³ S. 101) hat die Einrichtung und Verwaltung öffentlicher Anstalten zusammen mit den Unterstützungen als fürsorgende Fähigkeiten der inneren Verwaltung zur Darstellung gebracht. Vgl. Anm. 58.

lichen Erlaubnis, als sie ebenso wie diese einem Einzelnen die Befugnis zur Vornahme bestimmter Handlungen beilegen³³. Trotzdem sind beide ihrem Wesen und ihrer Wirkung nach völlig verschieden. Die Konzession begründet kein Privat-, sondern ein öffentliches Recht. Sie gewährt dem Einzelnen die Befugnis, eine Handlung vorzunehmen, ohne einer Strafe unterworfen zu sein oder an deren Ausübung durch die Polizei verhindert werden zu können. Eine Verletzung der Konzession kann daher nur durch die Polizeibehörden erfolgen, die Verfolgung einer solchen Verletzung nur im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte stattfinden. Die Verleihung des Bergbaurechtes und die Patenterteilung dagegen begründen Rechte gegenüber anderen Privatpersonen. Sie legen dem Berechtigten die Befugnis bei, die betreffenden Handlungen mit Ausschluß anderer Privaten vorzunehmen. Eine Verletzung dieser Rechte kann daher auch durch Private geschehen. Die Verfolgung dieser Verletzungen findet im Rechtswege statt.

Die Verwaltungsakte können aber auch die Aufhebung von Rechten natürlicher Personen zum Gegenstande haben. Eine solche Aufhebung findet einmal dann statt, wenn die betreffenden Privatrechte der Realisierung eines öffentlichen Interesses, z. B. der Durchführung eines öffentlichen Unternehmens entgegenstehen. In diesem Falle wird für das entzogene Recht eine Entschädigung geleistet. Die Aufhebung kommt aber auch deshalb vor, weil der Berechtigte von seinem Rechte entweder keinen oder einen die öffentlichen Interessen schädigenden Gebrauch macht, so namentlich bei den vorher erwähnten ausschließlichen Berechtigungen, dem Bergbaurecht und dem Patentrecht. Da hier die Entziehung gewissermaßen zur Strafe erfolgt, so besteht keinerlei Pflicht zur Entschädigung des bisherigen Berechtigten.

Rechtsbegründung und Rechtsaufhebung können sich aber auch in der Weise verbinden, daß durch denselben Verwaltungsakt ein bestimmtes Recht aufgehoben und ein anderes begründet wird. Einen solchen Verwaltungsakt kann man auch als einen rechtsverändernden Verwaltungsakt bezeichnen. Es handelt sich dabei entweder darum, ein Recht von einem Rechtssubjekte auf ein anderes zu übertragen, so z. B. bei der Enteignung, der Zusammenlegung der Grundstücke und der Art der Gemeinheitsteilung, welche die Verwandlung von Korporationseigentum in Einzeleigentum bezweckt. Oder durch den betreffenden Verwaltungsakt soll ein Recht, das einem Rechtssubjekte zusteht, in ein Recht anderer Art verwandelt werden. Ein solcher Fall liegt z. B. bei den Gemeinheitsteilungen vor, die Grundstücke, die im Miteigentum stehen, zum Gegenstande haben; durch diese wird an die Stelle des bisherigen Miteigentums an dem ganzen Grundstücke das alleinige Eigentum an einem Teile gesetzt.

Bei den juristischen Personen verfolgt die rechtsbegründende Verwaltungstätigkeit nicht bloß den Zweck, ihnen ge-

³³ Vgl. Anm. 14.

wisse rechtliche Eigenschaften oder Befugnisse beizulegen, sondern sie dient auch dazu, das Rechtssubjekt selbst zu schaffen. Der Verein wird Korporation, die Vermögensmasse Stiftung durch einen rechtsbegründenden Verwaltungsakt: die Erteilung der Korporationsrechte oder die Verleihung der Stiftungsqualität. Und wie die Verwaltung imstande ist, ein derartiges Rechtssubjekt zu schaffen, so besitzt sie unter gewissen Voraussetzungen auch die Befugnis, es zu vernichten, die Korporation aufzulösen, dem Verein die Korporationsqualität zu entziehen, die Stiftung aufzuheben.

Den bisher behandelten Verwaltungsakten stehen die gegenüber, welche den Charakter von Bestätigungen (Genehmigungen) besitzen. Sie sind keine selbständigen Anordnungen der Verwaltungsorgane, sondern treten akzessorisch zu den Handlungen der beteiligten Personen hinzu. Ihre Bedeutung besteht regelmäßig darin, daß sie denselben rechtliche Wirksamkeit verleihen. Zu diesen Bestätigungen oder Genehmigungen gehört z. B. die Zustimmung zu gewissen Veräußerungen, zur Annahme von Schenkungen, zur Begründung von Fideikommissen, die Genehmigung der Namensänderung bei natürlichen, die Bestätigung der Statuten und Zustimmung zur Auflösung bei juristischen Personen.

Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes können sich die rechtsbegründenden Verwaltungsakte auf natürliche Personen und auf Korporationen und Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit beziehen. Die rechtsbegründende Tätigkeit verfolgt bei natürlichen Personen regelmäßig das Ziel, ihnen eine bestimmte öffentlichrechtliche Eigenschaft beizulegen. Unter diesen Gesichtspunkt fällt die Verleihung der Staatsangehörigkeit, der Gemeindeangehörigkeit und des Gemeindebürgerrechtes, die Ernennung zum Beamten. Zweck der rechtsaufhebenden Verwaltungsakte ist die Entziehung der gedachten Eigenschaften. So kann die Staatsangehörigkeit aus gewissen im Gesetze bestimmten Gründen durch Verfügungsverfügung entzogen werden und die Entziehung eines Amtes ist je nach der Verschiedenheit der Gesetzgebungen im Wege der bloßen Verfügungsverfügung oder im Wege eines besonderen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zulässig. Die Korporationen und Anstalten sind für das öffentliche Recht nur dann von Bedeutung, wenn ihnen, wie beispielsweise den Deichverbänden und anderen Wassergenossenschaften, den Krankenkassen, den Berufsgenossenschaften, den Versicherungsanstalten für die Invaliditäts- und Altersversicherung, die Ausübung staatlicher Funktionen übertragen ist. Die rechtliche Existenz dieser Korporationen und Anstalten beruht nicht auf Vereinbarung der beteiligten Personen, sondern auf rechtsbegründenden Verwaltungsakten. Dem Rechte der Verwaltung, derartige Korporationen und Anstalten zu begründen, entspricht die Befugnis, sie aus gewissen gesetzlich bestimmten Gründen wieder aufzulösen.

Die Akte der Verwaltung, welche die Begründung oder Aufhebung von Rechten zum Gegenstande haben, beziehen sich stets auf bestimmte Personen. Sie treten daher immer in der Form der Verfügung, niemals in der der Verordnung auf. Die Akte,

welche die Begründung von Rechten bezwecken, werden mit wenigen Ausnahmen nur auf Antrag oder mit Zustimmung der betreffenden Person vorgenommen. Sie dürfen aber trotzdem nicht etwa als Verträge zwischen der Verwaltung und dem Einzelnen angesehen werden. Das betreffende Rechtsverhältnis wird nicht durch Willenseinigung zweier Kontrahenten, sondern durch einen einseitigen Akt des Staates geschaffen. Der Antrag oder die Zustimmung des Beteiligten ist nur eine Voraussetzung, die erfüllt sein muß, damit die Verwaltung ihre Tätigkeit entwickeln kann.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit findet auf die rechtsbegründenden und rechtsaufhebenden Verwaltungsakte in folgendem Umfange Anwendung.

Die rechtsbegründenden Verwaltungsakte sind dann geeignet, Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu werden, wenn ihre Vornahme unter gewissen gesetzlich fixierten Voraussetzungen eine Pflicht der Verwaltungsbehörde ist. Dieser Pflicht steht ein Anspruch des Beteiligten auf Vornahme des Aktes gegenüber. Dagegen sind die Fälle, bei denen die Vornahme des betreffenden Aktes dem Ermessen der Verwaltungsbehörde überlassen ist, für die Anwendung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht geeignet. Die deutschen Gesetzgebungen lassen den Weg des Verwaltungsstreitverfahrens in verschiedenem Umfange zu. In Württemberg kann er kraft der Generalklausel des dortigen Gesetzes stets beschränkt werden, wenn jemand durch die Weigerung den Akt zu vollziehen, in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet³⁴. Dagegen gestatten andere Gesetzgebungen die Erhebung der Verwaltungsklage nur in einzelnen gesetzlich fixierten Fällen, namentlich bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit³⁵, der Gemeindeangehörigkeit und des Gemeindebürgerrechtes³⁶, bei der Genehmigung von Innungsstatuten³⁷, bei der Zulassung von eingeschriebenen Hilfskassen³⁸. Dagegen bildet der Anspruch des Finders und Muters auf Verleihung des Bergbaurechtes (Bergwerkseigentums), obwohl er dazu an sich völlig geeignet ist, meist keinen Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Tätigkeit³⁹. Ebenso ist gegen Entscheidungen des Patentamtes über Verleihung von Patenten nur eine Beschwerde zulässig, über die von einer anderen Abteilung derselben Behörde geurteilt wird⁴⁰.

Die rechtsaufhebenden Verwaltungsakte können in zweifacher Hinsicht durch gesetzliche Vorschriften beschränkt sein und demgemäß Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden.

Die Befugnis der Behörde, dem berechtigten Subjekte Rechte zu entziehen, kann an bestimmte gesetzliche Voraus-

³⁴ Württ. G. Art. 13.

³⁵ Preuß. Z.G. § 155. Bayr. G. Art. 8, Nr. 1. Bad. Verw.Ger.G. § 3 Nr. 26.

³⁶ Preuß. Z.G. §§ 10, 27. Bayr. G. Art. 8, Nr. 26. Württ. G. Art. 10, Nr. 4, 6. Bad. Verw.Ger.G. § 2, Nr. 1.

³⁷ Preuß. Z.G. § 124. Bad. Verw.Ger.G. § 4, Abs. 1, Nr. 5.

³⁸ Preuß. Z.G. § 141. Bayr. G. Art. 8, Nr. 9. Bad. Verw.Ger.G. § 4, Abs. 1, Nr. 5.

³⁹ Sächs. G. § 73 Ziff. 6 u. 7. Dort wird die Anfechtungsklage zugelassen. Nicht so in Württemberg.

⁴⁰ Patentgesetz §§ 16, 26.

setzungen gebunden sein. In diesem Falle besitzt der Berechtigte, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorhanden sind, ein subjektives Recht auf Beibehaltung seiner Berechtigung. Dieses Recht kann im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens geltend gemacht, der dasselbe verletzende Verwaltungsakt in diesem Wege angefochten werden. In Württemberg ist das Verwaltungsstreitverfahren kraft der Generalklausel des betreffenden Gesetzes stets zulässig, wenn die Verletzung eines subjektiven Rechtes behauptet wird⁴¹. In Preußen, Bayern und Baden findet es nur in einzelnen gesetzlich fixierten Fällen statt, so z. B. bei der Schließung von Innungen und Innungsausschüssen⁴² von Hilfskassen⁴³, bei der Auflösung von eingetragenen Genossenschaften⁴⁴, bei Aufhebung von Gewerbeberechtigungen⁴⁵ und Fischereiberechtigungen⁴⁶, bei Enteignungen⁴⁷. Die Verwaltungsgerichte werden da, wo ihre Kompetenz begründet ist, in der Weise tätig, daß sie auf Grund erhobenen Widerspruchs über die Rechtmäßigkeit der betreffenden Verwaltungsverfügung entscheiden oder infolge einer Klage der Behörde die Entziehung selbst vornehmen⁴⁸. Die Entziehung des Bergbaurechtes bildet in Bayern einen Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Preußen ist kraft älterer Vorschriften gegen die betreffende Verwaltungsverfügung die Beschreitung des Rechtsweges zulässig⁴⁹. Bei Entziehung von Patenten kann Berufung an das Reichsgericht ergriffen werden⁵⁰.

Der Behörde kann unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen auch die Pflicht zur Vornahme eines rechtsaufhebenden Verwaltungsaktes auferlegt sein. Dies ist namentlich bei der Entlassung aus dem Staatsverbande der Fall. Das Recht, unter gewissen Voraussetzungen aus dem Staatsverbande entlassen zu werden, eignet sich demnach zur Geltendmachung im Wege verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und kann nach den meisten Gesetzgebungen in demselben verfolgt werden⁵¹.

Da, wo jemandem im öffentlichen Interesse ein Recht, das Vermögenswert besitzt, entzogen wird, ist der Staat nach Maßgabe unserer Gesetzgebung zur Leistung einer Entschädigung verpflichtet. Der dem Einzelnen daraus erwachsende Anspruch findet zwar seine Entstehung in einem öffentlich rechtlichen Akte, hat aber, da er einen Bestandteil der individuellen Rechtssphäre ausmacht und ihm eine vermögensrechtliche Verbindlichkeit des Fiskus gegen-

⁴¹ Württ. G. Art. 13.

⁴² Preuß. Z.G. § 126. Bad. Verw.Ger.G. § 4, Abs. 1 Nr. 5.

⁴³ Preuß. Z.G. § 142. Bayr. G. Art. 8, Nr. 9. Bad. Verw.Ger.G. § 4, Abs. 1, Nr. 5.

⁴⁴ Preuß. V. vom 28. Mai 1890.

⁴⁵ Preuß. Z.G. § 133.

⁴⁶ Preuß. Z.G. § 102.

⁴⁷ Bayr. G. Art. 8, Nr. 10.

⁴⁸ Preuß. Z.G. §§ 126, 142.

⁴⁹ Bayr. G. Art. 11, Nr. 9. Preuß. Bergges. vom 24. Juni 1865. § 157.

⁵⁰ Patentgesetz § 33.

⁵¹ Preuß. Z.G. § 155. Bayer. G. Art. 8, Nr. 1. Württ. G. Art. 13. Bad. Verw.Ger.G. § 3, Nr. 26.

übersteht, inhaltlich den Charakter eines Privatrechtes. Die Geltendmachung kann daher vor den ordentlichen Gerichten stattfinden. Regelmäßig ist sogar nicht bloß für die Verfolgung des Entschädigungsanspruches überhaupt, sondern auch für die Feststellung der Höhe der Entschädigung die Beschreitung des Rechtsweges zugelassen⁵². In einzelnen Fällen findet diese Feststellung jedoch auch im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens statt⁵³.

Ein umfangreiches Verwaltungsgebiet, auf dem rechtsbegründende und rechtsaufhebende Akte nebeneinander vorkommen, ist dasjenige, welches die Ordnung der Verhältnisse des Grundeigentums zum Gegenstande hat, also das Gebiet der Ablösungen, Gemeinheitsteilungen, Zusammenlegung von Grundstücken. Da alle Verwaltungstätigkeiten dieser Art durch Rechtsgrundsätze geregelt sind, da es sich ferner bei ihrer Vornahme stets um Rechte handelt, die Bestandteile der individuellen Rechtssphäre bilden, so stellt sich hier das Bedürfnis eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens als besonders dringend heraus. Ein solches ist in sehr vielen deutschen Staaten schon vor Begründung der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit hergestellt und zu diesem Zweck eine besondere Behörden-Organisation in den Generalkommissionen usw. geschaffen worden. Diese Organisation hat man auch nach Einführung der verwaltungsgerichtlichen Einrichtungen bestehen lassen⁵⁴.

d) Feststellungen und Beurkundungen⁵⁵. Feststellungen haben die Aufgabe, gewisse, für den Staat wichtige Zustände und Ereignisse oder auch ihre Ursachen amtlich zu konstatieren. Unter diesen Gesichtspunkt fällt die Tätigkeit der amtlichen Statistik und die untersuchende Tätigkeit der Seeämter. Die Feststellung hat an und für sich den Charakter einer Mitteilung und entzieht sich daher einer rechtlichen Ordnung. Den Charakter einer obrigkeitlichen Funktion nimmt sie erst dann an, wenn zum Zweck der Feststellung von den Einzelnen Auskunft gefordert und deren Erteilung durch Anwendung von Zwangsmitteln durchgesetzt werden kann.

Beurkundungen sind Bezeugungen rechtlich relativer Tatsachen. Eine Urkunde, die öffentlichen Glauben haben, d. h. den vollen Beweis der in ihr bezeugten Tatsachen erbringen soll, kann

⁵² So namentlich bei Enteignungen (vgl. oben § 18), ferner nach § 133 des preuß. Z.G. bei Entschädigungsansprüchen von Privatschlächtereien im Falle der Einrichtungen von öffentlichen Schlachthäusern.

⁵³ Preuß. Zust.G. §§ 71, 133. Bad. Verw.Ger.G. § 3, Nr. 16. Hess. G. Art. 48. Nr. 1, 9. Vgl. Apelt, Das Königl. Sächs. G. über die Verwaltungsrechtspflege² 1902 S. 114. Es fallen danach unter § 21 Ziff. 3 „alle Ansprüche auf Entschädigung für die dem Einzelnen durch Maßregeln der Verwaltung zugefügten und als besondere Opfer sich darstellenden Vermögensnachteile, sofern die Gemeinde oder, wie das mit Rücksicht auf Bezirksstraßen oder Bezirksanstalten vorkommen kann, der Bezirksverband entschädigungspflichtig ist. (Zu vgl. Mayer 2, 345.) Ausgeschlossen bleiben alle Ansprüche, die wie die Fälle des § 51 der Gew.O. oder wie Ansprüche auf Entschädigung bei der Enteignung dadurch, daß sie ausdrücklich auf den ordentlichen Rechtsweg verwiesen sind, schon genügend geschützt sind.“

⁵⁴ Vgl. § 55.

⁵⁵ Fleiner S. 168; W. Jellinek S. 13; Kormann, System S. 124.

nur kraft einer öffentlichen Autorisation, d. h. von öffentlichen Organen oder von Privatpersonen, die eine staatliche Autorisation erhalten haben (Notaren), ausgestellt werden. Die von den öffentlichen Organen vorgenommenen Beurkundungen charakterisieren sich, weil sie die Verpflichtung zur Anerkennung der bezeugten Tatsachen begründen, als Ausübungen von Hoheitsrechten. Beurkundungen dieser Art können durch die Gerichte und durch die Verwaltungsbehörden vorgenommen werden. Sie erfolgen meist durch schriftliche Aufzeichnungen über die zu beurkundenden Tatsachen. Beurkundungen dieser Art enthalten beispielsweise die Stadesregister und die Auszüge aus ihnen, die Schiffsregister und Schiffszertifikate, die Meßbriefe. Die Beurkundungen können aber auch so stattfinden, daß einem Gegenstande ein Stempel aufgedrückt wird, durch den seine rechtlich relevante Beschaffenheit beglaubigt werden soll. So ist z. B. in der Prägung der Münzen eine Beurkundung ihres Metallgehaltes enthalten, und die Eichung der Gewichte und Maße charakterisiert sich als eine öffentliche Beglaubigung ihrer Schwere und räumlichen Ausdehnung.

Die Vornahme von Beurkundungen ist den Behörden in gewissen Fällen zur Pflicht gemacht und dem Einzelnen dadurch ein Recht auf diese Vornahme beigelegt worden. Ein Bedürfnis für dieses Recht, einen verwaltungsgerichtlichen Schutz zu gewähren, ist jedoch nur in seltenen Fällen, so z. B. bei Vermarkungen von Grundstücken⁵⁶ hervorgetreten. In Württemberg besteht ein solcher Schutz gemäß der Generalklausel des dortigen Gesetzes in weiterem Umfange⁵⁷.

III. Die Gewährung von Unterstützungen und die Errichtung öffentlicher Anstalten⁵⁸.

1. Die Gewährung von Unterstützungen kommt in der Form der Armenunterstützung, bei hilfsbedürftigen Personen aber auch in anderen Fällen wirtschaftlicher Not vor. Im Gegensatz zu dem französischen, in Elsaß-Lothringen auch nach der Einführung des Unterstützungswohnsitzgesetzes noch in Geltung befindlichen System, das die Unterstützung hilfsbedürftiger Personen der freien Privatwohlthätigkeit überläßt⁵⁹, ist durch das deutsche Verwaltungsrecht die Prästierung derartiger Unterstützungen als eine staatliche Pflicht anerkannt. Ihre Erfüllung liegt jedoch in erster Linie nicht dem Staate, sondern den Kommunalverbänden ob; der Staat tritt höchstens subsidiär ein, wo deren Kräfte nicht ausreichen. Ein subjektives Recht auf Armenunterstützung ist in Deutschland mit Ausnahme von Bayern nicht anerkannt. Neben der Armenunterstützung besteht eine Unterstützungspflicht, bei der die Hilfsbedürftigkeit zwar die Voraussetzung, aber nicht der Rechtsgrund der Unter-

⁵⁶ Vgl. § 57.

⁵⁷ Württ. G. Art. 13.

⁵⁸ Vgl. Münsterberg, Art. Notstandsgesetzgebung W¹ 2, 177; Leuthold, Art. Teuerungspolizei W¹ 2, 628. — Vgl. § 11³. Die gesamte Tätigkeit der Verwaltung ist eine fürsorgende. Vgl. auch § 1³; Anschütz S. 611.

⁵⁹ Geigel, Reichsländisches Armengesetz. Annalen 1910 § 358. Über die öffentliche Armenpflege vgl. § 25.

stützung ist; dahin gehören die Unterstützungen der Angehörigen der zum Dienst eingezogenen Mannschaften des Beurlaubtenstandes und des Landsturms⁶⁰. Auf diese Unterstützungen haben die betreffenden Personen einen Rechtsanspruch. Endlich gibt es Unterstützungen, deren Bezug von der Hilfsbedürftigkeit gänzlich unabhängig ist und welche der zu Unterstützende kraft besonderer Rechtstitel in Anspruch zu nehmen hat. Dies sind namentlich die Unterstützungen, die auf Grund der Arbeiterversicherung gewährt werden müssen⁶¹.

Da wo ein subjektives Recht des Einzelnen auf Unterstützung nicht besteht, ist eine Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht möglich. Auf dem Gebiete der Armenunterstützung ist sie daher ausgeschlossen. Selbst in Bayern, wo ein derartiges Recht anerkannt ist, kann die Geltendmachung nur im Verwaltungswege stattfinden. Die Verwaltungsstreitigkeiten auf dem Gebiete der Armenpflege sind daher nur Streitigkeiten der Gemeinden und Armenverbände darüber, wer von ihnen zur Unterstützung eines Hilfsbedürftigen verpflichtet ist. Hier besteht ein verwaltungsgerichtliches Verfahren sogar in solchen Ländern, die eine allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht besitzen, und es sind zu diesem Zwecke besondere Behörden geschaffen worden. Auch das Reich hat für Fragen dieser Art ein eigenes Verwaltungsgericht, das Bundesamt für Heimatswesen errichtet, dem reichsgesetzlich die höchstinstanzliche Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten zusteht, dessen Wirkungskreis aber durch landesgesetzliche Bestimmungen auch auf Streitigkeiten unter Armenverbänden desselben Bundesstaates erweitert ist. Bei Verfolgung der Ansprüche der Familien zum Dienst eingezogener Mannschaften würde ein verwaltungsgerichtliches Verfahren möglich sein, es ist aber reichsgesetzlich ausgeschlossen⁶². Dagegen können die Ansprüche aus der Arbeiterversicherung sämtlich im Wege eines gerichtlichen Verfahrens verfolgt werden, teils im ordentlichen Rechtswege, teils im Wege des gewöhnlichen Verwaltungsstreitverfahrens, teils vor besonderen für diese Zwecke geschaffenen verwaltungsgerichtlichen Organen.

2. Die Errichtung und Verwaltung öffentlicher Anstalten⁶³ (Bildungsanstalten, Kreditanstalten, Land- und Wasserstraßen, Post- und Telegraphenanstalten, Eisenbahnen, Versicherungs-

⁶⁰ Vgl. Meyer-Dochow³ S. 576.

⁶¹ Meyer-Dochow³ S. 726: Die deutsche Arbeiterversicherung bezweckt eine außerordentliche Fürsorge für die arbeitenden Klassen in Fällen, in denen ihre Erwerbstätigkeit eine Beeinträchtigung erleidet. — Vgl. Rosin, Die Rechtsnatur der Arbeiterversicherung. Abhandlung f. Laband 2, 43; Laband 3 § 82; Fleiner S. 285.

⁶² R.G., betr. die Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften, vom 28. Februar 1888 § 6. In Baden war früher verwaltungsgerichtliches Verfahren zugelassen (Verw.Ger.G. § 2, Nr. 22).

⁶³ Jellinek, System S. 224; Mayer 2, 318; Fleiner S. 283. — Vgl. § 8 II, 3. — Mayer 2, 318: Die öffentliche Anstalt ist ein Bestand von Mitteln, sachlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Subjektes der öffentlichen Verwaltung einem bestimmten öffentlichen Zwecke dauernd zu dienen bestimmt sind; Fleiner S. 283 bezeichnet als öffentliche Anstalt einen Bestand von Personen und Mitteln, der technisch zu einer Einheit zusammengefaßt wird.

anstalten) kann durch den Staat, öffentlichrechtliche Korporationen und Privatpersonen erfolgen. Die Verwaltung einer öffentlichen Anstalt ist öffentliche Verwaltung⁶⁴. Ihren Beamten sind im Interesse dieser Verwaltung obrigkeitliche Befugnisse beigelegt, so steht z. B. den Beamten der Privateisenbahnen die Ausübung der Bahnpolizei zu⁶⁵. Die Errichtung der einzelnen Anstalten kann dem Ermessen der staatlichen Organe vorbehalten sein, so z. B. der Bau von Eisenbahnen, oder die Pflicht zur Errichtung gesetzlich geregelt werden. Letzteres geschieht namentlich dann, wenn die Errichtung nicht bloß dem Staate, sondern auch den Kommunalverbänden obliegt. So bildet z. B. die Verteilung der Wege- und Schullast einen wichtigen Gegenstand verwaltungsgesetzlicher Festsetzung. Der Staat kann die Errichtung der gedachten Anstalten sich allein vorbehalten, sie zu einem Gegenstande der Regalität machen, wie dies z. B. bei der Post und in vielen Ländern bei den Immobilienversicherungsanstalten der Fall ist oder daneben freie Privatkonkurrenz zulassen, was die Regel bildet.

Die Benutzung der Anstalten durch das Publikum ist rechtlich geordnet, sie kann dem Ermessen des Einzelnen überlassen oder ihm zur Pflicht gemacht sein. Pflichten dieser Art sind die Schulpflicht und die Versicherungspflicht bei Gebäuden. Derartige allgemeine Pflichten können den Untertanen nur durch gesetzliche Vorschriften auferlegt werden. Wo eine Pflicht zur Benutzung nicht besteht, kommt es lediglich darauf an, das Recht und die Bedingungen der Benutzung zu regeln, dazu gehören namentlich auch die für die Benutzung zu zahlenden Gebühren. Die Festsetzung dieser Bedingungen kann zwar durch Gesetz, sie kann aber auch durch Verordnungen der zuständigen Behörden (Anstaltsordnungen)⁶⁶ erfolgen. Verordnungen dieser Art haben, da sie den Untertanen keine Verpflichtungen auferlegen, sondern nur die Verhältnisse staatlicher Anstalten regeln, den Charakter von Verwaltungsverordnungen.

Die Frage, ob zwischen dem Benutzer einer öffentlichen Anstalt und dem Staate oder dem Kommunalverbände, dem die Verwaltung zusteht, ein vertragsmäßiges Verhältnis besteht, ist nicht allgemein, sondern nur konkret mit Rücksicht auf die Verhältnisse der einzelnen Anstalt zu entscheiden. Da wo die Benutzung nicht auf dem freien Willen des Einzelnen beruht, sondern ein Zwang zur Benutzung stattfindet, besteht kein Vertragsverhältnis, sondern

⁶⁴ Mayer 2, 318; Fleiner S. 283: In der öffentlichen Anstalt tritt somit regelmäßig ein fest umschriebenes Stück der öffentlichen Verwaltungstätigkeit in die Erscheinung. — Dagegen: G. Meyer² 1, 94 (Meyer-Dochow³ S. 101): Die Verwaltung einer derartigen Anstalt hat, auch wenn sie in den Händen des Staates liegt und die Anstalten selbst diesem gehören, nicht den Charakter einer obrigkeitlichen Verwaltung, sie ist bloße Geschäftsführung.

⁶⁵ Man bezeichnet diese Befugnisse (Mayer 1, 263; Fleiner S. 290) als Anstaltspolizei. Vgl. dagegen W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung S. 278.

⁶⁶ Die Anstaltsordnungen (Statuten, Hausordnungen, Reglements usw.) gelten für die Angestellten und für die Benutzer. Vgl. dazu Schoen, Verordnungen, Handb. d. Politik. 1, 299.

nur gesetzliche Rechte und Verbindlichkeiten, so z. B. bei den Elementarschulen und den Zwangsimmobiliarversicherungsanstalten. Dasselbe ist auch da der Fall, wo die Benutzung der Anstalten jedermann freisteht und eine Erklärung, sie benutzen zu wollen, weder durch Worte noch durch konkludente Handlungen stattfindet. Ein solches Verhältnis besteht z. B. bei Land- und Wasserstraßen; hier beruht die Pflicht zur Zahlung der Gebühren lediglich auf gesetzlicher Vorschrift. Dagegen findet der Abschluß eines Vertrages statt, wo der Benutzende eine spezielle Leistung der Anstalt für sich in Anspruch nimmt und dieser Absicht durch Worte oder konkludente Handlungen einen Ausdruck gibt. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn jemand die Post und die Staatseisenbahnen benutzt oder auf den staatlichen Münzstätten Münzen für sich ausprägen läßt.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit findet in bezug auf diese Angelegenheiten namentlich bei zwei Fragen Anwendung. Die erste Frage ist die über die Verpflichtung der Kommunalverbände zur Errichtung und Unterhaltung allgemeiner Anstalten. Diese Verpflichtungen haben den Charakter subjektiver Verbindlichkeiten, die Grundsätze über die Verteilung der Lasten sind gesetzlich geregelt, die betreffenden Fragen erscheinen also nach jeder Richtung hin geeignet, Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu werden. Die Gesetzgebungen der einzelnen Staaten lassen dementsprechend z. B. auch bei Streitigkeiten über Schullast, Wegelast, die Pflicht für Schutz gegen Überschwemmungen zu sorgen, das Verwaltungsstreitverfahren in weiterem Umfange zu⁶⁷. Der Streit ist entweder ein Streit zwischen der staatlichen Aufsichtsbehörde und dem Kommunalverbände oder der öffentlichen Korporation über die Verpflichtung der letzteren oder ein Streit unter mehreren Kommunalverbänden oder Korporationen darüber, wer von ihnen der Verpflichtete sei. Die zweite Frage ist die über die Berechtigung des Einzelnen auf Benutzung der Anstalten. Wo ein subjektives Recht auf diese Benutzung besteht, ist ein durchaus angemessenes Anwendungsfeld für die Verwaltungsgerichtsbarkeit gegeben. Doch hat sich ein Bedürfnis dazu nur in geringem Maße herausgestellt⁶⁸.

IV. Die in Ausübung der der Verwaltung zustehenden Jurisdiktionsbefugnisse ergangenen Entscheidungen erscheinen nur formell als Verwaltungsakte, materiell besitzen sie den Charakter richterlicher Urteile⁶⁹.

V. Die Verwaltungsakte zerfallen in solche, die eine bloße Vollziehung gesetzlicher Vorschriften sind, und solche, bei deren

⁶⁷ Preuß. Z.G. §§ 47—49, 55—64, 66, 94. Bayr. G. Art. 8, Nr. 22—24, 34. Art. 10, Nr. 1, 2, 4, 5, 18—22. Sächs. G. § 21. Württ. G. Art. 10, Nr. 17, 20, 24. Bad. Verw.Ger.G. § 2, Nr. 13—15, 24; § 3, Nr. 5, 13, 14.

⁶⁸ Die Verwaltungsgerichtsbarkeit findet z. B. Anwendung in Preußen und Baden auf die Benutzung der Gemeindeanstalten (Preuß. Zust.G. §§ 18, 34. L.G.O. für die östl. Prov. § 9). Bad. Verw.Ger.G. § 2, Nr. 1 u. 2, in Baden auch auf die Benutzung von Grabstätten (Verw.Ger.G. § 2, Nr. 5), und auf Teilnahme an der staatlichen Gebäudeversicherung (Verw.Ger.G. § 3, Nr. 11). Einen größeren Umfang hat dieselbe in Württemberg kraft der Generalklausel des Art. 13 des dortigen Gesetzes.

⁶⁹ Über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vgl. §§ 14—19.

Vornahme die Verwaltung nach freiem Ermessen⁷⁰ verfährt. Zu den ersteren gehören beispielsweise der Befehl, eine gesetzlich bestehende Abgabe zu zahlen, die Erteilung von Aufnahmeurkunden an Angehörige anderer deutscher Staaten, die Patenterteilung, die Beurkundungen der Standesbeamten, zu den letzteren der größte Teil der polizeilichen Gebote und Verbote, viele Konzessionserteilungen, die Verleihung von Naturalisationsurkunden an Angehörige außerdeutscher Staaten⁷¹. Für die Tätigkeit der ersteren Art ist das Gesetz der Bestimmungsgrund, für die der letzteren bildet es lediglich eine Schranke.

VI. Das Verfahren⁷² in Verwaltungssachen⁷³ ist im allgemeinen formlos. Doch kann durch gesetzliche Vorschriften die Beobachtung gewisser Formen vorgeschrieben sein. Dies ist möglich für spezielle Verwaltungsangelegenheiten, z. B. Gewerbekonzessionen, Enteignungen, Aushebungen, Steuereinschätzungen oder für bestimmte Gruppen von Behörden. In letzterer Beziehung sind namentlich die Bestimmungen über das Beschlußverfahren⁷⁴ in Preußen⁷⁵ zu nennen⁷⁶. Dieselben finden Anwendung bei der Verhandlung vor den Provinzialräten sowie bei der Verhandlung vor den Kreis-(Stadt)ausschüssen und den Bezirksausschüssen, sofern diese über reine Verwaltungsangelegenheiten, nicht über Verwaltungsstreitsachen zu entscheiden haben⁷⁶. Eine allgemeine Regelung des Verfahrens in Verwaltungssachen hat in Baden auf dem Verordnungswege stattgefunden⁷⁷.

10. Verwaltungszwang¹.

§ 12.

I. Die Verwaltungsbehörden haben nicht nur das Recht der Entscheidung, sondern auch die Befugnis ihre Maßregeln mit Anwendung von Zwangsmitteln durchzusetzen (Verwaltungs-

⁷⁰ Mayer I, 164; Fleiner S. 126. — Fleiner, Einzelrecht und öffentliches Interesse. Abhandl. f. Laband 2, 9; Stier-Somlo, Das freie Ermessen in Rechtsprechung und Verwaltung. Abhandl. f. Laband 2, 445; Literatur bei v. Laun, Das freie Ermessen und seine Grenzen 1910; vgl. auch W. Jellinek, Arch. d. öffentl. R. (1911) 27, 462; Tezner, Jahrbuch d. öffentl. R. (1911) 5, 67; Thoma, Verw.-Arch. (1912) 20, 444; Oertmann, Die staatsbürgerliche Freiheit und das freie Ermessen 1912. — Vgl. auch § 16⁴.

⁷¹ Fleiner S. 127: Auf dieses „Verwaltungsermessen“ stellt der Gesetzgeber ab, wenn er z. B. die Behörde anweist, bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit die „angemessenen Maßnahmen“ zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, oder wenn er sie zur Zwangsversteigerung zugunsten eines „im öffentlichen Interesse“ zu errichtenden Unternehmens ermächtigt, oder wenn er sie beauftragt, die Erteilung einer Schankkonzession von dem Nachweis eines vorhandenen „Bedürfnisses“ abhängig zu machen (Gew.O. § 33).

⁷² v. Stengel, Art. Verwaltungsverfahren W.¹ 2, 796.

⁷³ Über „Verwaltungssachen“ vgl. Anm. 2.

⁷⁴ Stier-Somlo, Beschlußverfahren W.² 1, 427.

⁷⁵ Preuß. G. über die allgemeine Landesverwaltung (L.V.G.) vom 30. Juli 1883 §§ 50—60, 115—126.

⁷⁶ L.V.G. § 54.

⁷⁷ Landesh. V. vom 31. Aug. 1884, das Verfahren in Verwaltungssachen betr.

¹ Meyer-Anschütz § 187; Loening § 55; Mayer I, 326; Fleiner § 13; Gneist, Art. Verwaltungsexekution R.L. 3, 1106; G. Meyer, Art.

exekution)². Das Bedürfnis nach Zwangsmitteln macht sich da geltend, wo die Verwaltung dem Einzelnen mit Gebot und Verbot entgegentritt, also namentlich auf dem Gebiete der Polizei-, Militär- und Finanzverwaltung. Zweck der Zwangsmaßregeln ist, den Einzelnen zu einem bestimmten Handeln oder Unterlassen zu zwingen³. Sofern diese Handlungen den Charakter von vermögensrechtlichen, insbesondere von Geldleistungen haben, ist die Exekution eine gewöhnliche Zwangsvollstreckung in das Vermögen, wie sie auch im Zivilprozeß vorkommt. Die Befugnis, solche Zwangsvollstreckungen vorzunehmen, steht den Verwaltungsbehörden nach allen deutschen Gesetzgebungen zu⁴. Insbesondere haben die Finanzbehörden das Recht, öffentliche Abgaben auf diesem Wege beizutreiben. Nur für die Subhastation der Grundstücke wird eine Mitwirkung der Gerichte erfordert. Anders liegt die Sache da, wo es sich um eine persönliche Leistung oder um eine Unterlassung handelt. Hier besitzt die Verwaltung folgende Zwangsmittel: 1. die Befugnis, die Handlung, wenn sie durch einen Dritten ausgeführt werden kann, auf Kosten des Säumigen ausführen zu lassen und den Kostenbetrag von diesem beizuziehen (Ersatzvornahme)⁵, 2. das Recht, solche Handlungen, die durch Dritte nicht ausgeführt werden können, und Unterlassungen bei Androhung von Geldstrafen (Ungehorsamsstrafe)⁶ anzubefehlen, und im Falle des Zuwiderhandelns diese

Verwaltungszwangsverfahren W.¹ 2, 800; Thoma I, 89; Kormann, System S. 200; Annalen 1912 S. 213; Anschütz, Das Recht des Verwaltungszwangs in Preußen Verw.-Arch. 1, 389; G. Meyer, Art. Zwangsgewalt W.¹ 2, 1008.

² Rechtsentwicklung: Die Befugnis der Verwaltungsorgane, dem Einzelnen gegenüber ihre Anordnungen im Wege des Zwanges zur Durchführung zu bringen, ist schon in dem mittelalterlichen Rechte des Bannes enthalten. Aus diesem heraus hat sich die gerichtliche und die Verwaltungsexekution entwickelt. In der Zeit, in der Verwaltung und Justiz in einer Hand vereinigt waren, trat ein scharfer Unterschied zwischen beiden Arten der Exekution äußerlich nicht hervor. Mit der Trennung von Justiz und Verwaltung hat er eine größere Bedeutung gewonnen. Die gerichtliche Exekution ist durch die Zivil- und Strafprozeßordnungen, die Verwaltungsexekution durch besondere Verwaltungsgesetze geregelt worden. Aber die Exekutivbefugnisse der Verwaltungsbehörden verdanken nicht etwa den letzteren ihre Entstehung: sie haben durch dieselben nur eine nähere Bestimmung und Begrenzung erfahren. — Vgl. dazu Gneist, R.L. 3, 1107; Loening S. 250; Anschütz, Das Recht des Verwaltungszwanges in Preußen. Verw.-Arch. 1, 392.

³ Loening S. 249; Mayer I, 474⁵.

⁴ Preuß. A.G. zur Z.P.O. § 5; V. betr. das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen vom 15. Nov. 1899 unter Berücksichtigung der durch die V. vom 18. März 1904 erfolgten Abänderung. (Abgedruckt nebst Anweisungen und Ergänzungen bei Kautz, Verwaltungszwangsverfahren⁴ 1911); Bayr. A.G. z. Z.P.O. in der Fassung vom 26. Juni 1899 Art. 4 ff.; Sächs. G. über die Zwangsvollstreckung wegen Geldleistungen in Verwaltungssachen vom 18. Juli 1902; Württ. G. über die Zwangsvollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche, vom 18. Aug. 1879; Bad. G. die Zwangsvollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen vom 12. April 1899; Hess. G., die Pfändung in den nicht-gerichtlichen Beitreibungen betr., vom 2. Febr. 1881. — R.G. über das Postwesen vom 28. Oktober 1871, § 25. G. über den Beistand bei Einziehung von Vermögensstrafen vom 9. Juni 1895 (R.G.Bl. S. 256).

⁵ Mayer I, 337; Fleiner S. 200.

⁶ Die Ungehorsamsstrafe wird auch als Zwangs- oder Exekutivstrafe bezeichnet. Mayer I, 328; Fleiner S. 197. — Die Strafart und der Höchst-

Geldstrafen beizutreiben, 3. die Anwendung unmittelbaren physischen Zwanges⁷, wenn die Anordnung ohne solchen nicht durchführbar ist. Die Beitreibung der fraglichen Kostenbeträge und Geldstrafen findet in den Formen der vermögensrechtlichen Zwangsvollstreckung statt, es sind die allgemeinen Grundsätze auch in diesen speziellen Fällen maßgebend.

Die Anwendung von Zwangsmitteln ist keine selbständige Funktion der Verwaltung mit einem eigenen materiellen Inhalt, sondern lediglich ein Mittel zur Durchführung anderer Verwaltungsanordnungen. Der Weg des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens kann daher gegenüber einer Exekutivmaßregel in zweifacher Weise beschritten werden: es kann entweder gegen die Verfügung, zu deren Vollstreckung die Maßregel bestimmt ist, oder gegen die Exekutivmaßregel selbst Widerspruch erhoben werden. Die Verfügung kann in der Exekutionsinstanz aus denselben Gründen angegriffen werden, aus denen Verfügungen der betreffenden Art überhaupt der Anfechtung unterliegen. Ausgeschlossen wird die Zulässigkeit der Anfechtung durch eine bereits vorliegende rechtskräftige verwaltungsgerichtliche Entscheidung über die Gesetzmäßigkeit der Verfügung, sowie durch Ablauf der Frist, die für die Beschreitung des Verwaltungsstreitverfahrens gegeben ist. Der Widerspruch gegen die Exekutivmaßregel selbst muß darauf gegründet werden, daß bei Ausführung der Exekution die gesetzlichen Vorschriften nicht beobachtet seien. In dieser Beziehung ist der Weg der Verwaltungsklage durch die verschiedenen Gesetzgebungen in verschiedenem Umfange zugelassen⁸.

2. Für die Ausübung der Zwangsbefugnisse, die den Verwaltungsorganen zustehen, bedürfen sie eines besonderen Personals, dem

betrug der Strafen sind gesetzlich festgesetzt. Diese Strafen haben nicht den Charakter von Strafen (vgl. Fleiner S. 198²¹), sondern von Zwangsmitteln. Die Geldstrafe kann in Haft umgewandelt werden, wenn es das Gesetz zuläßt (Mayer I, 330).

⁷ Der unmittelbare physische Zwang kann in Freiheitsberaubung und in der Anwendung von Waffengewalt bestehen.

⁸ In Preußen ist die Verwaltungsklage gegen Androhung, nicht aber gegen Festsetzung und Ausführung eines Zwangsmittels zulässig (L.V.G. vom 30. Juli 1883 § 133). In Bayern tritt bei der Zwangsvollstreckung in Angelegenheiten, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erledigt werden können, der verwaltungsgerichtliche Instanzenzug ein, in anderen Angelegenheiten findet nur eine Verwaltungsbeschwerde statt (G. über den Verwaltungsgerichtshof vom 8. August 1878, Art. 46; Ausführungsgesetz zur Z.P.O. vom 23. Februar 1879 in der Fassung vom 26. Juni 1899, Art. 4 und 7). Sächs. Verw.Ger.G. § 91. In Württemberg wird bei den sog. Parteistreitigkeiten über die auf die Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Urteile bezüglichen Beschwerden im verwaltungsgerichtlichen Instanzenzuge entschieden (G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dezember 1876 Art. 58); bei Vollstreckung von Verfügungen kann, abgesehen von dem Falle, daß letztere selbst mit einer Rechtsbeschwerde angegriffen werden, eine Berufung an den Verwaltungsgerichtshof nur auf Grund der Behauptung stattfinden, daß die Exekution mit einem Urteil des Verwaltungsgerichtshofes in Widerspruch stehe. Vgl. v. Sarwey S. 647. In Baden kann die Verwaltungsklage nur auf Grund der Behauptung erhoben werden, daß der Vollzug mit einem über die Zulässigkeit der Verfügung ergangenen verwaltungsgerichtlichen Urteil nicht übereinstimme, oder daß das Zwangsmittel nach Art oder Höhe gesetzwidrig sei (G. die Verwaltungsrechtspflege betr., vom 14. Juni 1884 § 4).

namentlich die zwangsweise Vollstreckung der polizeilichen Anordnungen obliegt. Das polizeiliche Exekutivpersonal hat aber neben seinen Befugnissen auf dem Gebiete der Verwaltung auch die Pflicht, die Kriminaljustiz bei der Verfolgung von Verbrechen zu unterstützen; in dieser Beziehung nimmt es die Stellung von Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte ein⁹.

Für die einzelnen Orte sind Polizeidiener oder Schutzleute vorhanden, die in größeren Städten eine militärische Organisation erhalten. Da wo den Gemeinden die Ortspolizei zusteht, wird das Polizeipersonal von den Gemeindeorganen angestellt und aus Gemeindemitteln unterhalten. Ist in einem Orte staatliche Polizei vorhanden, so haben auch die Polizeibeamten die Eigenschaft staatlicher Beamten, und die Kosten für ihre Unterhaltung werden grundsätzlich, jedoch unter Heranziehung der Gemeinden zu Beiträgen, von der Staatskasse getragen¹⁰.

Für die Vollstreckung der Befehle der Landespolizei, überhaupt für die polizeiliche Tätigkeit, die sich nicht auf den Bereich einer Ortschaft beschränkt, dienen die bewaffneten und militärisch organisierten Gendarmeriekorps¹¹. Die Gendarmen sind in bezug auf Wirksamkeit und Dienstleistung dem Ministerium des Innern und den Landespolizeibehörden, in bezug auf Verfassung, Ökonomie und Disziplin ihren militärischen Vorgesetzten bzw. dem Kriegsministerium untergeordnet. Sie gelten aber nicht als Militärpersonen im Sinne der Reichsgesetze und haben daher weder die Rechte noch die Pflichten, die diesen reichsgesetzlich zustehen. Ihre Rechtsverhältnisse richten sich vielmehr lediglich nach Landesrecht¹².

Neben den allgemeinen polizeilichen Exekutivorganen besteht häufig noch ein besonderes Exekutivpersonal für einzelne Spezialtätigkeiten auf dem Gebiete der Verwaltung. Beamte dieser Art sind die Grenzbeamten für die Bewachung der Grenzen, die in der Regel eine besonders organisierte Abteilung der Gendarmeriekorps bilden, die Forstschutzbeamten, für den Schutz der Forsten und die Ausübung der Forstpolizei, die Feldhüter und Flurbeamten für die Flurpolizei, die besonderen Beamten für die Beaufsichtigung der Fischerei. Von ihnen ist bei den einzelnen Verwaltungszweigen die Rede. Wo die Kräfte der polizeilichen

⁹ G.V.G. § 153. Str.P.O. §§ 159, 161, 187.

¹⁰ Preuß. Polizeikostengesetz vom 3. Juni 1908.

¹¹ Die Gendarmeriekorps wurden in Deutschland im Anfang des 19. Jahrhunderts nach französischem Muster eingeführt.

¹² Die Gendarmen wurden nicht dem aktiven Heere zugerechnet (das Reichsmilitärsgesetz vom 2. Mai 1874 § 33 führt sie nicht auf), sie gelten aber im wesentlichen als Personen des Soldatenstandes (vgl. Herz-Ernst, Strafrecht der Militärpersonen 1905 § 2¹) in Preußen, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Waldeck, Schaumburg-Lippe, Lippe und Elsaß-Lothringen („allerdings nur in wesentlichen Punkten“. Fleischmann, Art. Gendarmerie W.² 2, 179) und unterstehen dem Mil.Str.G.B. Soweit sie im Range von Unteroffizieren stehen, sind sie in diesen Bundesstaaten in und außer dem Dienst Vorgesetzte der im Rang ihnen nachstehenden Militärpersonen. In Elsaß-Lothringen stehen die Gendarmen im Dienst zu den Personen des Soldatenstandes ohne Rücksicht auf den Militärrang der letzteren im Verhältnis einer militärischen Wache. (§ 111 Abs. 2 Mil.Str.G.B.; G. vom 20. Juni 1872 § 2).

Exekutivorgane für die Durchführung einer Anordnung nicht ausreichen, kann die Hilfe der bewaffneten Macht in Anspruch genommen werden¹³.

Die Anwendung von Waffengewalt steht diesen Beamten nur dann zu, wenn bestimmte gesetzliche Voraussetzungen vorliegen, wenn sie angegriffen oder mit einem Angriffe bedroht werden, oder wenn ihren Anordnungen Widerstand entgegengesetzt wird¹⁴.

11. Beschwerde¹.

§ 13.

Das Recht der Beschwerde² ist die Befugnis³, sich an die höheren Staatsorgane zu wenden, um Abhilfe gegenüber den Verfügungen der niederen Organe zu erlangen, durch die man sich in seinen Rechten oder Interessen⁴ beeinträchtigt glaubt. Die höheren Organe sind zur Annahme und Erledigung der Beschwerden verpflichtet, der Beschwerdeführer hat einen Anspruch auf Vornahme bestimmter Handlungen.

12. Verwaltungsgerichtsbarkeit.

I. Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit¹.

§ 14.

Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die durch besondere Organe (Verwaltungsgerichte) geübte Recht-

¹³ R. Verf. Art. 66. — Preuß. G. über den Waffengebrauch des Militärs, vom 20. März 1837; Bayr. G., das Einschreiten der bewaffneten Macht zur Erhaltung der gesetzlichen Ordnung betr., vom 4. Mai 1851; Sächs. V. vom 14. Juni 1881; Württ. V. vom 27. Mai 1878. Das preuß. G. vom 20. März 1837 ist als eine für die preußische Armee erlassene Anordnung für den ganzen Verband derselben maßgebend. In Sachsen und Württemberg ist es durch die angegebenen Verordnungen eingeführt. Es gilt also im ganzen Reichsgebiet mit Ausnahme von Bayern.

¹⁴ G. Meyer, Art. Waffengebrauch W.¹ 2, 848; Mayer 1, 369; Fleiner S. 183. — v. Reinhardt, Der Waffengebrauch als Mittel staatlichen Verwaltungszwangs nach deutschem Verwaltungsrecht. (Heidelbg. Diss.) 1910.

¹ Meyer-Anschütz § 223; Loening § 203; Mayer I § 12; Fleiner § 14; Stier-Somlo, Art. Beschwerde W.² 1, 431; Kormann, Annalen 1912 S. 208.

² Förmliche Beschwerde, Rekurs, Verwaltungsbeschwerde. — Mayer 1, 154⁹: Verwaltungsbeschwerde ist einfach der Gegensatz der gerichtlichen Beschwerde unserer Z.P.O., bedeutet also schlechthin die Beschwerde. — Thoma, Jahrb. 4, 209: Die Verwaltungsbeschwerde, gipfelnd in der, eine Regierungspolitik verkörpernde, auf Aktion, nicht auf Reflexion eingestellten Ministerialinstanz, verdient nicht immer und besitzt jedenfalls nicht das Vertrauen des Rechtssuchenden.

³ Fleiner S. 196: Die Befugnis, Beschwerde einzulegen, ist ein subjektives öffentliches Recht jedes Untertanen.

⁴ Fleiner S. 196: Mit der Beschwerde kann Beseitigung jeder Rechts- oder Interessenverletzung verlangt werden.

¹ Literatur: Anschütz, Verwaltungsrecht S. 347; Handb. d. Polit. 1, 310; Fleiner S. 215; Göz, Verwaltungsrechtspflege in Württemberg 1902; Jellinek,

sprechung in Verwaltungsangelegenheiten². Die Möglichkeit einer Verwaltungsgerichtsbarkeit lag erst vor, nachdem mit

System S. 358; Kormann, Annalen 1912, S. 206; Lemayer, Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, Grünhuts Zeitschr. 22, 353; Loening S. 771; Mayer 1, 161; v. Meier, Encyclop. 2, 729; Meyer-Anschütz § 182; G. Meyer, Verwaltungsgerichtsbarkeit H.P.O. 4 3, II, 189; Mueller, Die Begriffe Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsstreitverfahren nach preußischem Recht. 1895; Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege 1880; Stein, Justiz und Verwaltung S. 9, v. Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und das öffentliche Recht. Verw.-Arch. 3, 177; Tezner, Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege. Verw.-Arch. S. 220, 475; 9, 159, 515; Das détournement de pouvoir und die deutsche Rechtsbeschwerde. Jahrb. d. öff. R. (1911) 5, 67, Thoma, Rechtsstaatsidee und Verwaltungswissenschaft. Jahrb. d. öff. R. (1910) 4, 196; Zorn, Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Verw.-Arch. 2, 74.

Außer der Literatur über Einzelfragen in den Anmerkungen der folgenden Paragraphen vgl. noch: O. Bähr, Der Rechtsstaat. 1866; R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869; Die preußische Kreisordnung. 1870; Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland². 1879 (1872 unter dem Titel: Der Rechtsstaat erschienen); Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preußen. 1880; Art. Beschwerde (verwaltungsrechtlich), Verwaltungsjurisdiktion, Verwaltungsjustiz. R.L. 1, 322; 3, 1112; v. Stengel, Die Übertragung der Verwaltungsrechtspflege an die ordentlichen Gerichte. Annalen 1875. S. 1314; Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen, Annalen 1876, S. 808, 832; Die preußische Verwaltungsreform und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Schmollers Jahrbuch 7, 373; K. J. Schmitt, Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege im konstitutionell-monarchischen Staat. 1878; L. v. Steiu, Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege, Grünhuts Zeitschrift, 6, 27, 297; Jolly, Die Verwaltungsgerichte, Zeitschrift, 34, 575; v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. 1880; Loening, Die deutsche Verwaltungsrechtspflege, Schmollers Jahrbuch 5, 801; Leuthold, Öffentliches Interesse und öffentliche Klage, Annalen 1884, S. 321; M. Seydel, Die Verwaltungsrechtspflege in Bayern. Annalen 1885. S. 213; Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. Verwaltungsrechtliche Studien. 1886; die Artikel über Verwaltungsgerichtsbarkeit. W.¹ 2, 710; Erg.-Bd. 1, 96; 3, 277; Art. Verwaltungsstreitverfahren. W.¹ 2, 786; Loening, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit, Hartmanns Zeitschrift 5, 337; 6, 12, 181, 308; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes, S. 87; für Österreich: Ulbrich, Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit, mit Rücksicht auf die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes in Österreich. 1875; Grünwald, Der österreichische Verwaltungsgerichtshof. 1875; Pann, Die Verwaltungsjustiz in Österreich. 1876; Beiträge zur Reform des Verwaltungsrechtes. 1877; Roesler, Der österreichische Verwaltungsgerichtshof, Grünhuts Zeitschrift 4, 201; Tezner, Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens. 1896.

² Verwaltungsgerichtsbarkeit im weiteren Sinne bezeichnet die Befugnis zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiete der Verwaltung. Im engeren Sinne, in dem das Wort jetzt gewöhnlich gebraucht wird, versteht man darunter die durch besondere Organe (Verwaltungsgerichte) ausgeübte Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten. Meyer-Anschütz § 182. — Anschütz, Handb. d. Polit. 1, 311: Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine streitentscheidende Tätigkeit der Verwaltung, ausgeübt durch gerichtähnliche Behörden (Verwaltungsgerichte) in einem prozeßähnlichen Verfahren (Verwaltungsstreitverfahren).

Verwaltungsrechtspflege ist — wie Mayer 1, 177 es ausdrückt — die Erlassung eines rechtskräftigen Verwaltungsaktes, und jeder Verwaltungsakt, ohne Rücksicht auf seinen Inhalt, kann in diese Form gebracht werden. Man bezeichnet auch nach dem Sprachgebrauch die Verwaltungsgerichtsbarkeit als die Verwaltungsrechtspflege i. e. S. (da sie die vollkommenste unter den

dem Übergang aus der absoluten in die konstitutionelle Staatsordnung eine gesetzliche Regelung und Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse eingetreten war. Die Verwaltungsgerichte haben die Einrichtungen der gesetzlichen Vorschriften zu sichern³. Bei der Feststellung des Anwendungsbereichs der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat die Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gegenüber den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsbehörden zu erfolgen. Die Angelegenheiten, die zur Entscheidung der Verwaltungsgerichte gehören, bezeichnet man als Verwaltungstreitsachen, zu ihrer Verfolgung dient die Verwaltungsklage; das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten bezeichnet man als das Verwaltungsstreitverfahren⁴.

Die Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nur da möglich, wo eine gesetzliche Regelung der Verwaltungsbefugnisse stattgefunden hat. So lange eine solche nicht existiert, entscheidet über die Vornahme der Verwaltungsfunktionen lediglich das Ermessen der Verwaltungsorgane. Die höheren Verwaltungsorgane sind durch keinerlei rechtliche Schranken, die niederen nur durch die Instruktionen der höheren gebunden. Der Einzelne besitzt gegenüber der Verwaltung nur Pflichten, keinerlei Rechte. Dies ändert sich mit der gesetzlichen Regelung des Verwaltungsrechtes⁵. Die Tätigkeit der Verwaltungsorgane wird nunmehr

Einrichtungen zur Pflege des Verwaltungsrechts ist (Fleiner S. 224). Vgl. auch Anschütz, Verwaltungsr. S. 348 und Verw.-Arch. 14, 324: Verwaltungspflege ist nicht nur die Funktion der Verwaltungsgerichte im engeren Sinne, sondern jede Rechtskontrolle der Verwaltung durch dazu berufene Instanzen. — Thoma, Verhandl. d. 30. deutschen Juristentages (1910) I, 60: Allen Erscheinungen der deutschen Verwaltungspflege wird die Definition gerecht, sie sei Erlassung von Verwaltungsentscheidungen in einem dem gerichtlichen nachgebildeten Verfahren und mit der Wirkung, daß diesen Entscheidungen materielle Rechtskraft zukommt.

³ An sonstigen Schutzeinrichtungen auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts sind zu nennen (vgl. Anschütz, Verwaltung S. 349; Fleiner S. 223): Die Rechtskontrolle der Verwaltung durch Zivil- und Straferichte, die parlamentarische Kontrolle, das Petitionsrecht, die Besorgung von Verwaltungsaufgaben durch Ehrenbeamte (Fleiner), die Kontrolle der Verwaltung durch die Verwaltung selbst (dadurch, daß die obere Behörde Akte der untergeordneten Behörde und Organe wegen Rechtswidrigkeit und auch wegen Unzweckmäßigkeit von Amts wegen und auf Anrufen der Beteiligten aufheben kann. Anschütz S. 349). — Über das Recht der Beschwerde vgl. § 13.

⁴ Im Gegensatz dazu bezeichnet man die Angelegenheiten, die im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden erledigt werden, als reine Verwaltungssachen (Beschlußsachen), zu ihrer Verfolgung dient die Verwaltungsbeschwerde; das Verfahren bezeichnet man als Verwaltungsverfahren. Vgl. § 11. VI.

⁵ Einen Staat, in dem die Befugnisse der Verwaltung gesetzlich fest begrenzt sind und nur in Übereinstimmung mit den Gesetzen ausgeübt werden können, bezeichnet man als Rechtsstaat (Meyer-Anschütz § 8) im Gegensatz zum Polizeistaat. — Anschütz, Verw.-Arch. 14, 325: Unter Polizeistaat versteht man das dem absoluten Staate eigentümliche, aus seinem Wesen folgende Verhältnis der Verwaltung zu den Untertanen; diesem Verhältnis fehlt die rechtliche Gebundenheit, es ist eine Verwaltung nur nach Zweckmäßigkeitsrückichten; die eigene Überzeugung der Verwaltungsorgane von der Nützlichkeit ihres Tuns ist die einzige Schranke der administrativen Gewalt.

objektiven, von ihrem eigenen Ermessen⁶ unabhängigen Vorschriften unterworfen, es findet eine Abgrenzung der individuellen Rechtskreise gegenüber der Verwaltung statt. Durch die Verwaltungsgesetze⁷ werden den Einzelnen subjektive Rechte⁸ beigelegt; sie erhalten eine gewisse Freiheit von den Einwirkungen der Verwaltungsorgane und Ansprüche auf eine positive Tätigkeit derselben. Durch die Verwaltungsgesetze werden ferner die den Einzelnen obliegenden Pflichten näher begrenzt. Aber die Beilegung subjektiver Rechte und die Begrenzung subjektiver Pflichten⁹ ist weder die einzige noch die Hauptaufgabe der gesetzlichen Vorschriften auf dem Gebiete der Verwaltung. Während das Privatrecht lediglich den Zweck verfolgt, die individuellen Rechtskreise gegeneinander abzugrenzen, ist der prinzipale Zweck des Verwaltungsrechtes die Aufstellung von Vorschriften für die Verwirklichung öffentlicher Interessen¹⁰; die Abgrenzung der individuellen Rechtskreise hat nur die Bedeutung, dieser Verwirklichung der öffentlichen Interessen bestimmte Schranken zu ziehen. Die Verwaltungsgesetze sind daher in erster Linie dazu bestimmt, die Organisation und Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im öffentlichen Interesse zu regeln, und dienen erst in zweiter Linie der Abgrenzung des individuellen Rechtskreises.

Mit der gesetzlichen Regelung der Verwaltungsbefugnisse und der Abgrenzung des individuellen Rechtskreises gegenüber der Verwaltung tritt nun auch die Möglichkeit hervor, besondere Organe zu bestellen, denen die Aufrechterhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Schutz des individuellen Rechtskreises obliegt. Diese Organe sind die Verwaltungsgerichte¹¹.

In den deutschen Territorien bildete sich das Verwaltungsrecht zunächst durch Verordnungen der Landesherren aus. Ein gesetzliches Verwaltungsrecht konnte sich in ihnen nicht entwickeln, weil der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung dort überhaupt unbekannt war. Es bestand daher auch kein der Verwaltung gegenüber geschützter individueller Rechtskreis. Die Handhabung der auf die Verwaltung bezüglichen Vorschriften war lediglich den Verwaltungsbehörden überlassen. Diese besaßen ein Entscheidungsrecht in allen Verwaltungsangelegenheiten, bei denen sie nur an die von dem Landesherrn ausgehenden allgemeinen Anordnungen ge-

⁶ Vgl. § 16⁴.

⁷ Vgl. die Kritik der geltenden Verwaltungsgesetze bei Fleiner S. 224²⁰.

⁸ Über subjektive öffentliche Rechte vgl. namentlich Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte² 1905; Loening S. 8, § 3: Das Verwaltungsrecht und die subjektiven öffentlichen Rechte; Mayer I § 9; Fleiner S. 159; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzanwendung S. 115.

⁹ Über die Pflichten der Reichsangehörigen (Gehorsam und Treue) vgl. Laband⁵ I, 140. — Jellinek, System S. 196; Fleiner S. 148.

¹⁰ Vgl. § 54⁷.

¹¹ Über die geschichtliche Entwicklung vgl. auch Mayer I, 23; Fleiner S. 215; Umbildung zivilistischer Institute durch das öffentliche Recht 1906 S. 8; Anschütz, Verw.R. S. 347. Thoma, Jahrb. d. öff. R. 4, 196; Stein, Justiz u. Verwaltung 1912 S. 6.

bunden waren. Vom Landesherrn selbst konnten letztere jederzeit, auch für den einzelnen Fall außer Anwendung gesetzt werden. Eine rechtliche Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse der Landesherrn war dagegen nur in dem Reichsrecht enthalten. Die Sorge für Aufrechterhaltung dieser reichsrechtlichen Vorschriften stand den Reichsgerichten zu. Wegen jeder Verletzung, die ein Einzelner durch eine in Ausübung landesherrlicher Hoheitsrechte erlassene Verfügung erlitt, konnte Klage bei den Reichsgerichten erhoben werden¹². Diese Beschränkung der landesherrlichen Gewalt durch die Reichsgerichte hatte jedoch wesentlich nur für die kleineren Territorien Bedeutung; gegenüber den größeren Territorialherren war der Rekurs tatsächlich undurchführbar. Außerdem waren die Landesherrn bemüht, ihm reichsgesetzliche Schranken zu ziehen¹³. Mit der Auflösung des Reiches hörten die Reichsgesetze auf zu bestehen und damit verschwand von selbst die Klage wegen Mißbrauchs der landesherrlichen Gewalt bei denselben.

Die Einführung der konstitutionellen Verfassungen und der damit entstehende Unterschied von Gesetz und Verordnung hatte eine rechtliche Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse zur Folge. Durch die Verfassungen wurden den Staatsangehörigen gewisse individuelle Freiheitsrechte, sogenannte Grundrechte, zugesichert. Eine eingehende Verwaltungsgesetzgebung regelte die Funktionen der Verwaltungsbehörden und suchte den individuellen Rechtskreis gegenüber den Befugnissen der Verwaltungsorgane abzugrenzen. Trotzdem blieb die Anwendung der Verwaltungsgesetze zunächst lediglich den Verwaltungsbehörden überlassen. Ihr Entscheidungsrecht erstreckte sich sowohl auf die bei den Verwaltungsangelegenheiten in Betracht kommenden Gesichtspunkte der Billigkeit und Zweckmäßigkeit, als auf die dabei auftretenden Rechtsfragen. Auch der Schutz des individuellen Rechtskreises war lediglich dem pflichtmäßigen Verhalten der Verwaltungsorgane anvertraut. Nur in sehr schwachen Ansätzen machte sich der Versuch, eine Verwaltungsjurisdiktion herzustellen bemerkbar. In einigen Mittelstaaten wurden für solche Verwaltungsangelegenheiten, bei denen mehrere Privatpersonen oder Korporationen einschließlich der Gemeinden, als Beteiligte einander gegenüber standen, besondere Entscheidungsorgane eingesetzt oder wenigstens besondere Vorschriften über das Verfahren gegeben¹⁴. Diese Streitigkeiten

¹² Bähr, Rechtsstaat S. 110; Gneist, Rechtsstaat S. 81; E. Meier, Zeitschrift f. deutsch. Staatsr. 1, 279; Loening, Verw.R. § 199; Stein S. 7.

¹³ R. A. von 1594, § 94, 95, R. H. O. von 1654, Tit II, § 2, J. R. A. §§ 105 und 106; W. C. Art. 15, 19, § 6.

¹⁴ In Württemberg wurden die betreffenden Angelegenheiten als Verwaltungsjustizsachen bezeichnet; die Entscheidung derselben erfolgte durch die Verwaltungsbehörden, aber in einem besonderen Verfahren (G. betr. die Rechtsmittel in Verwaltungsjustizsachen, vom 13. November 1855). — Über die Entwicklung vgl. Göz, Verwaltungsrechtspflege in Württemberg. 1902. S. 30; Bühler, Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württembergischen Rechte und ihre Entwicklung seit Anfang des 19. Jahrhunderts. 1911. Im Großherzogtum Hessen bestand für die Entscheidung der sog. streitigen Administrativsachen und Administrativjustizsachen ein Administrativjustizhof (Ed., die Organisation der dem Ministerium des Innern untergeordneten Regierungsbehörden betr., vom 6. Juni 1832 Art. 31 ff.; Be-

umfaßten jedoch nicht bloß Angelegenheiten verwaltungsrechtlicher, sondern meist auch Angelegenheiten privatrechtlicher Natur. Weiter als die Gesetzgebungen der übrigen Staaten ging die des Königreichs Württemberg. Nach dieser hatte der Geheime Rat unter Zuziehung der Vorstände des Obertribunals Rekurse gegen die Verfügungen der Departementsminister zu entscheiden¹⁵, eine Bestimmung, welche die Praxis auf solche Fälle beschränkte, wo jemand sich in seinen Rechten verletzt glaubte. Andere Staaten suchten die Aufrechterhaltung der der Verwaltung gezogenen rechtlichen Schranken dadurch zu sichern, daß sie in gewissen Fällen gegenüber den Verfügungen der Verwaltungsbehörden die Beschreitung des Rechtsweges zuließen. Dies war namentlich in Preußen in einem verhältnismäßig weiten Umfange der Fall¹⁶. Am weitesten ging jedoch in dieser Beziehung

kanntmachung vom 27. April 1853). In Sachsen wurden die sog. streitigen Verwaltungssachen in erster Instanz teils von den Amtshauptmannschaften, teils von den Kreishauptmannschaften entschieden, in der Rekursinstanz von einem Kollegium, das aus dem Vorstand des betreffenden Ministeriums, zwei bei demselben angestellten Räten und zwei Räten der oberen Justizstellen, welche für diese Sachen fortdauernd deputiert sind, sich zusammensetzt (G., das Verfahren in Administrativjustizsachen betr., vom 30. Januar 1835; G., die Verminderung der Instanzen in Administrativjustizsachen betr., vom 5. Januar 1870; G., betr. die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung vom 21. April 1873, §§ 6, 23, 31.)

¹⁵ Württ. Verf. § 60, Nr. 1.

¹⁶ In Preußen bestimmte die V. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808, § 36 ff., daß über wirkliche Majestäts- und Hoheitsrechte, über allgemeine in Gegenständen der Regierungsgewalt ergangene Verordnungen und über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben kein Prozeß zugelassen werde. Dagegen sollte in bezug auf polizeiliche Verfügungen der Regierungen der Weg Rechtsens unbedingt offen stehen, sobald entweder die Verfügung einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze entgegenliefe oder die Klage auf einen speziellen Rechtstitel gegründet wurde. Das G. über die Zulässigkeit des Rechtsweges in bezug auf polizeiliche Verfügungen vom 11. Mai 1842 bestimmte dagegen, daß Beschwerden über polizeiliche Verfügungen jeder Art vor die vorgesetzte Dienstbehörde gehörten. Eine Beschreitung des Rechtsweges wurde nur zugelassen: 1. wenn jemand die Befreiung von einer Verpflichtung auf Grund einer besonderen gesetzlichen Vorschrift oder eines speziellen Rechtstitels behauptete; 2. wenn durch die Verfügung ein Eingriff in die Privatrechte stattgefunden hatte, für welchen nach den gesetzlichen Vorschriften Entschädigung gezahlt werden mußte, über die Notwendigkeit und den Betrag dieser Entschädigung; 3. wenn Privatpersonen untereinander stritten, wenn von ihnen eine Verpflichtung obliege. Das G. betr. die Erweiterung des Rechtsweges, vom 24. Mai 1861, hat abgesehen von den oben erwähnten Fällen den Rechtsweg noch zugelassen: 1. hinsichtlich vermögensrechtlicher Ansprüche der Staatsbeamten aus ihrem Dienstverhältnis, namentlich der Ansprüche auf Besoldung, Pension und Wartegeld; 2. hinsichtlich öffentlicher Abgaben in folgenden Fällen: a) bei Rückforderung des Gezahlten auf Grund der Behauptung, daß die einzelne Forderung getilgt oder bezahlt sei; b) bei der Behauptung, daß die Abgabe keine öffentliche sei, sondern auf einem privatrechtlichen Titel beruhe; c) bei Stempelabgaben, wenn der Betreffende zur Zahlung überhaupt nicht oder nicht in dem verlangten Betrage verpflichtet zu sein glaubt; d) bei Kirchen- und Schulabgaben, wenn dieselben auf einer notorischen Orts- und Bezirksverfassung beruhen, so wie hinsichtlich der Schul- und Pensionsgelder. Diese Gesetzgebung ist durch V. vom 16. September 1867 auf die neuen Provinzen, durch G. vom 25. Februar 1878 § 3 auf Lauenburg ausgedehnt worden. — Auch in Sachsen wurde die Beschreitung des Rechtsweges bei Streitigkeiten über

die Gesetzgebung des ehemaligen Kurfürstentums Hessen, wonach die Gerichte befugt waren, jeden unberechtigten Eingriff der Regierungsgewalt in die natürliche Freiheit oder das Eigentum der Privatpersonen zurückzuweisen¹⁷.

Die Entscheidung fast aller im Bereiche der Verwaltung auftretenden Rechtsfragen durch die Verwaltungsbehörden erwies sich auf die Dauer als immer unhaltbarer. In den Zeiten des absoluten Staates war zwar der Monarch in Ausübung seiner Verwaltungsbefugnisse durch keinerlei Schranken gebunden gewesen. Dagegen lag eine große Garantie für eine unparteiische Anwendung der vom Monarchen ausgehenden allgemeinen Anordnungen, sowie für eine maßvolle Handhabung der Verwaltungsbefugnisse in der kollegialen Organisation der Verwaltungsbehörden und der rechtlich geschützten Stellung ihrer Mitglieder. Infolge des Instanzenzuges war jedem Untertan die Möglichkeit gegeben, sich mit einer Beschwerde an die höheren Verwaltungsbehörden zu wenden, wenn er durch eine Verfügung der niederen Organe beschwert zu sein glaubte. Mit der Einführung der konstitutionellen Staatsform änderten sich diese Verhältnisse. Die Stellung der Minister wurde eine parteimäßige, die Organisation der Verwaltungsbehörden nahm eine bureaumäßige Gestalt an, die unteren Verwaltungsorgane gerieten mehr und mehr in eine Abhängigkeit von der zeitigen Ministerialverwaltung. Dadurch entstand die Gefahr einer parteilichen Handhabung der Verwaltungsbefugnisse, und eine solche machte sich namentlich in Preußen in der Reaktionsperiode von 1850—58 in bedenklichster Weise bemerkbar¹⁸.

Für das deutsche Staatsleben trat daher das Problem auf, Einrichtungen zu schaffen, durch die eine mißbräuchliche Handhabung der obrigkeitlichen Gewalt verhindert werden konnte. Von einer Seite glaubte man dasselbe dadurch lösen zu können, daß man die Verwaltung der Kontrolle der ordentlichen Gerichte unterstellte.

öffentliche Rechte und Pflichten dann zulässig, wenn jemand sich auf ein besonderes Gesetz oder einen speziellen Rechtstitel beruft (G. über die Kompetenzverhältnisse zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden vom 28. Januar 1835 §§ 7 und 10).

¹⁷ In Hessen war, nachdem das Land ein umfassendes privilegium de non appellando erhalten hatte, am 15. Februar 1746 ein Oberappellationsgericht zu Kassel errichtet worden und diesem an Stelle der Reichsgerichte auch die Entscheidung der Rekurse wegen mißbräuchlicher Ausübung der Hoheitsrechte übertragen worden. Dadurch bildete sich eine umfassende Kontrolle des obersten Gerichtshofes über die Verwaltung aus, welche in den Formen einer Extrajudizialappellation geltend gemacht wurde. An die Stelle der letzteren trat seit dem Jahre 1817 die selbständige Beschreitung des Rechtsweges in Form der Klage. Diese Praxis erhielt durch die Bestimmungen des Organisationsediktes vom 29. Juni 1821 § 60, der Verf. Urk. vom 5. Januar 1831 §§ 35, 113, 123 und des Gesetzes vom 11. Juli 1832 über den Geschäftskreis der Staatsanwälte, ihre gesetzliche Bestätigung und Fortbildung. Vgl. Bähr a. a. O. S. 135; E. Meier a. a. O. S. 285. — Das neue G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 8. Juli 1911 ist an die Stelle des G. über die innere Verwaltung vom 12. Juni 1874 Art. 48, 67, des G. über das oberste Verwaltungsgericht vom 11. Januar 1875 und des G. über die Bildung und Zuständigkeit des obersten Verwaltungsgerichtshofes vom 16. April 1879 getreten.

¹⁸ Gneist, zur Verwaltungsreform S. 15 ff.

Gegen Rechtsverletzungen durch die Verwaltung sollte dem Einzelnen eine Klage bei den Gerichten, gegen Interessenverletzungen eine Beschwerde bei den höheren Verwaltungsbehörden gegeben sein¹⁹. Gegen diesen Vorschlag wurden jedoch von anderer Seite mit Recht Einwendungen erhoben und die Errichtung besonderer Verwaltungsgerichte für die Entscheidung der Rechtsfragen des Verwaltungsrechtes empfohlen. Die Vertreter der letzteren Ansicht hoben namentlich hervor, daß eine Aufsicht der Gerichte über die Verwaltung zu einer völligen Lahmlegung der letzteren führen könne, und daß die überwiegend strafrechtliche und privatrechtliche Bildung der deutschen Richter die notwendige Einsicht in die Fragen des Verwaltungsrechtes leicht werde vermissen lassen²⁰.

Der Streit hat seine Lösung im letzteren Sinne gefunden. In den meisten deutschen Staaten²¹ sind besondere Verwaltungs-

¹⁹ Diesen Standpunkt vertreten namentlich Bähr, v. Stengel, Schmitt, L. v. Stein, Seydel, Allgemeine Staatslehre S. 83; Gierke, Zeitschr. f. d. ges. Staatsr. 30, 197. — Weitere Literaturangaben bei Meyer-Anschütz § 182⁸.

²⁰ Diesen Standpunkt vertritt namentlich Gneist, Rechtsstaat S. 262 und in den Verhandlungen des zwölften deutschen Juristentages (Stenogr. Berichte S. 231) und Sarwey.

²¹ Geltendes Recht. Entwürfe. Literatur: Fleiner S. 221¹⁷. — Preußen: Die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erfolgte zunächst für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen und für die hohenzollernschen Lande durch das G., betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren, vom 3. Juli 1875. Im Anschluß an dieses Gesetz wurde ein Gesetz betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 26. Juli 1876 erlassen. Das Gesetz vom 3. Juli 1875 wurde durch G. vom 2. Aug. 1880 abgeändert und erhielt eine neue Redaktion von gleichen Datum (Verw. Ger. G.). Abänderung dieses G. durch G. vom 26. März 1893. Später trat dazu das G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (L. V. G.). Das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876 wurde durch das G. über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883 (Z. G.) ersetzt. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist mit der Einführung der neueren Verwaltungsorganisation auch auf die andern Teile des Staates ausgedehnt worden und befindet sich seit dem 1. April 1890 im ganzen Gebiete desselben in Geltung. Das G. über die allgemeine Landesverwaltung und das Zuständigkeitsgesetz sind auch auf Helgoland ausgedehnt worden (G. v. 18. Febr. 1891 § 2). — G., betr. die Entlastung des O. V. G. vom 28. Juni 1911 (Hilfssenate). — Literatur: v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze⁸ (1911) Bd. 1; Anschütz-Dochow, Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preußen² (1908); v. Bitter, Handwörterb. d. preuß. Verwaltung², 2 Bde. 1911; namentlich Schultzenstein, Art. Verwaltungsstreitverfahren², 866 (Literatur S. 871).

Bayern. G. über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen vom 8. August 1878 (Bayr. G.). G. über das Verwaltungsstreitverfahren vom 13. Juni 1910. Seydel-Graßmann, bayr. Staatsr. § 33; Seydel, Verwaltungsrechtspflege in Bayern. Annalen 1885 S. 213; Art. Verwaltungsgerichtsbarkeit W.¹ 2, 734. Weitere Literaturangaben im Kommentar von Reger-Dyroff⁴ 1908 S. XI; Müller² 1902.

Sachsen. G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 19. Juli 1900. Otto Mayer, sächs. Staatsrecht § 31; Kloessel, Verw. Arch. 8, 611; Schultzenstein, Verw. Arch. 9, 307; Wengler, Arch. f. öff. R. 17, 277; Wachler, Zehn Jahre Verwaltungsrechtspflege in Sachsen. D. J. Z. (1911) 16, 65. — Weitere Literatur im Kommentar von Apelt² 1911 S. 75.

Württemberg. G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dezember 1876. Goetz, Verwaltungsrechtspflege in Württemberg 1902; württ. Staatsr.

gerichte errichtet worden, denen die Aufrechterhaltung der Rechtskontrollen der Verwaltung zusteht. Den Anfang hatte Baden 1863

§ 39; Fleiner, Staatsrechtliche Gesetze Württembergs² 1907 S. 305. Vgl. auch Ruck, Verwaltungsrechtliche Gesetze Württembergs 1 (1911), 2 (1912).

Baden. G., die Organisation der inneren Verwaltung betr., vom 5. Oktober 1863 (Verw.G.); G., den Verwaltungsgerichtshof und das verwaltungsgerichtliche Verfahren betr., vom 24. Januar 1880; G., das verwaltungsgerichtliche Verfahren betr., vom 12. April 1882; G., die Verwaltungsrechtspflege betr., vom 14. Juni 1884. (Verw.Ger.G.); neu publiziert durch Bek. vom 16. Nov. 1899, abg. durch G. vom 13. Juli, 30. Juli und 24. Aug. 1904, G. vom 28. Sept. 1906, G. vom 15. Okt. 1908. Vgl. Walz, Bad. Staatsr. § 40.

Hessen, G., die Verwaltungsrechtspflege betr., vom 8. Juni 1911. Amtliche Handausgabe mit Erläuterungen auf Grund der amtlichen Materialien von Best. 1911. Keller (über den Entwurf), D.J.Z. (1910) 15, 749; (über das Gesetz), Verw.Arch. 20, 517; D.J.Z. (1911) 16, 1484; van Calker, Hess. Staatsrecht S. 87. Mecklenburg-Schwerin.

Sachsen-Weimar. Vgl. unter thüringische Staaten am Schluß der Anmerkung.

Mecklenburg-Strelitz.

Oldenburg. G., betr. die Verwaltungsgerichtsbarkeit, vom 9. Mai 1906. Schultzenstein (über den Entwurf), Verw.Arch. 13, 329; (über das Gesetz), Verw.Arch. 14, 439; Schücking, Oldenb. Staatsr. § 37.

Braunschweig. G., betr. die Verwaltungsrechtspflege, vom 5. März 1895, vgl. Rhamm, Braunschw. Staatsr. § 16, II; v. Frankenberg, Braunschw. Staats- und Verwaltungsrecht 1909 S. 71; Radkau, Verw.Arch. 4, 421. Vgl. auch G. Meyer, Verw.Arch. 4, 56 über Mansfeld, Der publizistische Reaktionsanspruch und sein Rechtsschutz im Herzogtum Braunschweig, 1895.

Sachsen-Meiningen. G. vom 15. März 1897; Oberländer, Sachs.-meining. Verfassung und Verwaltung 1909 S. 73.

Sachsen-Altenburg. Vgl. unter thüringische Staaten am Schluß der Anmerkung.

Sachsen-Koburg-Gotha. G., betr. die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, vom 14. Nov. 1899. Schultzenstein, Verw.Arch. 8, 468. Vgl. unter thüringische Staaten am Schluß der Anmerkung.

Anhalt. G., die Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren betr., vom 27. März 1888; G., betr. die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, vom 27. März 1888; Abänderungsgesetz zu beiden Gesetzen vom 1. März 1890; G. vom 26. März 1908. Sanftenberg-Knorr, Anh. Staats- und Verwaltungsrecht 1909 S. 77.

Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen. Vgl. thüringische Staaten am Schluß der Anmerkung.

Waldeck.

Reuß älterer und jüngerer Linie haben einen Staatsvertrag mit dem Königreich Sachsen über den Anschluß der Fürstentümer an das sächsische Verwaltungsgericht geschlossen. Strupp, Jahrb. d. öff. R. (1912) 6, 303 (Wortlaut des Vertrages).

Schaumburg-Lippe.

Lippe. G., die Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren betr., vom 9. Febr. 1898, abg. durch G. vom 5. März 1902.

Lübeck. Meyer, Zur Frage der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Lübeck. Lübeckische Blätter 48, 529.

Bremen.

Hamburg. Hartmann, Zum Entwurf des hamburgischen Verwaltungsgerichtsgesetzes. D.J.Z. (1911) 16, 133; Seweloh, Die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg (unter Berücksichtigung des Entwurfs). Arch. d. öff. R. (1912) 29, 1.

Elsaß-Lothringen. Es besteht hier noch eine Art Verwaltungsgerichtsbarkeit im Anschluß an die älteren französischen Einrichtungen (vgl. § 10¹¹). Die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes steht bevor. G. über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911 (R.G.Bl. S. 225) § 9: Über Ein-

gemacht, dann folgten nach 1875 Preußen, Hessen, Württemberg (1876), Bayern (1878), Anhalt (1888), Braunschweig (1895), Sachsen-Meiningen (1897), Lippe (1898), Sachsen-Koburg-Gotha (1899), Sachsen (1900), Oldenburg (1906). Im Jahre 1910 schlossen Sachsen-Weimar, Sachsen-Altenburg und die Fürstentümer Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen einen Staatsvertrag über ein gemeinschaftliches oberstes Verwaltungsgericht ab, dem auch Koburg-Gotha beigetreten ist, Meiningen dagegen nicht. Die beiden Reuß haben durch Staatsvertrag sich an das sächsische Verwaltungsgericht angeschlossen. Damit ist der Unterschied zwischen reinen Verwaltungssachen, d. h. solchen Angelegenheiten, die im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden erledigt werden und Verwaltungsstreitsachen, d. h. solchen Angelegenheiten, deren Entscheidung den Verwaltungsgerichten zusteht, entstanden.

II. Organisation der Verwaltungsgerichte¹.

§ 15.

Die Organisation der Verwaltungsgerichte war ursprünglich in den süddeutschen Staaten² und in Preußen eine wesentlich verschiedene. In ersteren bestand lediglich ein oberster Verwaltungsgerichtshof, während die Entscheidung der Verwaltungsstreitsachen in den untersten Instanzen den Verwaltungsbehörden überlassen blieb. Dagegen trat in Preußen die Scheidung schon in der mittleren Instanz ein. Während dem Kreis-(Stadt)-Auschuß noch die Entscheidung in Verwaltungsangelegenheiten, den sogenannten Beschlusssachen, und in Verwaltungsstreitsachen zustand, begann in der Bezirks- und Provinzialinstanz bereits eine Trennung beider Angelegenheiten. Die Beschlusssachen wurden vom Bezirksrat und Provinzialrat, die Verwaltungsstreitsachen vom Bezirksverwaltungsgericht erledigt. Von den Bezirksverwaltungsgerichten ging der Instanzenzug an das Oberverwaltungsgericht. Durch das preußische Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 wurden aber Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht zu einer einzigen Behörde, dem Bezirksausschuß, vereinigt, vor den sowohl Beschlusssachen als Verwaltungsstreitsachen gehören. Dadurch

sprüche gegen die Gültigkeit der Wahlen der Landtagsmitglieder entscheidet der oberste Verwaltungsgerichtshof, bis zu seiner Errichtung ein Senat des Oberlandesgerichts. — Vgl. Leser, Das Wahlprüfungsrecht in Elsaß-Lothringen. Zeitschr. f. bad. Verwaltung (1911) 43, 181.

Thüringische Staaten. Staatsvertrag zwischen dem Großherzogtum Sachsen, dem Herzogtum Sachsen-Altenburg und den Fürstentümern Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen vom 15. Dezember 1910. Das Herzogtum Koburg-Gotha ist dem Vertrage noch im Jahre 1910 beigetreten. Deichmann, Ein thüringisches Oberverwaltungsgericht. D.J.Z. (1911) 16, 193; (1911) 17, 1229; Strupp, Jahrb. d. öff. R. (1912) 6, 295 (Wortlaut des Vertrages); Wernick, Verw.Arch. 21, 201. — Vgl. auch Reuß.

¹ Meyer-Anschütz § 182; Anschütz, Verwaltungsr. S. 359; Fleiner S. 225.

² v. Meier, Encyclop. 2, 752.

³ v. Meier, Encyclop. 2, 747; Anschütz, Verwaltungsr. S. 359.

ist die Verschiedenheit, die zwischen Preußen und den süddeutschen Staaten vorhanden war, beseitigt worden, sodaß die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit jetzt überall eine wesentlich gleichartige Gestaltung aufweist. In unterer Instanz bestehen keine besonderen Verwaltungsgerichte. Als Verwaltungsgerichte fungieren hier Behörden, die auch reine Verwaltungsangelegenheiten zu erledigen haben. Die Besetzung dieser Behörden ist allerdings eine verschiedene. In Bayern, Württemberg und Sachsen bestehen sie lediglich aus Berufsbeamten⁴, während sie in Preußen, Baden und Hessen zu einem erheblichen Teil aus Elementen der Selbstverwaltung zusammengesetzt sind⁵. Der Unterschied zwischen Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitsachen ist daher für die unteren Instanzen nur insofern von Bedeutung, als bei den Verwaltungsstreitsachen die besonderen Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren beobachtet werden müssen.

Als höhere Instanz fungiert der Verwaltungsgerichtshof oder das Oberverwaltungsgericht. Diese Behörde hat ausschließlich mit Verwaltungsstreitsachen zu tun. Sie entscheidet Berufungen von den unteren Verwaltungsbehörden. Die obersten Verwaltungsgerichte sind lediglich mit Berufsbeamten besetzt. Die Mitglieder werden vom Monarchen ernannt; sie müssen die Qualifikation zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen⁶. Im bayrischen und preußischen Oberverwaltungsgerichte bestehen für die Erledigung der Geschäfte verschiedene Senate; Plenarentscheidungen sind nur dann notwendig, wenn ein Senat bei Entscheidung einer Rechtsfrage von der Entscheidung eines Senates oder des Plenum abweichen will⁷.

Die Verwaltungsgerichte sind Sondergerichte und mit den gleichen Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet, wie die ordentlichen Gerichte. Den höheren Regierungsbehörden steht zwar

⁴ In Bayern entscheiden in den unteren Instanzen die Distriktsbehörden bzw. Magistrate, die Kreisregierungen, das Oberbergamt, die Generalzolladministration. Die den Magistraten zustehenden Entscheidungen können und die den Kreisregierungen, Kammern des Innern, zustehenden müssen durch besondere Senate erfolgen, die bei den betreffenden Behörden gebildet werden. In Württemberg steht die Entscheidung in den niederen Instanzen den Kreisregierungen, in Sachsen den Kreishauptmannschaften zu.

⁵ In Preußen fungieren als Verwaltungsgerichte unterer und mittlerer Instanz die Kreis- (Stadt-)ausschüsse und Bezirksausschüsse, in Baden die Bezirksräte, in Hessen die Kreis- und Provinzialausschüsse.

⁶ Zum Mitglied im Nebenamt können ordentliche Professoren der Rechts- und Staatswissenschaft für die Dauer ihres Hauptamtes ernannt werden, so in Württemberg, Hessen und am gemeinschaftlichen obersten Verwaltungsgericht der thüringischen Staaten, nicht mehr in Preußen.

⁷ Etwas abweichend ist die Organisation der Verwaltungsgerichte in Anhalt gestaltet. Hier wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit in unterer Instanz durch die Kreis- (Stadt-)ausschüsse ausgeübt, während in mittlerer und oberer Instanz ein besonderes Landesverwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht fungieren. Beide setzen sich aus vom Herzog ernannten Berufsbeamten und vom Landtag gewählten Mitgliedern zusammen. — In Sachsen-Meiningen bestehen ebenfalls außer den Kreisverwaltungsgerichten ein Landesverwaltungsgericht und ein Oberverwaltungsgericht, in Braunschweig dagegen nur ein Verwaltungsgerichtshof.

eine allgemeine Dienstaufsicht, aber keinerlei Einwirkung auf die rechtlichen Entscheidungen zu. Demnach sind die Verwaltungsgerichte wie die ordentlichen Gerichte befugt, über das verfassungsmäßige Zustandekommen der Gesetze und die Gesetzmäßigkeit der Verordnungen und Verwaltungsakte zu urteilen. Die Mitglieder der Verwaltungsgerichte genießen in bezug auf ihre rechtliche Stellung den gleichen Schutz, wie die Richter. Sie können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter Beobachtung der Formen, welche die Gesetze bestimmen, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben, auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die richterliche Entscheidung erfolgt jedoch in diesem Falle nicht durch die ordentlichen Gerichte, sondern durch das oberste Verwaltungsgericht. Auch die Bildung der Senate geschieht ohne Einwirkung der höheren Regierungsbehörden durch das Präsidium des Gerichtes für eine längere Zeit im voraus.

In Elsaß-Lothringen sind noch Reste der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bestehen geblieben. Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit, das sogenannte *contentieux administratif*, umfaßt nicht bloß Verwaltungsangelegenheiten, sondern auch fiskalische Streitigkeiten und Strafsachen. Ihre Hauptorgane sind die Präfekturräte und der Staatsrat. Die ersteren haben erstinstanzliche Jurisdiktion in einer Reihe ihnen überwiesener Angelegenheiten. Letzterer besitzt eine dreifache Kompetenz: er entscheidet Berufungen von den Präfekturräten, erledigt eine Reihe von Verwaltungsstreitsachen in erster und letzter Instanz und kann Verfügungen der Verwaltungsbehörden wegen Überschreitung der Amtsgewalt aufheben. Durch die deutsche Gesetzgebung sind die fiskalischen Streitigkeiten und die Strafsachen den ordentlichen Gerichten überwiesen⁸. An Stelle der Präfekturräte fungieren jetzt die Bezirksräte, die aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räten bestehen. Rekursinstanz für ihre Entscheidung ist der kaiserliche Rat, ein Kollegium, dessen zehn Mitglieder durch den Kaiser ernannt werden⁹. Die übrigen Befugnisse des Staatsrates sind aufgehoben, die Entscheidung von Beschwerden gegen Verfügungen erfolgt im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden¹⁰. Die Bezirksräte und der kaiser-

⁸ E.G. zum R.Str.G.B. vom 30. Aug. 1871 Art. XII. Ausf.G. zum R.G.V.G. vom 4. Nov. 1878 § 8.

⁹ Der kaiserl. Rat ist kein Verwaltungsgericht im Sinne der Reichsjustizgesetze. Vgl. Fleiner S. 222¹⁷.

¹⁰ G. betr. die Einrichtung der Verwaltung vom 30. Dez. 1871 §§ 5, 8, 13, G., betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 11. — Vgl. Keetmann, Trennung von Justiz und Verwaltung in Elsaß-Lothringen. Arch. f. öff. R. 21, 71; Rosenberg, Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen. Annalen 39, 811. — Der kaiserliche Rat ist berufen zur Wahrnehmung der dem französischen Staatsrat zugewiesenen Verrichtungen, soweit sie die Rekurse gegen Entscheidungen der Bezirksräte in streitigen Fällen betreffen; außerdem sind ihnen durch neuere Gesetze und Verordnungen verschiedene verwaltungsgerichtliche Funktionen übertragen. Durch kaiserliche Verordnung kann die Zuständigkeit des Kaiserl. Rats in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten, für welche nicht bisher die ordentlichen Gerichte zuständig waren, erweitert werden. Hat eine solche Erweiterung stattgefunden, so kann

liche Rat sind aber keine Verwaltungsgerichte im Sinne der neueren deutschen Gesetzgebung¹¹. Sie entbehren durchaus der für diese erforderlichen richterlichen Selbständigkeit und Unabhängigkeit. Das contentieux administratif in der Gestalt, wie es jetzt noch in Elsaß-Lothringen besteht, hat daher mehr den Charakter eines eigenartigen Verfahrens vor besonders dazu bestellten Verwaltungsbehörden, als den einer Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Neben den ordentlichen Verwaltungsgerichten bestehen einzelne besondere Behörden, die mit Verwaltungsgerichtsbarkeit für spezielle Verwaltungszweige ausgestattet sind, so namentlich die Behörden für Ordnung der Grundeigentumsverhältnisse. (Agrargerichte.)

Das Deutsche Reich hat bis jetzt eine allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht organisiert¹². Dagegen sind Organe für verwaltungsgerichtliche Entscheidungen für einzelne Spezialfragen des Verwaltungsrechtes in dem Bundesamt für Heimatwesen, dem durch Richter verstärkten Reichseisenbahnamt, dem Reichspatentamt, dem Reichsversicherungsamt, dem Aufsichtsamt für Privatversicherungen, der Reichs-Rayonkommission, dem Oberseeamt geschaffen worden¹³. Wo solche spezielle Organe nicht bestehen, kann die Verletzung reichsgesetzlicher Vorschriften durch die Verwaltungsbehörden nur im Wege der Beschwerde bei den höheren Reichsorganen geltend gemacht werden. Eine solche ist gegenüber Akten der Landesbehörden zulässig. Sie wird bei letzteren auch dadurch nicht ausgeschlossen, daß wegen der fraglichen Handlung landesgesetzlich der Weg der Verwaltungsklage beschritten werden kann.

ihre Wiederaufhebung nur durch Gesetz erfolgen. Vgl. Staatshandbuch f. Elsaß-Loth. VI.

¹¹ Vgl. Bruck, Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen 1, 159 und die dort in Note 1 angeführten Entscheidungen: R.Ziv. 5, 48; 52, 107; R.Str. 16, 197; 32, 322. — Vgl. § 14²¹.

¹² Vgl. Schultzenstein, Liegt ein Bedürfnis eines deutschen Reichs-Verwaltungsgerichts vor? Verh. des 29. Deutschen Juristentages. Gutachten 2, 3 und dazu Fleischmann, D.J.Z. 13, 957; ferner Schultzenstein, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Deutschen Reiche. D.J.Z. 12, 145; Thoma, Verh. des 30. Deutschen Juristentages. Gutachten 1, 51; Anschütz, Gutachten 1, 489; vgl. dazu Schultzenstein, Pr.Verw.Bl. (1910) 31, 711. Verw. Arch. 19, 538; Laband, D.J.Z. (1910) 15, 909.

¹³ Die Zusammensetzung und Befugnisse dieser Behörden sind bei Gelegenheit der einzelnen Verwaltungsgebiete zur Darstellung gebracht. Vgl. auch § 10; Fleiner S. 223¹⁹. — Schultzenstein, Gutachten S. 4 führt außerdem auf: die Schiedsgerichte für Arbeiterversicherung in streitigen Unfall- und Invalidenversicherungssachen, die Seeämter, den Bundesrat in den Verwaltungsstreitsachen, für die Konsulargerichtsbezirke und die Schutzgebiete, die Prisengerichte, sofern ihnen die Eigenschaft als Verwaltungsgerichte beizulegen ist, und zwar werde die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch von den Seeämtern und den Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung als eine rein reichsrechtliche geübt, weil sie für jene und diese ebenfalls reichsrechtlich geordnet sei.

III. Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.

1. Allgemeine Grundsätze.

§ 16.

Der Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Aufrechterhaltung der für die Verwaltung bestehenden Rechtssätze. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit soll die Garantie gewähren, daß sich die Verwaltungsakte mit den Vorschriften des objektiven Rechtes, insbesondere mit denen der Verwaltungsgesetze im Einklang befinden. Indem sie diese Aufgabe erfüllt, dient sie zugleich dem Schutz der subjektiven Rechte, da alle subjektiven Rechte Ausfluß eines objektiven Rechtssatzes sind, in jeder Verletzung eines subjektiven Rechtes also auch die Verletzung einer Rechtsvorschrift enthalten ist. Aber der Schutz der subjektiven Rechte ist nicht die einzige Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit¹. Im Gebiete des Verwaltungsrechtes kommen viele Rechtsgrundsätze vor, durch die subjektive Rechte nicht begründet, sondern nur Vorschriften im öffentlichen Interesse gegeben werden². Die Aufrechterhaltung dieser Vorschriften kann ebenfalls den Verwaltungsgerichten anvertraut sein. Und auch da, wo die Bestimmungen des objektiven Rechtes das Ziel verfolgen, den individuellen Rechtskreis gegenüber den Befugnissen der Verwaltungsorgane abzugrenzen, erfolgt ihre Aufrechterhaltung nicht bloß im Interesse des berechtigten Individuums, sondern auch im Interesse der öffentlichen Rechtsordnung³.

Der Anwendungsbereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nicht beschränkt auf die Verwaltungsgebiete, auf denen die Befugnisse der Verwaltungsorgane durch objektive Rechtsvorschriften begrenzt sind, er kann sich auch auf die Verwaltungshandlungen erstrecken,

¹ Fleiner S. 213. — Über die Aufgaben des Verwaltungsrichters und Richters gegenüber der Anfechtung von Verwaltungsakten vgl. W. Jellinek, Gesetz, Gesetzanwendung S. 4.

² Fleiner S. 214.

³ Die Ansicht, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit lediglich zum Schutze subjektiver Rechte berufen sei (vgl. Mayer 1, 103) wird beispielsweise vertreten von Bähr S. 54; L. v. Stein, Verwaltungslehre. I, Abt. 1, 371, Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege S. 50; Sarwey S. 65, 73, 76, allgemeines Verwaltungsrecht S. 153; H. Schulze, Deutsch. Staatsr. § 232, S. 646; Schmitt, Zeitschrift für badische Verwaltung. 2, 161; Loening S. 797; v. Stengel S. 220; Grotefend, preuß. Verw.R. 1, 324; Seydel, Annalen 1885, S. 325; Gluth, Arch. f. öff. R. 3, 570; Rehm, Bl. f. ad. Praxis 40, 227. Dem gegenüber hat Gneist mit Recht hervorgehoben, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit die weitergehende Aufgabe hat, die objektive Rechtsordnung aufrecht zu erhalten (Rechtsstaat S. 270, zur Verwaltungsreform S. 19, Verwaltungsjurisdiktion, R.L. 3, 1117.). Dagegen geht Gneist zu weit, wenn er die Existenz individueller Rechte im Verwaltungsrecht überhaupt leugnet und das Parteirecht im Verwaltungsstreitverfahren nicht als Ausfluß eines Individualrechtes, sondern als etwas aus dem objektiven Recht Abgeleitetes erklärt und mit der formellen Parteistellung des Anklägers und Angeklagten im Strafverfahren in Parallele stellt. Vgl. dagegen auch Jellinek, System² 358¹, Mayer 1, 181.

welche die Verwaltungsbehörden nach Ermessen⁴ vorzunehmen berechtigt sind⁵. Allerdings ist auch innerhalb der Grenzen des bestehenden Rechtes noch eine sehr parteiische Handhabung der Verwaltungsbefugnisse möglich, indem die mit der Verwaltung in Berührung kommenden Privatpersonen unter Rücksichtnahme auf Verhältnisse, die außerhalb der einzelnen Verwaltungsfrage liegen, z. B. auf ihre politische Parteistellung, in ungleicher Weise behandelt werden können. Aber derartigen Eventualitäten kann durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, überhaupt durch bloße Rechtskontrollen nicht begegnet werden; die Garantie dagegen ist nur in einer entsprechenden Verfassung der Verwaltungsbehörden zu finden.

Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist notwendig: I. gegenüber den ordentlichen Gerichten, II. gegenüber den Verwaltungsbehörden⁶.

⁴ Freies Ermessen im strengen Sinne liegt — nach Georg Meyers Ansicht, vgl. G. Meyer² 1, 47³; Meyer-Dochow³ S. 48³ — nur da vor, wo über die Voraussetzungen für die Vornahme oder Unterlassung eines Verwaltungsaktes gar keine gesetzlichen Vorschriften bestehen. Hier ist jede Anwendung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeschlossen. Allerdings sollen die Verwaltungsbehörden auch in solchen Fällen nicht nach Willkür, sondern nach Berücksichtigung der öffentlichen Interessen verfahren. Aber die Wahrung dieser ist nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichte. Wo dagegen ein Verwaltungsakt an bestimmte gesetzliche Vorschriften geknüpft ist, besteht die Möglichkeit, ihn im Verwaltungsverfahren anzugreifen, wenn diese Voraussetzungen nicht vorgelegen haben. Die Voraussetzungen können nun objektive Tatbestände, z. B. Staatsangehörigkeit, ein bestimmtes Alter, strafgerichtliche Urteile, eine bestimmte Entfernung oder Verhältnisse sein, die einer subjektiven Beurteilung unterliegen, schlechter Leumund, Unzuverlässigkeit, Gefährlichkeit. Belästigung des Publikums. Unzweifelhaft eignen sich die Fälle der ersteren Art mehr dazu, Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu sein, als die der letzteren, bei denen die Entscheidung gleichfalls von einem gewissen Ermessen der Behörde abhängig ist. Doch ist die Nachprüfung derartiger tatsächlicher Verhältnisse durch die Verwaltungsgerichte nicht ausgeschlossen, wenn der betreffende Verwaltungsakt von ihnen auf Grund der Behauptung, daß gesetzwidrig verfahren sei, angegriffen werden kann. Von den deutschen Gesetzgebungen hat die preußische den Verwaltungsgerichten in dieser Hinsicht den weitesten Spielraum eingeräumt. Doch ist ihre Befugnis auf den Gebieten, auf denen es sich lediglich um Zweckmäßigkeitserwägungen und Beurteilungen tatsächlicher Verhältnisse handelt, durch die neuere Gesetzgebung, insbesondere das Zust.G. vom 1. August 1883, gegenüber den ursprünglichen Vorschriften einigermaßen beschränkt worden. — Außer der in § 11⁷⁰ angegebenen Literatur vgl. namentlich W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung S. 196 und die Literaturangaben S. 2⁸.

⁵ Das bayr. G. Art. 13, württemb. G. Art. 13 und das bad. G. § 4 Abs. 4 haben die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte auf Fragen, in denen die Verwaltungsgerichte nach ihrem Ermessen verfügt haben, nicht ausgedehnt. Fleiner S. 216: In Preußen, Sachsen und Oldenburg sind die Verwaltungsgerichte für zuständig erklärt worden, bestimmte Verwaltungsakte nicht bloß auf ihre Recht-, sondern auch auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen. Am weitesten gehen darin die Gesetze, welche den Betroffenen die Möglichkeit gewähren, die Feststellung, daß die Zwangsenteignung vom öffentlichen Wohl gefordert wird, der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu unterstellen. Vgl. dazu die Angaben bei Fleiner S. 216².

⁶ Über die reichsrechtlichen Schranken vgl. Schultzenstein, Gutacht. f. d. 29. Juristentag S. 5: R.Str.P.O. §§ 453 ff.; G.V.G. § 13; E.G. z. Z.P.O. § 4; ausdrücklich vorgeschrieben ist die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte im B.G.B. §§ 44, 62 und für Streitigkeiten des sozialen Versicherungsrechts. Vgl. auch Stein, Zivilprozeßordnung 1, 3.

2. Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gegenüber den ordentlichen Gerichten¹.

§ 17.

Die ordentliche Gerichtsbarkeit ist Straf- und Zivilgerichtsbarkeit. Erstere bezweckt die Aufrechterhaltung der öffentlichen Rechtsordnung durch Verhängung von Strafe für deren Verletzungen, letztere den Schutz des individuellen Rechtskreises gegenüber Verletzungen durch andere Privatrechtssubjekte. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit dagegen soll die Aufrechterhaltung der öffentlichen Rechtsordnung und den Schutz des individuellen Rechtskreises gegenüber Handlungen der Verwaltungsorgane sichern.

Verwaltungsgerichtsbarkeit und Strafgerichtsbarkeit berühren sich insofern, als beide die Aufrechterhaltung der öffentlichen Rechtsordnung bezwecken. Sie unterscheiden sich jedoch durch die Beschaffenheit der zu verfolgenden Rechtsverletzungen und durch die Maßregeln, die dagegen ergriffen werden. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit genügt das Vorhandensein einer objektiven Rechtsverletzung, bei der Strafgerichtsbarkeit muß ein subjektives Moment, das Verschulden des Täters, hinzukommen. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit handelt es sich um Handlungen staatlicher Organe, bei der Strafgerichtsbarkeit um Handlungen bestimmter natürlicher Personen. Die betreffende Person kann auch ein Beamter sein, der in Ausübung seines Amtes schuldvolle Verletzungen der Rechtsordnung begangen hat. Sie tritt dann aber in dem Strafverfahren nicht als Träger des öffentlichen Amtes, sondern als verbrecherisches Individuum auf. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit endlich begnügt sich mit einer Beseitigung der objektiven Rechtsverletzung, die Strafgerichtsbarkeit geht darauf hinaus, den schuldvollen Verletzer der Rechtsordnung mit Strafe zu belegen, d. h. ihm ein Übel zuzufügen.

Verwaltungsgerichtsbarkeit und Zivilgerichtsbarkeit bezwecken beide den Schutz des individuellen Rechtskreises, die Zivilgerichtsbarkeit ausschließlich, die Verwaltungsgerichtsbarkeit in dem größten Teil der in ihren Bereich fallenden Angelegenheiten. Sie unterscheiden sich dadurch, daß die Zivilgerichtsbarkeit den Schutz der Privatrechte, die Verwaltungsgerichtsbarkeit den der öffentlichen Rechte zum Gegenstande hat². Bei den privatrechtlichen Streitigkeiten stehen sich einzelne Individuen als gleich-

¹ Über die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung vgl. Mayer I, 211; Fleiner S. 247; über die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte vgl. Mayer I, 178; Fleiner S. 227; Anschütz, Verw.R. S. 363; Schultzenstein, Gutachten f. d. 29. Juristentag S. 5. — Über Kompetenzkonflikte zwischen ordentlichen Gerichten und Verwaltungsgerichten vgl. § 20.

² Vgl. Wach, Handbuch des deutschen Zivilprozeßrechts. 1885. 1, 77. § 8: Zivilprozeßsache und Administrativsache; Hellwig, Lehrbuch d. deutsch. Zivilprozeßrechts 1903, 1, 43: Vor die Verwaltungsbehörden — gemeint sind Verwaltungsbehörden im weiteren Sinne, d. h. einschließlich der Verwaltungsgerichte — gehören alle Rechtsstreitigkeiten, die entweder nicht „bürgerlich“ sind oder ausnahmsweise vor sie gehören, obwohl sie es sind; ferner aber alle anderen Angelegenheiten, bei denen es sich nicht um Rechtsstreitigkeiten, sondern um die freie Wahrnehmung der öffentlichen Interessen handelt.

berechtigte Subjekte gegenüber. Als solches kann auch der Staat auftreten. Er übt gegenüber seinen Untertanen nicht bloß Hoheitsrechte aus, sondern tritt zu ihnen auch in vermögensrechtliche Beziehungen, wie sie unter Privatpersonen vorkommen können. In bezug auf diese gilt er in unserem Recht unter der Bezeichnung Fiskus als Privatrechtssubjekt, Streitigkeiten über Rechtsverhältnisse der gedachten Art gehören vor die Zivilgerichte. Bei den öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten kommt dagegen der einzelne nicht als Individuum, sondern als Glied des Gemeinwesens in Betracht. Zu ihnen gehören also namentlich die Streitigkeiten, bei denen es sich um die Rechtmäßigkeit von solchen Verwaltungsakten handelt, welche die Ausübung von Hoheitsrechten zum Gegenstande haben. Hinsichtlich dieser waren vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit lediglich die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden maßgebend. Der Rechtsweg³ konnte gegenüber derartigen Verwaltungshandlungen nur beschränkt werden, sofern er durch Gesetz ausdrücklich zugelassen war. Die Jurisdiktion der Verwaltungsgerichte ist an Stelle der bisherigen Verwaltungsentscheidungen getreten. Dagegen hat die Errichtung der Verwaltungsgerichte die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in Privatrechtsstreitigkeiten nicht berührt. Die Entscheidungen der ersteren ergehen unbeschadet aller privatrechtlichen Verhältnisse⁴.

Die prinzipielle Abgrenzung von Verwaltungs- und Zivilgerichtsbarkeit ist aber in der Gesetzgebung nicht immer beobachtet, sondern nach einer zweifachen Richtung durchbrochen worden.

1. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nach einigen Gesetzgebungen auch auf solche Gegenstände ausgedehnt worden, welche den Charakter von Privatrechtssachen besitzen. Dies hängt mit der allgemeinen Verschiebung der Grenze zwischen Justiz und Verwaltung zusammen. Den Verwaltungsbehörden war schon nach der älteren Gesetzgebung die Entscheidung in gewissen Privatrechtsstreitigkeiten teils definitiv, teils provisorisch übertragen worden. Da diese Angelegenheiten zu einer Erledigung in den Formen eines Rechtsstreites besonders geeignet erschienen, so war es naturgemäß, daß sie bei Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten den letzteren zur Entscheidung überlassen wurden⁵.

³ Hellwig I, 43: Im Gegensatz zum Rechtsweg, d. h. vor den Gerichten der streitigen Zivilgerichtsbarkeit könnte man vom Verwaltungsweg („wie man sich ungenau, ja unrichtig auszudrücken gewöhnt hat“, Wach, Handb. d. deutsch. Zivilprozeßr. I, 78) sprechen und innerhalb des Verwaltungswegs von einem Verwaltungsrechtsweg.

⁴ Preuß. L.V.G. § 7. Z.G. § 160 Abs. 2. Bayr. G. Art. 13. Württ. G. Art. 1, 2. Bad. Verw.Ger.G. § 1.

⁵ So entscheiden die Verwaltungsgerichte über Klagen der Armenverbände gegen Hilfsbedürftige auf Rückerstattung der ihnen geleisteten Unterstützung (Bayr. G. Art. 10 Nr. 6), Klagen der Armenverbände gegen alimentationspflichtige Verwandte der Hilfsbedürftigen (Anh. Zust.G. § 3), über privatrechtliche Streitigkeiten, welche die Ausübung des Jagd- und Fischereirechtes zum Gegenstande haben (Preuß. Zust.G. § 101, § 106 ist aufgehoben durch Jagd.Ordng. § 86 Ziff. 21). Bayr. G. Art. 8 Nr. 17. Württ. G. Art. 10 Nr. 25. Bad. Verw. Ger.G. § 2 Nr. 16, 17, über die Verpflichtung zum Ersatz des Wildschadens

2. In einzelnen Fällen ist die Entscheidung über solche Angelegenheiten, welche den Charakter von Verwaltungsstreitigkeiten haben, den ordentlichen Gerichten übertragen. Dies erklärt sich dadurch, daß in älterer Zeit wegen des Mangels einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in solchen Fällen die Beschreitung des Rechtsweges gestattet war. Bei Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat man diese Einrichtungen zum Teil beibehalten, an Stelle der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte also die durch die ordentlichen Gerichte treten lassen⁶.

3. Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gegenüber den Verwaltungsbehörden¹.

§ 18.

Die Verwaltungsstreitsachen zerfallen in zwei Hauptgruppen:

1. in solche, bei denen es sich lediglich um Aufrechterhaltung von Rechtsvorschriften handelt. Hier stehen sich als streitende Teile zwei Verwaltungsorgane oder ein Verwaltungsorgan und ein Einzeler gegenüber;

2. solche, bei denen nicht bloß die Aufrechterhaltung objektiver Rechtsvorschriften, sondern auch der Schutz subjektiver Rechte in Frage steht. Sie bilden den größten und praktisch wichtigsten Teil der Verwaltungsstreitsachen. Hier steht auf der einen Seite notwendig ein bestimmtes Rechtssubjekt, das ein Recht für sich in Anspruch nimmt oder eine Verbindlichkeit ablehnt. Die entgegenstehende Partei kann sein:

a) ein berechtigtes Subjekt, eine Privatperson oder ein Kommunalverband oder eine öffentliche Körperschaft;

b) ein Verwaltungsorgan. Der Berechtigte klagt gegen einen Verwaltungsakt, der ihm gesetzlich nicht begründete Pflichten auferlegt oder unbefugterweise in seinen Rechtskreis eingreift. Oder er verlangt die Vornahme einer Verwaltungshandlung, deren Vollziehung die Verwaltung verweigert, trotzdem sie nach den gesetzlichen Vorschriften zu ihrer Vornahme verpflichtet ist².

Preuß. Jagd.Ordg. § 59. Hess. G. Art. 131 Nr. 16. Württ. G. Art. 10, Nr. 25) über den Genuß von Stiftungen (Bayr. G. Art. 8 Nr. 35. Württ. G. Art. 10 Nr. 18. Bad. Verw.Ger.G. § 3 Nr. 6. Stiftungsgesetz vom 5. Mai 1870 § 11 Nr. 4), über die Verbindlichkeit der Unternehmer und Arbeitgeber zur Sorge für ihre erkrankten Arbeiter (Bayr. G. Art. 10 Nr. 7), über religiöse Kindererziehung (Bayr. G. Art. 8 Nr. 4).

⁶ So z. B. in Preußen in den Fällen, in denen nach Maßgabe des Gesetzes vom 24. Mai 1861 wegen öffentlicher Abgaben die Beschreitung des Rechtsweges zulässig war. Nach dem Z.G. vom 26. Juli 1876 wurde in einzelnen Fällen auch gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte der Rechtsweg vorbehalten. Das Z.G. vom 1. August 1883 hat diese Einrichtung beseitigt (§ 160). In öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, in denen die Verwaltungsgerichte zuständig sind, bleibt der Rechtsweg ausgeschlossen.

¹ Über Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden vgl. § 20.

² v. Sarwey a. a. O. S. 113 bezeichnet im Anschluß an das württembergische Recht die Streitigkeiten der ersteren Art als Parteistreitigkeiten, die der letzteren Art als Rechtsbeschwerden. Die Verschiedenheit beider

Innerhalb dieses Bereiches ist die tatsächliche Durchführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den deutschen Staaten in sehr verschiedenem Umfange erfolgt. Zwischen Bayern, Württemberg, Hessen einer-, Preußen und Baden andererseits besteht insofern ein Unterschied³, als in jenen Ländern ausschließlich der Gesichtspunkt des Individualrechtes maßgebend ist, während die Verwaltungsgerichte in Preußen und Baden neben der Aufgabe, individuelle Rechte zu schützen, auch die Funktion haben, objektive Rechtsvorschriften aufrecht zu erhalten⁴. Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit dehnen einige Staaten auch auf Streitigkeiten zwischen Einzelnen und Verwaltungsorganen aus; als Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit erscheint hier der Schutz des individuellen Rechtskreises gegenüber den Eingriffen der Verwaltung. Die Festsetzung der der Verwaltungsrechtsprechung unterliegenden Angelegenheiten hat in Preußen, Bayern, Baden, Hessen durch eine detaillierte Aufzählung stattgefunden. In Sachsen hat eine erschöpfende Aufzählung der Sachen stattgefunden, die aber nur dann zur Verwaltungsrechtspflege der Kreishauptmannschaften gehören, wenn sich dabei mehrere Beteiligte gegenüberstehen⁵. In Württemberg sind die sog. Parteistreitigkeiten ebenfalls durch Einzelbestimmungen festgestellt; für Streitigkeiten zwischen Verwaltung

ist übrigens, wie auch v. Sarwey a. a. O. S. 114 hervorhebt, nur eine formale und prozessualische. Bei den sog. Parteistreitigkeiten stehen sich zwar formell zwei individuell berechnete Subjekte als streitende Teile gegenüber. Materiell richtet sich die Klage jedoch auch in diesem Falle gegen die Verfügung eines Verwaltungsorganes, durch welche der eine Teil zugunsten des anderen in seinen Rechten verletzt oder mit einer Verbindlichkeit belastet zu sein behauptet.

³ Gneist, zur Verwaltungsreform S. 16; RL. 3, 1116.

⁴ Bei der Feststellung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte wird die Befugnis zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten, bei denen es sich um subjektive Rechte handelt, besonders hervorgehoben. So namentlich in Bayern (G. Art. 8: Verwaltungsrechtssachen sind „alle bestrittenen Rechtsansprüche und Verbindlichkeiten in nachbenannten Angelegenheiten“), und Württemberg (G. Art. 13: der Verwaltungsgerichtshof entscheidet, wenn jemand behauptet, „daß die ergangene, auf Gründe des öffentlichen Rechtes gestützte Entscheidung rechtlich nicht begründet, und daß er hierdurch in einem ihm zustehenden Recht verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet sei), aber auch in Baden (Verw.Ger.G. § 1: der Entscheidung der Verwaltungsgerichte unterliegen die Streitigkeiten über „Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Recht“). In Preußen findet sich eine ähnliche Formulierung zwar nicht, aber auch hier verfolgt die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Zweck, subjektive Rechte zu schützen. Dies ist in den Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses ausdrücklich anerkannt worden (vgl. auch v. Sarwey a. a. O. S. 408), tritt auch in der Fassung des § 127 der L.V.G. (die Klage kann nur darauf gestützt werden, daß der angefochtene Bescheid durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechtes „den Kläger in seinen Rechten verletzt“ deutlich hervor. Vgl. O.V.G. 2. 353. Es würde daher unrichtig sein, dem preußischen Recht, wie Gneist tun zu wollen scheint, den Zweck, Individualrechte zu schützen, gänzlich abzusprechen.

⁵ Vgl. Otto Mayer, sächs. Staatsr. S. 270. — Sächs. G. § 21. — Die Fälle, in denen die Anfechtungsklage — das sächs. G. unterscheidet das Verfahren in Parteistreitigkeiten und das auf Anfechtungsklage — zugelassen ist, werden teils durch eine allgemeine Formel mit einzelnen Ausnahmen (Verw.G.G. § 75), teils durch Aufzählung im Einzelnen bestimmt.

und Einzelnen ist dagegen die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes durch eine allgemeine Formel geregelt⁶. Eine derartige allgemeine Formel besteht neben den Detailbestimmungen in Preußen und Baden für polizeiliche Verfügungen⁷, in Baden für öffentliche Abgaben⁸. — Die Entscheidung der Verwaltungsgerichte in Fragen, bei denen lediglich die Anwendung objektiven Rechtes in Frage steht, kommt namentlich in Preußen und in geringerem Umfange auch in Baden vor⁹.

A. Die erste Gruppe der Verwaltungsstreitsachen bilden die Angelegenheiten, bei denen es sich nicht um Schutz eines individuellen Rechtskreises, sondern lediglich um die Aufrechterhaltung objektiver Rechtsvorschriften handelt. Die Verwaltungsklage bezweckt in diesem Falle Anfechtung von Verwaltungshandlungen wegen Gesetzwidrigkeit. Derartige Anfechtungen¹⁰ kommen im preußischen und badischen Recht und zwar in einer zweifachen Form vor.

1. Die erste Form ist die, daß einem Verwaltungsorgan die Befugnis übertragen wird, die Handlungen eines anderen Verwaltungsorganes im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens anzufechten. Im Verhältnis solcher Behörden, die lediglich aus Staatsberufsbeamten bestehen, hat sich das Bedürfnis einer derartigen Einrichtung nicht herausgestellt, da hier die staatliche Aufsicht und Disziplin ausreicht. Dagegen besteht sie im Verhältnis der an der Spitze der einzelnen Verwaltungsbezirke stehenden Staatsverwaltungsbeamten und solcher Kollegien, die ausschließlich oder zu einem großen Teil aus Elementen der Selbstverwaltung bestehen. Sie tritt in Preußen in einer zweifachen Gestalt auf. Entweder steht dem staatlichen Verwaltungsbeamten die Befugnis zu, die Beschlüsse

⁶ Württ. G. Art. 10 u. 13. Vgl. N. 4. Die württembergische Verwaltungsgerichtsbarkeit findet zwei Anknüpfungen in der älteren Gesetzgebung des Landes. Die sog. Parteistreitigkeiten des jetzigen Gesetzes entsprechen im wesentlichen, wenn auch nicht vollständig, den in § 9, N. 6 angeführten Verwaltungsjustizsachen; die Jurisdiktion des Verwaltungsgerichtshofes über Rechtsbeschwerden ist eine Fortentwicklung der daselbst N. 7 erwähnten Befugnis des Geheimen Rates, Rekurse gegen die Verfügungen der Departementsminister zu entscheiden.

⁷ Preuß. L.V.G. §§ 127, 128, 130. Bad. Verw.Ger. G. § 4 Nr. 1. Fleiner S. 229³¹⁷.

⁸ Bad. Verw.G. § 3 Nr. 1.

⁹ Vgl. Schultzenstein, Gutachten S. 6: Im übrigen (abgesehen von der reichsrechtlichen Beschränkung; vgl. oben § 16⁶) ist der Kreis der Verwaltungsstreitsachen zwar nirgends bloß mittels einer erschöpfenden allgemeinen Formel, System der Generalklausel, sondern vom Standpunkt der sog. Enumerationsmethode aus durch eine namentliche Aufzählung abgegrenzt worden. Allein die Aufzählungen weichen schon stark voneinander ab. Außerdem sind noch meist daneben eine oder mehrere allgemeine Formeln von sehr verschiedener Tragweite gesetzt. So haben z. B. Bayern, Hessen und Sachsen-Meinungen ausschließlich eine Aufzählung, dagegen Preußen Baden, Braunschweig, Oldenburg und Anhalt außerdem allgemeine Formeln für einzelne, teilweise recht große Gebiete, wie für die der polizeilichen Verfügungen, der öffentlichen Abgaben, gewisser Staatssteuern, der Kirchensteuern, der Wasser- und Steuerangelegenheiten und dergl. — Vgl. Fleiner S. 229.

¹⁰ Über die Anfechtungsklage vgl. Fleiner S. 229; W. Jellinek, Gesetz Gesetzesanwendung S. 4.

der angegebenen Kollegien im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens anzufechten, so daß ersterer als Kläger, letztere als Beklagte auftreten. Diese Befugnis besitzt in Preußen der Landrat oder der Vorsitzende des Kreis(Stadt)-Ausschusses, gegenüber Beschlüssen des Kreis(Stadt)-Ausschusses in staatlichen Verwaltungsangelegenheiten, der Regierungspräsident gegenüber den Beschlüssen des Bezirksausschusses und der Oberpräsident gegenüber den Beschlüssen des Provinzialrates. Oder den staatlichen Verwaltungsbeamten ist das Recht eingeräumt, Beschlüsse kommunaler Körperschaften zu beanstanden und dadurch deren Ausführung zu verhindern; gegenüber dieser Beanstandung können letztere ihrerseits den Weg des Verwaltungsstreitverfahrens beschreiten. Sie treten also als Kläger, der staatliche Verwaltungsbeamte als Beklagter auf. Ein solches Recht der Beanstandung ist in Preußen dem Bürgermeister, Gemeindevorstand oder Amtmann gegenüber den Gemeindegremien, dem Landrat gegenüber den Beschlüssen des Kreistages und der Kreiskommissionen und gegenüber Beschlüssen des Kreisausschusses in Kommunalangelegenheiten des Kreises, dem Oberpräsidenten gegenüber Beschlüssen des Provinziallandtages, des Provinzialausschusses und der Provinzialkommissionen eingeräumt. Das erstere Verfahren ist also auf dem Gebiete der staatlichen, das letztere auf dem der kommunalen Angelegenheiten herrschend. In Baden kann der Vorsitzende des Bezirkrates Beschlüsse desselben wegen Gesetzwidrigkeit im öffentlichen Interesse anfechten und zur Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes bringen. Ebenso dürfen kommunale Körperschaften die Verwaltungsklage erheben, wenn ihre Beschlüsse von den staatlichen Aufsichtsbehörden als gesetzwidrig aufgehoben werden. Der Rechtsgrund, auf den sich die Anfechtungen und Beanstandungen zu stützen haben, ist die Verletzung der Gesetze oder die Überschreitung der Befugnisse durch das betreffende Kollegium, zur Entscheidung der Verwaltungsgerichte gelangen also in diesem Falle nur Fragen des objektiven Rechtes¹¹.

2. Die zweite Form ist die, daß die Anfechtung nicht einem bestimmten Verwaltungsorgane zusteht, sondern in Form einer Popularklage geltend gemacht werden kann. Dies ist der Fall bei Wahlen von kommunalen Beamten oder Wahlen zu kommunalen Körperschaften, sowie bei Wahlen zu einzelnen Spezialvertretungen, namentlich den Handelskammern¹². Die Anfechtung steht hier jedem Wahlberechtigten oder jedem Mitgliede der Wahlversammlung zu. Der Rechtsgrund der Anfechtung ist die nicht ordnungsmäßige Vollziehung der Wahl, also die Verletzung der gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften¹³.

¹¹ Nicht zutreffend ist die Ansicht von Rehm Bl. f. admin. Prax. XL, 229 ff., daß auch hier subjektive Rechte, nämlich Zuständigkeiten der verschiedenen Staatsorgane in Frage ständen. Auf Zuständigkeiten ist der Begriff des subjektiven Rechts überhaupt nicht anwendbar. Vgl. Jellinek, System² S. 227.

¹² So in Baden und Preußen.

¹³ Die Behauptung Loenings, Verw.R. S. 798², daß die deutschen Gesetze Popularklagen, mittelst deren ein mehr oder minder unbestimmter Kreis

B. Im Gegensatz zu den oben erwähnten Angelegenheiten steht die zweite Gruppe der Verwaltungsstreitsachen, bei denen der Zweck des Verfahrens nicht bloß die Aufrechterhaltung von Rechtsvorschriften, sondern zugleich auch der Schutz einer individuellen Rechtssphäre ist. Bei diesen steht die Geltendmachung der individuellen Rechte nur dem persönlich berechtigten Subjekte zu. Dieses persönlich berechnete Subjekt kann eine Privatperson oder ein Beamter oder eine öffentliche Korporation, insbesondere ein Kommunalverband, sein.

I. Die Verwaltungsstreitsachen, bei denen es sich um Rechte von Privatpersonen handelt, zerfallen in zwei Klassen:

A. Bei den Verwaltungsstreitsachen kann es sich darum handeln, festzustellen, ob der betreffende Private ein Recht oder eine rechtliche Eigenschaft besitzt, die für das öffentliche Recht von Bedeutung werden kann. Derartige Rechte und rechtliche Eigenschaften sind Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerrecht, Gemeindeangehörigkeit und Gemeindebürgerrecht, Zugehörigkeit zu einem anderen politischen Verbands, z. B. einem Schulverbande, Wahlrecht und Wählbarkeit zu staatlichen und kommunalen Ämtern und Körperschaften, so wie zu wirtschaftlichen Interessenvertretungen, z. B. Handelskammern¹⁴.

B. Die Verwaltungsstreitsachen können einen bestimmten Verwaltungsakt zum Gegenstande haben. Für ihre Klassifikation kommt weniger der Inhalt des zu schützenden Individualrechtes, z. B. die Frage, ob dasselbe ein persönliches oder ein Vermögensrecht ist, als der Zweck, der mit Anstellung der Klage verfolgt wird, und die rechtliche Natur der von ihr betroffenen Verwaltungsakte in Betracht.

1. Verwaltungsklagen dieser Art können auf Anfechtung einer Verwaltungshandlung gerichtet sein. Die anzufechtenden Verwaltungshandlungen legen dem Einzelnen eine Verpflichtung auf oder sie entziehen ihm ein Recht.

a) Die Verwaltungshandlungen, welche dem Einzelnen eine Pflicht auferlegen, sind Gebote und Verbote. Sie können Beschränkungen der allgemeinen Handlungsfähigkeit des Individuums begründen, d. h. im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt zu bestimmten Handlungen oder Unterlassungen verpflichten. Verwaltungsakte dieser Art sind polizeiliche Verfügungen. Die fraglichen Verwaltungsakte können aber dem Einzelnen auch bestimmte

von Personen zur Wahrung der Rechtsordnung im Verwaltungsstreitverfahren berufen wäre, nicht kennen, ist demnach unzutreffend. Auch die Berufung auf zwei Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichtes (3, 189. 4, 92) beweist nichts, da diese ganz andere als die hier behandelten Fälle betreffen. Daß das preußische Recht in einzelnen Fällen Popularklagen zuläßt, hat das Oberverwaltungsgericht in anderen Entscheidungen ausdrücklich anerkannt (Bd. 13, 335. 14, 46). Vgl. auch Fleiner § 239¹⁷.

¹⁴ So in Preußen, Württg., Baden, Hessen. In den meisten Staaten erstreckt sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit, soweit sie das Wahlrecht zum Gegenstande hat, lediglich auf Wahlen zu kommunalen Körperschaften und Interessenvertretungen. Die badische Gesetzgebung hat ihren Anwendungsbereich auch auf Landtagswahlen erstreckt.

Leistungen für den Staat auferlegen. Diese Leistungen sind Sachleistungen oder Dienstleistungen. Die Sachleistungen bestehen in der Zahlung von Geldabgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) und in der Prästierung von Naturalabgaben. Erstere gehören dem Gebiete der Finanz-, letztere zum Teil dem der inneren, namentlich aber dem der Militärverwaltung an, wo sie in der Gestalt von Quartierleistungen, Stellung von Transportmitteln usw. auftreten. Unter den Dienstleistungen bildet die bedeutendste die Pflicht zum Militärdienst. Daneben kommen die Verpflichtungen zur Übernahme gewisser Ämter, namentlich Ämter der Kommunalverwaltung, sowie die Pflicht zu Gemeindediensten niederer Art in Betracht. Die Verwaltungsklage ist in diesen Fällen auf die Aufhebung der die Pflicht unberechtigterweise aufliegenden Verwaltungsverfügung gerichtet. Auf diesem Gebiete besitzt die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg kraft der Generalklausel des dortigen Gesetzes den weitesten Umfang; die Verwaltungsklage kann wegen jeder unberechtigt auferlegten Verbindlichkeit erhoben werden. In anderen Staaten dagegen sind die Einrichtungen sehr verschieden. Das Gebiet der Polizeiverwaltung ist in Preußen und Baden ebenfalls durch eine Generalklausel gedeckt, in anderen Staaten findet auch hier ein Verwaltungsstreitverfahren nur auf Grund von Spezialbestimmungen statt. Auf dem Gebiete der öffentlichen Abgaben ist das Verwaltungsstreitverfahren z. B. in Württemberg und Baden auf Grund der Generalklauseln der betreffenden Gesetze in vollem Umfange, in anderen Staaten nur in beschränkter Weise zugelassen. Auf dem Gebiete der Militärverwaltung findet die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur ausnahmsweise Anwendung. Die Pflicht zur Übernahme von Ämtern kann in einzelnen Fällen zum Gegenstande eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gemacht werden¹⁵.

b) Die Verwaltungshandlungen, welche dem Einzelnen Rechte entziehen, sind Konzessionsentziehungen, die ihm die Befugnisse nehmen, eine bestimmte Tätigkeit zu entwickeln, und rechtsaufhebende Verwaltungsakte, durch die ihm private oder öffentliche Rechte, z. B. Eigentum, Gewerbeberechtigungen, Bergbaurecht, Patentrecht, Staatsangehörigkeit entzogen werden. Diese rechtsentziehenden Akte gehören meist dem Gebiete der inneren Verwaltung an. Die Möglichkeit, sie zum Gegenstande eines Verwaltungsstreitverfahrens zu machen, liegt da vor, wo die Entziehung der betreffenden Rechte nicht nach Ermessen der Verwaltungsbehörden, sondern nur aus gesetzlich bestimmten Gründen erfolgen darf. Die Verwaltungsklage ist in diesem Falle auf Aufhebung der das Recht unbefugterweise entziehenden Verwaltungsverfügung zu richten.

2. Die den Schutz des individuellen Rechtskreises bezweckenden Verwaltungsklagen einzelner Privater können aber auch darauf gerichtet sein, eine Verwaltungsbehörde zur Vornahme eines Verwaltungsaktes anzuhalten. Die Verwaltungsakte, deren Vornahme in dieser Weise gefordert werden kann, sind:

a) obrigkeitliche Akte, z. B. Konzessionserteilungen,

¹⁵ So in Preußen, Bayern, Baden.

rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte, Beurkundungen, zu deren Vornahme die Verwaltungsbehörde gesetzlich verpflichtet ist, die sie sich aber weigert, zu vollziehen.

b) Prästierung von Leistungen vermögensrechtlichen Wertes. Eine Verwaltungsklage auf diese ist nur möglich, wenn dem, der sie zu empfangen hat, ein Rechtsanspruch darauf eingeräumt ist, also nicht bei der Armenunterstützung, auf die niemand ein subjektives Recht besitzt. Dagegen ist sie denkbar bei Ansprüchen auf Entschädigungen wegen entzogener Vermögensrechte, bei Ansprüchen aus der Arbeiterversicherung. Doch wird in diesen Fällen statt der Verwaltungsgerichtsbarkeit häufig auch der Rechtsweg zugelassen. Das Recht auf Teilnahme am Gemeindennutzen ist ebenfalls im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens verfolgbar¹⁶.

c) Zulassung zu den öffentlichen Anstalten, soweit der Einzelne ein Recht auf ihre Benutzung besitzt.

II. Beamte oder Personen, die zur Ausübung von Verwaltungsbefugnissen berufen sind, können zum Schutz ihres individuellen Rechtskreises ebenfalls den Weg des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens beschreiten. Die Klagen können zum Gegenstand haben:

1. Die Anerkennung der betreffenden Personen in ihrer amtlichen Eigenschaft. Solche Klagen besitzen den Charakter von Feststellungsklagen; sie kommen im deutschen Verwaltungsrecht nur ausnahmsweise vor¹⁷.

2. Die Pflichten der Beamten. Dem Zwecke, die Erfüllung der Beamtenpflichten zu sichern, dient das Institut der Beamtendisziplin. Die Disziplinarmaßnahmen haben teils den Charakter von Zwangsmitteln, durch welche die Beamten zur Erfüllung ihrer Pflichten angehalten werden sollen, teils den von Strafen, die wegen Pflichtverletzungen über die Beamten verhängt werden. Die Verhängung der leichteren Disziplinarstrafen, sogenannte Ordnungsstrafen; erfolgt durch die dienstlichen Vorgesetzten, die der härteren Disziplinarstrafen, namentlich der Dienstentlassung, im Wege eines gerichtlichen Verfahrens, des sogenannten Disziplinarverfahrens. Auch gegen die Verhängung von Ordnungsstrafen kann unter Umständen der Weg eines disziplinargerichtlichen

¹⁶ Obwohl der Anteil am Gemeindennutzen sehr wohl als Privatrecht aufgefaßt werden kann, da die Gemeinde hier nicht als politisches Gemeinwesen, sondern als wirtschaftliche Korporation in Betracht kommt, gehen die deutschen Gesetzgebungen doch von einem anderen Gesichtspunkte aus; sie betrachten die betreffenden Ansprüche, so weit sie Ausfluß des politischen Gemeinbürgerrechtes sind, als öffentlich-rechtliche und lassen demnach das Verwaltungsstreitverfahren zu.

¹⁷ Preuß. Z.G. § 70 Nr. 2, danach beschließt der Kreis-(Stadt-)Ausschuß über die Zurückweisung unzuverlässiger Schiedsrichter. (§§ 28, 29 G. vom 15. Nov. 1811; § 24 G. vom 9. Febr. 1867.) — Z.G. § 135 ist gegenstandslos geworden durch G. betr. die Abänderung des G. über die Handelskammern vom 2. Juni 1902; Bayr. G. Art. 8, Nr. 21: Berechtigung zur Teilnahme an einem Distriktsrat. — Schultzenstein, Festsstellungsklage im Verwaltungsstreitverfahren, „Das Recht“ 1910 S. 490; Fleiner S. 240¹² (Literatur und Beispiele).

Verfahrens beschriftet werden. Die Ausübung dieser Jurisdiktion ist zwar regelmäßig, namentlich für Staatsberufsbeamte, besonderen Disziplinargerichten übertragen¹⁸, wird aber bei Kommunalbeamten und Elementen der Selbstverwaltung auch von den Verwaltungsgerichten ausgeübt¹⁹.

3. Die Rechte der Beamten. Als solche kommen nur die Rechte in Betracht, welche Bestandteile der individuellen Rechtsphäre des betreffenden Beamten sind, namentlich das Recht auf Gehalt, Dienstkostenentschädigung, Gebühren u. dgl. Diese Rechte können im ordentlichen Rechtswege²⁰ oder in dem Verwaltungsstreitverfahren²¹ geltend gemacht werden.

III. Die öffentlichen Korporationen, insbesondere die Kommunalverbände, können ebenfalls zu einem dreifachen Zwecke die Verwaltungsgerichte anrufen:

1. Um ihre Eigenschaft als öffentliche Korporation oder Kommunalverband oder auch den Umfang ihres Reiches, also ihre Grenzen, feststellen zu lassen²².

2. Um Verfügungsverfügungen anzugreifen, durch die ihnen unberechtigterweise Pflichten auferlegt werden²³. Die Pflichten, um die es sich hier handelt, sind Verbindlichkeiten zur Gewährung von Unterstützungen oder zur Errichtung und Unterhaltung öffentlicher Anstalten. Sie gehören meist dem Gebiet der inneren Verwaltung an, kommen aber auch auf anderen Verwaltungsgebieten, namentlich auf dem der Militärverwaltung, vor. Die Klage kann gegen das die Verfügung erlassende Aufsichtsorgan oder gegen eine andere Korporation oder einen anderen Kommunalverband gerichtet werden, von dem behauptet wird, daß er zur Übernahme der Last verpflichtet sei.

3. Zur Geltendmachung von Rechten, welche der Korporation oder dem Kommunalverbande zustehen. Als solche kommen namentlich in Betracht das Recht, eine bestimmte Anzahl von Vertretern in eine höhere kommunale Vertretung zu senden²⁴, das Recht der selbständigen Ordnung gewisser Angelegenheiten und Ausübung be-

¹⁸ Vgl. Meyer-Anschütz § 148 und § 153.

¹⁹ Preuß. L.V.G. §§ 14, 32, 39. Z.G. §§ 20, 36, ferner Bestimmungen der Kreis- und Landgemeindeordnungen. G., betr. das Disziplinarverfahren beim Oberverwaltungsgericht vom 8. Mai 1889. Bad. Verw.Ger.G. § 4 Nr. 3. Hess. G. Art. 113.

²⁰ Dies ist die Regel, namentlich für Staatsbeamte. Vgl. Meyer-Anschütz § 150.

²¹ So z. B. in Preußen Pensionsansprüche der besoldeten Gemeindebeamten (Z.G. §§ 20, 36. L.G.O. für die östl. Prov. § 118, für Schleswig-Holstein § 118), in Bayern Ansprüche auf Beitritt zu Pensionskassen und Unterstützungsvereinen (Bayr. G. Art. 10 Nr. 25), in Baden Ansprüche auf Gebühren (Verw.Ger.G. § 2 Nr. 8, 9), auf Teilnahme an Witwenkassen (Verw.Ger.G. § 3 Nr. 2), Rechte der Volksschullehrer und deren Hinterbliebenen (Verw.Ger.G. § 3 Nr. 3). In Anhalt unterliegen Streitigkeiten über Dienstgrundstücke der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung (Z.G. § 30).

²² Preuß. Z.G. §§ 9, 21, 26. Bayr. G. Art. 8 Nr. 25. Bad. Verw.Ger.G. § 2 Nr. 6, 24. Anh. Z.G. § 25.

²³ Bayr. G. Art. 10 Nr. 2. Württ. G. Art. 13. Bad. Verw.Ger.G. § 4 Nr. 2.

²⁴ Z. B. Preuß. Kr.O. für die östl. Prov. § 112 a.

stimmter obrigkeitlicher Befugnisse²⁵, der Anspruch auf Beisteuer des Staates zu den Kosten gewisser Verwaltungszweige²⁶.

Auch die Streitigkeiten der Kommunalverbände, die bei den durch Grenzveränderungen notwendig gewordenen Auseinandersetzungen entstehen, eignen sich, da sie deren Rechte oder Pflichten zum Gegenstande haben, zur Erledigung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens und sind ihm von den einzelnen Gesetzgebungen in weiterer oder in engerer Ausdehnung überwiesen worden²⁷.

IV. Dem Schutze des individuellen Rechtskreises dient auch die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte auf dem Gebiete des Kirchenrechtes²⁸. Bei dieser, die im allgemeinen außerhalb des Rahmens des vorliegenden Werkes fällt und hier nur kurz erwähnt werden soll, handelt es sich um Rechte der einzelnen Individuen und um Rechte der Religionsgesellschaften. Die Verwaltungsgerichte entscheiden über die Zugehörigkeit zu einem Kirchengemeindeverbande²⁹, über die Rechte und Pflichten, die sich für Einzelne aus der Zugehörigkeit zu einem kirchlichen Verbande oder einer sonstigen Religionsgemeinschaft ergeben³⁰, über Ansprüche der Kirchenbeamten³¹; sie sind ferner zuständig für Streitigkeiten der Kirchen, Gemeinden und kirchlichen Stiftungen untereinander³². In allen diesen Fällen handelt es sich um Angelegenheiten, die grundsätzlich kirchlicher Natur sind, für die aber der Staat kraft seiner Aufsichtsbefugnisse ein Entscheidungsrecht in Anspruch nimmt. Die Verwaltungsgerichte haben aber außerdem auch die Aufgabe, den individuellen Rechtskreis der Einzelnen und der Religionsgesellschaften gegenüber den Eingriffen der staatlichen Verwaltungsorgane zu schützen, also Eingriffe der letzteren in die individuelle Religionsfreiheit zurückzuweisen³³ und bei Handhabung der dem Staate bezüglich der Religionsgesellschaften zustehenden Aufsichtsrechte die Rechtskontrollen aufrechtzuerhalten³⁴.

²⁵ Bayr. G. Art. 10 Nr. 2.

²⁶ Württ. G. Art. 10 Nr. 16. Bad. Verw.Ger.G. § 3 Nr. 4, 5.

²⁷ Preuß. Z.G. §§ 2, 8, 25, 140. Kr.O. für die östl. Prov. §§ 3, 4. G., betr. die Teilung von Kreisen in den Provinzen Posen und Westpreußen, vom 6. Juni 1887 § 2. L.G.O. für die östl. Prov. §§ 3, 130. Z.G. § 140. Bayr. G. Art. 11, 12. Bad. Verw.Ger.G. § 3 Nr. 10.

²⁸ Sartorius, Die staatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete des Kirchenrechtes. 1891.

²⁹ Bayr. G. Art. 10 Nr. 12.

³⁰ Bayr. G. Art. 8 Nr. 37, 39; 10 Nr. 13. Württ. G. Art. 10 Nr. 17. Bad. Verw.Ger.G. § 2 Nr. 24. G., die Besteuerung für örtliche kirchliche Bedürfnisse betr., vom 26. Juli 1888 Art. 38; für israelitische Religionsgemeinschaften: preuß. Z.G. § 54. Bad. Verw.Ger.G. § 2 Nr. 25, § 3 Nr. 23.

³¹ Bayr. G. Art. 10 Nr. 13, 14, 22, 23.

³² Bayr. G. Art. 10 Nr. 11, 12. Bad. Verw.Ger.G. § 3 Nr. 7.

³³ Diesem Zwecke dienen die Generalklausel des württ. G., sowie die Bestimmungen der preuß. und badischen Gesetzgebung über Rechtsmittel gegen Polizeiverfügungen. In Bayern ist die verfassungsmäßig gewährte Hausandacht unter den Schutz der Verwaltungsgerichte gestellt (Bayr. G. Art. 10 Nr. 16).

³⁴ Preuß. G. über die Aufsichtsrechte des Staates bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen vom 7. Juni 1876 § 6 und die neueren Gesetze über die evangelische Kirchenverfassung (vgl. Sartorius a. a. O. S. 50 ff.).

IV. Verfahren vor den Verwaltungsgerichten¹.

§ 19.

Die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte² regelt sich nach denselben Gesichtspunkten, wie die der Verwaltungsbehörden³. Es kommen also namentlich der Gerichtsstand des Sitzes der in Anspruch genommenen Person, Korporation oder Behörde und der Gerichtsstand des belegenen Grundstückes in Betracht⁴. In bezug auf Ablehnung der Gerichtspersonen finden die Grundsätze des Zivilprozesses analoge Anwendung⁵.

Die Stellung der Parteien⁶ ist nach den verschiedenen Gesetzgebungen keine gleichartige. Da, wo individuell berechnete Subjekte, Personen oder Korporationen einander gegenüber stehen, erscheinen sie auch formell stets in der Stellung von Prozeßparteien. In Angelegenheiten, bei denen auf der einen Seite eine öffentliche Behörde beteiligt ist, nimmt sie in Preußen und Baden die Stellung einer Prozeßpartei ein und kann je nach Verschiedenheit der Fälle als Kläger wie als Beklagter auftreten⁷. In Bayern und Württemberg dagegen werden die Angelegenheiten, bei denen Verfügungen der Behörden den Gegenstand des Streites bilden, mehr in der Form einer Verwaltungsbeschwerde, als in der eines Prozesses behandelt. Die Befugnis, die Verwaltungsgerichte anzugehen, steht nur dem zu, der in seinen individuellen Rechten verletzt zu sein glaubt, und die Behörde nimmt nicht die Stellung einer Prozeßpartei, sondern die eines niederen Verwaltungsorganes ein, gegen dessen Entscheidung

Bayr. G. Art. 10 Nr. 3. Bad. Verw.Ger.G. § 4 Nr. 2. Für Württemberg kommt auch hier die Generalklausel des Art. 13 in Anwendung.

¹ Fleiner S. 235.

² Fleiner S. 236: Für die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist maßgebend die juristische Natur des streitigen Rechtsverhältnisses. — Über Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten vgl. § 20.

³ Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ist durch die Gesetze über die Verwaltungsrechtspflege eingehend geregelt. — Mayer I, 171. Friedrichs, Die Besonderheiten des preussischen Verwaltungsstreitverfahrens im Verhältnis zu den Verfahren, welche über andere Rechtsstreitigkeiten stattfinden, und ihre Berechtigung. Verw.Arch. 6, 358; Bartels, Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten. 1907.

⁴ Preuß. L.V.G. §§ 57—59; Bayr. G. Art. 17. Württembg. G. Art. 20. Bad. Verw.Ger.G. § 9.

⁵ Preuß. L.V.G. §§ 61, 62. Bayr. G. Art. 18. Sächs. G. § 18. Württembg. G. Art. 8. Bad. Verw.Ger.G. § 11. Hess. Verw.Ger.G. Art. 22.

⁶ Über die Stellung der Parteien vgl. Mayer I, 181; Fleiner S. 237; Zorn, Verw.Arch. 2, 100; Schultzenstein, Verw.Arch. 2, 148; Friedrichs, Verw.Arch. 6, 400; Schultzenstein, Parteien, Parteifähigkeit und Parteibegriff im Verwaltungsstreitverfahren nach dem Landesverwaltungsgesetze, Verw.Arch. 12, 112; Popitz, Der Parteibegriff im preuß. Verwaltungsstreitverfahren. 1907. Vgl. dazu Schultzenstein, Verw.Arch. 15, 475.

⁷ Preuß. L.V.G. §§ 63, 74. Wenn das Gesetz die öffentliche Behörde, welche die Rolle des Klägers oder Beklagten wahrzunehmen hat, nicht bezeichnet, so hat der Vorsitzende des Kreis-(Stadt-)ausschusses, der Regierungspräsident oder der Ressortminister einen Kommissar zur Übernahme der Parteirolle zu bestellen. Bad. Verw.Ger.G. §§ 12, 41.

Rekurs an die höhere Instanz ergriffen wird⁸. Die Parteien können sich durch Bevollmächtigte vertreten lassen⁹. Bei Verwaltungsstreitigkeiten handelt es sich aber niemals bloß um individuelle Rechte und Pflichten, sondern stets auch um öffentliche Interessen. Die Wahrung letzterer liegt in allen Fällen, wo eine öffentliche Behörde in dem Verfahren auftritt, zunächst dieser ob. Es kann aber zu diesem Zweck auch ein besonderer Kommissar bestellt werden¹⁰. Das Bedürfnis zu einer derartigen Bestellung wird namentlich da hervortreten, wo als Parteien nur individuell berechnete Subjekte erscheinen, welche lediglich ihre speziellen Rechte und Interessen verfolgen. Doch beschränkt sich die Zulässigkeit dieser Bestellung nicht bloß auf diesen Fall, sondern besteht auch da, wo eine öffentliche Behörde als Partei fungiert. In Bayern ist für die Vertretung der öffentlichen Interessen beim Verwaltungsgerichtshofe ein Generalstaatsanwalt mit dem erforderlichen Hilfspersonal angestellt worden¹¹.

Die Grundsätze des Verfahrens sind im wesentlichen nach Analogie der zivilprozessualischen Vorschriften geregelt¹². Sie haben jedoch einzelne Modifikationen erfahren, die namentlich dadurch bedingt sind, daß bei verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten stets auch ein öffentliches Interesse in Frage steht¹³.

Von den Grundprinzipien des Verfahrens, die im Zivilprozeß anerkannt sind, hat ein Teil auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren Geltung erlangt. Es gilt der Grundsatz des wechselseitigen Gehörs; derselbe hat jedoch, der Natur der Verwaltungsstreitigkeiten gemäß, insofern eine Erweiterung erfahren, als vor der Entscheidung nicht bloß die Parteien, sondern auch die Vertreter des öffentlichen Interesses gehört werden müssen¹⁴. Anerkannt sind ferner die Prinzipien der Öffentlichkeit¹⁵ und Mündlichkeit¹⁶ mit einzelnen gesetzlich näher bestimmten Ausnahmen. Dagegen findet die Verhandlungsmaxime des Zivilprozesses auf Verwaltungsstreitigkeiten keine Anwendung. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren beruht vielmehr auf einer Mischung von Verhandlungs- und Untersuchungsmaxime. Erstere besteht insoweit, als der Richter nur auf Antrag einer Partei in Tätigkeit treten kann und hinsichtlich seiner Entscheidungen an die

⁸ Bayr. G. Art. 10, 45. Württ. G. Art. 24, 59, 61.

⁹ Preuß. L.V.G. § 73. Bayr. G. Art. 19. Württ. G. Art. 19. Bad. Verw.Ger.G. § 12.

¹⁰ Preuß. L.V.G. § 74. Sächs. G. § 12. Württ. G. Art. 20, 67. Bad. Verw.Ger.G. § 8. Hess. G. Art. 89.

¹¹ Bayr. G. Art. 4, 42.

¹² Vgl. Schultzenstein, Die neuen deutschen Prozeßgesetze und das preussische Verwaltungsgerichtsverfahren. Verw.Arch. 7, 263.

¹³ Vgl. Friedrichs, Verw.Arch. 6, 410.

¹⁴ Preuß. L.V.G. §§ 71, 74, 80. Bayr. G. Art. 36, 42. Sächs. G. § 12. Württ. G. Art. 18, 20. Bad. Verw.Ger.G. §§ 5, 8. Hess. G. Art. 91.

¹⁵ Preuß. L.V.G. § 72. Bayr. G. Art. 28, 34, 41. Sächs. G. § 26. Württ. G. Art. 21. Bad. Verw.Ger.G. § 6. Hess. G. Art. 25.

¹⁶ Preuß. L.V.G. §§ 71, 80. Bayr. G. Art. 27, 32, 33, 41. Sächs. G. § 26. Württ. G. Art. 21, 24, 67. Bad. Verw.Ger.G. § 6. Hess. G. Art. 47.

Anträge der Parteien gebunden ist¹⁷. Doch findet auch in dieser Beziehung eine Modifikation gegenüber dem Zivilprozesse statt, indem nicht bloß die Parteien im engeren Sinne, sondern auch der Vertreter des öffentlichen Interesses zur Antragstellung berechtigt ist. Die Grundsätze der Untersuchungsmaxime bestehen dagegen insofern, als der Richter der Tatbestand selbständig zu erforschen hat¹⁸. Der Grundsatz der Eventualmaxime ist dem Verwaltungsprozeß selbstverständlich fremd.

Die erstinstanzliche Verhandlung beginnt mit Erhebung der Klage (Beschwerde) bei dem Verwaltungsgericht¹⁹. Diese wird dem Beklagten oder der öffentlichen Behörde, gegen die sie gerichtet ist, mitgeteilt²⁰. Bei vollständig klarer Sachlage kann ein Vorbescheid ohne kontradiktorische Verhandlung erlassen werden, den Beteiligten steht jedoch das Recht zu, gegen diesen Bescheid Einspruch zu erheben und eine kontradiktorische Verhandlung zu beantragen²¹. Die Ladung der Parteien zur mündlichen Verhandlung erfolgt unter Androhung des Präjudizes, daß sonst nach Lage der Verhältnisse entschieden werden würde²². Die Beiladung dritter Personen, deren Interesse durch die Entscheidung berührt wird, kann auf Antrag der Parteien oder von Amtswegen erfolgen²³. Das Verfahren in der Sitzung ist dem zivilprozessualischen analog²⁴. Wenn Tatsachen bestritten werden, so findet Beweisaufnahme statt. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren kennt kein Beweisinterlokut, sondern nur einen Beweisbeschluß. Die Beweismittel sind die des Zivilprozesses. Das Gericht urteilt über das Resultat der Beweisaufnahme nach freiem Ermessen²⁵. Eine Beweislast im Sinne des Zivilprozesses besteht in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht, weil der Richter selbständig die Wahrheit zu erforschen hat. Er kann zwar den Parteien aufgeben, den Beweis für gewisse von ihnen behauptete Tatsachen zu erbringen. Aber wenn sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, so werden die von ihnen zu beweisenden Tatsachen noch nicht als unwahr angesehen. Den Abschluß des Verfahrens bildet das Urteil, das mit Entscheidungsgründen

¹⁷ Preuß. L.V.G. §§ 63, 71. Württ. G. Art. 17. Bad. Verw.Ger. G. § 5. Hess. G. Art. 39. In Bayern haben diese Grundsätze keine unbedingte Geltung. Vgl. Seydel, Annalen 1885, S. 250.

¹⁸ Preuß. L.V.G. § 71. Bayr. G. Art. 14, 20, 27, 36, 41. Sächs. G. § 25. Württ. G. Art. 17. Bad. Verw.Ger.G. § 5.

¹⁹ Preuß. L.V.G. § 63. Württ. G. Art. 24, 59. Bad. Verw.Ger.G. § 17.

²⁰ Preuß. L.V.G. § 65. Württ. G. Art. 28, 29, 65. Bad. Verw.Ger.G. § 18.

²¹ Preuß. L.V.G. §§ 64, 67. Württ. G. Art. 26, 27.

²² Preuß. L.V.G. § 68. Bayr. G. Art. 35. Württ. G. Art. 30. Hess. G. Art. 53.

²³ Preuß. L.V.G. § 70. Württ. G. Art. 34. Bad. Verw.Ger.G. § 21. Hess. G. Art. 50.

²⁴ Preuß. Org.G. §§ 71, 72. Bayr. G. Art. 36—38. Württ. G. Art. 32—35, 68. Bad. Verw.Ger.G. §§ 22, 27. Hess. G. Art. 27.

²⁵ Preuß. Org.G. §§ 66, 68, 71, 76—79. Bayr. G. §§ 19—21, 27. Sächs. G. § 54: Das Gericht entscheidet, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nach seiner freien, aus dem ganzen Inhalte der Verhandlung und dem Ergebnis der Beweisaufnahme geschöpften Überzeugung. Württ. G. Art. 36, 37, 39, 68. Bad. Verw.Ger.G. §§ 23, 24, 29. Hess. G. Art. 60.

versehen sein muß. Es wird in öffentlicher Sitzung publiziert und außerdem den Parteien zugestellt²⁶.

Die Rechtsmittel des Verwaltungsprozesses sind nach Verschiedenheit der verwaltungsgerichtlichen Organisation außerordentlich verschieden geregelt worden. In Preußen werden die Rechtsmittel der Berufung, Revision und Beschwerde unterschieden. Berufung und Revision richten sich gegen die Endurteile der Verwaltungsgerichte, die Berufung auch gegen die ohne kontradiktorische Verhandlung erlassenen Bescheide, die Beschwerde gegen die Verfügungen, welche die Leitung des Verfahrens zum Gegenstande haben. Berufung und Revision unterscheiden sich dadurch, daß erstere auf Grund der Behauptung, daß das Urteil ein unrichtiges sei, ergriffen werden, letztere dagegen nur auf die Behauptung gestützt werden kann, daß: 1. die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung oder unrichtigen Anwendung des geltenden Rechtes beruhe, 2. oder das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide²⁷. Die Beschwerde geht an das im Instanzenzuge zunächst höhere Gericht, also gegen Verfügungen der Kreis-(Stadt)-Ausschüsse an den Bezirksausschuß, vom Bezirksausschuß an das Oberverwaltungsgericht²⁸. Die Berufung kann gegen erstinstanzliche Entscheidungen der Kreis-(Stadt)-Ausschüsse und Bezirksausschüsse ergriffen werden; es besteht in bezug auf sie derselbe Instanzenzug wie bei der Beschwerde. Die Befugnis, Berufung einzulegen, steht den Parteien und im öffentlichen Interesse dem Vorsitzenden des Kreis- oder des Bezirksausschusses zu²⁹. Eine Revision ist nur gegenüber zweitinstanzlichen Erkenntnissen der Bezirksausschüsse zulässig, sie geht an das Oberverwaltungsgericht. Die Befugnis, Revision einzulegen, steht den Parteien und aus Gründen des öffentlichen Interesses dem Vorsitzenden des Bezirksausschusses zu³⁰. In Baden kann gegen Endurteile des Bezirksrates von den Parteien und aus Gründen des öffentlichen Interesses vom Vorsitzenden die Berufung ergriffen werden, gegen andere Entscheidungen ist Beschwerde zulässig. Beide Rechtsmittel gehen an den Verwaltungsgerichtshof³¹. Gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes ist dem Vertreter des Staatsinteresses die Nichtigkeitsbeschwerde wegen Unzuständigkeit oder Gewaltüberschreitung vorbehalten, über welche der Kompetenzgerichtshof zu erkennen hat³². In Bayern und Württemberg besteht bei solchen Streitigkeiten, bei denen zwei individuell berechtigte Subjekte beteiligt sind, gegenüber den Entscheidungen der niederen Verwaltungsbehörden das Rechtsmittel der Berufung (Beschwerde) an das oberste Verwaltungsgericht³³. Dasselbe kann sowohl von den Parteien

²⁶ Preuß. Org.G. § 81. Bayr. G. Art. 21. Sächs. G. §§ 56, 58. Württ. G. Art. 39, 42, 68. Bad. Verw.Ger.G. §§ 30, 31. Hess. G. Art. 63, 64.

²⁷ Preuß. L.V.G. § 94.

²⁸ Preuß. L.V.G. §§ 110, 111.

²⁹ Preuß. L.V.G. §§ 82, 83.

³⁰ Preuß. L.V.G. § 93.

³¹ Bad. Verw.Ger.G. §§ 32, 40.

³² Bad. Verw.Ger.G. § 42.

³³ Bayr. G. Art. 22. Württ. G. Art. 43. In Bayern hat das oberste Verwaltungsgericht den Charakter einer reinen Revisions- oder Kassationsinstanz;

als von dem Vertreter des öffentlichen Interesses ergriffen werden. Dagegen ist die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes bei Beschwerden gegenüber Verfügungen der Verwaltungsorgane eine definitive und gegen dieselbe ein ordentliches Rechtsmittel nicht mehr zulässig. In Sachsen steht den Parteien die Berufung an das Oberverwaltungsgericht gegen die Urteile der Kreishauptmannschaften zu, soweit die Urteile nicht nach besonderer gesetzlicher Vorschrift endgültig sind. Beschwerde ist zulässig, wenn von der Kreishauptmannschaft oder dem Vorsitzenden die Einleitung oder Fortsetzung des Verfahrens abgelehnt wird³⁴.

Als außerordentliches Rechtsmittel besteht die Wiederaufnahme des Verfahrens³⁵.

Urteile der Verwaltungsgerichte, die mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht mehr angefochten werden können, sind formell rechtskräftig. Sie besitzen aber auch materielle Rechtskraft³⁶, d. h. sie stellen Recht unter den streitenden Parteien endgültig fest. Die Rechtskraft hat aber nur für die Abgrenzung der Rechtskreise Bedeutung; sie beschränkt nicht etwa die Handlungsfähigkeit der Verwaltung innerhalb des ihrem Ermessen überlassenen Bereiches. Die Verwaltungsbehörden dürfen daher sowohl Gebote und Verbote, die verwaltungsgerichtlich für zulässig erklärt sind, zurücknehmen, als eine Erlaubnis, deren Versagung als gesetzmäßig anerkannt ist, nachträglich erteilen.

es entscheidet auf Grund des in den Vorinstanzen festgestellten Sachverhaltes (Bayr. G. Art. 40), während dies in Württemberg (Art. 46, 62) nicht der Fall ist.

³⁴ Sächs. G. §§ 62, 70.

³⁵ Preuß. L.V.G. § 100; Bayr. G. Art. 26; Sächs. G. § 85; Württ. G. Art. 52—56; Bad. Verw.Ger.G. § 43; Hess. G. Art. 102, 103. Das bayrische Recht läßt Wiederaufnahme des Verfahrens zu, wenn eine bei den früheren Verhandlungen nicht hinreichend bekannte Tatsache vorliegt; die anderen Gesetzgebungen verweisen in dieser Beziehung auf die Vorschriften der Zivilprozeßordnung. Übrigens findet in Württemberg die Wiederaufnahmeklage nur bei Parteistreitigkeiten statt; bei sog. Rechtsbeschwerden besteht bloß eine Nichtigkeitsklage wegen Kompetenzüberschreitung, deren Erhebung aber ausschließlich der Verwaltungsbehörde überlassen ist.

³⁶ Vgl. Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft; Seydel, Annalen 1885 S. 261; v. Stengel, W¹ 2, 792. Die materielle Rechtskraft ist die notwendige Konsequenz der Rechtsprechung. Verwaltungsakte haben im allgemeinen keine Rechtskraft. Nur solche Erlasse der Verwaltungsbehörden, welche nach den früheren Auseinandersetzungen den Charakter von Urteilen haben, können Rechtskraft erlangen. Dagegen darf die Rechtskraft nicht, wie Bernatzik a. a. O. S. 144 will, auf die Entscheidungen ausgedehnt werden, welche als Prämissen einer Verwaltungsverfügung in derselben enthalten sind.

Mayer I, 174; Fleiner S. 243 (Literatur Anm. 80); Stein, Justiz und Verwaltung S. 100; Loening, Die Rechtskraft verwaltungsrechtlicher Urteile. Verw.Arch. 7, 1; O. Mayer, Zur Lehre von der materiellen Rechtskraft in Verwaltungssachen. Arch. f. öff. R. 21, 1; vgl. dazu Schultzenstein, Verw. Arch. 15, 141; Schultzenstein, Rechtskraft und reformatio in pejus im preußischen Verwaltungsstreitverfahren. Verw.Arch. 11, 365; Gutachten für den 26. Deutschen Juristentag 1, 86; Pagenstecher, Die praktische Bedeutung des Streites über das Wesen der Rechtskraft. Zeitschr. f. Zivilproz. 37, 1 (Literatur); W. Müller, Rechtskraft im Verwaltungsstreitverfahren 1910, dazu O. Mayer, Arch. f. öff. R. 27, 342.

Die Vollstreckung der verwaltungsgerichtlichen Urteile erfolgt im Wege der Verwaltungssekution.

Die Kosten des Verfahrens trägt der unterliegende Teil.

13. Kompetenzkonflikte¹.

§ 20.

Kompetenzkonflikte zwischen ordentlichen Gerichten und Verwaltungsgerichten² eines Landes werden nach den allgemeinen Grundsätzen entschieden, die über Kompetenzkonflikte zwischen Justiz und Verwaltung bestehen³. Dagegen sind die Reichsverwaltungsgerichte an die Entscheidungen der Kompetenzgerichtshöfe der Einzelstaaten nicht gebunden, sondern erkennen selbständig über ihre Zuständigkeit⁴.

Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten⁵ werden vom obersten Verwaltungsgerichtshof⁶ oder von dem ordentlichen Kompetenzgerichtshof⁷ oder von einem besonderen Senate des Verwaltungsgerichtshofes entschieden⁸, der sich aus höheren Verwaltungsbeamten und Mitgliedern des obersten Verwaltungsgerichtshofes zusammensetzt⁹.

¹ Meyer-Anschütz § 181: Der Streit, ob eine Angelegenheit Justiz- oder Verwaltungssache ist, also zur Kompetenz der Gerichte oder Verwaltungsbehörden gehört, heißt Kompetenzkonflikt. Das Gerichtsverfassungsgesetz hat (§ 17) den Grundsatz aufgestellt, daß die Gerichte über die Zulässigkeit des Rechtsweges, also über ihre eigene Kompetenz entscheiden. Den Landesgesetzen steht zwar die Befugnis zu, die Entscheidung der Kompetenzkonflikte besonderen Behörden zu übertragen; die Organisation und das Verfahren dieser Behörden ist aber reichsrechtlich näher geregelt. — Vgl. Mayer I, 220; Laband⁴ 3, 362; Loening S. 789; Stein, Justiz und Verwaltung S. 71; Fleiner S. 24; Nadbyl, Art. Kompetenzkonflikt W¹ 1, 808.

² G. Meyer² I, 50 (Meyer-Dochow³ S. 52).

³ Meyer-Anschütz § 181. Im Gegensatz zum Kompetenzkonflikt spricht man von Kompetenzstreit, wenn die Zuständigkeit zwischen mehreren Behörden desselben Ressorts (Gerichten oder Verwaltungsbehörden) streitig ist. Ein solcher Kompetenzstreit wird im Instanzenzuge der Gerichte oder Verwaltungsbehörden erledigt.

⁴ Vgl. Entsch. d. Bundesamts f. Heimatr. ZBl. 1886, S. 220.

⁵ G. Meyer² I, 52 (Meyer-Dochow³ S. 55).

⁶ Preuß. L.V.G. § 113.

⁷ Württ. G., betr. die Entscheidung von Kompetenzkonflikten vom 25. August 1879. In Baden entscheiden die Verwaltungsgerichte über ihre Zuständigkeit; dem Vertreter des Staatsinteresses steht gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes die Nichtigkeitsbeschwerde wegen Unzuständigkeit zu, über welche der Kompetenzgerichtshof entscheidet (Verw.G.G. § 42).

⁸ Bayr. G. über Kompetenzkonflikte vom 18. August 1879. Art. 29. (Richtiger zu zitieren als: Ver.G.G. Art. 50 in der Fassung vom 18. Aug. 1879. Vgl. dazu Reger-Dyroff, Verwaltungsgerichtsgesetz⁴ 1908 zu Art. 50 S. 547.)

⁹ Man spricht von einem positiven Kompetenzkonflikt, wenn Gerichte und Verwaltungsbehörden die Kompetenz für sich in Anspruch nehmen, von einem negativen, wenn beide sie ablehnen. Vgl. Meyer-Anschütz § 181 S. 665.

Innere Verwaltung¹.

I. Rechtliche Stellung der Personen.

Einleitung.

§ 21.

Die rechtliche Stellung einer Person kommt zum Ausdruck in ihrem Personenstand und in ihrer Zugehörigkeit zu Gemeinde, Staat und Reich.

1. Die Verwaltung trägt die Sorge für die Feststellung des Personenstandes. Diese äußert sich in der Beurkundung der Geburten und Todesfälle, ferner in der Vollziehung und Beurkundung der Eheschließungen, in der Beurkundung der Legitimation unehelicher Kinder, der Annahme an Kindesstatt, der Lösung dieses Verhältnisses und der Ehelichkeitserklärung, der Volljährigkeitserklärung, der Namensänderung, der Begründung, Aufhebung und Beaufsichtigung juristischer Personen.

2. Die Gesamtheit der auf die Beziehungen der Personen zur Gemeinde bezüglichen Rechtsgrundsätze wird als Heimat- und Niederlassungsrecht bezeichnet, das sich im Anschluß an die Grundsätze über die Armenunterstützung entwickelt hat. Das Verhältnis zu den Kommunalverbänden höherer Ordnung ist nur durch das Verhältnis zur Gemeinde bedingt.

3. Die Beziehungen der Personen zu Staat und Reich finden in dem Rechtsverhältnis der Reichs- und Staatsangehörigkeit ihren Ausdruck. Gegenstand der Verwaltungstätigkeit bildet dieses Rechtsverhältnis nur insofern, als es durch Akte der Verwaltung begründet und aufgehoben werden kann².

¹ Über den Begriff der inneren Verwaltung vgl. § 3.

² Rechtswentwicklung: 1. Im Mittelalter war die Eheschließung ein bürgerlicher Akt, auch das kanonische Recht vertrat den Standpunkt, daß sie durch bloßen Konsens erfolge. Erst das Tridentiner Konzil schrieb vor, daß die Konsenserklärung vor dem Pfarrer und zwei oder drei Zeugen geschehen müsse (Conc. Trid. sess. XXIV c. 1 de ref. matr.). Dasselbe Konzil ordnete an, daß der Pfarrer über die vor ihm stattgefundenen Eheschließungen und die von ihm vorgenommenen Taufen Register zu führen habe (Conc. Trid. sess. XXIV. c. 1 et 2 de ref. matr.). Provinzial- und Diözesansynoden wiederholten diese Bestimmung und erweiterten sie, indem sie die Aufzeichnungen der in der Pfarrei vorgekommenen Sterbefälle vorschrieben. Auch in der protestantischen Kirche bildete sich in der Zeit vom 16. bis zum 18. Jahrhundert die Rechtsanschauung aus, daß eine rechtsgültige Eheschließung nur unter Mit-

wirkung des Pfarrers erfolgen könne. Im Gegensatz zur katholischen Kirche, die sich mit passiver Assistenz begnügte, forderte die protestantische seine aktive Tätigkeit, die Trauung der Brautleute durch den Pfarrer. Über die Aufzeichnung von Taufen, Trauungen und Sterbefällen enthielten die protestantischen Kirchenordnungen ähnliche Anordnungen wie die, welche in der katholischen Kirche vorkamen.

So entstand die Einrichtung der Kirchenbücher. Ursprünglich dafür bestimmt, Aufzeichnungen über kirchlich wichtige Akte aufzunehmen, wurden sie bald auch von der staatlichen Verwaltung für ihre Zwecke benützt. Der Staat nahm ein Aufsichtsrecht über die Führung der Kirchenbücher in Anspruch und legte sich die Befugnis bei, ihre Einrichtung durch seine Gesetze zu regeln.

An die Stelle der kirchlichen Eheschließung ist später die Zivilehe, an die Stelle der Kirchenbücher sind die Zivilstandsregister getreten. In Deutschland wurden diese Einrichtungen durch die französische Gesetzgebung eingeführt und blieben in den Ländern des französischen Rechtes auch nach Beseitigung der Fremdherrschaft bestehen. In dem übrigen Deutschland erlangten sie dagegen für die Angehörigen der drei anerkannten Hauptkirchen nur geringe Verbreitung; wo sie vorkamen, waren sie meist auf die sog. Dissidenten beschränkt. Erst durch die neuere Gesetzgebung ist ihre allgemeine Einführung erfolgt. Nach dem Vorgange von Baden (G. vom 21. Dez. 1869) und Preußen (G. vom 9. März 1874) hat das Deutsche Reich die obligatorische Zivilehe eingeführt und die Beurkundung des Personenstandes in die Hände von bürgerlichen Beamten gelegt. Diese Beamten heißen Standesbeamte, die betreffenden Behörden Standesämter. (Vgl. § 22.)

2. Der Begriff der Gemeindeangehörigkeit ist schon im Mittelalter entwickelt (vgl. Rehm, Der Erwerb der Staats- und Gemeindezugehörigkeit. Annalen 1892 S. 137). Die Bedingungen der Gemeindezugehörigkeit waren in den Landgemeinden und in den Städten persönliche Angehörigkeit zur Gemeinde, die auf Abstammung oder Aufnahme beruhte, und Grundbesitz im Gemeindegebiet. Später sah man in den Städten von dem letzteren Erfordernis gänzlich ab; man begnügte sich mit dem Nachweis eines bestimmten Vermögens. Das Hauptgewicht lag seit dieser Zeit auf der Aufnahme durch die Organe des städtischen Gemeinwesens. Für diese mußte in der Regel eine Aufnahmegebühr entrichtet werden, doch war den Eingeborenen die Erlangung des Bürgerrechtes meist unter erleichterten Bedingungen gestattet. Die Eigenschaft eines städtischen Bürgers gewährte das Recht der Teilnahme am Stadtr Regiment, verpflichtete dagegen zur Übernahme städtischer Ämter, sowie zur Leistung des Heeres- und anderer Dienste an die Stadt. Abgesehen von den Vollbürgern gehörten zur Stadt noch die sog. Schutzgenossen, d. h. Personen, die in der Stadt wohnten, ihren Schutz genossen und dafür zur Tragung gewisser städtischer Lasten verpflichtet waren. Ähnliche Unterschiede, wenn auch nicht so scharf ausgeprägt, bestanden in den Landgemeinden.

Die Niederlassung im Gemeindegebiet wurde durch die Gemeinden im allgemeinen nicht gehindert, eher gefördert. Namentlich geschah dies seitens der Städte, die bestrebt waren, Arbeitskräfte vom Lande heranzuziehen. Trotzdem war die Bewegung der Bevölkerung wegen der mannigfachen Beschränkungen, welche der Freiheit des persönlichen Verkehrs entgegen standen, äußerst gering. Leibeigene und Hörige durften ihr Grundstück ohne Erlaubnis des Gutsherrn nicht verlassen; bei jedem Wegzuge aus einer Grundherrschaft oder aus dem Gebiete einer Stadt mußte ein Abzugsgeld oder eine Nachsteuer entrichtet werden.

Die Unterstützung der Armen war im Mittelalter wesentlich Sache der Kirche. Außerdem sorgten Gilden und Innungen im Verarmungsfalle für ihre Mitglieder und deren Familien. Auch in den Grundherrschaften und Städten finden sich Anfänge der Armenpflege. Namentlich in den Städten, in denen eine größere Menge ärmerer Bevölkerung zusammen zu strömen pflegte, reichten die kirchlichen Anstalten schließlich nicht mehr aus. Die Städte sahen sich daher genötigt, die Armenpflege zu einem Gegenstande ihrer eigenen Verwaltung zu machen. Durch die infolge der Reformation eingetretene Säkularisation des Kirchengutes wurde der kirchlichen Armenverwaltung der

wesentlichste Boden entzogen. Gleichzeitig veranlaßte das starke Überhandnehmen von Bettlern und Vagabunden ein Einschreiten der Reichsgesetzgebung. Die Reichspolizeiordnungen von 1530 Tit. 34; 1548 Tit. 26 § 1; 1577 Tit. 27 sprachen ein Verbot des Bettels aus und bestimmten, daß jede Stadt und Kommune ihre Armen selbst ernähren und unterhalten solle. Die Landesgesetze aus dem 16. und Anfang des 17. Jahrhunderts wiederholten diese Vorschriften und enthielten nähere Bestimmungen darüber, in welcher Weise die Unterstützung der Armen in das Werk zu setzen sei. Seit dieser Zeit ist die Armenpflege ein regelmäßiger Gegenstand der Gemeindeverwaltung geworden. In der Zeit nach dem Dreißigjährigen Kriege, in der das Bettler- und Vagabundentum in Deutschland wieder stark verbreitet war, sahen sich die Landesherren veranlaßt, die früheren Vorschriften von neuem einzuschärfen und so weit es notwendig schien, zu ergänzen. (Vgl. v. Berg, Handbuch des deutschen Polizeirechts 3, 214.)

In Anknüpfung an die früheren kirchlichen Einrichtungen wurde zunächst bestimmt, daß die Mittel zum Unterhalt der Armen dem Kirchenkasten und den freiwilligen Almosen der Einwohner entnommen werden sollten. Spätere Verordnungen gestatteten, von solchen Einwohnern, die nicht freiwillig Almosen gaben, zwangsweise Beiträge auf Grund einer obrigkeitlichen Einschätzung einzuziehen oder Gemeindeumlagen für die Zwecke der Armenpflege zu erheben. Auch gewisse Gebühren und Strafgelder waren dazu bestimmt, den Zwecken der Armenpflege zu dienen. Je mehr aber die landesherrliche Gesetzgebung die Verpflichtung der Gemeinden, für Unterstützung Verarmter Sorge zu tragen, ausbildete, desto mehr sah sie sich veranlaßt, Maßregeln zu treffen, durch die eine übermäßige Belastung verhindert wurde. Diesem Zwecke dienten zunächst die Ausweisungsbefugnisse der Gemeinden. Da jede Gemeinde nur die Verpflichtung hatte, für ihre eigenen Armen zu sorgen, sollten ausländische Bettler des Landes verwiesen, inländische dagegen in ihre Heimat, d. h. den Ort, an dem sie geboren waren oder wo sie sich längere Zeit (ein Jahr, drei Jahre) aufgehalten hatten, gesendet werden. Aber auch gegen die Entstehung verarmter Familien wurden Maßregeln ergriffen. Man erschwerte die Begründung eines eigenen Hausstandes, indem man verarmten Personen das Heiraten untersagte oder die Verhehlung von einer obrigkeitlichen Erlaubnis abhängig machte.

Inzwischen hatten die Gemeinden selbst, namentlich die Städte, ihren Charakter wesentlich verändert. Der im Mittelalter in den Städten herrschende Gemeinsinn machte mehr und mehr einer engherzigen Auffassung der städtischen Verhältnisse Platz. Das Bürgerrecht wurde als ein Mittel betrachtet, private Vorteile zu genießen; als seine Ausflüsse erschienen der Anspruch auf bürgerliche Nutzung und bürgerliche Nahrung. Die Gewinnung des Bürgerrechtes war die Voraussetzung für den Betrieb eines bürgerlichen Gewerbes, oft auch für den Erwerb von Grundstücken innerhalb der Stadt. Andererseits war diese Gründung wieder an sehr erschwerende Bedingungen, bedeutende Vermögensnachweise, Zahlung eines hohen Aufnahmegeldes, geknüpft. Die Landesherren hatten nicht selten Veranlassung, hiergegen einzuschreiten und den Städten anzubefehlen, daß sie den Erwerb des Bürgerrechtes nicht übermäßig erschweren sollten. Auch die Landgemeinden schlossen sich enger ab und machten den Eintritt Auswärtiger in den Gemeindeverband von der Zahlung hoher Aufnahmegebühren und anderen schwer zu erfüllenden Voraussetzungen abhängig.

Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts wurde der Bevölkerung durch die landesherrliche Gesetzgebung allmählich eine größere Freiheit der Bewegung eingeräumt. Es begann die Aufhebung der Leibeigenschaft. Auch mit der Beseitigung von Abschöb und Nachsteuer wurde ein Anfang gemacht. Landesherrliche Gesetze bestimmten, daß alle die Abgaben gedachter Art, die in die Kasse des Landesherrn flossen, aufgehoben sein sollten. Dagegen wurden Ritterschaft und Städte vorläufig noch bei ihren wohlverworbenen Rechten belassen. Im 19. Jahrhundert gelangte die Entwicklung zum Abschluß. Die Leibeigenschaft wurde in allen deutschen Staaten aufgehoben, Abzugsgeld und Nachsteuer wurden beseitigt. Nachdem die Bundesakte diese Abgaben bei Wegzügen aus einem Bundesstaat in einen anderen für unzulässig erklärt

hatte und durch völkerrechtliche Verträge gleichartige Grundsätze für den internationalen Verkehr zur Geltung gelangt waren, mußte auch die innere Nachsteuer fallen. In allen deutschen Staaten erfolgte daher in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts ihre Aufhebung (z. B. in Preußen durch V. vom 21. Juni 1816).

Seitdem die staatlichen Organe strenger darauf hielten, daß die Gemeinden den ihnen obliegenden Pflichten der Armenunterstützung nachkamen, seitdem andererseits durch die staatliche Gesetzgebung eine größere Verkehrsfreiheit hergestellt und damit die Möglichkeit der Anhäufung einer zahlreicheren Bevölkerung an gewissen Verkehrsmittelpunkten gegeben war, machte sich die Befürchtung der Gemeinden vor einem allzu starken Anwachsen der Armenlast immer lebhafter geltend. Unter dem Einfluß dieser Befürchtungen steht die Gemeindegesetzgebung der mittleren und kleineren deutschen Staaten seit den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts. In dem Bestreben, die Gemeinden vor Armenlasten zu bewahren, erschwerte sie den Erwerb der Gemeindeangehörigkeit, beschränkte sie die Befugnis zur Niederlassung und zur Gründung eines eigenen Hausstandes immer mehr. Der Begriff des Heimatrechtes, zu dem die Ansätze allerdings schon in der Gesetzgebung des 16. bis 18. Jahrhunderts vorhanden waren, gelangten nunmehr zu seiner vollen Ausbildung. (Vgl. Rehm S. 236. Bayr. G. über die Heimat und über die Ansässigmachung und Verhehlung vom 11. September 1825; Württ. G. über das Gemeinde-, Bürger- und Besitzrecht vom 15. April 1828 und das revidierte G. über das Gemeinde-, Bürger- und Besitzrecht vom 4. Dezember 1833; Sächs. Heimatsgesetz vom 26. November 1834; S.-Weim. Heimatsgesetz vom 11. April 1833; Kurhess. Gemeindeordnung vom 23. November 1834. Über Mecklenburg vgl. Boehlau, Die Wandelung des Heimatsrechtes in Mecklenburg-Schwerin. Jahrb. f. Nationalök. 19, 321.)

Nur der Heimatberechtigte war befugt, sich in der Gemeinde aufzuhalten und hatte einen Anspruch darauf, von ihr im Falle der Verarmung unterstützt zu werden. Nur der Heimatberechtigte durfte sich in der Gemeinde verhehlen, und selbst bei Verhehlung Heimatberechtigter stand den Gemeindebehörden häufig ein Einspruchsrecht zu (z. B. preuß. V. vom 21. Juni 1816). Auch das Recht, in einer Gemeinde Grundbesitz zu erwerben oder Gewerbe zu betreiben, war regelmäßig an den Besitz des Heimatrechtes geknüpft. Das Heimatrecht wurde durch Geburt, Verheiratung, Ausstellung oder Aufnahme durch die Gemeinde erworben. Sein Verlust trat nur durch Erwerb eines anderen Heimatrechtes oder Ausscheiden aus dem Staatsverbande ein; die Verlegung des Wohnsitzes war für die Fortdauer des Heimatrechtes völlig irrelevant oder dem Heimatberechtigten blieb wenigstens die Möglichkeit, sich dasselbe vorzubehalten. Alle Gesetzgebungen, welche den Begriff des Heimatrechtes entwickelt hatten, setzten voraus, daß jeder Staatsangehörige in irgend einer Gemeinde des Staates heimatberechtigt war, von der er im Falle der Verarmung unterstützt werden mußte. Personen, die ausnahmsweise kein Heimatrecht besaßen, konnten durch Verfügung der Regierung einer Gemeinde zugewiesen werden. — Aus der Zahl der Heimatberechtigten traten die Gemeindebürger als eine bevorrechtigte Klasse von Personen hervor, denen das Wahlrecht und die Wählbarkeit zu den Gemeindeämtern zustand. Das Bürgerrecht konnte nach den meisten Gemeindegesetzgebungen nur durch Verleihung durch die Gemeinde erworben werden, nach einigen galten alle Heimatberechtigten, die gewisse persönliche Erfordernisse besaßen, ohne Weiteres als Gemeindebürger. — Personen, die nicht heimatberechtigt waren, hatten kein Recht sich in der Gemeinde aufzuhalten; nicht bloß die tatsächlich notwendig gewordene Armenunterstützung, sondern schon die Befürchtung, daß eine Armenunterstützung notwendig werden könnte, berechtigte die Gemeinde zur Ausweisung. Personen, denen die Niederlassung durch eine besondere Erlaubnis der Gemeindebehörden gestattet war, wurden als Schutzgenossen bezeichnet (vgl. Meyer-Anschütz § 112).

Im Gegensatz zu der mittel- und kleinstaatlichen Gesetzgebung hat die preußische den Begriff des Heimatrechtes nicht entwickelt. Weder das Recht der Niederlassung noch der Anspruch auf Armenunterstützung wurden von der ausdrücklichen Aufnahme in eine Gemeinde abhängig gemacht. Das

Recht der Niederlassung wurde Jedem gewährt, der in dem betreffenden Orte eine Wohnung oder ein Unterkommen zu finden imstande war (Patent über die Verpflichtung zur Verpflegung der Ortsarmen in der Kurmark, Neumark und Pommern vom 8. September 1804 §§ 17 und 18); die Pflicht der Armenunterstützung basiert A. L. R. Th. II, Tit. 19, §§ 10—12; Rescr. vom 2. Juli 1801; Patent vom 8. September 1804 §§ 8—10. Die Armen, zu deren Unterstützung keine bestimmte Gemeinde verpflichtet war, sollten in den Landarmenanstalten untergebracht werden (A. L. R. a. a. O. § 16; Patent vom 8. September 1804 §§ 13, 14; Reglement für die Landarmenanstalten in der Kurmark vom 16. Juni 1791, in Ostpreußen, Ermeland u. s. w. vom 31. Oktober 1793, in Hinterpommern vom 6. April 1799, in der Neumark vom 12. Mai 1800, in der Uckermark vom 19. Dezember 1803). Diese Grundsätze, die schon die ältere preußische Gesetzgebung aufgestellt hatte, wurden durch zwei Gesetze (G. über die Aufnahme neuanziehender Personen und das G. über die Verpflichtung zur Armenpflege, beide vom 31. Dezember 1842, abgeändert durch G. vom 21. Mai 1855) für das Gebiet des ganzen Staates zur Durchführung gebracht. Das erste gewährte jedem Preußen das Recht, an dem Orte, an dem er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen zu finden imstande war, sich niederzulassen. Das zweite regelte die Verpflichtung zur Armenpflege. Es bestimmte, daß verarmte Personen von der Gemeinde unterstützt werden sollten, in der sie: 1. entweder als Mitglieder ausdrücklich aufgenommen waren oder 2. unter Beobachtung der Vorschriften des vorher erwähnten Gesetzes einen Wohnsitz erworben oder 3. nach erlangter Großjährigkeit die drei Jahre vor dem Zeitpunkte, wo ihre Hilfsbedürftigkeit hervortrat, ihren gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hatten. Die Verpflichtung der Gemeinde erlosch, wenn die betreffende Person nach erlangter Großjährigkeit seit drei Jahren aus derselben abwesend war. Die Sorge für solche Personen, zu deren Unterstützung eine Gemeinde nicht verpflichtet war, lag den Landarmenverbänden ob. — Die abweichenden Bestimmungen der preußischen Gesetzgebung über die Verpflichtung zur Armenunterstützung hatten naturgemäß zur Folge, daß auch über den Erwerb der Gemeindeangehörigkeit und des Bürgerrechtes andere Grundsätze aufgestellt wurden als in den übrigen deutschen Staaten bestanden. Die seit Anfang der 50er Jahre erlassenen Gemeindeordnungen betrachteten als Gemeindeglieder alle Personen, die im Gemeindebezirke ihren Wohnsitz haben; diese erwerben sofern sie preußische Staatsangehörigkeit und gewisse gesetzlich vorgeschriebene Eigenschaften besitzen, nach Ablauf eines Jahres ohne weiteres das Bürgerrecht (vgl. Meyer-Anschütz § 112).

Auch darin unterschied sich die preußische Gesetzgebung von der in den Mittel- und Kleinstaaten herrschenden, daß sie die Grundsätze der Verheirathungsfreiheit seit Anfang des 19. Jahrhunderts in vollem Umfang durchgeführt hatte.

Nach den Gesetzgebungen der meisten deutschen Staaten war demnach schon den Inländern die Niederlassung in einer anderen Heimatgemeinde sehr erschwert; in noch höherem Maße galt dies von Ausländern. Auch die Staaten, welche wie Preußen und Sachsen, den Grundsatz der freien Niederlassung durchgeführt hatten, beschränkten seine Anwendbarkeit auf ihre eigenen Staatsangehörigen. Ausländern gegenüber bestand also in allen deutschen Staaten ein fast schrankenloses Ausweisungsrecht der Gemeinden. Als Ausländer galten aber auch die Angehörigen anderer deutscher Staaten. Nach völkerrechtlichen Grundsätzen war jeder Staat verpflichtet, die Staatsangehörigen, welche von einem andern Staate ausgewiesen wurden, bei sich aufzunehmen. Die Realisierung dieser Pflicht erwies sich jedoch oft als schwierig, weil das Vorhandensein der Staatsangehörigkeit im einzelnen Falle bestritten wurde. Um diese Schwierigkeiten zu beseitigen, hatten einzelne deutsche Regierungen besondere Verträge über die Aufnahme Auszuweisender abgeschlossen. Eine gleichmäßige Regelung erfolgte für ganz Deutschland durch die Gothaer Konvention vom 15. Juli 1851, der allmählich alle beim Deutschen Bunde beteiligten Staaten mit Ausnahme von Österreich, Holstein-Lauenburg und Lichtenstein beitraten. Diese Konvention bestimmte, daß zur Übernahme eines Ausgewiesenen verpflichtet sei: 1. der Staat, dem er angehörte, 2. der Staat, dem er früher angehört hatte, 3. der Staat, in dem er nach zurückgelegtem

21. Lebensjahre sich zuletzt fünf Jahre hindurch aufgehalten hatte, 4. der Staat, in dem er sich verheiratet und mit seiner Ehefrau unmittelbar nach der Eheschließung eine gemeinschaftliche Wohnung mindestens sechs Wochen innegehabt hatte, 5. der Staat, in dem er geboren war. Die drei letzten Verpflichtungsgründe kamen erst dann in Betracht, wenn eine noch bestehende oder frühere Staatsangehörigkeit nicht nachweisbar war; Geburt begründete die Verpflichtung nur, so weit keiner der beiden anderen Verpflichtungsgründe (3 und 4) vorlag. Trafen diese beiden zusammen, so entschied das neuere Verhältnis. Streitigkeiten unter zwei Staaten über die Übernahmepflicht sollten durch den Schiedspruch einer dritten bei dem Verträge beteiligten Regierung entschieden werden, welche der in Anspruch genommene Staat zu bestimmen hatte; bis zu erfolgter Entscheidung war der Aufenthaltsstaat verpflichtet, die betreffende Person zu behalten. Die Gothaer Konvention bezweckte demnach zunächst nur die Übernahmepflicht bei Ausweisungen zu regeln. Der Umstand aber, daß diese Übernahmepflicht für jeden Fall, in dem eine Ausweisung notwendig wurde, vertragsmäßig feststand, bewirkte, daß tatsächlich die Duldung eine größere wurde. Durch einen besonderen Vertrag, die sog. Eisenacher Konvention vom 11. Juli 1853 verpflichteten sich dieselben Staaten, ihre erkrankten hilfsbedürftigen Angehörigen gegenseitig zu verpflegen und im Falle des Todes zu beerdigen, ohne Anspruch auf Ersatz zu erheben.

Schon durch Art. 3 der Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde das in demselben bestehende Heimats- und Niederlassungsrecht insofern wesentlich modifiziert, als der Angehörige eines jeden Bundesstaates in bezug auf Niederlassung, Erwerb von Grundstücken und Gewerbebetrieb in jedem anderen Bundesstaate als Inländer behandelt werden mußte. Die spätere Bundes- und Reichsgesetzgebung hat die wesentlichsten Fragen des Heimat- und Niederlassungsrechtes einheitlich für ganz Deutschland geregelt, und zwar durch Ausdehnung der in der preußischen Gesetzgebung zum Ausdruck gelangten Grundsätze auf das übrige Reichsgebiet. Das R.G. über die Freizügigkeit hat ein freies Niederlassungsrecht in Deutschland hergestellt und das Recht zum Erwerb von Grundeigentum von der Gemeindeangehörigkeit unabhängig gemacht (vgl. § 23). Das Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung hat die Grundsätze der Verheirathungsfreiheit zur Durchführung gebracht (vgl. § 25). Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz hat die Verpflichtung zur Armenpflege einheitlich geregelt (vgl. § 24). Auch die Gewerbeordnung für das Deutsche Reich hat hier insofern eingegriffen, als durch sie die Befugnis zum Gewerbebetrieb von dem Besitz der Gemeindeangehörigkeit und des Gemeindebürgerrechts losgelöst worden ist. Infolge dieser reichsgesetzlichen Vorschriften hat das Institut des Heimatrechtes seinen wesentlichen Inhalt verloren. Nur in Bayern, wo die Reichsgesetze über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung und den Unterstützungswohnsitz nicht eingeführt sind, besitzt dasselbe noch heutzutage eine größere Bedeutung.

3. Im alten Deutschen Reiche beruhte die Angehörigkeit zu einem Territorium auf dem Domizil. Sie entstand durch Niederlassung in dem Gebiete des Territoriums und endete mit dem Wegzuge.

Einwanderungen und Auswanderungen wurden seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts ein Gegenstand staatlicher Fürsorge. Die in dieser Zeit in Europa herrschende Bevölkerungspolitik ging auf eine Vermehrung der Bevölkerung hinaus, weil man in letzterer die Hauptgrundlage für die Staatsmacht erblickte. Man begünstigte daher die Einwanderungen. Am meisten geschah dies in Deutschland, wo man sie als ein Mittel betrachtete, die durch den Dreißigjährigen Krieg entvölkerten Gegenden wieder zu bevölkern und bisher unbekannte Industriezweige im Lande einzuführen. Derartige Tendenzen sind neben religiösen Motiven für die Politik, welche die preußischen Könige und andere deutsche Landesherren gegenüber den französischen Réfugiés verfolgten, wesentlich bestimmend gewesen. Diese wurden nicht nur bereitwilligst im Lande aufgenommen, sondern auch reichlich mit Privilegien ausgestattet. Auch sonst suchte man durch Zusicherung von Vorrechten den Strom der Einwanderer möglichst in das Land zu lenken.

Im Gegensatz dazu unterlagen die Auswanderungen mannigfachen

Beschränkungen. Diese Beschränkungen waren zum Teil Ausfluß der privatrechtlichen Abhängigkeit, in der sich ein großer Teil des Volkes befand. Leib-eigene und Hörige durften ihr Gut, also auch das Land, nur mit Bewilligung der Herrschaft verlassen. Für Personen freien Standes bestand grundsätzlich das Recht der freien Auswanderung, das auch durch reichsgerichtliche Erkenntnisse (1723) anerkannt war. Doch wurde die Reichs- und Landespolizei für befugt erachtet, gemeinschädlichen Auswanderungen durch Verbote entgegen zu treten. Auch bei erlaubten Auswanderungen mußte der Auswandernde eine besondere Abgabe, die Nachsteuer, das Abfahrts- oder Abzugsgeld (gabella emigrationis, detractus personalis) entrichten. Die Nachsteuer kommt schon im Mittelalter, teils als Abgabe der wegziehenden Leibeigenen und vogteipflichtigen Personen an den Grund- und Schutzherrn, teils als Abgabe der wegziehenden städtischen Bürger an die Stadtkasse vor. Im 16. Jahrhundert wird sie reichsgesetzlich als ein Recht des Landesherrn anerkannt (Zuerst im R. A. von 1530 § 60 und von 1555 § 24). Seit dieser Zeit faßten die Juristen die Nachsteuer als landesherrliches Regal auf und wollten den Magistraten, Guts- und Gerichtsherrschaften ihre Erhebung nur dann zugestehen, wenn sie ein besonderes Privileg oder unvordenklichen Besitz für sich hatten. (Preuß. A. L. R. T. II., Tit. 17 § 174.) Eine analoge und in ihrer geschichtlichen Entwicklung mit der Nachsteuer eng zusammenhängende Abgabe war der Abschöß (gabella hereditaria), der von Erbschaften entrichtet werden mußte, die aus dem Lande, der Stadt, der Grundherrschaft herausgingen.

Seit Mitte des 18. Jahrhunderts gelangten allmählich andere Grundsätze zur Herrschaft, die jedoch erst im Laufe des 19. vollständig durchgedrungen sind. Die Auswanderungsbeschränkungen, die eine Folge der Leibeigenschaft waren, kamen mit deren Aufhebung von selbst in Wegfall. Abschöß und Nachsteuer wurden durch zahlreiche Verträge der deutschen Territorien untereinander und mit fremden Staaten beseitigt. Auf dieser Grundlage baute die deutsche Bundesakte fort, indem sie (Art. 18) den Untertanen der deutschen Bundesstaaten das Recht des freien Wegzuges in jeden anderen Bundesstaat, der sie erweislich zu Untertanen annehmen wollte, und die Freiheit von aller Nachsteuer zusicherte, sofern das Vermögen in einen anderen Bundesstaat überging. Ein B. B. vom 23. Juni 1817 erläuterte diese Bestimmung dahin, daß darunter auch die an Guts- oder Gerichtsobrigkeiten oder Städte zu zahlende Nachsteuer zu verstehen sei.

War demnach die Landesgesetzgebung schon seit dem 18. Jahrhundert bemüht, die Auswanderungsbeschränkungen und Auswanderungsverbote zu beseitigen, so verlangten sie doch andererseits, daß Auswanderungen nicht ohne Vorwissen der Regierung erfolgten. Personen, welche dem Staate durch besondere Pflichten, namentlich Militärflicht oder Beamtenverhältnis, verbunden waren, durfte die Auswanderung nicht eher gestattet werden, bis diese Pflichten erfüllt oder das Verhältnis gelöst war. Von den deutschen Gesetzgebungen hat namentlich die preußische diese Grundsätze zur Durchführung gebracht. (A. L. R. Th. II., Tit. 17, § 127 ff., Tit. 10, § 48 ff. Ed. wegen der Auswanderung preußischer Untertanen und ihrer Naturalisation in fremden Staaten vom 2. Juli 1812 mit strengeren durch die damaligen Zeitverhältnisse bedingten Vorschriften. V. wegen Aufhebung des Edikts vom 2. Juli 1812 und wegen der Auswanderungen überhaupt vom 15. September 1818. G. über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preußischer Untertan und über den Eintritt in fremde Staatsdienste vom 31. Dezember 1842.)

Die Bevölkerungspolitik ist seit Anfang des 19. Jahrhunderts eine andere geworden. Man betrachtet es nicht mehr als Aufgabe der Verwaltung die Volkszahl zu regulieren, sondern überläßt diese ihrem natürlichen Wachstum; die Maßregeln zur Beförderung der Einwanderungen sind völlig in Wegfall gekommen.

Dagegen hat sich im Laufe des 19. Jahrhunderts eine neue Tätigkeit der Verwaltung auf dem Gebiete des Bevölkerungswesens entwickelt.

Nach dem Vorbild der französischen hat auch die deutsche Gesetzgebung den Begriff einer besonderen, vom Domizil unabhängigen Staatsangehörigkeit geschaffen, die durch Geburt, Verheiratung, Verleihung erworben wird. (Das wichtigste Landesgesetz ist das preußische vom 31. Dezember 1842.)

A. Natürliche Personen.

1. Personenstand.

§ 22.

Personenstand heißt die Rechtsstellung einer natürlichen Person, die Ausfluß ihrer Familienverhältnisse ist: Kindesverhältnis und eheliches Verhältnis¹. Das Kindesverhältnis entsteht regelmäßig durch Abstammung, ausnahmsweise durch Legitimation, Annahme an Kindesstatt, durch Lösung dieses Verhältnisses und durch Ehelichkeitserklärung. Das eheliche Verhältnis wird nur durch Verheiratung begründet. Alle bestehenden Familienverhältnisse lösen sich durch Tod; ein bestehendes eheliches Verhältnis kann außerdem durch Ehescheidung beseitigt werden.

I. Von den Tatsachen, die auf den Personenstand einer Person von Einfluß sind, heben sich Geburten, Todesfälle und Verheiratungen als eine besondere Gruppe heraus. Sie erscheinen als seine normalen Bestimmungsgründe, während Legitimationen [Annahmen an Kindesstatt, deren Aufhebungen, Ehelichkeitserklärungen] und Ehescheidungen nur ausnahmsweise in Betracht kommen. Unter den normalen Bestimmungsgründen des Personenstandes sind Geburten und Sterbefälle Naturereignisse, denen gegenüber die Verwaltung sich auf Beurkundung zu beschränken hat. Heiraten dagegen haben den Charakter von Verwaltungsakten; bei ihnen ist eine aktive Mitwirkung der Verwaltung wenn auch nicht notwendig, so doch jedenfalls möglich und zulässig.

Im Deutschen Reiche kann nach dem R.G. vom 6. Februar 1875² eine Ehe rechtsgültig nur vor einem Standesbeamten³ geschlossen werden⁴; zuständig ist der Standesbeamte, in dessen Bezirk einer der Verlobten seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen

Seit dieser Zeit sind die Verleihung der Staatsangehörigkeit und die Entlassung aus dem Staatsverbände besondere Funktionen der Verwaltungsorgane geworden. Die Grundsätze über den Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit haben ihre Regelung durch die Gesetzgebung des Deutschen Reiches gefunden, die in ihren wesentlichen Grundlagen auf der früheren preußischen Gesetzgebung beruht. (Vgl. § 26.)

¹ Rechtsentwicklung: vgl. § 21².

² R.G. über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Febr. 1875 (P.St.G.); vgl. E.G. z. B.G.B. Art. 46; E.G. z. Z.P.O. § 13⁹; R.G. über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Mai 1898 § 186; neue Fassung durch R.G. vom 14. April 1905. Kommentare: Hinschius³ 1890; v. Sicherer 1879; Kommentare zu der vom 1. Jan. 1900 an geltenden Fassung: Sartorius (unter Berücksichtigung der Ausführungsbestimmungen der Bundesstaaten) 1902; Stölzel 1904; Reger-Dames⁴ 1908; Hinschius-Boschan⁴ 1909 (mit Abdruck der grundlegenden Ausführungsbestimmungen des Reichs und der Bundesstaaten); v. Sicherer, Art. Standesregister W.¹ 2, 529; Ergb. 3, 262; Schmid, Art. Standesregister H. d. St. 3, 7, 797; Gierke 1, 361.

³ Über die Organisation der Standesämter in Deutschland vgl. §§ 2—11, 71, 72 des P.St.G.: Geistliche und andere Religionsdiener dürfen nicht als Standesbeamte fungieren (§ 4).

⁴ P.St.G. § 41 in der neuen Fassung. Vgl. dazu Sartorius § 41¹ S. 301. Für die Eheschließung gelten die Bestimmungen der §§ 1316 ff. B.G.B.

Aufenthalt hat⁵, kraft schriftlicher Ermächtigung durch diesen auch ein anderer Standesbeamter⁶. Doch ist auch eine vor einem unzuständigen Standesbeamten öffentlich abgeschlossene Ehe rechtsgültig⁷. Der Standesbeamte, der unbefugt eine solche Eheschließung vornimmt, setzt sich den im Gesetz angedrohten Strafen aus.

Kommen Eehindernisse zur Kenntnis des Standesbeamten, so hat er die Eheschließung abzulehnen⁸. Um zu konstatieren, ob Eehindernisse vorliegen, muß der Standesbeamte: 1. eine amtliche Prüfung über das Vorhandensein der gesetzlichen Erfordernisse eintreten lassen. Zu diesem Zweck haben die Verlobten gewisse Urkunden beizubringen⁹; 2. ein Aufgebot, d. h. eine öffentliche Bekanntmachung der beabsichtigten Eheschließung in den gesetzlich dafür vorgeschriebenen Formen erlassen¹⁰. Die Unterlassung dieser Handlungen bewirkt ebenfalls keine Ungültigkeit der Ehe. Eine solche tritt nur ein, wenn infolge derselben trennende Eehindernisse unbeachtet geblieben sind. Doch unterliegt der Standesbeamte, welcher die Eheschließung unter Nichtbeachtung dieser Bestimmungen vorgenommen hat, der im Gesetz festgesetzten Strafe.

Die Eheschließung soll in Gegenwart von zwei Zeugen erfolgen durch die an die Verlobten einzeln und nacheinander gerichtete Frage des Standesbeamten, ob sie die Ehe miteinander eingehen wollen, und nachdem die Verlobten bejaht haben, soll der Standesbeamte aussprechen, daß sie kraft dieses Gesetzes nunmehr rechtskräftig verbundene Eheleute seien¹¹. Durch den Ausspruch des Standesbeamten wird die Ehe geschlossen¹².

Die Beurkundung der Geburten, Heiraten und Sterbefälle erfolgt ausschließlich durch die vom Staate bestellten Standesbeamten¹³. Zuständig ist der Standesbeamte, in dessen Bezirk die betreffende Tatsache sich ereignet hat. Die Form dieser Beurkundung ist die Eintragung in öffentliche Bücher,

⁵ B.G.B. § 1320 Abs. 2.

⁶ B.G.B. § 1321. Hat keiner der Verlobten seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Inlande, und ist auch nur einer von ihnen ein Deutscher, so wird der zuständige Standesbeamte von der obersten Aufsichtsbehörde des Bundesstaates oder, wenn der Deutsche keinem Bundesstaate angehört, vom Reichskanzler bestimmt. B.G.B. § 1320.

⁷ B.G.B. § 1319, es sei denn, daß die Verlobten den Mangel der amtlichen Befugnis bei der Eheschließung kannten.

⁸ P.St.G. § 48. Strafbest. in § 69,

⁹ P.St.G. § 45.

¹⁰ P.St.G. §§ 44, 47, 49, 50. B.G.B. § 1316.

¹¹ B.G.B. §§ 1317, 1318. Der Standesbeamte erklärt nicht mehr die Verlobten für rechtmäßig verbundene Eheleute (P.St.G. § 52 in der alten Fassung), sondern daß sie es „seien“. Vgl. Sartorius S. 340 c zu § 1318 Abs. 1. — Statt kraft des Gesetzes heißt es jetzt kraft dieses Gesetzes. In den Ausf. Vorschriften heißt es „Kraft des Bürgerlichen Gesetzbuches“.

¹² „Die Ehe ist im Augenblicke, in dem der Standesbeamte den Ausspruch tut, bereits geschlossen. Der Ausspruch hat also nicht mehr den Charakter einer rechtsbegründenden Verfügung, sondern lediglich den der Feststellung einer bereits rechtswirksam vollzogenen Tatsache“. Sartorius S. 340. Vgl. auch Sägmüller. Kathol. Kirchenr. 2 1909 S. 674². „Der Ausspruch des Standesbeamten bedeutet also nur Feststellung einer bereits vollzogenen Tatsache.“

¹³ P.St.G. § 1.

die Standesregister. Der Standesbeamte hat für jede Klasse der von ihm zu beurkundenden Tatsachen ein besonderes Register zu führen¹⁴.

Die Beurkundung der Heiraten erfolgt auf Grund der vor dem Standesbeamten stattgehabten Eheschließung, ist also die Beurkundung einer von ihm vorgenommenen amtlichen Handlung¹⁵. Für den Rechtsbestand der Ehe ist dieselbe ohne Bedeutung, sie geschieht nur zum Zweck des Beweises.

Die Beurkundung der Geburten und Sterbefälle findet auf Grund einer dem Standesbeamten erstatteten Anzeige statt. Damit die betreffenden Tatsachen sämtlich zur Kenntnis des Standesbeamten gelangen, ist bestimmten Personen eine Anzeigepflicht auferlegt. Die Versäumnis dieser Pflicht bedroht das Gesetz mit Strafe¹⁶, der Standesbeamte hat außerdem die Befugnis, den Pflichtigen durch Geldstrafen zur Erfüllung derselben anzuhalten¹⁷. Die Pflicht zur Anzeige liegt ob: 1. bei Geburten und Sterbefällen, welche in öffentlichen, d. h. von einem Beamten des Reiches, eines Staates, eines Kommunalverbandes oder einer öffentlichen Kirchengesellschaft geleiteten¹⁸ Entbindungs-, Hebammen-, Kranken-, Gefangenen- und ähnlichen Anstalten, sowie in Kasernen sich ereignen, dem Vorsteher der Anstalt oder dem von der zuständigen Behörde ermächtigten Beamten¹⁹; abgesehen von diesem Falle; 2. bei Geburten: a) dem ehelichen Vater, b) der bei der Niederkunft zugegen gewesenen Hebamme, c) dem dabei zugegen gewesenen Arzt, d) jeder anderen zugegen gewesenen Person, e) der Mutter, sobald sie dazu imstande ist²⁰; 3. bei Sterbefällen: dem Familienhaupt oder demjenigen, in dessen Wohnung oder Behausung sich der Sterbefall ereignet hat, d. h. nicht dem Eigentümer des Hauses, sondern dem Inhaber der Wohnung²¹. Die Anzeige einer Geburt

¹⁴ P.St.G. § 12. Von jeder Eintragung in das Register ist von dem Standesbeamten an demselben Tage eine von ihm beglaubigte Abschrift in ein Nebenregister einzutragen, das nach Ablauf des Kalenderjahres bei Gericht aufbewahrt wird (§ 14).

¹⁵ P.St.G. § 54 und B.G.B. § 1318. Über die Vollziehung der Eintragung als eines behördlichen Verwaltungsaktes und über die rechtliche Bedeutung der Eintragung vgl. Sartorius S. 344.

¹⁶ P.St.G. § 68. Die Strafe trifft jeden, der die Anzeige entweder gar nicht oder nicht rechtzeitig oder nicht in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form erstattet. Vgl. v. Sicherer. Kommentar S. 422 ff.

¹⁷ P.St.G. § 68.

¹⁸ Über den Begriff „öffentlich“ vgl. v. Sicherer. Kommentar S. 73; Hinschius-Boschan⁴ § 20³⁵ S. 466; Sartorius S. 148; Stölzel S. 47.

¹⁹ P.St.G. §§ 20, 58.

²⁰ P.St.G. § 18.

²¹ P.St.G. § 57. Vgl. Stölzel S. 143; Sartorius S. 371, über den Begriff der Behausung: Der Unterschied von „Wohnung“ und „Behausung“ liegt nicht im Zwecke, dem sie dienen, sondern in der Beschaffenheit des Raumes, der demselben Zwecke dienen kann. Unter Behausung ist also zu verstehen ein wegen seiner Beschaffenheit nicht als „Wohnung“ zu bezeichnender Raum, in dem jemand seine Unterkunft, insbesondere seine Schlafstätte hat. A. A. Hinschius³ S. 183 Nr. 30. v. Sicherer S. 394; Hinschius-Boschan⁴ S. 57⁶: Behausung ist ein Raum, welcher, wenn auch in einfachster Art, dessen Inhaber von der Außenwelt trennt, ihm ein „Zuhause“, insbes. dauernde Unter-

muß innerhalb einer Woche²², die eines Todesfalles spätestens am nächsten Wochentage²³, die der Geburt eines totgeborenen oder in der Geburt verstorbenen Kindes spätestens am nächstfolgenden Tage geschehen²⁴. Die Anzeige ist mündlich zu machen vom Verpflichteten selbst oder durch eine andere aus eigener Wissenschaft unterrichtete Person, nur die vorher erwähnten Anstaltsvorsteher können sie schriftlich in amtlicher Form erstatten²⁵. Der Standesbeamte kann die Eintragung auf Grund der Anzeige ohne weiteres vornehmen, wenn ihm letztere glaubwürdig erscheint. Hat er Zweifel hinsichtlich der Richtigkeit, so ist er verpflichtet, eine amtliche Untersuchung anzustellen²⁶, und ist zu diesem Zwecke befugt, Augenschein und Zeugenvernehmungen vorzunehmen. In einzelnen Fällen darf sogar die Eintragung nur nach Ermittlung des Sachverhaltes und mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde geschehen; bei Geburten dann, wenn die Anzeige über drei Monate verzögert ist²⁷, bei Sterbefällen, wenn die Beerdigung ohne Genehmigung der Ortspolizeibehörde vor Eintragung des Sterbefalles in das Register stattgefunden hat²⁸. — Die Geburten und Sterbefälle auf Seeschiffen sind von dem Standesbeamten zu beurkunden, in dessen Bezirk der Verstorbene oder die Eltern des Kindes ihren letzten Wohnsitz haben bzw. gehabt haben. Die Beurkundung erfolgt, soweit es sich um Schiffe der kaiserlichen Marine handelt, auf Grund einer Benachrichtigung durch das zuständige Marinestationskommando, sonst auf Grund der Aufzeichnungen, welche der Schiffer bzw. Steuermann im Tagebuche des Schiffes zu machen verpflichtet ist²⁹.

Die Standesregister haben den Charakter öffentlicher Urkunden. Sie beweisen die in ihnen eingetragenen Geburten, Heiraten und Sterbefälle bis zum Beweise der Unrichtigkeit³⁰. Die Berichtigung derselben kann nur auf Grund einer gerichtlichen Anordnung stattfinden³¹.

II. Ausserordentliche Ereignisse, die auf den Personenstand von Einfluss sein können, sind Ehescheidung, Legitimation, Annahme an Kindesstatt, Lösung dieses Verhältnisses und Ehelichkeitserklärung.

kunft und Schlafstätte gewähren soll, während „Wohnung“ eine gewisse Behaglichkeit der Einrichtung — Wohnlichkeit — voraussetzt.

²² P.St.G. § 17.

²³ P.St.G. § 56.

²⁴ P.St.G. § 23.

²⁵ P.St.G. §§ 19, 20, 58.

²⁶ P.St.G. §§ 21, 58.

²⁷ P.St.G. § 27.

²⁸ P.St.G. § 60.

²⁹ P.St.G. §§ 61—64, dazu H.G.B. § 520, S.O. § 65. — P.St.G. § 71. V., betr. die Beurkundung von Sterbefällen solcher Militärpersonen, welche sich an Bord der in Dienst gestellten Schiffe oder anderer Fahrzeuge der kaiserlichen Marine befinden, vom 4. November 1875 und V., betr. die Verrichtungen der Standesbeamten in bezug auf solche Militärpersonen, welche ihr Ständquartier nach eingetretener Mobilmachung verlassen haben, vom 20. Januar 1879; V. vom 20. Febr. 1906.

³⁰ P.St.G. § 15. Über das Verhältnis des § 15 zu den §§ 13 und 16 des E.G. zur Z.P.O. vgl. Sartorius S. 128; Hinschius-Boschan⁴ § 15⁹.

³¹ P.St.G. §§ 65, 66.

In streitigen Ehe- und Verlöbnissachen sind die bürgerlichen Gerichte ausschließlich zuständig³². Die Ehescheidung erfolgt nur durch richterliches Urteil³³, die früher³⁴ bestehende landesherrliche Ehescheidung ist beseitigt³⁵. Der Standesbeamte, vor dem die Ehe geschlossen ist, erhält von der Staatsanwaltschaft³⁶ eine mit dem Zeugnis der Rechtskraft und mit der Angabe des Tages der Rechtskraft versehene Ausfertigung des Urteils zur Beischreibung des Randvermerks³⁷.

Durch die Annahme an Kindesstatt³⁸ erlangt das angenommene Kind die rechtliche Stellung eines ehelichen Kindes gegenüber dem Annehmenden. Der gerichtliche oder notarielle Vertrag bedarf der Bestätigung durch das zuständige Gericht³⁹; eine Mitwirkung der Verwaltung findet nicht statt⁴⁰. Das durch die Annahme an Kindesstatt begründete Rechtsverhältnis kann wieder aufgehoben werden⁴¹. Die Legitimation erfolgt durch nachfolgende Ehe⁴² oder durch Ehelichkeitserklärung⁴³. Zur Verfügung der Ehelichkeitserklärung ist der Bundesstaat zuständig, dem der Vater angehört; falls er Deutscher ist, ohne einem Bundesstaat anzugehören, der Reichskanzler. Über die Erteilung der einem Bundesstaate zustehenden Ehelichkeitserklärung hat die Landesregierung zu bestimmen⁴⁴. Die Standesämter haben diese Akte in dem Geburtsregister zu beurkunden. Die Beurkundung erfordert Antrag eines Beteiligten und Nachweis des Vorganges durch öffentliche Urkunde⁴⁵.

³² P.St.G. § 76.

³³ B.G.B. § 1564.

³⁴ Vgl. über die Verhältnisse vor dem B.G.B. Hinschius³ S. 212.

³⁵ Ausnahmen für landesherrliche Familien E.G. zum B.G.B. Art. 57.

³⁶ Ausf.Bek. zum P.St.G. vom 25. März 1899 (R.G.Bl. S. 225) § 25.

³⁷ Wenn eine Ehe für nichtig erklärt ist, wenn in einem Rechtsstreit, der die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens einer Ehe zwischen den Parteien zum Gegenstand hat, das Nichtbestehen der Ehe festgestellt ist, eine Ehe vor dem Tode eines der Ehegatten aufgelöst, oder wenn nach § 1575 des Bürgerlichen Gesetzbuchs die eheliche Gemeinschaft aufgehoben ist, so ist auch dies am Rande der über die Eheschließung bewirkten Eintragung von Amts wegen zu vermerken. Wird die eheliche Gemeinschaft nach der Aufhebung wieder hergestellt, so ist dies auf Antrag zu vermerken. P.St.G. § 55 in der Fassung des E.G. zum B.G.B. Art. 46.

³⁸ Nicht mehr durch Einkindschaftung. Vgl. darüber Sartorius S. 194.

³⁹ B.G.B. §§ 1741 ff.

⁴⁰ Der Standesbeamte hat lediglich nachzuprüfen, ob die Bestätigung durch das Gericht und die Bekanntmachung des Bestätigungsbeschlusses gehörig erfolgt ist. Vgl. Sartorius S. 193.

⁴¹ B.G.B. § 1768. Vgl. dazu Sartorius S. 194.

⁴² B.G.B. § 1719.

⁴³ B.G.B. §§ 1723 ff.

⁴⁴ B.G.B. § 1723 Abs. 3. — An die Stelle des Landesherrn tritt vielfach ein Ministerium. Vgl. die Zusammenstellung der einzelstaatlichen Bestimmungen bei Sartorius S. 192.

⁴⁵ P.St.G. § 26. Hinschius-Boschan⁴ § 26⁷⁶: Hierher gehören namentlich gerichtliche und notarielle oder die diesen gleichgestellten Urkunden, Auszüge aus den Standesregistern, aber auch die Ausfertigungen gerichtlicher Urteile und die behördlichen Urkunden über Ehelichkeitserklärungen und die Gestattung von Namensänderungen.

III. Die Volljährigkeit tritt mit der Vollendung des 21. Lebensjahres ein⁴⁶. Durch Beschluss des Vormundschaftsgerichts kann ein Minderjähriger, der das 18.⁴⁷ Lebensjahr vollendet hat, für volljährig erklärt werden, wodurch er die rechtliche Stellung eines Volljährigen erlangt⁴⁸.

IV. Zur individuellen Bezeichnung der Person dient der Name⁴⁹. Der Vorname⁵⁰ wird durch Beilegung erworben, der Familienname⁵¹ bestimmt sich nach den Familienverhältnissen einer Person. Die Grundsätze über die Namensführung bilden einen Bestandteil des Privatrechtes⁵².

Zur Namensänderung⁵³ bedarf es der Genehmigung einer

⁴⁶ B.G.B. § 2. — Nach B.G.B. § 1303 (früher P.St.G. § 28) darf ein Mann nicht vor dem Eintritt der Volljährigkeit, eine Frau nicht vor der Vollendung des 16. Lebensjahres eine Ehe eingehen. Nur die Frau, nicht auch der Mann kann von dieser Vorschrift befreit werden.

⁴⁷ B.G.B. § 3. — Über die Mitglieder der landesherrlichen Familien vgl. E.G. z. B.G.B. Art. 57, 58.

⁴⁸ Die Befreiung einer Frau von dem Erfordernis der Ehemündigkeit erfolgt durch die Landesregierung. B.G.B. § 1322. Vgl. dazu Sartorius S. 214; Hinschius-Boschan⁴ S. 515 (zu B.G.B. § 1303⁶).

⁴⁹ v. Sicherer, Art. Namengebung, W.¹ 2, 158. Gierke I, 717; Sartorius S. 154; Stölzel S. 249; Hinschius-Boschan⁴ S. 500 (zu P.St.G. § 26).

⁵⁰ Gierke I, 719. — Über Beschränkungen der Wahl des Vornamens vgl. Sartorius S. 156.

⁵¹ Rechtsentwicklung: Das römische Recht stellt die Änderung des Namens durchaus in das Belieben der betreffenden Privatpersonen. C. un. Cod. de mutat. nominis (9, 25). Dieser Grundsatz gilt, was die Vornamen betrifft, auch für unser heutiges Recht und muß hinsichtlich der Familiennamen in Ermangelung anderer partikularrechtlicher Bestimmungen, als Grundsatz des gemeinen Rechtes, ebenfalls für maßgebend erachtet werden. Ein entgegen-gesetztes Gewohnheitsrecht ist nicht erwiesen, wenn auch zugegeben werden muß, daß schwerwiegende legislative Gründe gegen die Freiheit der Namensänderung sprechen. Landesgesetze haben aber vielfach die Änderung des Familiennamens von der Genehmigung eines Verwaltungsorganes abhängig gemacht. (Preuß. Kabinettsordre vom 15. April 1822; A. H. Erlaß vom 12. Juli 1867; Bayr. Pol.St.G.B. Art. 25; Bad. V., die Änderung der Vor- und Familiennamen betr., vom 16. Dezember 1875; Hess. Pol.St.G.B. Art. 75; Old. V. in betreff der willkürlichen Änderung der Geschlechtsnamen vom 28. August 1826.) Da, wo dies der Fall ist, kann die Änderung des Namens

ohne Genehmigung der Verwaltungsbehörde für die betreffende Person insofern privatrechtliche Nachteile haben, als ihr der Identitätsbeweis erschwert wird. Außerdem setzt sie sich den in der handelsgesetzlichen Anordnung etwa angedrohten Strafen aus (Preuß. Kab. O. vom 15. April 1822). Jedenfalls unterliegt sie, falls sie sich des ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde angenommenen Namens gegenüber einem zuständigen Beamten bedient, den Strafen, welche in § 360 Nr. 8 des Reichsstrafgesetzbuches festgesetzt sind.

Da die Änderung des Namens keine Änderung der Standesrechte ist, so fällt sie nicht unter die Tatsachen, welche nach reichsgesetzlicher Vorschrift in dem Geburtsregister zu verzeichnen sind. Doch haben Landesgesetze eine solche Eintragung gestattet, zum Teil sogar vorgeschrieben.

⁵² Gierke I, 720.

⁵³ Die Namensänderung soll nicht ohne Rechtsgrund erfolgen. Vgl. Stölzel S. 253; R.Ziv. 5, 172. — Vgl. Sartorius S. 204: Namensänderung mit obrigkeitlicher Bewilligung. — Stölzel S. 233: Die Behörden sollen nur entscheiden, ob aus polizeilichen Gründen nichts entgegensteht, die beantragte Änderung ausnahmsweise zuzulassen. Die Behörden sind auch für die Änderung des Vornamens zuständig. (Auch der Gebrauch eines falschen Vornamens ist

Verwaltungsbehörde⁵⁴. Wer sich eines ihm nicht zukommenden Namens einem zuständigen Beamten gegenüber bedient, wird bestraft⁵⁵.

Die Eintragung von Namensänderungen erfolgt auf Grund landesgesetzlicher Bestimmungen⁵⁶.

2. Freizügigkeit und Niederlassung¹.

§ 23.

I. Für Reichsangehörige besteht im Gebiete des Deutschen Reiches freies Niederlassungsrecht². Jeder Reichsangehörige hat das Recht, innerhalb des Reichsgebietes an jedem Orte sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist und an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben und umherziehend oder am Orte des Aufenthalts oder der Niederlassung Gewerbe aller Art zu betreiben³. Er bedarf zur Niederlassung keiner obrigkeitlichen Erlaubnis, die Behörden haben auch nicht die Befugnis, ihm den Aufenthalt zu untersagen, soweit sie nicht durch ausdrückliche, reichsgesetzliche Vorschriften dazu ermächtigt sind⁴. Das Recht der Niederlassung darf durch lästige Bedingungen, beispielsweise durch Erhebung von Gebühren für Anzug, Abzug oder Aufenthalt, durch Forderung von Leumunds- oder Vermögensnachweisen nicht beschränkt werden. Die einzigen Nachweise, die von dem Anziehenden verlangt werden dürfen, sind der Nachweis der Reichsangehörigkeit und, sofern er unter elterlicher Gewalt steht, der Nachweis der Genehmigung des gesetzlichen Vertreters zur Niederlassung⁵. Eine Ehefrau bedarf der Genehmigung des Ehemannes.

strafbar. R.Str. 30, 230.) Jüdische Personen bedürfen in Preußen zur Änderung ihres Vornamens der Genehmigung des Ministers. Stölzel S. 292; Hinschius-Boschan⁴ S. 480; Hue de Grais § 204¹⁵.

⁵⁴ Preuß. Kabinettsordre vom 15. April 1822. A.H. Erlaß vom 12. Juli 1867; in den meisten Staaten sind die Behörden in den Ausführungsbestimmungen zum B.G.B. bestimmt. Vgl. die Zusammenstellung bei Sartorius S. 159; Hinschius-Boschan⁴ S. 510.

⁵⁵ R.Str.G.B. § 360 Ziff. 8. Zuständig ist der Beamte, der das Recht hat, nach dem Namen zu fragen. Frank § 360, VIII, 3. (Polizeibeamte, Bahnwärter bei Ausübung der Bahnpolizei, Richter, nicht Briefträger bei Besorgung von Postsachen.) — Der Gebrauch eines falschen Vornamens ist strafbar. R.Str. 30, 230. — Vgl. auch B.G.B. § 12 über Namensschutz.

⁵⁶ Vgl. Sartorius 195; auch die obrigkeitlich genehmigte Änderung des Vornamens ist zu vermerken. Stölzel S. 292.

¹ Laband⁵ I, 154; Meyer-Anschütz § 219; Loening § 58; H. P. Oe⁴ 3, II, 409; Seydel H. P. Oe⁴ 3, II, 320; Gneist, Art. Freizügigkeit W.¹ 1, 450; Kutzer W.² I, 854; Rehm H. d. St.³ 4, 464; Dochow, H. d. Pol. 1, 258; v. Stengel, Art. Niederlassung W.¹ 2, 163. — Arnold, Freizügigkeit und Aufenthalt und deren Beschränkungen (Materialien) 1872.

² G. über die Freizügigkeit (F.G.) vom 1. Nov. 1867 (B.G.Bl. S. 55), eingeführt in Bayern (1871), Elsaß-Lothringen (1873) und Helgoland (1909). — § 2 wurde abgeändert durch E.G. z. B.G.B. Art. 37. — Rechtsentwicklung vgl. § 21².

³ F.G. § 1. — Die Pflicht zum Erwerb des Gemeindebürgerrechts, die Folge des Erwerbes von Grundeigentum ist, wird durch das F.G. nicht berührt.

⁴ F.G. §§ 1, 12.

⁵ F.G. § 2; E.G. z. B.G.B. Art. 37.

Einzelnen Personen kann der Aufenthalt an bestimmten Orten untersagt werden, und zwar 1. durch die Landesverwaltungsbehörden im Interesse der öffentlichen Sicherheit und 2. durch die Gemeinden mit Rücksicht auf die Armenpflege.

1. Die sicherheitspolizeilichen Maßregeln kommen bestraften Personen gegenüber zur Anwendung.

a) Kraft reichsrechtlicher Bestimmung kann Personen, die auf Grund eines richterlichen Erkenntnisses unter Polizeiaufsicht gestellt sind, der Aufenthalt an bestimmten Orten untersagt werden⁶.

b) Kraft landesrechtlicher Bestimmung kann Personen, die wegen bestimmter Verbrechen oder zu bestimmten Strafen verurteilt sind, der Aufenthalt an einzelnen Orten untersagt werden⁷. Diese Bestimmungen sind durch das Freizügigkeitsgesetz nicht aufgehoben⁸ und bestehen auch nach Erlass des Reichsstrafgesetzbuches fort. Die betreffenden Vorschriften finden in gleicher Weise auf Angehörige des Staates, von dem die Maßregel ausgeht, und auf Angehörige anderer deutscher Staaten Anwendung⁹. Eine Landesverweisung ist bei Angehörigen anderer deutscher Staaten ebensowenig zulässig wie bei den eigenen Angehörigen¹⁰.

Wer solchen Beschränkungen in einem Bundesstaate unterliegt oder in einem Bundesstaate während der letzten zwölf Monate wegen Bettelns oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden ist, dem kann von der Landespolizeibehörde der Aufenthalt in jedem

⁶ R.Str.G.B. § 39. — Das Aufenthaltsverbot kann sich auf Ortschaften oder auf bestimmte Plätze, Straßen und Häuser (auch Wirtschaftshäuser) in diesen Ortschaften beziehen, darf aber nicht zu einer Anweisung eines bestimmten Aufenthalts (Konfinierung) führen. So auch in wörtlicher Übereinstimmung mit Frank, Kommentar § 39 V zu Nr. 1 die Begründung zum Vorentwurf zu einem Deutschen Str.G.B. Allgemeiner Teil 1909 S. 182

⁷ Preuß. G. über die Aufnahme neu anziehender Personen vom 31. Dezember 1842 § 2. Bayr. G. über Heimat, Verhehlung und Aufenthalt vom 16. April 1868 in der Fassung vom 30. Juli 1899, Art. 37, 39 Ziff. 5 u. 6. Sächs. G., die Befugnis der Polizeibehörden zum Erlass von Aufenthaltsbeschränkungen gegenüber bestraften Personen betr., vom 16. Juni 1885 Art. 57—60. Württ. G. vom 16. Juni 1885 Art. 57. — Vgl. Kutzer, Art. Freizügigkeit W² 1, 857.

⁸ F.G. § 3 Abs. 1.

⁹ Die aus der Zeit vor Erlass des Freizügigkeitsgesetzes herrührenden Gesetze haben allerdings nur Angehörige des betreffenden Staates im Auge. Bei Angehörigen anderer deutscher Staaten waren derartige Bestimmungen nicht notwendig, da diese als Ausländer der Landesverweisung unterlagen. Nachdem sie aber in bezug auf Niederlassung und Aufenthalt den Inländern gleichgestellt und die Landesverweisung bei ihnen ausgeschlossen war, mußten auch die für Inländer bestehenden Aufenthaltsbeschränkungen auf sie Anwendung finden.

¹⁰ Die Landesverweisung gegenüber Angehörigen anderer deutscher Staaten bestand früher in einer zweifachen Form: als polizeiliche Maßregel, die eine Bestrafung nicht voraussetzte, sondern aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erfolgen konnte, und als Strafe, die durch gerichtliches Erkenntnis auszusprechen war. Erstere wurde durch Art. 3 der Verf. und das F.G. beseitigt, letztere, wenn nicht durch das F.G., so doch jedenfalls durch das R.Str.G.B. aufgehoben. Die nach dem F.G. erlassenen, N. 7 angeführten Landesgesetze kennen daher auch keine Landesverweisung von deutschen Reichsangehörigen.

andern Bundesstaate verweigert werden, aus seinem Heimatstaat kann er aber nicht ausgeschlossen werden¹¹.

Der Orden der Gesellschaft Jesu¹² und die ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen¹³ sind vom Gebiet des Deutschen Reiches ausgeschlossen. Die Einrichtung von Niederlassungen ist untersagt.

Die Aufenthaltsbeschränkungen werden durch polizeiliche Verfügungen angeordnet, gegen die dem Betroffenen die zulässigen Rechtsmittel zustehen, Beschwerde im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden und, soweit die Gesetzgebung des betreffenden Staates es für zulässig erklärt, Klage im verwaltungsgerichtlichen Verfahren¹⁴. Die Polizei kann die von ihr ausgegangenen Verfügungen mit allen Zwangsmitteln, die ihr zu Gebote stehen, also mit Strafandrohungen und nötigenfalls zwangsweisen Transportierungen vollstrecken.

2. Die Ausweisbefugnisse der Gemeinden sollen sie vor übermäßigen Armenlasten schützen. Zur Abweisung eines neu Anziehenden sind sie befugt, wenn sie nachweisen, daß er nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen. Dem Abgewiesenen steht der Gegenbeweis frei, daß er den Unterhalt aus eigenem Vermögen bestreiten kann oder von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält¹⁵. Die Ausweisung eines bereits Aufgenommenen ist nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig¹⁶: 1. Es muß sich

¹¹ Im F.G. § 3 Abs. 2 heißt es zwar „in jedem Bundesstaate“, der Bundesstaat hat aber beschlossen (9. Juli 1894), daß einem Reichsangehörigen der Aufenthalt in einem Bundesstaate nicht verweigert werden darf, wenn er in diesem Staate die Staatsangehörigkeit oder einen Unterstützungswohnsitz (Heimatrecht) besitzt. Vgl. dazu Cahm, St.A.G. 3 1908 § 7 S. 58. — Der Reichsangehörige kann also zum Verlassen des Reichsgebietes nicht gezwungen werden, da er auch an eine ausländische Regierung zur Verfolgung und Bestrafung nicht ausgeliefert werden darf (R.Str.G.B. § 9).

¹² G., betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 253). — Durch G. vom 8. März 1904, betr. die Aufhebung des § 2 (R.G.Bl. S. 139), wurde § 2 aufgehoben, wonach die Angehörigen der genannten Orden, wenn sie Ausländer waren, aus dem Bundesgebiet ausgewiesen werden konnten. Wenn sie Inländer waren, konnte ihnen der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Orten versagt oder angewiesen werden. — Bek. d. Reichsk. vom 5. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 254), dazu Beschl. d. Reichsk. vom 28. Nov. 1912 (R.G.Bl. S. 553): Verbotene Ordenstätigkeit ist jede priesterliche oder sonstige religiöse Tätigkeit gegenüber anderen sowie die Erteilung von Unterricht. Unter die verbotene religiöse Tätigkeit fallen nicht, sofern nicht landesherrliche Bestimmungen entgegenstehen, das Lesen stiller Messen, die im Rahmen eines Familienfestes sich haltende Primizfeier und das Spenden der Sterbesakramente. Nicht untersagt sind wissenschaftliche Vorträge, die das religiöse Gebiet nicht berühren. Die schriftstellerische Tätigkeit wird durch das Verbot nicht betroffen. — Vgl. v. Meurer, Art. Jesuitengesetz W² 2, 472.

¹³ Dazu gehören die Lazaristen, die Kongregation vom heiligen Geiste und der weibliche Orden vom heiligen Herzen Jesu.

¹⁴ In Preußen, Württemberg und Baden kommen die Generalklauseln in Anwendung. In Baden ist die Verwaltungsklage bei Ausweisungen von Bettlern, Landstreichern und unter Polizeiaufsicht gestellten Personen ausgeschlossen (Verw.Ger.G. § 4).

¹⁵ F.G. § 4.

¹⁶ F.G. § 5.

die Notwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung herausgestellt haben, eine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln tatsächlich gezahlt worden sein. Die Zahlung braucht nicht notwendig aus den Mitteln der Aufenthaltsgemeinde erfolgt zu sein. 2. Die Gemeinde muß nachweisen, daß die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist¹⁷. 3. Die in Frage stehende Person darf an dem Aufenthaltsorte noch keinen Unterstützungswohnsitz erworben haben¹⁸.

Die Ausweisung erfolgt auch dann, wenn sie auf Grund eines Einspruchs der Gemeinde stattfindet, durch polizeiliche Verfügung, zu deren Erlaß die Ortspolizeibehörde zuständig ist. Steht der Gemeinde selbst oder deren Vorsteher die Ausübung der Ortspolizei zu, so kann dieser ohne weiteres die betreffende Verfügung erlassen; andernfalls ist ein Antrag der Gemeinde bei der Polizeibehörde erforderlich. Dem von der Verfügung Betroffenen stehen dagegen die gegenüber polizeilichen Verfügungen überhaupt zulässigen Rechtsmittel zu. Die Befolgung der Verfügung kann durch Strafandrohungen erzwungen, nötigenfalls zwangsweise vollstreckt werden. Die zwangsweise Vollstreckung ist jedoch nicht eher zulässig, bis entweder eine Annahmeerklärung des Armenverbandes, in welchen die Ausweisung erfolgen soll, oder eine einstweilen vollstreckbare Entscheidung über die Fürsorgepflicht vorliegt¹⁹.

II. Ausländer²⁰ haben kein Recht, sich im Reichsgebiet aufzuhalten, sie können durch polizeiliche Verfügung des Landes verwiesen und auch auf Antrag ausgeliefert werden²¹. Das Ausweisungsrecht ist den Polizeibehörden durch reichsgesetzliche Vorschriften für den Fall gewisser strafgerichtlicher Verurteilungen beigelegt worden²². Nach anerkannten staats- und völkerrechtlichen Grundsätzen kann aber die Ausweisung eines Ausländers auch ohne gesetzliche Grundlage aus sicherheitspolizeilichen oder aus armenrechtlichen Gründen erfolgen.

Zuständig für die Verfügung der Ausweisungen ist in den reichsgesetzlich festgestellten Fällen die Landespolizeibehörde²³, bei den übrigen Ausweisungen richtet sich die Zuständigkeit nach Landesrecht²⁴. Da die Ausweisungen der Ausländer nach Ermessen der Polizeibehörde vorgenommen werden dürfen, so können sie im Wege des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nur auf Grund der Behauptung

¹⁷ U.W.G. § 31.

¹⁸ Diese Bestimmung findet auch auf Bayern Anwendung, die sich im übrigen Reichsgebiet aufhalten.

¹⁹ F.G. § 6.

²⁰ Über die Stellung der Ausländer vgl. Mayer 2, 455; Gierke 1, 444; Zorn, Art. Ausland, Ausländer W² 1, 258. Vgl. auch § 33. — v. Frisch, Fremdenrecht 1910; Stellung der Fremden. Handb. d. Pol. 1, 123.

²¹ Loening, Art. Ausweisung H.d.St.³ 2, 314; Fleischmann W² 1, 280.

²² R.Str.G.B. §§ 39 Ziff. 2, 284, 362 Abs. 4. Nach diesen Bestimmungen sind Ausweisungen zulässig gegenüber Personen, die wegen gewerbsmäßigen Glücksspiels verurteilt sind oder gegen die auf Zulässigkeit der Polizeiaufsicht oder auf Überweisung an die Landespolizeibehörde erkannt ist.

²³ R.Str.G.B. §§ 39, 284, 362. Bek. d. Reichsk. vom 5. Juli 1872.

²⁴ R.Str. 12, 154; preuß. O.V.G. 16, 381.

angegriffen werden, daß der Ausgewiesene nicht Ausländer, sondern Reichsangehöriger sei²⁵.

Die Ausweisung ist ein Gebot der Polizeibehörde an den Ausländer, das Land zu verlassen, und ein Verbot, es wieder zu betreten. In den reichsgesetzlich fixierten Fällen äußert die polizeiliche Ausweisung ihre Wirkung für das ganze Reichsgebiet. In anderen Fällen beschränkt sie sich in ihrer Wirksamkeit auf das Gebiet des Staates, durch dessen Organe die Ausweisung erfolgt. Denn die Behörden eines deutschen Staates können ohne reichsgesetzliche Ermächtigung nicht für befugt erachtet werden, jemand den Aufenthalt in einem anderen deutschen Staate zu untersagen. Die Nichtbeachtung des Ausweisungsbefehles kann zwangsweise Transportierung außer Landes zur Folge haben, die unbefugte Rückkehr eines Ausgewiesenen ist reichsgesetzlich mit Strafe bedroht²⁶. Daraus, daß die Ausländer überhaupt kein Wohnrecht im Reichsgebiet besitzen, ergibt sich von selbst, daß sie auch keinen Anspruch auf Niederlassung in einer bestimmten Gemeinde haben. Sie werden jedoch, wenn sie überhaupt im Reiche zugelassen sind, hinsichtlich der Niederlassung regelmäßig den Reichsangehörigen gleich behandelt. Mitunter ist dieser Grundsatz ausdrücklich durch völkerrechtliche Verträge ausgesprochen²⁷.

Die Auslieferung eines Ausländers zur Bestrafung kann auf Antrag einer Behörde erfolgen, wenn sie auf Grund internationaler Vereinbarungen für zulässig erklärt ist²⁸.

III. Die Auswanderung²⁹ aus dem Reichsgebiet ist im wesentlichen nur aus militärischen Gründen beschränkt³⁰. An der Auswanderung können verhindert werden Wehrpflichtige ohne Entlassungsurkunde oder ohne Zeugnis der Ersatzkommission, Personen, deren Verhaftung oder Festnahme von einer Gerichts- oder Polizei-

²⁵ Preuß. L.V.G. vom 30. Juli 1883 § 130, preuß. O.V.G. 16, 381; 30, 409; 35, 420. Bad. G. vom 14. Juni 1884.

²⁶ R.Str.G.B. § 361 Ziff. 2.

²⁷ Niederlassungsverträge bestehen zwischen dem Deutschen Reiche und den Niederlanden vom 17. Dez. 1904 (R.G.Bl. 1906 S. 879) und mit der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 13. Nov. 1909. (Dieser Vertrag trat an die Stelle des Vertrages vom 31. Mai 1890, vgl. Strupp, Arch. d. öff. R. 28, 412). Die Angehörigen dieser Staaten erhalten auf Grund der Verträge das Recht, sich im anderen Staate niederzulassen, wenn sie die erforderlichen Ausweisungspapiere besitzen und die Gesetze und Verordnungen des Staates nicht übertreten (vgl. auch Laband⁵ 1, 154¹). Die Niederlassungsverträge gewähren einen Schutz gegen willkürliche Ausweisung, denn der Heimatsstaat hat das Recht nachzuprüfen, ob bei der Ausweisung die Vertragsbestimmungen berücksichtigt sind. In einigen Handels-, Freundschafts- und Schiffsverträgen wird zwar auch das Recht auf Niederlassung eingeräumt, ohne daß dabei bestimmt wird, warum der Aufenthalt untersagt werden darf.

Der Übernahmeverkehr Hilfsbedürftiger oder Auszuweisender ist vertragsmäßig mit Italien, Osterreich-Ungarn, Rußland, Dänemark, Belgien, Frankreich und Luxemburg geregelt. Über das Verfahren gegenüber Fremden, mit deren Heimatsstaaten keine Vereinbarungen getroffen sind, vgl. Heinrichs, Deutsche Niederlassungsverträge und Übernahmeabkommen 1908 S. 179.

²⁸ Vgl. Frank, Art. Auslieferung W² 1, 261.

²⁹ Loening, Art. Auswanderungsgesetzgebung, H. d. St.³ 2, 303; Zorn, Art. Auswanderung W² 1, 267.

³⁰ Vgl. auch § 26.

behörde angeordnet ist und Reichsangehörige, für welche von fremden Regierungen oder von Kolonisationsgesellschaften oder ähnlichen Unternehmungen der Beförderungspreis ganz oder teilweise bezahlt wird oder Vorschüsse geleistet werden³¹.

3. Unterstützungswohnsitz (öffentliche Armenpflege) ¹.

§ 24.

Die geltenden Grundsätze über die Verpflichtung zur öffentlichen Armenunterstützung beruhen auf dem Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908², das im ganzen Reiche gilt mit Ausnahme von Bayern, wo die Pflicht zur Armenfürsorge noch auf dem Heimatrecht beruht (§ 26)³. Das Reichsgesetz ist durch Gesetze der Einzelstaaten ausgeführt und ihrer Verwaltungsorganisation angepaßt worden⁴.

I. Die Organe der öffentlichen Armenpflege, d. h. die verpflichteten Subjekte, sind:

1. Die Ortsarmenverbände. Diese können aus einer oder mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken und Gemeinden bestehen⁵.

³¹ R.G. über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897 § 24. — Über die Beförderung von Auswanderern vgl. § 82.

¹ Laband 1, 187; Loening S. 694; Krech, Art. Armengesetzgebung in Deutschland. H. d. St.³ 2, 30; Münsterberg, Art. Armenwesen W² 1, 189; Arnold, Die Freizügigkeit und der Unterstützungswohnsitz 1872 (Materialien). Loening, Armenwesen. H.P.O.⁴ 3, II, 395; Seydel, Reichsarmenrecht. Annalen 1877 S. 545; Dochow, Encyclop.⁷ Bd. 4.

Kommentare zum U.W.G.: Eger⁶ 1909; Krech⁸ 1913; Wohlers-Krech¹² 1910; Koppe² 1908 (preuß.); v. Brauchitsch, Preuß. Verwaltungsgesetz¹⁷ 3 (1908).

Entscheidungen des Bundesamts für das Heimatswesen (B.A.): Brunn, Die Rechtsprechung des B.A. 1908.

² G. über den Unterstützungswohnsitz (U.W.G.) vom 7. Juni 1870 (R.G.Bl. S. 360); abgeändert durch G. vom 12. März 1894 (R.G.Bl. S. 259) und G., betr. die Änderung des G. über den Unterstützungswohnsitz und die Einführung dieses G. in Elsaß-Lothringen. Vom 30. Mai 1908 (R.G.Bl. S. 377). Das U.W.G. trat in Elsaß-Lothringen am 1. April 1910 in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt galt auch Elsaß-Lothringen wie Bayern, und die Schutzgebiete als Ausland, denn nach U.W.G. § 1 sind unter Deutschen nur die Personen zu verstehen, die dem Geltungsbereich des G. angehören. — Das U.W.G. gilt laut V. vom 29. März 1909 (R.G.Bl. S. 335) vom 1. April 1909 ab auch in Helgoland. — Über das R.G., betr. die Einwirkung von Armenunterstützungen auf öffentliche Rechte, vom 15. März 1909 vgl. Anm. 22.

³ Rechtsentwicklung vgl. § 21². — In Bayern steht eine Abänderung des geltenden Rechtes bevor.

⁴ Die landesrechtlichen Bestimmungen sind sämtlich bei Krech im Anhang abgedruckt. Die Ausführungsbestimmungen in den kleineren Staaten sind vielfach den preußischen genau nachgebildet.

⁵ U.W.G. §§ 2—4. — Die Gemeinden, nicht die Insassen des Ortsarmenverbandes sind die verpflichteten Subjekte; die einzelnen Gemeinden sind als Träger der Armenlast nicht ausgeschlossen, weil die Möglichkeit besteht, größere Verbände zu bilden. R. Ziv. 5, 358, 362. — Jedes, auch ein unbewohntes Grundstück ist als Ortsarmenverband einzurichten oder einem angrenzenden Verbände zuzuschlagen. Nur räumlich zusammenhängende Bezirke können zu einem Gesamtverbände zusammengelegt werden. Eger § 4. Anm. 10.

2. Die Landarmenverbände. Als solche fungieren die Bundesstaaten selbst oder ihr Gebiet ist in eine Reihe räumlich abgegrenzter Landarmenverbände eingeteilt worden⁶.

Innerhalb der Ortsarmenverbände liegt die Verwaltung der Armenangelegenheiten den ordentlichen Gemeindebehörden oder besonderen Organen (Armendeputationen, Armenräten) ob, die sich aus dem Gemeindevorstand, dem Ortspfarrer, Mitgliedern der Gemeindebehörden oder sonstigen Gemeindegürgern zusammensetzen. Die Verwaltung des Landarmenwesens steht, jenachdem der Staat oder ein Kommunalverband höherer Ordnung die Funktionen des Landarmenverbandes übernommen hat, den oberen Staatsbehörden oder kommunalen Organen zu. Hinsichtlich der Unterstützungspflicht ist das Verhältnis von Orts- und Landarmenverbänden reichsgesetzlich so gestaltet, daß die Armenunterstützung regelmäßig von den Ortsarmenverbänden geleistet werden muß. Da, wo es an einem verpflichteten Ortsarmenverbände fehlt, tritt ergänzend der Landarmenverband ein. Landesgesetze haben den Landarmenverbänden außerdem die Verpflichtung auferlegt, für Geisteskranke, Sieche, Taubstumme und Blinde Sorge zu tragen und den Ortsarmenverbänden, die unvermögend sind, pekuniäre Beihilfe zu leisten⁷.

Nach reichsgesetzlicher Vorschrift muß Armenunterstützung allen Hilfsbedürftigen, d. h. den Personen gewährt werden, die oder deren Angehörige infolge von Umständen, deren Abwendung außer ihrer Macht liegt, nicht den notwendigen Lebensunterhalt besitzen. Die Ergreifung von Maßregeln, der sogenannten präventiven Armenpflege, d. h. von Maßregeln, welche den Zweck haben, drohende Armut abzuwenden, ist keine reichsgesetzliche Verpflichtung. Die Unterstützung wird Inländern⁸ und Ausländern⁹ geleistet. Inländer sind die Angehörigen der deutschen Staaten, in denen das R.G. über den Unterstützungswohnsitz sich in Geltung befindet, also alle Reichsangehörigen mit Ausnahme von Bayern¹⁰. Als Ausländer gelten die Personen, welche deutsche Reichsangehörigkeit nicht besitzen und

⁶ U.W.G. § 5. Die kleineren Staaten haben in der Regel die Funktionen des Landarmenverbandes selbst übernommen. Landarmenverbände sind in Preußen die Provinzialverbände mit Ausnahme von Ostpreußen, wo neben dem ostpreussischen Provinzialverband für bestimmte gemeinsame Obliegenheiten außerdem noch jeder Kreis für sich einen besonderen Landarmenverband bildet, ferner die Regierungsbezirke Kassel, Wiesbaden, Sigmaringen, der Kreis Herzogtum Lauenburg und die Städte Berlin, Königsberg und Breslau; in Württemberg, Baden, Hessen, Sachsen-Meiningen, Waldeck die Kreise, in Oldenburg die Amtsvorstände, in Mecklenburg-Strel. der Stargardsche Kreis und das Fürstentum Ratzeburg, in Sachs.-Kob.-Gotha jedes der beiden Herzogtümer. In Rußl. J. L. bilden die sämtlichen Ortsarmenverbände den Landarmenverband, der durch besondere Organe vertreten wird.

⁷ Die näheren Bestimmungen über die Organisation der Armenverbände beruhen auf landesgesetzlichen Vorschriften. Vgl. die Zusammenstellung bei Krech, Anhang B.

⁸ U.W.G. §§ 2, 28.

⁹ U.W.G. § 60.

¹⁰ Der Grundsatz, daß diese Personen in den übrigen deutschen Staaten als Inländer zu behandeln sind, findet nach den ausdrücklichen Vorschriften des Art. 3 der R.Verf. auf die Armenversorgung keine Anwendung.

Bayern¹¹. Ausländer, welche der inländischen Armenunterstützung verfallen, können in ihren Heimatsstaat zurückgesandt werden. Ihre Übernahme ist eine völkerrechtliche Pflicht¹².

Die Pflicht zur Armenunterstützung hat einen öffentlich rechtlichen Charakter. Sie ist vom Reiche den Staaten und Kommunalverbänden im öffentlichen Interesse auferlegt. Der Hilfsbedürftige besitzt kein subjektives Recht auf Armenunterstützung¹³. Es steht ihm demnach auch keine Klage auf Gewährung der Unterstützung, sondern nur eine Beschwerde zu, die im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörde geltend zu machen ist¹⁴. Diese Beschwerde dient dem Zwecke, die Organe der Armenpflege zur Erfüllung ihrer öffentlichen Verpflichtungen anzuhalten. Da die Pflicht zur Gewährung der Armenunterstützung auf reichsgesetzlicher Vorschrift beruht, so können nach Erschöpfung der landesgesetzlichen Instanzen auch die höheren Reichsorgane angegangen werden.

Die Frage, ob der Arme, wenn er später Vermögen erwirbt, zur Rückerstattung der geleisteten Unterstützung verpflichtet ist, hat das Reichsgesetz nicht entschieden; sie beantwortet sich nach Landesrecht. Eine solche Verbindlichkeit darf nur dann angenommen werden, wenn sie ausdrücklich durch Gesetz ausgesprochen ist¹⁵,

¹¹ Über die Unterstützung hilfsbedürftiger erkrankter Personen sind mit einzelnen auswärtigen Staaten völkerrechtliche Verträge abgeschlossen worden. — Im Verhältnis Bayerns zum übrigen Reichsgebiet erscheinen in dieser Hinsicht die Vorschriften der Eisenacher Konvention vom 11. Juli 1853 als maßgebend, der Österreich am 27. Oktober 1853 beigetreten ist. Über die Bedeutung der Einführung des U.W.G. in Elsaß-Lothringen vgl. Wohlers-Krech § 65⁴; Geigel, Reichsländisches Armenrecht. Annalen 1910 S. 358.

¹² Für das Verhältnis Bayerns zum übrigen Reichsgebiet sind in dieser Hinsicht die Bestimmungen der Gothaer Konvention vom 15. Juli 1851 maßgebend. Dieselbe ist für den Verkehr mit Bayern durch das Schlußprotokoll vom 23. November 1870 Nr. III ausdrücklich aufrecht erhalten, für Elsaß-Lothringen hat sie durch R.G. vom 8. Januar 1873 Geltung erlangt, durch welches das Freizügigkeitsgesetz dort eingeführt wurde.

¹³ Dies ist durch den Wortlaut des U.W.G. anerkannt, das nach § 61 „Rechte und Verbindlichkeiten nur zwischen den zur Gewährung öffentlicher Unterstützung verpflichteten Verbänden (Orts-, Landarmenverbänden, Bundesstaaten) begründet“. — „Dieser Satz beruht auf der besonderen Natur des U.W.G., welches lediglich im öffentlichen Interesse und daher unbeschadet aller zivilrechtlichen Verhältnisse die Unterstützungspflicht der Armenverbände untereinander zu regeln bestimmt ist.“ Eger § 61 Anm. 192 S. 414. — Fleiner S. 158: Der einzelne besitzt gegen die öffentliche Verwaltung lediglich den allgemeinen Anspruch, daß das Gesetz vollzogen wird.

¹⁴ Die meisten Ausführungsgesetze sprechen dies ausdrücklich aus. Vgl. z. B. pr. A.G. vom 8. März 1871 § 63: Einen Anspruch auf Unterstützung kann der Arme gegen einen Armenverband niemals im Rechtswege, sondern nur bei der Verwaltungsbehörde geltend machen, in deren Pflicht es liegt, keine Ansprüche zuzulassen, welche über das Notdürftige hinausgehen. — Nach Arnold S. 196 steht der Verpflichtung des Armenverbandes nicht direkt das Recht des Hilfsbedürftigen auf Unterstützung, sondern nur das Recht des Staates auf Forderung dieser Unterstützung für den Hilfsbedürftigen gegenüber. Zustimmung auch Eger § 61 Anm. 192. II. A.

¹⁵ Dies ist allerdings in einzelnen deutschen Landesgesetzgebungen geschehen. Vgl. die Zusammenstellung bei Krech, Anhang F. Verhältnis der Armenverbände zu dem Unterstützten und zu anderweit Verpflichteten. — E.G. zum B.G.B. Art. 103.

aus der Natur der öffentlichen Armenunterstützung ist sie nicht abzuleiten¹⁶. Wo eine Erstattungspflicht besteht, hat sie den Charakter einer privatrechtlichen Verbindlichkeit; sie muß daher im Rechtswege geltend gemacht werden.

Auch Maß und Art der öffentlichen Unterstützung bestimmt sich nach Landesrecht¹⁷. Reichsgesetzlich ist in dieser Hinsicht nur vorgeschrieben, daß jeder Staat alle Deutschen wie seine eigenen Angehörigen behandeln muß¹⁸. Dagegen besteht keine reichsgesetzliche Verpflichtung, auch Ausländer den eigenen Staatsangehörigen gleich zu stellen¹⁹.

Die öffentliche Armenpflege tritt nur subsidiär ein, soweit anderweit Verpflichtete nicht vorhanden sind. Die anderweite Verpflichtung kann auf einem Verwandtschafts- oder Dienstverhältnis, in dem der Unterstützungsbedürftige sich befindet, auf seiner Zugehörigkeit zu einer Korporation, auf Ansprüchen gegen eine Stiftung, auf Haftung wegen Beschädigung oder Tötung einer Person beruhen. Aus dem subsidiären Charakter der öffentlichen Armenpflege ergibt sich ein zweifaches Recht des zur Unterstützung in Anspruch genommenen Armenverbandes gegenüber dem anderweit Verpflichteten: 1. die Befugnis, diesen zur Erfüllung seiner Verbindlichkeiten gegenüber dem Hilfsbedürftigen anhalten zu lassen, 2. der Anspruch auf Rückerstattung der im Interesse des Hilfsbedürftigen gemachten Aufwendungen, soweit sie das Maß der Leistungen nicht übersteigen, welches der Hilfsbedürftige selbst von dem Dritten zu fordern be-

¹⁶ Übereinstimmend: Seydel, Annalen 1877 S. 589; Krech, H. d. St. 2, 40; R. Ziv. 14, 197. A. A.: Roesler, Deutsches Verwaltungsrecht § 64 N. 5, welcher der Armenunterstützung, auch ohne daß eine spezielle gesetzliche Grundlage dafür vorhanden ist, den Charakter eines Vorschusses zuschreibt. Vgl. Sächs. Armenordnung vom 22. Oktober 1840 § 65. Danach ist jede öffentliche Armenunterstützung als ein Vorschuß zu betrachten, insoweit nicht nach den Funktionen und dem Zwecke der vorhandenen Anstalten, Kranken-, Armen- und Waisenhäuser, die Aufnahme und Verpflegung als eine unwiderrufliche Wohltat anzusehen ist.

¹⁷ U.W.G. § 8. Die meisten Ausführungsgesetze schreiben nach dem Muster des preußischen vor, daß den Hilfsbedürftigen Obdach, der unentbehrliche Lebensunterhalt, die erforderliche Pflege in Krankheitsfällen und im Falle des Ablebens ein angemessenes Begräbnis zu gewähren sei. Die sächs. Arm.O. § 33, Ziff. 3 und das bad. G. vom 5. Mai 1870 § 18 erwähnen außerdem die Sorge für Kindererziehung. Über die hieraus erwachsenden Kosten vgl. Wohlers-Krech § 8¹, über den Umfang der Unterstützungspflicht nach Landesrecht Krech, Anhang A.; Eger § 8 Anm. 19. — Das preuß. G. über die Abänderung und Ergänzung des Ausf. Ges. zum U.W.G. vom 23. Juli 1912 bestimmt, daß wer selbst oder in der Person seiner Ehefrau oder seiner noch nicht 16 Jahre alten Kinder aus öffentlichen Armenmitteln unterstützt wird, auch gegen seinen Willen auf Antrag des unterstützenden oder des erstattungspflichtigen Armenverbandes durch Beschluß des Kreis-(Stadt-)ausschusses für die Dauer der Unterstützungsbedürftigkeit in einer öffentlichen Arbeitsanstalt oder in einer staatlich als geeignet anerkannten Privatanstalt untergebracht werden kann; der Untergebrachte ist verpflichtet, für Rechnung des Armenverbandes die ihm angewiesenen Arbeiten nach dem Maß seiner Kräfte zu verrichten.

¹⁸ U.W.G. § 1.

¹⁹ Landesgesetzlich ist vielfach eine solche Gleichstellung erfolgt. (Preußen, Württemberg, Hessen u. a.). Vgl. die Zusammenstellung bei Krech, Anhang D. II. Unterstützung der Ausländer (U.W.G. § 60).

rechtigt war²⁰. Da die hier in Frage stehenden Verbindlichkeiten auf privatrechtlichen Titeln beruhen, so müssen die Ansprüche in Ermangelung anderweiter Bestimmungen im Rechtswege geltend gemacht werden. Doch gestatten die Landesgesetze vielfach die Feststellung der Verbindlichkeit durch eine Entscheidung der Verwaltungsbehörde, gegen die Beschreitung des Rechtsweges zugelassen ist²¹. Andererseits sind die unterstützungspflichtigen Armenverbände verbunden, demjenigen Ersatz zu leisten, der an ihrer Stelle die Sorge für einen Hilfsbedürftigen übernommen hat, einerlei ob dies der Staat oder eine Privatperson ist. Derartige Ersatzansprüche müssen im Rechtswege geltend gemacht werden. Über das Verhältnis der Armenpflege zur Arbeiterversicherung bestehen besondere Grundsätze²².

II. Die Unterstützungspflicht verteilt sich unter Ortsarmenverbände und Landarmenverbände folgendermaßen:

Die vorläufige Unterstützungspflicht liegt stets dem Ortsarmenverbande ob, in dessen Bezirk sich der Hilfsbedürftige beim Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befindet²³.

Hinsichtlich der endgültigen Unterstützungspflicht bestehen verschiedene Grundsätze für Inländer und Ausländer.

1.

A. Zur endgültigen Unterstützung der Inländer ist verpflichtet: 1. In erster Linie der Ortsarmenverband, in welchem der Hilfsbedürftige den Unterstützungswohnsitz hat²⁴.

Unterstützungswohnsitz bezeichnet die rechtliche Zugehörigkeit des Reichsangehörigen zu einem Ortsarmenverbande. Jedermann kann nur einen Unterstützungswohnsitz haben, weshalb der Erwerb eines neuen Unterstützungswohnsitzes stets das Erlöschen des früheren zur Folge hat²⁵. Die Grundsätze darüber, wo einem Reichsangehörigen der Unterstützungswohnsitz zusteht, sind reichsgesetzlich fixiert; sie können weder durch Landesgesetzgebung noch durch Vereinbarung oder Privatdisposition geändert werden²⁶.

²⁰ U.W.G. § 62. Hierher gehören auch Ansprüche, welche einem Hilfsbedürftigen auf Grund des R.Haftpflichtgesetzes vom 7. Juni 1871 und des Kraftfahrzeuggesetzes vom 3. Mai 1909 zustehen. Vgl. R.Ziv. 2, 45, dazu Eger § 62 Anm. 185³.

²¹ Unter den größeren Staaten nur in Preußen. Preuß. A.G. § 65, Z.G. § 43.

²² Das R.G., betr. die Einwirkung von Armenunterstützung auf öffentliche Rechte, vom 15. März 1909 (R.G.Bl. S. 319) bestimmt, daß soweit in Reichsgesetzen der Verlust öffentlicher Rechte von dem Bezug einer Armenunterstützung abhängig gemacht wird, als Armenunterstützung nicht anzusehen sind: 1. die Krankenunterstützung; 2. die einem Angehörigen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen gewährte Anstaltspflege; 3. Unterstützungen zum Zwecke der Jugendfürsorge, der Erziehung oder der Ausbildung für einen Beruf; 4. sonstige Unterstützungen, wenn sie in der Form vereinzelter Leistungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage gewährt sind; 5. Unterstützungen, die erstattet sind.

²³ U.W.G. §§ 28, 60.

²⁴ U.W.G. §§ 28, 30.

²⁵ U.W.G. § 22.

²⁶ Eine Anwendung des letzteren Grundsatzes enthält § 64 des U.W.G.

Der Unterstützungswohnsitz einer Person bestimmt sich durch ihren Aufenthalt oder durch ein familienrechtliches Verhältnis.

Die Befähigung, einen Unterstützungswohnsitz durch Aufenthalt zu gewinnen oder zu verlieren, besitzen nur Personen, die das sechszehnte Lebensjahr vollendet haben²⁷ und zwar:

Personen männlichen Geschlechts unbedingt und Personen weiblichen Geschlechts, wenn sie: nicht verheiratet sind, also unverehelicht gebliebene Mädchen, Witwen und geschiedene Frauen²⁸, oder zwar verheiratet sind, aber zu den sogenannten selbständigen Ehefrauen gehören, d. h. von ihrem Ehemann böswillig verlassen sind, oder von ihm getrennt leben, und zwar entweder während der Dauer einer von ihm zu verbüßenden Haft oder infolge seiner ausdrücklichen Einwilligung oder kraft einer ihnen nach den Landesgesetzen zustehenden Befugnis, vorausgesetzt, daß sie ohne seine Beihilfe ihre Ernährung finden²⁹.

Der Erwerb des Unterstützungswohnsitzes erfolgt durch einjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in einem Ortsarmenverbande³⁰, der Verlust durch einjährige ununterbrochene Abwesenheit von demselben³¹. Die einjährige Frist beginnt mit dem Tage, an dem der Aufenthalt oder die Abwesenheit ihren Anfang nimmt³². War die betreffende Person in dem Augenblicke, in dem sie ihre Selbständigkeit erlangte, bereits anwesend oder abwesend, so beginnt die Frist mit dem Tage, an dem die Selbständigkeit ihren Anfang nimmt, also entweder das sechszehnte Lebensjahr vollendet oder die Ehe aufgelöst wird oder die Trennung vom Ehemann eintritt oder dessen Beihilfe aufhört. Von diesen Grundsätzen bestehen jedoch Ausnahmen. Es gibt Fälle, in denen die Frist trotz vorhandenen Aufenthaltes oder Abwesenheit nicht zu laufen beginnt, nämlich: 1. wenn der Aufenthalt oder die Abwesenheit durch den Eintritt in eine Kranken-, Bewahr- oder Heilanstalt veranlaßt wird³³, 2. wenn der Aufenthalt oder die Abwesenheit durch Umstände veranlaßt ist, welche die Annahme der freien Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltes ausschließen³⁴. Es gibt ferner Fälle, in denen an die Stelle des wirklichen Anfangs-

²⁷ U.W.G. §§ 10, 22. Das vollendete 24. Lebensjahr verlangte das U.W.G. in der ursprünglichen Fassung vom 6. Juli 1870, das vollendete 18. das G. vom 12. März 1894, das vollendete 16. das G. vom 30. Mai 1908.

²⁸ U.W.G. §§ 15, 16.

²⁹ U.W.G. § 17.

³⁰ U.W.G. § 10. Die Frist betrug vor dem G. vom 30. Mai 1908 zwei Jahre.

³¹ U.W.G. § 22.

³² U.W.G. §§ 11, 23.

³³ U.W.G. §§ 11, 23.

³⁴ U.W.G. §§ 12, 24. Über den Begriff der freien Selbstbestimmung vgl. Wohlers-Krech § 12⁴, Eger § 12 Anm. 33⁵. Durch das Gesetz (§ 26) ist der selbstverständliche Grundsatz ausgesprochen, daß die Anstellung oder Versetzung eines Geistlichen, Lehrers, öffentlichen oder Privatbeamten sowie einer nicht bloß zur Erfüllung der Militärpflicht dienenden Militärperson, nicht als ein die freie Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsortes ausschließender Umstand gilt. Eger § 12 Anm. 33⁴, weil die Betroffenen freiwillig Beamte geworden sind. B.H. 21, 13.

termines kraft gesetzlicher Vorschrift ein anderer tritt. Wo nämlich für ländliches und städtisches Gesinde, Arbeitsleute, Wirtschaftsbeamte, Pächter oder andere Mietsleute der Wechsel des Wohnortes zu bestimmten durch Gesetz oder ortsbliches Herkommen festgesetzten Terminen stattfindet, gilt der übliche Umzugstermin als Anfang des Aufenthaltes oder der Abwesenheit, sofern nicht zwischen diesem Termine und dem Tage, an dem der Aufenthalt oder die Abwesenheit wirklich beginnt, ein mehr als siebentägiger Zeitraum gelegen hat³⁵.

Die einjährige Frist läuft vom Tage, an dem der Aufenthalt begonnen ist³⁶. Die Frist ruht während der Dauer der von einem Armenverbande gewährten öffentlichen Unterstützung³⁷ und während des Vorhandenseins von Umständen, durch welche die Annahme der freien Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsortes ausgeschlossen wird³⁸. Die Zeit, während der die Frist ruht, wird in dieselbe nicht eingerechnet; es läuft jedoch eine einmal begonnene Frist weiter, nachdem die Umstände, welche das Ruhen veranlaßten, in Wegfall gekommen sind. Dagegen wird die Frist unterbrochen, d. h. ihr Lauf hört gänzlich auf, so daß sie nach Beseitigung des Umstandes, der die Unterbrechung bewirkt, von neuem begonnen werden muß: 1. durch den von einem Armenverbande auf Grund der Bestimmung im § 5 des Gesetzes über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 gestellten Antrag auf Anerkennung der Verpflichtung zur Übernahme eines Hilfsbedürftigen. Wird der Antrag innerhalb zweier Monate nicht weiter verfolgt oder bleibt er erfolglos, so gilt die Unterbrechung als nicht erfolgt, d. h. ihre Wirkungen werden rückwärts vernichtet³⁹; 2. durch Entfernung vom Aufenthaltsorte oder Rückkehr in den Ort der Abwesenheit. Doch tritt eine Unterbrechung der Erwerbsfrist nicht ein, wenn die Entfernung unter Umständen erfolgt, aus denen die Absicht erhellt, den Aufenthalt beizubehalten⁴⁰, ebenso wenig eine Unterbrechung der Verlustfrist, wenn die Rückkehr unter Umständen stattfindet, aus denen die Absicht erhellt, den Aufenthalt nicht dauernd fortzusetzen⁴¹.

Die familienrechtlichen Verhältnisse, welche den Unterstützungswohnsitz bestimmen, sind Verehelichung und Abstammung. Die Frau teilt vom Zeitpunkte der Eheschließung ab den Unterstützungswohnsitz des Mannes⁴², die Kinder den Unterstützungswohnsitz der Eltern. Ehehliche und diesen gleichstehende⁴³

³⁵ U.W.G. §§ 11, 23.

³⁶ Dieser Tag wird mitgerechnet. Vgl. E.G. zum B.G.B. Art. 32. Danach gelten für die Berechnungen der Fristen nicht die Bestimmungen des B.G.B. §§ 187, 188 Abs. 2. — Wohlers-Krech §§ 11^{1a}, Krech § 11¹, Eger § 11 Anm. 30. — Urteil vom 15. September 1906, zit. bei Wohlers-Krech § 11 Anm. 1c.

³⁷ U.W.G. §§ 14, 27.

³⁸ U.W.G. §§ 12, 24.

³⁹ U.W.G. §§ 14, 27.

⁴⁰ U.W.G. § 13.

⁴¹ U.W.G. § 22.

⁴² U.W.G. § 15.

⁴³ Welche Kinder als den ehelichen gleichstehend anzusehen sind, be-

Kinder folgen dem Vater⁴⁴, ausnahmsweise der Mutter, wenn der Vater tot ist oder wenn eine Scheidung der Ehe stattgefunden hat und der Mutter das Erziehungsrecht der Kinder zusteht, oder wenn eine tatsächliche Trennung der Ehe unter solchen Verhältnissen erfolgt ist, daß die Mutter als selbständige Ehefrau erscheint und die Kinder dem Hausstande der letzteren angehören⁴⁵. Uneheliche Kinder teilen den Unterstützungswohnsitz der Mutter⁴⁶. So lange das familienrechtliche Verhältnis besteht, ist der jeweilige Unterstützungswohnsitz des Familienhauptes auch für diejenigen seiner Familienangehörigen maßgebend, für welche die Möglichkeit eines selbständigen Erwerbes oder Verlustes entweder überhaupt nicht besteht, oder bei denen ein solcher selbständiger Erwerb oder Verlust wenigstens tatsächlich nicht stattgefunden hat. Hat dagegen das familienrechtliche Verhältnis zu bestehen aufgehört, so behalten die Familienangehörigen den Unterstützungswohnsitz, welchen das Familienhaupt im Augenblick der Auflösung, also des Todes, der Ehescheidung, der tatsächlichen Trennung der Ehe oder des Aufhörens der ehemännlichen Beihilfe besaß⁴⁷.

2. Inländer, die keinen Unterstützungswohnsitz haben, sind sogenannte Landarme⁴⁸. Ihre endgültige Unterstützung liegt dem Landarmenverbande ob, in dessen Bezirk sie sich beim Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befinden. Werden sie im hilfsbedürftigen Zustande aus einer Straf-, Kranken-, Bewahr- oder Heilanstalt entlassen, so ist zur endgültigen Unterstützung der Landarmenverband verpflichtet, aus dem ihre Einlieferung in die Anstalt erfolgt ist⁴⁹. Familienangehörige, deren Unterstützungswohnsitz sich nach dem des Familienhauptes bestimmt, teilen auch die Landarmut des letzteren⁵⁰. Dagegen gilt nicht etwa der Grundsatz, daß die gesamte Familie immer von demselben Armenverbande unterstützt werden muß, es ist vielmehr für jedes einzelne Familienglied der Aufenthalt ent-

stimmt sich nach B.G.B. §§ 1591 ff., 1699 ff., 1719 ff., 1723 ff., 1741 ff. Vgl. dazu Wohlers-Krech, III. Anhang.

⁴⁴ U.W.G. § 18.

⁴⁵ U.W.G. §§ 19, 20. Die Kinder folgen also nicht dem Stiefvater als solchem; sie teilen dessen Unterstützungswohnsitz höchstens insofern, als sich nach diesem der ihrer Mutter bestimmt. Vgl. Wohlers-Krech § 19 1b und d. B.A. 18, 34.

⁴⁶ U.W.G. § 21. B.A. 7, 29.

⁴⁷ U.W.G. §§ 16, 17, 18—21.

⁴⁸ Zu diesen gehören also namentlich auch solche Familienangehörige, deren Familienhaupt durch Aufgeben oder Entziehung der Reichsangehörigkeit den Unterstützungswohnsitz verloren hat. Verlust des U.W. der Mutter durch Verehelichung mit einem Ausländer hat für die Kinder zur Folge, daß sie landarm im Sinne des U.W.G. § 5 werden. Vgl. Wohlers-Krech § 15⁴.

⁴⁹ U.W.G. §§ 5, 30.

⁵⁰ Zur Familie im armenrechtlichen Sinne gehören alle diejenigen, welche an dem Unterstützungswohnsitz des Familienhauptes teilnehmen, auch wenn es keinen Unterstützungswohnsitz hat (Landarmengemeinschaft). Vgl. Eger § 9 Anm. 23, Wohlers-Krech §§ 9², 29^{3b} und die dort angeführten Entscheidungen des B.A. Nach Maßgabe der armenrechtlichen Familiengemeinschaft gelten Unterstützungen, welche den Familienmitgliedern geleistet werden, als dem Familienhaupt geleistet und bewirken das Ruhen der Frist für Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes.

scheidend. Die Landarmenverbände können die von ihnen zu unterstützenden Personen im Landarmenhause unterbringen oder gegen Entschädigung einem Ortsarmenverbande überweisen⁵¹.

In einem Falle bestehen abweichende Grundsätze. Wenn nämlich ein Inländer, der auf Verlangen ausländischer Staatsbehörden übernommen werden muß, im Augenblick der Übernahme hilfsbedürftig ist oder sieben Tage nach erfolgter Übernahme hilfsbedürftig wird und einen Unterstützungswohnsitz nicht besitzt, so liegt die Unterstützung dem Bundesstaate ob, in dem er seinen letzten Unterstützungswohnsitz gehabt hat. Den Staaten steht es frei, die Verpflichtung im Wege der Landesgesetzgebung auf ihre Armenverbände zu übertragen⁵².

3. Die Abweichung von diesen Grundsätzen besteht bei Personen, die an einem Orte mindestens eine Woche hindurch gegen Lohn oder Gehalt in demselben Dienstverhältnisse gestanden haben. Wenn diese während der Fortdauer dieses Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder innerhalb einer Woche nach seiner Beendigung erkranken, so hat der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsortes die Kosten der erforderlichen Kur und Verpflegung für die ersten sechszwanzig Wochen nach dem Beginne der Krankenpflege endgültig zu tragen oder, wenn die Krankenpflege von einem andern Armenverbande gewährt worden ist, diesem zu erstatten. Diese Verpflichtungen erstrecken sich auch auf erkrankte Angehörige des Dienstverpflichteten oder Arbeiters, die sich bei ihm befinden und seinen Unterstützungswohnsitz teilen, sofern nicht durch ihr Dienst- oder Arbeitsverhältnis ein anderer Ortsarmenverband verpflichtet werden kann⁵³.

2.

Die endgültige Unterstützungspflicht gegenüber Ausländern liegt dem Bundesstaate ob, dem der Ortsarmenverband angehört, der zur vorläufigen Unterstützung verpflichtet ist. Die Staaten sind befugt, ihre Verpflichtung im Wege der Landesgesetzgebung auf ihre Armenverbände zu übertragen⁵⁴. Sie haben größtenteils von dieser Befugnis Gebrauch gemacht. In einzelnen Landesgesetzen ist die Pflicht, hilfsbedürftige Ausländer zu unterstützen, den Landarmen-

⁵¹ Durch eine derartige Überweisung wird nicht etwa ein Mandatsverhältnis zivilrechtlicher Natur (A p e l t, Über die Verbindlichkeit des Landarmenverbandes zur Übernahme der Landarmen. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung, zunächst für das Königreich Sachsen, 44, 97), sondern ein Verhältnis öffentlich rechtlicher Natur begründet (W a e n t i g, Die rechtliche Stellung der Landarmen. Ebendas. 46, 289). Für die Erstattungsforderungen der Ortsarmenverbände sind daher die etwa festgestellten Tarife maßgebend.

⁵² U.W.G. § 33. Von der Befugnis haben alle Staaten Gebrauch gemacht, die besondere Landarmenverbände eingerichtet haben.

⁵³ U.W.G. § 29. In der Fassung des G. vom 30. Mai 1908. Auf Lehrlinge finden die Bestimmungen des § 29 entsprechende Anwendung.

⁵⁴ U.W.G. § 60. Ausländer im Sinne dieses Paragraphen ist, wer dem Geltungsgebiete des U.W.G. nicht angehört, auch Bayern. — Vgl. die Zusammenstellung über die Unterstützung der Ausländer bei K r e c h, Anhang D.

verbänden auferlegt worden⁵⁵. Andere haben festgesetzt, daß sie sich unter die Orts- und Landarmenverbände nach denselben Grundsätzen verteilen soll, die für die Unterstützung von Inländern maßgebend sind⁵⁶.

B. Der vorläufig unterstützende Armenverband hat gegenüber dem endgültig unterstützungspflichtigen den Anspruch auf Schadloshaltung und auf Übernahme.

1. Der Anspruch auf Schadloshaltung⁵⁷.

Die Schadloshaltung wird regelmäßig darin bestehen, daß der endgültig verpflichtete Armenverband dem vorläufig verpflichteten die aufgewendeten Kosten ersetzt.

Der vorläufig verpflichtete Armenverband kann nur Ersatz für die Kosten fordern, die er tatsächlich aufgewendet hat. Dabei darf er jedoch weder die allgemeinen Verwaltungskosten der Armenanstalten noch besondere Gebühren für die Hilfeleistung fest remunerierter Armenärzte in Ansatz bringen⁵⁸. Aber auch die wirklich aufgewendeten Kosten kann er nur unter zwei Voraussetzungen fordern:

a) Sie müssen den Vorschriften des Reichsgesetzes entsprechen. Die Unterstützung muß demnach einer Person gewährt sein, die hilfsbedürftig im Sinne dieses Gesetzes ist. Sie muß ferner den Charakter einer öffentlichen Armenunterstützung gehabt haben, d. h. aus den öffentlichen Mitteln des Armenverbandes zu dem Zwecke geleistet sein, die Hilfsbedürftigkeit zu beseitigen.

b) Sie müssen ihrer Höhe nach angemessen sein. In dieser Hinsicht entscheiden die Grundsätze, die an dem Orte der stattgehabten Unterstützung über das Maß der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger gelten. Es ist jedoch den einzelnen Bundesstaaten freigestellt, für häufiger vorkommende Aufwendungen, deren täglicher oder wöchentlicher Betrag sich in Pauschquanten feststellen läßt (Verpflegungssätze, namentlich für Personen in Armen- und Krankenhäusern, Gebühren für ärztliche Behandlung usw.), Tarife

⁵⁵ Dies ist namentlich in solchen Staaten geschehen, die selbst die Funktionen des Landarmenverbandes übernommen haben, so daß die Bestimmung keine große praktische Bedeutung hat.

⁵⁶ Das preuß. A.G. vom 8. März 1871 § 64, drückt dies so aus: „Jeder Ausländer ist, so lange ihm der Aufenthalt im Inlande gestattet wird, in bezug a) auf die Art und das Maß der im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung, b) auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes einem Deutschen gleich zu behandeln.“ — Ausländer erwerben demnach in Preußen und den Staaten, welche ähnliche Bestimmungen haben, gleich den Inländern den Unterstützungswohnsitz. Vgl. auch Wohlers-Krech § 60^{2a}, Eger, § 60. Anm. 191. — Das Recht zur Ausweisung von Ausländern wird hierdurch nicht berührt B.A. 15, 134, 22, 182; pr. O.V.G. 30, 411, 35, 423, — auch im Falle der Ausweisung verlieren Ausländer den in Preußen erworbenen Wohnsitz nicht B.A. 37, 164. Vgl. Koppe S. 142 zu § 64 A.G. vom 8. März 1871.

⁵⁷ U.W.G. §§ 28, 30, 30a 33. Die endgültige Unterstützungspflicht ist die Fürsorgepflicht.

⁵⁸ U.W.G. § 30.

aufzustellen⁵⁹. Die Sätze dieser Tarife haben den Charakter gesetzlich feststehender Positionen, nicht den bloßer Maximalsätze⁶⁰. Der vorläufig unterstützungspflichtige Armenverband ist berechtigt, auf Grund derselben Erstattung zu fordern, wenn er nachweist, daß er dem Hilfsbedürftigen die betreffende Unterstützung (Verpflegung, ärztliche Behandlung) gewährt hat. Er braucht weder darzutun, daß diese Leistung die von ihm geforderten Kosten wirklich veranlaßt hat, noch auch, daß die von ihm gezahlten Preise den örtlichen Verhältnissen angemessen waren. Andererseits kann er niemals mehr fordern als die Tarifsätze, selbst wenn er tatsächlich mehr aufgewendet hat und die betreffenden Zuwendungen zu dem im Tarif festgesetzten Preise nicht zu beschaffen waren⁶¹.

Die Schadloshaltung braucht übrigens nicht notwendig den Charakter einer Kostenerstattung zu haben; sie kann auch darin bestehen, daß der endgültig verpflichtete Armenverband vermögensrechtliche Verbindlichkeiten übernimmt, welche der vorläufig verpflichtete im Interesse des Hilfsbedürftigen eingegangen ist.

Die Geltendmachung des Anspruchs auf Schadloshaltung ist außerdem noch von der Beobachtung gewisser formeller Vorschriften seitens des vorläufig unterstützenden Armenverbandes abhängig. Dieser muß nämlich: 1. eine vollständige Vernehmung des Unterstützten über seine Familien-, Heimats- und Aufenthaltsverhältnisse bewirken; 2. den Anspruch binnen sechs Monaten nach begonnener Unterstützung bei dem vermeintlich verpflichteten Armenverbande mit der Anfrage, ob er anerkannt werde, anmelden⁶². Die Nichtbeobachtung dieser Vorschriften hat ein Erlöschen des gesamten Anspruchs auf Schadloshaltung zur Folge, nicht bloß der Kosten, die bereits erwachsen sind, sondern auch derjenigen, die aus demselben Unterstützungsfalle künftig erwachsen⁶³. — Hierzu

⁵⁹ U.W.G. § 30. Tarife sind nur in einigen Bundesstaaten aufgestellt, in Preußen, Sachsen, Baden, Württemberg u. a. Vgl. die Zusammenstellung bei Krech, Anhang C.

⁶⁰ Die Tarife sind von den zuständigen Landesbehörden zu erlassen und stellen Pauschalsätze und nicht Maximalsätze auf. Wohlers-Krech § 30³⁹, Eger Anm. 109. Ausnahme: Sachs.Weim.G. vom 6. März 1887, § 5 worin bestimmt wird, daß die Begräbniskosten bei Personen über 14 Jahren mit höchstens 15 Mark, bei Personen unter 14 Jahren mit höchstens 9 Mark angesetzt werden. Die Tarife stimmen im wesentlichen, abgesehen von den Sätzen, mit dem preußischen vom 2. Juli 1876 überein, so daß die zum preußischen Tarif ergangenen Entscheidungen auch für die anderen Tarife zu beachten sind. Vgl. die Zusammenstellung der hierher gehörigen Entscheidungen bei Eger, § 30 Anm. 110, Wohlers-Krech § 30. V.

⁶¹ Die Geltung der von den Einzelstaaten aufgestellten Tarife beschränkt sich auf die eigenen Armenverbände. Vgl. Wohlers-Krech § 30⁴², Eger § 30 Anm. 109 und die dort angeführten Entscheidungen des B.A. — Vgl. den Zirkularerlaß des preuß. Minist. d. Innern vom 28. April 1871 (abgedruckt bei Eger, Anhang Nr. 8) worin auch ausdrücklich gesagt wird, daß ein Tarif von der preußischen Staatsregierung und für preußische Armenverbände vorgeschrieben werden kann.

⁶² U.W.G. §§ 34 und 35.

⁶³ Dies ergibt sich deutlich aus dem Wortlaut des Gesetzes, welches die Anmeldung des Anspruchs auf „Erstattung der aufgewendeten bzw. aufzuwendenden Kosten bei Vermeidung des Verlustes dieses Anspruches“ vorschreibt. Auch unter den Schriftstellern besteht völlige Übereinstimmung über

kommt in einem speziellen Falle noch eine weitere Bestimmung. Ortsarmenverbände, die Personen, die in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnisse stehen oder deren Angehörige und Lehrlinge während der ersten Wochen endgültig zu unterstützen verpflichtet sind, nach Ablauf dieser Zeit dagegen eine Ersatzforderung gegen den endgültig verpflichteten Armenverband haben, müssen diesem spätestens sieben Tage vor Ablauf des dreizehn-wöchentlichen Zeitraums Nachricht von der Erkrankung geben. Die Unterlassung dieser Anzeige bewirkt keine Vernichtung, sondern nur ein Hinausschieben des Anspruchs auf Schadloshaltung: derselbe beginnt infolge der Unterlassung erst, wenn sieben Tage seit Eingang der Nachricht abgelaufen sind⁶⁴.

Legt ein Armenverband dar, daß er alle die Erhebungen vorgenommen hat, die nach Lage der Verhältnisse als geeignet zur Ermittlung eines Unterstützungswohnsitzes anzusehen waren, so gilt der Beweis, daß ein Unterstützungswohnsitz des Unterstützten nicht zu ermitteln gewesen war, als erbracht. Wird der Unterstützungswohnsitz nachträglich ermittelt, so kann von dem Armenverbande des Unterstützungswohnsitzes Ersatz für die gewährte Unterstützung und die durch nachträgliche Ermittlungen entstandenen Kosten beansprucht werden⁶⁵.

Der vorläufig unterstützungspflichtige Armenverband hat

2. den Anspruch auf Übernahme⁶⁶,

d. h. auf Aufnahme des Hilfsbedürftigen in die unmittelbare Verpflegung des endgültig verpflichteten Armenverbandes⁶⁷. Dieser Anspruch besteht jedoch nur, wenn der vorläufig verpflichtete Armenverband zur Ausweisung des Betreffenden befugt, also seine Hilfsbedürftigkeit eine dauernde ist. Er kann zu jeder Zeit geltend gemacht werden⁶⁸.

diesen Punkt. Vgl. Eger § 34 Anm. 122. A. A.: B.A. in verschiedenen Entscheidungen, zuletzt 31, 167 gegenüber der Deputation für das Heimatwesen in Gotha, dagegen ist jetzt 35, 125 die im Text vertretene Ansicht für diskutabel erklärt. („Die abweichende Meinung Egers ist vom B.A. reprobirt worden.“ Wohlers-Krech § 34².)

⁶⁴ U.W.G. § 29.

⁶⁵ U.W.G. § 30 Abs. 2 eingeschoben durch G. vom 12. März 1894.

⁶⁶ U.W.G. §§ 28, 31, 33.

⁶⁷ A. A.: Seydel, Annalen S. 610², der die Pflicht zur Übernahme nur als eine Pflicht zur Übernahme der Kosten auffaßt. Dieser Auffassung ist entgegen zu halten, daß der Anspruch auf Übernahme nach den Bestimmungen des Gesetzes mit dem Recht auf Ausweisung korrespondiert (F.G. § 5, U.W.G. §§ 31, 55) und daß der Ausdruck „Übernahme“ technisch gerade in solchen Fällen gebraucht wird, in welchen es sich um Ausweisung einer Person handelt. Dem gegenüber kann man sich auch nicht, wie Seydel tut, auf § 47 der Regierungsvorlage berufen; in diesem ist von „Übernahme der Fürsorge“ die Rede, während das Gesetz von „Übernahme eines Deutschen“ redet.

⁶⁸ In § 34 des U.W.G. ist allerdings bestimmt, daß der Ortsarmenverband, welcher Kostenersatzansprüche anmeldet und der Meinung ist, daß er zur Ausweisung des Betreffenden befugt sei, dies in der Benachrichtigung bemerken soll. Aber die Unterlassung der Bemerkung hat keinen Verlust des Anspruches auf Übernahme zur Folge; die Versäumnis der Frist bewirkt nach ausdrücklicher Vorschrift des Gesetzes nur den Verlust des Anspruches auf Kostenerstattung. — A. A.: Eger § 34 Anm. 127.

Der endgültig verpflichtete Armenverband hat aber in den Fällen, in denen er zur Übernahme verpflichtet ist, zugleich ein Recht, dieselbe zu fordern⁶⁹. Eine Unterlassung oder Verzögerung der Überführung durch Schuld des vorläufig verpflichteten Armenverbandes bewirkt, daß dieser seinen Anspruch auf Schadloshaltung überhaupt oder für die Zeit der Verzögerung einbüßt.

Aus dem Grundsatz der armenrechtlichen Familiengemeinschaft ergibt sich, daß, wenn ein Familienmitglied unterstützungsbedürftig wird, der vorläufig verpflichtete Armenverband von dem endgültig verpflichteten auch die Übernahme des Familienhauptes fordern kann. Denn die dem Familiengliede gewährte Unterstützung gilt als dem Familienhaupt geleistet. Dementsprechend muß aber auch der endgültig verpflichtete Armenverband für berechtigt erachtet werden, die Überführung des Familienhauptes in seine Fürsorge zu verlangen⁷⁰.

Auch wenn das Recht oder die Pflicht zur Übernahme durch Anerkenntnis oder rechtskräftige Entscheidung feststeht, kann die tatsächliche Vollstreckung der Ausweisung ausgeschlossen werden: 1. durch eine Vereinbarung der beteiligten Armenverbände⁷¹, 2. durch eine Verfügung der Spruchbehörde, welche das Verbleiben des Hilfsbedürftigen in seinem bisherigen Aufenthaltsorte gegen Erstattung eines von dem endgültig verpflichteten Armenverbande zu zahlenden Unterstützungsbetrages anordnet. Eine solche Verfügung ist zulässig, wenn mit der Ausweisung Gefahr für Leben und Gesundheit des Auszuweisenden oder seiner Angehörigen verbunden sein würde, oder wenn die Ursache der Erwerbs- oder Arbeitsunfähigkeit des Auszuweisenden durch eine im Reichskriegsdienste oder bei Gelegenheit einer Tat persönlicher Selbstaufopferung erlittene Verwundung oder Krankheit herbeigeführt ist, oder endlich, wenn sonst die Wegweisung vom Aufenthaltsorte mit erheblichen Härten oder Nachteilen für den Auszuweisenden verbunden sein sollte⁷². Dem Hilfsbedürftigen selbst ist durch diese Bestimmungen kein Recht beigelegt⁷³; der Antrag auf Belassung desselben kann daher nur von einem der beteiligten Armenverbände gestellt werden.

Ein gleicher Anspruch auf Schadloshaltung und auf Übernahme, wie ihn der vorläufig verpflichtete Armenverband besitzt, steht auch dem Armenverbande zu, der, ohne verpflichtet zu sein, eine Unterstützung tatsächlich geleistet hat. Und zwar besteht dieser Anspruch sowohl in dem Falle, in dem der unterstützende Armenverband die Sorge für den Hilfsbedürftigen freiwillig, etwa, weil er sich irrtümlich

⁶⁹ U.W.G. § 32. Auf die Landesarmenverbände, denen nach Bestimmungen der Landesgesetze einzelne Zweige der öffentlichen Armenpflege übertragen sind, gehen die Rechte und Pflichten der Ortsarmenverbände über. U.W.G. § 32 a, eingefügt durch G. vom 12. März 1894.

⁷⁰ Der Grundsatz kann allerdings Härten und Unzuträglichkeiten zur Folge haben, ist aber als rechtliche Konsequenz der bestehenden Vorschriften nicht abzulehnen.

⁷¹ U.W.G. § 55.

⁷² U.W.G. § 56.

⁷³ U.W.G. § 61.

für verpflichtet hielt, übernommen⁷⁴, als auch in dem Falle, in dem der gesetzlich verpflichtete Armenverband sich seiner Verpflichtung rechtswidrig entzogen hat (sogenannte Abschiebung)⁷⁵. Im ersteren Falle kann der Anspruch nur gegenüber dem endgültig verpflichteten, im letzteren Falle dagegen auch gegen den vorläufig verpflichteten Armenverband geltend gemacht werden.

III. Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz enthält nähere Bestimmungen über die Entscheidung der zwischen Armenverbänden entstehenden Streitigkeiten. Diese beziehen sich nur auf Streitigkeiten von Armenverbänden über die öffentliche Unterstützung Hilfsbedürftiger, aber auch auf alle Streitigkeiten dieser Art⁷⁶.

Streitigkeiten unter Armenverbänden desselben Bundesstaates werden auf dem durch die Landesgesetze vorgeschriebenen Wege entschieden⁷⁷. Streitigkeiten unter Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten (interterritoriale Sachen) sind in erster Instanz durch die von der Landesgesetzgebung bestimmten Behörden zu entscheiden. Die Entscheidung muß im Verwaltungswege erfolgen, d. h. sie kann Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten, dagegen nicht den ordentlichen Gerichten⁷⁸ übertragen werden. Gegen dieselbe findet Berufung an das Bundesamt für Heimatswesen⁷⁹ statt. Nur in dem Falle, in dem ausschließlich die Organisation oder örtliche Abgrenzung der einzelnen Armenverbände Gegenstand des Streites ist, bleibt es endgültig bei der Entscheidung der höchsten landesgesetzlichen Instanz⁸⁰. Das Bundesamt entscheidet als Reichsverwaltungsgericht selbständig über seine Zuständigkeit, es hat die Befugnis, alle Fragen, von denen seine Entscheidung abhängig ist, nach eigenem Ermessen zu beurteilen, namentlich auch privatrechtliche Fragen und Fragen über Organisation und örtliche Abgrenzung der Armenverbände.

Die Landesgesetzgebungen haben über die Entscheidung der Armenstreitsachen sehr verschiedene Bestimmungen getroffen. In den Ländern, die Verwaltungsgerichtsbarkeit besitzen, bilden sie einen Bestandteil der Verwaltungsstreitsachen. In den übrigen Staaten erfolgt die Entscheidung im Verwaltungswege. Als erste Instanz fungieren vielfach besondere Organe, sogenannte Deputationen

⁷⁴ Seydel S. 611. *Conditio indebiti*. Vgl. Eger, Anm. 120 B, 3 und Anm. 85. III.

⁷⁵ Der Grundsatz ist durch zahlreiche Entscheidungen des B.A. anerkannt. Vgl. Eger § 40 Anm. 137 a.

⁷⁶ U.W.G. § 36 und 32 a. — Vgl. die Zusammenstellung der landesrechtlichen Bestimmungen über die Behörden und das Verfahren in Streitsachen bei Kreck, Anhang E. — Zur Erledigung von Streitigkeiten zwischen Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten bedarf es keiner staatlichen Vermittelung, sie geschieht selbständig und unmittelbar.

⁷⁷ U.W.G. § 37.

⁷⁸ U.W.G. §§ 38, 51.

⁷⁹ Zur Geschichte des Bundesamtes vgl. B.A. 28. Regulativ vom 6. Januar 1873 (Z.Bl. S. 4).

⁸⁰ U.W.G. §§ 38—52.

für Heimatswesen⁸¹. Die zweitinstanzliche Entscheidung haben einzelne Länder auch bei Streitigkeiten der eigenen Armenverbände untereinander dem Bundesamte für Heimatswesen übertragen⁸².

Die Entscheidungen der Spruchbehörden in Armenstreitsachen sind zwangsweise vollstreckbar. Die Vollstreckung liegt der in erster Instanz zuständigen Behörde des verpflichteten Armenverbandes ob. Schon auf Grund der erstinstanzlichen Entscheidung kann Vollstreckung gefordert werden; die Berufung ist auf die Vollstreckbarkeit ohne Einfluss. Wird die erstinstanzliche Entscheidung in der Berufungsinstanz abgeändert, so müssen die Folgen der Vollstreckung nachträglich rückgängig gemacht werden⁸³. Die tatsächliche Vollstreckung einer Ausweisung darf nicht erfolgen, solange ein Verfahren schwebt, das auf Belassung des Hilfsbedürftigen in seinem bisherigen Aufenthaltsorte gerichtet ist⁸⁴.

4. Verehelichung und Heimatrecht (Gemeindeangehörigkeit)¹.

§ 25.

I. Nach dem Gesetz vom 4. Mai 1868 bedürfen Reichsangehörige zur Eingehung einer Ehe oder der damit verbundenen Gründung eines eigenen Haushaltes weder des Besitzes irgendeiner Gemeindeangehörigkeit, noch der Genehmigung der Gemeinde oder des Armenverbandes, noch einer obrigkeitlichen Erlaubnis². Ebensowenig steht den Gemeinden, Armenverbänden oder staatlichen Verwaltungsbehörden ein Einspruchsrecht gegen eine beabsichtigte Verehelichung zu. Die für Beamte³ und Militärpersonen⁴ bestehenden Beschränkungen sind durch diese Bestimmungen nicht berührt worden. Dasselbe gilt von den landesgesetzlichen Vorschriften, welche die Eheschließung bei Ausländern von einer obrigkeitlichen Genehmigung abhängig machen.

Auf Bayern ist das Reichsgesetz vom 4. Mai 1868 nicht ausgedehnt worden. Ein in den Landesteilen rechts des Rheines heimat-

⁸¹ In Meckl.-Schwerin, Meckl.-Strel., S.-Kobg.-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolst., Waldeck, Reuß j. L., Schaumbg.-Lippe, nicht mehr in Württemberg, Braunschweig und Lippe.

⁸² Preußen, Hessen, Sachs.-Weimar, Oldenburg, Anhalt, Sachs.-Altenburg, S.-Kobg.-Gotha, Braunschweig. Soweit die Organisation oder die örtliche Abgrenzung der einzelnen Armenverbände Gegenstand des Streites ist, bewendet es endgültig bei der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes; im übrigen findet gegen dessen Entscheidung die Berufung an das Bundesamt für Heimatswesen statt. Schwarzburg-Sondersh., Schwarzb.-Rudolst., Reuß j. L., Lippe, Lippe-Schaumburg aber nur nach U.W.G. §§ 38–51 und wenn der Landesarmenverband des Fürstentums Partei ist, B.A. 30, 168. Waldeck, Bremen, Lübeck. Vgl. Krech § 52¹.

⁸³ U.W.G. §§ 53, 54.

⁸⁴ U.W.G. § 57.

¹ G. über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung vom 4. Mai 1868 (B.G.Bl. S. 149). — Vgl. Rehm, Art. Eheschließung H.W.B.³ 3, 600. v. Stengel, Die bayrische Gesetzgebung über Heimat und Verehelichung. Verw.-Arch. 1, 273.

² G. vom 4. Mai 1868 §§ 1 u. 2.

³ Meyer-Anschütz § 147.

⁴ R.Militärgesetz vom 2. Mai 1874 §§ 40, 60, Ziff. 4.

berechtigter Mann bedarf zur Verehelichung eines von der Distriktverwaltungsbehörde ausgestellten Zeugnisses⁵. Vor Ausstellung dieses Zeugnisses kann die Heimatgemeinde des Mannes, bei Personen mit angewiesener Heimat das Fiskalat des Regierungsbezirks aus gesetzlich bestimmten Gründen Widerspruch erheben, über den die Distriktverwaltungsbehörde zu entscheiden hat⁶. Die Ausstellung des Zeugnisses hat den Charakter einer polizeilichen Erlaubniserteilung. Sie muß erfolgen, wenn die Personen, welche sich verehelichen wollen, die gesetzlich vorgeschriebenen Nachweise erbracht haben und ein Einspruch entweder nicht erhoben ist oder sich als unbegründet herausgestellt hat. Streitigkeiten über diesen Gegenstand werden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erledigt⁷, sie haben aber solange, als die Ausstellung des Zeugnisses nicht nachträglich erwirkt wird, für die Ehefrau und die Kinder in bezug auf die Heimat nicht die Wirkungen einer gültigen Ehe. Ehen, welche von einem rechtsrheinischen Bayern ohne Verehelichungszeugnis geschlossen werden, sind bürgerlich gültig.⁸

II. Nach den älteren deutschen Gemeindeordnungen gewährte das Heimatrecht die Befugnis, in der Gemeinde sich aufzuhalten, Grundbesitz zu erwerben, sich zu verehelichen, ein Gewerbe zu betreiben und den Anspruch auf Armenunterstützung. In allen diesen Beziehungen hat es durch die Heimat- und Niederlassungsgesetzgebung des Deutschen Reiches seine Bedeutung verloren. Übrig geblieben ist nur das Recht, das Gemeindebürgerrecht unter erleichternden Bedingungen zu erwerben und an gewissen Gemeindeanstalten, namentlich örtlichen Stiftungen zu partizipieren. Es besteht demnach auch kein Bedürfnis mehr, den Erwerb des Heimatrechtes oder der Gemeindeangehörigkeit an einen besonderen Akt der Verleihung zu knüpfen. Die seit Anfang der 70er Jahre erlassenen deutschen Gemeindeordnungen haben daher nach dem Muster der preußischen Gesetzgebung die Gemeindeangehörigkeit lediglich auf den Wohnsitz basiert und die Verleihung des Heimatrechtes beseitigt. Damit hat sein Erwerb aufgehört, ein Gegenstand der Verwaltungstätigkeit zu sein. Nur das Gemeindebürgerrecht muß auch jetzt noch nach vielen Gemeindegesetzen durch einen besonderen Beschluß der Gemeindeorgane übertragen werden⁹.

⁵ Bayr. G. über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 16. April 1868 (H.G.) in der Fassung vom 30. Juli 1899 Art. 31. Männliche Angehörige der Pfalz und nichtbayerische Deutsche bedürfen dieses Zeugnisses nicht, (Vgl. Reger, Kommentar zum H.G. 7. Aufl. 1908 Art. 31¹) wohl aber Ausländer d. h. männliche Angehörige eines nicht deutschen Staates. H.G. Art. 34. — Vgl. auch Jastrow, Arch. f. öff. R. 12, 1.

⁶ H.G. Art. 32.

⁷ Bayr. G. vom 8. August 1878, Art. 8, Ziff. 5.

⁸ H.G. Art. 31. Vgl. Rehm, Die jüngste Reform des bayerischen Heimatrechtes. Arch. f. öff. R. 8, 47.

⁹ Gierke I, 456: „Heimatsrecht wird weder durch bloßen Aufenthalt erworben noch durch bloße Abwesenheit verloren, entsteht vielmehr, außer durch Abstammung und Verehelichung, regelmäßig nur durch ausdrückliche oder stillschweigende Aufnahme in den Gemeindeverband und aushilfsweise durch staatliche Zuweisung heimatloser Leute. Seine Wirkung besteht in einer passiven Gemeindeangehörigkeit und erschöpft sich daher nicht im Unter-

Eine vom übrigen Deutschland abweichende Stellung nimmt Bayern ein. Da hier das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz noch nicht eingeführt ist, hat das Heimatrecht einen Teil seiner alten Bedeutung bewahrt¹⁰.

Das Heimatrecht in einer bayrischen Gemeinde ist mit der bayrischen Staatsangehörigkeit auf das engste verbunden. Nach der früheren Gesetzgebung war nur ein bayrischer Staatsangehöriger imstande, Heimatrecht zu erwerben. Die neuere Gesetzgebung ist hiervon abgegangen und gestattet unter gewissen Voraussetzungen die Verleihung des Heimatrechtes an Ausländer, hält aber doch den Grundsatz fest, daß die Verleihung erst dann in Wirksamkeit tritt, wenn die betreffende Person bayrische Staatsangehörigkeit erworben hat¹¹.

Das Heimatrecht wird in Bayern erworben durch Geburt¹², Verhelichung¹³, Anstellung¹⁴, Verleihung¹⁵, bei heimatlosen bayrischen Staatsangehörigen durch 4- bzw. 7-jährigen Aufenthalt¹⁶ und durch Zuweisung¹⁷. Reichsangehörige, welche die bayrische Staatsangehörigkeit durch Anstellung erworben haben, besitzen eine vorläufige Heimat am Orte der Niederlassung oder Anstellung, bis sie eine ordentliche Heimat erworben haben¹⁸. Das Gemeindebürgerrecht kann nur durch Verleihung erworben werden¹⁹;

stützungsanspruch.“ Vgl. Meyer-Anschütz § 112. — Rehm, Art. Heimatrecht H. d. St. 3 5. 426.

¹⁰ Die maßgebenden Bestimmungen finden sich in dem Gesetz über Heimat, Verhelichung und Aufenthalt vom 16. April 1868 (H.G.) und in den Abänderungsgesetzen vom 23. Februar 1872, 21. April 1884, 17. März 1892, 17. Juni 1896 und A.G. zum B.G.B. vom 9. Juni 1899. Art. 154, 176, 179. Art. 159. G. vom 15. Juni 1898, vom 6. Juli 1908 und 15. August 1908. Das jetzt geltende Heimatsgesetz trat in der Fassung vom 30. Juli 1899 (G.V.Bl. S. 470) am 1. Januar 1900 in Kraft. Kommentare von Reger⁷ 1908, von Riedel-Pröbst⁷ 1898; vgl. Seydel 2, 58, Seydel-Graßmann 208, Kutzer, Bayrisches Heimatsrecht 1905, Jastrow, Das Bürgerliche Gesetzbuch und die bayrischen Reservatrechte. Arch. f. öff. R. 12, 1.

Außerdem kommen in Betracht die beiden Gemeindeverordnungen für die Landesteile diesseits des Rheins und für die Pfalz vom 29. April 1869, abgeändert durch die beiden G. vom 19. Januar 1872, durch das G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 8. August 1878, G. vom 14. März 1890 und 17. Juni 1896 zur diesseitigen und G. vom 17. Juni 1896 zur pfälzischen Gemeindeordnung. A.G. zum B.G.B. — Pfälzisches Städteverfassungsgesetz vom 15. August 1908. — G. über öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 auf Grund von Art. 160 A.G. zum B.G.B. in neuer Fassung bekannt gegeben durch Min.-Bek. vom 30. Juli 1899 (G.V.Bl. S. 489) und K. Deklaration vom 10. Mai 1902 über stärkere Heranziehung der Kreisgemeinden. Vgl. Seydel-Graßmann 277. — Vgl. Seydel, das bayr. Heimatsrecht. Annalen 1886 S. 719; v. Stengel, die bayr. Gesetzgebung über Heimat und Verhelichung. Verw.-Arch. 1, 273; Rehm, die jüngste Reform des bayr. Heimatsrechtes. Arch. f. öff. R. 8, 47.

¹¹ H.G. Art. 10.

¹² H.G. Art. 1.

¹³ H.G. Art. 3, 4.

¹⁴ H.G. Art. 2.

¹⁵ H.G. Art. 5—10.

¹⁶ H.G. Art. 11.

¹⁷ H.G. Art. 16—19.

¹⁸ H.G. Art. 16.

¹⁹ G.O. für das diesseitige Bayern Art. 10. Vgl. Seydel-Graßmann 215.

die Verleihung des Bürgerrechtes schließt die des Heimatrechtes ein²⁰. In der Pfalz bestehen insofern abweichende Bestimmungen, als eine besondere Verleihung des Heimatrechtes dort nur für Angehörige des diesseitigen Bayern und Ausländer erforderlich ist. Pfälzer, d. h. Personen, die in einer Pfälzer Gemeinde heimatberechtigt sind, erwerben das Heimatrecht in jeder andern Pfälzer Gemeinde durch Niederlassung und Zahlung der Heimatgebühr²¹. Ebenso wenig bedürfen dort Heimatberechtigte einer Verleihung des Gemeindebürgerrechtes, es steht ihnen von Rechtswegen zu, wenn sie gewisse gesetzliche Erfordernisse in sich vereinigen²². Nicht heimatberechtigten Personen kann das Gemeindebürgerrecht verliehen werden²³; eine solche Verleihung schließt die Verleihung des Heimatrechtes ein²⁴.

Verloren wird das Heimatrecht durch Verlust der bayrischen Staatsangehörigkeit und durch Erwerb des Heimatrechtes in einer andern bayrischen Gemeinde²⁵.

Das Heimatrecht gewährt dem Heimatberechtigten das Recht, in einem Gemeindebezirke sich aufzuhalten²⁶ und für den Fall eintretender Hilfsbedürftigkeit einen Anspruch auf Armenunterstützung. Nach der bayrischen Gesetzgebung ist im Gegensatz zu den reichsrechtlichen Vorschriften die Gewährung von Unterstützung nicht bloß eine Pflicht der Gemeinde, sondern auch ein Recht des Hilfsbedürftigen²⁷.

Organe der Armenunterstützung sind in Bayern die Orts-, Distrikts- und Kreisgemeinden. Da der Begriff der Landarmen in Bayern unbekannt ist, so beschränkt sich die Tätigkeit der beiden letzteren auf die Errichtung und Verwaltung von größeren Anstalten, welche den Zwecken der Armenpflege dienen, und die Unterstützung überbürdeter Gemeinden²⁸. Die unmittelbare Unterstützung der Hilfsbedürftigen ist lediglich Sache der Ortsgemeinden²⁹, in denen als Behörde für die Armenpflege der Armenpflegschaftsrat fungiert. Die vorläufige Unterstützung liegt auch nach bayrischem Recht der Ortsgemeinde ob, in der der Hilfsbedürftige sich aufhält³⁰. Zur endgültigen Unterstützung hilfsbedürftiger Bayern ist die Gemeinde

²⁰ H.G. Art. 5.

²¹ H.G. Art. 27, 28.

²² G.O. für die Pfalz Art. 10.

²³ G.O. für die Pfalz Art. 11 und 12. G. vom 29. Januar 1872 Art. 1 und 2.

²⁴ H.G. Art. 5.

²⁵ H.G. Art. 15.

²⁶ H.G. Art. 14. Dieses Recht kann einer selbständigen Person aus rein polizeilichen Gründen nicht entzogen werden, auch nicht auf Grund polizeilicher Bestimmungen der Reichsgesetze. Vgl. Seydel 2, 57⁴ unter Verweisung auf M.E. vom 28. Oktober 1878. Seydel-Graßmann 210, Reger. Kommentar zum H.G. Art. 14¹. Aber auf die Bestimmungen des F.G. über polizeiliche Ausweisung findet das bayrische Reservatrecht keine Anwendung.

²⁷ Streitigkeiten werden durch die zuständigen Verwaltungsbehörden entschieden. Seydel 2, 75.

²⁸ Vgl. Seydel 3, 118; Seydel-Graßmann 277.

²⁹ G. über die öffentliche Armenpflege Art. 11 ff. für Ausnahmefälle H.G. Art. 14.

³⁰ G. über die öffentliche Armenpflege Art. 13.

verpflichtet, in der sie heimatberechtigt sind. Die vorläufig verpflichtete Gemeinde hat gegenüber der endgültig verpflichteten Anspruch auf Kostenersatz und Übernahme. Ist der Hilfsbedürftige Angehöriger eines anderen deutschen Staates, so liegt diesem die Pflicht zur Übernahme ob. Die Übernahme muß bei Gesunden sofort erfolgen³¹, bei Kranken, sobald der Transport ohne Nachteil für ihre Gesundheit geschehen kann³². Einen Ersatzanspruch hat die bayrische Gemeinde hinsichtlich der durch die Behandlung und Verpflegung von Kranken entstandenen Kosten überhaupt nicht³³, sonst nur, soweit die Fürsorge länger als drei Monate gedauert hat³⁴. Streitigkeiten unter bayrischen Gemeinden werden durch die Distriktverwaltungsbehörden und Kreisregierungen³⁵, in letzter Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof³⁶ entschieden. Streitigkeiten mit den Behörden anderer deutscher Staaten sind durch diplomatische Vermittlung zu erledigen, und wenn dies nicht gelingt, durch eine unbeteiligte deutsche Regierung zu entscheiden³⁷.

Auch nach bayrischem Recht tritt die öffentliche Armenpflege nur subsidiär ein. Der unterstützenden Gemeinde steht daher ein Regreßanspruch gegen die alimentationspflichtigen Verwandten des Hilfsbedürftigen, sowie unter gewissen Voraussetzungen ein Rückforderungsrecht gegenüber dem Unterstützten oder seinem Nachlaß zu.

5. Reichs- und Staatsangehörigkeit¹.

§ 26.

I. Der Erwerb der Reichs- und Staatsangehörigkeit erfolgt durch Abstammung, Verheiratung, Legitimation, Verleihung und Anstellung. Der Erwerb durch Abstammung, Legitimation und Verheiratung ist nicht Gegenstand des Verwaltungsrechtes, da bei diesen Erwerbsarten eine Verwaltungstätigkeit nicht stattfindet. Auch

³¹ Gothaer Konvention vom 15. Juli 1851 § 1.

³² Eisenacher Konvention vom 11. Juli 1853 § 1.

³³ Eisenacher Konvention vom 11. Juli 1853 § 2.

³⁴ F.G. § 7.

³⁵ G. über die öffentliche Armenpflege Art. 43.

³⁶ G. über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen vom 8. August 1878 Art. 10.

³⁷ Gothaer Konvention vom 15. Juli 1851 § 12.

¹ R.G. über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 (St.A.G.). Eingeführt in Baden und Hessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. November 1870, in Württemberg durch Vertrag vom 25. November 1870, in Bayern durch R.G. betr. die Einführung norddeutscher Gesetze in Bayern, vom 22. April 1871, in Elsaß-Lothringen durch V. vom 8. Januar 1873, in Helgoland durch V. vom 22. März 1891 Art. 1. Reichsmilitärsgesetz vom 2. Mai 1874. R.G. betr. Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888. Das St.A.G. ist abgeändert durch Art. 41 E.G. zum B.G.B. — Meyer-Anschütz § 75. (Literatur daselbst Anm. 1); Laband⁵ 1, 162; E. Meier, Art. Reichs- und Staatsangehörigkeit R.L. 3, 413; Zorn, W.¹ 2, 340. — Kommentare: Cahn³ 1908; Bazille-Köstlin 1902 (württemberg.); Grill³ 1906 (bayr.).

² Rechtsentwicklung: vgl. § 21². — Über den Entwurf eines Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetzes (1912) vgl. Laband, D.J.Z. (1912) 17, 361.

der Erwerb durch Anstellung ist hier ausgeschlossen, da durch sie nicht die Staatsangehörigkeit, sondern das Staatsdienstverhältnis begründet werden soll. Die dafür maßgebenden Grundsätze sind im Staatsdienrecht enthalten; die Staatsangehörigkeit erscheint nur als Folge des Eintritts in den Staatsdienst. Als Gegenstand des Verwaltungsrechtes bleibt sonach nur die Verleihung der Staatsangehörigkeit über.

Die Verleihung der Staatsangehörigkeit eines deutschen Staates kann entweder an einen Reichsangehörigen oder an einen Ausländer, d. h. eine Person erfolgen, welche nicht reichsangehörig ist. Ersterer wird als Aufnahme, letztere als Naturalisation bezeichnet.

Naturalisation und Aufnahme sind rechtsbegründende Verwaltungsakte³, nicht Verträge⁴ mit dem Staate. Das zuständige Organ für ihre Vornahme sind die höheren Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten; für Ausländer, die sich in den Schutzgebieten niedergelassen haben, und Eingeborene, der Reichskanzler, welcher die Funktion einem andern kaiserlichen Beamten übertragen kann⁶. Diese Behörden haben die Befugnis, über das Vorhandensein der Voraussetzungen selbständig zu entscheiden. Auch eine Nichtbeachtung der reichsgesetzlichen Vorschriften macht die Verleihung der Staatsangehörigkeit nicht ungültig, es gibt kein Rechtsmittel, sie anzufechten⁷. Durch die Aufnahme wird das Rechtsverhältnis der Staatsangehörigkeit zum Einzelstaate, durch die Naturalisation seitens einer einzelstaatlichen Verwaltungsbehörde zugleich das Verhältnis der Staatsangehörigkeit zum Einzelstaate und der Angehörigkeit zum Reiche, durch Naturalisation seitens des Reichskanzlers oder eines kaiserlichen Beamten in den Schutzgebieten lediglich das Verhältnis der Reichsangehörigkeit begründet. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit erstreckt sich, insofern nicht dabei eine Ausnahme gemacht wird, zugleich auf die Ehefrau und auf die minderjährigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Aufgenommenen oder Naturalisierten kraft elterlicher Gewalt zusteht. Ausgenommen sind verheiratete und verheiratet gewesene Töchter⁸.

Die Voraussetzungen sind für die Naturalisation anders als für die Aufnahme.

Die Naturalisation darf nur erfolgen, wenn folgende Vor-

³ Vgl. Meyer-Anschütz § 76⁹. Übereinstimmend u. a. Anschütz, Encyklop. 2, 530; Zorn 1, 357; O. Mayer, Arch. f. öff. R. 3, 47.

⁴ Vgl. Laband⁵ 1, 166⁵, ebenso u. a. Seydel 1, 275¹⁸; Loening S. 246; Jellinek S. 209; Sartorius, Verw.Arch. 7, 372. (Weitere Literaturangaben in Anm. 3 u. 4 bei Meyer-Anschütz § 76⁹ und Laband⁵ 1, 166⁵).

⁵ St.A.G. § 6. — Nicht die untersten Verwaltungsbehörden, es müssen Behörden sein, die noch andere unter sich haben. Vgl. Cahn § 6²; Seydel 1, 275¹⁴.

⁶ R.G., betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, vom 10. September 1900, § 9.

⁷ Übereinstimmend: Seydel 1, 275²¹; Bernatzik S. 287³⁷; Leoni, Öffentliches Recht der Reichslandes Elsaß-Lothringen, 23. O.V.G. 13, 416. Reger 7, 79; 14, 412. A. M.: Landgraff, Annalen 1876, S. 1028; v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungspflege, 461.

⁸ St.A.G. § 11. Art. 41 E.G. zum B.G.B. Vgl. Sartorius, Der Einfluß des Familienstandes auf die Staatsangehörigkeit. Verw.Arch. 7, 319.

aussetzungen vorliegen⁹: 1. Dispositionsfähigkeit des zu Naturalisierenden nach den Gesetzen seiner bisherigen Heimat, welche durch Zustimmung des Vaters, Vormundes oder Kurators ergänzt werden kann; 2. unbescholtener Lebenswandel; 3. Fähigkeit, an dem Orte, an dem der zu Naturalisierende sich niederlassen will, eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen zu finden; 4. Fähigkeit, an dem Orte nach den daselbst bestehenden Verhältnissen sich und seine Angehörigen zu ernähren. Über die Punkte 2—4 ist die Gemeinde oder der Armenverband des Ortes, an dem der zu Naturalisierende sich niederlassen will¹⁰, mit ihrer Erklärung, d. h. einer gutachtlichen Äußerung zu hören. — Wenn eins dieser Erfordernisse nicht vorhanden ist, so darf die Naturalisation nicht stattfinden; ein Dispositionsrecht steht den betreffenden Behörden nicht zu. Ein Recht auf Naturalisation besteht im allgemeinen nicht; die Einzelstaaten haben die Befugnis, aber nicht die Pflicht, Ausländer zu naturalisieren. Die Zurückweisung eines Naturalisationsgesuches kann daher nur zu einer Beschwerde im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden des betreffenden Staates Veranlassung geben. Nur zwei Klassen von Personen ist ausnahmsweise ein Recht auf Naturalisation eingeräumt worden: 1. Personen, deren deutsche Staatsangehörigkeit durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande verloren ist, haben, wenn sie in das Reichsgebiet zurückkehren, einen Anspruch darauf, von dem Staate, in dem sie sich niederlassen, naturalisiert zu werden¹¹; 2. Ausländern, die im Reichsdienst angestellt sind, ein Dienstinkommen aus der Reichskasse beziehen, und ihren dienstlichen Wohnsitz im Auslande haben, muß die Staatsangehörigkeit von dem Staate, bei dem sie dieselbe nachsuchen, verliehen werden¹². Diesen Personen haben Landesgesetze Rechtsmittel gewährt, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltend zu machen sind¹³; außerdem ist bei unberechtigter Weigerung der einzelstaatlichen Behörde eine Beschwerde an die höheren Reichsorgane möglich.

Die Aufnahme Reichsangehöriger ist an bestimmte Erfordernisse nicht gebunden; die einzelnen Staaten dürfen ihre Staatsangehörig-

⁹ St.A.G. § 8. Die Geschäftsfähigkeit eines Ausländers bestimmt sich nach Art. 7 E.G. zum B.G.B. Vgl. die Zusammenstellung über das Alter der Großjährigkeit in ausländischen Staaten bei Cahn, § 8^a.

¹⁰ Es wird nicht vorausgesetzt, daß der zu Naturalisierende sich im Reichsgebiet niedergelassen hat, wohl aber, daß er die Absicht hat und nötigenfalls nachweist, dies zu tun. (Vgl. Cahn § 8 N. 13, O.V.G. 13, 415; Reger 7, 82; Seydel 1, 279⁴⁷.) Eine Ausnahme besteht jedoch für die Personen, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande verloren, eine andere Staatsangehörigkeit aber nicht erworben haben. Ihnen kann die Staatsangehörigkeit in ihrem früheren Heimatsstaate wieder verliehen werden, auch ohne daß sie beabsichtigen, sich dort niederzulassen (St.A.G. § 21).

¹¹ St.A.G. § 21. Das Gesetz spricht zwar von einer „Aufnahmeurkunde“ der Ausdruck ist jedoch inkorrekt, richtiger wäre es von Wiederaufnahmeurkunden zu sprechen. Vgl. Cahn § 24¹. Ihre Erteilung ist ebenfalls kostenfrei.

¹² St.A.G. § 9; vgl. auch R.G., betr. die Naturalisation von Ausländern, welche im Reichsdienst angestellt sind, vom 20. Dez. 1875 (R.G.Bl. S. 324).

¹³ Vgl. v. Sarwey, Öffentl. Recht und Verwaltungsrechtspflege, S. 461, 463.

keit jedem Reichsangehörigen verleihen, der darum nachsucht. Unter gewissen Voraussetzungen aber ist die Verleihung eine Pflicht der betreffenden Regierung. Sie muß erfolgen, wenn der nachsuchende Reichsangehörige sich in dem Gebiete des Staates, in dem er die Aufnahme nachsucht, niedergelassen hat. Die zuständige Verwaltungsbehörde ist zur Verweigerung nur dann berechtigt, wenn Gründe vorliegen, die nach den Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867 die Abweisung eines Neuanziehenden oder die Versagung der Fortsetzung des Aufenthalts rechtfertigen würden¹⁴. Diese Gründe sind: 1. Unfähigkeit, sich am Orte seiner Niederlassung eine Wohnung oder ein Unterkommen zu verschaffen; 2. Unmöglichkeit, auf Verlangen den Nachweis seiner Reichsangehörigkeit und sofern er unter elterlicher Gewalt steht, den Nachweis der Genehmigung des gesetzlichen Vertreters zu erbringen. Die Ehefrau bedarf der Genehmigung des Ehemannes¹⁵; 3. Vorhandensein polizeilicher Aufenthaltsbeschränkungen¹⁶; 4. Unfähigkeit, sich und seine Angehörigen zu ernähren. Der Reichsangehörige, in dessen Person die gesetzlich vorgeschriebenen Erfordernisse vorhanden sind, hat also ein Recht auf Aufnahme. Dementsprechend ist ihm die Möglichkeit gegeben, dieses Recht im Wege des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geltend zu machen.

Die Form, in der die Verleihung der Staatsangehörigkeit im Falle der Aufnahme und im Falle der Naturalisation erfolgt, ist die Ausfertigung einer öffentlichen Urkunde¹⁷. Die Wirkungen beginnen mit dem Zeitpunkte der Aushändigung dieser Urkunde¹⁸. Die Erteilung der Aufnahmeurkunden erfolgt kostenfrei¹⁹, für die Erteilung der Naturalisationsurkunden können Gebühren in beliebiger Höhe erhoben werden.

II. Der Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit ist ebenso wie ihr Erwerb nur insoweit Gegenstand verwaltungsrechtlicher Darstellung, als er eine besondere Tätigkeit der Verwaltungsbehörden erfordert. Außer Berücksichtigung bleibt also der Verlust durch Verheiratung, Legitimation und Aufenthalt im Auslande; in Betracht kommen nur: die Entlassung aus dem Staatsverbände auf Antrag und die Entziehung der Staatsangehörigkeit zur Strafe.

1. Kein deutscher Staatsangehöriger kann seine Staatsangehörigkeit einseitig aufgeben; zur Aufgabe ist eine Entlassung aus dem Staatsverbände erforderlich. Befugt zur Erteilung dieser Entlassung ist die höhere Verwaltungsbehörde des Staates, dem der Betreffende angehört, für Personen, die nur Reichsangehörigkeit

¹⁴ St.A.G. § 7.

¹⁵ F.G. § 2. A.G. zum B.G.B. Art. 37.

¹⁶ F.G. § 3 Abs. 1. Vgl. die Zusammenstellung bei Cahn § 7¹².

¹⁷ St.A.G. § 6. Im Reichsamt des Innern ist im Oktober 1897 ein Verzeichnis der zuständigen höheren Verwaltungsbehörden aufgestellt, welche die im § 6 St.A.G. angeführten Urkunden auszustellen ermächtigt sind. Abgedruckt bei Cahn, Anlage N. 19.

¹⁸ St.A.G. § 10. Laband 1, 153⁴.

¹⁹ St.A.G. § 24.

besitzen, der Reichskanzler oder der von diesem ermächtigte kaiserliche Beamte²⁰.

Die Entlassung aus dem Staatsverbanne kann zum Zweck der Überwanderung in einen anderen Staat oder zum Zweck der Auswanderung in einen außerdeutschen Staat gefordert werden. Im ersteren Falle muß sie erteilt werden; dieser Fall ist als vorhanden anzusehen, wenn der betreffende Staatsangehörige nachweist, daß er die Staatsangehörigkeit in einem anderen Staate erworben hat²¹. Im letzteren Falle dagegen darf sie gewissen Klassen von Personen, welche dem Reiche oder den Staaten durch besondere Pflichten (Heeresdienst, Beamtenverhältnis) verbunden sind, nicht oder nur unter gewissen Bedingungen erteilt werden. Unbedingt muß sie verweigert werden aktiven Militärpersonen und Beamten, bevor sie aus dem Dienst entlassen sind²². Anderen Personen, die sich zwar nicht im aktiven Militärdienst befinden, aber noch eine Wehrpflicht gegenüber dem Reiche zu erfüllen haben, darf die Entlassung aus dem Staatsverbanne nur unter gewissen Voraussetzungen erteilt werden: 1. Wehrpflichtigen, die sich im Alter vom vollendeten siebzehnten bis zum vollendeten fünfundzwanzigsten Lebensjahre befinden, jedoch noch nicht ausgehoben sind, nur auf Grund eines Zeugnisses der Kreisersatzkommission, daß sie die Entlassung nicht nur in der Absicht nachsuchen, sich der Dienstpflicht zu entziehen²³; 2. einzelnen Klassen des Beurlaubtenstandes nur mit Genehmigung der Militärbehörde²⁴. Die Stellung der Militärbehörde ist jedoch gegenüber den verschiedenen zum Beurlaubtenstande gehörigen Personen eine verschiedene. Sie kann nach freiem Ermessen die Genehmigung erteilen oder versagen: a) Offizieren und im Offiziersrang stehenden Ärzten, b) den nach erfolgter Annahme oder Aushebung, aber vor der Einstellung vorläufig in die Heimat beurlaubten Rekruten und Freiwilligen, c) den während der Erfüllung ihrer aktiven Dienstzeit unbrauchbar gewordenen und bis zur Entscheidung über ihr ferneres Militärverhältnis zur Disposition der Ersatzbehörden entlassenen Soldaten, d) den vor erfüllter aktiver Dienstpflicht zur Disposition der Truppenteile beurlaubten Mannschaften²⁵. Sie muß dagegen die Genehmigung erteilen den Mannschaften der Reserve, Landwehr und Seewehr ersten Aufgebotes sowie der Ersatzreserve, sofern diese Mannschaften nicht zum Dienst inberufen sind²⁶. — Abgesehen von diesen Beschränkungen darf die zum Zweck der Auswanderung geforderte Entlassung aus dem Staatsverbanne nicht ver-

²⁰ St.A. § 14. Sch. G.G. § 6.

²¹ St.A.G. §§ 15 und 24.

²² St.A.G. § 15 Nr. 2 und 3.

²³ St.A.G. § 15 Nr. 1.

²⁴ R.Militärsgesetz vom 2. Mai 1874 §§ 56, 60, Nr. 1 und 2. R.G., betr. Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 Art. II, § 11. R.Str.G.B. § 140 Nr. 2, § 360 Nr. 3.

²⁵ R.Militärsgesetz vom 2. Mai 1874 § 60; vgl. mit §§ 34, 52, 54, 56.

²⁶ R.G., betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst, vom 9. November 1867 § 15. R.G., betr. die Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 Art. 2 § 11.

weigert werden²⁷. Auch die soeben erwähnten Wehrpflichtigen und Personen des Beurlaubtenstandes haben einen Anspruch auf Erteilung der Entlassung, wenn sie den dafür aufgestellten Voraussetzungen genügen, also das vorgeschriebene Zeugnis der Kreisersatzkommission oder die erforderliche Genehmigung der Militärbehörde beibringen. Land- und Seewehrleute zweiten Aufgebotes bedürfen keiner Erlaubnis zum Aufgeben der Staatsangehörigkeit, sind aber verpflichtet, von ihrer bevorstehenden Auswanderung der Militärbehörde Anzeige zu machen²⁸. Die Unterlassung dieser Anzeige ist durch das Reichsstrafgesetzbuch mit Strafe bedroht²⁹.

Die betreffenden Vorschriften gelten jedoch nur für den Frieden; für die Zeit eines Krieges oder einer Kriegsgefahr ist dem Kaiser der Erlaß besonderer Anordnungen vorbehalten³⁰.

Die Entlassung aus dem Staatsverbanne ist ein rechtsaufhebender Verwaltungsakt³¹. Wird die Entlassung zum Zweck der Überwanderung in einen andern deutschen Staat nachgesucht, so hebt die betreffende Verfügungsverfügung lediglich das Rechtsverhältnis der Staatsangehörigkeit zu dem Einzelstaate auf; wird sie dagegen zum Zweck der Auswanderung gefordert, so hat sie die Erlöschung sämtlicher Staatsangehörigkeiten, welche der Betreffende besitzt, und damit die Erlöschung der Reichsangehörigkeit zur Folge³². Die Entlassung erstreckt sich, insofern nicht dabei eine Ausnahme gemacht wird, zugleich auf die Ehefrau und auf die Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Entlassenen kraft elterlicher Gewalt zusteht, nicht dagegen auf Töchter, die verheiratet sind oder verheiratet waren, sowie auf Kinder, die unter der elterlichen Gewalt der Mutter stehen, falls die Mutter zum Antrag auf Entlassung der Genehmigung des Beistandes bedarf³³.

Die Prüfung des Vorhandenseins der gesetzlichen Voraussetzungen ist Sache der Behörde, welche die Entlassung erteilt. Eine einmal erteilte Entlassung kann daher wegen Nichtvorhandenseins der gesetzlichen Erfordernisse nachträglich nicht angefochten werden, weder im ordentlichen Rechtswege noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren³⁴. Beim Vorhandensein der gesetzlichen Erfordernisse ist die Erteilung der Entlassung eine Pflicht der Behörde. Die Erfüllung dieser Pflicht kann landesgesetzlich im Wege des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens³⁵, außerdem durch Beschwerde bei den höheren Reichsorganen erzwungen werden.

Die Form, in welcher die Entlassung erteilt wird, ist die Aus-

²⁷ St.A.G. § 17.

²⁸ R.G. betr. Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888, Art. II § 4, Nr. 3, 21.

²⁹ R.Str.G.B. § 360 Nr. 3.

³⁰ St.A.G. § 17.

³¹ Vgl. dagegen Laband⁵ 1, 174.

³² St.A.G. §§ 19 und 14 a Art. 41 E.G. zum B.G.B.

³³ St.A.G. § 19. Es müssen daher, wenn die Kinder militärpflichtig sind, die für militärpflichtige Personen geltenden Vorschriften auch in bezug auf sie beobachtet werden.

³⁴ Übereinstimmend: Seydel 1, 284; Bernatzik S. 287³⁷.

³⁵ Vgl. v. Sarwey S. 462.

fertigung einer öffentlichen Urkunde³⁶. Sie bewirkt mit dem Zeitpunkt der Aushändigung den Verlust der Staatsangehörigkeit³⁷. Zum Zweck der Überwanderung in einen anderen deutschen Staat muß sie kostenfrei erteilt werden. Für Entlassungsurkunden, die zum Zweck der Auswanderung in einen außerdeutschen Staat erteilt werden, darf an Stempelabgaben und Ausfertigungsgebühren zusammen nicht mehr als höchstens drei Mark erhoben werden³⁸.

2. Die Staatsangehörigkeit kann dem Staatsangehörigen auch zur Strafe entzogen werden. Befugt zu einer derartigen Entziehung sind die Zentralbehörden des Staates, dem die betreffende Person angehört, für Personen, die bloße Reichsangehörigkeit besitzen, der Reichskanzler. Die Entziehung ist zulässig gegenüber folgenden Personen:

1. Personen, die im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr einer ausdrücklichen Aufforderung zur Rückkehr, die von dem Kaiser für das ganze Reichsgebiet erlassen wird, binnen der darin bestimmten Frist, keine Folge leisten³⁹.

2. Personen, die ohne Erlaubnis ihrer Regierung in fremde Staatsdienste treten und einer ausdrücklichen Aufforderung zum Austritt binnen der darin bestimmten Zeit keine Folge leisten⁴⁰.

Über das Vorhandensein der gesetzlichen Voraussetzungen entscheidet die Zentralbehörde oder der Reichskanzler; ein Rechtsmittel gegen deren Beschluß ist nicht gegeben.

B. Juristische Personen¹.

1. Vereine und Korporationen².

§ 27.

Verein ist eine dauernde freiwillige Verbindung mehrerer Personen zu einem bestimmten Zweck³. Die Eigenschaft als selbst-

³⁶ St.A.G. § 14.

³⁷ St.A.G. § 18.

³⁸ St.A.G. § 24.

³⁹ St.A.G. § 20.

⁴⁰ St.A.G. § 21.

¹ Meurer, Die juristischen Personen nach deutschem Reichsrecht. 1901: Hölder, Natürliche und juristische Personen. 1905; Mayer 2, 366; Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht. Abhandl. f. Laband 1, 1; Fleiner S. 91; Kormann, Annalen 1911 S. 856; Binder, Das Problem der juristischen Persönlichkeit. 1907; v. Lilienthal, Die Strafbarkeit juristischer Personen. Strafrechtsvergl. Allg. Teil 5, 87.

² Es ist zu unterscheiden zwischen juristischen Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts. — Vgl. v. Thur, Deutsch. bürgerl. Recht (1910) 1, 453: Vereine und Stiftungen werden durch den Willen von Privatpersonen begründet, durch ein Rechtsgeschäft, zu welchem allerdings ein staatlicher Akt (Genehmigung, Eintragung) hinzutritt, aber ohne dem ganzen Vorgang den rechtsgeschäftlichen Charakter zu nehmen. Alle auf diesem Wege entstehenden Personen gehören ohne Rücksicht auf ihren Zweck und die durch ihre Tätigkeit geförderten Interessen dem privatrechtlichen Gebiet an. Dagegen gilt wie für den Staat so für die von ihm ins Leben gerufenen juristischen Personen das öffentliche Recht; ebenso für solche juristische Personen, die zwar nicht von der Staats-

ständiges Rechtssubjekt (Korporation)⁴ erlangt ein Verein:⁵ 1. wenn er nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist⁶, durch Eintragung in das Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichts⁷; 2. wenn er auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, durch staatliche Verleihung⁸. Eine solche ist jedoch nicht notwendig, wo besondere reichsgesetzliche Vorschriften, wie bei den Gesellschaften des Handelsgesetzbuches, den Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Berufsgenossenschaften usw. vorliegen oder wo kraft der im Einführungsgesetz⁹ enthaltenen Vorbehalte die Regelung der Rechtsverhältnisse durch die Landesgesetzgebung erfolgt ist, wie bei Gewerkschaften, Wassergenossenschaften, Waldgenossenschaften usw.¹⁰.

Die Verwaltung der Korporationsangelegenheiten ist Sache der Korporationsorgane. Die Verfassung eines rechtsfähigen Vereins wird, soweit sie nicht auf den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches beruht, durch die Vereinssatzung bestimmt¹¹.

Einem Verein kann die Rechtsfähigkeit entzogen werden, wenn er durch einen gesetzwidrigen Beschluß der Mitgliederversammlung oder durch gesetzwidriges Verhalten des Vorstandes das Gemeinwohl gefährdet, oder wenn er einen anderen Zweck verfolgt, als in der Satzung angegeben ist¹².

2. Stiftungen und Anstalten¹.

§ 28.

Stiftungen sind Vermögensmassen, die zu einem erlaubten dauernden Zwecke bestimmt sind. Außer dem Stiftungsgeschäft

gewalt geschaffen, aber von ihr als Stücke der öffentlichen Rechtsordnung organisiert (Gemeinden) oder anerkannt (Kirche) sind. — Mayer 2, 371: Juristische Personen des öffentlichen Rechtes sind solche, die dazu da sind, öffentliche Verwaltung zu führen.

³ Meyer-Anschütz § 230 S. 838.

⁴ Meyer-Anschütz § 231 S. 841.

⁵ Über Vereine und Versammlungen vgl. § 32.

⁶ B.G.B. § 21. Hierher gehören die sog. idealen Vereine mit gemeinnützigen, geselligen, wissenschaftlichen usw. Zwecken.

⁷ Das Amtsgericht hat die zuständige Verwaltungsbehörde von der Zulassung des Vereins zu benachrichtigen. Die Behörde kann gegen die Eintragung Einspruch erheben, wenn der Verein nach dem öffentlichen Vereinsrecht unerlaubt ist oder verboten werden kann, oder wenn er einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt. B.G.B. § 61. Der Einspruch kann im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens, oder wo ein solches nicht besteht, im Wege des Rekurses nach Maßgabe der §§ 20, 21 Gew.O. angefochten werden. B.G.B. § 62 Abs. 2. — Vgl. auch B.G.B. §§ 63 und 74 Abs. 3. — Zeller, Das Verwaltungsstreitverfahren bei Einspruch gegen den Eintrag von Vereinen in den §§ 6 ff. B.G.B. Verw.Arch. 6, 27; Das Recht der Vereine im deutschen bürgerl. Gesetzbuch. Arch. f. öff. R. 13, 241.

⁸ B.G.B. § 22.

⁹ E.G. z. B.G.B. Art. 65—67, 69, 75, 113.

¹⁰ Über Vereine und Korporationen vgl. auch § 8, 2.

¹¹ B.G.B. §§ 25 ff.

¹² B.G.B. § 43.

¹ Loening, Art. Stiftungen H. d. St.³ 7, 1003; Sartorius, Art. Stiftungen W¹ Ergbd. 2, 278. — Vgl. § 27².

bedarf es zur Entstehung einer rechtsfähigen Stiftung (juristischen Person)² der staatlichen Genehmigung³. Die Stiftung unterscheidet sich von der Anstalt⁴ dadurch, daß die Anstalt durch äußerliche Einrichtungen (Gebäude usw.) sichtbar wird⁵.

Die zuständige Behörde kann der Stiftung eine andere Zweckbestimmung geben oder sie aufheben⁶, wenn die Erfüllung des Stiftungszweckes unmöglich geworden⁷, oder wenn sie das Gemeinwohl gefährdet⁸.

II. Sicherheitspolizei¹.

Einleitung.

§ 29.

Sicherheitspolizei ist die Tätigkeit der Verwaltung zum Schutze der Allgemeinheit und des Einzelnen gegen Rechtswidrigkeiten². Die Sicherheitspolizei ist rein polizeiliche Tätigkeit der

² B.G.B. § 85 bestimmt, daß die Verfassung der Stiftung, soweit sie nicht auf Reichs- oder Landesgesetz beruht, durch das Stiftungsgeschäft bestimmt wird.

³ Eine eingehende gesetzliche Regelung besteht in Württemberg (Verw. Ed. für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. März 1822. G. betr. die Verwaltung der Gemeinden, Stiftungen und Amtskörperschaften, vom 21. Mai 1891) und Baden (G., die Rechtsverhältnisse und die Verwaltung der Stiftungen betr., vom 5. Mai 1870. Über die einzelstaatliche Regelung vgl. Sartorius a. a. O. S. 284–311.

⁴ Über öffentliche Anstalten vgl. § 8, 3 u. § 11 S. 58.

⁵ Loening S. 1005; Fleiner § 99¹⁰: Der Unterschied zwischen Anstalt und Stiftung beruht nur in einem äußerlichen Moment: wenn bei der Widmung eines Vermögens zu einem bestimmten Zweck die wirtschaftliche Grundlage in äußeren Einrichtungen in die Erscheinung tritt, so spricht man von einer Anstalt, im entgegengesetzten Falle von einer Stiftung.

⁶ B.G.B. § 87.

⁷ Gierke I, 658: wenn der Zweck selbst hinfällig oder unerlaubt wird, oder wenn die Mittel für die Erfüllung des Zweckes weggefallen sind.

⁸ Hölder, Natürliche und juristische Personen, 1905 S. 262: Solche Gefährdung besteht aber, sobald der Fortbestand der Stiftung in ihrer bisherigen Gestalt dem Gemeinwohl mehr schädlich als nützlich ist.

¹ Über innere Verwaltung und Polizei vgl. § 3. — Über die einzelnen Zweige der Sicherheitspolizei: Loening S. 259; Art. Polizei H. d. St.³ 6, 1065; v. Seydel, Sicherheitspolizei, H.P.Oe.⁴ 3, II, 289; v. Stengel, Art. Sicherheitspolizei W.¹ 2, 452; v. Jagemann, Sicherheitspolizei, Handb. d. Pol. 2, 525; Dochow, Encyclop.⁷ Bd. 4.

Über Begräbnis-, Bau-, Feuer- und Wasserpolizei, die G. Meyer² 1, 197 (Meyer-Dochow³ S. 168) als Zweige der Sicherheitspolizei behandelte, vgl. §§ 43, 74–76. — Über die Abgrenzung des Gebietes der Sicherheitspolizei nach preuß. Recht vgl. u. a. Friedrich, Das Polizeigesetz 1911 S. 225.

² G. Meyer¹ I, 144: Sicherheitspolizei ist der Inbegriff derjenigen polizeilichen Maßregeln, welche den Schutz des Gemeinwesens und des Einzelnen entweder gegenüber gefährlichen Personen und gefahrbringenden menschlichen Tätigkeiten oder gegenüber Unglücksfällen bezwecken. — Seydel H.P.Oe.⁴ 3, II, 289 hatte dagegen ausgeführt, daß Polizei nur ein gegen Menschen geübter Zwang sei, die Maßregeln gegenüber Unglücksfällen daher nicht mit unter den Begriff der Sicherheitspolizei zu bringen seien. G. Meyer² 1, 159 (Meyer-Dochow³ S. 145¹) war aber der Ansicht geblieben, daß dieser Zwang auch ausgeübt werden könne, um natürliche Gefahren zu beseitigen. Ebenso hat nach Loening, H. d. St.³ 6, 1064 die Polizei auch den durch Naturereignisse

Verwaltung, während die Verwaltungspolizei nur einen Teil ihrer Tätigkeit auf den verschiedenen Verwaltungsgebieten bildet³.

Unter den Maßregeln zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit (Rechtssicherheit)³ sind ordentliche und außerordentliche zu unterscheiden.

1. Die ordentlichen Maßregeln gelangen unter gewöhnlichen Verhältnissen zur Anwendung und zwar allgemeine gegenüber jedermann und besondere gegenüber Personen, deren Gemeingefährlichkeit feststeht oder bei denen die Möglichkeit vorliegt, daß sie gemeingefährlich werden können. (Fremde, bestrafte Personen, Bettler, Landstreicher, Prostituierte). Gegen einen beschränkten Personenkreis richten sich auch die Maßregeln, die gegenüber der Presse, Vereinen und Versammlungen, Gast- und Schankwirtschaften und gegenüber Glücksspielen ergriffen werden.

2. Außerordentliche Maßregeln (Belagerungszustand) kommen gegenüber aussergewöhnlichen Zuständen zur Anwendung und können auf dem Verordnungswege eingeführt werden⁵.

1. Allgemeine Maßregeln.

§ 30.

1. Verhaftungen¹. Eine Verhaftung² kann eine strafprozessuale oder eine polizeiliche Maßregel sein. Die

herbeigeführten Gefahren (z. B. den durch Überschwemmung, Bergrutsch, Epidemien, Viehseuchen usw. verursachten Gefahren) entgegenzutreten. Die Polizei habe zunächst das gesamte öffentliche Leben zu beobachten und zu überwachen, um überall rechtzeitig da einschreiten zu können, wo die öffentliche Ordnung und Sicherheit bedroht erscheint. — Mayer I, 265 hat angenommen, daß G. Meyer offenbar an die Gefährdung durch Sachen gedacht habe, gegen welche die Polizei wirken müsse, z. B. durch ein einsturzdrohendes Gebäude. „Allein wenn er die polizeiliche Beseitigung eines solchen als Beschränkung der persönlichen Freiheit des Eigentümers gelten läßt, dann ist die Einsturzgefahr, die das Gebäude bietet, doch wohl mit demselben Rechte eine Gefährdung, die von dem Eigentümer ausgeht.“

³ Loening, Art. Polizei. H. d. St.³ 6, 1065: Die Sicherheitspolizei bildet ein besonderes Gebiet der inneren Verwaltung, das sich von anderen Gebieten dadurch unterscheidet, daß auf ihm die Verwaltung nur als Polizei auftritt. Vgl. auch oben § 1, III. — Gegen diese Unterscheidung: Mayer I, 256.

⁴ Über den Begriff der öffentlichen Sicherheit vgl. § 3. — Anschutz, Die Polizei S. 16; Fleiner S. 318; Loening S. 259: soweit die Herstellung und Aufrechterhaltung der Rechtssicherheit Aufgabe der Polizei ist, wird sie als Sicherheitspolizei bezeichnet; Neumeyer, Internationales Verwaltungsrecht I, 93; Rosin, Polizeiverordnungsrecht² S. 246; Thoma, Polizeibefehl I, 30: Sicherheitspolizei in dem jetzt allgemein üblichen Sinne und die polizeiliche Abwehr verbrecherischer Angriffe auf die Rechtsordnung. Dazu: Loening H. d. St.³ 6, 1064.

⁵ Rechtsentwicklung: Während die ordentlichen sicherheitspolizeilichen Maßregeln zum Teil schon in sehr frühe Zeiten zurückreichen, konnte sich ein Bedürfnis nach außerordentlichen erst, nachdem eine schärfere Scheidung zwischen Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt eingetreten war, also erst seit Einführung der konstitutionellen Staatseinrichtungen entwickeln. — Vgl. § 31².

¹ Seuffert, Art. Verhaftungen und verwandte Maßnahmen. W.¹ 2, 671; Goldschmidt, Strafrecht, vgl. Allg. Teil 4, 336.

² Rechtsentwicklung: Während noch in der Carolina das Bestreben

strafprozessuale Verhaftung bezweckt die Bestrafung eines Verbrechens; die polizeiliche Verhaftung erfolgt zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Sittlichkeit, insbesondere zur Verhütung von Verbrechen oder zum eigenen Schutze der verhafteten Person.

Die Reichsstrafprozeßordnung gestattet die Verhaftung wegen eines begangenen Verbrechens: 1. auf Grund eines richterlichen Haftbefehls, 2. durch Polizei- und Sicherheitsbeamte bei Gefahr im Verzuge, 3. durch jeden Privaten bei Betreffen auf frischer Tat, wenn der Verbrecher der Flucht verdächtig ist oder seine Persönlichkeit nicht sofort festgestellt werden kann³.

Die polizeiliche Verhaftung hat nur durch wenige Landesgesetze eine ausdrückliche Regelung erfahren⁴, deren Bestimmungen durch die Reichsstrafprozeßordnung, die lediglich von der strafprozessualen Verhaftung handelt, nicht berührt worden sind. Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung muß der Polizei als Ausfluß ihrer allgemeinen Zwangsgewalt die Befugnis zugestanden werden, Verhaftungen vorzunehmen, wenn sie im Interesse der öffentlichen Sicherheit, Ruhe oder Sittlichkeit oder zum eigenen Schutze der verhafteten Person notwendig erscheinen. Darüber, ob

hervortritt, den Angeklagten gegen jede ungerechtfertigte Verhaftung zu schützen, hatte sich unter der Herrschaft des Inquisitionsprozesses ein fast unbeschränktes Verhaftungsrecht des Richters ausgebildet. Von dem polizeilichen Verhaftungsrecht war dieses schon deshalb nicht streng geschieden, weil richterliche und polizeiliche Befugnisse regelmäßig in den Händen derselben Behörden lagen. Jedenfalls galt die Polizei für befugt, ebensogut wie die Strafjustiz Verhaftungen vorzunehmen, und zwar nicht nur wegen begangener Verbrechen, sondern auch zu ihrer Verhinderung (vgl. Lotz, Über das Verhältnis der Polizei zur Kriminaljustiz. Neues Arch. f. Kriminalrecht 4, 184).

Die Landesverfassungen des 19. Jahrhunderts suchten diese Befugnisse einzuschränken und setzten größtenteils fest, daß eine Verhaftung nur in den gesetzlich bestimmten Fällen und unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Formen erfolgen dürfe (preuß. Verf. Art. 5; bayr. Verf. Tit. IV § 8; sächs. Verf. § 27; württ. Verf. § 26; bad. Verf. § 15; hess. Verf. § 33; Sachs.-Altenb. G.G. § 51; Sachs.-Kob.-Goth. St.G.G. 32; wald. Verf. § 29. Da man bei diesen Bestimmungen in der Regel nur die strafprozessuale Verhaftung im Auge hatte, so erfolgte die gesetzliche Regelung gewöhnlich durch die Strafprozeßordnungen. Diese setzten als Erfordernis der Verhaftung den Erlass eines Haftbefehls seitens des Richters fest und gestatteten daneben in Ausnahmefällen (bei Ergreifung auf frischer Tat, bei Verdacht der Flucht usw.) auch ein Einschreiten der Polizeibehörde ohne Haftbefehl mit der Verpflichtung, den Verhafteten binnen bestimmter Zeit dem zuständigen Richter vorzuführen. An die Stelle der landesgesetzlichen Vorschriften sind die Bestimmungen der Reichsstrafprozeßordnung getreten.

³ R.Str.P.O. §§ 112—132. Dort wird unterschieden zwischen Verhaftung und vorläufiger Festnahme. Die Verhaftung (1) erfolgt durch richterliche Verfügung (Haftbefehle), die vorläufige Festnahme (2 und 3) bedarf der richterlichen Bestätigung.

⁴ Preuß. G. zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850 § 6; bayr. Ausf.G. zur R.Str.P.O. vom 18. Aug. 1879, Art. 102; bad. Pol.Str.G.B. § 30; hess. StädteOrdg. vom 3. Juli 1911 Art. 129 a II, 3. Old. St.G.G. Art. 39 § 4. Hamb. G., das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege betr., vom 23. April 1879 § 22. Lübeck. G., die Strafbefugnisse der Polizei- und Verwaltungsbehörden betr., vom 16. Juni 1879 § 4. — Vgl. dazu Seuffert, W. 12, 690; Loening S. 254.

diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet das Ermessen der zuständigen Polizeibeamten. Die durch eine polizeiliche Verhaftung veranlaßte Haft hat also weder den Charakter einer Untersuchungs- noch den einer Strafhaft, sondern den einer polizeilichen Verwahrung. Daraus folgt, daß der Verhaftete entlassen werden muß, wenn die Gefahr, wegen der die Verhaftung erfolgte, beseitigt ist. Die Landesgesetze bestimmen den Zeitraum, innerhalb dessen die Entlassung zu erfolgen hat.

2. Waffenpolizei⁵. Reichsrechtlich⁶ ist es verboten, Vorräte von Waffen oder Schießbedarf außerhalb des Gewerbebetriebes heimlich oder gegen das Verbot der Behörde zur gelegentlichen Verwendung aufzusammeln⁷, einem gesetzlichen Verbot zuwider⁸ Stoß-, Hieb- und Schußwaffen, die in Stücken oder Röhren oder in ähnlicher Weise verborgen sind, feilzuhalten oder mit sich zu führen⁹ und in öffentlichen Versammlungen bewaffnet zu erscheinen¹⁰. Das Tragen von Waffen kann auf Grund landesrechtlicher Bestimmungen vom Besitz eines Waffenscheins abhängig gemacht werden. Außerdem bestehen landesrechtliche Vorschriften über den Besitz von Geschützen, das Waffentragen seitens jugendlicher Personen und das Waffenführen während aufständischer Bewegungen¹¹.

3. Die Polizei der Sprengstoffe will die Gefahren beseitigen, die durch den Besitz von Sprengstoffen durch gemeingefährliche Personen entstehen können. Diese Gefahren sind durch die Entdeckung neuer Sprengstoffe (Dynamit usw.) und ihrer Verwendung zu verbrecherischen Zwecken in solchem Umfange hervorgerufen, daß die Gesetzgebung fast aller europäischen Staaten sich zu einem Einschreiten veranlaßt gesehen hat. Auch im Deutschen Reiche ist ein Gesetz über Sprengstoffe erlassen worden, das neben strafrechtlichen Vorschriften eine Reihe verwaltungsrechtlicher Bestimmungen enthält¹². Danach ist der gesamte Verkehr mit Spreng-

⁵ Loening S. 289; v. Stengel. Art. Sicherheitspolizei, W. 12, 453.

⁶ Rechtsentwicklung: Die Waffenpolizei als Maßregel gegen die unzweckmäßige Verwendung von Stoß-, Hieb- und Schußwaffen hat sich in Frankreich seit der Revolution entwickelt und von da nach Deutschland verbreitet. In älteren Zeiten war das Führen von Waffen häufig von einer polizeilichen Erlaubnis abhängig, in neuerer Zeit beschränkt man sich wesentlich darauf, das Führen heimlicher Waffen zu verbieten. Auf diesem Standpunkt steht auch das R.Str.G.B. Eine reichsrechtliche Regelung über die Führung von Waffenscheinen ist noch nicht erfolgt.

⁷ R.Str.G.B. § 360 Ziff. 2.

⁸ Landesgesetzliche Verbote dieser Art finden sich im preuß. Str.G.B. vom 14. April 1851 § 345 Nr. 7. Bayr. Pol.Str.G.B. Art. 2 Nr. 10 und Art. 39; V. vom 4. Jan. 1872 § 9. Sächs. V. vom 30. Nov. 1835 und vom 21. Juli 1874, Württ. Pol.Str.G.B. vom 27. Dez. 1871 Art. 8. Bad. Pol.Str.G.B. § 41 code pénal Art. 314.

⁹ R.Str.G.B. § 367 Ziff. 9.

¹⁰ Ver.G. § 11.

¹¹ Bayr. Pol.Str.G.B. Art. 39, V. vom 21. Jan. 1872. Sächs. V. vom 28. Juli 1856. Württ. G. vom 1. Juni 1853. Bad. Pol.Str.G.B. § 41. Französ. G. vom 24. Mai 1834. Ord. vom 23. Febr. 1837 für Elsaß-Lothringen.

¹² R.G. gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen vom 9. Juni 1884 (R.G.Bl. S. 61). — Kommentar von Galli in Stengleins Nebeng. 4 1, 324. Das R.G. wird als Sprengstoff- oder als Dynamitgesetz bezeichnet.

stoffen¹³: Herstellung, Vertrieb, Besitz und Einführung aus dem Auslande, unbeschadet der bestehenden sonstigen Beschränkungen¹⁴, nur mit polizeilicher Genehmigung zulässig. Die Genehmigung kann jederzeit zurückgenommen werden. Gegen die Versagung und die Zurücknahme der Genehmigung wird nur Beschwerde an die Aufsichtsbehörde zugelassen. Fabrikanten und Händler von Sprengstoffen haben über ihren Geschäftsbetrieb Register zu führen. Die Vorschriften über Sprengstoffe finden keine Anwendung auf solche, die vorzugsweise als Schießmittel dienen¹⁵, und auf solche, die von Reichs- oder Landesverwaltungen zum eigenen Gebrauch hergestellt, besessen, eingeführt oder vertrieben werden¹⁶.

4. Bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not darf die Polizei jedermann zur Hilfe auffordern (Nothilfe). Der Aufgeforderte ist verpflichtet, Folge zu leisten, wenn er dies ohne erhebliche eigene Gefahr tun kann. Die Nichtbefolgung des Gebotes ist mit Strafe bedroht¹⁷.

5. Der Befehl zum Auseinandergehen an eine auf öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen¹⁸ versammelte Menschenmenge. Zum Erlaß eines derartigen Befehls ist der zuständige Polizeibeamte oder Befehlshaber der zur Beseitigung des Auflaufes aufgetretenen bewaffneten Macht befugt. Die versammelte Menge muß dem Befehle Folge leisten. Tut sie dies nach dreimaliger Aufforderung nicht, so tritt Bestrafung ein¹⁹.

6. Um die Gemeinden für die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung in ihrem Gebiete zu interessieren, haben neuere Landesgesetze ihnen die Verpflichtung auferlegt, den durch Aufläufe und Zusammenrottungen in ihrem Gebiete veranlaßten Schaden zu ersetzen²⁰. Die Verpflichtung der Gemeinden

¹³ Was unter Sprengstoffen zu verstehen ist, sagt das R.G. nicht. Landmann § 16⁶ bezeichnet als Sprengstoffe alle explodierenden Stoffe, die zur Verwendung als Sprengmittel geeignet sind. — Lexis, Art. Sprengstoffe. H. d. St. 3 7, 690: Sprengstoffe sind chemische Verbindungen von geringer Stabilität, die durch Entzündung oder auch schon durch Schlag, Stoß, Reibung explodieren, d. h. sich mit großer Schnelligkeit und Heftigkeit in gasförmige Zersetzungsprodukte umwandeln.

¹⁴ Diese Beschränkungen sind aufgezählt bei Galli § 1¹⁶, sie sind enthalten in der Gew.O. §§ 16, 35 Abs. 2, 56 Ziff. 6, 42a, Strafbest. §§ 147, 148 Ziff. 4, 146 Ziff. 4, R.Str.G.B. § 367 Nr. 5; Eisenb.Verh.O. § 54; PostO. § 11.

¹⁵ Bek. d. Reichsk. vom 29. April 1903 über Pulversorten, die nicht unter das Sprengstoffgesetz fallen, abg. durch Bek. vom 20. Mai 1907.

¹⁶ Die Bestimmungen des G. beziehen sich auch nicht auf den Verkehr mit Stoffen, aus denen Sprengstoffe leicht hergestellt werden können.

¹⁷ R.Str.G.B. § 360 Nr. 10 (sog. Liebesparagraph). Vgl. Leuthold, Art. Nothilfe, W. 1 2, 175; Frank § 360, X; Pedotti, Die Unterlassung der Nothilfe (schweiz. Recht), 1911.

¹⁸ Sie müssen allgemein zugänglich sein, es kommt nicht darauf an, ob sie im Sinne des Privat- oder Verwaltungsrechts öffentlich sind. Frank § 116, I.

¹⁹ R.Str.G.B. § 116.

²⁰ Das E.G. z. B.G.B. Art. 108 hat die landesgesetzlichen Vorschriften bestehen lassen. — Preuß. G., betr. die Verpflichtung der Gemeinden zum Ersatz des bei öffentlichen Aufläufen verursachten Schadens vom 11. März 1850, V. vom 17. Aug. 1835 § 11. Bayr. G., die Verpflichtung zum Ersatze des bei Aufläufen diesseits des Rheins verursachten Schadens betr., vom 12. März 1850 durch A.G. zum B.G.B. Art. 142 auf die Pfalz ausgedehnt. Sächs. B.G.B.

hat, obwohl bei ihrer Feststellung Gesichtspunkte des öffentlichen Interesses maßgebend gewesen sind, doch ihrem Inhalt nach den Charakter einer privatrechtlichen Verbindlichkeit. Sie kann daher von den Beschädigten im Wege der gerichtlichen Klage geltend gemacht werden.

2. Besondere Maßregeln.

a) Presse¹.

§ 31.

Man unterscheidet zwei Systeme des Preßrechtes: das Prohibitiv- oder Präventivsystem und das Repressivsystem. Ersteres sucht rechtswidrige oder sicherheitsgefährliche Handlungen der Presse dadurch zu verhindern, daß es die Herstellung und Verbreitung der Preßerzeugnisse an eine vorherige obrigkeitliche Prüfung und Bewilligung knüpft (Zensur). Letzteres macht die Herstellung und Verbreitung der Preßerzeugnisse von einer derartigen Genehmigung nicht abhängig, sondern läßt, wenn von der Presse verbotene Handlungen begangen sind, nur eine nachträgliche Bestrafung eintreten.

Eine einheitliche Regelung des Preßrechtes² ist durch das

§ 1496. Württ. G., das Verfahren bei dem Aufgebot der bewaffneten Macht betr., vom 28. Aug. 1849, Art. 14 ff. Bad. G., die Entschädigungspflicht der Gemeindeangehörigen wegen der bei Zusammenrottungen verübten Verbrechen betr., vom 13. Februar 1851. Hess. G., die Verantwortlichkeit der Gemeinden für Verletzungen und Beschädigungen infolge von Zusammenrottungen betr., vom 3. März 1859. S.-Weim. G. über die Haftpflicht der Gemeinden für die bei einem Aufruhr, Auflauf oder Landfriedensbruch vorgekommenen Eigentumsverletzungen, vom 14. April 1848. S.-Goth. G., die Haftung für die bei einem Auflauf vorkommenden Beschädigungen betr., vom 13. November 1848. S.-Kob.-G., die Vergütung der bei einem Aufruhr verübten Beschädigungen des Eigentums betr., vom 6. April 1848. Braunschw. Städte-Ord. vom 19. März 1850, §§ 168—173. Schwarzb.-Rud. G., die Haftpflicht der Gemeinden bei gewaltsamen Störungen der öffentlichen Ruhe betr., vom 5. Januar 1849. Wald. G. über den Ersatz des bei Zusammenrottungen entstandenen Schadens, vom 4. November 1848. Brem. V., die Entschädigungspflicht der Gemeinden bei Tumulten betr., vom 10. Dezember 1849. — In Elsaß-Lothringen ist noch das franz. G. vom 10. vendémiaire des Jahres IV. in Geltung. — Vgl. Mörücke, Die deutschen Tumultgesetze. 1909.

¹ Loening § 61; Neumeyer, Internationales Verwaltungsrecht (1910) 1, 183; Bücher, Die Presse, Handb. d. Pol. 1, 262; Pözl und Brater, Art. Preßfreiheit und Preßpolizei, Staatswörterbuch 8, 227; Kommentare zum Reichspreßgesetz (Preß-G.) von Thilo 1874, Marquardsen 1875, Koller 1888; v. Schwarze-Appelius⁴ 1903, Delius 1895; Stenglein, Nebengesetze⁴ 1, 295; Berner, Lehrbuch des deutschen Preßrechts 1876; v. Liszt, Das deutsche Reichspreßrecht 1880; Art. Preßgesetzgebung, Preßgewerbe, Preßpolizei R.L. 3, 132; Jolly, Art. Preßgewerbe, Preßpolizei W. 1 2, 300; Rehm, Art. Preßgewerbe und Preßrecht H.d.St. 3 6, 1193; Kloeppel, Reichspreßrecht 1894; Gusti, Grundbegriffe des Preßrechts 1909; Ebner, Das deutsche Preßrecht 1909; Friedenthal, Beiträge zu einem Preßverwaltungsstrafrecht 1910; Ebner, Das deutsche Zeitungsrecht 1908—10; Doehow, Encycl. 7 Bd. 4.

² Rechtsentwicklung: Die Notwendigkeit, die Verhältnisse der Presse rechtlich zu ordnen, entstand mit Erfindung der Buchdruckerkunst. Die Einführung der Zensur erfolgte zunächst durch Anordnungen der Päpste (Sixtus IV., Alexander VI., Leo X.). Auch in Deutschland wurde sie ursprünglich

Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874 erfolgt³. Es beruht auf dem Grundsatz der Preßfreiheit⁴. Die Presse

von den kirchlichen Organen gehandhabt (vgl. Sachse, Die Anfänge der Bücherzensur in Deutschland. 1870). Seit dem 16. Jahrhundert beschäftigte sich die Reichsgesetzgebung mit dem Gegenstande. Die Reichsgesetze bestimmten, daß auf den Drucksachen Name und Wohnort des Druckers angegeben werden müßte und daß die landesherrliche Obrigkeit alle Preßerzeugnisse zu überwachen und nötigenfalls zu verbieten habe (R.A. von 1529 § 9, von 1530 § 58, von 1541 § 40, R.P.O. von 1548 Tit. 38. R.A. von 1570 §§ 154—159, R.P.O. von 1577 Tit. 35. Kais. Ed. vom 18. Juli 1715 [Neue Sammlung der Reichsabschiede, Bd. IV, S. 33]. Kais. Pat. vom 10. Februar 1746 a. a. O. Anh. S. 114). Um die Durchführung dieser Maßregeln zu erleichtern, wurde festgesetzt, daß Druckereien nur in Residenz-, Universitäts- und anscheinlichen Reichsstädten zugelassen werden sollten (R.A. von 1750 §§ 155 und 156. R.P.O. von 1577 Tit. 35, § 6). Zur Überwachung des Bücherwesens im Reiche bestand ein kaiserliches Bücherkommissariat zu Frankfurt a. M. Trotz dieser Bestimmungen wurde die Zensur nicht überall sofort in Anwendung gebracht, sondern erst allmählich im Laufe des 16. und 17. Jahrhunderts, oft auf Grund von Verträgen mit einzelnen Druckern durchgeführt (Berner S. 26). Im 18. Jahrhundert bestand sie fast in allen deutschen Territorien, doch kam vereinzelt auch völlige Freiheit der Presse vor.

Art. 18 der deutschen Bundesakte sicherte eine einheitliche Gesetzgebung über die Presse zu, die auf dem Prinzip der Preßfreiheit beruhen sollte. Denselben Grundsatz brachten die in dieser Zeit erlassenen Verfassungen und Gesetze der Einzelstaaten zur Durchführung (B.B. vom 20. September 1819 [G. v. Meyer, Corpus juris confederationis Germanicae, Bd. II, S. 97]). Dem ursprünglich nur auf fünf Jahre erlassenen Gesetze wurde definitive Geltung beigelegt durch B.B. vom 16. Aug. 1824 a. a. O. S. S. 157 ff.) führte jedoch für alle Zeitungen, Zeitschriften und Bücher bis zu zwanzig Bogen die Zensur wieder ein, eine Maßregel, welcher die entgegenstehenden Gesetze der Einzelstaaten weichen mußten (Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht I § 88 S. 455¹¹). Der B.B. vom 3. März 1848 (G. v. Meyer a. a. O. S. 460) stellte die Preßfreiheit wieder her, die seit dieser Zeit Geltung in Deutschland behielt. Die Verhältnisse, der Presse wurden durch landesgesetzliche Bestimmungen geregelt (Preuß. G. vom 12. Mai 1851; bayr. G. vom 4. Juni 1848 und 17. März 1850; sächs. G. vom 3. Mai 1850; bad. G. vom 5. Mai 1852; hess. G. vom 1. Aug. 1862). Neue bundesrechtliche Vorschriften versuchte der B.B. vom 6. Juli 1854 aufzustellen (G. v. Meyer a. a. O. S. 460), dessen Einführung jedoch in sehr vielen Bundesstaaten, namentlich in allen größeren (Österreich, Preußen, Bayern) unterblieb. Die aus dieser Zeit stammenden Landesgesetze und der erwähnte B.B. standen allerdings insofern auf dem Standpunkte der Preßfreiheit, als sie die Preßerzeugnisse keiner vorgängigen Zensur unterwarfen. Nichts destoweniger wurden durch sie zahlreiche Beschränkungen der Presse aufrecht erhalten; zu diesen gehörten namentlich die für Ausübung von Preßgewerben erforderlichen Konzessionen, die Konzessionsentziehungen auf administrativem Wege und die Kautionsbestellungen bei der Herausgabe von Zeitungen.

Nach Auflösung des Deutschen Bundes wurden viele dieser Beschränkungen beseitigt, zum Teil auf dem Wege der Landesgesetzgebung, zum Teil durch die Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869. Eine einheitliche Regelung des Preßrechtes ist durch das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874 (Pr.G.) erfolgt.

³ In Elsaß-Lothringen kommen nach § 1 des G. über die Presse vom 8. Aug. 1898 die Bestimmungen des Reichspreßgesetzes mit Ausnahme der §§ 14, 23—29 und 31 als landesrechtliche Vorschriften zur Anwendung. Die Verbreitung einer außerhalb des Reichsgebietes herausgegebenen Druckschrift oder einzelner Teile einer solchen in Elsaß-Lothringen kann von dem Ministerium verboten werden. Vgl. Bruck, Staats- und Verwaltungsrecht in Els.-Lothr. 2 § 93; Fischbach, Das G. über die Presse für Els.-Lothr. 1912.

⁴ Pr.G. § 1. — Die folgende Darstellung hat dem Zweck des vorliegenden Werkes entsprechend das Verwaltungsrecht der Presse zum Gegen-

ist nur den Beschränkungen unterworfen, die durch eine ausdrückliche reichsgesetzliche Vorschrift vorgeschrieben oder zugelassen sind.

I. Die Herstellung von Druckschriften. Die Ausübung der Gewerbe zur Herstellung und Verbreitung von Druckschrift (Preßgewerbe) unterliegt den Vorschriften der Gewerbeordnung, ist also frei⁵. Wer ein Preßgewerbe betreiben will, bedarf keiner Konzession, ist aber verpflichtet, neben der allgemeinen Anzeige, zu der jeder Gewerbetreibende verpflichtet ist, noch eine besondere Anzeige über das Lokal zu erstatten, in dem das Gewerbe betrieben wird⁶. Eine Entziehung der Befugnis zum Gewerbebetrieb kann weder im administrativen noch im richterlichen Wege erfolgen⁷.

Druckschriften sind alle durch die Buchdruckerpresse oder durch andere mechanische und chemische Mittel bewirkten, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften, von bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift, und von Musikalien mit Text und Erläuterungen⁸. Die Bestimmungen über Druckschriften finden keine Anwendung auf Stimmzettel, die nur die Bezeichnung der zu wählenden Personen enthalten⁹.

Die Herstellung von Druckschriften ist frei, eine polizeiliche Erlaubnis und eine Kautionsstellung ist nicht erforderlich.

Für die äußere Form der Druckschriften bestehen gesetzliche Vorschriften. Auf ihnen muß der Name und Wohnort des Druckers, und, wenn sie für den Buchhandel oder sonst zur Verbreitung bestimmt sind¹⁰, der Name und Wohnort des Verlegers, beim Selbstbetriebe des Verfassers oder Herausgebers genannt sein. An Stelle des Namens des Druckers oder Verlegers genügt die Angabe der in das Handelsregister eingetragenen Firma¹¹. Ausgenommen sind die nur den Zwecken des Gewerbes und Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienenden Druckschriften, als Formulare, Preiszettel, Visitenkarten und dergl., sowie die von den deutschen Reichs-, Staats- und Gemeindebehörden, von dem Reichstage oder der Landesvertretung eines deutschen Bundesstaates ausgehenden Druckschriften, soweit sich ihr Inhalt auf amtliche Mit-

stand, mit dem Preßstrafrecht beschäftigt sie sich nicht. Vgl. Loening S. 280.

⁵ Pr.G. § 4.

⁶ Gew.O. § 14: Buch- und Steindruckere, Buch- und Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliothekare, Inhaber von Lesekabinetten, Verkäufer von Druckschriften, Zeitungen und Bildern. — Auch die Verkäufer von Photographien, Ansichtskarten und Heiligenbildern gehören dazu. Landmann⁶ I, 146.

⁷ Pr.G. § 4.

⁸ Pr.G. § 2. — v. Liszt S. 13.

⁹ R.G., betr. die Stimmzettel für öffentliche Wahlen, vom 12. Nov. 1884; Pr.G. § 6 Abs. 2; vgl. auch Landmann § 43⁹.

¹⁰ Unter Verbreitung wollen einige Schriftsteller nur die gewerbsmäßige Verbreitung verstehen, so namentlich v. Liszt S. 73 und, wie es scheint, auch Marquardsen S. 68. Diese Interpretation wird aber durch den Wortlaut des betreffenden Paragraphen nicht gerechtfertigt und kann ebenso wenig aus seiner Entstehungsgeschichte als begründet nachgewiesen werden. Vgl. die Literatur und Rechtsprechung über den Begriff des Verbreitens bei v. Schwarze-Appellius und Stenglein § 3.

¹¹ Pr.G. § 6.

teilungen beschränkt¹². Unter Gemeindebehörden sind Kommunalbehörden im weitesten Sinne des Wortes zu verstehen¹³. Dagegen gehören die amtlichen Publikationen der Kirchenbehörden nicht zu den Druckschriften, die von den Bestimmungen des Gesetzes ausgenommen sind¹⁴. Kupferstiche *avant la lettre* fallen ebenfalls nicht unter die im Gesetz bestimmten Ausnahmen, doch pflegt bei ihnen die Praxis von der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen tatsächlich abzusehen¹⁵.

Besondere Vorschriften bestehen für die periodische Presse, d. h. für Zeitungen und Zeitschriften, die in monatlichen oder kürzeren Fristen erscheinen. Sie müssen außer der Bezeichnung der vorher genannten Personen auf jeder Nummer, jedem Hefte oder Stücke den Namen und Wohnort des verantwortlichen Redakteurs enthalten¹⁶. Verantwortliche Redakteure dürfen nur Personen sein, die verfügungsfähig, im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte sind und im Deutschen Reiche ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben¹⁷. Die Bezeichnung von Personen als Redakteure, welche die Redaktion tatsächlich nicht führen (Scheinredakteure), ist unzulässig¹⁸. Dagegen können für dieselbe Druckschrift mehrere Redakteure genannt werden; es muß nur mit Bestimmtheit zu ersehen sein, für welchen Teil der Druckschrift jeder von ihnen die Redaktion besorgt¹⁹. Die Verpflichtung, einen verantwortlichen Redakteur anzugeben, besteht nicht für die amtliche Mitteilungen enthaltenden Publikationen der deutschen Reichs-, Staats- und Gemeindebehörden, des Reichstages und der Landesvertretungen, sowie für die auf mechanischem oder chemischem Wege vervielfältigten periodischen Mitteilungen (Korrespondenzen), die ausschließlich an Redaktionen verbreitet werden²⁰. Dagegen unterliegen letztere den allgemeinen Bestimmungen, die für Druckschriften überhaupt, nicht bloß für periodische bestehen.

Zu widerhandlungen gegen die Vorschriften über die äußere Form

¹² Pr.G. §§ 6, 12.

¹³ Vgl. die Äußerungen des Bundeskommissars v. Brauchitsch in der Reichstagsitzung vom 19. März 1874 (Sten. Ber. S. 423).

¹⁴ Auch die kirchlichen Behörden, die als Organe des landesherrlichen Kirchenregiments fungieren, machen hiervon keine Ausnahme, denn sie sind keineswegs, wie Berner S. 242 und Liszt S. 67 behaupten, als Staatsbehörden anzusehen.

¹⁵ Vgl. hierüber die Verhandlungen in der Reichstagsitzung vom 18. März 1874 (Sten. Ber. S. 393).

¹⁶ Pr.G. § 7. — Als verantwortlicher Redakteur gilt die Person, der die Oberaufsicht über die gesamte Redaktion übertragen ist und die den Inhalt jeder Nummer einer periodischen Zeitschrift auf seine etwaige kriminelle Bedeutung zu prüfen hat (v. Liszt S. 37; Loening S. 282²).

¹⁷ Pr.G. § 8.

¹⁸ Pr.G. § 18.

¹⁹ Pr.G. § 7.

²⁰ Pr.G. §§ 12 und 13. Da gedruckte Korrespondenzen ebenfalls auf mechanischem Wege vervielfältigt sind, so muß entgegen einer Entscheidung des Reichsgerichtes (R.Str. 11. 408) angenommen werden, daß die Bestimmung des § 13 auch auf diese Anwendung findet. Übereinstimmend ein Urteil des Kammergerichtes bei Reger 7, 93 (bei Johow 5, 292). Vgl. auch Schwarze-Appellus § 13 S. 81; Kloeppel S. 150; Stenglein § 13 S. 307.

der Preßerzeugnisse haben Strafe zur Folge und begründen die Befugnis der Polizeibehörde zur vorläufigen Beschlagnahme²¹.

II. Die Verbreitung von Druckschriften unterliegt mehrfachen Beschränkungen.

1. Für die Verbreitung an öffentlichen Orten, auf Wegen, Straßen, Plätzen und anderen Orten, welche dem Publikum allgemein zugänglich sind (Bahnhöfe, Wirtschaftsräume usw.) gelten folgende Grundsätze:

a) Zur gewerbsmäßigen Verbreitung von Druckschriften an öffentlichen Orten ist eine Erlaubnis der Ortspolizeibehörde erforderlich, die in der Form eines für ein Jahr gültigen Legitimationsscheines erteilt wird²². Gewerbsmäßig ist jede Verbreitung, welche den Charakter einer dauernden, zum Zweck des Erwerbes stattfindenden Tätigkeit hat; als Verbreitung gilt nicht nur das Verkaufen und Verteilen, sondern auch das Anheften und Anschlagen. Der Legitimationsschein ist zu versagen: 1. Personen, die mit abschreckenden oder ansteckenden Krankheiten behaftet oder in abschreckender Weise entstellt sind. Der Umstand, daß eine Person in abschreckender Weise entstellt ist, berechtigt jedoch nicht zur Verweigerung des Legitimationsscheines, wenn sie sich auf bloßes Anschlagen oder Anheften von Preßerzeugnissen beschränken will, 2. Personen, die unter Polizeiaufsicht stehen, 3. Personen, die wegen gewohnheitsmäßiger Arbeitsscheu, Bettelei, Landstreicherei, Trunksucht übel berüchtigt sind²³. Der Legitimationsschein ist in der Regel zu versagen: 1. Personen, die das fünfundzwanzigste Lebensjahr noch nicht überschritten haben²⁴, 2. blinden, tauben, stummen und geistesschwachen Personen²⁵. Der Legitimationsschein kann versagt werden: 1. Personen, die im Inlande keinen festen Wohnsitz haben, 2. wegen strafbarer Handlungen aus Gewinnsucht, gegen das Eigentum, gegen die Sittlichkeit, wegen vorsätzlicher Angriffe auf das Leben und die Gesundheit der Menschen, wegen Hausfriedensbruchs, Widerstands gegen die Staatsgewalt, vorsätzlicher Brandstiftung oder Zuwiderhandlungen gegen Verbote oder Sicherungsmaßregeln gegen die Einführung oder Verbreitung ansteckender Krankheiten oder Viehseuchen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einer Woche verurteilt sind, wenn seit Verbüßung der Strafe fünf Jahre noch nicht verflossen sind. Anderen Personen als den hier erwähnten darf der Legitimationsschein nicht verweigert werden. Wegen Verweigerung des Legitimationsscheines ist der Rekurs zulässig, über den nach Maßgabe der Vorschriften, die bei gewerblichen Konzessionserteilungen gelten, entschieden wird²⁶. Eine polizeiliche

²¹ Pr.G. §§ 18, 19, 23. Vgl. über die in dieser Beziehung auftretenden strafrechtlichen Fragen v. Liszt S. 82.

²² Gew.O. § 43. Strafbestimmungen § 148 Nr. 5.

²³ Gew.O. §§ 43, 57 Nr. 1, 2, 4.

²⁴ Ausgenommen, wenn es sich um den Ernährer einer Familie handelt. Novelle von 1896. Früher hieß es: Minderjährige.

²⁵ Gew.O. §§ 43, 57 a, 63 Abs. 1.

²⁶ Gew.O. §§ 43, 63. In Preußen findet in diesen Fällen das Verwaltungsstreitverfahren statt (Z.G. vom 1. Aug. 1883 § 116), ebenso in Württemberg kraft der Generalklausel in Art. 13 des Gesetzes vom 16. Dezember 1876.

Erlaubnis wird nicht erfordert für die Verteilung von Druckschriften, die für Wahlzwecke bei der Wahl zu gesetzgebenden Körperschaften, d. h. Reichstag, Landtagen, Bürgerschaften bestimmt sind. Diese Freiheit besteht jedoch nur von der amtlichen Bekanntmachung des Wahltages bis zur Beendigung des Wahlaktes²⁷.

Verboten ist es, an öffentlichen Orten Druckschriften gewerbsmäßig zu verbreiten, die in sittlicher oder religiöser Beziehung Ärgernis zu geben geeignet sind oder mittelst Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden, oder in Lieferungen erscheinen, wenn nicht der Gesamtpreis auf jeder einzelnen Lieferung an einer in die Augen fallenden Stelle bestimmt verzeichnet ist. Wer Druckschriften, andere Schriften und Bildwerke im Umherziehen feilbieten will, muß der zuständigen Behörde ein Verzeichnis der Gegenstände vorlegen und darf nur die Druckschriften und anderen Gegenstände führen, die in dem Verzeichnis enthalten sind²⁸.

b) Für die nicht gewerbsmäßige Verbreitung von Druckschriften an öffentlichen Orten ist eine vorherige Erlaubnis nicht erforderlich. Sie darf den Personen verboten werden, welchen die Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Verbreitung versagt werden kann. Eine Ausnahme besteht auch hier für die Verbreitung von Druckschriften für Wahlzwecke zur Wahlzeit²⁹.

c) Weitere Beschränkungen der Verbreitung von Preßerzeugnissen an öffentlichen Orten sind auf Grund landesgesetzlicher Vorschriften möglich. Das Reichspreßgesetz behält der Landesgesetzgebung das Recht vor, Bestimmungen über Bekanntmachungen, Plakate und Aufrufe zu erlassen³⁰. Bekanntmachungen sind für das Publikum bestimmte Mitteilungen aller Art, Plakate sind Preßerzeugnisse, die durch Anschlagen, Anheften oder Ausstellen zur allgemeinen Kenntnis gebracht werden sollen, Aufrufe sind Aufforderungen zu einer bestimmten Tätigkeit oder einem bestimmten Verhalten. Die landesgesetzlichen Bestimmungen können sich auf das öffentliche Anschlagen, Anheften und Ausstellen und auf die öffentliche unentgeltliche Verteilung beziehen³¹. Durch die Vorschrift des Reichspreßgesetzes sind aber nur die Bestimmungen der vor seinem Erlaß bestehenden Landesgesetze aufrechterhalten worden, die sich speziell auf Bekanntmachungen, Plakate und Aufrufe beziehen³². Dagegen ist es nicht zulässig, Vorschriften

²⁷ Gew.O. § 43. Hier werden außer den Druckschriften zu Wahlzwecken auch noch Stimmzettel erwähnt. Diese Bestimmung hat aber ihre Erledigung durch das R.G. vom 12. März 1884 gefunden, wonach Stimmzettel überhaupt nicht als Druckschriften im Rechtssinne behandelt werden.

²⁸ Gew.O. §§ 42a, 56 Nr. 12, 148 Nr. 5.

²⁹ Gew.O. §§ 43, 148 Nr. 5; Pr.G. § 5.

³⁰ Pr.G. § 30.

³¹ Für den Verkauf der gedachten Druckschriften sind also lediglich die Bestimmungen der Gewerbeordnung maßgebend. Dieser Punkt hat aber nur geringe praktische Bedeutung, da Bekanntmachungen, Plakate und Aufrufe in der Regel nicht den Gegenstand des Verkaufes zu bilden pflegen.

³² Eine Übersicht dieser landesgesetzlichen Vorschriften gibt v. Liszt S. 58, Marquardsen S. 257, Thilo S. 117, Berner S. 326. v. Schwarze-Appelius S. 247.

der früheren Landesgesetze, die allgemeine Beschränkungen der öffentlichen Verbreitung von Druckschriften enthalten, nach dem Inkrafttreten des Reichspreßgesetzes in bezug auf Bekanntmachungen, Plakate und Aufrufe noch als fernerhin in Kraft befindlich zu behandeln³³. Auch die Befugnis der Landesgesetzgebung, neue Bestimmungen über den Verkehr mit Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen zu erlassen, umfaßt nur das Recht, sachliche Beschränkungen dieses Verkehrs einzuführen, insbesondere die Verbreitung gewisser Arten dieser Druckschriften zu verbieten oder von einer polizeilichen Erlaubnis abhängig zu machen. Dagegen erscheint es nicht zulässig, auf dem Wege der Landesgesetzgebung die Verbreitung von Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen solchen Personen zu untersagen, die nach Maßgabe der reichsgesetzlichen Vorschriften zur Verbreitung von Druckschriften befugt sind³⁴. Aber

³³ Dies wird namentlich für das Gebiet des preußischen Rechtes von Wichtigkeit. Das preuß. G. über die Presse vom 12. Mai 1851 § 9 verbot Anschlagzettel und Plakate mit Ausnahme solcher, deren Inhalt in Ankündigungen über gesetzlich nicht verbotene Versammlungen, über öffentliche Vergnügungen, über gestohlene, verlorene und gefundene Sachen, über Verkäufe oder in anderen Nachrichten für den gewerblichen Verkehr bestand, und mit Ausnahme amtlicher Bekanntmachungen öffentlicher Behörden. In § 10 wurde für jede Verbreitung von Druckschriften an öffentlichen Orten das Erfordernis einer polizeilichen Erlaubnis aufgestellt. Nach Maßgabe der obigen Ausführungen ist nun allerdings der § 9 des preußischen Preßgesetzes durch § 30 des Reichspreßgesetzes aufrecht erhalten worden. (Vgl. auch O.V.G. 5, 413.) Der § 10 ist dagegen seinem vollen Inhalte nach durch § 43 der Gew.O. und § 5 des Pr.G. ersetzt worden. (Vgl. auch Anm. 34.) Die Bestimmungen dürfen nach Lage der Reichsgesetzgebung selbst auf Bekanntmachungen, Plakate und Aufrufe nicht mehr angewendet werden. Noch viel weniger kann natürlich der Fortbestand des ganzen § 10 behauptet werden, denn, soweit er sich auf andere Druckschriften als Bekanntmachungen, Plakate und Aufrufe bezieht, berührt er ein Gebiet, das überhaupt gänzlich außerhalb des Bereiches der Landesgesetzgebung liegt. Die frühere preußische Praxis ging allerdings von anderen Anschauungen aus und betrachtete den § 10 noch als in Geltung befindlich. (Vgl. die Mitteilungen des Abg. Traeger in der Reichstagsitzung vom 12. April 1883. Sten. Ber. 3, 1879 ff.) Diese Praxis muß aber als unberechtigt bezeichnet werden.

³⁴ Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des § 30 des Pr.G. Die Regierungsvorlage vom 11. Febr. 1874 (Sten. Ber. 3, 135 ff.) stellte in § 3 für die nicht gewerbsmäßige Verbreitung von Preßerzeugnissen an öffentlichen Orten ganz allgemein das Erfordernis einer polizeilichen Genehmigung auf. In § 14 beschränkte sie die Befugnis zum Anheften, Anschlagen und der unentgeltlichen Verteilung von Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen auf amtliche Bekanntmachungen, Ankündigungen über nicht verbotene Versammlungen, gestohlene, verlorene und gefundene Sachen, Verkäufe, Vermietungen und andere Nachrichten für häusliche Zwecke und den gewerblichen Verkehr. An Stelle des § 3 der Regierungsvorlage setzte die Kommission den jetzigen § 5 des Preßgesetzes, der eine Erlaubnis nicht für notwendig erklärt, sondern nur die Zulässigkeit eines Verbotes ausspricht, und zwar mit der Motivierung, daß dadurch für die Kontrolle über die mit dem nicht gewerbsmäßigen Vertrieb von Preßerzeugnissen sich beschäftigenden Personen ausreichend gesorgt sei (Kommiss. Ber. vom 10. März 1874. Sten. Ber. S. 251). Der betreffende Paragraph wurde vom Reichstage ohne Debatte angenommen und auch von der Regierung nicht weiter bekämpft (Sitzung vom 16. März 1874. Sten. Ber. 1, 389). An Stelle des § 14 der Regierungsvorlage schlug die Kommission eine Fassung vor, welche die Plakate völlig freigab und nur die Ablieferung eines Pflichtexemplars vorschrieb (Kommiss. Ber. S. 252, 259). Diese Fassung wurde vom Reichstage in

auch der sachliche Geltungsbereich der Landesgesetzgebung ist durch reichsgesetzliche Festsetzung insoweit beschränkt worden, als die Verteilung von Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen zu Wahlzwecken während der Wahlzeit und die nicht gewerbsmäßige Verteilung von Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen in geschlossenen Räumen, auch wenn diese sonst den Charakter öffentlicher Orte haben, von einer polizeilichen Erlaubnis nicht abhängig gemacht, demnach auch nicht durch eine allgemeine gesetzliche Bestimmung verboten werden darf³⁵.

2. Der Handel mit Druckschriften im Umherziehen (Kolportage) unterliegt, wenn er gewerbsmäßig betrieben wird, den Vorschriften der Gewerbeordnung über den Gewerbebetrieb im Umherziehen³⁶.

3. Von jeder Nummer einer periodischen Druckschrift hat der Verleger, sobald die Austeilung oder Versendung beginnt (nicht vorher), ein Pflichtexemplar unentgeltlich an die Polizeibehörde des Ausgabeortes abzuliefern, die hierüber sofort eine Bescheinigung zu erteilen hat³⁷. Die Verpflichtung besteht nicht bei Druckschriften, die ausschließlich den Zwecken der Wissenschaft, der Kunst, des Gewerbes oder der Industrie dienen, bei Publikationen der Reichs-, Staats- und Gemeindebehörden, des Reichstages und der Landesvertretungen mit amtlichen Mitteilungen und bei den für Redaktionen bestimmten Korrespondenzen³⁸.

III. Der Inhalt der Druckschriften. Gewisse Mitteilungen müssen von der Presse gebracht werden, während andere ihr untersagt sind.

zweiter Beratung angenommen (Sitzung vom 19. März 1874. Sten. Ber. 1, 430), in dritter Beratung aber wegen des Widerspruches der verbündeten Regierungen wieder aufgegeben und an ihre Stelle die hier in Frage stehende Bestimmung des jetzigen § 30 gesetzt. (Sitzungen vom 24. und 25. April 1874. Sten. Ber. 2, 1101 und 1118.) Wie der Abg. Dr. Marquardsen im Namen der Antragsteller in dritter Beratung ausführte (Sten. Ber. S. 1084), sollte sie lediglich die Bestimmungen in § 14 der Regierungsvorlage ersetzen, also nur auf die sachlichen Beschränkungen des Plakatwesens Bezug haben. Demnach kann nicht angenommen werden, daß dadurch der Landesgesetzgebung die Befugnis gegeben ist, gegenüber den Bestimmungen des § 43 der Gew.O. und des § 5 des Pr.G. noch weitere persönliche Beschränkungen eintreten zu lassen. Vgl. auch v. Liszt S. 57.

³⁵ Gew.O. § 43. Hier werden allerdings nicht nur Bekanntmachungen, Plakate und Aufrufe, sondern ganz allgemein Druckschriften zu Wahlzwecken, ferner Stimmzettel, bei der Verbreitung in geschlossenen Räumen neben Druckschriften auch noch andere Schriften und Bildwerke erwähnt. Diese Ausführungen, die durch die N. 13 erwähnte Praxis der preußischen Behörden veranlaßt sind (vgl. die Ausführungen des Abg. Traeger in der Reichstagssitzung vom 12. April 1883. Sten. Ber. 3, 1879 und des Abg. Richter-Hagen in der Reichstagssitzung vom 1. Juni 1883. Sten. Ber. 4, 2723), müssen vom Standpunkte des geltenden Rechtes aus als überflüssig bezeichnet werden. Denn die Landesgesetzgebung besitzt keinerlei Befugnis, für die unentgeltliche Verteilung von anderen Druckschriften als Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen irgend welche Beschränkungen einzuführen. Für Stimmzettel ist die Frage außerdem durch das R.G. vom 12. März 1884 erledigt:

³⁶ Gew.O. §§ 55 ff.

³⁷ Pr.G. § 9.

³⁸ Pr.G. §§ 9, 12, 13.

1. Eine Verpflichtung zur Aufnahme bestimmter Mitteilungen besteht nur für die periodische Presse mit Ausnahme der amtlichen Mitteilungen und Korrespondenzen für Redaktionen³⁹. Die Verpflichtung liegt dem verantwortlichen Redakteur ob. Sie besteht für amtliche Bekanntmachungen und für Berichtigungen von Tatsachen.

Amtliche Bekanntmachungen öffentlicher Behörden (Reichs-, Staats- und Kommunalbehörden) müssen auf deren Verlangen in jede periodische Druckschrift, die überhaupt Anzeigen aufnimmt, gegen Erstattung der üblichen Einrückungsgebühren aufgenommen werden, und zwar in eine der beiden nächsten Nummern des Blattes⁴⁰.

Die Verpflichtung des Redakteurs zur Aufnahme einer Berichtigung von Tatsachen⁴¹ ist an folgende Voraussetzungen geknüpft: a) Gegenstand der Berichtigung muß eine Tatsache, nicht etwa ein Urteil oder eine Kritik sein; b) die betreffende Tatsache muß in der periodischen Druckschrift mitgeteilt sein. Gleichgültig ist es, ob die Mitteilung den Charakter einer Originalmitteilung hat oder ob sie einer anderen periodischen Druckschrift entlehnt ist. Dagegen besteht die Verpflichtung nicht, wenn die betreffende Zeitung die Tatsache nicht selbst mitteilt, sondern nur über die Mitteilung einer anderen Person oder Zeitung referiert⁴². c) Das Verlangen der Berichtigung muß von der beteiligten öffentlichen Behörde oder Privatperson, auf die sich die mitgeteilte Tatsache bezieht, gestellt sein. d) Die Berichtigung muß vom Einsender unterzeichnet sein. e) Sie darf keinen strafbaren Inhalt haben. f) Sie muß sich auf tatsächliche Angaben beschränken. Enthält sie neben den tatsächlichen Angaben noch irgendwelche andere Bestandteile (Kritiken, Urteile), so ist der Redakteur berechtigt, die ganze Berichtigung zurückzuweisen. Dagegen braucht die Berichtigung nicht in derselben Sprache wie der zu berichtigende Artikel abgefaßt zu sein⁴³. Beim Vorhandensein dieser Voraussetzungen muß die Aufnahme in folgender Weise geschehen: a) ohne Einschaltungen und Weglassungen, b) in der nach Empfang der Einsendung nächstfolgenden, für den Druck nicht bereits abgeschlossenen Nummer, c) in demselben Teile der Druckschrift, in dem der zu berichtigende Artikel abgedruckt ist,

³⁹ Pr.G. §§ 10, 11, 12, 13.

⁴⁰ Pr.G. § 10.

⁴¹ Pr.G. § 11.

⁴² v. Liszt S. 97. Welcher dieser beiden Fälle vorliegt, ist facti quaestio und nach richterlichem Ermessen zu entscheiden. Keinesfalls kann man, wie v. Liszt will, behaupten, daß schon die bloße Angabe der Quelle von der Verpflichtung zur Berichtigung befreie. — Unter diesen Gesichtspunkt fallen auch die wahrheitsgetreuen Mitteilungen von Äußerungen einzelner Redner in parlamentarischen Versammlungen, bei Gerichtsverhandlungen usw. — v. Schwarze-Appellius S. 102; Kloepffel S. 335; Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit. 1899; Frank § 12.

⁴³ Dies ergibt sich aus der Ablehnung des Amendements v. Donimirski, in der Reichstagssitzung vom 18. März 1874 (Sten. Ber. S. 420). Vgl. Marquardsen S. 86; Berner S. 236; Koller S. 85. — A. A.: v. Liszt S. 99, R.L. 3, 144.

d) mit derselben Schrift, e) kostenfrei, soweit nicht die Entgegnung den Raum der zu berichtenden Mitteilung überschreitet. Für die über dies Maß hinausgehenden Zeilen sind die üblichen Einrückungsgebühren zu entrichten, für welche die in Frage stehende periodische Druckschrift Anzeigen aufnimmt. Nimmt sie keine Anzeigen auf, so sind die Sätze anzuwenden, nach denen die Gebühren von gleichartigen und am selben Orte erscheinenden periodischen Druckschriften erhoben werden. Nötigenfalls hat ihre Feststellung durch Sachverständige stattzufinden.

Weigert sich der Redakteur einer periodischen Druckschrift, amtliche Bekanntmachungen oder Berichtigungen aufzunehmen, so kann er durch gerichtliches Erkenntnis dazu angehalten werden. Ist die Verweigerung in gutem Glauben geschehen, so hat sich das gerichtliche Erkenntnis auf die Anordnung der Aufnahme zu beschränken. Andernfalls trifft den Redakteur Strafe. Die strafrechtliche Verfolgung tritt nur auf Antrag ein⁴⁴.

2. Die Verbote gewisser Mitteilungen beruhen auf allgemeinen gesetzlichen Vorschriften und auf Anordnung des Reichskanzlers.

Gesetzlich verboten sind: a) Aufforderungen zur Aufbringung der wegen einer strafbaren Handlung erkannten Geldstrafen und Kosten, sowie Bescheinigungen über den Empfang der zu solchen Zwecken gezahlten Beiträge⁴⁵. b) Die Veröffentlichung der Anklageschrift oder anderer amtlicher Schriftstücke eines Strafprozesses, bevor sie in öffentlicher Verhandlung kundgegeben sind oder das Verfahren sein Ende erreicht hat⁴⁶. Der öffentlichen Kundgebung der Schriftstücke selbst steht die in öffentlicher Sitzung erfolgte Mitteilung der in ihnen enthaltenen Tatsachen gleich. Die Beendigung des Verfahrens kann durch rechtskräftiges Urteil oder durch Einstellungsbeschluß erfolgen. Zuwiderhandlungen gegen diese Verbote haben Strafe zur Folge; im ersteren Falle ist außerdem der Ertrag der Sammlung der Armenkasse des betreffenden Ortes für verfallen zu erklären⁴⁷.

Durch Anordnung des Reichskanzlers können verboten werden: Veröffentlichungen über Truppenbewegungen und Verteidigungsmittel in Zeiten des Krieges und der Kriegsgefahr⁴⁸. Über das Vorhandensein der Voraussetzungen, insbesondere darüber, ob eine Kriegsgefahr vorliegt, entscheidet der Reichskanzler nach seinem Ermessen. Die Anordnung hat den Charakter einer Verordnung; sie ist öffentlich bekannt zu machen.

⁴⁴ Pr.G. § 19.

⁴⁵ Pr.G. § 16.

⁴⁶ Pr.G. § 17. Vgl. R.Str. 9, 193; 14, 340. Über den Begriff des Strafprozesses vgl. v. Schwarze-Appelius § 17 S. 90. Auf ehren- und disziplinargerichtliches Verfahren bezieht sich die Bestimmung nicht, auch nicht auf administrative Untersuchungen (z. B. auch wegen Steuerübertretungen durch die Verwaltungsbehörde) vgl. v. Schwarze-Appelius S. 91; Stenglein § 17⁴; nach R.Str. 28, 141 gehören auch polizeiliche Verfügungen zum Strafprozeß. Vgl. R.Str. 3, 42; 22, 273.

⁴⁷ Pr.G. §§ 16, 18.

⁴⁸ Pr.G. § 15.

Über die Art der Publikation enthält das Gesetz keine näheren Vorschriften; der Reichskanzler kann sich für die Publikation des Reichsgesetzblattes, aber auch anderer öffentlicher Organe bedienen. Die Publikation durch das Reichsgesetzblatt hat zur Folge, daß Berufung auf Unkenntnis des Verbotes ausgeschlossen wird⁴⁹, Zuwiderhandlungen gegen das Verbot sind strafbar und begründen die Berechtigung der Polizei zur vorläufigen Beschlagnahme⁵⁰.

IV. Das Reichsgesetz über die Presse kennt, dem von ihm angenommenen Standpunkte des Repressivsystems entsprechend, ein administratives Verbot von Preßerzeugnissen nur gegenüber ausländischen periodischen Druckschriften⁵¹. Dieses Verbot hat aber nicht den Charakter einer Präventiv-, sondern den einer administrativen Repressivmaßregel⁵²; es tritt an die Stelle der bei ausländischen Zeitungen in der Regel unausführbaren gerichtlichen Bestrafung. Die Voraussetzung des Verbotes ist, daß gegen eine Nummer (Stück, Heft) der betreffenden Zeitschrift zweimal binnen Jahresfrist eine Verurteilung auf Grund der §§ 41 und 42 des Reichsstrafgesetzbuches stattgefunden hat, d. h. daß wegen Unausführbarkeit der Verfolgung oder Verurteilung einer bestimmten Person lediglich auf Unbrauchbarmachung der Exemplare, Platten und Formen erkannt ist. Die beiden Verurteilungen müssen wegen zweier verschiedener Nummern derselben Druckschrift und zwar nacheinander erfolgt sein; nicht notwendig ist es, daß das zweite Delikt die strafrechtlichen Erfordernisse des Rückfalls an sich trage⁵³. Für die Berechnung des Zeitraumes ist die Fällung des Erkenntnisses erster Instanz maßgebend. Die Befugnis zum Erlaß des Verbotes steht dem Reichskanzler innerhalb zweier Monate nach Eintritt der Rechtskraft des letzten Erkenntnisses zu. Der Reichskanzler kann das Verbot erlassen, braucht es aber nicht zu tun. Ob er von seiner Befugnis Gebrauch machen will, ist eine Zweckmäßigkeitsfrage, die er nach seinem Ermessen zu entscheiden hat. Zeitlich kann sich das Verbot auf die Dauer von zwei Jahren erstrecken; es kann auch auf kürzere Zeit erlassen werden. Ebenso steht dem Reichskanzler die Befugnis zu, ein erlassenes Verbot wieder aufzuheben. Inhaltlich hat das Verbot die fernere Verbreitung der Druckschrift zum Gegenstande. Verboten ist die Verbreitung von solchen Nummern, die nach dem Erlaß des Verbotes erschienen sind. Nicht verboten ist dagegen die Reproduktion ihres Inhaltes. Das Verbot muß öffentlich bekannt gemacht werden. Nähere

⁴⁹ Berner S. 249 will Berufung auf Unkenntnis überhaupt nicht zulassen, v. Liszt S. 167 dagegen erklärt sie unbedingt für zulässig.

⁵⁰ Pr.G. §§ 18, 23.

⁵¹ Pr.G. § 14.

⁵² v. Liszt S. 108 meint, die Maßregel habe einen Präventivcharakter, weil sich das Verbot nur auf die nach der Bekanntmachung erschienenen Nummern erstrecke. Dieser Umstand ist aber für die Frage, ob Präventiv- oder Repressivmaßregel, nicht entscheidend. Es kommt dabei lediglich auf den Zweck an. Der Zweck des Verbotes ist aber nicht, künftige Rechtsverletzungen zu verhüten, sondern begangene zu bestrafen.

⁵³ Dies behaupten Berner S. 248 und v. Liszt S. 117; das Gesetz selbst bietet dafür keine Anhaltspunkte.

Bestimmungen über die Art der Publikation sind in dem Gesetze nicht enthalten, es entscheidet das Ermessen des Reichskanzlers. Der Reichskanzler kann sich zum Zweck der Publikation des Reichsgesetzblattes bedienen; nur in diesem Falle ist jede Berufung auf Unkenntnis des Verbotes ausgeschlossen⁵⁴. Zuwiderhandlungen gegen das Verbot haben Strafe zur Folge und begründen das Recht der Polizeibehörde zur vorläufigen Beschlagnahme⁵⁵. Wird an Stelle der verbotenen Druckschrift eine Druckschrift unter verändertem Titel herausgegeben, die sich sachlich als dieselbe darstellt, so kann nicht nur das Verbot des Reichskanzlers auf sie erstreckt werden, es ist auch ihre Verbreitung strafbar, wenn sich der Verbreiter der Identität beider Druckschriften bewußt gewesen ist⁵⁶.

V. Die Beschlagnahme von Preßerzeugnissen ist eine Besitzergreifung durch obrigkeitliche Organe. Sie kommt als richterliche und als nichtrichterliche Maßregel vor.

1. Die richterliche Beschlagnahme ist eine strafprozessuale Maßregel. Eine definitive Beschlagnahme erfolgt im Strafprozeß, um ein richterliches Urteil zu vollstrecken, das die Unbrauchbarmachung eines Preßerzeugnisses oder der zu seiner Herstellung bestimmten Platten und Formen anordnet. Eine vorläufige richterliche Beschlagnahme hat den Zweck, Beweismittel für die Untersuchung zu beschaffen oder die Ausführung eines künftigen Strafurteiles, das auf Unbrauchbarmachung des Preßerzeugnisses oder der zu seiner Herstellung bestimmten Platten und Formen lauten könnte, zu sichern. Für diese Beschlagnahme sind in erster Linie die Bestimmungen der Strafprozeßordnung maßgebend⁵⁷, soweit sie nähere Vorschriften nicht enthält, kommen die Bestimmungen des Preßgesetzes in Betracht⁵⁸.

2. Die nichtrichterliche Beschlagnahme hat den Charakter eines Verwaltungsaktes und zwar einer vorläufigen Maßregel im Interesse einer künftigen strafprozessualen Untersuchung. Nach den Bestimmungen des Reichspreßgesetzes ist die Polizeibehörde und die Staatsanwaltschaft befugt, eine Beschlagnahme vorzunehmen⁵⁹:

a) wenn eine Druckschrift den Erfordernissen nicht entspricht, die für ihre äußere Form bestehen, d. h. wenn auf ihr der Name oder Wohnort des Druckers, Verlegers, Verfassers, Herausgebers oder verantwortlichen Redakteurs nicht enthalten ist, obgleich sie zu der Klasse der Druckschriften gehört, für welche diese Angaben vom Gesetze gefordert werden. Auch wenn mehrere Redakteure genannt sind, ohne daß der Teil, für den jeder die Verantwortlichkeit übernimmt, genau bezeichnet wird, ist eine Beschlagnahme zu-

⁵⁴ Auch in dieser Frage stehen sich die Ansichten von Berner S. 249 und v. Liszt S. 109 gegenüber. Vgl. Anm. 49.

⁵⁵ Pr.G. §§ 18, 23.

⁵⁶ v. Liszt S. 110.

⁵⁷ R.Str.P.O. §§ 94 ff. v. Liszt S. 121.

⁵⁸ Von den Bestimmungen des Pr.G. finden §§ 27 und 28 auch auf die richterliche Beschlagnahme Anwendung.

⁵⁹ Pr.G. § 23.

lässig. Sie darf dagegen nicht erfolgen, weil die als Redakteur genannte Person die gesetzlichen Eigenschaften nicht besitzt, noch weil sie ein sog. Scheinredakteur ist⁶⁰;

b) wenn eine ausländische periodische Druckschrift entgegen einem vom Reichskanzler erlassenen Verbote verbreitet wird;

c) wenn eine Druckschrift trotz eines vom Reichskanzler erlassenen Verbotes Mitteilungen über Truppenbewegungen und Verteidigungsmittel bringt;

d) wenn eine Druckschrift eine Aufforderung zu hochverräterischen Handlungen, eine Majestätsbeleidigung oder eine unzüchtige Abbildung oder Darstellung enthält;

e) wenn eine Druckschrift eine Aufforderung zu einer strafbaren Handlung oder eine Anreizung verschiedener Klassen der Bevölkerung zu Gewalttätigkeiten gegeneinander enthält und dringende Gefahr besteht, daß bei Verzögerung der Beschlagnahme diese Aufforderung oder Anreizung ein Verbrechen oder ein Vergehen unmittelfach zur Folge haben würde.

Da in den vorstehenden Fällen der Grund der Beschlagnahme eine strafbare Handlung ist, eine solche aber erst dann vorliegt, wenn mit der Verbreitung des Preßerzeugnisses begonnen wird, so ist der Beginn der Verbreitung eine notwendige Voraussetzung für die Zulässigkeit der vorläufigen Beschlagnahme⁶¹. Daraus, daß es sich hier stets um ein spezielles Delikt handelt, erklärt sich ferner die der Polizeibehörde auferlegte Verpflichtung, bei der Beschlagnahme die sie veranlassenden Stellen der Schrift unter Anführung der verletzten Gesetze zu bezeichnen⁶². Eine Konsequenz dieses Umstandes ist auch die Vorschrift, daß trennbare Bestandteile der Druckschrift, die nichts Strafbares enthalten, von der Beschlagnahme auszuschließen sind⁶³.

Über das Vorhandensein der Voraussetzungen entscheidet zunächst das Ermessen der Polizeibehörde. Diese Entscheidung ist jedoch nur eine vorläufige; die definitive liegt in den Händen des Gerichtes. Zum Zweck der schleunigen Herbeiführung einer gerichtlichen Entscheidung enthält das Gesetz folgende Vorschriften. Ist die Beschlagnahme von der Polizei ausgegangen, so muß die Verhandlung spätestens binnen 12 Stunden an die Staatsanwaltschaft abgesandt werden. Diese hat sofort die Wiederaufhebung der Beschlagnahme anzuordnen oder binnen 12 Stunden nach Empfang der Verhandlungen die gerichtliche Bestätigung zu beantragen. Ist die Beschlagnahme von der Staatsanwaltschaft verfügt, so muß

⁶⁰ In § 23 des Pr.G. ist die Beschlagnahme nur gestattet, wenn die Druckschrift den Vorschriften der §§ 6 und 7 nicht entspricht. Die zuletzt angeführten Bestimmungen sind dagegen in den §§ 8 und 18 des Pr.G. enthalten.

⁶¹ In dieser Beziehung herrscht Übereinstimmung; v. Liszt S. 123 weicht nur insofern ab, als er in dem unter 1 behandelten Falle den Beginn der Verbreitung nicht für notwendig erachtet, sondern schon bei der Ausgabe die Beschlagnahme für zulässig hält. Dagegen ist einzuwenden, daß eine scharfe Scheidung zwischen Ausgabe und Verbreitung nicht möglich ist, die Ausgabe vielmehr als Beginn der Verbreitung erscheint.

⁶² Pr.G. § 27.

⁶³ Pr.G. § 27.

sie die gerichtliche Entscheidung binnen 24 Stunden beantragen. Das Gericht hat in allen Fällen spätestens 24 Stunden nach Empfang des Antrages die Entscheidung zu erlassen, die auf Bestätigung oder auf Aufhebung der Beschlagnahme lauten muß. Die Beschlagnahme erlischt von selbst, wenn nicht bis zum Ablauf des fünften Tages nach ihrer Anordnung der bestätigende Gerichtsbeschuß der Behörde, welche die Beschlagnahme verfügt hat, zugegangen ist⁶⁴. Beschwerde ist nur über die vom Gericht bestätigte⁶⁵, nicht über die von ihm aufgehobene Beschlagnahme zulässig⁶⁶. Die bestätigte Beschlagnahme muß wieder aufgehoben werden, wenn nicht binnen zwei Wochen nach der Bestätigung die Strafverfolgung in der Hauptsache eingeleitet ist⁶⁷. Durch das Urteil in der Hauptsache findet die Beschlagnahme jedenfalls ihre Erledigung. Im Falle der Verurteilung ist die Unbrauchbarmachung der Exemplare, sowie der Platten und Formen auszusprechen. Dagegen hört mit der Freisprechung die Beschlagnahme von selbst auf, auch wenn diese Aufhebung nicht ausdrücklich im Urteil ausgesprochen sein sollte⁶⁸.

b) Vereine und Versammlungen¹.

§ 32.

Das deutsche Vereinsrecht² ist einheitlich geregelt durch das Vereinsgesetz vom 19. April 1908³.

⁶⁴ Pr.G. § 24. Über die Zuständigkeit des Gerichtes vgl. v. Liszt S. 125; v. Schwarze-Appellius S. 197 mit Literatur und Rechtsprechung.

⁶⁵ R.Str.P.O. § 346.

⁶⁶ Pr.G. § 25.

⁶⁷ Pr.G. § 26.

⁶⁸ Vgl. v. Liszt S. 128.

¹ Übersichten über die reichhaltige Literatur des Vereins- und Versammlungsrechts enthalten die Kommentare zum R.V.G., von denen namentlich zu nennen sind: Delius⁵ (1912); Friedenthal (1908); Heine (1908); Hieber-Bazille (1908); Lindenbergl (1909 in Stengleins straf. Nebenges.⁴ 1, 1); Müller-Schmid (1908); Romen (1908); v. Sartor (1908); Stier-Somlo (1909, enthält den Wortlaut der landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen). — Loening, Art. Vereins- und Versammlungsfreiheit H. d. St.³ S. 152; Jolly, Art. Vereine und Versammlungen W.¹ 2, 666; Dochow, Encyclop.⁷ Bd. 4.

² Rechtsentwicklung: Im Mittelalter bestand in Deutschland grundsätzlich Vereins- und Versammlungsfreiheit. Auch die Reichsgesetzgebung des 16. Jahrhunderts beschränkte sich noch darauf, Verbindungen zu rechtswidrigen und unerlaubten Zwecken zu verbieten (R.A. von 1555 §§ 43 und 44). Erst durch den Einfluß des römischen Rechtes entstanden Beschränkungen. Unter den Juristen bildete sich die Theorie aus, daß alle nicht ausdrücklich genehmigten Vereine unzulässig seien (vgl. die Literatur bei Gierke, Genossenschaftsrecht I, 873¹¹). Doch wurde die stillschweigende Duldung in der Regel der ausdrücklichen Genehmigung gleichgestellt. Das preußische allgemeine Landrecht legte der Regierung die Befugnis bei, alle Vereine durch Verfügungsverfügung zu verbieten; gesetzlich verboten waren solche Vereine, deren Zweck der gemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zuwiderliefe, und geheime Gesellschaften (A.L.R., Teil II, Tit. 6, §§ 3 und 4; Tit. 29, §§ 184 und 185). Später wurde dieses Verbot, namentlich infolge des Eindruckes, welchen die Ereignisse der französischen Revolution hinterlassen hatten, auf alle politischen Vereine ausgedehnt. (Ed. vom 20. Okt. 1798, von neuem eingeschärft und auf die 1815 erworbenen Provinzen ausgedehnt durch V. vom 6. Januar 1816.)

I. Vereine⁴ sind dauernde freiwillige Verbindungen mehrerer Personen zu einem bestimmten Zweck. Die Bildung von Vereinen ist frei⁵, sie bedürfen keiner Erlaubnis der Verwaltungsbehörde,

Auch die Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts blieb bis zum Jahre 1848 auf dem Standpunkte stehen, daß politische Vereine möglichst zu unterdrücken seien, während Vereinen, die sich zu anderen Zwecken bildeten, Hindernisse nicht in den Weg gelegt wurden. Insbesondere behielt das preußische Edikt vom 20. Oktober 1798 bis zum Jahre 1848 unveränderte gesetzliche Geltung. Ein B.B. vom 5. Juli 1832 (G. v. Meyer, Corpus juris confederationis Germanicae 2, 250) verbot gleichfalls alle politischen Vereine. Er bestimmte ferner, daß außerordentliche Volksversammlungen und Volksfeste nur mit obrigkeitlicher Bewilligung stattfinden und bei denselben keine Reden politischen Inhaltes gehalten werden sollten.

Erst mit dem Jahre 1848 gelangte in Deutschland der Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit wieder zur Geltung. Er wurde in den Grundrechten des deutschen Volkes (R.Verf. von 1849 §§ 161 und 162) und in den Verfassungen und Gesetzen der Einzelstaaten ausgesprochen. Ein B.B. vom 13. Juli 1854 beabsichtigte, gleichartige Normen über die Behandlung der Vereine für alle deutschen Staaten aufzustellen. Er ist jedoch in vielen deutschen Staaten gar nicht eingeführt, in anderen nach Auflösung des Deutschen Bundes wieder beseitigt worden.

Das deutsche Vereinsrecht beruhte bisher auf landesgesetzlichen Vorschriften, die Gesetzgebung des Deutschen Reiches hatte eine systematische Regelung nicht unternommen, sondern nur gelegentlich in dasselbe eingegriffen (Wahlgesetz vom 31. Mai 1869, aufgehoben durch Ver.G. vom 19. April 1908 § 23; Gew.O. §§ 152, 153; G. vom 11. Dez. 1899 [R.G.Bl. S. 699]: Inländische Vereine jeder Art dürfen miteinander in Verbindung treten. Entgegenstehende landesgesetzliche Bestimmungen sind aufgehoben).

Die einheitliche Regelung brachte erst das Vereinsgesetz vom 19. April 1908. Vgl. Laband, Jahrb. d. öff. R. 3, 430: Obgleich das Vereinsgesetz die Vereins- und Versammlungsfreiheit in äußerst geringem Maße beschränkt, so hat es doch in der praktischen Handhabung zu zahlreichen Schwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Auslegung geführt. Es beruht dies zum großen Teil gewiß auf dem vorübergehenden, aber in der ersten Zeit nach Einführung des Gesetzes begreiflichen Mangel der Fähigkeit untergeordneter Polizeiorgane, sich in das neue ungewohnte Recht zu finden, zum Teil aber auch auf der unsicheren Abgrenzung des von dem Gesetz geregelten Gebietes polizeilicher Tätigkeit gegen andere Zweige der Polizei. Das aus heftigen parlamentarischen Kämpfen hervorgegangene Gesetz trägt deutliche Spuren dieses Ursprungs an sich.

³ Neben dem Reichsvereinsgesetz (R.V.G.), das abgesehen von einer Änderung des B.G.B. die öffentlichrechtliche Seite des Vereinsrechts regelt, haben folgende öffentlichrechtliche Bestimmungen des Reichsrechts Geltung behalten: Wahlgesetz f. d. Deutsche Reich vom 31. Mai 1869 § 17 (Abs. 2 wurde durch R.V.G. § 23 aufgehoben); R.Str.G.B. §§ 110, 111, 115, 116, 124, 125, 127, 128, 129; R.Milit.Ges. vom 2. Mai 1874 § 49 Abs. 2; R.Milit.Str.G.B. vom 2. Mai 1874 §§ 6, 92, 93, 101, 113; R.G., betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872; Gew.O. §§ 152, 153, 154a Abs. 1.

⁴ Vgl. § 27.

⁵ Dies gilt nur für Reichsdeutsche, Ausländern gegenüber gelten ebenfalls die Bestimmungen des R.V.G., die Polizei ist ihnen gegenüber aber nicht auf das Reichsrecht beschränkt. — Ausnahmen bestehen nicht mehr für Frauen, wohl aber für Personen unter 18 Jahren. Sie dürfen nicht Mitglieder politischer Vereine sein, nur an deren rein gesellschaftlichen Veranstaltungen teilnehmen und sind vom Besuche öffentlicher politischer Versammlungen ausgeschlossen (R.V.G. § 17). Militärpersonen ist die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen untersagt, Beamte haben zu unterlassen, was sich mit ihrer amtlichen Stellung nicht verträgt. Das Koalitionsrecht (Gew.O. §§ 152, 153) wird durch das R.V.G. nicht berührt, dergleichen nicht die landesrechtlichen Bestimmungen über die kirchlichen und

unterliegen jedoch gewissen Beschränkungen⁶ und können aufgelöst werden, wenn ihr Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft⁷. Die Auflösungsverfügung kann im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens oder des Rekurses angefochten werden⁸.

Ein politischer Verein ist ein Verein, der eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezweckt: Öffentliche Angelegenheiten werden zu politischen, sobald sie sich mit der Tätigkeit des Staates berühren. Bezweckt ein Verein eine Einwirkung auf die Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung des Staates, so ist er ein politischer¹⁰. Der politische Verein muß einen Vorstand und eine Satzung haben¹¹, aus der sich der Zweck des Vereins ersehen läßt. Die Satzung und ein Verzeichnis der Mitglieder des Vorstandes¹² ist vom Vorstände der zuständigen Polizeibehörde einzureichen¹³. Die Wahlvereine¹⁴ sind politische Vereine, gelten aber während der Wahlzeit nicht als solche¹⁵.

II. Versammlungen sind einmalige oder periodische Zusammenkünfte mehrerer Personen zur Erörterung bestimmter Angelegenheiten (Augenblicksverbände)¹⁶. Zu nichtöffentlichen Versammlungen werden nur bestimmte Personen — Mitglieder eines Vereins (Vereinsversammlungen), speziell eingeladene oder eingeführte

religiösen Vereine und Versammlungen, die Ausnahmebestimmungen für die Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des Belagerungszustandes oder innerer Unruhen, über die Verabredungen ländlicher Arbeiter und Dienstboten zur Einstellung oder Verhinderung der Arbeit und über die Sonn- und Festtagsruhe (R.V.G. § 24). Juristischen Personen ist das Recht, sich zu Vereinen zusammenzuschließen, durch das R.V.G. nicht gewährleistet.

⁶ Zur Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung gelangen die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts zur Anwendung. R.V.G. § 1 Abs. 2. — Die Polizeistunde findet auf Vereine und Versammlungen keine Anwendung (ebenso u. a. Stier-Somlo, Anschütz, Friedenthal, Lindenberg. A. M.: Delius⁵ S. 183; Wolzendorff, Pr.Verw.Bl. 32, 614).

⁷ R.V.G. § 2.

⁸ R.V.G. § 2.

⁹ R.V.G. § 3. Nähere Bestimmungen enthält das R.V.G. nicht.

¹⁰ van Calker, Zeitschrift f. Polit. 3, 299 (ohne die Rechtsprechung ausdrücklich zu erwähnen [Verwaltung im weiteren Sinne], ebenso) Anschütz, Preuß. Verf. 1, 529. — Zu den politischen Vereinen gehören u. a. der Flottenverein (vgl. namentlich Stier-Somlo S. 82), der Verein f. Sozialpolitik, denn die sozialpolitischen gehören zu den politischen Angelegenheiten, Bund der Landwirte (vgl. van Calker S. 316). Ob Gesang- und Turnvereine, die außer Landwirte (vgl. van Calker S. 316). Ob Gesang- und Turnvereine, die außer Landwirte in der Satzung angegebenen Zwecken noch eine bestimmte politische Gesinnung pflegen und somit zu politischen Vereinen werden, ergibt sich aus ihrem Verhalten.

¹¹ R.V.G. § 3.

¹² Nicht der übrigen Mitglieder des Vereins.

¹³ Die höhere Verwaltungsbehörde kann die Einreichung der Satzung in fremder Sprache gestatten.

¹⁴ Wahlvereine sind Personenmehrheiten, die vorübergehend zusammen-treten, um im Auftrage der Wahlberechtigten Vorbereitungen für bestimmte Wahlen zu den auf Gesetz oder Anordnung von Behörden beruhenden öffentlichen Körperschaften zu treffen. R.V.G. § 4.

¹⁵ Vom Tage der amtlichen Bekanntmachung des Wahltages bis zur Beendigung der Wahlhandlung.

¹⁶ Haenel, Deutsches Staatsrecht 1, 147; Friedenthal S. 18; Anschütz, Preuß. Verf. 1, 531.

Personen — zugelassen, bei öffentlichen Versammlungen findet eine derartige Beschränkung nicht statt.

Eine politische Versammlung ist eine Verbindung mehrerer Personen zur Erörterung politischer Angelegenheiten¹⁷. Der Veranstalter einer politischen Versammlung hat unter Angabe des Ortes und der Anfangszeit, nicht des Zweckes, mindestens 24 Stunden vor dem Beginn der Versammlung der Polizeibehörde eine mündliche oder schriftliche Anzeige zu erstatten, worüber diese sofort eine kostenfreie Bescheinigung auszustellen hat. Die Versammlung muß öffentlich sein, so daß eine unbestimmte Anzahl von Personen¹⁸ daran teilnehmen kann. Als Erörterungen können Vorträge ohne anschließende Besprechung, auch theatralische und gesangliche Aufführungen angesehen werden, wenn die Absicht besteht, auf die Teilnehmer in einem bestimmten Sinne einzuwirken. Gemeinsames Singen politischer Lieder ist kein Erörtern, kann aber als ein Einwirken angesehen werden¹⁹. Entspricht die öffentliche Bekanntmachung einer Versammlung den Erfordernissen der Landeszentralbehörde, erfolgt sie so, daß die Polizei bei vernünftiger Aufmerksamkeit die nötige Kenntnis²⁰ erlangen kann, so bedarf es keiner Anzeige. Versammlungen der Wahlberechtigten zum Betriebe der Wahlen bedürfen während der Wahlzeit²¹ keiner Anzeige, ebenso die Versammlungen der in §§ 152 und 154a Gew.-O. genannten Personen zum Zwecke der Erlangung und Erhaltung günstiger Arbeitsbedingungen²².

Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen bedürfen der Genehmigung der Polizeibehörde, die vom Veranstalter mindestens 24 Stunden vor dem Beginne unter Angabe der Zeit, des Ortes oder des Weges, den der Zug nehmen soll, nachzusuchen ist. Die Genehmigung²³ darf nur dann versagt werden, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist²⁴. Die Verweigerung der Genehmigung ist mit Angabe des Grundes dem Veranstalter sofort kostenfrei zu bescheinigen.

Der Gegensatz zu einer Versammlung unter freiem Himmel ist eine solche im geschlossenen Raum²⁵. Ein Aufzug besteht aus einer

¹⁷ R.V.G. § 5. — Über den Begriff „politische Angelegenheiten“ vgl. unter I. — Über die Personen, die an politischen Versammlungen nicht teilnehmen dürfen, vgl. Anm. 5.

¹⁸ Anschütz, Preuß. Verf. 1, 528: jedermann, tatsächlich, wenn auch nicht rechtlich.

¹⁹ Stier-Somlo S. 112: Die Erörterung ist eine besondere Art der Einwirkung.

²⁰ Worte des Staatssekretärs in der Kommission. Bericht S. 60.

²¹ Vgl. Anm. 14.

²² R.V.G. § 6 Abs. 2 u. 3.

²³ Es bedarf nicht nur der Anmeldung.

²⁴ Pr.O.V.G. 45, 451: wenn Tatsachen vorliegen, aus denen nach vernünftigem Ermessen eine nahe Möglichkeit der Verwirklichung der Gefahr besteht.

²⁵ Eine Versammlung in einem ummauerten Hof findet unter freiem Himmel statt, dagegen braucht der überdachte Versammlungsraum nicht nach allen vier Seiten abgeschlossen zu sein. Eine Versammlung bleibt eine Versammlung im geschlossenen Raume, wenn außerhalb des Versammlungsraumes sich befindende Personen an den Erörterungen teilnehmen, oder wenn die Versammlung aus

Anzahl von Personen, die sich zu einem bestimmten Zwecke auf Verkehrswegen, die im Gemeingebrauch stehen, bewegen²⁶. Das Bewegungsmittel ist nicht ausschlaggebend²⁷. Gewöhnliche Leichenbegängnisse und Hochzeitszüge bedürfen, wo sie hergebracht sind, keiner Anzeige oder Genehmigung²⁸.

Der Veranstalter einer öffentlichen politischen Versammlung kann ihre Leitung selbst übernehmen, einen Leiter bestimmen oder ihn durch die Versammlung wählen lassen. Der Leiter hat den Verlauf der Versammlung zu regeln, für Ruhe und Ordnung zu sorgen und kann die Versammlung auflösen. Die Teilnahme an öffentlichen Versammlungen hat unbewaffnet zu erfolgen. Die Verhandlungen sind in deutscher Sprache zu führen²⁹.

Zur Überwachung kann die Polizeibehörde zwei Beauftragte entsenden, denen ein angemessener Platz angewiesen werden muß, und zwar in jede öffentliche Versammlung³⁰, auch in die Versammlungen, die einer Anzeigepflicht³¹ nicht bedürfen³². Die Beauftragten haben die Versammlung zu überwachen und nötigenfalls unter Angabe des Grundes aufzulösen. Nach Auflösung einer Versammlung sind die Anwesenden verpflichtet, sich sofort zu entfernen.

c) Fremde¹.

§ 33.

I. Fremde oder Reisende sind Personen, die sich außerhalb ihres Wohnortes befinden². Der Paß³ hat nach dem jetzt in Deutsch-

nicht vorherzusehenden Umständen in einen mit dem Versammlungsraum zusammenhängenden umfriedeten Hof oder Garten verlegt wird (R.V.G. § 8). Diese Verlegung darf aber nicht von Anfang an beabsichtigt gewesen sein.

²⁶ Auch außerhalb der Ortschaften und auf Gewässern.

²⁷ Die Landeszentralbehörde kann bestimmen, wann Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge nicht der Genehmigung, sondern nur der Anzeige oder der öffentlichen Bekanntmachung bedürfen.

²⁸ R.V.G. § 9. — Ein Leichenbegängnis ist als außergewöhnliches anzusehen, wenn mit ihm eine politische Demonstration verbunden werden soll (rote Kranzschleifen mit außergewöhnlichen Aufschriften, Laienreden politischen Inhalts).

²⁹ R.V.G. § 12 (sog. Sprachenparagraph); ausgenommen von dieser Vorschrift sind internationale Kongresse und Wahlversammlungen; weitergehende Ausnahmen regelt die Landesgesetzgebung, insbesondere trifft sie die Bestimmungen über den Mitgebrauch der nichtdeutschen Sprache für die ersten zwanzig Jahre nach dem Inkrafttreten des R.V.G. auf Grund des § 12 Abs. 2.

³⁰ R.V.G. § 13.

³¹ Nach R.V.G. § 6 Abs. 2 u. 3.

³² A. M.: Anschütz, Preuß. Verf. 1, 520; Friedenthal S. 59; Delius S. 367.

¹ Stoerk-Loening, Art. Fremdenpolizei H. d. St. 4, 470; Laband, Reichsaufsicht über die Fremdenpolizei. D. J. Z. (1906) 11. 613, dagegen Dambitsch, Verfassung des Deutschen Reiches (1910) S. 123. — Vgl. auch § 23.

² Große Schwierigkeiten verursachen den Verwaltungsbehörden die umherwandernden Zigeuner. Einer mehrfach angeregten reichsrechtlichen Regelung bedarf es aber nicht, da man ihnen durch Polizeiverordnungen, wenn eine Ausweisung unzulässig ist, das Zusammenreisen allmählich verleiden kann, was in einzelnen Staaten, so in Württemberg und Baden, auch in Elsaß-Lothringen mit gutem Erfolg geschieht.

³ Brockhaus, Art. Paßpflicht R.L. 3, 18; Jolly, Art. Paßwesen W. 12, 206;

land geltenden Recht nicht mehr den Charakter einer Reise-erlaubnis⁴. Kein Reisender bedarf zum Eintritt in das Reichs-

Rehm, Art. Paßwesen; Seydel, H.P.Ö. 3, II. 336; Neumeyer, Internat. Verwaltungsrecht (1910) 1, 26.

⁴ Rechtsentwicklung: Im Mittelalter beschränkte sich die Tätigkeit der öffentlichen Gewalt in bezug auf Fremde auf die Gewährung von Schutz. Das Recht, Fremde zu schützen, erschien als ein Ausfluß des Rechts über den Landfrieden zu wachen. Es wurde als Geleitsrecht bezeichnet (Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte § 312, 2, 474 c). Die Landesherrn verwandelten es allmählich in ein nutzbares Recht. Sie erteilten bestimmten Personen ausdrücklich ihr Geleit, forderten von ihnen eine Abgabe und sorgten ihrerseits für Sicherheit der Landstraßen, nötigenfalls durch bewaffnete Begleitung. Wer trotz des vom Landesherrn zugesicherten Geleites beraubt wurde, hatte Anspruch darauf, den Schaden von diesem ersetzt zu erhalten (R.A. von 1559 § 34). Obwohl das Geleit mit Einführung des ewigen Landfriedens und Herstellung einer geordneten Gerichts- und Polizeiverwaltung eigentlich seine Bedeutung verloren hatte, erhielt es sich bis zum Ende des Reiches. Es wurde jedoch später eine reine Finanzquelle. An die Stelle des lebendigen Geleites trat das sog. tote Geleit, d. h. die Erteilung eines Geleitscheines. Die Annahme des Geleites stand in einzelnen Territorien im Belieben der Reisenden, in andern bestand ein Zwang zur Geleitung namentlich für Fuhrleute und reisende Kaufleute, vor allem solchen, die zur Messe reisten. (Pütter, Institutiones juris publici germanici § 339; Häberlin, Handbuch des deutschen Staatsrechtes 3, 26; Leist, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 213; Goenner, deutsches Staatsrecht § 385; Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht § 231.) Erst nach dem Untergange des Deutschen Reiches ist das Geleitsrecht durch die Gesetzgebung der einzelnen deutschen Staaten, größtenteils zur Rheinbundszeit, abgeschafft worden (Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes § 411 e).

Die Einrichtung der Pässe stammt aus der Zeit nach dem Dreißigjährigen Kriege. Anfangs wurden die Pässe nur von Personen gefordert, die aus verdächtigen Orten, namentlich aus solchen kamen, in denen Seuchen herrschten. Später machte man aus der Paßpflicht eine allgemeine Einrichtung und verlangte von jedem Reisenden, daß er einen Paß bei sich führe. Preuß. Instruktion vom 19. Januar 1725 (Mylius II, 3, 135); Instruktion vom 20. November 1730 (Mylius V, 5, 95); Sächs. Mandat vom 7. Dezember 1715 § 7 (Cod. August. I, 1846); Mandat vom 14. Dezember 1753 § 1 (Cod. August. I, Forts. I, 797); Württ. Gen. Ver. vom 11. September 1807 (Reyscher, Bd. XV, Abt. I, S. 136). Der Paß diente zur Legitimation des Reisenden, und die Paßeinrichtung hatte ursprünglich nur den Zweck, die Verbreitung von schlechtem Gesindel zu hindern. Die Pässe erlangten jedoch allmählich unter dem Einfluß der französischen Gesetzgebung noch eine andere Bedeutung. Nach völkerrechtlichen Grundsätzen war jeder Staat berechtigt, Ausländern den Eintritt in sein Gebiet zu untersagen. Die Regierungen legten sich außerdem die Befugnis bei, ihren eigenen Untertanen das Reisen in das Ausland zu verbieten. Man betrachtete daher den einem Ausländer erteilten Paß als eine Erlaubnis zum Eintritt in das Staatsgebiet, während der einem Inländer zum Zweck einer Reise in das Ausland gewährte Paß als eine Genehmigung zum Austritt aus dem Staatsgebiet angesehen wurde. Die Folge dieses Standpunktes war, daß nur für den Eintritt in den Staat oder für den Austritt aus ihm ein Paß verlangt wurde, während für Inländer, die im Staate reisen wollten, bloße Legitimationskarten genühten. Auf diesem Standpunkte stehen namentlich die preußischen Paßgesetze aus dem Anfang des 19. Jahrhunderts: das Paßreglement vom 20. März 1813 und das Paßedikt vom 22. Juni 1817. Nur von gewissen Klassen der Bevölkerung wurden auch bei bloßen Reisen im Inland Pässe gefordert, namentlich von Handwerksgelesen. Da diese außerdem nach den Bestimmungen der Zunftordnungen eine gewisse Zeit gewandert, d. h. bei auswärtigen Meistern gearbeitet haben mußten, so wurde für sie eine besondere Einrichtung, die sog. Wanderbücher geschaffen, die gleichzeitig als Pässe und Arbeitsbücher dienten. Die paßpflichtigen Personen, einerlei ob Inländer oder Ausländer, waren ver-

gebiet, zum Austritt aus oder zu Reisen in demselben eines Passes⁵ oder sonst eines Reisepapieres, ein Grundsatz, der in gleicher Weise für Reichsangehörige und Ausländer gilt⁶. Die Verpflichtung der Reisenden, sich auf amtliches Erfordern über ihre Person zu legitimieren, ist durch die Aufhebung des Paßzwanges nicht beseitigt worden⁷. Diese Legitimation kann durch Pässe oder Paßkarten, aber auch durch andere Legitimationsurkunden erbracht werden. Der Paß ist demnach heute Legitimationspapier, eine öffentliche Beurkundung, durch welche der Inhaber auswärtigen, d. h. außerhalb seines Wohnsitzes befindlichen Behörden gegenüber seine Persönlichkeit nachweist. Da der Staat eine solche Legitimation unter Umständen fordert, so gewährt er auch die Mittel, sie zu erbringen. Deshalb ist jedem Reichsangehörigen ein Recht auf Erteilung von Reisepapieren beigelegt worden. Da andererseits eine Legitimation dieser Art nur von Reisenden gefordert wird, so haben auf die Erteilung nur solche Personen Anspruch, denen das Reisen überhaupt gestattet ist, also diejenigen nicht, die gesetzlichen Aufenthaltsbeschränkungen unterliegen⁸. Die Befugnis zur Erteilung von Pässen steht nach reichsgesetzlicher Vorschrift den Gesandten und Konsuln zu; über die Befugnis inländischer Behörden zur Ausstellung von Pässen entscheiden die Bestimmungen der Einzelstaaten⁹.

pflichtet, ihre Pässe von der Polizeibehörde jedes Ortes, in dem sie eine bestimmte Zeit verweilen, visieren zu lassen.

Die Paßvorschriften wurden bei dem sich immer steigernden Fremdenverkehr als ein lästiges Verkehrshindernis empfunden. Die strenge Durchführung erwies sich als unmöglich, und die Praxis kehrte sich oft nicht mehr an die Vorschriften der Gesetze. Eine Erleichterung brachte die Konvention vom 21. Oktober 1850, der allmählich alle deutschen Staaten, einschließlich Österreichs, beitraten. Durch diese wurde bestimmt, daß die Angehörigen aller beteiligten Staaten sich zu Reisen innerhalb ihres Gebietes statt der Pässe sog. Paßkarten bedienen konnten, die auf ein Jahr ausgestellt wurden und keines Visums bedurften. Weiter ging die Übereinkunft vom 7. Febr. 1865 zwischen Bayern, Württemberg, Sachsen und Hannover, der sich später noch andere deutsche Staaten anschlossen. Sie beruhte bereits auf dem Grundsatz der Paßfreiheit. In vollem Umfange ist dieser für ganz Deutschland durch das R.G. über das Paßwesen verwirklicht worden.

Dagegen hat sich seit dem Dreißigjährigen Kriege eine andere Verwaltungstätigkeit in bezug auf die Fremden entwickelt, die namentlich sicherheitspolizeilicher Natur war. Sie bezweckte eine Überwachung und Beaufsichtigung des Fremdenverkehrs und ist einer der vielen Ausflüsse der damals entstandenen Vagabundenpolizei. Aus ihr heraus entwickelten sich die modernen Institute des Paßwesens und Meldewesens.

⁵ R.G. über das Paßwesen vom 12. Oktober 1867 (P.G.). Ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. November 1870, auf Württemberg durch Art. 2 des Vertr. vom 25. November 1870, auf Bayern durch R.G. vom 22. April 1871 § 2. — In Elsaß-Lothringen ist das P.G. nicht eingeführt. Der Paßpflicht unterliegen (vgl. Bruck I, 71): die aktiven Militärpersonen, die ehemaligen aktiven Offiziere, sowie die Zöglinge militärisch organisierter Schulen des Auslandes, ferner Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit vor Erfüllung der Wehrpflicht verloren und das 45. Lebensjahr noch nicht überschritten haben.

⁶ P.G. §§ 1, 2.

⁷ P.G. § 3.

⁸ P.G. § 1.

⁹ P.G. §§ 6—8, 4.

Die Paßpflicht kann vorübergehend durch kaiserliche Verordnung eingeführt werden. Zum Erlaß einer derartigen Verordnung ist der Kaiser befugt, wenn die Sicherheit des Reiches oder eines einzelnen Staates oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint; über das Vorhandensein dieser Voraussetzungen entscheidet lediglich das Ermessen des Kaisers. Die Verordnung hat auch zu bestimmen, ob die Paßpflichtigkeit für das ganze Reich oder nur für einen bestimmten Bezirk oder für das Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Auslandes in Kraft treten soll.

II. Die Bestimmungen über das Meldewesen¹⁰ beruhen meist auf lokalen Polizeiverordnungen. Den Wirten und Inhabern selbständiger Wohnungen ist die Verpflichtung auferlegt, der Polizei über die Beherbergung von Reisenden und über alle Veränderungen, die sich unter den ständigen Bewohnern ihrer Wohnungen zutragen, binnen einer bestimmten Zeit Anzeige zu erstatten. Im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts war in vielen Städten die Einrichtung der sogenannten Aufenthaltskarten eingeführt worden; alle Personen, die nicht Ortseinwohner waren und über eine gewisse Zeit in der Stadt bleiben wollten, mußten bei der Polizei eine solche Aufenthaltskarte lösen. Diese Aufenthaltskarten sind durch Reichsgesetz abgeschafft worden¹¹. Im übrigen haben die reichsgesetzlichen Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung das Meldewesen nicht berührt. Es ist nur vorgeschrieben, daß die Unterlassung der Meldung eines neu Anziehenden lediglich mit einer Polizeistrafe, niemals mit dem Verluste des Aufenthaltsrechtes gestraft werden darf¹².

d) Vorbefragte und Vaganten.

§ 34.

I. Vorbefragte Personen. Nach dem Reichsstrafgesetzbuch ist die Stellung unter Polizeiaufsicht¹ eine polizeiliche Maßregel, die aber nur auf Grund eines gerichtlichen Erkenntnisses verhängt werden darf. Die Befugnis, eine Person unter Polizeiaufsicht zu stellen, steht der höheren Landespolizeibehörde zu².

¹⁰ Leuthold, Art. Meldewesen R.L. 2, 739; W.¹ 2, 739; v. Heckel Art. Meldepflicht. H.d.St.³ 6, 645.

¹¹ P.G. § 10.

¹² F.G. § 10.

¹ Seuffert, Art. Polizeiaufsicht. W.¹ 2, 249.

² Rechtsentwicklung: Das gemeine deutsche Strafrecht kannte bei gewissen Verbrechen die Strafe der Konfination (Verstrickung), d. h. die Verweisung einer Person an einen bestimmten Ort, verbunden mit Beaufsichtigung (C.C. Art. 161). An ihre Stelle hat die neuere Gesetzgebung die Stellung unter Polizeiaufsicht gesetzt. Dieses Institut kommt zuerst im code pénal Art. 44 ff. vor und ist von da in die Gesetzgebung der deutschen Staaten übergegangen, hatte aber in den verschiedenen Landesgesetzgebungen einen außerordentlich verschiedenen Charakter angenommen. Die Stellung unter Polizeiaufsicht kam als Nebenstrafe, und zwar fakultativ und obligatorisch, und als administrative Maßregel vor. Vgl. Anhang III der Motive zum Strafgesetzbuch für den Norddeutschen Bund (Stenograph. Ber. des Reichstages des Norddeutschen Bundes, Session 1870 3, 96).

Die Voraussetzungen dieser Befugnis sind: 1. daß durch ein rechtskräftiges gerichtliches Erkenntnis auf die Zulässigkeit von Polizeiaufsicht erkannt ist, 2. daß die Gefängnisverwaltung des Gefängnisses, in dem der Verurteilte seine Strafe verbüßt hat, vorher gehört worden ist³. Sind diese Voraussetzungen vorhanden, so hat die Polizeibehörde das Recht, aber nicht die Pflicht, die Stellung unter Polizeiaufsicht auszusprechen. Die Stellung unter Polizeiaufsicht darf auf höchstens fünf Jahre erfolgen. Die Zeit wird von dem Tage berechnet, an welchem die Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist.

Die Wirkungen der Polizeiaufsicht sind folgende: 1. die Landespolizeibehörde ist befugt, dem entlassenen Sträfling den Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten zu untersagen; 2. sie kann ihn, wenn er Ausländer ist, aus dem Reichsgebiete verweisen⁴; 3. Haussuchungen, die bei ihm stattfinden, unterliegen keiner Beschränkung hinsichtlich der Zeit.

II. Vaganten (Bettler und Landstreicher). Bettler ist eine Person, die an öffentlichen Orten oder im Umherziehen für sich und ihre Familienangehörigen Unterstützungen erbittet, Landstreicher eine Person, die ohne Absicht Arbeit zu suchen, im Lande umherzieht⁷.

³ R.Str.G.B. §§ 38 u. 39.

⁴ Die Ausweisung aus dem Reichsgebiet erfolgt für die Dauer der Stellung unter Polizeiaufsicht, also höchstens für fünf Jahre. Vgl. v. Liszt, Strafrecht § 65 I. 3b; Frank, Comment. § 39 V. zu Nr. 2, abweichend von der Bestimmung des Reichskanzlers (pr. Justiz-Minist.Bl. 1873 S. 282), für die Ausweisung aus einem Einzelstaate bestehen keine zeitlichen Schranken.

⁵ Münsterberg, Art. Bettel- und Wanderwesen. W.² 1, 440; Keidel, Handhabung der Vagantenpolizei (in Bayern)² 1911; v. Hippel, Bettel, Landstreichelei und Arbeitsscheu. Strafrechtsvergleichung. Bes. T. 2, 163.

⁶ Nicht jedes Bitten um Unterstützung fällt unter den Begriff des Bettelns. Bettelei liegt namentlich nicht vor, wenn jemand bei Verwandten, Freunden, Wohltätigkeitsanstalten, auch bei Berufsgenossen gemäß einer unter denselben bestehenden Gewohnheit eine Unterstützung nachsucht. Vgl. R.Str. 20, 434, dazu v. Hippel S. 170¹. — Betteln bedeutet nach v. Hippel S. 169 die Bitte um Gewährung eines geldwerten Geschenkes. Die Bitte muß an eine fremde Person gerichtet sein und sich auf wirkliche oder angebliche Bedürftigkeit stützen.

⁷ Rechtsentwicklung: Die ersten Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher sind durch das zahlreiche Umhertreiben schlechten Gesindels veranlaßt worden, das in Deutschland im 16. Jahrhundert und dann wieder nach dem Dreißigjährigen Kriege stattfand. Bettel und Landstreichelei wurde bereits durch die Reichsgesetze des 16. Jahrhunderts (R.A. von 1495 § 4, von 1497 § 20, von 1498 § 44, von 1500 Art. 27; R.P.O. von 1530 Tit. 34, von 1548 Art. 26 § 1, von 1577 Art. 27) und zahlreiche sich daran anschließende Landesgesetze verboten. Die auswärtigen Bettler sollten des Landes verwiesen, die inländischen in ihre Heimat gesendet und dort, sofern sie arbeitsfähig waren, nötigenfalls zwangsweise zur Arbeit angehalten werden. Nur ausnahmsweise, wenn eine Gemeinde so viel Arme hatte, daß sie nicht imstande war, dieselben zu ernähren oder bei außergewöhnlichen Unglücksfällen konnte bestimmten Personen durch besondere obrigkeitliche Erlaubnis das Betteln gestattet werden (R.P.O. von 1530 Tit. 34, von 1548 Art. 26 § 1, von 1577 Art. 27; Brand. Armen- und Bettlerordnung vom 19. September 1708 § 4 (Mylius I, 2, 173); Preuß. Edikt vom 10. Februar 1715 § 5 (a. a. O. S. 189); Kursächs. Edikt vom 27. Januar 1588 (Codex Augusteus I, 1429); Mandat vom 10. August 1684 a. a. O. S. 1673). Diese Konzessionen zur Bettelei sind, nachdem durch Organisation der staat-

Die Bestimmungen über Bettelei und Landstreichelei finden sich in dem Reichsstrafgesetzbuch⁸, das folgende Klassen von Personen zusammenfaßt:

1. Personen, die als Landstreicher umherziehen.
2. Personen, die betteln, Kinder zum Betteln anleiten oder ausschicken, oder Personen, die ihrer Gewalt und Aufsicht untergeben sind oder zu ihrer Hausgenossenschaft gehören, vom Betteln abzuhalten unterlassen.
3. Personen, die sich dem Spiel, Trunk oder Müßiggang dergestalt hingeben, daß sie in einen Zustand geraten, in dem zu ihrem Unterhalte oder zum Unterhalte derjenigen, zu deren Ernährung sie verpflichtet sind, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß.
4. Personen, die aus öffentlichen Armenmitteln Unterstützung empfangen und sich aus Arbeitsscheu weigern, die ihnen von der Behörde angewiesene, ihren Fähigkeiten angemessene Arbeit zu verrichten.
5. Personen, die nach Verlust ihres bisherigen Unterkommens binnen der ihnen von der zuständigen Behörde bestimmten Frist sich kein anderweites Unterkommen verschafft haben und auch nicht nachweisen können, daß sie solches ungeachtet der von ihnen angewandten Bemühungen nicht vermocht haben.
6. Personen, die sich, obschon sie in der Lage sind, diejenigen, zu deren Ernährung sie verpflichtet sind, zu unterhalten, der Unterhaltungspflicht trotz der Aufforderung der zuständigen Behörde derart entziehen, daß durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß⁹.

Diese Personen unterliegen einer Haftstrafe bis zu sechs Wochen; daneben kann die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesen werden. In den unter 2. erwähnten Fällen ist dies jedoch nur dann zulässig, wenn der Verurteilte wegen der Übertretung in den letzten drei Jahren mehrmals, also mindestens zweimal verurteilt ist oder wenn er unter Drohungen oder mit Waffen gebettelt hat. In den unter 6. erwähnten Fällen kann statt der Haft auf Geldstrafe bis zu 150 Mark erkannt werden.

Die Überweisung gibt der Landesbehörde¹⁰ die Befugnis, den

lichen Armenpflege für die Unterstützung aller Verarmter Sorge getragen und durch Versicherungsanstalten auch für besondere Unglücksfälle Fürsorge getroffen ist, gänzlich in Wegfall gekommen. Nur sog. Kollekten für allgemeine, insbesondere Kirchen-, Schul- und wohltätige Zwecke werden mit obrigkeitlicher Genehmigung zugelassen. Vgl. Müller, Art. Kollekten. W.¹¹, 803.

⁸ R.Str.G.B. §§ 361 Nr. 3—5, 7, 8, 10 und 362.

⁹ R.Str.G.B. § 361 Nr. 10 beruht auf G. vom 12. März 1894. — Vgl. auch G. vom 25. Juni 1900 (R.G.Bl. S. 301), wonach Prostituierte statt in einem Arbeitshaus in einer Besserungs- oder Erziehungsanstalt untergebracht werden können.

¹⁰ Zuständig ist die Landespolizeibehörde des Bundesstaates, in dem die Verurteilung erfolgte, ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthalt des Verurteilten. Bundesratsbeschl. vom 16. Juni 1872. — Um das Verfahren der einzelnen Landesbehörden in gewissen Punkten einheitlich zu gestalten, sind im Bundesratsbeschl. vom 26. Juni 1889 einige Grundsätze zur Befolgung empfohlen worden. Vgl. v. Hippel S. 183.

Verurteilten bis zu zwei Jahren in einem Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden, wenn er Ausländer ist, auch die Befugnis, ihn aus dem Reichsgebiete zu verweisen¹¹. Die Voraussetzung der Befugnis ist ein rechtskräftiges gerichtliches Erkenntnis, das auf Überweisung an die Polizeibehörde lautet. Ob die letztere von der Befugnis Gebrauch machen will, steht in ihrem Ermessen. Gegen die Verfügung der Polizeibehörde hat der davon Betroffene die Rechtsmittel, die überhaupt bei polizeilichen Verfügungen zuständig sind¹².

3. Außerordentliche Maßregeln.

§ 35.

I. Kriegszustand oder Belagerungszustand¹. Das Wesen des Kriegszustandes oder Belagerungszustandes besteht in der Unterordnung der gesamten Verwaltung unter die militärische Autorität². Das Institut ist aus der französischen Gesetzgebung in die verschiedenen deutschen Staaten übergegangen³. Nach diesen besitzt die Regierung das Recht, in Zeiten außerordentlicher Gefahr den Kriegs- oder Belagerungszustand zu proklamieren. Die Folge einer solchen Proklamierung ist der Übergang der vollziehenden Gewalt auf die Militärbehörden, die Befugnis zur Suspendierung gewisser Verfassungsartikel, namentlich die Bestimmungen über Verhaftungen, Haussuchungen, Briefgeheimnis, Vereins- und Versammlungsrecht, Presse, sowie die Zulässigkeit der Einsetzung von Kriegsgerichten.

Durch die Reichsverfassung ist dem Kaiser das Recht beigelegt worden, jeden Teil des Reichsgebietes in Kriegszustand zu erklären,

¹¹ Nach den Bestimmungen des preuß. Wanderarbeitsstättengesetzes vom 29. Juni 1907 können Land- und Stadtkreise durch Beschluß des Provinziallandes zur Errichtung von Wanderarbeitsstätten angehalten werden. Diese haben mittellose, arbeitsfähige Menschen gegen Arbeitsleistung vorübergehend aufzunehmen und zu beköstigen.

¹² Die Beschreitung des Verwaltungsstreitverfahrens kann jedoch nur auf Grund der Behauptung stattfinden, daß ein die Polizeibehörde ermächtigendes gerichtliches Erkenntnis nicht vorliege, da, wenn ein solches vorhanden ist, über die Vornahme der Maßregel lediglich das Ermessen derselben entscheidet. Vgl. v. Hippel S. 184.

¹ Laband⁴ 4, 40; Loening S. 290; Zorn² 1, 198; Seydel, H.P.O.⁴ 3, II. 302; Art. Belagerungszustand. W.¹ 1, 158; Fleischmann, Art. Belagerungszustand. W.² 1, 397. — Materialien und weitere Literatur bei Ebermayer in Stengleins Nebenges.⁴ 1, 368 zum preuß. G. vom 4. Juni 1851; Haldy, Belagerungszustand in Preußen 1906. Vgl. auch die Kommentare zu Art. 68 R. Verf., namentlich Dambitsch (1910) S. 616.

² Rechtsentwicklung: Das Institut hat seine Ausbildung in der französischen Gesetzgebung gefunden. Es erscheint zuerst in dem G. vom 8. Juli 1791 Tit. I, § 5 ff. Einen Überblick über die weitere Entwicklung der französischen Gesetzgebung gibt v. Holtzendorff, R.L. I, 261; Reinach, De l'état de siège 1885 S. 95; Seydel, H.P.O.⁴ 3, II. 302; Fleischmann, W.² 1, 397. — Vgl. § 29⁵.

³ Preuß. G. über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851. Sächs. G., das Verfahren bei Störungen der öffentlichen Ruhe und Sicherheit betr., vom 10. Mai 1851. Bad. G., den Kriegszustand betr., vom 29. Jan. 1851; G., das Standrecht betr., vom 29. Jan. 1851. — Vgl. Fleischmann, W.¹ 1, 400.

wenn die öffentliche Sicherheit daselbst bedroht erscheint⁴. Für die Voraussetzungen, die Form der Verkündung und die Wirkung einer solchen Erklärung sollen bis zum Erlaß eines darauf bezüglichen Reichsgesetzes die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 maßgebend sein. Auf Bayern findet die kaiserliche Befugnis vorläufig keine Anwendung, weil das preußische Gesetz auf Bayern nicht ausgedehnt, die Regelung des Gegenstandes vielmehr einem besonderen Reichsgesetze vorbehalten ist⁵.

Die Befugnis zur Verkündung des Kriegszustandes steht kraft reichsgesetzlicher Vorschrift lediglich dem Kaiser zu⁶. Die Verkündung geschieht durch kaiserliche Verordnung⁷. Sie kann für jeden Teil des Reichsgebietes (ausgenommen Bayern), also auch für das ganze Reichsgebiet, erfolgen.

Die Voraussetzung der kaiserlichen Befugnis ist, daß in dem Reichsgebiet oder dem betreffenden Teile desselben die öffentliche Sicherheit bedroht erscheint. Die Bestimmungen des preußischen Gesetzes, wonach die Erklärung des Kriegszustandes nur im Falle eines Krieges in den vom Feinde bedrohten und teilweise schon besetzten Provinzen oder im Falle eines Aufruhrs gestattet ist, sind für das Reich maßgebend⁸. Über das Vorhandensein der Voraussetzungen entscheidet das Ermessen des Kaisers.

Die kaiserliche Verordnung ist im Reichsgesetzblatt zu publizieren⁹. Außerdem muß die Erklärung des Kriegszustandes bei Trommelschlag und Trompetenschall verkündet, sowie durch Mitteilung an die Gemeindeführer, durch Anschlag an öffentlichen Plätzen und durch öffentliche Blätter ohne Verzug zur allgemeinen Kenntnis gebracht werden¹⁰.

Die Wirkungen des Kriegszustandes sind folgende:

1. Die vollziehende Gewalt geht auf die Militärbefehlshaber

⁴ R. Verf. Art. 68.

⁵ Vertr. vom 23. Nov. 1870 Nr. III § 5 VI. Über den in Bayern bestehenden Rechtszustand vgl. Laband⁴ 4, 46; Seydel, W.¹ 1, 160; Fleischmann, W.² 1, 401. — Bayr. G. über den Kriegszustand vom Jahre 1912. Es gilt nicht für innere Unruhen. Vgl. D.J.Z. 17, 1392.

⁶ R. Verf. Art. 68. Die Behauptung Thudichums, Verf. R. S. 293, daß auch die in dem preuß. G. vom 4. Juni 1851 erwähnten Befugnisse der kommandierenden Generale und Festungskommandanten auf das Reich ausgedehnt seien, ist nicht richtig, da das preußische Gesetz, nur insofern es die Voraussetzungen, Formen der Verkündung und Wirkungen des Kriegszustandes regelt, im Reich Geltung erlangt hat. Vgl. dagegen auch Laband 4, 41¹; Seydel, W.¹ 1, 160; Haenel 1, 444; Loening S. 293. — Arndt, Staatsr., S. 476 stimmt mit Thudichum überein.

⁷ Die Verkündung ist eine Maßnahme des militärischen Oberbefehls. A. M.: Fleischmann, W.² 1, 399.

⁸ Laband⁴ 4, 41⁴ (mit dem Bemerkten, die von G. Meyer² 1, 193⁴ [Meyer-Dochow³ S. 178] vertretene Ansicht, der Kaiser dürfe auch in anderen als den im preuß. G. angegebenen Fällen den Kriegszustand erklären, habe keinen Anklang gefunden), Zorn 1, 199; Haenel 1, 434⁴; Brockhaus, Das deutsche Heer und die Einzelstaaten 1888 S. 72; Fleischmann, W.² 1, 398.

⁹ Sie bedarf der Gegenzeichnung nicht. A. M.: Fleischmann, W.² 1, 398, da es sich um eine Maßnahme der Sicherheitspolizei handele.

¹⁰ G. vom 4. Juni 1851 § 3.

über¹¹. Die Tätigkeit der Behörden für die Zivilverwaltung wird nicht suspendiert, sie werden aber dem militärischen Oberbefehl untergeordnet.

2. Die Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 und 36 der preußischen Verfassungsurkunde können außer Kraft gesetzt werden¹². Es sind dies Bestimmungen, die sich auf Verhaftung, Haussuchung, Gerichtsstand, Vereins- und Versammlungsrecht, Presse, Verwendung des Militärs zur Unterdrückung von Unruhen beziehen. An die Stelle der preußischen Bestimmungen treten für die anderen Staaten des Reiches die entsprechenden Vorschriften ihrer Verfassungen und Gesetze. Hat eine reichsgesetzliche Regelung stattgefunden, so sind die Bestimmungen der Reichsgesetze zu suspendieren, so namentlich die Vorschriften des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes über den Gerichtsstand, der Reichsstrafprozeßordnung über Verhaftung und Haussuchung, und die Vorschriften des Gesetzes über die Presse und des Vereinsgesetzes¹³.

3. Zur Untersuchung und Aburteilung gewisser Verbrechen können Kriegsgerichte eingesetzt werden¹⁴.

4. Gewisse Verbrechen unterliegen einer härteren Bestrafung¹⁵.

5. Die Kriegsgesetze, d. h. die für strafbare Handlungen im Felde gegebenen Vorschriften treten in Kraft¹⁶.

6. Der Befehlshaber der Besatzung des betreffenden Ortes oder Distriktes hat die höhere Militärgerichtsbarkeit über sämtliche zur Besatzung gehörigen Militärpersonen¹⁷.

Die Aufhebung des Kriegszustandes hat ebenfalls durch eine im Reichsgesetzblatt zu publizierende kaiserliche Verordnung zu erfolgen. Sie ist durch Anzeige an die Gemeindebehörde und durch die öffentlichen Blätter zur allgemeinen Kenntnis zu bringen¹⁸.

Dem Reichstage gegenüber ist die Reichsregierung zur Rechenschaftslegung verpflichtet¹⁹.

Die durch landesgesetzliche Vorschriften den Regierungen der Einzelstaaten beigelegten Befugnisse zur Verkündung des Belagerungszustandes sind durch die Gründung des Reiches beseitigt worden²⁰, sie sind mit der im Reiche durchgeführten Organisation des Heerwesens unvereinbar²¹.

¹¹ G. vom 4. Juni 1851 § 4.

¹² G. vom 4. Juni 1851 § 5.

¹³ Vgl. Preß-G. vom 7. Mai 1874 § 30. Ver.G. vom 19. April 1908 §§ 1, 23 Abs. 2.

¹⁴ G. vom 4. Juni 1851 §§ 5, 10—14. R.G.V.G. § 16.

¹⁵ E.G. z. R.Str.G.B. vom 31. Mai 1874 § 4. Durch diesen Paragraphen sind die Bestimmungen des § 8, nicht aber die des § 9 des preuß. G. vom 4. Juni 1851 aufgehoben. Laband⁴ 4, 43²; Seydel, W.¹ 1, 159. A. M.: G. Meyer² 1, 194¹⁰ (Meyer-Dochow³ S. 179¹⁰).

¹⁶ Mil.Str.G.B. vom 20. Jan. 1872 § 9 Nr. 2.

¹⁷ G. vom 4. Juni 1851 § 7 vgl. mit Mil.Str.G.O. vom 3. April 1845 §§ 20 ff.

¹⁸ G. vom 4. Juni 1851 § 3.

¹⁹ Fleischmann, W.² 1, 399: Der Streit, ob dem Reichstage über die Erklärung des Belagerungszustandes Rechenschaft abzulegen ist (§ 17 pr. G.), mag auf sich beruhen, da die Rechenschaft durch Interpellation wird herbeigeführt werden können. — Vgl. auch Dambitsch S. 620.

²⁰ A. M.: G. Meyer² 1, 194 (Meyer-Dochow³ S. 179; Annalen 1880 S. 347.

²¹ Dies ist die herrschende Ansicht. Vgl. dazu Laband⁴ 4, 45. — A. M.: Fleischmann, W.² 1, 399.

II. Aufhebung gesetzlicher Vorschriften ohne Verhängung des Belagerungszustandes. Durch Bestimmungen der Landesverfassungen und Landesgesetze ist den Regierungen vielfach das Recht beigelegt worden, in Fällen des Krieges und Aufruhrs gewisse Verfassungsartikel und gesetzliche Vorschriften zeitweilig außer Kraft zu setzen, ohne daß es dazu einer Verkündung des Belagerungszustandes bedarf²². Die fraglichen Vorschriften beziehen sich auf Verhaftung, Haussuchung, Briefgeheimnis, Gerichtsstand, Vereins- und Versammlungsrecht, Presse und Einschreiten des Militärs.

Durch die Befugnis des Kaisers, den Kriegszustand zu verkünden, sind die angeführten landesgesetzlichen Vorschriften nicht berührt worden. Dagegen haben die Befugnisse der Einzelregierungen aufgehört, sofern an die Stelle der zu suspendierenden landesgesetzlichen Bestimmungen reichsgesetzliche getreten sind, vorausgesetzt, daß nicht ihre ausdrückliche Aufrechterhaltung erfolgt ist²³.

In Elsaß-Lothringen kann im Falle des Krieges oder eines unmittelbar drohenden feindlichen Angriffs jeder mindestens in der Stellung eines Stabsoffiziers befindliche oberste Militärbefehlshaber zum Zweck der Verteidigung in dem ihm unterstellten Orte oder Landesteile die Ausübung der vollziehenden Gewalt übernehmen. Die Übernahme erfolgt durch Erklärung gegenüber der betreffenden Zivilverwaltungsbehörde. Die Zivilverwaltungs- und Gemeindebehörden haben nunmehr den Anordnungen des Militärbefehlshabers Folge zu leisten. Dieser muß unverzüglich die Entscheidung des Kaisers über Verhängung des Kriegszustandes einholen. Bundesrat und Reichstag ist über die Anordnungen sofort bei ihrem nächsten Zusammentreten Rechenschaft abzulegen²⁴.

III. Sittenpolizei¹.

Einleitung.

§ 36.

Sittenpolizei ist der Inbegriff der polizeilichen Maßregeln zur Aufrechterhaltung der öffentlichen

²² Preuß. G. vom 4. Juni 1851 §§ 16 u. 17. Oldenb. St.G.G. Art. 54. Anh.-Bernb. G., die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit betr., vom 24. März 1850 § 19 ff. Waldeck. St.G.G. § 158. Hamb. Verf. Art. 102 u. 103. Brem. Verf. § 20. — Vgl. Fleischmann, W.² 1, 400.

²³ Dies ist hinsichtlich der Bestimmungen über die Presse, den Gerichtsstand und das Vereins- und Versammlungsrecht geschehen durch Preß-G. vom 7. Mai 1874 § 30, R.G.V.G. § 16 u. Ver.G. vom 19. April 1908 § 24.

²⁴ R.G. über die Vorbereitung des Kriegszustandes in Elsaß-Lothringen vom 30. Mai 1892. — Laband 4, 46; Bruck 2, 183; Fleischmann, W.² 1, 401.

¹ Loening S. 726; H.P.O.⁴ 3, II. 471 (Trunksucht, Spielsucht, geschlechtliche Ausschweifungen, Tierquälerei); Otto Mayer, Art. Sittenpolizei. W.¹ 2, 455 (Unzuchtpolizei, Trunksucht, Spiel und andere Sittenwidrigkeiten, Polizei der öffentlichen Vergnügungen); v. Stengel S. 343; v. Lilienthal, Sittlichkeitspolizei, Handb. d. Polit. 2, 532; Neumeyer, Internationales Verwaltungs-

Sittlichkeit². Da der Staat sich nur im Besitze von äußerlichen Zwangsmitteln befindet und das innere Leben der Menschen seiner Einwirkung verschlossen ist, kann er für die Beförderung der Sittlichkeit unmittelbar gar nichts tun³. Er ist nicht imstande im Individuum eine sittliche Gesinnung zu erzeugen. Nur soweit, als dessen unsittliche Grundsätze in die äußere Erscheinung treten, vermag er dagegen einzuschreiten. Er tut das einmal, indem er gewisse von ihm als unsittlich erkannte Handlungen verbietet und unter Strafe stellt. Diese Verbote gehören dem Strafrecht, nicht dem Verwaltungsrecht an⁴. Die Tätigkeit des Staates zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit beschränkt sich aber nicht auf die Verbote unsittlicher Handlungen. Wichtiger und wirksamer als sie sind die Maßregeln zur Beseitigung von Anreizungen zur Unsittlichkeit. Diesem Zwecke dienen gewisse Befugnisse der Polizeibehörden, deren Darstellung Sache des Verwaltungsrechts ist⁵. Sie betreffen namentlich die Bekämpfung unsittlicher Druckschriften und Darstellungen, die Regelung der Prostitution, die Überwachung der Gast- und Schankwirtschaften und die Glücksspiele⁶. Da diese Maßregeln auch zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit dienen, rechtfertigt sich ihre systematische Darstellung auch im Zusammenhang mit anderen sicherheitspolizeilichen Maßregeln.

recht 1, 255: Der Staat und die Sitten. — Dagegen vertritt Loening jetzt H. d. St.³ 6, 1066 die Ansicht, daß die Maßregeln gegenüber Gewohnheitsverbrechern, Landstreichern, Bettlern, Prostituierten in das Gebiet der Sicherheitspolizei gehören.

² Ebenso bezeichnet Otto Mayer, Art. Sittenpolizei, W.¹ 2, 455 als Sittenpolizei den Zweig der Polizei, welcher die Aufrechterhaltung der guten Sitten im Volk, den Schutz der öffentlichen Sittlichkeit zum Gegenstande hat. Unter der guten Sitte ist verstanden ein gewisses Maßhalten in niederen Genüssen und Äußerungen der Lebenslust. Die Unzuchtpolizei ist Sittenpolizei im engeren Sinne.

³ Die Tätigkeit der Polizei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit ist gegenüber früheren Zeiten stark eingeschränkt. Vgl. § 38⁴.

⁴ So z. B. die Bestimmungen über Tierquälerei R.Str.G.B. § 360 Nr. 13. Bestraft wird „wer öffentlich oder in Argernis erregender Weise Tiere boshaft quält oder roh mißhandelt“. Vgl. hierzu v. Hippel, Die Tierquälerei. Strafrechtsvergleichung Bes. T. 2, 241, insbesondere die Ausführungen über die landesrechtlichen Bestimmungen auch über das Schlachten und den Transport von Tieren, über die Benutzung von Hunden als Lasttiere, über zu schwere Belastung der Fuhrwerke usw. S. 247, über die Vivisektion und das Schächten S. 248. — Loening S. 731²; O. Mayer, W.¹ 2, 457.

⁵ Der Begriff der „Sittenpolizei“ wird in Theorie und Praxis allmählich ausgeschaltet werden, man kann auf ihn aber noch nicht verzichten, so lange noch Maßregeln „aus sittenpolizeilichen Gründen“, so z. B. in den Gesetzen zum Schutze der Arbeitskraft und Sittlichkeit der Arbeiter und Arbeiterinnen (Fleiner S. 344) angeordnet werden.

⁶ Die sittliche Erziehung der heranwachsenden Jugend ist in erster Linie Sache der Familie, und die Schule tritt ergänzend und fördernd zur Seite. Wo aber die Familie die notwendigen Garantien für die Erfüllung dieser Aufgabe nicht bietet, haben an ihrer Stelle Staat und Gemeinde die Fürsorge für die Erziehung zu übernehmen. Die hierfür zu treffenden Maßregeln gehören aber nicht in das Gebiet der Sittenpolizei. Ebenso O. Mayer, W.¹ 2, 455.

1. Unsittliche Druckschriften und Darstellungen¹.

§ 37.

Druckschriften und Darstellungen, die das Sittlichkeitsgefühl zu verletzen geeignet sind, sollen von der Polizei unterdrückt werden. Soweit das Preßgesetz und die Gewerbeordnung der Polizei nicht hinreichende Handhaben bietet, hat sie auf Grund ihrer allgemeinen Ermächtigung, die Ordnung aufrecht zu erhalten, vorzugehen. Ihre Maßregeln haben sich namentlich auf die Überwachung der Theater aller Grade und ähnlicher Einrichtungen, auf die Kinematographen², den Verkehr mit Druckschriften und anderen Gegenständen zu erstrecken, die geeignet sind, Anstoß zu erregen³. Die Polizeibeamten sind selbstverständlich anzuhalten, in ihrer Beurteilung dessen, was unsittlich ist, nicht zu weit zu gehen, damit der künstlerischen Betätigung nicht zu enge Schranken gezogen werden.

2. Prostitution¹.

§ 38.

Das Reichsstrafgesetzbuch² bedroht mit Haftstrafe Frauenpersonen, die wegen gewerbsmäßiger Unzucht — Prostitution³ — einer polizeilichen Kontrolle (Sittenkontrolle)⁴ unterstellt, den zur Sicherung der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstandes erlassenen polizeilichen Vorschriften⁵

¹ v. Lilienthal, Sittlichkeitspolizei, Handb. d. Pol. 2, 533; Mittermaier, Strafrechtsvergleichung. Bes. T. 4, 197.

² Hellwig, Öffentliches Kinematographenrecht, Pr. Verw.Bl. 34, 199 (gibt eine Übersicht über die Literatur).

³ Abkommen zur Bekämpfung der Verbreitung unzüchtiger Schriften vom 4. Mai 1910 (R.G.Bl. 1911 S. 209).

⁴ Loening S. 728; Otto Mayer, Art. Sittenpolizei, W.¹ 2, 455; Neumeyer, Internat. Verwaltungs. (1910) 1, 78; Wolzendorff, Polizei und Prostitution 1911; Blaschko, Art. Prostitution. H. d. St.³ 6, 1227; v. Lilienthal, Sittlichkeitspolizei, Handb. d. Polit. 2, 534. — Zeitschr. zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten, seit 1903.

⁵ R.Str.G.B. § 361 N. 6 u. 362. — Durch R.G. vom 25. Juni 1900 ist R.Str.G.B. § 362 dahin abgeändert, daß im Falle des § 361 N. 6 die Landesbehörde die verurteilte Person statt in einem Arbeitshause in eine Besserungs- oder Erziehungsanstalt oder in einem Asyl unterbringen kann. Bei Personen, die bei der Verurteilung das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist Unterbringung in einem Arbeitshause unzulässig.

⁶ Flesch, Art. öffentl. Gesundheitspflege, H. d. St. 4, 745: Prostitution ist die geschlechtliche Hingabe der erwerbslosen Frau zu Erwerbszwecken. — v. Lilienthal, Handb. d. Pol. 2, 534: Die Prostitution erscheint als ein nicht strafbares, aber der Reglementierung bedürftiges Gewerbe.

⁷ Rechtsentwicklung: Die Prostitution hat ihren Sitz in den Städten, die sich schon im Mittelalter veranlaßt sahen, Maßregeln dagegen zu ergreifen. Die öffentlichen Häuser standen unter städtischer Aufsicht, waren sogar mitunter städtische Anstalten. Soweit sie sich erhalten haben, verloren sie wenigstens den Charakter städtischer Einrichtungen. Die polizeiliche Aufsicht über die Prostituierten blieb dagegen bestehen. Die näheren Vorschriften über die Gestaltung dieser Aufsicht beruhen auf lokalen Polizeiverordnungen und sind von sitten- und gesundheitspolizeilichen Gesichtspunkten beherrscht.

⁸ Zu den Maßnahmen gegen geschlechtliche Ausschweifungen gehört auch

zuwiderhandeln, oder die, ohne einer solchen Aufsicht unterstellt zu sein, gewerbsmäßig Unzucht treiben⁶. Durch das Urteil kann gleichzeitig bestimmt werden, daß die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde zu überweisen sei, die dadurch die Befugnis erhält, die betreffende Person bis zu zwei Jahren in einem Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Ausländerinnen können aus dem Reichsgebiet ausgewiesen werden.

Die Errichtung von Bordellen fällt unter die Bestimmungen des § 180 des Reichsstrafgesetzbuches und ist daher unzulässig⁷. Der Umstand, daß einem solchen Institute eine polizeiliche Konzession erteilt ist, ändert daran nichts, da die Polizeibehörden nicht die Befugnis besitzen, von Vorschriften des Reichsstrafgesetzbuches zu dispensieren⁸.

3. Glücksspiel. Mißbrauch geistiger Getränke. Lustbarkeiten¹.

§ 39.

I. Glücksspiel (Spiel und Wette). Spiel ist ein Vertrag, durch welchen der eine Kontrahent dem anderen für den Fall des Eintrittes, dieser dagegen jenem für den Fall des Nichteintrittes einer künftigen ungewissen Tatsache eine vermögensrechtliche Leistung verspricht. Gleichgültig für den Begriff des Spieles ist es, ob der Eintritt der betreffenden Tatsache durch eigene Tätigkeit der Parteien oder ohne eine solche herbeigeführt wird. Die Wette unterscheidet

die Bekämpfung des Mädchenhandels, vgl. R.G. über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897 (Kommentare: Goetsch² 1907; Stoerk 1899; Stenglein⁴ 1, 345); Abkommen über Verwaltungsmaßregeln zur Bekämpfung des Mädchenhandels vom 18. Mai 1904; deutsch-niederländisches Übereinkommen vom 15. November 1889; deutsch-belgisches Übereinkommen vom 4. September 1890; Loening, Art. Auswanderungsgesetzgebung H.W.B.³ 2, 306.

⁶ Der Konkubinat ist nur dann in einigen Bundesstaaten (Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, Braunschweig) nach Landesrecht strafbar, wenn er öffentliches Ärgernis erregt. Vgl. Mittermaier, Strafrechtsvergleichung. Bes. T. 4, § 30; v. Liszt § 103⁴ u. ⁵; v. Schicker, Württemberg. Polizeistrafgesetzbuch § 14²; die Trennung ist reine Polizeimaßregel (Beling, Württ. Strafgesetzbuch 1903 § 14²). Fleiner S. 348²⁵. — Sächs. O.V.G. vom 1. Nov. 1905 (Reger 26, 566); preuß. O.V.G. 36, 403; preuß. Handwörterb., Art. Konkubinat² 1, 1060.

⁷ Das Vermieten von Wohnungen an Kontrollbirnen gilt nach § 180 R.Str.G.B. als Kuppelei, nach R.Str. 25, 143 sofern ein Teil des Mietpreises das Äquivalent für die Überlassung der Räume zu Unzuchtzwecken bildet.

⁸ In diesem Sinne: R.Str. 1, 88. Übereinstimmend: Loening, Verw.R. S. 729¹; H.P.O.⁴ 3, II. 486; v. Stengel, Verw.R. 343²; O. Mayer, W. 1², 456. A. A.: Seydel, Bayr. Staatsr. 3, 75⁶⁹; Frank zu § 181 S. 296: „§ 361 Nr. 6 ergibt, daß das Strafgesetzbuch mit der Reglementierung der Prostitution nicht nur rechnet, sondern sie geradezu voraussetzt, somit auch erlaubt. Ist aber die Reglementierung erlaubt, so muß natürlich auch erlaubt sein, was der Reglementierung gemäß geschieht.“

¹ B.G.B. §§ 762—764. — Elster, Art. Spiel und Wette, H. d. St.³ 7, 675; Loening S. 730; O. Mayer, W. 1², 456; Kriegsmann, Strafrechtsvergleich. Bes. T. 6, 382.

sich vom Spiel dadurch², daß bei ihr sich Behauptungen gegenüber stehen, deren Richtigkeit oder Unrichtigkeit für die gegenseitigen Leistungen maßgebend ist, während ein solches Gegenüberstehen von Behauptungen beim Spiel nicht stattfindet³.

Das Reichsstrafgesetzbuch⁴ verbietet das Glücksspiel nur, soweit es gewerbsmäßig oder an öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder Versammlungsorten betrügerisch oder übermäßig⁵ betrieben wird⁶.

Dem Glücksspiel verwandt sind die Lotterien und Ausspielgeschäfte⁷. Beide Geschäfte haben gemeinsam, daß ein Unternehmer mehreren Personen gegen einen Einsatz Nummern gibt und dem Inhaber einer solchen für den Fall, daß seine Nummer in einem vorher bestimmten Verfahren gezogen wird, einen Vermögensvorteil zu leisten verspricht. Dieser Vermögensvorteil besteht bei der Lotterie in einer Geldsumme, beim Ausspielgeschäft in einem andern Wertgegenstande. Derartige Lotterien und Ausspielgeschäfte bedürfen, wenn sie öffentlich, d. h. nicht auf einen Kreis von individuell bestimmten Personen beschränkt sind, einer obrigkeitlichen Erlaubnis⁸. Die Staatslotterien fallen nicht unter diese Bestimmung. Sie dienen fiskalischen Zwecken; das Verbot, daß diese Staatsangehörigen in fremden Staatslotterien nicht spielen dürfen, ist durch finanzielle Motive veranlaßt⁹.

Die Lotterien kommen häufig in Verbindung mit Anleihen vor. Dies ist der Fall bei den sog. Inhaberpapieren mit Prämien¹⁰,

² Der Betrieb des sog. Totalisators und die Tätigkeit der sog. Buchmacher charakterisiert sich daher als eine Vermittlung von Spiel-, nicht von Wettverträgen. Vgl. pr. O.V.G. 8, 363. Vgl. Jonas, Der Totalisator vor dem Oberverwaltungsgericht. Zeitschrift f. ges. Strafrechtswissenschaft, 2, 551. R.Str. 6, 172; 6, 421; 7, 21. R.G. vom 4. Juli 1905. (R.G.Bl. S. 595) über Wettunternehmungen bei öffentlich veranstalteten Pferderennen.

³ Rechtswertentwicklung: Die Entartung des Spielwesens hatte im Mittelalter schon zu Verboten einiger Spiele geführt (Wilda, Die Lehre vom Spiel. Zeitschr. f. deutsch. Recht 2, Heft 2, S. 155; Schuster, Das Spiel, seine Entwicklung und Bedeutung für das deutsche Recht. 1878 S. 152). Unter dem Einfluß des römischen Rechtes bildete sich in der Landesgesetzgebung der deutschen Territorien der Unterschied zwischen erlaubten und unerlaubten Spielen aus. Als unerlaubt wurden die Hazardspiele, d. h. die Spiele angesehen, bei denen die Entscheidung lediglich vom Zufall abhängig ist. Aus diesen konnte nicht nur keine zivilrechtliche Klage angestellt werden, sondern sie waren außerdem noch unter Strafe gestellt.

⁴ R.Str.G.B. §§ 284, 285, 360, Nr. 14. Die öffentlichen Spielbanken sind durch R.G., betr. die Schließung und Beschränkungen der öffentlichen Spielbanken, vom 1. Juli 1868 aufgehoben worden.

⁵ R.Str.G.B. § 361 Nr. 5.

⁶ Vgl. auch Gew.O. § 56c.

⁷ Endemann, Beiträge zur Geschichte der Lotterie und zum heutigen Lotterierecht. 1882; Leuthold, Art. Ausspielungen, W. 1, 119.

⁸ R.Str.G.B. § 286 bedroht das öffentliche Veranstalten von Ausspielungen beweglicher und unbeweglicher Sachen ohne obrigkeitliche Erlaubnis; insbesondere das Veranstalten von öffentlichen Lotterien, d. i. das Auslosen von Geldpreisen.

⁹ Rönnberg, Das neue preußische Loshandelsgesetz. D.J.Z. (1911) 16, 1187.

¹⁰ v. Liszt, Strafr. § 145 III bezeichnet die Ausgabe von Prämienpapieren als eine Verbindung des Darlehensvertrages mit einem Spielvertrag, bei welcher die Zinsen ganz oder zum Teil unter den Gläubigern ausgespielt werden. Die Reichsgesetzgebung hat sich daher veranlaßt gesehen, einerseits den

d. h. auf den Inhaber lautende Schuldverschreibungen, in denen allen oder einem Teil der Gläubiger außer der Zahlung der verschriebenen Geldsumme eine Prämie dergestalt zugesichert wird, daß durch Auslosung oder durch eine andere auf den Zufall gestellte Art der Ermittlung die zu prämiierenden Schuldverschreibungen und die Höhe der ihnen zufallenden Prämie bestimmt werden sollen. Dagegen fallen unter den Begriff nicht solche Schuldverschreibungen, durch welche den Inhabern eine Prämie zugesichert wird, die für alle gleichzeitig zur Einlösung gelangenden Obligationen gleich ist. Dieselben Gründe, durch welche die Maßregeln gegen Lotterien veranlaßt worden sind, haben auch dazu geführt, für die Inhaberpapiere mit Prämien Verkehrsbeschränkungen aufzustellen. Diese Beschränkungen sind durch die Gesetzgebung des Deutschen Reiches festgestellt worden¹¹. Danach ist die Ausgabe von Inhaberpapieren mit Prämien nur auf Grund einer Ermächtigung durch Reichsgesetz zulässig. Diese Ermächtigung soll lediglich zum Zweck der Anleihe eines Bundesstaates oder des Reiches erteilt werden¹². Letztere Bestimmung hat jedoch keinerlei rechtliche Bedeutung, da die Reichsgesetzgebung stets in der Lage ist, sich selbst von der fraglichen Vorschrift zu dispensieren und unter Abänderung des Gesetzes vom 8. Juni 1871 eine Prämienanleihe auch zu anderen Zwecken zu gestatten. Der Verkehr mit Inhaberpapieren, die entgegen den Bestimmungen des Gesetzes ausgegeben sind, ist strafbar¹³. Gestattet ist dagegen: 1. Der Verkehr mit inländischen Inhaberpapieren mit Prämien, die vor der Verkündung des Reichsgesetzes ausgegeben sind, 2. der Verkehr mit ausländischen Inhaberpapieren mit Prämien, die vor dem 1. Mai 1871 ausgegeben und in der reichsgesetzlich vorgeschriebenen Weise abgestempelt sind¹⁴. Die Abstempelung ist eine öffentliche Beurkundung, durch die bezeugt wird, daß sich das Papier zur Zeit der Abstempelung bereits im inländischen Verkehr befand.

II. Mißbrauch geistiger Getränke¹⁵. Bei der Überwachung der Gast- und Schankwirtschaften kommen neben den strafrechtlichen Vorschriften noch folgende polizeiliche Maßregeln zur Anwendung¹⁶:

deutschen Markt gegen die Überschwemmung mit minderwertigen fremden Papieren zu schützen, andererseits die Ausgabe und den Vertrieb inländischer Prämienpapiere auf einheitliche Grundlage zu stellen.“ — E.G. zum B.G.B. Art. 34. IV. hat auf Grund von § 795 B.G.B. den § 145 a R.Str.G.B. eingefügt.

¹¹ R.G., betr. die Inhaberpapiere mit Prämien, vom 8. Juni 1871. Bek. d. Bundesr. vom 19. Juni, 1. Juli, 10. Juli und 4. Dezember 1871. — In Elsaß-Lothringen eingeführt durch G. vom 27. Januar 1872. Dazu Bek. d. Bundesr. vom 30. Januar 1872.

¹² R.G. § 1.

¹³ R.G. §§ 2, 6.

¹⁴ R.G. §§ 3—5.

¹⁵ Loening S. 726; O. Mayer, Art. Sittenpolizei, W.¹ 2, 456.

¹⁶ Rechtsentwicklung: Die Reichsgesetzgebung des 16. Jahrhunderts war schon bestrebt, der Unmäßigkeit im Trinken durch Strafbestimmungen entgegenzutreten (R.Pol.O. von 1530, 1548 und 1577 Art. 8). Aus den Reichsgesetzen sind diese Straffestsetzungen in die Landesgesetze übergegangen. Sie

1. Die Errichtung von Gast- und Schankwirtschaften ist von einer polizeilichen Erlaubnis abhängig¹⁷.

2. Die Schankwirtschaften und öffentlichen Vergnügungsorte sind zu einer bestimmten Stunde des Abends oder der Nacht zu schließen. Diese Stunde heißt die Polizeistunde. Ihre Festsetzung erfolgt durch lokale Polizeiverordnungen. Nach Eintritt der Polizeistunde ist jeder Gast auf Aufforderung des Wirtes, seines Vertreters oder eines Polizeibeamten zum Verlassen des Lokales verpflichtet. Unter Gästen sind jedoch nur Schankgäste, d. h. Personen zu verstehen, die in der betreffenden Wirtschaft Verzehrungegegenstände gegen Bezahlung entnehmen, also nicht Privatgäste des Wirtes. Ebenso wenig bezieht sich die Vorschrift auf durchreisende Fremde, die in einem Gasthause ihr Nachtquartier genommen haben, oder auf Lokalitäten geschlossener Gesellschaften. Die Nichtfolgeleistung ist mit Strafe bedroht. Strafbar macht sich auch der Wirt, der, nachdem die Polizeistunde geboten ist, das weitere Verweilen seiner Gäste gestattet¹⁸.

3. Nach lokalen Anordnungen besitzen die Polizeibehörden die Befugnis, den Wirten zu verbieten, einzelnen Personen, die als Trunkenbolde bekannt sind, geistige Getränke zu verabreichen oder den Aufenthalt in der Gaststube zu gestatten¹⁹.

III. Lustbarkeiten. Öffentliche Tanzbelustigungen bedürfen in vielen Ländern einer polizeilichen Genehmigung und unterliegen einer polizeilichen Überwachung²⁰. Auch für gewisse Aufführungen und Schaustellungen in öffentlichen Wirtschaften ist durch die Reichsgewerbeordnung die Einholung einer polizeilichen Erlaubnis geschrieben.

IV. Gesundheitspolizei¹.

Einleitung.

§ 40.

Gesundheitspolizei ist der Inbegriff der polizeilichen Maßregeln zur Durchführung der öffentlichen Gesund-

haben sich bis in die neuere Zeit erhalten und kehren auch in der Gesetzgebung des heutigen Deutschen Reiches (R.Str.G.B.) wieder.

¹⁷ Gew.O. § 33.

¹⁸ R.Str.G.B. § 365.

¹⁹ v. Roenne, Preuß. Staatsrecht 4 § 304; Loening S. 729; O. Mayer, W.¹ 2, 457. — Bayr. Pol.Str.G.B. Art. 31. — Bad. Pol.Str.G.B. § 76 a.

²⁰ Leuthold, Art. Lustbarkeiten R.L. 2, 684; Lustbarkeiten und Tanzlustbarkeiten W.¹ 2, 59, 613; v. Roenne, Pr. Staatsr. 4, 196. Bayr. revid. Pol.Str.G.B. vom 26. Dezember 1871 Art. 32. — Bad. Pol.Str.G.B. § 60. — Hess. Pol.Str.G.B. Art. 215. — Andere Gesetze fordern nur eine Anmeldung der Tanzbelustigungen und legen der Polizeibehörde die Befugnis bei, sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung zu untersagen. Die Fortdauer dieser Bestimmungen auch nach Erlaß der Gew.O. ist ausdrücklich anerkannt (Gew.O. § 33 c).

¹ Die Gesundheitspolizei umfaßt die Medizinal- und Veterinärpolizei im Sinne des Art. 4 Ziff. 15 R.Verf. — Da die Maßregeln

heitspflege; sie erstreckt sich auf die Verhütung und Heilung von Krankheiten und auf die Herstellung allgemeiner Bedingungen für eine gesunde Entwicklung der Bevölkerung. Zuständig für die Durchführung gesundheitspolizeilicher Maßregeln sind die Reichs- und Landesverwaltungsbehörden, denen da, wo technische Kenntnisse verlangt werden, zweckentsprechend vorgebildete Personen als Beiräte und Hilfsbeamte zur Seite stehen. Als Beiräte der Zentralbehörden fungieren wissenschaftliche Kollegien, den Mittelbehörden sind medizinisch vorgebildete Räte beigegeben und bei den unteren Behörden besondere Kreis- oder Bezirksärzte angestellt². Die Befähigung zur Erlangung der Stellen eines beamteten Arztes ist von der Approbation als praktischer Arzt und dem Bestehen einer besonderen Prüfung abhängig. Dasselbe gilt von den beamteten Tierärzten.

Die Sorge für die persönliche Gesundheit ist Sache des Einzelnen, Aufgabe der Verwaltung ist es, die Bedingungen

der Veterinärpolizei zum Teil auch der menschlichen Gesundheit zugute kommen (Verhütung der Übertragung von Tierseuchen auf Menschen, Sorge für möglichst einwandfreie Fleischnahrung), so läßt sich eine strenge Trennung der gesundheitspolizeilichen Maßregeln in medizinisch- und veterinärpolizeiliche nicht durchführen. — Laband⁴ 3, 251; Medizinisch- und Veterinärpolizei; Loening S. 295; Jolly, H.P.O.⁴ 3, II. 339; Dochow, Gesundheitspolizei, Handb. d. Polit. 2, 537. — Das gesamte Material über die Organisation und Tätigkeit der Reichsverwaltung ist zusammengestellt in der amtlichen Schrift: Das Deutsche Reich in gesundheitlicher und demographischer Beziehung 1912.

² Die gesundheitspolizeilichen Angelegenheiten gehören zum Geschäftsbereich des Reichsamts des Innern, dem das Gesundheitsamt mit dem Reichsgesundheitsrat untersteht. — In Preußen untersteht die Medizinalverwaltung dem Ministerium des Innern, an das sie durch E.G. vom 30. Nov. 1910 (G.S. 1911 S. 21) vom Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten überwiesen wurde; ihm untersteht die Wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen. Für jede Provinz besteht ein Medizinalkollegium, bei jeder Regierung ist ein Regierungs- und Medizinalrat, in den einzelnen Kreisen sind Kreisärzte angestellt. Die Veterinärangelegenheiten werden in Preußen im Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten bearbeitet, dem das Landesveterinäramt und ein ständiger Beirat für das Veterinärwesen unterstehen. Bei den Regierungen sind Departements-Tierärzte angestellt und in den Kreisen Kreistierärzte. In den übrigen Bundesstaaten unterstehen die gesundheitspolizeilichen Angelegenheiten (Medizinal- und Veterinärpolizei) den Ministerien oder Abteilungen des Innern. In Bayern ist der Technische Rat des Ministeriums des Innern Vorsitzender des Obermedizinalausschusses, bei den Kreisregierungen sind je ein Kreismedizinalrat und ein Kreismedizinalausschuß tätig, bei den Bezirksämtern Bezirksärzte. Eine gleichartige Stellung haben in Württemberg das Medizinalkollegium und die Oberamtsärzte, in Sachsen das Landesmedizinalkollegium, die medizinischen Beiräte der Kreishauptmannschaften und die Bezirksärzte. In Baden bearbeiten die Referenten im Ministerium des Innern die gesundheitspolizeilichen Angelegenheiten, für die Bezirke sind Bezirksärzte angestellt. Ähnliche Einrichtungen bestehen auch in den übrigen Staaten. — Die Bestimmungen über Prüfung und Niederlassung des Heilpersonals ist in den wesentlichen Punkten durch die Reichsgesetzgebung einheitlich geregelt. — Über die Behördenorganisation vgl. Joachim-Korn, Deutsches Ärzterecht mit Einschluß der landesgesetzlichen Bestimmungen (1911) 1, 114; Fleisch, Art. öffentliche Gesundheitspflege, H.d.St.³ 4, 750. — Eine Übersicht über Gesetze, Entscheidungen usw. enthält das Medizinalarchiv, herausgegeben von v. Rohrscheidt, 1. Jahrg. 1910.

für die allgemeine Gesundheit zu schaffen³. Sie muß für gesunde Wohnungen, für Reinlichkeit in den Häusern und auf den Straßen, für gutes Wasser und gute Luft, für die Beseitigung gesundheitsgefährlicher Einrichtungen im Gewerbebetrieb und für

³ Rechtsentwicklung: Die Gesundheitsverwaltung hat ihre erste Ausbildung im Mittelalter in den Städten gefunden. Die Heilkunde, die in der abendländisch-christlichen Welt ursprünglich ihren Sitz in den Klöstern gehabt hatte, war unter dem Einfluß der Universitäten zu einem besonderen, von Laien ausgeübten Berufe geworden. Die auf den Universitäten gebildeten und mit dem akademischen Doktorgrade versehenen Ärzte ließen sich vorzugsweise in den Städten nieder. Die Stadtverwaltungen betrachteten es als ihre Aufgabe, für tüchtiges Heilpersonal zu sorgen, und schon seit dem 14. Jahrhundert kommen in den einzelnen Städten angestellte und besoldete Ärzte, Apotheker und Hebammen vor. Da in dem Besitze des akademischen Doktorgrades nicht immer die sichere Garantie für die Befähigung der betreffenden Personen zu finden war, so wurden von den Stadträten besondere städtische Prüfungen angeordnet. Gleichzeitig wurden Maßregeln gegen die Ausbreitung von Seuchen und gegen die Verfälschung von Lebensmitteln ergriffen.

Nach dem Vorbilde der städtischen Obrigkeiten begannen auch die Landesherren die Gesundheitsverwaltung zum Gegenstande ihrer Tätigkeit zu machen. Die Reichsgesetzgebung griff ebenfalls, wenn auch nur gelegentlich, in dem einen oder andern Punkte ein. Im 16. Jahrhundert entwickelte sich die *Medicina forensis*, eine Wissenschaft, welche die Medizin als Hilfswissenschaft für das Rechtsleben, insbesondere für den gerichtlichen Prozeß behandelte. Seit dem 17. Jahrhundert schied sich von ihr die öffentliche Gesundheitspflege als eine besondere Wissenschaft ab.

Nach dem Dreißigjährigen Kriege begann eine systematische Tätigkeit der landesherrlichen Gesetzgebung. Sie äußerte sich namentlich in dem Erlaß umfangreicher Medizinalordnungen, welche die Verhältnisse des gesamten Heilpersonals zu regeln versuchten. Der erste Staat, der eine derartige Regelung unternahm, war Preußen (Schon am 12. Nov. 1685 erschien das königlich preußische und kurfürstlich brandenburgische Medizinal-Edikt und Ordnung. An seine Stelle trat später das allgemeine und neugeschärfte Medizinal-Edikt vom 27. Sept. 1725). Ihm folgten andere deutsche Länder nach. (Die bedeutendsten deutschen Medizinalordnungen neben den preußischen sind die österreichischen von 1770, die württembergische von 1755, die hessen-kasselsche von 1776 und 1778, das kursächsische Mandat vom 13. Sept. 1768, die kurpfälzische von 1773, die hildesheimische von 1778, die lippische von 1789. Vgl. v. Berg 2, 70; Joh. Jac. Moser, Landeshoheit in Polizeisachen S. 74.) An die Spitze der Medizinalverwaltung wurde in der Regel ein Collegium medicum oder Sanitätskollegium gesetzt, welchem die Aufsicht über das gesamte Medizinalwesen zustand. Zu den Äußerungen der landesherrlichen Verwaltung gehörten auch Maßregeln gegen Seuchen, die Sorge für reine Luft und reines Wasser, das Austrocknen von Sümpfen, Verhütung von gesundheitsgefährlichen Überschwemmungen, Reinigung der Flüsse und Gräben, Verbot des sog. Röstens (Rotten, Beizen) des Flachses in stehenden Gewässern und kleinen Bächen, die Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln, namentlich zur Verhütung von Verfälschungen. (Vgl. v. Berg 2, 100; Joh. Jac. Moser S. 87, 126.)

Im 19. Jahrhundert hat sich das Medizinalwesen auf den schon im Laufe des 18. gelegten Grundlagen weiter entwickelt. Insbesondere sind in den einzelnen Staaten eingehende Bestimmungen über Prüfen und Niederlassung des Heilpersonals erlassen worden. Durch die Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869 haben sie in den wesentlichen Beziehungen eine einheitliche Regelung erhalten (vgl. § 66).

Durch das Auftreten der Cholera im Jahre 1830 erhielten die Verwaltungen neue Anregungen, namentlich ist man seit dieser Zeit in höherem Maße als bisher bemüht gewesen, nicht bloß gegen bereits ausgebrochene ansteckende Krankheiten einzuschreiten, sondern die allgemeinen Bedingungen einer gesunden Entwicklung der Bevölkerung herzustellen.

eine gesundheitsmäßige Einrichtung des Jugendunterrichts Sorge tragen. So durchdringen gesundheitspolizeiliche Maßregeln das ganze Gebiet der Verwaltung⁴; sie beeinflussen die Grundsätze der Bau- und Straßenpolizei, der Gewerbepolizei, der Unterrichtsverwaltung⁵. Die Überwachung der Prostitution erfolgt aus gesundheitspolizeilichen wie aus sittenpolizeilichen Rücksichten. Die Bestimmungen über die Aufnahme fremder Kinder in Kost und Pflege sind, wenn auch nicht ausschließlich, so doch zu einem wesentlichen Teil von Gesichtspunkten der Gesundheitspflege beeinflusst⁶. Um Maßregeln vorwiegend gesundheitspolizeilicher Natur handelt es sich aber bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten der Menschen und Tiere (Seuchenpolizei) einschließlich der Leichenbestattung und der Kadaverbeseitigung und bei der Regelung des Verkehrs mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen (Nahrungs- oder Lebensmittelpolizei)⁷.

1. Übertragbare Krankheiten der Menschen¹.

§ 41.

Krankheiten, die von Menschen und Tieren auf nicht erkrankte übertragen werden können, bezeichnet man als **Seuchen** (Infektionskrankheiten oder Epidemien)². Die gesundheitspolizeilichen Maßregeln, die zu ihrer Vermeidung und Bekämpfung zu ergreifen sind, werden als **seuchenpolizeiliche** (medizinalseuchenpolizeiliche)

⁴ Eine Zusammenstellung aller gesundheitspolizeilichen Maßregeln der deutschen Gesetze und Verwaltungsvorschriften würde, wie Laband³ § 251 zutreffend bemerkt, eine bunte unübersichtliche Masse ohne inneren juristischen Zusammenhang ergeben. Die wichtigsten finden bei den einzelnen Verwaltungszweigen Erwähnung. Eine Übersicht über das Gebiet der öffentlichen Gesundheitspflege gibt Flesch, H.d.St.³ 6, 743.

⁵ Verwaltungshygiene.

⁶ Erfolgt die Pflege und Erziehung fremder Kinder (sog. Zieh- und Kostkinder) gegen Entgelt, so hat sie den Charakter eines Gewerbebetriebes, auf den aber die Bestimmungen der Gewerbeordnung keine Anwendung finden (Gew.O. § 6). Es besteht daher die Möglichkeit, landesherrliche Vorschriften darüber zu erlassen. Diese Vorschriften, die zum kleineren Teil auf Landesgesetzen, in der Regel auf orts- oder bezirkspolizeilichen Verordnungen beruhen, haben die Übernahme fremder Kinder in Erziehung und Pflege in der Regel von vorgängiger Genehmigung abhängig gemacht. Bayr. Pol.St.G.B. Art. 41. Bad. Pol.St.G.B. § 98a. Hess. G. vom 10. Sept. 1878.

⁷ Über das Heilpersonal (Ärzte, Apotheker, Hebammen) und Heilanstalten vgl. § 66.

¹ Laband³ § 254; Jolly, H.P.O.⁴ § II. 341; Loening S. 302; Fraenkel, Art. Übertragbare Krankheiten, H.d.St.³ 8, 9; Flesch, Art. Öffentl. Gesundheitspflege, H.d.St.³ 4, 749; Kirchner. Die gesetzlichen Grundlagen der Seuchenbekämpfung im Deutschen Reiche unter besonderer Berücksichtigung Preußens. 1907; Joachim-Korn, Deutsches Ärzte-recht 1911, I, 154.

² Vgl. Fraenkel, H.d.St.³ 8, 9: Übertragbare Infektionskrankheiten sind Leiden der Menschen und Tiere mit der Fähigkeit ihrer Übertragung von einem erkrankten auf ein oder mehrere bisher von dem gleichen Übel noch nicht ergriffene Wesen der nämlichen bzw. anderer Arten.

bezeichnet. Die Maßregeln der Seuchenpolizei richten sich daher gegen die Einschleppung der Krankheiten vom Auslande und gegen ihr Entstehen und ihre Weiterverbreitung im Inlande durch Regelung des Verkehrs zwischen den Ländern, den Ortschaften und in den Ortschaften selbst³. Die Bekämpfung einiger gemeingefährlicher Krankheiten ist reichsrechtlich geregelt, die der übrigen erfolgt nach landesrechtlichen Bestimmungen.

Die reichsrechtliche Grundlage für die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten bildet das Gesetz vom 30. Juni 1900⁴, das durch zahlreiche Gesetze und Verordnungen der Einzelstaaten ausgeführt und erweitert ist.

Die Anzeigepflicht besteht nach Reichsrecht für jede Erkrankung und jeden Todesfall an Aussatz (Lepra), Cholera (asiatischer), Fleckfieber, Flecktyphus, Gelbfieber, Pest (orientalischer Beulenpest), Pocken (Blattern). Ebenso sind alle Fälle, die den Verdacht einer dieser Krankheiten erwecken, der zuständigen Polizeibehörde anzuzeigen⁵. Zur Anzeige verpflichtet⁷ ist in erster Linie der zugezogene Arzt, sonst der Haushaltungsvorstand, jede sonst mit der Behandlung⁸ und der Pflege des Erkrankten beschäftigte Person, der Inhaber der Wohnung oder Behausung⁹ und der Leichen-

³ Über ältere Vorschriften vgl. § 40².

⁴ R.G., betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten (R.S.G.) vom 30. Juni 1900 (R.G.Bl. S. 306). Die Ausführungsbestimmungen sind abgedruckt bei Kirchner S. 260—271.

Kommentar zum Seuchen-G.: Galli in Stengleins Nebengesetzen⁴ (1911) 1, 672 (mit Literaturangaben). Eine systematische Darstellung gibt Kirchner, Seuchenbekämpfung 1907 unter vorwiegender Berücksichtigung des preussischen G. vom 28. August 1905: „Das preussische Gesetz,“ sagt Kirchner S. XVI, „hat sich bewußt auf das engste an das Reichsgesetz angeschlossen, es ist mit ihm organisch verbunden. Es stellt somit nicht nur ein Ausführungsgesetz des Reichsgesetzes dar, sondern ein Erweiterungsgesetz desselben, das aber im Geist des Reichsgesetzes gehalten ist.“ Ebenso Flesch, H.d.St.³ 4, 751¹.

⁵ Eine Übersicht über die landesrechtlichen Bestimmungen geben: Kirchner (1907) S. 272 ff.; Joachim-Korn (1911) 1, 165 ff.

⁶ R.S.G. § 1. — Der Bundesrat kann die Anzeigepflicht auch auf andere Krankheiten ausdehnen. Landesrechtliche Bestimmungen, die eine weitergehende Anzeigepflicht begründen, werden durch das R.S.G. nicht berührt. Alle Bundesstaaten haben die Anzeigepflicht auf eine Anzahl weiterer Krankheiten ausgedehnt, namentlich auf Diphtherie (in allen Staaten), übertragbare Genickstarre, Keuchhusten (u. a. nicht in Preußen und Württemberg), Kindbettfieber (nicht in Sachsen und Württemberg), Körnerkrankheit, Lungentuberkulose (nur in Preußen, Sachsen, Baden, Braunschweig, Sachs.-Meiningen und Sachs.-Altenburg unter bestimmten Bedingungen), Masern (u. a. nicht in Preußen und Sachsen), Milzbrand, Rotz, Rückfallfieber (u. a. nicht in Sachsen, Württemberg und Baden), übertragbare Ruhr (nicht in Sachsen und Waldeck), Scharlach (in allen Staaten, wenn auch meist nur unter bestimmten Umständen), Tollwut, Trichinose, Typhus (in allen Staaten, in Württemberg nur unter bestimmten Bedingungen). — Ebenfalls nur unter bestimmten Bedingungen besteht in Bayern und Schwarzb.-Rudolstadt die Anzeigepflicht für Influenza und für Syphilis in Sachs.-Weimar (vgl. die Tabelle bei Kirchner S. 36).

⁷ R.S.G. § 2.

⁸ Hierzu gehören die Kurpfuscher, die den Ärzten nicht gleichgestellt sind. Vgl. dazu Kirchner S. 41.

⁹ R.S.G. §§ 3, 4 bestimmt die anzeigepflichtigen Personen in Anstalten, auf Schiffen und Flößen.

beschauer. Die Anzeige kann mündlich oder schriftlich erstattet werden¹⁰.

Die Ermittlung der Krankheit erfolgt auf Benachrichtigung der Polizeibehörde durch den beamteten Arzt, in Notfällen auch ohne diese Benachrichtigung¹¹. Das Gesetz ermächtigt zur Einführung der amtlichen Besichtigung jeder Leiche vor der Bestattung (Leichenschau).

Für die Dauer der Krankheitsgefahr können weitgehende Absperrungs- und Aufsichtsmaßregeln erlassen werden. Sie bestehen vorwiegend in einer Beschränkung des Verkehrs im Inland¹² und mit dem Ausland¹³.

An allgemeinen Vorschriften¹⁴ sieht das Gesetz die fortlaufende Überwachung der Einrichtungen für die Versorgung mit Trink- oder Wirtschaftswasser und für die Fortschaffung der Abfallstoffe vor. An Stelle der beamteten Ärzte können auch andere Ärzte zugezogen werden. Die Anordnung und Durchführung dieser Maßregeln erfolgt durch die Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten, die Behörden der Bundesstaaten haben sich gegenseitig zu unterstützen. Der Reichskanzler hat die Ausführung des Gesetzes zu überwachen. Sind mehrere Bundesstaaten betroffen, so hat der Reichskanzler oder ein von ihm zu bestellender Kommissar für Einheitlichkeit in den Anordnungen zu sorgen. Das Kaiserliche Gesundheitsamt ist vom Ausbruch gemeingefährlicher Krankheiten zu benachrichtigen¹⁵.

¹⁰ R.S.G. § 4.

¹¹ Das Verfahren ist im R.S.G. §§ 6—10 geregelt.

¹² R.S.G. §§ 12—21. Dazu gehören: Beobachtung kranker oder ansteckungsverdächtiger Personen, Beschränkung der Freizügigkeit von Personen ohne festen Wohnsitz, Meldezwang für zureisende Personen, Absonderung erkrankter und krankheits- und ansteckungsverdächtiger Personen, Kennlichmachung der Wohnungen und Häuser, in denen sich erkrankte Personen befinden, Beschränkung von Handel und Verkehr, zeitweilige Ausschließung jugendlicher Personen vom Unterricht, Beschränkung der Wassernutzung, gänzliche oder teilweise Räumung der Wohnungen gegen unentgeltliche anderweitige Unterbringung der betroffenen Personen, Desinfektion event. Vernichtung von Gegenständen, Vertilgung von Ratten, Mäusen und anderem Ungeziefer, besondere Vorsichtsmaßregeln bei der Beseitigung von Leichen, Beschränkung des Verkehrs mit Krankheitserregern. — Das preußische und braunschweigische Landesrecht sieht einen Behandlungszwang bei Körnerkrankheit (vgl. Kirchner S. 182) und bei Geschlechtskrankheiten vor (vgl. dazu § 36).

¹³ Das Deutsche Reich hat mit Nachbarstaaten zur Erleichterung des Grenzverkehrs Verträge abgeschlossen oder sich an Vereinbarungen zwischen mehreren Staaten beteiligt, so an dem Dresdener Abkommen gegen die Ausbreitung der Cholera vom 15. April 1893 (R.G.Bl. 1894 S. 343), an der internationalen Sanitätskonvention vom 3. April 1894 (R.G.Bl. 1898 S. 973), vom 30. Okt. 1897 (R.G.Bl. 1900 S. 43) mit der Deklaration vom 24. Dez. 1900 (R.G.Bl. S. 821) und vom 3. Dez. 1903 (R.G.Bl. 1907 S. 425), betr. die Bekämpfung von Pest, Cholera und Gelbfieber. — Vgl. Neumeyer, Internationales Verwaltungsrecht I, 77; Kirchner S. 171.

Der Einlaß von Seeschiffen kann von der Erfüllung gesundheitspolizeilicher Vorschriften abhängig gemacht werden (Seuchen-G. § 24). Außerdem ist die Ausstellung von Gesundheitspässen für die aus deutschen Häfen ausgehenden Seeschiffe vorgesehen (§ 26).

¹⁴ R.S.G. §§ 35—43.

¹⁵ Diese Bestimmungen entsprechen denen des Viehseuchengesetzes. — Das R.S.G. bestimmt auch die Befugnis der Militär- und Marinebehörden (§ 39) und

Anspruch auf Entschädigung haben Personen, welche der Invalidenversicherung unterliegen, für die Zeit, während der sie in der Wahl des Aufenthalts oder der Arbeitsstätte beschränkt oder abgedrängt waren, wegen des dadurch entgangenen Arbeitsverdienstes¹⁶. Ebenso wird auf Antrag eine Entschädigung gewährt für Gegenstände, die durch polizeilich angeordnete und überwachte Desinfektion entwertet oder vernichtet sind¹⁷.

2. Impfung¹.

§ 42.

Impfung (Vaccination) ist die künstliche Übertragung des Kuhpockengiftes auf den Menschen. Sie erfolgt zu dem Zwecke, die geimpften Personen für die Ansteckung durch Menschenblattern unempfindlich zu machen (Schutzpockenimpfung). Auf dem Wege der Reichsgesetzgebung² ist die Impfung für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches eingeführt worden³.

Im Deutschen Reich besteht eine gesetzliche Pflicht zur Impfung und Wiederimpfung. Bei dieser Verpflichtung hat man zu unterscheiden zwischen:

1. Personen, die geimpft werden müssen (impfpflichtige Personen). Dies sind: a) Kinder vor Ablauf des auf ihr Geburtsjahr folgenden Kalenderjahres, sofern sie nicht nach ärztlichem Zeugnis die natürlichen Blattern überstanden haben, b) Zöglinge von öffentlichen Lehranstalten und Privatschulen mit Ausnahme der Sonntags- und Abendschulen innerhalb des Jahres, in dem sie das zwölfte Lebensjahr zurücklegen, sofern sie nicht nach ärztlichem

der zuständigen Reichs- und Landesbehörden in bezug auf Post-, Eisenbahn- und Schifffahrtbetrieb (§ 40).

¹⁶ R.S.G. § 28.

¹⁷ R.S.G. § 29. Das Verfahren ist landesrechtlich geregelt.

¹ Laband⁴ 3, 252; Jolly, H.P.O.⁴ 3, II. 345; Art. Impfpflicht, W.² 2, 425; Loening S. 307; v. Stengel S. 308; Fränkel, Art. Impfung und Impfrecht, H.d.St.³ 5, 538; Kirchner, Schutzpockenimpfung und Impfgesetz (mit umfangreicher Literaturübersicht) 1911. — Es handelt sich hier nur um die Schutzpockenimpfung, nicht um Impfungen gegen andere ansteckende Krankheiten (Diphtherie, Cholera u. a.).

² Impfgesetz (R.I.G.) vom 8. April 1874 (R.G.Bl. S. 31). Kommentare zum R.I.G.: Galli in Stengels Nebengesetzen⁴ (1911) I, 618; Kirchner S. 25.

³ Rechtsentwicklung: Im letzten Jahrzehnt des 18. Jahrhunderts in England aufkommen (Edward Jenner 1798), verbreitete sich die Impfung schnell über ganz Europa. In Deutschland machten die meisten Staaten das Impfwesen zum Gegenstand gesetzlicher Regelung (Bayern 1807, Baden 1815, Württemberg 1818), indem sie den Impfwang einführen. Zum größten Teil schrieben sie eine einmalige Impfung der Kinder während der beiden ersten Lebensjahre, vereinzelt außerdem eine Wiederimpfung in einem späteren Alter vor. Nur in wenigen Ländern, namentlich in den alten Provinzen Preußens und dem Königreich Sachsen bestand keine Verpflichtung zur Impfung, doch war auch hier die Verwaltung erfolgreich bemüht, der Impfung immer größere Verbreitung zu verschaffen. Das preuß. Regulative vom 8. Aug. 1835 empfahl dringend die Impfung der Kinder und ordnete die Zwangsimpfung beim Ausbruch der Pocken an.

Zeugnisse in den letzten fünf Jahren die natürlichen Blättern überstanden haben oder mit Erfolg geimpft worden sind⁴. Bei Berechnung dieses Zeitraumes ist das Jahr, in welches die Impfpflicht fällt, mit einzurechnen. Ein Aufschub der Impfung darf nur stattfinden, wenn der Impfpflichtige nach ärztlichem Zeugnis ohne Gefahr für sein Leben oder seine Gesundheit nicht geimpft werden kann⁵. Bleibt die Impfung erfolglos, so muß sie spätestens im nächsten Jahre, und bleibt sie auch dann erfolglos, spätestens im dritten Jahre wiederholt werden⁶.

2. Personen, die dafür zu sorgen haben, daß die Impfung vollzogen wird. Dies sind, da die Impfpflicht in die Zeit der Unmündigkeit fällt, nicht die impfpflichtigen Personen selbst, sondern deren Eltern, Pflegeeltern oder Vormünder. Sie haben die Pflicht: a) die Kinder impfen zu lassen, b) sie in der Zeit vom sechsten bis achten Tage nach der Impfung, d. h. nach dem Tage, an dem geimpft ist, dem impfenden Arzte vorzustellen, damit dieser entscheiden kann, ob die Impfung Erfolg gehabt hat⁷, c) sie, falls die Impfung erfolglos geblieben ist, binnen der gesetzlich bestimmten Zeit nachimpfen zu lassen. — Ist die Impfung unterblieben, so muß zunächst eine amtliche Aufforderung zur Vornahme derselben ergehen. Ebenso hat eine amtliche Aufforderung zur Vornahme einer neuen Impfung stattzufinden, wenn zwar die Impfung erfolgt, aber die nachherige Vorstellung unterblieben ist. Die Nichtbeachtung der amtlichen Aufforderung wird mit Geldstrafe bis zu fünfzig Mark oder mit Haft bis zu dreißig Tagen bestraft⁸. Die Strafbarkeit tritt aber nur ein, wenn die amtliche Aufforderung zur Kenntnis der verpflichteten Personen gelangt ist. Dagegen wird nicht erfordert, daß sie ihnen speziell mitgeteilt ist; es genügt auch eine allgemeine Bekanntmachung, wenn nur die Kenntnis zweifellos feststeht⁹. Bei fortgesetztem Ungehorsam kann die Bestrafung wiederholt¹⁰ und

⁴ R.I.G. § 1.

⁵ Ob diese Gefahr noch fortbesteht, hat in zweifelhaften Fällen der zuständige Impfarzt endgültig zu entscheiden (R.I.G. §§ 2, 10).

⁶ R.I.G. § 3.

⁷ R.I.G. § 5.

⁸ R.I.G. § 14.

⁹ Daß die Worte „trotz erfolgter amtlicher Aufforderung“ in § 14 in dem Sinne verstanden sind, daß die Aufforderung zur Kenntnis der verpflichteten Person gelangt sein müsse, ergibt sich aus den Verhandlungen des Reichstags vom 9. März 1874. Vgl. namentlich die Äußerungen des Antragstellers Prinz Radziwill (Sten. Ber. 1, 264). — Kirchner S. 31: Eine Bestrafung erfolgt nur bei solchen Eltern, Pflegeeltern und Vormündern, die die Aufforderung der Behörde aus anhaltender Nachlässigkeit unberücksichtigt lassen.

¹⁰ Ebenso u. a. Laband⁴ 3, 253; Loening S. 309³; Kirchner S. 34: Wenn aber eine immer aufs neue wiederholte Aufforderung zur Impfung zulässig ist, so erscheint auch eine wiederholte Bestrafung desjenigen zulässig, der die erneute Aufforderung unbeachtet läßt. Übereinstimmend auch Dochow, Joachim-Korn, Deutsches Arztrecht (1911) 1, 229; Galli bei Stenglein 1, 623⁷: Da es sich bei Wiederholung um erneute Ungehorsamsfälle handelt und das Gesetz eine erfolgreiche Impfung erzwingen will, muß angenommen werden, daß die Strafe so oft wiederholt werden kann, als trotz erneuter Aufforderung der Impfpflichtige der Impfung entzogen bleibt. Auf diesem Standpunkte stehen zur Zeit die meisten Oberlandesgerichte, die teilweise in der Beurteilung

eventuell die Impfung nach den Grundsätzen der administrativen Exekution zwangsweise vollzogen werden¹¹.

Die Befugnis, Impfungen vorzunehmen, steht nur Ärzten, d. h. Personen zu, die nach § 29 der Gewerbeordnung die Befugnis haben, sich als Ärzte zu bezeichnen¹². In den einzelnen Bundesstaaten sind Impfbezirke einzurichten, von denen jeder einem Impfarzt unterstellt wird. Der Impfarzt wird vom Staate oder einem Kommunalverbande angestellt und remuneriert: er hat die Verpflichtung, an bestimmten Orten und Tagen unentgeltlich Impfungen vorzunehmen¹³. Die Landesregierungen haben Impfinstitute zur Beschaffung der Schutzpockenlymphe einzurichten¹⁴. Die Ärzte, sowohl die Impfarzte als die übrigen impfenden Ärzte sind jedoch nicht gehindert, anderweitig beschaffte Lymph zu verwenden. Den Eltern, Pflegeeltern und Vormündern geimpfter Kinder kann durch polizeiliche Anordnung nicht die Pflicht auferlegt werden, die Entnahme von letzteren zu gestatten¹⁵.

Die Verwaltungsbehörden haben das Recht und die Pflicht, über die Erfüllung der durch das Reichsgesetz den Einzelnen auferlegten Pflichten zu wachen. Zu diesem Zwecke sind folgende Maßregeln der amtlichen Kontrolle angeordnet: 1. die Impflisten, d. h. Listen der impfpflichtigen Personen. Die Listen über die der ersten Impfung unterliegenden Kinder sind von der zuständigen Behörde, in der Regel der Gemeindebehörde, die Listen über die der Wiederimpfung unterliegenden Zöglinge von Lehranstalten von den Vorstehern dieser Lehranstalten aufzustellen. In den Listen haben die Impfarzte Vermerkungen über Vornahme und Erfolg der Impfungen einzutragen. Andere Ärzte, welche Impfungen vornehmen, sind verpflichtet, über dieselben gleichartige Listen zu führen¹⁶. 2. Die Impfscheine, d. h. Bescheinigungen, die von den impfenden Ärzten über Vornahme und Erfolg jeder einzelnen Impfung ausgestellt werden müssen. Eltern, Pflegeeltern und Vormünder sind verpflichtet, diese

dieser Frage geschwankt haben. Das O.L.G. Celle (11. Sept. 1908) hat sich nach dem Grundsatz „ne bis in idem“ gegen eine wiederholte Bestrafung ausgesprochen, das O.L.G. Hamm sprach sich am 8. Sept. 1908 dafür, am 29. Sept. 1908 dagegen aus.

¹¹ Ebenso u. a. Fleiner S. 196¹⁴; Laband⁴ 3, 253: „Einen polizeilichen Zwang zur Vornahme der Impfung (sogenannten Impfwang) führt das Reichsgesetz nicht ein; es schließt ihn aber auch nicht aus, soweit landesgesetzlich der Polizeibehörde ein solches Recht durch allgemeine oder spezielle Anordnungen beigelegt ist.“ Kirchner S. 35; Dochow, Joachim-Korn 1, 229; auch das preuß. O.V.G. vom 1. März 1895, zuletzt vom 24. Sept. 1909 (D.J.Z. 15, 542). — A. A. u. a. Loening S. 309³: „Der Widerstand der Eltern kann nur durch wiederholte Strafen gebrochen werden.“

¹² R.I.G. §§ 8 u. 16.

¹³ R.I.G. § 6.

¹⁴ R.I.G. § 9.

¹⁵ A. A.: G. Meyer: Das R.I.G. und die Ausführungsbestimmungen enthalten keinen Hinweis auf ein derartiges Recht der Polizeibehörden, das sich auch nicht aus ihrer allgemeinen polizeilichen Verordnungs- und Zwangsgewalt ableiten läßt.

¹⁶ R.I.G. §§ 7, 8, 15.

Bescheinigungen auf amtliches Erfordern vorzulegen¹⁷. 3. Die Verpflichtung der Schulvorsteher, auf die Impfung ihrer impfpflichtigen Zöglinge zu dringen und der zuständigen Behörde ein Verzeichnis der nicht geimpften impfpflichtigen Zöglinge vorzulegen¹⁸.

Durch die früheren Landesgesetze war vielfach bestimmt worden, daß beim Ausbruch von Pockenepidemien Zwangsimpfungen aller Personen, auch der Erwachsenen, angeordnet werden könnten¹⁹. Diese Vorschriften sind in den Staaten, in denen sie bisher bestanden, nach Erlaß des Reichsimpfgesetzes bestehen geblieben²⁰.

3. Leichenbestattung¹.

§ 43.

Die Maßregeln der Gesundheitspolizei erstrecken sich auch auf die Bestattung von Leichen² und auf die Anlage und Benutzung von Begräbnis- und Beisetzungsplätzen³.

¹⁷ R.I.G. §§ 10—12, 14. Der Begriff des „amtlichen Erforderns“ in § 12 ist gleichbedeutend mit dem der „amtlichen Aufforderung“ in § 14 Abs. 2. Vgl. auch N. 10.

¹⁸ R.I.G. §§ 13, 15.

¹⁹ Vgl. z. B. preuß. Regulativ vom 8. Aug. 1835 § 55.

²⁰ R.I.G. § 18. — Dies gilt für die preußischen Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Westfalen, die Rheinprovinz, Hannover und Schleswig-Holstein, für Bayern, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Lippe, Reuß j. L., Hamburg, Elsaß-Lothringen. Vgl. die Zusammenstellung der gesetzlichen Bestimmungen bei Kirchner S. 38. — Die Impfung aller militärpflichtigen Personen erfolgt nach ihrer Einstellung auf Grund der Friedenssanitätsordnung vom 16. Mai 1891 § 24. — Ein preußischer Erlaß vom 13. Juni 1900 verlangt die Impfung ausländischer Arbeiter auf Kosten des Dienstherrn.

¹ Loening S. 317; H.d.St.³ 8, 1201 (G. Meyer² 1, 204; Begräbnispolizei; Meyer-Dochow³ S. 175: Bestattungspolizei [als Zweig der Sicherheitspolizei]); Flesch, Art. öffentl. Gesundheitspflege, H.d.St.³ 4, 750; Rahts, Art. Bestattungswesen, H.d.St.³ 2, 866; Sehling, Art. Bestattungswesen (Friedhöfe), W.² 1, 436. — Vgl. auch die kirchenrechtliche Literatur bei Friedberg, Lehrbuch des kath. und evang. Kirchenrechts (1909) § 163; Saegmüller, Lehrbuch des kath. Kirchenrechts² (1909) § 121.

² Diese Maßregeln können auch als Begräbnis- oder Friedhofspolizei zusammengefaßt werden. Die Leichen müssen so beseitigt werden, daß einer Gefährdung der Gesundheit durch sie nach Möglichkeit vorgebeugt werden kann. Der Ausdruck dafür wechselt, man spricht von Beerdigung, Beisetzung, Bestattung. Beistellung ist die Beseitigung der Leiche aus dem Sterberaum (Flesch, H.d.St.³ 4, 750). — Kirchner, Seuchenbekämpfung (1907) S. 167: Eine ordnungsmäßig bestattete Leiche ist für Menschen ungefährlich, weil die in ihr enthaltenen Krankheitskeime eher absterben, als der Sarg verwest. Die Keime würden daher, selbst wenn sie noch lebten, gar nicht in den Boden übergehen können; wenn sie das aber selbst könnten, so würden sie nicht in das Grundwasser gelangen können, weil sie durch die filtrierende Kraft des Bodens in demselben zurückgehalten werden. . . Die Gefahren, welche Leichen für ihre Umgebung darstellen, bestehen also nur in der Zeit zwischen dem Eintritt des Todes und der Bestattung.

³ Die Bestattung hat im allgemeinen auf Friedhöfen zu erfolgen, ausnahmsweise außerhalb derselben an Familiengrabstätten, in Kirchen usw. Vgl. darüber Friedberg, Kirchenr. § 162 IV; Saegmüller, Kirchenr. 121 S. 521;

Die Bestimmungen über die einzelnen Bestattungen wollen die Beisetzung Scheintoter und die Verheimlichung von Verbrechen verhindern. Die Bestattung darf deshalb erst eine bestimmte Zeit nach dem eingetretenen Tode stattfinden⁴. Derartige Bestimmungen beruhen auf polizeilichen Festsetzungen für einzelne Orte und Bezirke. Ihre Übertretung ist reichsgesetzlich unter Strafe gestellt⁵. Aus gesundheitspolizeilichen Gründen und um Bestattungen Scheintoter zu verhindern, sind außerdem an vielen Orten Leichenhäuser eingerichtet worden, welche den Charakter von Gemeindegemeinschaften haben. Der zweite Gesichtspunkt hat die Verbote heimlicher Bestattungen veranlaßt. Insbesondere bedarf jede Bestattung, die vor Eintragung des Sterbefalles in das Sterberegister stattfindet, einer Genehmigung der Ortspolizeibehörde⁶. Die Einrichtung einer obligatorischen Leichenschau, die gleichzeitig beiden Zwecken dient, hat eine allgemeine Verbreitung bis jetzt nicht gefunden⁷. — Der Transport von Leichen darf regelmäßig nur auf Grund von Leichenpässen erfolgen⁸.

Die Begräbnisplätze befanden sich früher im Eigentum der Kirchen und Religionsgesellschaften. Daneben sind allmählich zahlreiche kommunale Friedhöfe entstanden, die von Angehörigen aller Konfessionen benutzt werden⁹. Aber auch auf den kirchlichen Friedhöfen muß die Bestattung von Angehörigen anderer Konfessionen zugelassen werden¹⁰, wenn für die betreffende Konfession ein eigener Friedhof am Orte nicht vorhanden ist¹¹. Die näheren Bestimmungen über die Anlage und die Einrichtungen der Beisetzungs- und Be-

Sehling, Art. Bestattungswesen (Friedhöfe), W.² 1, 437 § 2. — Nach E.G. z. B.G.B. Art. 133 bleiben die landesrechtlichen Vorschriften über die Benutzung von öffentlichen Begräbnisplätzen bestehen.

⁴ Die Frist schwankt zwischen 24 und 72 Stunden. Vgl. Sehling, W.² 1, 437.

⁵ R.Str.G.B. § 367 Nr. 2.

⁶ P.St.G. § 60. Sartorius, P.St.G. S. 381: Allerdings erwähnt die Vorschrift nur eine bestimmte Form der Bestattung, ist aber sinngemäß auch auf die Feuerbestattung auszudehnen. — Dies ist ausdrücklich geschehen in der bad. Dienstanweisung f. Standesbeamte vom 18. Jan. 1901 § 305; danach darf keine Bestattung (Beerdigung oder Feuerbestattung) vor der Eintragung des Sterbefalles in das Standesregister stattfinden. — Ebenso in Hessen; vgl. Hinschius-Boschan⁴, P.St.G. § 60²³. — Vgl. R.Str.G.B. § 367 Nr. 1.

⁷ Sie besteht in Bayern (V. vom 20. Nov. 1885), Württemberg (V. vom 24. Jan. 1882), Baden, Dienstanweisung f. Standesbeamte vom 18. Jan. 1901 §§ 308, 309. — Weitere Angaben bei Hinschius-Boschan, P.St.G. § 60²³.

⁸ Neumeyer, Internationales Verwaltungsrecht 1, 70.

⁹ Über das Eigentum an Friedhöfen vgl. Mayer, 2, 77; Saegmüller §§ 121, 521 (insbesondere die Literatur über konfessionelle Friedhöfe daselbst Anm. 4); Biermann, Öffentliche Sachen 1905 S. 48; Fleiner S. 291; Göz, Die Befugnis zur Benutzung von Grabstellen auf öffentlichen Begräbnisstellen. 1911 (Heidelb. Doktor-Diss.).

¹⁰ Innerhalb der Friedhöfe können Abgrenzungen nach Konfessionen vorgenommen werden.

¹¹ Dies schließt in sich die Verpflichtung, gottesdienstliche Handlungen auf dem Friedhof vornehmen zu lassen (R.Ziv. 62, 355) und die Ausgrabung von Leichen zu gestatten (R.Ziv. 71, 21). Übereinstimmend: Fleiner S. 291¹.

gräbnisplätze¹² sind lokaler Natur und vorzugsweise von gesundheitspolizeilichen Gesichtspunkten beherrscht¹³.

Die Regelung der Feuerbestattung ist dem Landesrecht vorbehalten¹⁴.

4. Übertragbare Krankheiten der Tiere¹.

§ 44.

Krankheiten der Tiere, die auf andere Tiere oder auf Menschen übertragen werden können, bezeichnet man als Viehseuchen². Die Maßregeln, die zu ihrer Vermeidung und Bekämpfung zu ergreifen sind, werden als seuchenpolizeiliche (veterinärseuchenpolizeiliche) bezeichnet. Die Maßregeln der Seuchenpolizei richten sich daher — wie bei der Bekämpfung der übertragbaren Krankheiten der Menschen³ — gegen die Einschleppung der Krankheiten vom Auslande und gegen ihr Entstehen und ihre Weiterverbreitung im Inlande⁴.

¹² Vgl. Kinne, Über Friedhöfe. Pr. Verw.Bl. (1911) 32, 661.

¹³ Flesch, Art. öffentl. Gesundheitspflege, H.d.St.³ 4, 750: „Der Boden des Friedhofs darf nicht dauernd naß sein, um Leichenwachsbildung, nicht zu trocken, um Mumifikation zu verhindern; er muß luftdurchlässig sein, um den für die Verwesung nötigen Luftzutritt zu gestatten. Die Gräber sollen ausreichend, etwa 1,5 m tief und mit ihrer Sohle 1/2 m über dem höchsten Grundwasserstand sein.“ Wohnhäuser und Brunnen müssen in einer bestimmten Entfernung vom Friedhof angelegt werden. Vgl. auch Anm. 3. — Die Fristen, innerhalb deren Friedhöfe neu angelegt oder anderweitig verwendet werden dürfen, schwanken zwischen 5 und 40 Jahren. Vgl. Sehling, W.² 1, 437.

¹⁴ Vgl. Sehling, W.² 1, 439 § 4: Feuerbestattung. Ausführliche Literaturangaben bei Saegmüller § 121 S. 513⁶, auch bei Friedberg § 162 I³. — Loening, Die Feuerbestattung und das preußische Recht (vor Einführung der Feuerbestattung durch das G. vom 14. Sept. 1911), D.J.Z. 13, 839; Fischer, Die Leichenverbrennung und das bayrische Recht. 1911.

¹ Laband⁴ 3, 258; Loening S. 409; Jolly, H.P.O.⁴ 3, II. 339.

² Esser, Art. Viehseuchen, H.d.St.³ 8, 344 bezeichnet als Viehseuche jede Krankheit, die gleichzeitig oder in rascher Aufeinanderfolge eine größere Anzahl von Tieren befällt. Die durch tierische Parasiten hervorgerufenen gelten als Invasionskrankheiten, die durch pflanzliche Organismen hervorgerufen als Infektionskrankheiten.

³ Vgl. § 41.

⁴ Rechtsentwicklung: Die älteren Vorschriften über die bei Viehseuchen zu ergreifenden Verwaltungsmaßregeln waren nur mit Rücksicht auf eine einzelne zur Zeit ihres Erlasses bestehende Seuche gegeben oder bezogen sich, wenn sie eine dauernde Geltung haben sollten, doch nur auf bestimmte Arten von Tierkrankheiten. Erst in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts wurden in einzelnen Staaten (Bayern, Baden, Sachsen-Meinungen, Bremen) allgemeine Bestimmungen über Viehseuchen auf dem Verordnungswege erlassen. Eine eingehende gesetzliche Regelung des gesamten Viehseuchenwesens hatte von deutschen Bundesstaaten nur Preußen in einem Gesetz vom 25. Juni 1875 erhalten. Das Deutsche Reich ist zunächst durch Spezialgesetzgebung, namentlich über Rinderpest, auf dem Gebiete der Bekämpfung der Tierseuchen tätig gewesen. Später hat eine umfassende Regelung des Gegenstandes durch ein besonderes Reichsgesetz stattgefunden, das sich im wesentlichen den Bestimmungen des preußischen Gesetzes vom 25. Juni 1875 anschloß. Dieses Gesetz vom Jahre 1880 wurde 1894 abgeändert und ersetzt durch das Viehseuchengesetz vom 26. Juni 1909.

Die reichsrechtliche Grundlage für die Bekämpfung der Viehseuchen bildet im besonderen neben dem Rinderpestgesetz vom 7. April 1869⁵ das Viehseuchengesetz vom 26. Juni 1909⁶. Die Organe zur Anordnung dieser Maßregeln sind die Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten, dem Reichskanzler steht die Überwachung zu⁷. Er hat, sofern sich die Maßregeln auf die Gebiete mehrerer Bundesstaaten erstrecken, selbst oder durch einen von ihm bestellten Reichskommissar für die Erhaltung der notwendigen Einheit zu sorgen, und zwar bei inländischen und ausländischen Seuchen. Im Falle von Rinderpest kann er, auch wenn bei den Maßregeln nicht mehrere Bundesstaaten beteiligt sind, nach seinem Ermessen selbständige Anordnungen treffen oder einen Kommissar bestellen, der die Behörden der beteiligten Staaten unmittelbar mit Anweisungen zu versehen hat⁸. Dabei sind zu unterscheiden: 1. an der Seuche erkrankte Tiere⁹, bei denen feststeht, daß sie von der Seuche ergriffen sind; 2. der Seuche verdächtige Tiere, an denen sich Erscheinungen zeigen, die den Ausbruch einer übertragenen Seuche befürchten lassen; 3. der Ansteckung verdächtige Tiere, an denen sich derartige Erscheinungen zwar nicht zeigen, bei denen jedoch die Vermutung vorliegt, daß sie den Ansteckungsstoff in sich aufgenommen haben¹⁰.

Die Maßregeln gegen Viehseuchen sollen die Einschleppung vom Auslande verhindern und die Bekämpfung im Inlande ermöglichen.

I. Gegen die Einschleppung kommen Einfuhrverbote, Beschränkungen im Grenzverkehr, Revisionen und Kontrollen zur Anwendung. Es ist verboten Tiere einzuführen, die an einer übertragbaren Seuche leiden und verdächtige Tiere,

⁵ R.G., Maßregeln gegen die Rinderpest betr., vom 7. April 1869 (R.P.G.), Rev.Instruktion vom 9. Juni 1873. R.G., betr. die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen, vom 25. Febr. 1876. R.G., betr. Zuwiderhandlungen gegen die zur Abwehr der Rinderpest erlassenen Vieheinfuhrverbote, vom 21. Mai 1878 (R.G.Bl. S. 95). — Kommentar zum R.P.G.: Ebermayer bei Stenglein⁴ (1911) 1, 842; Kommentar zum R.G. vom 21. Mai 1878: Ebermayer a. a. O. 1, 845; Kommentar zum R.G. vom 25. Febr. 1876: Ebermayer a. a. O. 1, 849.

⁶ Das Viehseuchengesetz (V.S.G.) vom 26. Juni 1909 (R.G.Bl. S. 519) ersetzt das R.G. vom 23. Juni 1880, 1. Mai 1894, betr. die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen mit Ausnahme der Rinderpest. — Das R.P.G. ist auch neben dem neuen V.S.G. in Geltung geblieben. — Kommentar zum V.S.G.: Ebermayer bei Stenglein (1911) 1, 852 und Literaturangaben. — Umfangreiche Ausführungsvorschriften vom 25. Dez. 1911 (R.G.Bl. 1912 S. 3—138).

⁷ V.S.G. §§ 2, 3, 5. R.P.G. §§ 1, 7, 11, 13. — Nähere Bestimmungen über das Verfahren und die Behörden enthalten die Ausführungsgesetze zum V.S.G. Vgl. preuß. A.G. vom 25. Juli 1911 (G.S. S. 149 §§ 1—4).

⁸ V.S.G. § 4. R.P.G. § 12. — Die Behörden der Bundesstaaten sind verpflichtet, sich bei der Bekämpfung der Viehseuchen gegenseitig zu unterstützen (V.S.G. § 5).

⁹ Vieh im Sinne des V.S.G. sind alle nutzbaren Haustiere, einschließlich der Hunde, der Katzen und des Geflügels, Schlachtvieh ist Vieh, von dem anzunehmen ist, daß es zur Verwendung des Fleisches zum Genuß für Menschen alsbald geschlachtet werden soll.

¹⁰ V.S.G. § 1. — Nicht seuchenverdächtig, sondern nur der Ansteckung verdächtig sind z. B. Tiere, die von tollwütigen Hunden gebissen, bei denen sich aber Symptome der Tollwut noch nicht gezeigt haben (R.Str. 33, 337).

sowie Erzeugnisse solcher Tiere. Ebenso ist es untersagt, Kadaver und Teile von Tieren einzuführen, die an einer übertragbaren Seuche gefallen sind oder zur Zeit des Todes an einer solchen gelitten haben oder seuchenverdächtig gewesen sind; ebenso dürfen Gegenstände jeder Art nicht eingeführt werden, von denen nach den Umständen des Falles anzunehmen ist, daß sie Träger des Ansteckungsstoffes sind¹¹. Ferner kann zum Schutze gegen die Gefahr der Einschleppung von Seuchen die Einfuhr lebender oder toter Tiere, tierischer Erzeugnisse oder Rohstoffe sowie von Gegenständen, die Träger des Ansteckungsstoffes sein können, allgemein oder für bestimmte Grenzstrecken verboten oder beschränkt werden¹². Ebenso kann im Grenzbezirk der Verkehr mit Tieren Bestimmungen unterworfen werden, die geeignet sind, im Falle der Einschleppung einer Weiterverbreitung der Seuche vorzubeugen. Auch diese Bestimmungen können auf tierische Erzeugnisse und Rohstoffe, sowie auf Gegenstände ausgedehnt werden, die Träger von Ansteckungsstoffen sein können¹³. In den Grenzbezirken kann auch eine Revision des vorhandenen Viehbestandes und eine regelmäßige Kontrolle über den Ab- und Zugang von Vieh angeordnet werden. Das Verbot der Einfuhr umfaßt jede menschliche Handlung, durch die ein dem Verbote unterliegender Gegenstand über die Grenze des Reiches gebracht wird, also auch die Einfuhr zur Wiederausfuhr (Durchfuhr). Die Folge des Verbotes ist: 1. Die Befugnis der Grenzbehörden, die verbotenen Gegenstände zurückzuweisen, 2. die Verwirkung einer Strafe für denjenigen, der einen Gegenstand des erlassenen Verbotes ungeachtet einführt¹⁴.

II. Zur Bekämpfung der Seuchen im Inlande kommen Maßregeln zur Anwendung, die ohne Rücksicht auf das Bestehen einer bestimmten Seuche stetig in Kraft sind, und solche, die erst beim Auftreten einer bestimmten Seuche in Kraft treten.

Zu den ersteren gehört die Verpflichtung der Eisenbahnverwaltungen zur Desinfektion der bei Viehtransporten benutzten Wagen und Gerätschaften, sowie kraft besonderer Anordnung der vom Vieh betretenen Rampen, der Ein- und Ausladeplätze und der Viehhöfe¹⁵. Ferner gehört hierher die Beaufsichtigung

¹¹ V.S.G. § 6. — Die dem Ausland gegenüber zu treffenden Maßregeln werden nicht erst durch den bedrohlichen Ausbruch einer Seuche im Ausland bedingt. Das neue V.S.G. weicht hierin vom alten ab, wie es überhaupt einen weitgehenden Schutz vorsieht.

¹² V.S.G. § 7 Abs. 1. — Bei der Wichtigkeit, die diesen Anordnungen des § 7 zukommt, sind sie in Preußen (A.G. § 2) nur vom Minister zu erlassen oder mit dessen Zustimmung von den Regierungspräsidenten der Grenzbezirke oder vom Landrate, sofern sich die Anordnungen auf die Grenzstrecke eines Kreises beschränken. — Vgl. auch R.P.G. § 2. — Über alle Maßregeln des § 7 V.S.G. ist unverzüglich an den Reichskanzler zu berichten. Verbote und Beschränkungen sind ohne Verzug bekannt zu machen (V.S.G. § 8).

¹³ Diese nach V.S.G. § 7 zulässigen Anordnungen können nur getroffen werden, wenn und solange gegenüber dem angrenzenden Ausland Einfuhrverbote oder Beschränkungen nach § 7 Abs. 1 angeordnet sind (V.S.G. § 7 Abs. 3).

¹⁴ R.Str.G.B. § 328. R.G. vom 21. Mai 1878. V.S.G. §§ 74 ff.

¹⁵ R.G. vom 25. Febr. 1876. betr. die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen (R.G.Bl. S. 163).

aller Viehmärkte, Viehhöfe und Schlachthäuser, auch der öffentlichen Schlachthäuser, durch beamtete Tierärzte¹⁶. Die Beaufsichtigung kann ausgedehnt werden auf die zu Zuchtzwecken aufgestellten männlichen Zuchttiere, auf öffentliche Tierschauen, auf die durch obrigkeitliche Anordnung veranlaßten Zusammenziehungen von Vieh, auf private Schlachthäuser und Gastställe, auf Ställe und Betriebe von Viehhändlern und Abdeckern und auf gewerbliche Viehmästereien. Zum Schutze gegen die ständige Gefährdung können dann noch weitere Maßregeln ergriffen werden¹⁷.

Die Maßregeln, die nach erfolgtem Ausbruch einer Seuche ergriffen werden, verfolgen den Zweck, ihr Vorhandensein festzustellen und der weiteren Ausbreitung entgegenzutreten.

Dem Zwecke, das Vorhandensein der Seuche festzustellen, dienen 1. die Anzeigepflicht, 2. die Ermittlungen von Amts wegen.

Eine Verpflichtung zur Anzeige einer ausgebrochenen Viehseuche oder von Erscheinungen, die den Ausbruch einer Seuche befürchten lassen, an die Polizeibehörde¹⁸ liegt ob: 1. bei der Rinderpest jedem, der zuverlässige Kunde davon erlangt, daß ein Stück Vieh daran krank oder gefallen ist¹⁹, 2. bei einigen anderen gesetzlich bestimmten Viehseuchen²⁰ ist außer dem Besitzer zur Anzeige verpflichtet: der Stellvertreter des Besitzers in der Wirtschaft, ferner wer an Stelle des Besitzers mit der Aufsicht über das Vieh beauftragt ist, wer das Vieh eines oder mehrerer Besitzer als Hirt, Schäfer, Schweizer, Senner in Obhut hat, wer auf dem Transport befindliche Tiere begleitet und für die in fremdem Gewahrsam befindlichen Tiere der Besitzer der betreffenden Gehöfte, Stallungen, Koppeln und Weideflächen. Auch die Tierärzte und alle Personen, die sich mit der Ausübung der Tierheilkunde oder gewerbsmäßig mit der Kastration von Tieren beschäftigen, Fleischbeschauer und Trichinenschauer,

¹⁶ V.S.G. § 16. — Ausnahmsweise können Jahr- und Wochenmärkte, auf denen Vieh nur in geringem Umfang gehandelt wird, von der Beaufsichtigung befreit werden.

¹⁷ Diese sind aufgezählt im V.S.G. § 17 Ziff. 1—18. Sie beziehen sich auf den Geschäftsbetrieb der Viehhändler, Viehzüchter, Molkereien, Abdeckereien, Gerbereien, Fell- und Häutehandlungen, auf Überwachung, Reinigung und Desinfektion der Fahrzeuge und der beim Verfrachten von Vieh notwendigen Gerätschaften, auf die Einrichtung und den Betrieb von Viehausstellungen, Viehmärkten, Schlachthäusern usw.

¹⁸ Oder an einer andern, von der Landesregierung zu bezeichnenden Stelle, etwa an den Ortsvorsteher.

¹⁹ R.P.G. § 4.

²⁰ V.S.G. § 10 zählt die Seuchen, für welche Anzeigepflicht besteht, auf: Milzbrand, Rauschbrand, Wild- und Rinderseuche, Tollwut, Rotz, Maul- und Klauenseuche, Lungenseuche des Rindviehs, Pockenseuche der Schafe, Beschälseuche der Pferde, Bläschenausschlag der Pferde und des Rindviehs, Räude der Einhufe und der Schafe, Schweineseuche, sofern sie mit erheblichen Störungen des Allgemeinbefindens der erkrankten Tiere vorhanden ist, und Schweinepest, Rotlauf der Schweine, einschließlich des Nesselfiebers (Backsteinblattern), Geflügelcholera und Hühnerpest, äußerlich erkennbare Tuberkulose des Rindviehs, sofern sie sich in der Lunge in vorgeschrittenem Zustande befindet oder Euter, Gebärmutter oder Darm ergriffen hat.

Personen, die das Schlächtergewerbe betreiben oder sich gewerbsmäßig mit der Bearbeitung, Verwertung oder Beseitigung geschlachteter, getöteter oder verendeter Tiere oder tierischer Bestandteile beschäftigen, sind zur unverzüglichen Anzeige verpflichtet. Die Unterlassung der Anzeige ist strafbar²¹.

Die Ermittlungen von Amtswegen können durch eine Anzeige veranlaßt oder von der Polizeibehörde aus eigener Initiative unternommen werden. Der beamtete Tierarzt hat die Art, den Stand und die Ursachen der Krankheit zu ermitteln, sein Gutachten abzugeben und anzugeben, welche Maßnahmen ihm erforderlich erscheinen. In eiligen Fällen trifft er seine Anordnungen auch vor dem Einschreiten der Polizei, der Vorsteher des verseuchten Ortes hat für die Durchführung der dringlichen Maßregeln zu sorgen. Läßt sich der Ausbruch einer Seuche nur durch Tötung und Zerlegung eines verdächtigen Tieres, durch Impf- oder Blutprobe ermitteln, so kann die Polizeibehörde diese Maßregeln anordnen. Dem Besitzer des verdächtigen Tieres ist vorbehalten, auch seinerseits einen approbierten Tierarzt zu den Untersuchungen zuzuziehen. Bei erheblichen Meinungsverschiedenheiten unter beiden Tierärzten oder bei Bedenken der Behörden gegen die Erhebungen des beamteten Tierarztes ist ein tierärztliches Obergutachten einzureichen²².

Die Ergreifung von vorläufigen Maßregeln, die vorbehaltlich einer genaueren Ermittlung über den Bestand der Seuche oder der Seuchengefahr anzuordnen sind, liegt zunächst den Besitzern der Haustiere selbst ob²³. Sie haben die erkrankten oder verdächtigen Tiere von solchen Orten fernzuhalten, an welchen die Gefahr der Ansteckung fremder Tiere besteht. Ferner sind die beamteten Tierärzte befugt, bei Gelegenheit der von ihnen vorzunehmenden amtlichen Ermittlungen oder Überwachungen die Einsperrung; Absonderung und Bewachung verdächtiger oder erkrankter Tiere zu verfügen. Endlich können die Polizeibehörden nach der Ermittlung durch den beamteten Tierarzt, aber vor Abgabe des tierärztlichen Obergutachtens nötigenfalls alle gesetzlich zulässigen Schutzmaßregeln vorläufig anordnen.

Gegen eine besondere Seuchengefahr können folgende Maßregeln²⁴ angeordnet werden²⁵:

1. Absonderung, Bewachung oder polizeiliche Beobachtung der an der Seuche erkrankten, verdächtigen und der für die Seuche empfänglichen Tiere; Beschränkung des Per-

²¹ V.S.G. §§ 9 ff. -- Vom Ausbruch des Rotzes hat die Polizeibehörde den Militärbehörden Mitteilung zu machen (V.S.G. § 48).

²² V.S.G. § 15.

²³ V.S.G. § 9.

²⁴ V.S.G. § 18. Die Anordnungen erfolgen unter Berücksichtigung der beteiligten Wirtschafts- und Verkehrsinteressen.

²⁵ Diese Maßregeln sind aufgeführt in den §§ 19–30 V.S.G. Die Nummerierung im Text entspricht der im Gesetz. Vgl. dazu die oben im Text angeführten Maßregeln, die nach § 17 V.S.G. zum Schutze gegen die ständige Gefährdung der Viehbestände durch Viehseuchen angeordnet werden können.

sonenverkehrs innerhalb der Räumlichkeiten, in denen sich derartige Tiere befinden, und auf öffentlichen Wegen.

2. Beschränkung der Benutzung, der Verwertung oder des Transportes kranker oder verdächtiger Tiere und von ihnen stammender Erzeugnisse; Verbot oder Beschränkung des Handels.

3. Verbot des gemeinschaftlichen Weideganges von Tieren aus verschiedenen Stallungen und der Benutzung bestimmter Weideflächen, der gemeinschaftlichen Benutzung von Brunnen, Tränken und Schwemmen, des Verkehrs mit seuchenkranken oder verdächtigen Tieren auf öffentlichen oder gemeinschaftlichen Straßen und Triften, des freien Umherlaufens der Haustiere mit Ausnahme der Katzen und des Geflügels.

4. Sperre des Stalles oder sonstigen Standortes seuchenkranker oder verdächtiger Tiere, des Gehöftes, des Ortes, der Weidefläche, der Feldmark oder eines ohne Rücksicht auf Feldmarkgrenzen bestimmten, tunlichst eng zu bemessenden Gebietes gegen den Verkehr mit Tieren und Gegenständen, die Träger des Ansteckstoffes sein können. Die Sperre des Stalles oder Standortes kann schon beim Vorhandensein der Seuchengefahr, die weiteren Absperrungen dürfen erst dann, wenn der Ausbruch der Seuche durch das Gutachten des beamteten Tierarztes festgestellt ist, die Sperre eines Ortes, einer Feldmark oder eines sonstigen Sperrgebietes nur im Falle einer größeren und allgemeineren Gefahr stattfinden²⁶. Bei der Rinderpest kann die Absperrung gegen den Verkehr mit der Umgebung überhaupt gerichtet und auf ganze Bezirke ausgedehnt werden; es sind nach ihrem Ausbruch innerhalb des Reichsgebietes sogar Einfuhrbeschränkungen der einzelnen Bundesstaaten gegeneinander zulässig²⁷.

5. Die Impfung der für die Seuche empfänglichen Tiere, tierärztliche Behandlung der erkrankten und der verdächtigen Tiere sowie Beschränkungen in der Befugnis der Vornahme von Heilversuchen²⁸.

6. Die Tötung der an der Seuche erkrankten und verdächtigen Tiere in den Fällen, die das Gesetz vorsieht.

7. Die Tötung von Tieren, die bestimmten Verkehrs- und Nutzungsbeschränkungen oder der Absperrung unterworfen sind und in verbotswidriger Benutzung oder außerhalb der ihnen angewiesenen Räumlichkeiten oder an Orten betroffen werden, zu denen der Zutritt verboten ist²⁹.

8. Die unschädliche Beseitigung der Kadaver oder Kadaverteile (Fleisch, Häute, Eingeweide, Hörner, Klauen usw.), der Streu, des Düngers oder anderer Abfälle von kranken oder verdächtigen Tieren³⁰.

²⁶ V.S.G. §§ 22

²⁷ R.P.G. 2 Nr. 2, § 10.

²⁸ V.S.G. § 23.

²⁹ V.S.G. § 25.

³⁰ V.S.G. § 26. R.P.G. § 2 Nr. 5.

9. Die Reinigung und Desinfektion der Ställe, Standorte, Ladestellen, Marktplätze und Wege, die von kranken oder verdächtigen oder von zusammengebrachten und für die Seuche empfänglichen Tieren benutzt sind, der Transportmittel und sonstigen Gegenstände, sowie der Personen, die mit kranken oder verdächtigen Tieren in Berührung gekommen sind. Die unschädliche Beseitigung der angeführten Gegenstände, sofern die Desinfektion nicht ausreicht.

10. Die Einschränkung oder Beschränkung der Viehmärkte, der Jahr- und Wochenmärkte, Körungen, Viehversteigerungen und öffentlichen Tierschauen.

11. Die amtstierärztliche oder tierärztliche Untersuchung der am Seuchenort oder in dessen Umgebung vorhandenen, für die Seuche empfänglichen Tiere.

12. Öffentliche Bekanntmachung des Ausbruchs und des Erlöschens der Seuche.

Neben diesen allgemeinen Vorschriften³¹ weist das Viehseuchengesetz noch besondere Vorschriften für einzelne Seuchen³² und für Viehhöfe und Schlachthäuser auf³³.

Die angegebenen Maßregeln sind polizeiliche Gebote und Verbote³⁴, deren Nichtbeachtung Strafe zur Folge hat³⁵. Ihr Erlaß muß daher von den Polizeibehörden und darf nicht etwa von den beamteten Tierärzten ausgehen³⁶. Gegen die behördlichen Anordnungen sind die Rechtsmittel zulässig, welche die Landesgesetzgebung bei polizeilichen Verfügungen gewährt, soweit nicht ausdrückliche gesetzliche Vorschriften etwas anderes festsetzen³⁷. Die Tötung eines erkrankten oder verdächtigen Tieres bewirkt die Vernichtung eines Wertes und enthält daher einen Eingriff in das Privatvermögen, für den nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine Entschädigung zu gewähren ist. Die angeführte Maßregel hat aber nicht etwa den Charakter einer Enteignung, denn es findet hier keine Eigentumsentziehung statt. Der Eigentümer des lebenden Tieres bleibt auch Eigentümer des getöteten. Die Entschädigung muß — von einzelnen gesetzlich festgestellten Ausnahmefällen ab-

³¹ V.S.G. §§ 9—30.

³² V.S.G. §§ 31—61. Es sind dies: Milzbrand, Rauschbrand, Wild- und Rinderseuche, Tollwut, Rotz, Maul- und Klauenseuche, Lungenseuche des Rindviehs, Pockenseuche der Schafe, Beschälseuche der Pferde und Bläschenausschlag der Pferde und des Rindviehs, Räude der Einhufer und der Schafe, Rotlauf der Schweine einschließlich des Nesselfiebers (Backsteinblattern), Tuberkulose des Rindviehs.

³³ V.S.G. §§ 62—65.

³⁴ Vgl. Mayer I, 347.

³⁵ R.Str.G.B. § 328. V.S.G. §§ 74—77. Vgl. R.Str. 6, 159. Das R.P.G. enthält keine Strafbestimmungen, sondern überläßt die Festsetzung derselben in § 7 den Einzelstaaten; das R.G. vom 21. Mai 1878 gibt nur Strafvorschriften für die verbotswidrige Einfuhr lebender Widerkauer, welche übrigens ebenso auf die verbotene Einfuhr in das Reich überhaupt, als auf die verbotene Einfuhr in einen einzelnen Bundesstaat Anwendung finden (R.Str. 1, 213; 2, 113).

³⁶ R.Str. 12, 70; 437.

³⁷ In Baden ist in solchen Fällen die sonst gegen polizeiliche Verfügungen zulässige Verwaltungsklage ausgeschlossen (G. vom 14. Juni 1884 § 4 Nr. 2).

gesehen — für die polizeilich getöteten, für die nach Anordnung der Tötung an der Seuche gefallenen, und für die infolge polizeilicher Impfung eingegangenen Tiere geleistet werden. Sie besteht regelmäßig in dem gemeinen Werte des Tieres. Die Entschädigung für das aus Veranlassung der Rinderpest getötete Vieh wird aus der Reichskasse gewährt; die bei anderen Seuchen maßgebenden Grundsätze sind auf dem Wege der Landesgesetzgebung festzustellen³⁸. Durch die Landesgesetzgebung ist die Entschädigung teils auf die Staatskasse übernommen, teils auf die Kommunalverbände übertragen, gewisse Entschädigungssummen werden durch Beiträge aller Besitzer der betreffenden Viehgattung in dem Bezirke aufgebracht. Nach vielen Landesgesetzen wird eine Entschädigung für das an Milzbrand erkrankte Vieh auch dann gewährt, wenn es nicht getötet, sondern gefallen ist.

Durch Reichsgesetz vom 17. Juni 1911³⁹ ist bestimmt, daß Tierkadaver oder Kadaverteile⁴⁰, soweit ihre Verwertung nicht zugelassen wird⁴¹, unschädlich zu beseitigen sind⁴². Dies hat zu erfolgen durch Vergraben an geeigneten Stellen, soweit es nicht durch hohe Hitzegrade (Kochen oder Dämpfen bis zum Zerfalle der Weichteile, trockene Destillation, Verbrennen) oder auf chemischem Wege bis zur Auflösung der Weichteile geschieht⁴³. In diesen Fällen können die gewonnenen Erzeugnisse als Futtermittel für Tiere, Düngemittel oder in anderer Weise, nicht aber zum Genuß für Menschen verwertet werden.

5. Nahrungsmittel, Genußmittel und Gebrauchsgegenstände¹.

§ 45.

Das Reichsgesetz vom Jahre 1879², das den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen regelt, bedroht mit

³⁸ V.S.G. §§ 66—73. R.P.G. § 3.

³⁹ R.G., betr. die Beseitigung von Tierkadavern (T.K.G.) vom 17. Juni 1911 (R.G.Bl. S. 248).

⁴⁰ Kadaver oder Kadaverteile aller gefallenen oder getöteten Pferde, Esel, Maultiere, Maulesel, Tiere des Rindergeschlechts, Schweine, Schafe und Ziegen (T.K.G. § 1).

⁴¹ Bek. des Bundesr. vom 28. März 1912.

⁴² T.K.G. § 2.

⁴³ Weitergehende Vorschriften können durch Landesgesetzgebung erlassen werden, namentlich kann das Abdeckereiwesen einschließlich des Betriebes der Anlagen zur gewerbsmäßigen Beseitigung und Verarbeitung von Kadavern und tierischen Teilen in Abweichung von der Gewerbeordnung geregelt werden (T.K.G. § 3). Es können auch die Bestimmungen des T.K.G. auf totgeborene Tiere und andere Tierarten ausgedehnt werden (T.K.G. § 4). Die Vorschriften über die Bereitung von Tierkadavern der Reichsnebengesetze und des Schlachtvieh- und Fleischbeschaugesetzes (vgl. Anm. 17 Nr. IV) und deren Ausführungsbestimmungen bleiben unberührt.

¹ Laband³, 256; Loening S. 312; Jolly, H.P.Ö.⁴ 3, II, 352. — Die hier angeführten Maßregeln der Gesundheitspolizei sind zugleich gewerbepolizeilicher Natur. Vgl. auch Neumeyer, Intern. Verwaltungsrecht I, 70.

² R.G., betr. den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen (N.M.G.), vom 14. Mai 1879 (R.G.Bl. S. 145); § 16 Abs. 4 ist zu-

Strafe³: 1. die Nachahmung oder Verfälschung von Nahrungsmitteln sowie den Verkauf oder das Feilhalten nachgemachter, verfälschter und verdorbener Nahrungs- und Genußmittel, 2. die Herstellung, den Verkauf, das Feilhalten, das in Verkehrbringen von Nahrungs- und Genußmitteln, von Bekleidungsgegenständen, Spielwaren, Tapeten-, Eß-, Trink- und Kochgeschirr, deren Genuß oder Gebrauch die menschliche Gesundheit zu beschädigen oder zu zerstören geeignet ist⁴. Es legt aber außerdem den Verwaltungsorganen Befugnisse bei, welche den Zweck haben, den Verkehr mit den genannten Gegenständen zu überwachen und zu beschränken.

Diese Befugnisse sind doppelter Art.

1. Ein Teil derselben steht den Polizeibehörden⁵ zu und hat den Zweck, eine vorbeugende Kontrolle über Nahrungs- und Genußmittel, sowie über die den Bestimmungen des Gesetzes unterliegenden Gebrauchsgegenstände zu ermöglichen⁶. Zu den letzteren gehören Spielwaren, Tapeten, Farben, Eß-, Trink- und Kochgeschirr, sowie Petroleum⁷. Die Polizeibeamten sind befugt:

1. Von Gegenständen der vorbezeichneten Art, welche verkauft oder feilgehalten werden, Proben zum Zweck der Untersuchung zu entnehmen⁸. Sie haben die Pflicht, dafür eine Entschädigung in der Höhe des üblichen Kaufpreises zu leisten. Bei der Entnahme wird nicht etwa ein Kaufvertrag zwischen dem Polizeibeamten und dem Privatmanne abgeschlossen; dieselbe hat vielmehr den Charakter einer Zwangsentziehung. Kommt eine Einigung

gefügt durch G. vom 29. Juni 1887 (R.G.Bl. S. 276). Kommentar: Galli in Stengleins Nebengesetzen (1911) I, 624 (Literaturangaben).

³ Rechtsentwicklung: Bestimmungen über die Verfälschung von Lebensmitteln, namentlich von Wein, gab es schon im Mittelalter in den deutschen Städten. Auch die Reichsgesetzgebung des 15., 16. und 17. Jahrhunderts hat die Weinfälschung häufig zum Gegenstand ihrer Tätigkeit gemacht (Weinordnung auf dem Reichskonvent zu Rotenburg 1487 festgestellt; R.A. von 1495 §§ 41, 42, von 1497 § 27, von 1498 § 50; Weinordnung von 1498; R.A. von 1500 Art. 34; R.P.O. von 1548 Art. 15 u. 16, von 1577 Art. 15 u. 16; Anfang des R.A. von 1670). Nicht minder war die landesherrliche Polizei bemüht, den Verkauf verdorbener und schädlicher Nahrungsmittel zu verhindern, namentlich wandte sie dem Brot, Fleisch und Wein ihre Aufmerksamkeit zu (v. Berg, Teil II, S. 115). Im 19. Jahrhundert hatte, unterstützt durch die Fortschritte der Chemie, die Verfälschung der Nahrungs- und Genußmittel, sowie gewisser Gebrauchsgegenstände, bisher unbekannt Dimensionen angenommen. Dies gab Veranlassung zu polizeilichen und gesetzgeberischen Maßnahmen seitens der Einzelstaaten, die nach Umfang und Charakter außerordentlich verschieden waren. Dann ist die Reichsgesetzgebung dem Gegenstande näher getreten und hat den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen einheitlich für Deutschland geregelt. Eine Übersicht der früheren landesgesetzlichen Bestimmungen findet sich in Anlage E. zu dem Entwurfe des Reichsgesetzes über den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 12. Februar 1879 (Sten.Ber. 3, 242).

⁴ N.M.G. §§ 10–17.

⁵ Polizeibeamte und nach den Spezialgesetzen auch Sachverständige.

⁶ Vgl. R.Str.P.O. §§ 94 ff. über die Beschlagnahme von Gegenständen, die als Beweismaterial für die Untersuchung von Bedeutung sein können.

⁷ N.M.G. § 1.

⁸ N.M.G. §§ 2, 9.

über den Preis nicht zustande, so kann derjenige, von dem die Waren entnommen sind, seine Forderung im Rechtswege geltend machen. Die Polizeibeamten müssen ferner über die entnommenen Waren eine Empfangsbescheinigung ausstellen und dem Besitzer auf Verlangen einen Teil der Probe amtlich verschlossen oder versiegelt zurücklassen. Werden die betreffenden Gegenstände an öffentlichen Orten, auf Märkten, Plätzen, Straßen oder im Umherziehen feilgehalten, so unterliegt die Entnahme hinsichtlich der Zeit keinerlei Beschränkung. Findet dagegen der Verkauf in Räumlichkeiten statt, die sich in Gebäuden befinden, so darf die Entnahme und das zu diesem Zwecke notwendige Betreten der Räume nur stattfinden: a) während der üblichen Geschäftsstunden, d. h. während der Tageszeit, zu der das fragliche Geschäft dem Publikum geöffnet zu sein pflegt, auch wenn dies an dem betreffenden Tage ausnahmsweise nicht der Fall sein sollte⁹, b) außerhalb der üblichen Geschäftsstunden so lange die Räumlichkeiten dem Verkehr geöffnet sind.

2. Weitergehende Befugnisse stehen den Polizeibeamten gegenüber solchen Personen zu, die wegen vorsätzlicher Übertretung der vorher erwähnten Strafbestimmungen zu einer Freiheitsstrafe verurteilt sind. Bei diesen haben sie das Recht, in den Räumlichkeiten, wo die den Bestimmungen des Gesetzes unterliegenden Gegenstände hergestellt, aufbewahrt oder feilgehalten werden, Revisionen vorzunehmen¹⁰. Auch letztere Befugnis darf nur während der üblichen Geschäftsstunden und während der Zeit, zu der die Räumlichkeiten dem Verkehr geöffnet sind, ausgeübt werden. Sie erlischt mit dem Ablauf von drei Jahren von dem Tage an gerechnet, an dem die Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist¹¹.

Die reichsgesetzlichen Bestimmungen über die den Polizeibeamten zustehenden Rechte haben den Zweck, ein Minimum von Befugnissen festzustellen, das sie unter allen Umständen besitzen sollen. Weitergehende Befugnisse, die ihnen nach Landesrecht zustehen, sind dadurch nicht beseitigt worden¹²; auch bleibt es der Landesgesetzgebung unbenommen, ihnen künftig solche beizulegen. Ebensowenig wird durch das Reichsgesetz das Recht der Polizei berührt, unter Wahrung der prozessualen Formen Haussuchungen und Beschlagnahmen vorzunehmen, falls der Verdacht einer strafbaren Handlung vorliegt¹³.

II. Neben den in die Hände der Polizeibehörden gelegten Befugnissen administrativer Kontrolle hat das Gesetz Verordnungsbefugnisse geschaffen, kraft derer zum Schutz der Gesundheit

⁹ Die Grenzen der üblichen Geschäftszeit sind nicht nach allgemeinen Ortsgeohnheiten, ebensowenig nach der in dem betreffenden Geschäftszweige, sondern allein nach der in dem konkreten Geschäfte herrschenden Gewohnheit zu ziehen. Motive zu §§ 1–3 des Regierungsentwurfes. Sten. Ber. 3, 176.

¹⁰ N.M.G. § 2 gestattet der Polizei keine Revisionen, nur das Betreten der Räumlichkeiten und die Entnahme von Proben.

¹¹ N.M.G. §§ 3, 9.

¹² N.M.G. § 4.

¹³ Vgl. auch Motive zu §§ 1–3 des Regierungsentwurfes (Sten.Ber. 3, 176).

besondere Vorschriften erlassen werden können¹⁴. Der Kaiser ist befugt mit Zustimmung des Bundesrates:

1. Zu verbieten:

a) bestimmte Arten der Herstellung, Aufbewahrung und Verpackung von Nahrungs- und Genußmitteln, die zum Verkaufe bestimmt sind;

b) das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Nahrungs- und Genußmitteln einer bestimmten Beschaffenheit oder unter einer der wirklichen Beschaffenheit nicht entsprechenden Bezeichnung;

c) das Verkaufen und Feilhalten von Tieren, die an bestimmten Krankheiten leiden, zum Zwecke des Schlachtens, sowie das Verkaufen und Feilhalten des Fleisches von Tieren, die mit bestimmten Krankheiten behaftet waren;

d) die Verwendung bestimmter Stoffe und Farben zur Herstellung von Bekleidungsgegenständen, Spielwaren, Eß-, Trink- und Kochgeschirr, sowie das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Gegenständen, die diesem Verbot zuwider hergestellt sind;

e) das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Petroleum von einer bestimmten Beschaffenheit.

2. Zu verbieten oder zu beschränken:

das gewerbsmäßige Herstellen und Feilhalten von Gegenständen, die zur Fälschung von Nahrungs- oder Genußmitteln bestimmt sind.

Auf Grund der dem Kaiser erteilten Ermächtigung¹⁵ sind einzelne kaiserliche Verordnungen ergangen¹⁶. Aber auch durch unmittelbare reichsgesetzliche Vorschriften ist eine Reihe von Maßregeln angeordnet worden, die sich auf Herstellung, Feilhalten und Verkauf einzelner Nahrungsmittel und Gebrauchsgegenstände beziehen¹⁷.

¹⁴ N.M.G. §§ 5—8.

¹⁵ Die kaiserlichen Verordnungen müssen im Reichsgesetzblatt publiziert werden. Sie sind dem Reichstage vorzulegen, — wenn er versammelt ist, sofort, andernfalls bei seinem nächsten Zusammentreten — und außer Kraft zu setzen, sofern der Reichstag dies verlangt. Zuwiderhandlungen gegen die kaiserlichen Verordnungen werden mit Geldstrafe bis zu 150 Mark oder mit Haft bestraft. Durch die dem Kaiser beigelegten Verordnungsbefugnisse werden landesrechtliche Vorschriften über die betreffenden Gegenstände nicht ausgeschlossen. Es bleiben nicht nur die bisher bestehenden landesrechtlichen Bestimmungen in Kraft, sondern es können auch künftighin solche erlassen werden. Sie dürfen jedoch eine höhere Strafe als die reichsrechtlich auf die Zuwiderhandlungen gegen die kaiserlichen Verordnungen gesetzte nicht androhen. Soweit sich eine solche Androhung in älteren landesrechtlichen Anordnungen findet, ist die Strafe als durch das Reichsgesetz auf das dort festgesetzte Maß erniedrigt anzusehen. Im übrigen bestimmt sich das Verhältnis zwischen den kaiserlichen Verordnungen und den landesrechtlichen Vorschriften nach den gewöhnlichen Grundsätzen über das Verhältnis von Reichsrecht und Landesrecht.

¹⁶ V. über das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Petroleum vom 24. Febr. 1882 (R.G.Bl. S. 40); V., betr. den Verkehr mit Essigsäure vom 14. Juli 1908 (R.G.Bl. S. 475). — V., betr. das Verbot von Maschinen zur Herstellung künstlicher Kaffeebohnen, vom 1. Febr. 1891 (R.G.Bl. S. 11).

¹⁷ I. R.G., betr. den Verkehr mit blei- und zinkhaltigen Gegenständen, vom 25. Juni 1887 (R.G.Bl. S. 273). Das G. verbietet bei der Anfertigung bestimmter Gebrauchsgegenstände bestimmter Metallegierungen, Emailen und Glasuren (Eß-, Trink- und Kochgeschirre, Flüssigkeitsmaße u. a.)

und blei- oder zinkhaltigen Kautschuk (Saugvorrichtungen für Kinder, Trinkbecher, Spielsachen u. a. zu verwenden.

II. R.G., betr. die Verwendung gesundheitsschädlicher Farben bei der Herstellung von Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen, vom 5. Juli 1887 (R.G.Bl. S. 277). — Als gesundheitsgefährliche Farben gelten Farbstoffe aus Farbzubereitungen, die Antimon, Arsen, Baryum, Blei, Cadmium, Chrom, Kupfer, Quecksilber, Uran, Zink, Zinn, Gummigutti, Korallin, Pikrinsäure enthalten. Zu den geschützten Gegenständen gehören u. a. Umhüllungen von Nahrungs- und Genußmitteln, kosmetische Mittel, Spielwaren, Tuschfarben, Tapeten, Möbelstoffe, künstliche Blumen.

III. R.G., betr. den Verkehr mit Butter, Käse, Schmalz und deren Ersatzmitteln, vom 15. Juni 1897 (R.G.Bl. S. 475), das erweiterte Margarinegesetz vom 12. Juli 1887. Herstellung und Verkauf von Margarine, Margarinekäse und Kunstspeisefett unterliegen weitgehenden Beschränkungen. Es müssen namentlich die Geschäftsräume und Verkaufsräume nach Möglichkeit getrennt gehalten werden und durch in die Augen fallende Aufschriften gekennzeichnet sein, letzteres gilt auch von den Fässern, Umhüllungen und der Ware, die im Einzelverkauf abgesetzt wird.

IV. R.G., betr. die Schlachtvieh- und Fleischbeschau, vom 3. Juni 1900 (R.G.Bl. S. 547). Schlachttiere, deren Fleisch für Menschen verwendet werden soll, unterliegen vor und nach der Schlachtung einer amtlichen Untersuchung. Unter Fleisch versteht das G. (§ 4) Teile von warmblütigen Tieren frisch oder zubereitet, sofern sie sich zum Genuß für Menschen eignen, auch Fette und Würste, soweit sie der Bundesrat zuläßt, und zwar von Rindvieh, Schweinen, Schafen, Ziegen, Pferden, Hunden und solchem Schlachtvieh, auf das der Bundesrat die Untersuchung ausdehnt (§ 1). Die Untersuchung vor der Schlachtung darf bei Notschlachtungen unterbleiben, wenn zu befürchten steht, daß das Tier bis zur Ankunft des zuständigen Beschauers verenden oder das Fleisch durch Verschlimmerung des krankhaften Zustandes wesentlich an Wert verlieren würde, und wenn infolge eines Unglückfalles die Tötung des Tieres sofort erfolgen muß. Bei Schlachtieren, deren Fleisch ausschließlich im eigenen Haushalt des Besitzers verwendet werden soll, können beide Untersuchungen unterbleiben, wenn sich vor und nach der Schlachtung keine Merkmale einer die Genußfähigkeit des Fleisches ausschließenden Erkrankung zeigen. (Diese Bestimmung gilt nicht für Kasernen, Krankenhäuser, Speiseanstalten usw., auch nicht für die Haushaltungen der Schlächter, Fleischhändler und Gastwirte). Zur Durchführung der Untersuchungen sind durch die Landesbehörden Beschaubezirke gebildet, für die mindestens je ein Beschauer und ein Stellvertreter zu bestellen sind. Zu Beschauern sind approbierte Tierärzte oder andere Personen zu bestellen, die genügende Kenntnisse nachgewiesen haben. Der Beschauer hat das Fleisch entweder für tauglich, untauglich oder nur bedingt tauglich zu erklären. Untaugliches Fleisch darf als Nahrungs- und Genußmittel für Menschen nicht in den Verkehr kommen. Die Polizei bestimmt die Sicherungsmaßregeln gegen eine Verwendung derartigen Fleisches zum Genuße für Menschen und kann die Verwendung zu anderen Zwecken, soweit gesundheitliche Bedenken nicht entgegenstehen, zulassen (§ 8). Geschieht letzteres nicht, so erfolgt die Vernichtung. Dagegen darf Fleisch, das für nur bedingt tauglich erkannt ist, als Nahrungs- und Genußmittel für Menschen in Verkehr gebracht werden, wenn es unter den von der Polizeibehörde angeordneten Sicherungsmaßregeln zum Genuße für Menschen brauchbar gemacht worden ist (§ 10). Der Vertrieb derartigen Fleisches durch Fleischhändler, Gast-, Schank- und Speisewirte ist von der jederzeit widerrufflichen Genehmigung der Polizeibehörde abhängig. Wer die Genehmigung erhält, hat deutlich auf die Beschaffenheit des zum Vertrieb oder zur Verwendung kommenden Fleisches hinzuweisen. Fleischhändler haben dieses Fleisch in getrennten Räumen feilzubieten. Wo eine besondere Verkaufsstelle (Freibank) für beanstandetes Fleisch besteht, erfolgt der Verkauf nur zum Verbrauch, nicht zum Vertrieb. Das in das Zollinland eingehende Fleisch unterliegt bei der Einfuhr einer amtlichen Untersuchung unter Mitwirkung der Zollbehörden, ausgenommen das nachweislich im Inlande bereits vorschriftsmäßig untersuchte

und das zur unmittelbaren Durchfuhr bestimmte Fleisch. Die Einfuhr von Fleisch erfolgt nur über vom Bundesrat bestimmte Zollämter.

Die Untersuchung der Pferde, die zur Schlachtung bestimmt sind, erfolgt nur durch approbierte Tierärzte. Vertrieb und Einfuhr von Pferdefleisch darf nur unter der ausdrücklichen Kennbarmachung als solches erfolgen. Der Vertrieb und die Verwendung sind nur mit Genehmigung der Polizeibehörde gestattet, es gelten dafür die gleichen Bestimmungen wie für beanstandetes Fleisch anderer Schlachttiere. Der Bundesrat kann diese Bestimmungen auf Esel, Maulesel, Hunde und sonstige, seltener zur Schlachtung gelangende Tiere entsprechend ausdehnen.

Bei der gewerbsmäßigen Zubereitung von Fleisch dürfen Stoffe, die der Ware eine gesundheitsschädliche Beschaffenheit zu verleihen vermögen, nicht verwendet werden (§ 21). Der Bundesrat hat die Stoffe und Arten des Verfahrens bestimmt. Bek. vom 18. Febr. 1902 (R.G.Bl. S. 48), abgeänd. durch Bek. vom 4. Juli 1908 (R.G.Bl. S. 470). Der Bundesrat ordnet auch an, wieweit die Vorschriften des § 21 Abs. 1. auch für Stoffe und Arten des Verfahrens Anwendung finden sollen, die eine gesundheitsschädliche oder minderwertige Beschaffenheit der Ware zu verdecken geeignet sind.

V. Süßstoffgesetz vom 6. Juli 1902 (R.G.Bl. S. 253), ersetzt das G. vom 6. Juli 1898. Als Süßstoffe, die unter dieses Gesetz fallen, gelten alle auf künstlichem Wege gewonnenen Stoffe, die als Süßmittel dienen können und eine höhere Süßkraft als raffinierter Roh- oder Rübenzucker, aber nicht entsprechenden Nährwert besitzen (§ 1). Zur Herstellung des Süßstoffes ist unter Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs zur Zeit nur eine Saccharinfabrik ermächtigt, deren Geschäftsbetrieb dauernd amtlich überwacht wird (§ 3). Die Abgabe des Fabrikates erfolgt nur an Apotheken und Personen, die eine amtliche Erlaubnis zum Bezuge von Süßstoffen haben (zu wissenschaftlichen Zwecken, an bestimmte Gewerbetreibende, zur Anfertigung von Waren, bei deren Herstellung Zucker nicht zu verwenden ist, an die Leiter von Kranken-, Kur-, Pflege- und ähnlichen Anstalten und an die Inhaber von Gast- und Schankwirtschaften in Kurorten für die Personen, denen der Genuß von Zucker ärztlich untersagt ist.) Sonst ist es verboten, Süßstoffe herzustellen oder Nahrungs- und Genußmittel bei deren gewerblicher Herstellung zuzusetzen, Süßstoffe oder derartige Nahrungs- oder Genußmittel aus dem Auslande einzuführen, feilzuhalten oder zu verkaufen.

VII. R.G., betr. Phosphorzündwaren vom 10. Mai 1903 (R.G.Bl. S. 217). Weißer und gelber Phosphor darf zur Herstellung von Zündhölzern und anderen Zündwaren nicht verwendet werden. Zündwaren, die unter Verwendung von Phosphor hergestellt sind, dürfen nicht gewerbsmäßig feilgehalten, verkauft oder sonst in Verkehr gebracht, auch zu diesem Zwecke in das Zollinland nicht eingeführt werden. Eine Ausnahme besteht für Zündbänder zur Entzündung von Grubensicherheitslampen.

VII. Weingesetz vom 7. April 1909 (R.G.Bl. S. 393) ersetzt das G., betr. den Verkehr mit Wein, weinhaltigen und weinähnlichen Getränken, vom 24. Mai 1901. — Ausführungsbestimmungen vom 9. Juli 1909 (R.G.Bl. S. 549). — Weinzollordnung vom 17. Juli 1909 (Z.Bl. S. 333). — Wein ist das durch alkoholische Gärung aus dem Saft der frischen Weintraube hergestellte Getränk (§ 1). Es ist verboten, Wein nachzumachen (§ 9). Das G. gestattet, Wein aus Erzeugnissen verschiedener Herkunft oder Jahre herzustellen (Verschnitt), verbietet jedoch die Verwendung von Dessertwein (Süd-, Süßwein) zum Verscheiden von weißem Wein anderer Art. Was durch das G. oder die Ausführungsbestimmungen für die Herstellung und den Verkauf von Wein (einschließlich Schaumwein, Trinkbranntwein, Kognak) nicht ausdrücklich gestattet wird, ist verboten. Das G. verpflichtet zur eingehenden Buchführung (§ 19); zur Unterstützung der Kontrollbehörden sind Sachverständige im Hauptberufe zu bestellen (§ 21).

Kommentar zu den Gesetzen I—VII: Galli in Stengleins Nebengesetzen⁴ (1911) Nr. 53—56, 58, 59 und 61; 1, 640 ff. (Literaturangaben).

V. Unterricht und Erziehung¹.

Einleitung.

§ 46.

1. Die Schule hat sich in Anlehnung an die Kirche entwickelt. Durch die Ausbildung, welche das Schulwesen im Laufe des achtzehnten und neunzehnten Jahrhunderts erhalten hat, ist jedoch eine Loslösung der Schule von der Kirche eingetreten; die Schulen haben den Charakter von Staatsanstalten angenommen². Ihre Rechtsverhältnisse sind durch Staatsgesetze geregelt; sie werden aus Mitteln des Staates oder der kommunalen Verbände unterhalten; die Aufsicht über sie steht dem Staate zu³.

Solange die Schulen kirchliche Einrichtungen waren⁴, hatten sie der Natur der Sache nach einen konfessionellen Charakter.

¹ Lexis, Das Unterrichtswesen des Deutschen Reichs. 4 Bde. 1904; Petersilie, Das öffentliche Unterrichtswesen im Deutschen Reich. 1897; Hinschius, Kirchenrecht 4, 572; Loening, Verw.R. S. 733.

² Diesen Grundsatz spricht zuerst das preuß. A.L.R. T. II, Tit. 12, § 1 aus.

³ Den Grundsatz der staatlichen Aufsicht über alle Schulen und Erziehungsanstalten hatte für Preußen schon das A.L.R. T. II, Tit. 12, § 9 ausgesprochen. Nachdem derselbe durch die spätere Verwaltungspraxis beinahe verdunkelt war, ist er durch das G., betr. die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens vom 11. März 1872 wieder zur Geltung gelangt.

⁴ Rechtsentwicklung: Im Mittelalter lag die Erteilung des Unterrichts in den Händen der kirchlichen Organe, die sich allein im Besitz der dazu erforderlichen Bildung befanden. Schon im fränkischen Reich bestanden bei den Klöstern und Kathedralen Schulen zur Heranbildung der Kleriker; außerdem erteilten Pfarrer und Priester auf dem Lande Knaben und jungen Leuten Unterricht, um sie für die niederen geistlichen Funktionen vorzubereiten. Karl der Große ordnete die Herstellung solcher Schulen an und richtete eine besondere Schule an seinem Hofe ein. Aber alle diese Bildungsanstalten waren doch wesentlich nur für die Vorbereitung zum künftigen geistlichen Berufe bestimmt. In der nachkarolingischen Zeit hörte die Tätigkeit der weltlichen Gewalt auf diesem Gebiete ganz auf, die Sorge für den Unterricht blieb lediglich der Kirche überlassen. Das kanonische Recht bestimmte, daß jeder Pfarrer einen Gehülfen (Küster) bei sich haben sollte, dem neben anderen Funktionen die Verpflichtung oblag, Schule zu halten (C. 3 X de vita et honest. clericor. [3, 1]). Auch lokale Anordnungen für einzelne Pfarreien schrieben dasselbe vor. Aber diese Bestimmungen blieben größtenteils unausgeführt; jedenfalls war das Wissen, das in den Pfarrschulen überliefert wurde, ein höchst dürftiges. Auf einem höheren Standpunkte befanden sich die Dom- und Klosterschulen, die bei den Domkirchen und Klöstern errichtet waren. Die Klosterschulen zerfielen in eine innere und eine äußere Schule. In der ersteren wurden die Knaben unterrichtet, die für den Mönchsstand bestimmt waren, in der letzteren die übrigen, namentlich solche, die für den Weltklerus vorbereitet werden sollten. Auch bei den Domschulen kam eine derartige Scheidung, wenn auch seltener, vor. In diesem Falle diente die innere Schule namentlich zur Heranbildung künftiger Kanoniker.

Auch in den Städten bestanden Dom- und Klosterschulen und Pfarrschulen nebeneinander. Aber die in ihnen überlieferten Kenntnisse genügten schließlich nicht mehr den Anforderungen, welche der fortdauernd steigende Handelsverkehr der Städte an die Bildung der Bevölkerung stellte. Die Städte begannen daher schon seit dem 13. Jahrhundert eigene Stadtschulen, oft unter hartnäckigen Kämpfen mit der Geistlichkeit, zu errichten. Es bestanden

Lehrer und Kinder gehörten einer Konfession an, und in der Volksschule bildete die konfessionelle Religionslehre den Mittelpunkt des

zwei Arten städtischer Schulen. In einigen wurde lediglich Unterricht im Deutschen, im Lesen und Schreiben erteilt. Dies waren die sog. deutschen Schulen, aus denen die späteren Volksschulen hervorgegangen sind. Andere Schulen dienten dem gelehrten Studium, namentlich dem der lateinischen Sprache. Sie hießen lateinische Schulen oder Trivialschulen (weil in ihnen das sog. Trivium, d. h. Grammatik, Rhetorik und Dialektik gelehrt wurde), Bezeichnungen, neben denen seit dem 16. Jahrhundert auch der Name Gymnasium auftritt.

Einen bedeutsamen Anstoß zur Weiterentwicklung der Schuleinrichtungen gab die Reformation. Die Reformatoren selbst regten die Verbesserung des Schulwesens an, Landesherren und Städte verwandten das säkularisierte Kirchen- und Klostergut zur Begründung neuer und zur besseren Dotierung vorhandener Schulen. Die Kirchenordnungen enthielten nähere Bestimmungen über ihre Einrichtung. Dabei hatte man jedoch zuerst wesentlich die städtischen Schulen und unter diesen wieder namentlich die gelehrten Schulen im Auge. (Auch die Vorschriften der älteren Kirchenordnungen beziehen sich meist nur auf diese. Vgl. z. B. brandenbg. Kirch.Ordg. von 1537 [Mylius I. 1, 246]; hess. Visitationsordg. von 1537 Nr. 13 [hess. Land.Ordg. I, 165]; württ. Instruktion f. d. Visitationsräte von 1546 [Reyscher, Samml. württ. Ges. XI, 1, 1]). Als den Hauptzweck der Schule betrachtete man die Sorge für die Ausbildung von künftigen Beamten, Geistlichen, Ärzten usw., kurz die Vorbereitung für das Universitätsstudium. Unterstützt wurde diese Einrichtung durch die humanistische Richtung des 16. Jahrhunderts. In den katholischen Territorien wurde die Reorganisation der gelehrten Schulen seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts namentlich unter dem Einfluß des Jesuitenordens eingeführt (Hinschius 4, 627).

Volksschulen bestanden in den Städten schon vor der Reformation, dagegen hat sich die Volksschule auf dem Lande erst infolge der Reformation allmählich entwickelt. Sie setzt an die kirchliche Katechese und den Konfirmandenunterricht an. Die Verpflichtung zur Vornahme der Katechese und zur Erteilung des Religionsunterrichtes lag zunächst dem Pfarrer ob. Da aber dieser, namentlich in großen ländlichen Gemeinden, oft nicht imstande war, seiner Pflicht in vollem Umfange nachzukommen, so wurde der Unterricht an seiner Stelle von seinem Gehilfen, dem Küster, erteilt. Für den Konfirmandenunterricht erschien aber der Besitz gewisser elementarer Kenntnisse als notwendig; man fing daher an, den Unterricht auch auf diese auszudehnen. (Im Vordergrunde der Entwicklung steht in dieser Zeit Kursachsen. In den Generalartikeln vom 8. Mai 1557 heißt es noch, der Dorfküster solle Sonntag nachmittags und einen Tag in der Woche den Katechismus und christliche deutsche Gesänge lehren [Cod. August 1, 451]. In den Generalartikeln von 1580 wird dagegen dem Küster schon die Verpflichtung auferlegt, täglich Schule zu halten und den Kindern Lesen, Schreiben und deutsche Gesänge zu lehren [a. a. O. S. 708], gleichzeitig auch eine Schulordnung für die deutschen Schulen erlassen [a. a. O. S. 594]). Seit Anfang des 17. Jahrhunderts ging der Ausdruck Schule, der bisher nur von den städtischen Lehranstalten gebraucht worden war, auch auf das Lehrinstitut des Küsters über; den Küster selbst bezeichnete man seit dieser Zeit als Schulmeister. Das Schulwesen wurde bis in die Mitte des 17. Jahrhunderts als eine kirchliche Angelegenheit betrachtet. Noch der Westfälische Friede gibt dieser Auffassung einen entschiedenen Ausdruck, indem er die Institutio ministeriorum scholasticorum als ein Annexum der Religionsübung behandelt (Instr. pac. Osnabr. Art. V S. 31).

Während des Dreißigjährigen Krieges hatten höchstens die Stadtschulen eine kümmerliche Existenz gefristet, die Dorfschulen waren völlig in Verfall geraten. Nach seiner Beendigung stellte sich daher die Notwendigkeit heraus, das Schulwesen von neuem zu organisieren. Bei Gelegenheit dieser Reorganisation veränderten allmählich die Schulen ihren Charakter; aus kirchlichen Einrichtungen entwickelten sie sich zu staatlichen Anstalten. Die Sorge für die Schule wurde nicht mehr als ein Gegenstand der kirchlichen Verwaltung,

Unterrichtes, um den sich die anderen Lehrgegenstände gruppierten. Auch nachdem die Schulen Staatsanstalten geworden waren, blieb

sondern als eine Angelegenheit der landesherrlichen Polizei angesehen. Die Ordnung der Schulverhältnisse erfolgte nicht mehr durch die Kirchenordnungen, sondern durch besondere landesherrliche Schulgesetze. Die Unterhaltung der Schulen geschah nicht mehr aus kirchlichen, sondern aus Staats- und Gemeindegeldern. (In den Vordergrund der Entwicklung tritt nunmehr Preußen. Die bedeutendsten Akte der preußischen Gesetzgebung aus dem 18. Jahrhundert sind die Verordnungen vom 28. Sept. 1717 [Mylius I, 1, 527] und 19. Dezember 1736 [a. a. O. I, 2, 267] über die Schulpflicht, die Gymnasial- und Schulordnung vom 24. Oktober 1713 [a. a. O. I, 459], das Generallandschulreglement vom 12. August 1763 [Nov. Corp. const. Brandenb.-Prussic. 3, 265], die Bestimmungen im Teil II, Tit. 12 des A.L.R.). Doch blieb noch immer eine enge Verbindung zwischen Kirche und Schule bestehen, insofern der Schulmeister regelmäßig auch als Gehilfe des Pfarrers fungierte und die Aufsicht über die Schule in den Händen der kirchlichen Organe lag.

Der bedeutendste Fortschritt, der in dieser Periode auf dem Gebiete der Volksschule gemacht wurde, war die Einführung des Schulzwanges. Den Eltern wurde die Pflicht auferlegt, ihre Kinder während eines bestimmten Alters in die Schule zu schicken und die Nichterfüllung mit Strafe bedroht. (Der Schulzwang wurde in einzelnen Territorien schon im 17., in anderen erst im 18. Jahrhundert eingeführt. Hess.-Darmst. SchulO. von 1628. S.-Goth. SchulO. von 1642. Württ. Gen. Reskr. vom 10. August 1649 [Reyscher a. a. O. S. 10]. Preuß. V.V. vom 28. Sept. 1717 und 19. Sept. 1736. Kursächs. Resolution von 1763 Nr. 4 [Cod. August. I. Forts. I, 86] und Ver. vom 24. Juli 1769 [a. a. O. S. 247]. Vgl. v. Berg, Teutsches Polizeirecht 2, 317.) Die Voraussetzung einer derartigen Bestimmung war, daß überall ordentliche Schulen bestanden. Die Einführung des Schulzwanges führte daher notwendig auch zu einer Regelung der Schullast, d. h. zu einer Festsetzung darüber, wem die Pflicht zur Errichtung und Unterhaltung der Schule obliegen soll. Für den Besuch der Schule war ein Schulgeld zu entrichten, das nur Unvermögenden erlassen wurde. Das Schulgeld floß dem Lehrer zu, der zunächst auf diese Einnahme beschränkt blieb. Erst allmählich trat an die Stelle des Schulgeldes eine feste Besoldung. Seit Mitte des 18. Jahrhunderts entwickelte sich auch ein eigener Stand von Volksschullehrern, für dessen Vorbildung besondere Schullehrerseminare errichtet wurden.

Die Volksschule war auf dem Boden des protestantischen Deutschlands erwachsen. Im Laufe des 18. Jahrhunderts wurden jedoch auch in den katholischen Ländern und Landesteilen Volksschulen nach dem Muster der protestantischen errichtet.

Auch das höhere Schulwesen erfuhr im 18. Jahrhundert eine wesentliche Umgestaltung. Diese wurde vor allem dadurch herbeigeführt, daß sich das Bedürfnis nach realen Kenntnissen neben den gelehrten geltend machte. Die Gymnasien erweiterten ihren Lehrplan. Während sich ihr Unterricht ursprünglich auf die lateinische und griechische Sprache beschränkt hatte, wozu allmählich noch die Elemente der Mathematik und Geschichte gekommen waren, fing man jetzt an, daneben auch Deutsch, Geographie, Mathematik und Geschichte in weiterem Umfang, Naturwissenschaften und Französisch zu lehren. Außerdem entstand aber neben den Gymnasien eine zweite Klasse von Lehranstalten, die sog. Realschulen, die sich die Überlieferung der realen Kenntnisse zur wesentlichen Aufgabe setzten. Sie wurden zum Teil neu gegründet, zum Teil bildeten sie sich aus Gymnasien, die ihren Lehrplan im Sinne der neuen Richtung umgestalteten. Endlich entwickelten sich eine große Zahl von Fachschulen verschiedener Art.

Im 19. Jahrhundert haben die Verhältnisse der Schulen eine eingehendere gesetzliche Regelung erhalten. Es sind genauere Bestimmungen über die Schullast, namentlich über die Pflicht zur Unterhaltung der Volksschule getroffen worden, welche entweder der politischen Gemeinde oder besonderen Schulsozietäten obliegt. Die Rechtsverhältnisse der Lehrer haben im Anschluß und nach dem Muster der Gesetzgebung über die Staatsdiener eine gesetzliche

dieser Zustand bestehen, weil die Territorien selbst konfessionell, d. h. entweder katholisch oder protestantisch waren. Allmählich haben sich jedoch die konfessionellen Territorien zu paritätischen Staaten umgebildet. Damit hat die konfessionelle Schule ihre Berechtigung verloren. Naturgemäß ist von dem deutschen Staate, der zuerst eine konfessionell gemischte Bevölkerung erhalten und das Prinzip der Toleranz zur Durchführung gebracht hat, von Preußen, auch zuerst der Grundsatz aufgestellt worden, daß die öffentlichen Schulen den Angehörigen aller Konfessionen in gleicher Weise zugänglich sein sollen⁵. Im Laufe der Zeit ist derselbe aber auch von den übrigen deutschen Staaten zur Durchführung gebracht worden. Die einzelnen Staaten haben jedoch das Ziel, die öffentlichen Schulen den Angehörigen aller Konfessionen in gleicher Weise zugänglich zu machen, in verschiedener Weise zu erreichen gesucht. Dabei ist zwischen den Volksschulen und höheren Lehranstalten zu unterscheiden⁶.

In bezug auf die Volksschulen haben einzelne Staaten das System der konfessionellen Anstalten beibehalten. Jede Schule muß einer bestimmten Konfession angehören. An derselben werden nur Lehrer der betreffenden Konfession angestellt. Dagegen findet die Aufnahme von Kindern auch dann statt, wenn sie einer anderen Konfession angehören, eine Schule ihrer Konfession aber an dem betreffenden Orte nicht besteht. In anderen Ländern herrscht ein gemischtes System. Die Schulen sind teils konfessionelle, teils solche, die Kinder verschiedener Konfessionen in sich vereinigen, sogenannte paritätische, interkonfessionelle, Simultanschulen. In noch anderen Ländern sind dagegen die Volksschulen kraft gesetzlicher Vorschrift sämtlich paritätische oder konfessionell gemischte Schulen. In den konfessionell gemischten Schulen werden nicht nur Kinder verschiedener Konfessionen aufgenommen, sondern es können an ihnen auch Lehrer verschiedener Konfession angestellt werden. Doch werden auch hier die konfessionellen Verhältnisse insoweit berücksichtigt, daß wenn eine Schule zwar grundsätzlich paritätisch ist, tatsächlich auch nur aus Kindern eines Bekenntnisses besteht, auch der Lehrer diesem Bekenntnisse angehören muß. Sind dagegen in der Schule tatsächlich mehrere Konfessionen vorhanden, so soll der Lehrer dem Bekenntnis entnommen werden, welchem die Mehrzahl der Kinder angehört; werden an der betreffenden Schule mehrere Lehrer angestellt, so findet bei dieser Anstellung eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Konfessionen statt. Diese Grundsätze werden von der Verwaltungspraxis überall festgehalten, sind

Ordnung erfahren. Endlich ist der Grundsatz, daß die Schule den Charakter einer Staatsanstalt hat, noch entschiedener zum Ausdruck gelangt, indem die bisherigen kirchlichen Aufsichtsrechte beseitigt sind und die gesamte Aufsicht über die Schulen in die Hände des Staates gelegt worden ist.

⁵ Preuß. A.L.R. T. II, Tit. 12, § 10.

⁶ Vgl. Rothenbücher, Wandlungen in dem Verhältnis von Staat und Kirche in der neueren Zeit. Jahrb. d. öff. R. 3, 358 ff. über die Stellung des Staates zur Religion im Unterricht.

aber in einzelnen Ländern, die konfessionell gemischte Schulen haben, auch gesetzlich ausgesprochen worden⁷.

In allen Volksschulen wird ein konfessioneller Religionsunterricht erteilt. In der konfessionellen Schule ist nur ein konfessioneller Religionsunterricht, d. h. der Religionsunterricht in der Konfession zulässig, welcher die Schule angehört. In der paritätischen Schule wird, wenn ein Bedürfnis dafür vorhanden ist, ein mehrfacher konfessioneller Religionsunterricht erteilt. Überall gilt der Grundsatz, daß diejenigen Kinder, welche in einer anderen Konfession erzogen werden sollen oder deren Eltern einer anderen Konfession angehören, zum Besuch des Religionsunterrichtes nicht verpflichtet sind⁸.

Für die höheren Lehranstalten bestehen keinerlei gesetzliche Vorschriften über ihren konfessionellen Charakter. Infolgedessen hat die Verwaltung im allgemeinen freie Hand, ob sie denselben einen konfessionellen oder paritätischen Charakter beilegen will. Eine Ausnahme machen nur diejenigen Anstalten, die stiftungsgemäß einer bestimmten Konfession angehören, bei diesen muß der konfessionelle Charakter erhalten bleiben. Im übrigen ist es der Regierung unbenommen, den Charakter zu ändern, konfessionelle Anstalten in paritätische und paritätische in konfessionelle zu verwandeln. An den konfessionellen höheren Schulen werden nur Lehrer der betreffenden Konfession angestellt und der Religionsunterricht lediglich im Sinne dieser Konfession erteilt. Dagegen werden, soweit nicht stiftungsmäßige Bestimmungen entgegenstehen, auch Schüler

⁷ Friedberg, Kirchenr.⁶ § 163 S. 543: die Konfessionsschule ist beibehalten in Preußen (mit Ausnahme von Nassau), Sachsen, Württemberg, Oldenburg; es gibt nur Simultanschulen in Nassau, Baden, Hessen; die Staatsregierung hat die Befugnis, zwischen konfessioneller und Simultanschule zu wählen in Preußen, Bayern, Elsaß-Lothringen. — In Preußen erfolgte die Regelung durch das G., betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen, vom 28. Juli 1906 §§ 33 ff. Danach bildet die Konfessionsschule die Ausnahme. (Vgl. Anschütz, Jahrb. d. öffentl. R. 1, 211: „Die Ausdrücke Konfessionsschule und Simultanschule sind absichtlich vermieden, da dieselben nicht so unstreitig sind, daß die Möglichkeit ev. Kontroversen und Auslegungsschwierigkeiten ausgeschlossen wäre.“) Nach § 36 Abs. 4 können Simultanschulen auch aus besonderen Gründen usw. errichtet werden. — Vgl. auch Loening, Jahrb. d. öffentl. R. 3, 108; Rintelen, Die Volksschule Preußens in ihrem Verhältnis zu Staat und Kirche nach Erlaß des Schulunterhaltungsgesetzes. 1908; über Rintelens Auffassung vgl. Dirksen, Ver. Arch. 17, 397.

⁸ Die Frage, ob konfessionelle oder konfessionell-gemischte Schulen bestehen, hat eine große Bedeutung für Länder mit konfessionell gemischter Bevölkerung. Wo dagegen eine Konfession ganz überwiegend vertreten ist, werden die tatsächlichen Verhältnisse ziemlich gleichartig sein, einerlei ob rechtlich konfessionelle oder paritätische Schulen bestehen. Die Schulen gehören entweder sämtlich oder doch ganz überwiegend der herrschenden Konfession an, die Lehrer werden regelmäßig aus dieser genommen und der Religionsunterricht in derselben erteilt unter Dispensation der vereinzelt Kinder anderer Konfession. Dieser Zustand besteht tatsächlich in denjenigen kleineren, überwiegend protestantischen Ländern, welche wie die schwarzburgischen Fürstentümer, Lippe und Bremen, gesetzlicher Vorschriften über den konfessionellen Charakter der Schulen entbehren. Rechtlich ist die Verwaltung hier in der Lage, nach ihrem Ermessen entweder konfessionelle oder konfessionell-gemischte Anstalten zu errichten.

anderer Konfession unter Dispensation vom Religionsunterricht zugelassen. An den paritätischen Anstalten können Lehrer jeder Konfession angestellt werden⁹, und es findet nach Bedürfnis die Erteilung eines mehrfachen konfessionellen Religionsunterrichtes statt.

Die Erteilung des Religionsunterrichtes geschieht durch die vom Staate angestellten Lehrer¹⁰, und das dem Staate zustehende Leitungs- und Aufsichtsrecht schließt auch die Befugnis, den Religionsunterricht zu leiten und zu beaufsichtigen ein. Daneben ist jedoch auch den Religionsgemeinschaften das Recht zu einer Aufsicht über den Religionsunterricht ihrer Konfession und in einzelnen Ländern sogar ein Recht der Leitung desselben eingeräumt¹¹.

2. Als die Landesherrn anfangen, das Schulwesen zu einem Gegenstande ihrer Verwaltung zu machen, suchten sie den öffentlichen Schulen dadurch eine größere Lebensfähigkeit zu sichern, daß sie die Privatschulen völlig verboten. Namentlich wurde die Errichtung von sog. Winkelschulen auf dem Lande untersagt. Von diesen Grundsätzen ist die neuere Gesetzgebung abgegangen. Wenn sie es auch als eine Aufgabe des Staates betrachtet, öffentliche Unterrichtsanstalten zu errichten, so schließt sie doch die private Tätigkeit auf diesem Gebiete nicht aus. Die Privatschulen bedürfen aber einer staatlichen Genehmigung, und diese wird nur solchen Personen erteilt, welche die erforderliche Befähigung und ihre sittliche Würdigkeit nachweisen. Die Privatschulen stehen ebenso wie die öffentlichen Schulen unter staatlicher Aufsicht. Zu den Privatschulen gehören auch die von einzelnen Religionsgesellschaften errichteten konfessionellen Schulen¹². Ebenso steht es jedermann frei, seinen Kindern neben dem Schulunterricht oder an Stelle desselben Privatunterricht erteilen zu lassen. Doch bedürfen Personen, welche aus der Erteilung eines derartigen Unterrichts ein Gewerbe machen wollen oder deren Unterricht den in der Volksschule vertreten soll, dazu einer besonderen staatlichen Erlaubnis, oder sie müssen wenigstens eine der staatlichen Prüfungen bestanden haben, durch welche die Befähigung zur Übernahme eines Lehramtes erworben wird.

3. Die obere Leitung des Schulwesens liegt in den Händen der Ministerien. In den größeren Staaten bestehen eigene Ministerien, die Kirchen- und Schulangelegenheiten verwalten, in den kleineren wenigstens besondere Abteilungen für diese Gegenstände¹³. In den kleineren Staaten sind die höheren Lehranstalten und die Aufsichts-

⁹ In Baden ist gesetzlich ausgesprochen, daß an Gelehrtschulen Lehrer jeder Konfession angestellt werden können (G. vom 11. Febr. 1870).

¹⁰ Eine Ausnahme besteht in Bayern, wo die Anordnung und Leitung des Religionsunterrichtes den Religionsgesellschaften überlassen ist, in Württemberg, wo der Religionsunterricht in der Volksschule vom Geistlichen unter Zuziehung der Schullehrer erteilt wird und in Baden, wo die Religionsgemeinschaften das Recht der Leitung und Besorgung des Religionsunterrichtes haben.

¹¹ Hinschius, Kirchenrecht 4. 603; Art. Religionsunterricht, W. 1 2, 380.

¹² In Baden ist kirchlichen Korporationen und Stiftungen die Errichtung einer Lehr- und Erziehungsanstalt nur auf Grund eines besonderen Gesetzes gestattet (Elem. Unt. G. § 116), vgl. Walz, Bad. Staatsr. S. 454; Friedberg, Kirchenr. § 163 G. 543.

¹³ Vgl. Meyer-Anschütz § 103³.

beamten über die Volksschulen dem Ministerium unmittelbar untergeordnet, in den größeren besteht dazwischen die Instanz der Provinzialbehörden¹⁴.

Die Grundsätze über die Schulpflicht, Schullast und die Rechtsverhältnisse der Lehrer sind meist gesetzlich geregelt, während die Bestimmungen über die inneren Einrichtungen der Schule, den Lehrplan usw. auf Verordnungen und Regulativen der höheren Behörden beruhen.

Die Schüler stehen unter der Disziplin der Schule. Insbesondere sind die Lehrer befugt, wo es im Interesse der Erreichung des Schulzweckes notwendig ist, eine körperliche Züchtigung der Schüler, namentlich der jüngeren Schüler vorzunehmen. Die Ausübung dieser Befugnis muß sich aber innerhalb der durch den Zweck gegebenen Grenzen halten, sie kann außerdem landesgesetzlich oder durch Instruktionen der vorgesetzten Behörden Beschränkungen unterworfen sein. Übertretungen derselben unterliegen gerichtlicher oder disziplinarischer Bestrafung¹⁵.

4. Die Zwangserziehung (Fürsorgeerziehung)¹⁶ ist unbeschadet der Vorschriften der §§ 55, 56 des Reichsstrafgesetz-

¹⁴ In Preußen steht die obere Leitung des Schulwesens dem Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten zu. Als Provinzialorgane fungieren die Provinzialschulkollegien, in welchen der Oberpräsident den Vorsitz führt (Dienstinstruktion für die Provinzialkonsistorien vom 23. Okt. 1817 § 6 ff. Kab. Ordre, betr. eine Abänderung in der bisherigen Organisation der Provinzialbehörden, vom 31. Dez. 1825. — Instruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dez. 1825 § 3. V. vom 22. Sept. 1867 für die neuen Provinzen) und die Regierungsabteilungen für Kirchen- und Schulsachen (Instruktion für die Regierungen vom 23. Okt. 1817 § 18. G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 § 22). Die Kompetenz verteilt sich unter diesen beiden Behörden in der Art, daß die höheren Lehranstalten den Provinzialschulkollegien unterstehen, während Elementarschulen und Privatunterrichtsanstalten zum Ressort der Regierungsabteilungen gehören. Nur die obere Leitung derselben in wissenschaftlicher Beziehung ist ebenfalls den Provinzialschulkollegien vorbehalten. In Bayern ist die oberste Staatsbehörde für das Unterrichtswesen das Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten, dem zum Zwecke der technischen Oberleitung der höheren Lehranstalten ein besonderes Kollegium zur Seite steht, welches die Bezeichnung „oberster Schulrat“ führt. Als untere Instanz fungieren die Kreisregierungen. Auch in anderen Ländern kommen besondere, dem Ministerium untergeordnete Schulbehörden für die Verwaltung der Schulangelegenheiten, namentlich die technische Leitung der Schulen vor, so die Oberschulkommission in Braunschweig, die Oberschulkollegien in Oldenburg, der Oberschulrat in Elsaß-Lothringen.

¹⁵ v. Schwarze, Das Züchtigungsrecht der Lehrer und das Strafgesetzbuch. Gerichtssaal 29, 597; Kessler, Das Reichsgericht und das Züchtigungsrecht der Lehrer. Gerichtssaal 41, 161; Stenglein, Das Reichsgericht und das Züchtigungsrecht der Lehrer. Gerichtssaal 42, 1. Vgl. Frank, Zum 17. Abschnitt. II, 1. (S. 353): Die Grenzen des Züchtigungsrechts sind teils rechtlich bestimmt (durch landesrechtliche Verordnungen), teils müssen sie durch vernünftiges richterliches Ermessen bestimmt werden. Mit Überschreitung der Grenzen beginnt die Rechtswidrigkeit, und zwar ist vorsätzliche und fahrlässige Körperverletzung anzunehmen, je nachdem die Überschreitung vorsätzlich oder fahrlässig erfolgte. R.Str. 34, 118.

¹⁶ Landsberg, Art. Fürsorgeerziehung, W. 2 1, 862; Loening, Art. Zwangserziehung, H. d. St. 3 8, 1137; Zwangserziehung Minderjähriger nach den deutschen Reichs- und Landesgesetzen. Jahrb. f. Nat. Ök. 1901, N. F., 22, 1; Landsberg, Das Recht der Zwangs- und Fürsorgeerziehung, 1908; Ende-

buchs¹⁷ nur zulässig, wenn sie von dem Vormundschaftsgericht angeordnet wird, und zwar außer in den Fällen der §§ 1666, 1838 des Bürgerlichen Gesetzbuchs¹⁸ nur dann, wenn sie zur Verhütung des völligen sittlichen Verderbens notwendig ist¹⁹. Die aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch sich ergebenden Abänderungen der geltenden Landesgesetze sind in den Bundesstaaten²⁰ zur Durchführung gelangt, und zwar in den Ausführungsgesetzen zum Bürgerlichen Gesetzbuch oder in besonderen Gesetzen²¹. Die zwangsweise Unterbringung Minderjähriger²² zur Pflege und Erziehung in einer geeigneten Familie oder in einer Erziehungs- oder Besserungsanstalt erfolgt auf Anordnung des Vormundschaftsgerichts unter öffentlicher Aufsicht und auf öffentliche Kosten. Sie kommt zur Anwendung nicht nur gegenüber Verwahrlosten, sondern schon gegenüber solchen Minderjährigen, die der Gefahr der Verwahrlosung ausgesetzt sind, um der Verwahrlosung und gänzlichen Entartung vorzubeugen. Für die Kosten treten subsidiär die Armen- und Kommunalverbände, bzw. der Staat ein.

mann, Lehrbuch des bürgerlichen Rechtes, 2, II, 1908 § 198a; v. Lilienthal, Strafrechtsvergl. Allg. Teil 5, 106 und v. Liszt, Strafr. § 15⁴.

¹⁷ Nach R.Str.G.B. § 55 in der Fassung des Art. 34, II E.G. z. B.G.B., wenn bei Begehung der Handlung das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet war, nach § 56, wenn das 12., aber noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet war, und bei Begehung der Handlung die zur Erkenntnis ihrer Strafbarkeit erforderliche Einsicht fehlte.

¹⁸ Nach B.G.B. § 1666, wenn das geistige und leibliche Wohl des Kindes dadurch gefährdet wird, daß der Vater das Recht der Sorge für die Person des Kindes mißbraucht, das Kind vernachlässigt oder sich eines ehrlösen oder unsittlichen Verhaltens schuldig macht.

¹⁹ E.G. z. B.G.B. Art. 135.

²⁰ Schmitz, Die Fürsorgeerziehung Minderjähriger. Preuß. G. vom 2. Juli 1900 mit den dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen, Erlasse, Verfügungen und Verordnungen, 4. Aufl. 1908. Der Kommentar von Schmitz enthält auch den Text der Fürsorge- und Zwangs-erziehungsgesetze der übrigen deutschen Bundesstaaten, die vielfach mit den preußischen übereinstimmen. Vgl. auch die Übersicht bei Endemann § 198a. — Kommentierte Ausgaben: Preuß. G.: Aschrott, 2. Aufl. 1907; Gordan, Lehmann und Niese, 1907; Noelle 1901; Wittig 1901; Bayr. G. vom 10. Mai 1902: Englert 1902; von der Pfordten 1902; Reeb 1903; Württ. G. vom 6. Dez. 1899; Kiene 1900; Schneider 1909; Bad. G. vom 31. August 1900; Dorner, Erläuterungen in seinem Kommentar zur Bad. Rechtspolizeigesetzgebung, 1902, S. 572. Vgl. auch die Angaben über die landesprivatrechtliche Literatur bei Endemann § 198a⁵.

²¹ Nach preußischem Muster haben einige Staaten das Wort Zwangs-erziehung durch das Wort Fürsorgeerziehung ersetzt. (Vgl. Landsberg § 11; Schmitz S. 46⁴); Loening, H.W.B.² 7, 1068 hält die Befürchtung, daß dem Wort Zwangs-erziehung ein gewisser Makel anhafte, dem auch der Minderjährige ausgesetzt sei, über den eine solche Maßregel angeordnet werde, für zu weitgehend und nicht begründet. — Über die Bedeutung der scharfen Scheidung zwischen der landesrechtlichen Fürsorgeerziehung, Maßnahme im öffentlichen Interesse des Staates und der Zwangs-erziehung der §§ 1666, 1838 als Maßnahmen im privaten Interesse des Kindes vgl. Landsberg S. 262.

²² Die Zwangs-erziehung gelangt zur Anwendung vor vollendetem 18. (in Preußen, Baden, Hessen) oder vor vollendetem 16. Lebensjahr (z. B. in Württemberg). Sie endet spätestens mit dem vollendeten 20. Lebensjahre.

1. Volksschulen¹.

§ 47.

Die Volksschule ist die allgemeine Bildungsanstalt für die gesamte Bevölkerung. Sie hat die Aufgabe, der Jugend die Kenntnisse und Fertigkeiten, die für das bürgerliche Leben unumgänglich notwendig sind, sowie die Grundlagen sittlich-religiöser Bildung zu gewähren². Sie besteht, je nachdem die Zahl der Schüler geringer oder größer ist, aus einer oder aus mehreren Klassen. Die mehrklassigen Volksschulen in den Städten, die neben den gewöhnlichen Unterrichtsgegenständen der Volksschulen noch weitere in ihren Lehrplan aufnehmen, werden als Bürgerschulen bezeichnet.

Der oberste Grundsatz des deutschen Volksschulrechtes ist der Grundsatz des Schulzwanges oder der Schulpflicht. Die Unterweisung der heranwachsenden Jugend in den notwendigsten allgemeinen Kenntnissen soll nicht vom Belieben der Erzieher abhängen. Die Personen, denen die Erziehung der Kinder obliegt (Eltern, Pflegeeltern, Vormünder), sind verpflichtet, sie in die öffentliche Schule zu schicken oder durch privaten Unterricht für ihre Bildung Sorge zu tragen. Die Schulpflicht beginnt mit dem Anfange und hört auf mit der Beendigung des Schuljahrs (Semesters), in welchem das Kind ein bestimmtes Lebensjahr vollendet hat³. Nur aus Gesundheitsrücksichten ist ein Aufschub des Schulbeginnes zulässig. Andererseits darf ein Kind über den gesetzlichen Endtermin hinaus zurückbehalten werden, wenn es den notwendigen Grad allgemeiner Bildung noch nicht erreicht hat. Eltern und andere mit der Erziehung von Kindern betraute Personen, welche der Pflicht, für deren Schulbesuch zu sorgen, nicht nachkommen, unterliegen einer Bestrafung. Bei wiederholter Weigerung können die Kinder zwangsweise zur Schule gebracht und äußerstenfalls kann den Eltern das Erziehungsrecht genommen werden.

Die Durchführung der Schulpflicht ist aber nur dann möglich, wenn in allen Teilen des Staates gehörig eingerichtete Lehranstalten

¹ Kerschensteiner, Die Volksschule. Handb. d. Polit. 2, 557.

² Dies kommt in den einleitenden Paragraphen mehrerer Volksschulgesetze zum Ausdruck.

³ Nach dem preuß. A.L.R., Teil II, Tit. 12, § 43—46 beginnt die Schulpflicht mit dem vollendeten 5. Jahre und dauert so lange, bis das Kind nach dem Befunde des Seelsorgers die notwendigen allgemeinen Kenntnisse erlangt hat. Diese Vorschriften sind durch Kab.Ordre vom 14. Mai 1825 auch auf diejenigen Gebietsteile des damaligen Staates ausgedehnt worden, in welchen das A.L.R. keine Geltung hat. Übrigens weichen die provincialrechtlichen Bestimmungen vielfach vom Landrecht ab, lassen den Beginn der Schulpflicht später eintreten und erstrecken die Dauer derselben nur bis zur Erreichung eines bestimmten Lebensjahres. Die Gesetzgebung der neuen Provinzen, sowie der übrigen deutschen Staaten hat meist bestimmte Anfangs- und Schlußtermine der Schulpflicht, und zwar läßt sie in der Regel den Beginn mit dem vollendeten 6., die Beendigung mit dem vollendeten 14. Lebensjahre eintreten. In Bayern dauert die Schulpflicht vom vollendeten 6. Lebensjahre an 10 Jahre, davon sind 7 in der Werktagsschule und 3 in der Sonntags- oder Fortbildungsschule zu verbringen. Die Gemeinden können auch noch eine achte Werktagsschulklasse einrichten (V. vom 4. Juni 1903).

bestehen. Der Grundsatz der Schulpflicht führt daher mit Notwendigkeit zu einer Regelung der Schullast. Schullast ist die Verpflichtung, für die Herstellung und Einrichtung der Volksschulen Sorge zu tragen. Sie umfaßt die Sorge für die Schulgebäude, die Lehrerwohnungen, das Schulinventar und die Lehrerbesoldungen. Sie liegt nicht dem Staate, sondern den kommunalen Verbänden ob. In bezug auf die Organisation dieser Verbände bestehen in Deutschland zwei Systeme nebeneinander. Das erste System, das namentlich im Norden und Osten Deutschlands verbreitet ist, legt die Schullast besonderen Verbänden auf, welche lediglich zu diesem Zwecke gebildet sind und den Charakter sog. Verwaltungsgemeinden haben. (Schulgemeinden, Schulsozietäten, Schulverbände.) Die Schulverbände haben einen räumlich abgegrenzten Bezirk und bestehen aus der Gesamtheit der selbständigen Bewohner (Hausväter) dieses Bezirkes⁴. Die Verteilung der Lasten auf die Einzelnen geschieht unter Berücksichtigung der von ihnen zu zahlenden Staats- oder Gemeindesteuern und des Herkommens durch Gemeindebeschlüsse unter Bestätigung der Aufsichtsbehörden oder durch bloße Anordnungen der letzteren. Nach dem anderen Systeme, das namentlich im mittleren und westlichen Deutschland gilt, ist die Sorge für die Schule eine Verpflichtung der politischen Gemeinde⁵. Hier werden die Kosten des Schulwesens aus den allgemeinen Gemeindemitteln bestritten oder zu diesem Zweck besondere Umlagen erhoben, die sich nach Maßgabe der Gemeindelasten verteilen. Ist eine Gemeinde zu klein, um allein eine Schule zu unterhalten, so kann sie mit benachbarten Gemeinden vereinigt werden. In einem solchen Falle wird der Maßstab, nach dem die vereinigten Gemeinden zu den Kosten der gemeinsamen Schulen beitragen, unter Berücksichtigung ihrer Seelenzahl und der in ihnen gezahlten direkten Staatssteuern von der Aufsichtsbehörde festgestellt. In Notfällen, wenn die Mittel der Gemeinde oder des Schulverbandes nicht ausreichen, tritt ergänzend der Staat ein⁶. Streitigkeiten über die Heranziehung einzelner Per-

⁴ Dieses System ist das des preuß. A.L.R., Teil II, Titel 12 §§ 29—38. Es besteht u. a. auch in Sachsen. In Preußen gilt jetzt das G., betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen, vom 28. Juli 1906. Es gilt für die Monarchie mit Ausnahme der Provinzen Westpreußen und Posen, für die mit Rücksicht auf die nationalen Verhältnisse ein besonderes G. geplant ist. Vgl. Loening, Die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen und die Schulverbände in Preußen. Jahrb. d. öffentl. R. 3, 68. Das G. ist abgedruckt im Jahrb. 1, 214; Anschütz bemerkt dort (I, 208), das G. enthalte vieles und viel, mehr jedenfalls als sein Titel andeute, immerhin sei es doch nicht das von der Verfassung einst verheißene Gesetz, welches „das ganze Unterrichtswesen“ erschöpfend regeln sollte; es sei nicht einmal ein „Volksschulgesetz“ im vollen Sinne dieses Wortes, denn es befasse sich nicht mit allen Seiten des Elementarunterrichtswesens und lasse z. B. die bestehenden Gesetze und Verordnungen über Stellung, Rechte und Pflichten der Lehrer, über Schulpflicht, Lehrgegenstände und Lehrpläne, über Organisation und Befugnis der Schulaufsicht unberührt.

⁵ Dieses System besteht u. a. in Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, Elsaß-Lothringen.

⁶ In Preußen, neu geregelt durch das Schulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906 §§ 17 ff. Vgl. dazu Loening, Jahrb. 3, 120, Sachsen, Elsaß-Lothringen. In Baden werden die Lehrergehalte jetzt aus der Staatskasse bestritten, die Gemeinden haben zu diesem Zweck Beiträge an den Staat zu

sonen, Verbände und Gemeinden zu den Schullasten werden im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens entschieden⁷.

Die Gemeinden und Schulverbände sind berechtigt, von den Kindern, welche die Schule besuchen, ein Schulgeld zu erheben. Das Schulgeld ist ein Äquivalent für die Benutzung der Schule, hat also den Charakter einer Gebühr. Da die Benutzung der Schulen nicht vom Ermessen der Eltern oder Erzieher abhängt, sondern eine gesetzliche Pflicht zur Benutzung der Schule besteht, so beruht die Verpflichtung zur Zahlung des Schulgeldes nicht auf einem zwischen der Schulverwaltung und dem Einzelnen abgeschlossenen Verträge, sondern auf gesetzlichen Vorschriften oder Anordnungen der Kommunalorgane. Zur Zahlung verpflichtet sind die Eltern der die Schule besuchenden Kinder, eventuell die Personen, denen deren Alimentation obliegt. Unvermögende bleiben von der Zahlung des Schulgeldes befreit. Da das Schulgeld nicht dazu dienen soll, die Gemeinden oder Schulverbände gänzlich zu entlasten oder ihnen Überschüsse zu gewähren, sind staatlicherseits Maximalsätze festgestellt worden, über die hinaus der Betrag des Schulgeldes nicht gesteigert werden darf⁸. In einzelnen Staaten ist das Schulgeld aufgehoben⁹, in andern den Gemeinden gestattet, es wegzulassen¹⁰.

Die lokale Aufsicht über die Volksschule stand, so lange diese ein kirchliches Institut war, dem Pfarrer zu. Seitdem sie den Charakter einer staatlichen Anstalt angenommen hat und die Pflicht ihrer Unterhaltung auf die Gemeinden und Schulverbände übergegangen ist, haben diese auch das Recht der Beaufsichtigung gewonnen. Die Aufsichtsrechte werden durch einen Schulvorstand (Schuldeputation, Lokalschulinspektion) ausgeübt, der sich aus dem Gemeindevorstande, dem Pfarrer, einigen Mitgliedern der Gemeinde oder Gemeindevertretung und dem Lehrer, bei größeren Schulen

entrichten. Nur die größeren Städte, welche der Städteordnung unterstehen, zahlen die Lehrergehalte aus eigenen Mitteln.

⁷ Die verwaltungsgerichtliche Kompetenz ist nur dann als begründet zu erachten, wenn es sich bei dem Streit um öffentlichrechtliche Verbindlichkeiten handelt, für welche feste Rechtssätze bestehen. Dagegen sind Verbindlichkeiten, welche auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, im ordentlichen Rechtswege zu verfolgen.

⁸ So in Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen. In Preußen ist das Schulgeld für nichteinheimische Kinder (Fremdenschulgeld) festgesetzt. Es darf den im Durchschnitt der drei letzten Rechnungsjahre auf jedes Schulkind entfallenden Betrag der dem Schulverband erwachsenden Schulunterhaltungskosten nicht übersteigen. G. von 1906 § 6 Abs. 2.

⁹ In Preußen bestimmte das A.L.R., Teil II, Tit. 12, § 29, daß die Lehrbesoldung durch Beiträge der Hausväter aufgebracht und die Kinder dieser vom Schulgeld befreit sein sollten. Trotzdem erhielt sich das Schulgeld. Die Verf. Art. 25 ordnete an, daß der Unterricht in der öffentlichen Volksschule unentgeltlich erteilt werden sollte, die Vorschrift blieb aber unausgeführt. Durch die Gesetze vom 14. Juni 1888 § 4 und 31. März 1889 Art. 2 ist festgesetzt worden, daß Schulgeld nur noch insoweit erhoben werden darf, als dasselbe nicht durch den zu den Lehrergehalten geleisteten Staatszuschuß gedeckt wird. Die Erhebung findet also nur noch ausnahmsweise statt und wird binnen kurzem in Wegfall kommen. Loening, Jahrb. 3, 122.

¹⁰ So in Baden, aber nur für Gemeindeglieder, nicht auch für die von auswärts kommenden Schulkinder. Vgl. Walz, Bad. Staatsr. S. 437⁴.

dem Direktor zusammensetzt¹¹. Die Überwachung des Volksschulunterrichtes geschieht durch den Schulvorstand als Kollegium oder durch ein einzelnes Mitglied desselben, das als Ortsschulinspektor fungiert. Der lokalen Aufsicht durch den Pfarrer entsprach die Kreis- oder Bezirksaufsicht durch den protestantischen Superintendenten und katholischen Dechanten. Sie hatte sich auch dann noch erhalten, als die Schulen bereits des konfessionellen Charakters entkleidet und zu Staatsanstalten geworden waren¹². Durch die neuere Gesetzgebung ist sie jedoch ebenfalls beseitigt worden. Die Bezirks- oder Kreisaufsicht über die Volksschulen hat jetzt den Charakter eines staatlichen Amtes angenommen, das zwar nach einigen Gesetzgebungen einem Geistlichen als Ehren- und Nebenamt in widerruflicher Weise übertragen werden kann¹³, nach andern dagegen einem theoretisch und praktisch gebildeten Schulmanne übertragen werden muß¹⁴. Dieser übt seine Befugnisse teils, namentlich was die technische Seite des Unterrichtswesens betrifft, allein, teils in Verbindung mit dem höheren Verwaltungsbeamten des betreffenden Bezirkes aus. Die aus diesen beiden Personen bestehende Behörde wird als Bezirksschulinspektion oder Schulamt bezeichnet¹⁵.

Die Volksschullehrer erhalten ihre Ausbildung in besonderen Schullehrerseminaren, obwohl eine private Ausbildung nicht ausgeschlossen ist. Die Befähigung zum Amte muß durch Prüfungen nachgewiesen werden¹⁶. Das Recht, die Lehrer anzustellen, wurde in früherer Zeit als ein Ausfluß der Befugnis, die Kirchenämter zu besetzen, angesehen. Infolge dieser Auffassung hatte sich ein dem Kirchenpatronate parallel gehendes Schulpatronat entwickelt, das auch unter der Herrschaft der neuen Schulgesetzgebung bestehen geblieben ist¹⁷. Wo ein privates Schulpatronat nicht besteht, steht die Befugnis der Besetzung der Lehrerstellen der Gemeinde unter Bestätigung der Aufsichtsbehörde oder den staatlichen Verwaltungsorganen zu. Die Lehrer sind Beamte und zwar entweder Staats- oder Kommunalbeamte¹⁸. Zum Teil finden auf sie die Vorschriften

¹¹ Über die Schulvorstände und städtischen Schuldeputationen in Preußen vgl. G. von 1906 §§ 43 ff., dazu Loening, Jahrb. 3, 129; über die bayerischen Lokalinspektionen Seydel-Graßmann S. 330.

¹² So namentlich in Preußen. Vgl. v. Roenne, Preuß. Staatsr. 4, 686.

¹³ Preuß. G. vom 11. März 1872 § 2. Dieselbe Einrichtung besteht auch in Bayern.

¹⁴ So in Sachsen, Baden, Hessen.

¹⁵ So in Sachsen. In Hessen gehören zur Kreisschulinspektion außer dem Kreisarzt und dem Schulinspektor noch einige vom Kreisausschuß gewählte Mitglieder und die Bürgermeister der größeren Städte.

¹⁶ Es besteht eine zweifache Prüfung, eine wissenschaftliche, deren Bestehen zur provisorischen, und eine praktische, deren Bestehen zur definitiven Anstellung befähigt.

¹⁷ Aufgehoben ist das Schulpatronat u. a. in Baden.

¹⁸ Die Lehrer an staatlichen Anstalten sind unmittelbare Staatsbeamte, die an nichtstaatlichen öffentlichen Anstalten angestellten sind mittelbare Staatsbeamte. — Die Literatur über diese bestrittene Frage findet man bei Arndt, Verw. Arch. 21, 133 und bei Anschütz, Preuß. Verfassungsurkunde (1912) 1, 418.

der Staatsdienergesetze Anwendung¹⁹, zum Teil sind ihre Rechtsverhältnisse durch besondere gesetzliche Vorschriften, aber analog denen der Staatsdiener, geregelt. Da die Lehrer ihren Gehalt nicht aus den Staatskassen, sondern aus kommunalen Mitteln erhalten, so hat sich die staatliche Gesetzgebung veranlaßt gesehen, Minimalgehaltsätze für sie festzustellen. Für die Hinterbliebenen verstorbener Volksschullehrer ist durch die Errichtung besonderer Witwen- und Waisenkassen Sorge getragen.

An die Volksschule schließt sich eine Reihe von Unterrichtsanstalten an, die ähnliche Zwecke wie diese besonders für solche Kinder verfolgen, die mit besonderen Mängeln behaftet sind. Zu ihnen gehören namentlich die Taubstummen- und Blindenanstalten, die staatliche oder provinzielle Institute sind. Ihre Organisation beruht auf besonderen Statuten oder Reglements.

2. Fortbildungs- und Fachschulen.

§ 48.

1. Eine Fortsetzung der Volksschule ist die Fortbildungsschule. Sie verfolgt die Aufgabe, bei den aus der Volksschule entlassenen Kindern, namentlich den Knaben, die in dieser erlangte Bildung zu befestigen und zu vervollständigen¹. Da die in der Fortbildungsschule zu unterrichtenden Personen in der Regel schon in einen bürgerlichen Beruf eingetreten sind, so wird der Unterricht an Sonntagen oder in den Abendstunden erteilt. Einige Staaten haben den Besuch der Fortbildungsschule für die aus der Volksschule entlassenen Kinder, für deren Unterricht nicht anderweitig gesorgt ist, obligatorisch gemacht². Andere gestatten die Anordnung eines obligatorischen Besuches der Fortbildungsschule durch Ortsstatut. Auf Grund einer Bestimmung der Gewerbeordnung kann durch

¹⁹ Das preuß. A.L.R., Teil II, Tit. 12, §§ 65 und 73 legt die Rechte der Staatsdiener nur den Lehrern an höheren Schulen und den Professoren an den Universitäten bei. In späteren Ministerialerlassen sind jedoch auch die Elementarlehrer für Staatsbeamte erklärt worden. Es ist aber zweifelhaft, in welchem Umfange dieser Grundsatz Anwendung findet. Die Disziplin über die Schullehrer wird jedenfalls nach Maßgabe des G. vom 21. Juli 1852 ausgeübt, während für die Pensionierung derselben besondere Vorschriften bestehen. Auch in mehreren anderen Ländern sind die Lehrer für Staatsdiener erklärt, so daß auf sie die Bestimmungen der Staatsdienergesetze, zum Teil mit Modifikationen, Anwendung finden, so in Baden, Elsaß-Lothringen.

¹ Eine ähnliche Einrichtung sind die Sonn- und Feiertagsschulen in Bayern, an deren Stelle aber auch Fortbildungsschulen treten können und in Württemberg. Gew.O. § 120 Abs. 2: Als Fortbildungsschulen gelten auch solche, in denen Unterricht in weiblichen Hand- und Hausarbeiten erteilt wird.

² Zuerst in Gotha (1872), dann folgten Sachsen, Baden u. a.; Württemberg (1895) — Simon, Art. gewerbliches Unterrichtswesen, W. 2, 271. — Sächs. V. vom 30. Sept. 1901; bad. G. vom 15. Aug. 1898. Auch der Besuch der Sonn- und Feiertagsschule, sowie der Fortbildungsschule in Bayern ist obligatorisch (Pol.Str.G.B. Art. 58), ebenso in Württemberg; wo Fortbildungsschulen fehlen, muß die Sonntagsschule drei Jahre lang besucht werden.

Ortsstatut oder Statut eines größeren Kommunalverbandes die Verpflichtung zum Besuch einer Fortbildungsschule für gewerbliche Arbeiter sowie für weibliche Handlungsgehilfen und Lehrlinge³ unter achtzehn Jahren begründet werden⁴, soweit diese Verpflichtung nicht landesgesetzlich besteht.

2. Fachschulen⁵ wollen ihre Schüler für einen bestimmten Lebensberuf vorbereiten. Zu ihnen gehören die landwirtschaftlichen Schulen (Ackerbauschulen) nebst den besondern Schulen für einzelne landwirtschaftliche Gewerbe (Wiesenbauschulen, Weinbauschulen, Obstbauschulen, Gartenbauschulen usw.); die Gewerbeschulen, die als gewerbliche Fortbildungsschulen, als allgemeine mittlere Lehranstalten (Gewerbeschulen i. e. S.) und als Spezialschulen für gewisse Gewerbszweige (Baugewerkschulen, Webeschulen, Töpferschulen, Holzschnitzschulen, Kunstgewerbeschulen usw.) vorkommen; die Navigationsschulen geben den Seeleuten Gelegenheit, sich die für die Schiffer- und Steuermannsprüfung notwendige theoretische Bildung zu verschaffen; die Forstschulen für die Ausbildung der niederen Forst- und die Bergschulen für die Ausbildung der niederen Bergbeamten. Die genannten Schulen sind staatliche oder kommunale Anstalten. Ihre Organisation beruht auf Statuten und Regulativen: ihre Einrichtungen weisen im einzelnen große Verschiedenheiten auf⁶. Die Handelsschulen sind meistens Privat Institute; vereinzelt kommen sie auch als öffentliche, namentlich städtische Anstalten vor⁷.

3. Höhere Schulen¹.

§ 49.

Höhere Schulen gewähren eine über das Maß der Elementarkenntnisse hinausgehende allgemeine Bildung. Es besteht für sie kein Schulzwang, also auch keine Schullast. Ihre Errichtung erfolgt durch den Staat und durch die Gemeinden. Keine Gemeinde ist verpflichtet, höhere Schulen zu errichten, sie erhält aber vom Ministerium dazu die Genehmigung, wenn für das Volksschulwesen in der Gemeinde hinreichend gesorgt ist, für ein geeignetes Schullokal gesorgt und eine genügende Dotation nachgewiesen wird.

³ So in Preußen.

⁴ Gew.O. § 120 (G. vom 1. Juni 1891). Vgl. Landmann § 120¹: Der § 120 befaßt sich mit dem Fortbildungsschulunterricht gewerblicher Arbeiter unter 18 Jahren und enthält zum Teil sehr weitgehende, die verfassungsmäßige Zuständigkeit des Reichs überschreitende Eingriffe in das Landesrecht. — Die Ausdehnung auf weibliche Handlungsgehilfen und Lehrlinge erfolgte durch Nov. vom 30. Mai 1900.

⁵ Zu den Fachschulen gehören auch die technischen usw. Hochschulen. Vgl. § 50.

⁶ Dazu kommen noch Lehrwerkstätten, Werkmeisterschulen, Übungskurse für Handwerksmeister usw. — Offene Zeichensäle gibt es in Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, nicht in Preußen.

⁷ Roscher, Art. gewerblicher Unterricht. H.d.St.³ 4, 1078; Simon, Gewerbliches Unterrichtswesen, W.² 2, 271; Stegemann, Gewerbliches und technisches Schulwesen, Handb. d. Pol. 2, 569.

¹ Matthias, Höhere Schulen, Handb. d. Pol. 2, 565 (Literatur).

Für ihre Benutzung sind Aufnahme- und Abgangsgebühren, sowie Schulgeld zu entrichten. Die höheren Schulen können auch die Eigenschaft juristischer Personen haben und als solche eigenes Vermögen besitzen.

Die höheren Schulen sind unmittelbar dem Ministerium oder den unter diesem stehenden Zentral- oder Provinzialschulbehörden (in Preußen den Provinzialschulkollegien) untergeordnet. Diesen steht namentlich die Bestimmung über die Organisation des Unterrichtes zu. Bei den städtischen Lehranstalten werden auch den städtischen Organen (Magistraten, Schuldeputationen, Schulkommissionen) gewisse Verwaltungsbefugnisse eingeräumt, die sich jedoch auf die äußeren Angelegenheiten der Schule beschränken.

Die Anstellung der Lehrer erfolgt bei den staatlichen Anstalten durch die staatlichen, bei den städtischen Anstalten durch die städtischen Organe unter Bestätigung der Aufsichtsbehörden. Auch bei den höheren Schulen kommen mitunter Patronatsrechte vor. Die anzustellenden Lehrer müssen ihre Befähigung durch Prüfungen nachgewiesen haben². Die Lehrer haben die Rechte und Pflichten der Staatsdiener³.

Die Einrichtung des Unterrichtes beruht auf Vorschriften, die durch Ministerialregulative festgestellt sind. Die näheren Bestimmungen über Aufnahme, Entlassung und Disziplin der Schüler enthalten die für die einzelnen Anstalten erlassenen Schulordnungen.

Die Hauptarten der höheren Lehranstalten sind die Gymnasien, Realgymnasien und Oberrealschulen.

Gymnasien sind dazu bestimmt, ihre Schüler zu den gelehrten Berufsarten, insbesondere zum Universitätsstudium vorzubereiten; in ihnen bildet das Studium der alten Sprachen den Mittelpunkt des Unterrichtes. Progymnasien (isolierte Lateinschulen in Bayern) sind Anstalten, die lediglich die unteren Klassen der Gymnasien umfassen; sie dienen dazu, für den Besuch der höheren Klassen der Gymnasien vorzubereiten.

Realschulen bilden ihre Schüler für die höheren praktischen Berufsarten, insbesondere für den Besuch der technischen Hochschulen aus. Den Mittelpunkt des Unterrichtes bilden neuere Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften. Die Anstalten, in denen der Unterricht sich auch auf das Lateinische erstreckt, heißen Realgymnasien. Realschulen im engeren Sinne sind die, in denen der sprachliche Unterricht nur die modernen Sprachen um-

² Für die Lehrer an den höheren Unterrichtsanstalten bestehen im allgemeinen folgende Erfordernisse der Anstellung: dreijähriges Universitätsstudium, Ablegung einer wissenschaftlichen Staatsprüfung bei einer der an den Universitäten errichteten wissenschaftlichen Prüfungskommissionen, Absolvierung einer Probezeit. Für Lehrer, die nur in den Elementarfächern unterrichten sollen, genügt auch der Nachweis der für Elementarlehrer erforderlichen Vorbildung.

³ In einigen Staaten werden die Lehrer an den höheren Unterrichtsanstalten zu den Beamten gerechnet, so daß die gewöhnlichen Staatsdienergesetze auch auf sie Anwendung finden. In anderen Ländern bestehen für sie besondere Vorschriften, durch die ihre Rechtsverhältnisse analog denen der Staatsdiener geregelt sind. Vgl. Meyer-Anschütz § 143⁷.

faßt. Sie zerfallen in Realschulen erster Ordnung (Oberrealschulen), welche die Realschulbildung in vollem Umfange gewähren, demnach die vollständige Klassenzahl haben, und in Realschulen zweiter Ordnung (höhere Bürgerschulen), welche bei einem früher erreichten Bildungsstandpunkte abschließen, demnach nur eine geringere Klassenzahl besitzen.

Zu den höheren Lehranstalten gehören die Lehrer- und Lehrerinnenseminare und die höheren Töchterschulen. Die Lehrerseminare bezwecken die Ausbildung von Volksschullehrern; sie sind staatliche Anstalten. Die Lehrerinnenseminare haben die Aufgabe, Lehrerinnen auszubilden; sie kommen als staatliche und private Anstalten vor. Die höheren Töchterschulen sind dazu bestimmt, Mädchen eine höhere allgemeine Bildung zu gewähren. Sie haben teils den Charakter privater, teils den kommunaler Institute. Außerdem gibt es noch Mädchengymnasien und andere Vorbereitungsanstalten für die Abschlußprüfungen⁴.

4. Universitäten und Hochschulen.

§ 50.

1. Universitäten¹ sind Bildungsanstalten mit der Aufgabe, die höchste allgemeine und Fachbildung zu gewähren und zu selbständiger wissenschaftlicher Arbeit anzuleiten. Während die englischen Universitäten lediglich allgemeine Bildung gewähren, die französischen in einzelne Fakultäten aufgelöst sind, die nur die Aufgabe verfolgen, für bestimmte Berufszweige vorzubilden, ist die charakteristische Eigentümlichkeit der deutschen Universitäten die Verbindung von Fachbildung und allgemeiner Bildung².

⁴ In Preußen ist das höhere Mädchenschulwesen 1909 neu geregelt worden.

¹ Jolly, Universitäten, W. 1 2, 646; Paulsen, Die deutschen Universitäten und das Universitätsstudium. 1902; Lexis, Das Unterrichtswesen des Deutschen Reiches. 1904; Friedberg, Kirchenrecht § 164; Ziegler, Hochschulfragen. Handb. d. Pol. 2, 574.

² Rechtsentwicklung: Die ersten Universitäten haben sich in Italien und Frankreich gebildet, indem sich um eine Anzahl hervorragender Gelehrten ein Kreis von Schülern sammelte. (Der Ausdruck „universitas“ bedeutet ursprünglich lediglich die Korporation, auf welcher die Universität beruht; die Anstalt als solche wird als Studium generale bezeichnet. Die Auffassung der universitas als einer „universitas literarum“ gehört erst der neueren Zeit an.) Die ersten und bedeutendsten Universitäten dieser Länder waren Bologna, wo die Rechtswissenschaft, und Paris, wo vor allem die Theologie in Blüte stand. Ihnen trat Salerno für Medizin zur Seite. Erst allmählich entwickelten die Schulen eine korporative Organisation. Es bestand jedoch ein Unterschied zwischen der Verfassung der italienischen Universitäten, als deren Typus die von Bologna erscheint, und der der französischen, deren Vorbild Paris war. Die italienischen Universitäten haben sich in kleinen Städterepubliken entwickelt und ihre korporative Organisation im Kampf mit den städtischen Lokalgewalten ausgebildet. Die Korporation wurde hier, namentlich in Bologna, durch die Gesamtheit der Studenten (Scholaren) gebildet, welche den Rektor wählte. Die Lehrer (Magister) gehörten der Korporation der Stadtbürger an und befanden sich in einer gewissen Abhängigkeit von den Scholaren. Die Pariser Universität dagegen war eine wesentlich klerikale Anstalt, die sich an die Kirche anlehnte, unter starkem Einfluß des zu den Mitgliedern des Dom-

kapitels gehörenden Kanzlers stand und ihre Verfassung im Kampf mit den kirchlichen Lokalgewalten, namentlich dem Bischof und dem Kanzler ausbildete. Die Korporation umfaßte hier Magister und Scholaren, ihre Leitung lag in den Händen der Magister, aus denen der Rektor gewählt wurde.

Mit dem 14. Jahrhundert begann auch in Deutschland die Errichtung von Universitäten (zuerst Prag 1348). Die Gründung erfolgte meist durch die Landesherren, seltener durch Städte. (Literatur über die Rechtsentwicklung: Meiners, Über die Verfassung und Verwaltung deutscher Universitäten. 2 Bde. 1801, 02; Paulsen, Die Gründung der deutschen Universitäten im Mittelalter. Histor. Zeitschr. 45, 251; Organisation und Lebensordnung der deutschen Universitäten im Mittelalter, daselbst S. 385; Geschichte des gelehrten Unterrichts. 1885; Denifle, Die Universitäten im Mittelalter bis 1400. Bd. 1. 1885; Kaufmann, Die Geschichte der deutschen Universitäten. Bd. 1. 1888; Stein, Die akademische Gerichtsbarkeit in Deutschland. 1891; Hinschius, Kirchenrecht 4, 640.) In jener Zeit hatte die ursprünglich nicht bestehende Ansicht Verbreitung erlangt, daß für eine Universität die Bestätigung durch eine der universalen Gewalten, Kaiser oder Papst, erforderlich sei. Diese Bestätigung wurde für notwendig erachtet, damit die von den Universitäten erteilten akademischen Grade allgemeine Anerkennung fanden. Während eine Reihe außerdeutscher Universitäten auf Grund von kaiserlichen Privilegien errichtet war, erlangten die Landesherren und Städte, die in Deutschland Universitäten errichteten, durchweg päpstliche Bestätigungen. Bei Gelegenheit der Bestätigung ernannten die Päpste hohe Geistliche zu Kanzlern oder Konservatoren der Universitäten. Überhaupt bestand eine enge Verbindung zwischen Kirche und Universitäten, insofern letztere die höchsten theologischen Lehranstalten waren, mit Kirchengut dotiert wurden und insofern als Lehrer an ihnen meist Kleriker fungierten. Aber die Universitäten sind in Deutschland niemals rein kirchliche Anstalten gewesen (Meiners, Geschichte der Entstehung und Entwicklung der hohen Schulen 1, 373; v. Maurer, Geschichte der Städteverfassung in Deutschland 2, 314; v. Raumer, Die deutschen Universitäten⁴, 1874 [Teil IV der Geschichte der Pädagogik] S. 7; Richter-Dove-Kahl, Kirchenrecht⁸ § 299 S. 1254; Hinschius, Kirchenrecht 4, 655).

Bei der Errichtung von Wittenberg (1502) wurde zuerst von der Erteilung eines päpstlichen Privilegiums abgesehen und statt dessen ein Privileg des Kaisers eingeholt, das allerdings später eine Bestätigung durch den Papst erhielt. Ebenso erfolgte die Errichtung von Frankfurt a. O. im Jahre 1506 auf Grund eines kaiserlichen Privilegs. Infolge der Reformation, welche den Anlaß zur Gründung einer Reihe von neuen Universitäten gab, wurde überhaupt die Verbindung der Universitäten mit der Kirche gelöst: an die Stelle der päpstlichen traten nunmehr fast allgemein kaiserliche Privilegien. Doch kam die Einholung päpstlicher Privilegien vereinzelt auch noch später, selbst bei der Begründung von Universitäten mit ausgesprochen protestantischem Charakter vor. In der letzten Zeit des Deutschen Reiches betrachtete man das Recht, Universitäten zu gründen, als einen Ausfluß der Unterrichtspolizei und schrieb es jedem Landesherrn zu. Die kaiserlichen Privilegien wurden nur für nötig erachtet, um den akademischen Würden allgemeine Anerkennung im Reiche zu verschaffen.

Die deutschen Universitäten sind nach dem Muster von Paris organisiert worden. Das Regiment lag daher von vornherein in den Händen der Lehrenden, die Studenten hatten an ihm keinen Anteil. Das Organ der Universität war das Concilium generale, das sich aus allen Graduierten zusammensetzte und an dessen Spitze ein Rektor stand. Dem Pariser Vorbild entsprechend waren auch die deutschen Universitäten in Nationen und Fakultäten eingeteilt. Da jedoch die Einrichtung der Nationen in den eigentümlichen Verhältnissen der deutschen Universitäten nicht begründet, sondern nur die Nachahmung eines ausländischen Musters war, so hatten die Fakultäten von vornherein die überwiegenderen und einflußreichere Stellung. Hinter ihnen traten die Nationen allmählich mehr zurück und verschwanden zuletzt vollständig. Die seit Ende des 14. Jahrhunderts gegründeten Universitäten (zuerst Erfurt 1392) kennen die Einteilung in Nationen überhaupt nicht mehr. Auch hinsichtlich der Prüfungen und Erteilung der Grade schloß man sich an die Pariser Einrichtungen an.

Das Recht, Universitäten zu errichten, steht jedem deutschen Staate zu³. Die Errichtung einer Universität ist ein Verwaltungsakt; eine Zustimmung des Landtages ist nur wegen der

Doch begannen die Kaiser seit dem 15. Jahrhundert, auch aus eigener Machtvollkommenheit akademische Würden zu verleihen. Die Studenten wohnten anfangs in Kollegien oder Bursen zusammen, die jedoch seit dem 16. Jahrhundert allmählich in Verfall gerieten.

Die Universitäten waren ursprünglich Korporationen, die sich selbst regierten. Sie besaßen eigenes Vermögen es stand ihnen das Recht zu, ihre Rechtsverhältnisse durch statutarische Anordnungen zu regeln, sie besetzten die Lehrstellen selbst und besaßen Gerichtsbarkeit über alle ihre Angehörigen. Mit dem Erstarken der landesherrlichen Gewalt wurden sie mehr und mehr zu staatlichen Anstalten herabgedrückt. Die Landesherrn behielten sich schon seit dem 15. Jahrhundert das Recht vor, der Universität ihrerseits Statuten zu erteilen oder die vorhandenen abzuändern. Während früher nur wenige Lehrstellen bestanden, das Lehren aber jedem Graduierten freigestanden hatte, der sich bei der Fakultät anmeldete, wurden seit dem 16. Jahrhundert für alle wichtigen Fächer besoldete Lehrstellen geschaffen. Aus diesen besoldeten Lehrern sind die ordentlichen Professoren hervorgegangen. Zur Aushilfe wurden ihnen Adjunkten zur Seite gesetzt, anfangs ohne, dann auch mit Besoldung; aus ihnen entwickelten sich später die außerordentlichen Professoren. Aus den Doktoren endlich, die außerdem Vorlesungen hielten, ist die Klasse der Privatdozenten hervorgegangen. Die Ernennung der angestellten Lehrer ging auf die Regierungen über, das Ernennungsrecht der Universitäten verwandelte sich in ein bloßes Vorschlagsrecht. Die Teilnahme am Universitätsregiment wurde auf die ordentlichen Professoren beschränkt. An die Stelle der päpstlichen Konservatoren waren, nachdem die Verbindung mit der Kirche aufgehört hatte, landesherrliche Konservatoren getreten. Aus diesen bei der Universität angestellten landesherrlichen Beamten sind die Kuratoren und Kanzler hervorgegangen. Die Gerichtsbarkeit der Universitäten blieb bestehen, wurde aber vom Landesherrn abgeleitet und bildete sich aus einer korporativen zu einer staatlichen Gerichtsbarkeit um. Für die Unterhaltung reichte allmählich das eigene Vermögen der Universitäten nicht mehr aus, so daß die staatlichen Mittel dazu herangezogen werden mußten.

Mit der Auflösung des Reiches ging zwar die gleichartige Grundlage, auf der die deutschen Universitäten bisher beruht hatten, die kaiserlichen Privilegien, verloren. Trotzdem haben diese nicht aufgehört, eine nationale Gemeinschaft zu bilden. Bei der Besetzung von Professuren erfolgt die Auswahl der zu Ernennenden aus allen an deutschen Universitäten wirkenden Dozenten. Die von einer deutschen Universität erteilten akademischen Grade werden in ganz Deutschland anerkannt. Die an einer deutschen Universität immatrikulierten Studenten können auf Grund des Abgangszeugnisses dieser Universität bei jeder anderen deutschen Universität immatrikuliert werden. Der Ausschluß von einer Universität wirkt auch für die anderen Universitäten. Das für gewisse Berufsarten geforderte Universitätsstudium kann an jeder deutschen Universität absolviert werden. Die früher in einzelnen Ländern hinsichtlich des Besuches ausländischer Universitäten erlassenen Verbote sind beseitigt, die Forderung, daß jemand, der im Dienste eines Staates angestellt werden sollte, eine bestimmte Zeit auf inländischen Universitäten studiert haben mußte, ist aufgegeben worden.

Die Universitäten haben den Charakter von sich selbst regierenden Körperschaften oder Anstalten zu bewahren gesucht. Ihre Gerichtsbarkeit haben sie eingebüßt, sie wurde schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf geringere Vergehen der Studenten und Zivilklagen gegen sie beschränkt. Später ist ihre vollständige Aufhebung erfolgt: auf den süddeutschen Universitäten schon durch Landesgesetzgebung, für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz. (Vgl. Stein, Die akademische Gerichtsbarkeit in Deutschland. 1891.)

³ Hubrich, Gründung von Universitäten nach preußischem Recht, Annalen 1912 S. 641.

finanziellen Dotierung erforderlich. Die Kompetenz des Reiches erstreckt sich nicht auf das Universitätswesen. Die Errichtung einer Reichsuniversität im Gebiete eines Bundesstaates kann daher nur mit Zustimmung des betreffenden Staates oder unter Wahrung der für die Abänderung der Reichsverfassung vorgeschriebenen Formen erfolgen. Nur im Gebiete des Reichslandes Elsaß-Lothringen ist das Reich zur Errichtung von Universitäten befugt, ohne an diese Erfordernisse gebunden zu sein.

Die Universitäten gelten als Anstalten oder als Körperschaften⁴. Ihre Verfassung ist durch Statuten geregelt⁵. Sie besitzen Organe, welche die Universität zu vertreten und die ihr zustehenden Rechte auszuüben haben. Es steht ihnen die Befugnis zu, durch statutarische Anordnungen und Festsetzungen verbindliche Vorschriften für ihre Mitglieder zu erlassen. Diese statutarischen Anordnungen bedürfen der Bestätigung durch die Regierung. Die Universitäten haben ein eigenes Vermögen; so weit dieses zur Bestreitung ihrer Bedürfnisse nicht ausreicht, treten ergänzend die Zuschüsse des Staates ein.

Zur Universität gehören die Professoren, Privatdozenten, Lektoren, Assistenten und die Beamten; die etatmäßig angestellten sind unmittelbare Staatsbeamte. Für ihre rechtliche Stellung sind die gewöhnlichen Staatsdienergesetze maßgebend⁶, oder sie ist durch besondere gesetzliche Vorschriften, analog der der übrigen Staatsdiener geregelt⁷. Die ordentlichen Professoren haben Anteil am Universitätsregiment, d. h. Sitz und Stimme im Senat und in den Fakultäten. Den ordentlichen Honorarprofessoren und den außerordentlichen Professoren stehen diese Rechte nicht zu⁸. Die ordentlichen Professoren sind meist besoldet, die außerordentlichen zum Teil besoldet. Die Privatdozenten sind nicht angestellt, sondern haben nur das Recht, Vorlesungen zu halten (*venia legendi*). Die Annahme der Privatdozenten erfolgt durch die Fakultäten mit Genehmigung der Regierung. Die *venia legendi* kann

⁴ Sie sind reine Staatsanstalten in Preußen, Württemberg; Anstalten mit korporativen Elementen (Walz S. 446) in Baden; Körperschaften in Bayern, Hessen, Sachsen. — Vgl. Gierke 1, 474; v. Thur, Bürgerl. Recht (1910) 1, 455¹³. Eine Mischung von körperschaftlichen und Anstaltselementen zeigt sich in der Organisation der Universitäten. — Über die Korporationsnatur der preußischen Universitäten vgl. Hubrich, Annalen 1912 S. 652. — Anschütz, Festgabe für Gierke (1910) S. 224 hält die Universitäten für reine Staatsanstalten, „worüber man sich durch die korporativ anmutenden Einrichtungen ihrer Verfassungen nicht täuschen lassen möge“.

⁵ Allgemeine gesetzliche Vorschriften enthält das preuß. A.L.R., Teil II, Tit. 12, §§ 67 ff. Dieselben sind jedoch größtenteils antiquiert. Eine Übersicht der Universitätsstatuten bei Roesler, Deutsches Verwaltungsrecht 2, 166.

⁶ Preuß. A.L.R., Teil II, Tit. 12, § 73. Bad. Beamten-G. vom 24. Juli 1888. Elsaß-lothr. G., betr. die Rechtsverhältnisse der Professoren an der Kaiser-Wilhelms-Universität Straßburg, vom 18. Juni 1890.

⁷ Württ. G.G. vom 30. März 1828 und 30. Dezember 1877.

⁸ Ein gewisser Anteil durch gewählte Vertreter wird ihnen und den Privatdozenten neuerdings eingeräumt. — Eine Neuregelung der Verfassung der Universität Tübingen erfolgte 1912.

ihnen aus statutarisch festgestellten Gründen entzogen werden⁹; es kann ihnen der Professortitel verliehen werden.

Den Inbegriff der Rechte und Pflichten der Studierenden bezeichnet man als akademisches Bürgerrecht. Das akademische Bürgerrecht wird erlangt durch Immatrikulation. Zur Immatrikulation ist das Abgangszeugnis eines Gymnasiums¹⁰, eines Realgymnasiums oder einer Oberrealschule¹¹ erforderlich.

Das akademische Bürgerrecht begründet das Recht der Zulassung zum Besuch der akademischen Vorlesungen und auf Benutzung der akademischen Sammlungen und Anstalten. Es verpflichtet zur Befolgung der von der Universität innerhalb ihres Bereiches erlassenen Anordnungen. Für den Besuch der Vorlesungen ist, so weit sie nicht unentgeltlich gelesen werden, ein Kollegienhonorar zu entrichten. Unbemittelten können diese Honorare erlassen oder gestundet werden. Das akademische Bürgerrecht wird verloren durch Exmatrikulation, die auf Antrag des Studierenden erfolgt, und durch Ausschluß (consilium abeundi, Relegation). Auch nach Aufhebung der akademischen Gerichtsbarkeit ist eine korporative Disziplin der Universität über die Studierenden stehen geblieben¹².

Die Beamten der Universität werden von dieser angestellt und genießen die Rechte der Staatsdiener.

Das oberste Organ der Universität ist der Senat, an dessen Spitze der Rektor oder Prorektor steht. Der Senat besteht auf einigen Universitäten aus der Gesamtheit der ordentlichen Professoren; auf anderen ist er ein engerer Ausschuß, der sich aus dem Rektor (Prorektor), den Dekanen und einer Anzahl gewählter Mitglieder zusammensetzt¹³. Die Besorgung einzelner Geschäfte ist sogenannten

⁹ Nach den Grundsätzen des kanonischen Rechts erfordert jedes Lehramt, dessen Gegenstand die Religion oder die Theologie ist, eine bischöfliche Mission, die jederzeit vom Bischof entzogen werden kann (Hinschius, Kirchenrecht 4, 620). Diese Grundsätze sind jedoch für den Staat nicht verbindlich. Es ist weder die Erlangung der bischöflichen missio ein Erfordernis für den Beginn der Lehrtätigkeit an einer staatlichen Universität, noch hat die etwaige Entziehung derselben einen Verlust des Staatsamtes zur Folge (Hinschius 4, 677). Doch ist statutarisch den kirchlichen Organen vielfach das Recht eingeräumt worden, vor Anstellung der Lehrer der Theologie gutachtlich gehört zu werden (Friedberg, Kirchenrecht⁶ § 164⁶).

¹⁰ Notwendig für das Studium der Theologie.

¹¹ Zum Erwerb der Vorkenntnisse im Lateinischen und Griechischen ist den Studierenden der juristischen, medizinischen und philosophischen Fakultät auf den Universitäten Gelegenheit gegeben. — Durch Ergänzungsprüfungen können die Abiturienten der Realgymnasien das Zeugnis der Reife eines Gymnasiums, die Abiturienten der Oberrealschule das eines Realgymnasiums oder Gymnasiums erwerben.

¹² Preuß. G., betr. die Rechtsverhältnisse der Studierenden und die Disziplin auf den Landesuniversitäten und dem Lyceum Hosianum in Braunsberg, vom 29. Mai 1879. Sächs. G., die Studierenden auf der Universität Leipzig betr., vom 28. Februar 1878. S.-Weim. G., betr. die Rechtsverhältnisse der Studierenden und die Zuständigkeit des Universitätsamtes auf der Großh. Herz. Gesamtuniversität Jena, vom 20. Mai 1879. Statut der Großh. Herz. Sächs. Gesamtuniversität Jena, die Studierenden und die Disziplin betr., vom 30. September 1879. Hess. V., die Aufhebung des Universitätsgerichtes an der Landesuniversität Gießen und die Rechtsverhältnisse der Studierenden betr., vom 15. Januar 1879.

¹³ Eine Übersicht über die Einrichtung sämtlicher deutschen Universitäten

Deputationen übertragen. Der Rektor oder Prorektor wird meist von den ordentlichen Professoren aus ihrer Mitte, an einigen Universitäten von den ordentlichen und außerordentlichen Professoren aus den ordentlichen gewählt.

Die Universität gliedert sich in Fakultäten. Diese sind Abteilungen der Universität, welche die Aufgabe haben, ein bestimmtes Wissensgebiet zu vertreten. An den meisten Universitäten hat sich die althergebrachte Einteilung in vier Fakultäten: theologische, juristische, medizinische und philosophische erhalten. Die theologische Fakultät kann entweder eine katholisch- oder eine protestantisch-theologische sein, an einigen Universitäten bestehen beide nebeneinander (Bonn, Breslau, Tübingen). An die Stelle der juristischen Fakultät ist in neuerer Zeit an einigen Universitäten (Straßburg, Würzburg, Freiburg, Münster) eine juristisch-staatswissenschaftliche getreten, an anderen besteht eine besondere staatswirtschaftliche oder staatswissenschaftliche Fakultät (München, Tübingen). Auch von der philosophischen Fakultät ist mitunter eine mathematisch-naturwissenschaftliche abgesondert (Straßburg, Tübingen, Heidelberg) oder dieselbe in zwei Sektionen, eine philologisch-historische und eine mathematisch-naturwissenschaftliche geteilt worden (München, Würzburg). Den Fakultäten liegt die Pflege ihrer speziellen Wissenschaft ob. Sie haben den Vorlesungsplan für jedes Semester gemeinsam festzustellen, Preisfragen auszuschreiben, Vorschläge für die Besetzung der Lehrerstellen zu machen, akademische Grade zu erteilen, Privatdozenten anzunehmen, Gutachten über Gegenstände ihrer Wissenschaft abzugeben. An der Spitze der Fakultät steht der Dekan, dessen Amt durch Wahl oder Turnus besetzt wird.

Die obere Leitung der Universitäten steht den Staatsbehörden zu; sie sind dem Ministerium unmittelbar untergeordnet, als dessen Kommissare vielfach Kuratoren oder Kanzler fungieren.

Die Universitäten unterscheiden sich von anderen Unterrichtsanstalten durch die freie Gestaltung des wissenschaftlichen Unterrichtes, die sogenannte akademische Lehr- und Lernfreiheit. Lehrfreiheit ist die Freiheit, welche den Universitätslehrern hinsichtlich ihres Lehrberufes zusteht. Die Professoren, namentlich die ordentlichen Professoren, sind zwar für bestimmte Fächer angestellt und es liegt ihnen die Pflicht ob, Vorlesungen über diese Fächer zu halten. Sie können aber außerdem jeden anderen Zweig ihrer Wissenschaft zum Gegenstande ihrer Tätigkeit machen. Die Privatdozenten unterliegen hinsichtlich der Auswahl ihrer Vorlesungen Beschränkungen. Auch über den Inhalt der Vorlesungen und die Art der Behandlung des Stoffes entscheidet jeder Universitätslehrer nach seinem Ermessen. Er unterliegt dafür einer Verantwortung nur sofern er sich Übertretungen der Strafgesetze zuschulden kommen läßt. Lernfreiheit ist die den Studenten hinsichtlich der Wahl und Einrichtung ihres Studiums eingeräumte Freiheit.

gibt A. W. Hofmann, Die Frage der Teilung der philosophischen Fakultät. Rede zum Antritt des Rektorats. 1880. S. 49.

Der Student kann durch die staatlichen Vorschriften, die über die Ausbildung für seinen künftigen Lebensberuf bestehen, in der Gestaltung seiner Studien beschränkt sein; die Universität übt auf die Einrichtung derselben keinerlei Einfluß aus. Sie fordert von ihren Gliedern nur, daß sie den Zweck des Aufenthaltes auf der Universität, das Studium der Wissenschaften überhaupt im Auge behalten. Deshalb kann notorischer Unfleiß den Ausschluß von der Universität zur Folge haben.

An die Universitäten schließen sich einige Spezialanstalten für das Studium der katholischen Theologie und der philosophischen Disziplinen an. Sie besitzen nur zwei Fakultäten, eine katholisch-theologische und eine philosophische¹⁴.

2. Die technischen Hochschulen¹⁵ sollen alle die Wissenschaften in sich vereinigen, welche für die höhere technische Berufsbildung erforderlich und deren Grundlage Mathematik und Naturwissenschaften sind¹⁶. Sie zerfallen in verschiedene Abteilungen und Sektionen; für Architektur, Bau-Ingenieurwesen, Maschinen-Ingenieurwesen, Chemie und Hüttenkunde. Diesen schließen sich oft noch besondere Abteilungen für Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Pharmazie an. Die Einteilung ist aber keineswegs überall gleichartig. Eine allgemeine Abteilung, die gewissermaßen die Stelle der philosophischen Fakultät an den Universitäten vertritt, ist für das Studium der philosophischen, historischen und staatswissenschaftlichen Disziplinen bestimmt.

Neben den technischen Hochschulen bestehen einzelne Spezialanstalten¹⁷, die sich die Ausbildung in Spezialzweigen der technischen Berufsarten zur Aufgabe setzen, so namentlich Bergakademien, landwirtschaftliche Akademien, forstwirtschaftliche Akademien und tierärztliche Hochschulen.

Es bestehen ferner Bildungsanstalten zur Ausbildung für künstlerische Berufsarten (Malerei, Bildhauerei, Musik)¹⁸.

Die Verfassung der technischen Hochschulen, sowie der Spezialbildungsanstalten für technische und künstlerische Berufszweige beruht auf besonderen Statuten und Reglements. Sie nähert sich zwar in manchen Punkten der der Universitäten, doch ist sie weniger frei

¹⁴ Das Lyceum Hosianum in Braunsberg und die in den bayerischen Bistümern bestehenden Lyceen Bamberg und Regensburg. Diese Anstalten haben nicht die freie Verfassung der Universitäten.

¹⁵ Die Ausbildung der höheren technischen Lehranstalten gehört erst dem 19. Jahrhundert an. Die erste Anregung dazu ist durch ausländische Vorbilder, namentlich durch die im Jahre 1794 gegründete École polytechnique in Paris erfolgt. Aber das höhere technische Bildungswesen hat doch in Deutschland eine eigentümliche Gestaltung erhalten. Zu einem vollständigen Abschluß ist die Entwicklung noch nicht gelangt. Die Tendenz geht zweifellos dahin, die früher vielfach isoliert bestehenden Anstalten zu sog. technischen Hochschulen (Polytechniken) zu vereinigen (Blum, Die Weiterbildung der technischen Hochschulen. H. d. Pol. 2, 588).

¹⁶ Sachse, Art. Hochschulen, technische, W. 1, 655.

¹⁷ Kratz, Art. Bergakademien, W. 1, 161; Schwappach, Art. Forstlicher Unterricht, W. 1, 446; Sachse, Art. Landwirtschaftliches Unterrichtswesen, W. 1, 2, 26.

¹⁸ Nadbyl, Art. Kunstschulen, W. 1, 888.

als diese gestaltet. An der Spitze steht ein Rektor oder Direktor, der entweder von den Professoren gewählt oder von der Regierung ernannt wird. Die Professoren sind zu einem Senat vereinigt, dem gewisse Verwaltungsbefugnisse zustehen. Im einzelnen weisen die Einrichtungen noch große Verschiedenheiten auf.

3. Handelshochschulen¹⁹ sind städtische Einrichtungen, in ihrer Organisation anderen Spezialanstalten nachgebildet. Eine besondere Stellung nimmt die Akademie für Sozial- und Handelswissenschaften in Frankfurt a. M. ein. An Spezialanstalten sind außerdem zu nennen: das Hamburgische Kolonialinstitut, die Königliche Akademie in Posen, die Akademie für kommunale Verwaltung in Düsseldorf und in Köln die Hochschule für kommunale und soziale Verwaltung. In Köln und Düsseldorf bestehen Akademien für praktische Medizin.

5. Akademien. Bibliotheken. Sammlungen.

§ 51.

1. Akademien der Wissenschaften¹ sind Korporationen von Gelehrten zur Förderung der Wissenschaft. Diese Förderung besteht in der Veranstaltung von Sitzungen, in denen wissenschaftliche Vorträge gehalten werden, in der Herausgabe und Unterstützung von wissenschaftlichen Werken, in dem Ausschreiben von Preisaufgaben. Die Akademien ergänzen sich durch Kooptation: die kooptierten Mitglieder bedürfen der Bestätigung des Monarchen². Die Akademien der Künste sind Korporationen von Künstlern zur Förderung der Kunst, verbunden mit Kunstlehranstalten³.

2. Bibliotheken. Es gibt Landes-, Provinzial- und Stadtbibliotheken. Die Landesbibliotheken sind Staatsanstalten, Provinzial- und Stadtbibliotheken stehen unter staatlicher Aufsicht. Landes- und Universitätsbibliotheken unterstehen den Zentralbehörden⁴. Daneben bestehen Bibliotheken gelehrter Korporationen, privater Vereinigungen usw. Die Grundsätze über ihre Verwaltung und Benutzung der öffentlichen Bibliotheken sind durch besondere Statuten oder Reglements festgestellt. Durch landesgesetzliche Vorschrift ist den Verlegern vielfach die Verpflichtung auferlegt worden, von den in ihrem Verlage erscheinenden Werken Freiemplare an öffentliche Bibliotheken abzuliefern. Diese Vorschriften sind durch das Reichsrecht nicht berührt worden⁵.

¹⁹ Jastrow, Handelshochschulen, H. d. Pol. 2, 592.

¹ Bornhak, Art. Akademien, W. 2, 1, 89. — In Deutschland bestehen Akademien der Wissenschaften in Berlin und München. Eine ähnliche Stellung nehmen die Gesellschaft der Wissenschaften in Göttingen, die sächsische Gesellschaft der Wissenschaften in Leipzig und die Akademien der Wissenschaften in Heidelberg (Stiftung Lanz) ein.

² Akademien der Künste bestehen in Berlin, München u. a. O.

³ Wolfstieg, Art. Bibliotheken, W. 2, 1, 466; Diatzko-Pietschmann, H. d. St. 2, 1029.

⁴ Wolfstieg, W. 2, 1, 467.

⁵ Preß-G. § 30; G. über das Verlagsrecht vom 19. Mai 1901; G., betr. das Urheberrecht an Werken der Literatur § 60. — Frank, Die Abgabe von Pflicht-

Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht 1. 4. Aufl.

Neben den wissenschaftlichen Bibliotheken bestehen zahlreiche Volksbibliotheken und Lesehallen.

3. Für die Benützung von Sammlungen und Museen bestehen statutarische oder reglementarische Vorschriften⁶.

VI. Wirtschaftliche Angelegenheiten¹.

Einleitung.

§ 52.

Die wirtschaftliche Entwicklung beruht in erster Linie auf der Tätigkeit der einzelnen Individuen. Der Staat greift fördernd und unterstützend ein, er schafft durch seine Gesetzgebung die Vorbedingungen, die für eine gedeihliche wirtschaftliche Tätigkeit notwendig sind. Die Beziehungen zwischen Verwaltung und Wirtschaft sind polizeilicher Natur, soweit sie dem einzelnen Beschränkungen auferlegt und als Gebot, Verbot, Erlaubniserteilung in Erscheinung tritt. Die Verwaltung hat Begründung, Änderung und Aufhebung von Rechtsverhältnissen zum Gegenstande, so z. B. bei der Enteignung, Separation, Ablösung, Erteilung des Bergbaurechtes, Patenterteilung. Sie äußert sich als Beurkundung bei Eichung der Maße und Gewichte, bei der Prägung von Münzen. Sie bezweckt die Errichtung und Verwaltung von Anstalten zur Förderung der nationalen Wirtschaft (Kreditanstalten, Transportanstalten, Versicherungsanstalten).

Die Verwaltung kann sich auf alle Gebiete des Wirtschaftslebens erstrecken, alle Arten wirtschaftlicher Tätigkeit umfassen. Wie weit dies geschehen soll, ist eine Frage der Verwaltungspolitik. Eine feste Abgrenzung dieses Gebietes der Verwaltungstätigkeit läßt sich daher prinzipiell überhaupt nicht aufstellen. Durch neue Erscheinungen des Wirtschaftslebens kann eine neue Verwaltungstätigkeit notwendig werden und mit dem Verlassen veralteter Wirtschaftsformen können bisherige Verwaltungstätigkeiten ihre Bedeutung verlieren.

An der Regelung und Aufrechterhaltung der Beziehungen zwischen Verwaltung und Wirtschaft sind das Reich und die Einzelstaaten beteiligt. Für gewisse Zweige der Verwaltung bestehen besondere Ministerien, so z. B. das Ministerium für Landwirtschaft, für Gewerbe und Handel, für öffentliche Arbeiten. Auch in den mittleren und niederen Instanzen besteht eine besondere Behördenorganisation für einzelne Angelegenheiten, so z. B. Generalkommissionen und Spezialkommissionen für Ablösungen, Separationen usw., Forstbehörden, Bergbehörden, Eisenbahnbehörden. Unter den höheren Reichsämtern sind als Spezialbehörden für wirtschaftliche Angelegenheiten das

exemplaren von Druckerzeugnissen. 1889. Über die landesrechtlichen Bestimmungen vgl. Wolfstieg, W.² 1, 467.

⁶ Nadbyl, Art. Museen, W.¹ 2, 147.

¹ Loening S. 349: Der Staat und das wirtschaftliche Leben.

Reichspostamt, das Reichseisenbahnamt, das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen und die Reichsbankbehörden zu nennen. Eine in die einzelnen Teile des Reiches hinein verzweigte Behördenorganisation besteht für die Reichspost und Telegraphie sowie für die Reichsbank.

Für die Begutachtung wirtschaftlicher Fragen und die Berichterstattung über wirtschaftliche Verhältnisse bestehen kollegial organisierte Vertretungen der einzelnen wirtschaftlichen Interessengruppen. Sie sind zum Teil freie Vereinigungen von Angehörigen der betreffenden Interessengruppe, die sich zur Förderung der gemeinschaftlichen Interessen gebildet haben und von der Regierung für die angegebenen Aufgaben benutzt werden. Zum Teil beruht ihre Organisation auf gesetzlichen Vorschriften, und sie sind speziell zu dem Zwecke errichtet worden, als Ratgeber der Regierungen in wirtschaftlichen Angelegenheiten zu dienen.

Auf dem Gebiete der Landwirtschaft überwog bis zur Errichtung von Landwirtschaftskammern² das freie Vereinswesen. Als begutachtender und berichterstattender Organe in den einzelnen Teilen des Landes bedient sich die Regierung der Landwirtschaftskammern und landwirtschaftlichen Vereine³. Als Zentralorgan der Vereine fungiert ein Kollegium, das sich aus den von diesen Vereinen und gewissen Gruppen der landwirtschaftlichen Bevölkerung gewählten und anderen von der Regierung ernannten Personen zusammensetzt⁴. Für Handel und Gewerbe kommen getrennt als Handelskammern und Gewerbekammern oder vereinigt als Handels- und Gewerbekammern, im letzteren Falle häufig unter der bloßen Bezeichnung Handelskammern, vor. Ihre Bildung erfolgt durch Wahlen der Handels- und größeren Gewerbetreibenden des betreffenden Bezirkes; die Kosten werden von den Wahlberechtigten getragen. Sie haben den Regierungen periodische Berichte über den Stand des Handels und der Industrie ihres Bezirkes zu erstatten und führen die Aufsicht über gewisse zur Förderung des Handels und Verkehrs bestimmte Anstalten (Börsen u. dgl.). Ihr Charakter ist nicht der von Staatsbehörden, sondern der von beratenden repräsentativen Körperschaften. Als staatliche Organe unterliegen sie zwar einer Einwirkung der Regierung, diese darf sich aber nur auf den Umfang und die Formen ihrer Geschäftsführung erstrecken. Ein Einfluß auf den materiellen Inhalt der Berichte steht der Regierung nicht zu. Ein Recht der Auflösung würde die

² Nach preußischem Vorbild (G. vom 30. Juni 1894): vgl. v. Roenne-Zorn 2, 481 haben verschiedene Staaten Landwirtschaftskammern zur Wahrung der Gesamtinteressen der Land- und Forstwirtschaft ihres Bezirkes errichtet, darunter Oldenburg, Anhalt, Baden (G. vom 28. Sept. 1906. Die Landwirtschaftskammer trat hier an Stelle des 1891 errichteten Landwirtschaftsrats. Vgl. Walz, Bad. Staatsr. S. 394), Hessen (G. vom 16. Mai 1906, vgl. van Calker, Hess. Staatsr. S. 263). Die Errichtung von Landwirtschaftskammern führt vielfach zu einer Vereinigung der Zentralvereine mit den Kammern. Vgl. Oldenburg, Art. Landwirtschaftskammern, H.d.St.³ 6, 400.

³ Vgl. Paasche, Art. Landwirtsch. Vereinswesen, W.¹ 1, 28; v. Mendel-Steinfels-Rabe, H.d.St.³ 6, 395.

⁴ So z. B. das Landesökonomiekollegium in Preußen (v. Roenne-Zorn 2, 481; Paasche, Art. Landesökonomiekollegium, W.¹ 1, 17), der Landeskulturrat in Sachsen.

Regierung nur dann in Anspruch nehmen können, wenn es ihr durch eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift eingeräumt wäre. Insbesondere kann aus dem Umstande, daß zur Errichtung einer Handelskammer die Genehmigung der Regierung erforderlich ist, eine solche Befugnis nicht hergeleitet werden⁵.

Zur Vertretung der Interessen des Handwerks bestehen Handwerkskammern⁶ und Gewerbekammern⁷.

Vertretungen des Arbeiterstandes bestehen bis jetzt nicht⁸. Als ein Zentralorgan für die Vertretung aller wirtschaftlichen Interessen, insbesondere für Begutachtung von Gesetzen und Verordnungen, durch die wichtigere derartige Interessen berührt werden, ist in Preußen nach französischem Muster ein sogenannter Volkswirtschaftsrat⁹ gebildet worden. Er zerfällt in drei Sektionen: des Handels, des Gewerbes, der Land- und Forstwirtschaft. Die Mitglieder werden sämtlich von der Regierung ernannt, zum Teil nach freiem Ermessen, zum Teil auf Grund einer Präsentation durch Interessentenvereinigungen. Die Bestrebungen, ein ähnliches Organ für das gesamte Deutsche Reich herzustellen, sind ohne Erfolg geblieben.

I. Regelung der Rechtsverhältnisse des Grundbesitzes¹.

Einleitung.

§ 53.

Die Rechtsverhältnisse des Grundbesitzes werden von den Vorschriften des Privatrechts beherrscht, ihre Aufrechterhaltung ist nicht Aufgabe der Verwaltungsbehörden, sondern der Gerichte. Eine Tätigkeit der Verwaltungsbehörden findet hinsichtlich der Verhältnisse des Grundeigentums in drei Beziehungen statt.

1. Diese Tätigkeit tritt einmal da ein, wo Gesichtspunkte des öffentlichen Interesses eine Änderung der bestehenden Rechts-

⁵ Für Streitigkeiten, die sich auf das Recht der Teilnahme an der Handelskammer oder an den Wahlen zu derselben, sowie auf die Verpflichtung zu den Kosten derselben beizutragen beziehen, findet in Preußen und Baden das Verwaltungsstreitverfahren Anwendung (Preuß. Z.G. § 134, abg. durch G. über die Handelskammern vom 27. Febr. 1870 in der Fass. vom 22. Juni 1897 §§ 136—138. Bad. G. vom 14. Juni 1884 Art. 3, Nr. 22, 24). — Vgl. Behrend, Art. Handelskammern, W.² 2, 342.

⁶ Vgl. Gew.O. §§ 103, 104. Mehrere Bundesstaaten haben gemeinsame Handwerkskammern errichtet. — Vgl. § 70.

⁷ In Sachsen (G. vom 4. Aug. 1900) sind die Gewerbekammern mit einer Ausnahme (Zittau) von den Handelskammern getrennt und ihnen auf Grund der Gew.O. § 103 q die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten der Handwerkskammern übertragen. Ebenso wurden in den Hansestädten die Gewerbekammern beibehalten. Über die Stellung der hanseatischen Gewerbekammern innerhalb der Behördenorganisation vgl. Hampke, H. d. St.³ 4, 995.

⁸ Geplant ist die Errichtung von Arbeitskammern. Über den Entwurf eines Arbeitskammergesetzes vgl. Piloty, D.J.Z. 14, 225; Arch. f. öff. R. 24, 424.

⁹ V., betr. die Errichtung eines Volkswirtschaftsrates vom 17. Nov. 1880. Vgl. Gneist, Art. Volkswirtschaftsrat, W.¹ 2, 882; v. Roenne-Zorn 2, 402. ¹ G. Meyer² 1, 278.

verhältnisse verlangen. Die Gesamtheit der Verwaltungstätigkeiten, welche die Aufhebung bestehender und die Begründung neuer Privatrechte zum Gegenstande haben, pflegt man unter dem Begriff der Entwährung zusammenzufassen.

a) Derartige Eingriffe der Verwaltung in den bestehenden Rechtszustand können den Zweck haben, ein konkretes Vermögensobjekt im Interesse eines bestimmten öffentlichen Unternehmens dem derzeitigen Inhaber gegen Entschädigung zu entziehen und auf ein anderes Rechtssubjekt zu übertragen. Eine solche Entziehung bezeichnet man als Expropriation oder Enteignung².

b) Es werden aber derartige Verwaltungsmaßregeln auch ergriffen, um einen ganzen Rechtszustand umzugestalten, insbesondere um an die Stelle einer bestehenden Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung eine andere zu setzen. Im neunzehnten Jahrhundert haben namentlich die Verhältnisse des ländlichen Grundbesitzes zu einer solchen Reform Veranlassung gegeben. Die fragliche Verwaltungstätigkeit hat also die Ordnung der Agrarverhältnisse zum Gegenstande. Diese Tätigkeit verfolgt eine zweifache Aufgabe: einmal die Beseitigung der Rechtsverhältnisse, die in der Grundherrlichkeit ihren Ursprung gefunden haben, sodann die Beseitigung der Rechtszustände, die mit der Markverfassung und dem Verhältnis von Gemeinde- und Sondereigen im Zusammenhange stehen. Dem ersten Zwecke dient die Grundentlastung, insbesondere die Ablösung der Reallasten, dem letzteren die Gemeinheitsteilungen, die Zusammenlegung der Grundstücke, die Ablösung der Wald- und Weideservituten.

Bei der Ordnung der Agrarverhältnisse findet ebenso wie bei der Expropriation eine Entziehung von Rechten im öffentlichen Interesse und gegen Entschädigung statt. Wenn nun die Resultate der Umgestaltung auch in erster Linie einzelnen Privaten zugute kommen, so wird doch die Gesamtheit der Maßregeln von dem Gesichtspunkte der Herbeiführung einer besseren Gesellschaftsordnung und der Förderung der Landeskultur beherrscht. Es wird also hier das Prinzip der Enteignung in einer Reihe von Fällen, die sämtlich nach einem bestimmten Ziele hinstreben, zur Anwendung gebracht.

2. Eine Verwaltungstätigkeit in bezug auf die Verhältnisse des Grundeigentums findet ferner statt, um die Größe der Grundbesitzungen zu regulieren. Der Umfang der Grundbesitzungen einer Person ist durch die Erwerbungen, die sie von Todes wegen macht, und durch Rechtsgeschäfte, die sie unter Lebenden abschließt, bedingt. Weil aber der Staat die Vergrößerung und Verkleinerung des Grundbesitzes über ein bestimmtes Maß für schädlich erachtet, macht er die Wirksamkeit gewisser Rechtsgeschäfte, bei denen die Gefahr vorliegt, daß sie ein solches Resultat herbeiführen, von einer Genehmigung oder Bestätigung abhängig. Die Erteilung dieser Genehmigungen und Bestätigungen ist ein Akt staatlicher Verwaltungstätigkeit.

² Gegen die Behandlung der Enteignung an dieser Stelle vgl. Mayer I, 19^s; Arch. f. öff. R. 11, 158.

3. Die Verwaltung wird tätig, um durch Vermarkung der einzelnen Grundstücke eine sichere Feststellung der Grenzen herbeizuführen.

1. Enteignung¹.

§ 54.

Enteignung² (Expropriation) ist der Verwaltungsakt, durch welchen der Staat im öffentlichen Interesse und gegen Entschädigung Eigentum oder andere dingliche Rechte entzieht, um sie auf sich selbst oder einen Dritten zu übertragen³. Die Enteignung ist be-

¹ Mayer 2, 3; Gierke 2, 464; Fleiner S. 274; Layer, Prinzipien des Enteignungsrechts 1902; Grünhut, Art. Enteignung, H. d. St. 3, 955; Schelcher, Art. Enteignung, W. 2 1, 717. — G. Meyer, Der Staat und die erworbenen Rechte 1895; Bredt, Die Zonenenteignung 1909. — Partikularrechtliche Literatur in Anm. 6. — G. Meyer² 1, 280; Meyer-Dochow³ S. 70.

² Rechtsentwicklung: Eine Theorie des Enteignungsrechtes war schon während des Mittelalters von den italienischen Juristen im Anschluß an einige Bestimmungen des römischen Rechtes entwickelt worden. Im 17. Jahrhundert erhielt das Institut unter dem Einfluß von Hugo Grotius eine selbständige philosophische Grundlage. Praktische Anwendungsfälle der Enteignung kamen während des Mittelalters nur vereinzelt vor. Gegen Ende desselben tritt uns das Institut der Expropriation deutlich erkennbar auf dem Gebiete des Bergbaues entgegen, außerdem findet sich eine Abtretung von Grund und Boden zum Zweck von Deichanlagen und Straßenbauten. Die gesetzlichen Bestimmungen über den Gegenstand blieben jedoch bis zum Ende des 18. Jahrhunderts vereinzelte. Erst seit dieser Zeit fand das Institut der Enteignung zunächst durch die Zivilgesetzbücher, später durch die Verfassungen eine prinzipielle Normierung. Im Laufe des 19. Jahrhunderts hat es infolge des Landstraßen- und Eisenbahnbaues eine bisher unbekannte Ausdehnung gewonnen, und dadurch ist Veranlassung zu einer eingehenden Spezialgesetzgebung gegeben worden. — Über die geschichtliche Entwicklung des Enteignungsrechtes vgl. namentlich: G. Meyer, Das Recht der Expropriation 1868; Gierke 2, 466; Mayer 2, 5; Grünhut, H. d. St. 3, 958; Laband, Die rechtliche Natur des Retrakts und der Expropriation, Arch. f. ziv. Prax. 52, 151.

³ Gierke 2, 469 über das Wesen der Enteignung: Sie ist eine in Ausübung des Staatshoheitsrechtes am Boden durch öffentlichrechtliche Handlung vollzogene Verschiebung der Privatverhältnisse. — Mayer 2, 1: Die Enteignung ist ein obrigkeitlicher Eingriff in das Eigentum, um es dem Untertanen ganz oder teilweise zu entziehen zugunsten eines öffentlichen Unternehmens. — Fleiner, Einzelinteresse und öffentliches Interesse, Abhandlg. f. Laband 2, 22. Mit der Expropriation will sich die Verwaltungsbehörde die sachlichen Mittel zur Durchführung einer neuen Verwaltungsaufgabe verschaffen (Anlegung von Straßen, Festungen, Eisenbahnen usw.). Jede Expropriation dient somit einem ganz bestimmten Zweck, und mit der Entscheidung, daß dieser aus einem öffentlichen Interesse erreicht werden muß, ist die Zulässigkeit der Expropriation anerkannt. — G. Meyer, Der Eigentumserwerb bei der Enteignung (in der Festgabe für E. J. Bekker) 1899 S. 111 sagt, die Enteignung charakterisiere sich zwar als ein staatsrechtlicher Vorgang, aber sie habe wichtige privatrechtliche Wirkungen, indem sie dazu diene, Eigentum und andere dingliche Rechte von einem Privatrechtssubjekt auf ein anderes zu übertragen, sie sei ein staatsrechtlicher Akt mit privatrechtlicher Wirkung. Fleiner S. 274: Die Expropriation erfolgt regelmäßig zu dem Zwecke, dem Exproprianten private Rechte zu verschaffen. In diesem Sinne ist sie ein öffentlichrechtlicher Akt mit privatrechtlichen Wirkungen. — Mayer: Die Enteignung ist öffentlichrechtlicher Natur bis an das Ende mit Einschluß ihrer Wirkung, die ja nur ein Stück von ihr ist. Vgl. dagegen G. Meyer, Eigentumserwerb S. 113. — Nach Gierke 2, 470 gehört der bewirkende Vorgang als

grifflich nicht auf Grundeigentum beschränkt, sie kann auch bei beweglichen Sachen vorkommen⁴. Die Enteignung von Grundeigentum ist der praktisch wichtigste Fall der Enteignung; die neueren Enteignungsgesetze beziehen sich fast ausnahmslos nur auf die Enteignung von Grundeigentum, während die Enteignungen von Mobilien, soweit sie überhaupt vorkommen, durch Spezialgesetze geregelt sind. In allen deutschen Staaten⁵ sind Voraussetzungen, Formen und Wirkungen der Expropriation durch besondere Gesetze geregelt worden⁶.

solcher ausschließlich dem öffentlichen Rechte an. „Durch einseitige staatliche Willenserklärung vollzieht sich sowohl die Übertragung des Sachenrechts, wie die Begründung des auf Wertersatz gerichteten Schuldverhältnisses.“

⁴ Mayer 2, 1: „Die Inanspruchnahme beweglicher Sachen folgt anderen Regeln“ und in Note 1: „Man pflegt ja häufig überall von Enteignung zu sprechen, wo der Staat etwas nimmt und dafür entschädigt. Das sind aber ganz äußerliche Ähnlichkeiten. Es hat keinen Wert sie zu betonen.“ Vgl. auch Mayer 2, 264².

⁵ Gierke 2, 468: Doch ist meist neben dem allgemeinen Enteignungsrecht besonders geregeltes Enteignungsrecht für bestimmte Zwecke in Kraft geblieben. So gelten namentlich für die agrarrechtliche, bergrechtliche, deichrechtliche und wasserrechtliche Enteignung eigentümliche Rechtssätze. — In einigen kleineren Staaten fehlt noch ein generelles Enteignungsrecht. Vgl. Gierke 2, 468¹¹.

⁶ E.G. z. B.G.B. Art. 109 bestimmt, daß die landesgesetzlichen Vorschriften über die im öffentlichen Interesse erfolgende Entziehung, Beschädigung und Benutzung einer Sache, Beschränkung des Eigentums und Entziehung oder Beschränkung von Rechten bestehen bleiben. Die Bestimmungen der Art. 52, 53 über zu gewährende Entschädigung gelten, soweit die Landesgesetze ein anderes nicht bestimmen. Die Anpassung an das neue Reichsrecht erfolgte in den A.G. z. B.G.B. oder in besonderen Gesetzen (Gierke 2, 469¹⁹). Dabei wurde in Baden das preußische und württembergische Recht zum Vorbild genommen (Walz, Bad. Staatsr. S. 242), in Hessen und Oldenburg das preußische; in Sachsen hat man vielfach neue eigene Wege eingeschlagen (Schelcher, Kommentar im Vorwort). — Über den Einfluß des B.G.B. auf die Enteignung vgl. G. Meyer, Eigentumserwerb S. 131. — Über die Frage, ob das Reich ein allgemeines Enteignungsgesetz erlassen könne vgl. Triepel, Abhandlg. f. Laband 2, 295⁵. — Die Enteignung wird auch in der privatrechtlichen Literatur behandelt, man vgl. auch die Kommentare zum E.G. z. B.G.B.

Preuß. G. über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874, §§ 16, 17 und 36 abg. durch A.G. z. B.G.B. Art. 10 und 12 und § 49 durch A.G. z. Zwangsversteigerungsgesetz vom 23. Sept. 1899 Art. 35—41. Nach Ent.G. § 1 kann Grundeigentum nur aus Gründen des öffentlichen Wohles für ein Unternehmen, dessen Ausführung die Ausübung des Enteignungsrechtes erfordert, gegen vollständige Entschädigung entzogen oder beschränkt werden. Verf. Urk. f. d. preuß. Staat vom 31. Januar 1851 Art. 9. — Vgl. die Zusammenstellung besonderer Enteignungsfälle bei Hue de Grais § 357²; insbesondere sind aus jüngster Zeit zu erwähnen das Quellenschutzgesetz vom 14. Mai 1908 und das G. über Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen vom 20. März 1908 (vgl. Anschütz, Jahrbuch d. öff. R. 3, 437.). — Komment. z. Ent.G.: v. Brauchitsch¹⁵ 4, 521; Seydel-Scheringer⁴ 1911; Koffka 1905; Luther² 1906; Eger³ 2 Bde. 1911, Handausgabe 1906 u. a. Vgl. auch Wasserstraßengesetz vom 1. April 1905; Fluchtliniengesetz vom 2. Juli 1895. Bayr. G. die Zwangsabtretung von Grundeigentum für öffentliche Zwecke betr., vom 17. Nov. 1837, abg. durch A.G. z. B.G.B. Art. 139; A.G. z. Z.P.O. in der Fassung vom 26. Juni 1899 Art. 16 ff. Vgl. Seydel-Graßmann § 47. G. über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes vom 8. Aug. 1878, Art. 8 Nr. 10, Art. 47. Ein neues bayrisches Enteignungsgesetz ist in Vorbereitung. Sächs. Enteignungsgesetz vom 24. Juni 1902. Kommentar von Schelcher 1903 mit einer umfangreichen Einleitung über die allgemeinen Grundlagen des Enteignungsrechtes nach dem Stande der heutigen Doktrin; sächs. Literatur daselbst

Eine Enteignung wird dann notwendig, wenn es im öffentlichen Interesse zur Durchführung eines Unternehmens der Übertragung von Vermögensobjekten bedarf⁷. Dem Einzelnen wird seine Sache oder sein Recht an ihr im öffentlichen Interesse entzogen. Da aber zur Realisierung des fraglichen Zweckes nur die Sache oder das Recht selbst, nicht auch deren Wert erforderlich ist, so wird dem Einzelnen der volle Ersatz dieses Wertes gewährt⁸.

Die Zwecke, für die enteignet wird, sind durch allgemeine gesetzliche Vorschriften festgelegt⁹, oder die Entscheidung, ob bei einem Unternehmen das Enteignungsrecht in Anwendung gebracht werden soll, erfolgt im einzelnen Falle durch dazu berufene staatliche Organe. Als solche Organe fungieren die gesetzgebenden Faktoren des Staates nur ausnahmsweise¹⁰, regelmäßig ist

S. XII. Württ. Verf. § 30. G. betr. die Abänderung des § 30 der Verf. Urk. vom 20. Dez. 1888. G. betr. die Zwangsenteignung der Grundstücke vom 20. Dez. 1888, abg. zumeist in privatrechtlicher Hinsicht durch A.G. z. B.G.B. Art. 209. Vgl. Göz, Verwaltungsrechtspflege S. 452; württ. Staatsr. S. 227 mit Literaturangaben. Bad. Enteignungsgesetz vom 26. Juni 1899 in der gemäß G. vom 5. Okt. 1908 bewirkten Fassung vom 24. Dez. 1908. Vgl. Walz, bad. Staatsr. S. 241; Komment.: Fuchs 1901, Janzer 1909; Süpfler, Das bad. Enteignungsrecht. 1903. Hess. G. die Enteignung von Grundeigentum betr. vom 26. Juli 1884, neue Fassung vom 30. Sept. 1899. Vgl. Fuld, Das Enteignungsrecht in Hessen. Annalen 1885 S. 58; Mathias, Hessisch. Enteignungsgesetz 1912; van Calker, Hess. Staatsr. S. 176.

⁷ Gierke 2, 473. — G. Meyer² 1, 282 (Meyer-Dochow³ S. 72): Eine Enteignung wird dann notwendig, wenn der Staat zur Durchführung seiner Aufgaben bestimmter Vermögensobjekte bedarf, welche sich im Vermögen von Privatpersonen befinden. Vgl. dagegen Layer, Prinzipien S. 183; Schelcher, Komment. zum sächs. Entg.G. S. 59, beide A. Wagner, Grundlegung der polit. Ökonomie 2, III. 538 darin zustimmend, daß G. Meyer mit seinem Staatszweck nur eine Umschreibung der öffentlichen Interessen geliefert habe. — Auch Gierke 2, 473³⁶ bezeichnet diese Begrenzung auf „staatliche Zwecke“ als zu eng und verlangt, daß ein öffentliches Interesse vorliegen müsse; nach Mayer 2, 12 meint das Gesetz, wenn es sagt: „enteignen“ nur, daß das Grundstück genommen werden darf, um dem in einem bestimmten Unternehmen verkörperten Interesse, einem Stück öffentlicher Verwaltung zu dienen. — Nach dem sächs. Entg.G. von 1902 § 1 ist die Enteignung zulässig, wenn sie für ein dem öffentlichen Nutzen gewidmetes Unternehmen notwendig ist, ebenso bad. Entg.G. § 1. Über die Verschiedenheit der in den Gesetzen gewählten Ausdrücke vgl. Layer S. 179; Mayer 2, 11. Über den Begriff des öffentlichen Interesses vgl. Leuthold Annalen 1884 S. 321; Neumann Annalen 1886 S. 357; Schelcher Komment. S. 60. Fleiner, Einzelrecht und öffentliches Interesse. Abhandlg. f. Laband 2, 1ff. — Layer S. 222 und Neumann sprechen von „sozialen Interessen“, Neumann, indem er sagt: „Das öffentliche Interesse steht im Gegensatz zum Privatinteresse, es bedeutet diesem gegenüber ein höheres Interesse, nämlich das einer als höhere Einheit gedachten Gemeinschaft, als deren Glied der Einzelne erscheint; es ist soziales Interesse.“ Schelcher Komm. S. 61³² bemerkt dazu, daß hiermit aber der Begriff noch nicht wirklich bestimmt, sondern nur umschrieben sei.

⁸ Gierke 2, 470; der Staat verpflichtet den Erwerber zum Wertersatz.

⁹ Bayr. Expr.G. Art. 1. S.-Mein. Expr.G. vom 28. Juni 1845 Art. 1. Meckl.-Schw. V. vom 21. Juli 1886 § 1. Meckl.-Strel. V. § 1. Anh. Entg.G. vom 12. April 1875 § 2. Derselbe Zustand besteht auch in den Staaten, die kein allgemeines Enteignungsgesetz, sondern nur besondere Gesetze für die einzelnen Klassen der Enteignung besitzen. Gierke 2, 474³⁸.

¹⁰ Bremen, Lübeck, Hamburg. Mayer 2, 7⁵; Fleiner, Abhandlg. f. Laband 2, 23: Die Gesetzesreform ist vorgeschrieben, damit über die Not-

die Entscheidung in die Hände eines Staatsorganes gelegt worden¹¹. Auch das Reich ist befugt, Enteignungen anzuordnen, wenn diese zur Durchführung seiner Aufgaben notwendig sind. Zum Teil bestehen hierfür allgemeine gesetzliche Vorschriften¹²; soweit dies nicht der Fall ist, wird im einzelnen Falle der Erlaß eines Spezialgesetzes notwendig¹³.

Bei jeder Enteignung stehen sich zwei Subjekte gegenüber: der, zu dessen Gunsten enteignet wird, der Expropriant, und der, von dem enteignet wird, der Expropriat. Als Expropriant tritt der Staat oder das Reich oder ein als Teil des Staates erscheinendes Gemeinwesen (Provinz, Kreis, Gemeinde) oder eine Privatkorporation oder ein einzelner Privater auf¹⁴. Expropriat ist

wendigkeit der Expropriation nicht die sachlich dabei interessierte Verwaltungsbehörde entscheide, sondern die gesetzgebenden Organe, insbesondere die Volksvertretung, darüber zu befinden haben, ob der einzelne Bürger zur Abtretung seines Eigentums verpflichtet werden kann.

¹¹ Preuß. Entg.G. § 2. Bayr. G. Art. 14; G. v. 8. Aug. 1878. Vgl. Gierke 2, 475⁴⁷; Sächs. G. § 2. Württ. Entg.G. Art. 2. Bad. Entg.G. § 2. Goth. Entg.G. vom 31. Mai 1884 § 2. S.-Kob. Entg.G. vom 20. Mai 1888 § 2. — In Hessen steht das Enteignungsrecht dem Staate, den Provinzen, Kreisen und Gemeinden kraft Gesetzes zu, durch landesherrliche Verordnung kann es dem Reiche, einem andern Bundesstaate, sowie Privatpersonen und Privatgesellschaften für Eisenbahnzwecke verliehen werden, zu anderweitigen Verleihungen an Privatpersonen ist ein Spezialgesetz erforderlich (Entg.G. Art. 2). In Elsaß-Lothringen erfolgt die Verleihung des Enteignungsrechtes auf Grund der Bestimmungen des französischen Rechtes regelmäßig durch das Staatsoberhaupt, bei größeren Unternehmungen durch Spezialgesetz (Dekr. vom 25. Dez. 1852 Art. 4. G. vom 27. Juli 1870). Gierke 2, 475⁴⁸.

¹² Solche allgemeine Vorschriften finden sich namentlich in dem R.G. betr. die Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen vom 21. Dez. 1871 § 41, vgl. Laband⁴ 4, 313 und für die Enteignung von Mobilien in dem R.G. betr. Maßregeln gegen die Rinderpest, vom 7. April 1869 § 3; im Viehseuchen-G. vom 23. Juni 1880, neue Fassung vom 1. Mai 1894 §§ 58, 59; Reblaus-G. vom 6. Juli 1904; Telegraphenwege-G.; G.O. § 51 betr. die fernere Benutzung einer gewerblichen Anlage wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl und im R.G. über die Kriegleistungen vom 13. Juni 1873. Vgl. Sarwey, Öffentl. Recht, S. 389; auch Göz, Verwaltungsrechtspflege, S. 69; Layer, Prinzipien, S. 579.

¹³ Ausdrücklich erklärt ein solches für notwendig Art. 41 der R.Verf. bei Eisenbahnen. Gierke 2, 475; Mayer 2, 11¹²; Laband⁴ 3, 108.

¹⁴ Die Behauptung Grünhuts, Enteignungsrecht S. 78, 97; H.d.St. 3, 964, daß nur der Staat und seine organischen Teile Subjekt des Enteignungsrechtes (Expropriant) sei, widerspricht den klaren Bestimmungen aller neueren Enteignungsgesetze und ist auch innerlich nicht gerechtfertigt. Die Verleihung des Enteignungsrechtes kann allerdings nur durch den Staat erfolgen, aber der durch die Enteignung bewirkte Rechtsübergang ist auch zugunsten einer Privatperson möglich. Vgl. G. Meyer, Recht der Expropriation S. 261; Eger, Kommentar; Jellinek, System², S. 253. Vgl. Gierke 2, 476: Enteigner im wahren Sinne des Wortes ist immer nur der Staat. . . Als Enteigner (Expropriant) aber wird derjenige bezeichnet, der den Rechtswert durch Enteignung für sich betreibt. Enteigner in diesem Sinne kann nicht nur der Staat, sondern auch eine andere öffentliche Verbandsperson oder eine Privatperson sein. — Mayer 2, 9: Nennt man also Enteigner den, der das Eigentum entzieht, so ist es hier allemal nur der hinter der Enteignungsbehörde stehende Staat. Ist Enteignungsrecht die rechtliche Möglichkeit, so zu wirken, so hat es der Staat allein, wer auch der Unternehmer sei — — und in Anm. 8: Vielleicht wäre zu helfen, wenn man einen Enteigner im formellen und im materiellen Sinne unterschiede, gerade wie beim Gesetz, mit dem Vorbehalte wie dort, daß eigentlich nur der im formellen Sinne der richtige ist.

die natürliche oder juristische Person, die im Gebiete des Staates Vermögensobjekte, insbesondere Grundeigentum oder dingliche Rechte an fremden Grundstücken besitzt, die mit der Realisierung des fraglichen Unternehmens nicht vereinbar sind. Auch der Staat kann unter Umständen als Expropriat erscheinen.

Der Expropriat erhält für das entzogene Vermögensobjekt volle Entschädigung¹⁵. Es ist ihm nicht bloß der gewöhnliche Kaufwert der Sache, sondern auch der spezielle Wert zu ersetzen, den sie gerade für ihn repräsentiert. Insbesondere muß bei Enteignung von Grundstücken der Mehrwert berücksichtigt werden, den das abzutretende Grundstück durch seinen örtlichen und wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem übrigen Grundbesitz des Expropriaten hat, sowie die Minderung des Wertes, die für den übrigen Grundbesitz infolge der Enteignung des betreffenden Grundstückes eintritt. Der Expropriat hat das Recht, wenn ein Teil eines Grundstückes enteignet wird, die Übernahme des Ganzen zu verlangen, falls das Restgrundstück seiner bisherigen Bestimmung nach nicht mehr zweckmäßig benutzt werden kann. Für Anlagen, welche der Expropriat lediglich zu dem Zweck gemacht hat, eine höhere Entschädigung zu erzielen, braucht Ersatz nicht geleistet zu werden. Die Werterhöhung, welche der übrige Grundbesitz des Expropriaten durch die Ausführung des öffentlichen Unternehmens erfährt, ist bei der Berechnung der Entschädigung nicht in Abzug zu bringen¹⁶. Die Entschädigung wird regelmäßig in Geld gezahlt. Außer dem Eigentümer sind auch dritte Personen zu entschädigen, denen Rechte an der Sache zustehen, die infolge der Enteignung erlöschen, namentlich Lehns- und Fideikommißberechtigte, Pfandgläubiger, Servitutberechtigte, Pächter und Mieter¹⁷. Die Entschädigung für diese kann in der dem Grundeigentümer zuerkannten Summe enthalten sein oder besonders festgesetzt werden. Lehns- und Fideikommißberechtigte, sowie Pfandgläubiger sind lediglich auf die dem Eigentümer zugebilligte Entschädigung angewiesen. Bei Servitutberechtigten, Pächter und Mieter ist dagegen zu unterscheiden. Wenn die Berechtigung einen höheren Wert hat als der Betrag, um den sie den Wert des Grundeigentums vermindert, so muß die Entschädigung für Eigentümer und Berechtigte besonders festgestellt werden. Wenn dagegen die Berechtigung und Verminderung im Werte, welche das Eigentum durch dieselbe erleidet, einander aufwiegen, so kann die Entschädigung in einer einzigen Summe ausgeworfen und der dritte Berechtigte auf einen Anteil an ihr verwiesen werden.

Die Feststellung der Gegenstände der Enteignung

¹⁵ Mayer 2, 56; Fleiner S. 278.

¹⁶ A. M. (sofern die Gesetze nicht ausdrücklich ein anderes vorschreiben): Fleiner S. 278⁴⁸. — Das hamburg. Expr.G. vom 5. Mai 1886 § 6 gestattet eine solche Anrechnung.

¹⁷ Vgl. darüber Gierke 2, 490. Über den Entschädigungsanspruch von Mietern und Pächtern vgl. Schelcher, Komm. S. 66. — In Baden stehen Mieter und Pächter dem dinglich Berechtigten gleich. Ent.G. § 14 vgl. Walz, Bad. Staatsr. S. 243. Nach sächs. Ent.G. § 21 steht der Entschädigungsanspruch dem persönlich Gebrauchs- und Nutzungsberechtigten zu (Nebenberechtigten): preuß. G. § 11.

erfolgt durch einen Beschluß der Verwaltungsbehörde, regelmäßig nach vorausgegangenem kontradiktorischem Verfahren. Die Entschädigung wird durch gerichtliches Erkenntnis oder durch einen Verwaltungsakt auf Grund einer Abschätzung von Sachverständigen festgestellt, gegen letzteren ist jedoch die Beschreitung des Rechtsweges zulässig. Sodann erfolgt die Zahlung oder Hinterlegung der Entschädigung und erst nach dieser der Übergang der Sache.

Die Frage, wann dieser Eigentumsübergang stattfindet und wie er beschaffen ist, kann genau nur vom Standpunkte eines bestimmten Partikularrechtes beantwortet werden, da bei ihr die Grundsätze über den Eigentumserwerb, namentlich an Grundstücken und auch die besonderen Vorschriften der Enteignungsgesetze in Betracht zu ziehen sind¹⁸. Ist in dem betreffenden Rechte der Eigentumserwerb bei Grundstücken an die Eintragung in das Grundbuch geknüpft und die Anwendung dieses Grundsatzes auf die Enteignung nicht durch unzweideutige Bestimmungen ausgeschlossen, so muß angenommen werden, daß bei dieser der Eigentumsübergang ebenfalls durch Umschreibung stattfindet. Der Enteignungsbeschluß der Verwaltungsbehörde bildet in diesem Falle den Rechtstitel, auf Grund dessen die Umschreibung erfolgt. Wird eine Umschreibung bei der Enteignung nicht gefordert, so tritt der Eigentumsübergang durch Besitzerwerb ein. Zu einer Besitzesübertragung ist der Expropriat jedoch nur dann verbunden, wenn ihm das Gesetz diese Verpflichtung ausdrücklich auferlegt¹⁹; abgesehen von diesem Falle erfolgt die Einweisung in den Besitz durch einen Akt der das Enteignungsverfahren leitenden Behörde²⁰. Dieser hat den Charakter eines rechtsbegründenden Verwaltungsaktes²¹. In allen diesen Fällen entsteht durch den die Gegenstände der Enteignung feststellenden Beschluß der Verwaltungsbehörde ein Anspruch des Exproprianten auf Erwerb des zu expropriierenden Objektes und eine Pflicht zur Entschädigung des Expropriaten²². Letztere ist nach Analogie der

¹⁸ Von Laband a. a. O. S. 178, dem sich Grünhut. Enteignungsrecht S. 183, H. d. St. 3, 965 anschließt, ist die Behauptung aufgestellt worden, bei der Enteignung erfolge der Eigentumserwerb durch Gesetz. Das Gesetz enthält jedoch nur allgemeine Vorschriften darüber, wie sich bei der Enteignung der Eigentumsübergang vollzieht; um denselben im konkreten Falle herbeizuführen, genügt das Gesetz nicht, sondern es wird eine besondere Tätigkeit, sei es der Parteien, sei es der Behörde, erfordert. Vgl. auch Stobbe, Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechtes 12, 271. — Die ältere Theorie faßte die Enteignung als einen Zwangskauf auf, diese Auffassung enthielt aber einen Widerspruch in sich. Sie ist in neuerer Zeit fast allgemein aufgegeben und wird nur noch von einigen Schriftstellern über preußisches Recht festgehalten. Dalke, Kommentar 1874 S. 129; Eger, Kommentar 1, 21. Vgl. gegen diese Gleim, Der privatrechtliche Charakter der Enteignung nach dem preußischen Enteignungsgesetz. Arch. f. Eisenbahnwesen 8, 43; auch Gierke 2, 470; Mayer 2, 38¹⁴; Lauer S. 318; Schelcher, Kommentar S. 11; Fleiner S. 274.

¹⁹ Dies tut z. B. das lipp. Eisenb. Expr.G. vom 8. Juni 1864 § 6. Vgl. Mayer 2, 30² und auch G. Meyer, Eigentumserwerb S. 125.

²⁰ Ausdrücklich bestimmt dies das oldenb. Eisenb. Expr.G. vom 28. März 1867 Art. 18.

²¹ Vgl. Meyer 2, 32⁵.

²² Vgl. auch Enneccerus, Rechtsgeschäft, Bedingung und Anfangs-

Verpflichtung eines Käufers zu beurteilen, während die Stellung des Expropriaten der eines Verkäufers nur dann analog erscheint, wenn er zu einer Besitzesübertragung verpflichtet ist. Die Enteignungsgesetze haben aber vielfach abweichende Vorschriften. Nach einigen geht das Eigentum mit Zahlung oder Hinterlegung der Entschädigung über²³; in diesem Falle hat der Expropriant die Befugnis, kraft des erworbenen Eigentums von der Sache eigenmächtig Besitz zu ergreifen. Neuere Gesetze bestimmen, daß der Eigentumsübergang durch einen besonderen Akt der Verwaltungsbehörde, die sogenannte Vollziehung der Enteignung, bewirkt wird²⁴. Nach diesen kommen im Enteignungsverfahren zwei rechtsbegründende Verwaltungsakte vor. Der Verwaltungsbeschluß, durch welchen die Gegenstände der Enteignung festgestellt werden, begründet einen Anspruch des Exproprianten auf Erwerb der betreffenden Grundstücke und die Pflicht desselben zur Entschädigung. Der Verwaltungsakt, welcher die Vollziehung der Enteignung ausspricht, überträgt das Eigentum von dem Expropriaten auf den Exproprianten²⁵.

Die Expropriation ist vollendet mit Feststellung der Gegenstände der Enteignung²⁶. Dann sind beide Teile gebunden, so daß ein einseitiger Rücktritt des Exproprianten nicht mehr stattfinden darf, und die Gefahr der Sache geht auf ihn über. Die Enteignungsgesetze haben zum Teil abweichende Bestimmungen. Sie lassen die Perfektion erst mit Feststellung der Entschädigung eintreten; vorher gestatten sie den einseitigen Rücktritt des Exproprianten gegen Ersatz der Nachteile, welche dem Expropriaten durch das bisherige Enteignungsverfahren erwachsen sind²⁷.

Wenn zwischen Exproprianten und Expropriaten eine gütliche

termin, 1889, S. 604. Gierke 2, 472: Die Enteignung erfolgt im Verwaltungswege, hinsichtlich der Höhe der Entschädigung bleibt jedoch der Rechtsweg offen. Die Leistung der Entschädigung wird innerhalb des Enteignungsverfahrens gesichert, jedoch nicht verwaltungsrechtlich erzwungen.

²³ Braunsch. G., die Ausmittelung der Entschädigung bei Expropriationen betr., vom 13. Sept. 1867 § 15.

²⁴ Gierke 2, 495: Während nach den älteren Gesetzen der Enteignungsausspruch in der Feststellung des Gegenstandes der Enteignung enthalten und nur hinsichtlich seiner Wirkung durch die Feststellung und meist auch die Leistung der Entschädigung bedingt ist, kennen neuere Gesetze einen das Enteignungsverfahren abschließenden besonderen staatlichen Enteignungsausspruch. Die Bezeichnungen dafür sind verschieden. Vgl. Gierke 2, 496¹⁵⁰; Fleiner, Abh. f. Laband 2, 24.

²⁵ Die Behauptung Stobbes, das Eigentum gehe, wo die Gesetze nicht abweichend bestimmen, mit dem endgültigen Ausspruch der Behörde über, daß der Antragende ein Recht habe, die geforderten Grundstücke zu expropriieren, ist in dieser Allgemeinheit schon deshalb nicht zutreffend, weil viele Gesetze einen derartigen Ausspruch überhaupt nicht kennen. Auch Haeppe bezeichnet die Enteignung als einen einseitigen Staatsakt, und zwar als einen rechtsbegründenden und rechtsaufhebenden Verwaltungsakt. Diese Charakterisierung trifft gleichfalls für viele, aber doch nicht für alle Partikularrechte zu.

²⁶ G. Meyer, Recht der Expropriation S. 213; Grünhut, Enteignungsrecht S. 187; H. d. St. 3, 974; Schelcher S. 9; Mayer 2, 47.

²⁷ Preuß. Ent.G. § 42. Über andere partikularrechtliche Vorschriften vgl. G. Meyer, Recht der Expropriation S. 234 und W. 1, 359.

Vereinbarung²⁸ über die Abtretung des zu enteignenden Gegenstandes zustande kommt, so liegt ein privatrechtlicher Vertrag vor²⁹. Auf ihn finden gesetzliche Veräußerungsbeschränkungen und Veräußerungsverbote keine Anwendung. Derartige freiwillige Veräußerungen dürfen überhaupt nicht nach der reinen Theorie des Kaufes beurteilt werden. Der Expropriat will durch die freiwillige Einwilligung in die Abtretung nur die Verpflichtungen übernehmen, die ihm im Enteignungsverfahren auferlegt werden könnten, jedenfalls will er sich dadurch in keine rechtlich schlechtere Lage bringen. Sofern daher die Anwendung der Grundsätze über den Kauf seine Lage verschlechtern würde, sind nicht diese, sondern die Vorschriften über die Enteignung in Anwendung zu bringen.

Die Enteignungsgesetze räumen dem Expropriaten für den Fall, daß das Unternehmen nicht zustande kommt oder sich herausstellt, daß die enteigneten Gegenstände zu seiner Durchführung nicht erforderlich sind, ein Rückforderungs- oder wenigstens für den Fall, daß der Expropriant den Gegenstand anderweitig verkaufen will, ein Vorkaufsrecht ein.

2. Ordnung der Agrarverhältnisse¹.

§ 55.

a) Grundlasten, insbesondere Ablösung der Reallasten.

Die Aufhebung des Lehnverbandes, der Leibeigenschaft sowie der grundherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei erfolgte im 19. Jahrhundert durch den Erlaß gesetzlicher Vorschriften. Auch die aus der Leibeigenschaft hervorgegangenen persönlichen Dienste (Zwangsgesinde Dienste, Jagdfronen usw.), sowie die Leistungen aus öffentlichrechtlichen Titeln sind durch Akte der Gesetzgebung beseitigt worden². Ebenso ist die Verwandlung der dinglichen Nutzungs-

²⁸ Dies kann geschehen, um das Verfahren abzukürzen oder zu vereinfachen. Mayer 2, 47; Fleiner S. 279.

²⁹ Übereinst.: Mayer 2, 47; Gierke 2, 473. — Nach Fleiner S. 279 bilden diese Verträge dagegen einen Teil des Expropriationsverfahrens, ebenso R.Ziv. 61, 102, auch Laband, Arch. f. ziv. Prax. 52, 172³⁰. Vgl. hierzu Fischer, Expropriationsverträge 1910 S. 36.

¹ Vgl. über die Literatur und die einzelstaatliche Gesetzgebung die Artikel Ablösung der Reallasten (Grundlasten, Dienstbarkeiten) W² 1, 26—50 und die Artikel Agrargesetzgebung W² 1, 65—89. — B.G.B. § 1105; E.G. z. B.G.B. Art. 113—116. Es besteht keine reichsrechtliche Regelung über: Zusammenlegung von Grundstücken, Gemeinheitsteilung, Regulierung der Wege, Ordnung der gutsherrlichen Verhältnisse, Ablösung, Umwandlung oder Einschränkung von Dienstbarkeiten u. Reallasten.

² Rechtsentwicklung: Mit dem Jahre 1848 und den folgenden Jahren hat die deutsche Ablösungsgesetzgebung ihren Abschluß erreicht. Die späteren Gesetze enthalten nur Nachträge und unbedeutende Modifikationen. Insbesondere ist durch neuere Gesetze die Ablösbarkeit auch auf die an Kirchen, Schulen und milde Stiftungen zu entrichtenden Grundlasten ausgedehnt worden, welche durch frühere Bestimmungen vielfach ausgeschlossen war. In Preußen hat die im Jahre 1866 eingetretene Vergrößerung des Staates zu einigen gesetzlichen Vorschriften über die Ablösungen in den neuen Provinzen Veranlassung gegeben.

rechte an Bauergütern in Eigentum durch gesetzliche Anordnungen bewirkt worden. Bei allen diesen Veränderungen hat eine Zahlung von Entschädigung nicht stattgefunden. Dagegen wird für die Ablösung der Reallasten eine Verwaltungstätigkeit notwendig. Die auf diese Tätigkeit bezüglichen Rechtsvorschriften bilden einen Bestandteil des Verwaltungsrechtes.

1. Die Ablösung ist eine Aufhebung der Lasten gegen Entschädigung, hat demnach den Charakter der Enteignung. In einigen Staaten sind die Reallasten unmittelbar durch Gesetz aufgehoben und es ist gleichzeitig mit dieser Aufhebung dem Pflichtigen die Verbindlichkeit zur Entschädigung des Berechtigten auferlegt³, hier beschränkt sich die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden auf die Feststellung der Entschädigung. Nach den meisten Gesetzgebungen findet die Ablösung auf Antrag einer der beteiligten Parteien statt; in diesem Falle bildet nicht nur die Feststellung der Entschädigung, sondern auch die Beseitigung der Reallasten einen Gegenstand der Verwaltungstätigkeit.

Der Antrag auf Ablösung heißt Provokation. Das Recht der Provokation stand nach den älteren Ablösungsgesetzen nur dem Pflichtigen zu; die spätere Gesetzgebung hat es auch auf den Berechtigten ausgedehnt, so daß nach dem jetzt bestehenden Rechte beide Teile befugt sind, die Ablösung zu beantragen. Bei Abgaben und Diensten, zu denen mehrere Personen gemeinschaftlich verpflichtet sind, namentlich auch bei solchen, die einer ganzen Feldmark obliegen, kann die Ablösung nur gemeinsam beantragt werden. Um die Ablösung bis zu einem bestimmten Zeitpunkte zum Abschluß zu bringen, haben einzelne Gesetzgebungen eine Präklusivfrist festgesetzt, binnen welcher die Geltendmachung des Provokationsrechtes erfolgen muß. Nach ihrem Ablauf erlöschen alle bis dahin nicht zur Ablösung angemeldeten Lasten ohne Entschädigung.

2. Die Entschädigung ist ein Äquivalent, welches dem Berechtigten für die Aufhebung seiner Berechtigung gewährt wird. Ihre Berechnung erfolgt nach gesetzlich normierten Grundsätzen, die unter Berücksichtigung der verschiedenen Natur der einzelnen Reallasten für jede Art derselben besonders festgestellt sind.

Die Fronen oder Dienstleistungen sind gemessene, d. h. solche, welche der Quantität und Qualität nach feststehen, teils ungemessene, d. h. solche, bei denen dies nicht der Fall ist. Ungemessene Fronen werden zunächst in gemessene verwandelt. Dies geschieht auf Grund einer Berechnung der Durchschnittsleistungen der letzten Jahre, oder, wenn dies nicht möglich ist, durch sachverständige Schätzung. Die gemessenen Fronen werden ihrem Werte nach in Geld veranschlagt. Den Maßstab für diese Veranschlagung bildet die Berechnung der Kosten, die dem Berechtigten erwachsen, wenn er die bisher durch Fronpflichtige geleistete Arbeit durch freie Arbeiter verrichten läßt. Dabei ist jedoch die geringere

³ Württ. G. vom 14. April 1848, vom 17. Juni und 24. August 1849. Bad. G. über Herrenfronen und Blutzehnten vom 28. Dez. 1831, G. vom 10. April 1848, 13. Februar 1851, 28. März 1852.

Qualität der Zwangsarbeit mit in Anschlag zu bringen. Der so ermittelte Jahresertrag wird kapitalisiert und das aus dieser Kapitalisierung sich ergebende Resultat ist die Ablössungssumme.

Zehnten heißen die periodischen Sachleistungen, die in Prozenten des Ertrages ausgedrückt sind. Auch bei diesen muß zunächst der jährliche Wert der Leistung ermittelt werden. Dies geschieht durch Berechnung des Durchschnittsertrages der letzten Jahre. Dieser wird auf Grund der durchschnittlichen Produktenpreise zu Geld veranschlagt und die so gefundene Summe ebenfalls kapitalisiert.

Hinsichtlich der Grundzinsen, d. h. der periodischen Sachleistungen, die ihrem Gegenstande und Betrage nach feststehen, ist zu unterscheiden. Sind die betreffenden Abgaben Naturalabgaben, so wird ihr jährlicher Wert auf Grund der durchschnittlichen Produktenpreise berechnet und der so gefundene Betrag kapitalisiert. Bei Geldabgaben (Renten) kann dagegen die Kapitalisierung ohne weiteres stattfinden.

Besitzveränderungsabgaben, d. h. Abgaben, die beim Besitzwechsel gezahlt werden, müssen zunächst auf Grund einer Berechnung der durchschnittlichen Zeiträume, in denen sie gezahlt worden sind, auf ihren jährlichen Wert reduziert werden. Die auf diese Weise ermittelte Summe wird kapitalisiert.

Die Kapitalisierung erfolgt in den verschiedenen Staaten nach einem sehr verschiedenen Maßstabe. Die Kapitalsumme schwankt zwischen dem 12fachen und 25fachen Betrage der ermittelten jährlichen Rente. Nach dem Willen der Beteiligten kann an Stelle der Geldabfindung auch eine Abfindung in Land treten, oder der Verpflichtete statt der Kapitalzahlung die Zahlung einer jährlichen Rente übernehmen. Im letzteren Falle liegt keine Ablösung, sondern eine Verwandlung der bisherigen Reallast vor.

Dritte Berechtigte, d. h. Personen, denen Rechte an dem Grundstück zustehen, an dessen Besitz die Berechtigung zum Bezug der Reallast geknüpft ist, können durch ihren Widerspruch die Ablösung der Reallast nicht hindern. Für sie tritt die Entschädigung an die Stelle des Grundstückes. Diese ist, wenn die Pfandgläubiger dies verlangen, zur Befriedigung der auf dem Grundstück lastenden hypothekarischen Forderungen zu verwenden und muß da, wo Lehns- oder Fideikommißberechtignte vorhanden sind, im Interesse dieser sichergestellt werden. Dem Pächter wird für die Dauer der Pachtzeit als Entschädigung in der Regel der Zinsgenuß des Ablösungskapitals gewährt.

3. Die Leitung des Ablösungsverfahrens ist in die Hände der ordentlichen Verwaltungsbehörden oder in die besonderer Spezialbehörden gelegt worden. Im letzteren Falle bilden die untere Instanz die sog. Spezialkommissionen, die sich aus einem Juristen und einem Wirtschaftsverständigen zusammensetzen; über ihnen stehen die kollegialisch organisierten Generalkommissionen und diesen ist als dritte Instanz das Ministerium oder ein besonderes Kollegium übergeordnet⁴. Diesen Behörden steht die administrative Leitung der

⁴ Eine solche Organisation besteht namentlich in Preußen. Hier fungieren

Ablösung und die Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten zu. Rechtsstreitigkeiten, die über Bestand und Umfang der abzulösenden Real-last entstehen, sind als bürgerliche Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich im Instanzenwege der ordentlichen Gerichte zu erledigen. In einzelnen Ländern ist jedoch die Zuständigkeit der Ablösungsbehörden auch auf diese ausgedehnt worden⁵. Wo Spezialbehörden für die Durchführung der Ablösungen bestehen, hat man sie auch nach Einrichtung der Verwaltungsgerichte fortbestehen lassen⁶ und höchstens die letztinstanzliche Entscheidung dem obersten Verwaltungsgerichtshofe überwiesen⁷. Wo dagegen die Leitung des Ablösungsgeschäftes und die Entscheidung der darauf bezüglichen Streitigkeiten bisher den Verwaltungsbehörden überlassen war, sind diese Streitigkeiten auf den Weg des Verwaltungsstreitverfahrens verwiesen worden⁸.

4. Das Ablösungsverfahren beginnt mit dem Antrage auf Ablösung. Über diesen Antrag findet eine Verhandlung der beteiligten Parteien vor der Spezialkommission oder unteren Verwaltungsbehörde statt, zu der auch dritte Berechtigte zugezogen werden können. In der Verhandlung ist zunächst das unter den Parteien bestehende Rechtsverhältnis festzustellen. Ergeben sich Differenzen darüber und können diese durch gütliche Vereinbarung nicht beigelegt werden, so sind sie zu einer besonderen Entscheidung zu verweisen. Nach Feststellung des Rechtsverhältnisses findet die Abschätzung der Reallast und die Festsetzung der Ablössungssumme statt. Die leitende Behörde entwirft einen Plan der Auseinander-

die Generalkommissionen in administrativen Fragen als obere Verwaltungsbehörde gegenüber den Spezialkommissionen und bei Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten als Spruchbehörde erster Instanz. Ihnen ist als zweite Instanz ein besonderes Kollegium übergeordnet, das früher als Revisionskollegium bezeichnet wurde, jetzt den Namen Oberlandeskulturgericht führt. (V. wegen Organisation der Generalkommissionen vom 20. Juni 1817. V. wegen des Geschäftsbetriebes vom 30. Juni 1834. V. vom 22. Nov. 1844. G., betr. das Verfahren in Auseinandersetzungsangelegenheiten vom 18. Febr. 1880) neue Fassung vom 22. Sept. 1899. — Vgl. Holzapfel, Das Wesen des Auseinandersetzungsprozesses. Verw.Arch. 16, 1; Schneider, Die rechtliche Bedeutung der Rezesse des sog. Verkoppelungsverfahrens im Zivilprozeß. Arch. f. öff. R. 13, 407; Haack, Verfahren und Wirksamkeit der Auseinandersetzungsbehörden. 1908. Vgl. auch Art. Auseinandersetzungsbehörden. Handwörterb. d. preuß. Verwaltg.² 1, 146.

⁵ Diese auch durch das R.G.V.G. § 14 Nr. 2 für zulässig erklärte Einrichtung besteht namentlich in Preußen (V. vom 20. Juni 1817 §§ 3, 5—9). Jedoch ist in allen Streitigkeiten über den Bestand und den Umfang vorhandener Rechte, welche Gegenstand eines Prozesses hätten werden können und dann im ordentlichen Rechtswege zu entscheiden gewesen wären, gegenüber den Urteilen zweiter Instanz noch eine Revision zulässig (Kab. Ordre vom 15. März 1834). Über diese entschied früher das Obertribunal (V. vom 14. Dez. 1833 § 26), an dessen Stelle seit dem 1. Oktober 1879 das Reichsgericht getreten ist (Kais. V. vom 26. Sept. 1879).

⁶ So in Preußen (L.V.G. §§ 16, 23).

⁷ So in Württemberg, wo der Verwaltungsgerichtshof die Berufungsinstanz für Entscheidungen der Ablösungs-Kommission bildet (G. vom 16. Dez. 1876, Art 9, 12). Die Zuständigkeit der letzteren erstreckt sich aber nur auf Streitigkeiten über die Vollziehung der Ablösung, nicht auf solche über Existenz und Umfang bestehender Rechte.

⁸ In Bayern (G. vom 9. Aug. 1878 Art. 8, Nr. 11) und Hessen (G. vom 12. Juni 1874 Art. 48 Nr. 1.).

setzung, welcher den Parteien mitgeteilt wird und gegen den sie ihre etwaigen Einwendungen vorzubringen haben. Nach Erörterung dieser Einwendungen und einer öffentlichen Aufforderung an dritte Beteiligte, ihre Rechte geltend zu machen, wird der Ablösungsrezeß festgestellt. Dieser muß von den Parteien durch Unterschrift vollzogen und von der Generalkommission oder der höheren Verwaltungsbehörde bestätigt werden.

Der Ablösungsrezeß ist ein rechtsbegründender Verwaltungsakt, kein Vertrag unter den Beteiligten. Die Unterschrift der Parteien hat nur die Bedeutung, seine Übereinstimmung mit den in den früheren Verhandlungen stattgehabten Festsetzungen zu beurkunden, also eine ähnliche Funktion wie die Unterzeichnung eines gerichtlichen Protokolls⁹. Der Ablösungsrezeß bewirkt die Aufhebung der bisherigen Berechtigung und begründet die Verbindlichkeit des Verpflichteten zur Zahlung der Ablössungssumme oder Ablössungsrente. Die Bestimmungen des Ablösungsprozesses erhalten durch die Bestätigung der höheren Behörde unmittelbar verbindliche Kraft, ihre Eintragung in die Grundbücher ist zu ihrer Wirksamkeit nicht erforderlich. Der Ablösungsrezeß gewährt aber einen Rechtstitel, auf Grund dessen eine Eintragung der durch die Ablösung bewirkten Rechtsveränderungen in die Grundbücher gefordert werden kann.

5. Zur Erleichterung und Förderung der Ablösungen sind vom Staat besondere Institute, sog. Rentenbanken oder Ablössungskassen geschaffen worden¹⁰. Ihre Bestimmung ist den Pflichtigen durch sofortige Zahlung des Ablössungskapitals an den Berechtigten zu liberieren, und ihm die allmähliche Tilgung seiner Last zu ermöglichen. Die Bank zahlt dem Berechtigten das Kapital bar oder in verzinlichen Rentenbriefen und bezieht dafür vom Verpflichteten eine jährliche Rente, welche die Zinsen des Kapitals und eine kleine Summe zur Amortisation umfaßt. Das Rechtsverhältnis zwischen dem Pflichtigen und der Bank charakterisiert sich als Darlehensvertrag. Streitigkeiten, die daraus entstehen, unterliegen der Entscheidung der ordentlichen Gerichte.

Durch die moderne Ablösungsgesetzgebung und die sich daran anschließende Verwaltungstätigkeit sind die aus den älteren Wirtschaftszuständen herrührenden Reallasten im wesentlichen beseitigt worden. Die Ablösungsgesetzgebungen stellen den Grundsatz auf, daß künftighin unablössliche Reallasten nicht begründet werden dürfen. In neuerer Zeit hat aber das Institut der

⁹ Vgl. dazu Holzapfel, Verw.Arch. 16, 3.

¹⁰ In Preußen bestehen Rentenbanken als provinzielle Institute. G. über die Errichtung von Rentenbanken vom 2. März 1850. In Bayern besteht eine Ablössungskasse (Ablös.G. vom 4. Juni 1848 Art. 7, 25 ff.), in Sachsen eine Landrentenbank (G. v. 17. März 1832. Der Schluß derselben ist am 1. Okt. 1859 erfolgt. Bekanntmachung vom 21. Jan. 1860. G., die Dauer der Landrenten betr., vom 25. Febr. 1888), in Württemberg eine Ablössungskasse (G.G. vom 14. April 1848, 13. u. 17. Juni 1849, 2. Juli 1851. Über den Schluß vgl. G. vom 16. Jan. 1871 und Bekanntmachung vom 25. Juni 1873), in Baden eine Zehntschuldentilgungskasse (G.G. vom 15. November 1833, 27. Mai 1836, 30. Juli 1840, 3. Dez. 1875).

Reallasten wieder eine Bedeutung erlangt durch die Schaffung von Rentengütern, welche dem Zweck dienen sollen, die Zahl der kleineren Grundbesitzer zu vermehren. Ihre Herstellung ist namentlich durch die preußische Gesetzgebung angebahnt und gefördert worden¹¹, die bei diesen Gütern auch die Auflegung unablässiger Renten gestattet. Soweit die Renten ablöslich sind, erfolgt ihre Ablösung nach Maßgabe der vorher entwickelten Grundsätze.

b) Gemeinheitsteilungen, Zusammenlegungen, Servitutablösungen.

1. Die Gemeinheitsteilungen verfolgen¹² den Zweck, die sog. Gemeinheiten, welche der gemeinsamen Nutzung mehrerer Personen unterliegen, unter die Nutzungsberechtigten zu verteilen. Diese Gemeinheiten stehen aber teils im Eigentum der Markgenossenschaften oder Gemeinden, und zwar entweder der politischen oder der neben ihnen bestehenden Real- oder Nutzungsgemeinden, haben also den Charakter von Korporationsvermögen, teils befinden sie sich im Miteigentum mehrerer Personen. Nach allgemeinen Grundsätzen sind beide Arten der Teilungen durchaus verschieden zu behandeln. Für die Teilung von Besitzungen, die im Miteigentum stehen, genügt der Antrag eines Berechtigten; die Auseinandersetzung ist ein privatrechtlicher Akt und erfolgt nach den Grundsätzen der *actio communi dividundo*. Nur die Teilungen von Korporationsvermögen sind Gemeinheitsteilungen im eigentlichen Sinne des Wortes; sie erfordern einen Beschluß der Korporationsorgane in den verfassungsmäßig vorgeschriebenen Formen. Die deutschen Gesetzgebungen unterscheiden oft nicht scharf zwischen beiden Arten der Gemeinheitsteilungen, sondern stellen für beide dieselben Grundsätze auf. Einige vom Standpunkte des Miteigentums ausgehend, sehen in allen Fällen den Antrag eines Berechtigten für genügend an, um eine Teilung oder wenigstens die Ausscheidung des Anteils des Betreffenden herbeizuführen. Andere, die sich auf den Korporationsstandpunkt stellen, fordern Majoritätsbeschlüsse, mitunter eine erhöhte Majorität von $\frac{2}{3}$ oder $\frac{3}{4}$ der Stimmen. Noch andere, die zwar den Gesichtspunkt des Korporationsvermögens einnehmen, aber weniger die privatrechtliche Berechtigung der Korporation als das Landeskulturinteresse im Auge haben, lassen die Zustimmung von $\frac{1}{3}$ oder $\frac{1}{4}$ der Beteiligten genügen. Die Stimmen werden nach Personen oder nach der Größe der Berechtigungen oder

¹¹ Preuß.-G. über Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen, vom 20. März 1908, durch welches das G. betr. die Beförderung deutscher Ansiedlungen in den Provinzen Westpreußen und Posen, vom 26. April 1886 in der Fassung, die es durch die Gesetze vom 20. April 1898 und 1. Juli 1902 erhalten hat, abgeändert ist.

¹² Für das geltende Recht vgl. die Artikel Feldbereinigungen, Flurbereinigungen, Gemeinheitsteilungen (Zusammenlegungen, Servitutenablösungen) V.R.W. 1, 380, 424, 548 (von verschiedenen Verfassern); Großmann, Art. Gemeinheitsteilung H.d.St.³ 4, 628; Dankelmann, Die Ablösung und Regelung der Waldgrundgerechtigkeiten 2 Bde. 1880, 88. Endres, H.d.St.³ 4, 423; Gierke 2, 671.

der Grundstücke, an welche die Berechtigungen geknüpft sind, berechnet.

Die Teilungen sind Realteilungen, d. h. jedem Berechtigten wird sein Anteil in Land ausgeschieden; kleinere Differenzen können durch Zahlung von Geld ausgeglichen werden. Den Maßstab für die Verteilung bildet die Größe der Berechtigung. Weil sich diese jedoch oft schwer feststellen läßt, so wird an ihrer Stelle bei Weiderechtigkeiten auch die Größe des Viehstandes des Berechtigten, und wo die Berechtigungen den Charakter von Realrechten haben, der Umfang des Grundbesitzes, an den die Berechtigung geknüpft ist, als Maßstab angenommen.

Die Verwaltungsakte, welche die Gemeinheitsteilungen bewirken, haben zugleich den Charakter von rechtsbegründenden und rechtsaufhebenden Verfügungen. Bei Gemeinheitsteilungen im eigentlichen Sinne findet eine Verwandlung von Korporationsvermögen in Privateigentum statt; bei Teilung von Grundstücken, die sich im Miteigentum befinden, tritt an Stelle des bisherigen Miteigentums am ganzen Grundstück das alleinige Eigentum an einem Teile desselben.

2. Die Zusammenlegung der Grundstücke (Separation, Verkoppelung, Arrondierung, Feld- oder Flurbereinigung) verfolgt den Zweck, die Gemengelage der Grundstücke durch eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse der betreffenden Flur zu beseitigen. Sie erstreckt sich nur auf Grundstücke landwirtschaftlicher Benutzung, also Äcker und Wiesen, außerdem auf kleinere Waldparzellen. Das Ziel der Zusammenlegung wird erreicht, indem man die Gesamtheit der Grundstücke einer Flur als eine Masse behandelt, aus der für den Einzelnen der Grundbesitz in möglichst zusammenhängender und für die Bewirtschaftung günstiger Lage ausgesondert wird. Diese Aussonderung erfolgt nach dem Grundsatz, daß jedem Grundbesitzer für das Land, das er inne gehabt und in die gemeinsame Masse eingeworfen hat, jedenfalls Grundstücke, welche den gleichen Wert repräsentieren, soweit möglich aber auch Grundstücke gleicher Gattung, gleicher Größe und gleicher Güte zurückgegeben werden. Kleinere Differenzen werden in Geld ausgeglichen.

Die Zusammenlegung erfordert die Zustimmung eines gesetzlich bestimmten Teiles der beteiligten Grundbesitzer. Viele Gesetze lassen eine zwangsweise Zusammenlegung der Grundstücke nur dann zu, wenn sich die Majorität der beteiligten Stimmen dafür erklärt; vereinzelt wird sogar eine erhöhte Majorität von $\frac{2}{3}$ oder $\frac{3}{4}$ der Stimmen für notwendig erachtet. Andere Gesetze sehen dagegen schon die Zustimmung von $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{3}$ oder $\frac{1}{4}$ der Stimmen für genügend an, um die Teilung zu beschließen. Die Berechnung der Stimmen erfolgt teils nach Personen, teils nach der Größe der von ihnen besessenen Grundstücke oder der von diesen entrichteten Steuern, in der Regel nach einem gemischten System, bei dem beide Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Personen, denen dingliche Rechte an den betreffenden Grundstücken zustehen, können gegen die Zusammenlegung keinen Widerspruch erheben.

Die Zusammenlegung bewirkt ebenso wie die Gemeinheitsteilung

einen Eigentumsübergang; dieser Eigentumsübergang ist aber keine Verwandlung von Korporationseigentum in Privateigentum, sondern eine Übertragung von Privateigentum auf einen anderen Privateigentümer. Die bei der Zusammenlegung vorkommenden Verwaltungsakte haben den Charakter von rechtsaufhebenden und rechtsbegründenden Verfügungen. Da jeder Grundeigentümer für das in die gemeinsame Masse eingeworfene Grundeigentum eine Entschädigung in den Grundstücken erhält, die er aus ihr zurück empfängt, so erscheint die zwangsweise Zusammenlegung als eine Enteignung. Sie unterscheidet sich jedoch von gewöhnlichen Expropriationen dadurch, daß 1. sie in erster Linie im Privatinteresse der beteiligten Grundbesitzer stattfindet und das öffentliche Interesse dabei nur mittelbar in Betracht kommt; 2. die Anordnung nicht durch Ausspruch eines staatlichen Organes, sondern durch Beschluß der Beteiligten erfolgt, 3. die Entschädigung nicht in Geld, sondern regelmäßig in Land gewährt wird. Das Land, welches der beteiligte Grundbesitzer bei der Zusammenlegung erhält, tritt in rechtlicher Beziehung an die Stelle desjenigen, das er in die Masse eingeworfen hat; dies gilt namentlich hinsichtlich der an ihm bestehenden dinglichen Rechte, insbesondere der Pfandrechte und der auf ihm lastenden öffentlichen Abgaben.

3. Die Servituten, namentlich Wald- und Weiderechtigkeiten, sind teils aufgehoben, teils für ablösbar erklärt worden. Eine Aufhebung ohne Entschädigung ist bei gegenseitigen Weiderechtigkeiten, also da, wo dieselben Personen gleichzeitig Berechtigte und Verpflichtete sind, möglich. Eine Ablösung wird da notwendig, wo sich verschiedene Personen als Berechtigte und Verpflichtete gegenüber stehen. Diese Ablösung hat denselben Charakter wie die Ablösung der Reallasten; sie ist eine Aufhebung gegen Entschädigung, also eine Enteignung.

Das Provokationsrecht steht entweder nur den Verpflichteten oder den Berechtigten und den Verpflichteten zu. Zusammenhängende Weiderechtigkeiten können nur gemeinsam, d. h. gleichzeitig für alle Berechtigten oder für alle dem Weiderecht unterliegenden Grundstücke abgelöst werden. In diesem Falle wird eine gesetzliche Vorschrift notwendig, unter welchen Voraussetzungen die Ablösung gegen den Widerspruch einzelner Berechtigter zwangsweise durchgeführt werden darf. Die Bestimmungen hierüber sind ebenso verschieden wie die bei Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen vorkommenden. Zum Teil wird Majorität, ja selbst erhöhte Majorität gefordert, zum Teil die Zustimmung einer geringen Zahl von Stimmen für ausreichend erachtet. Die Berechnung der Stimmenzahl erfolgt nach Personen, nach der Größe der Grundbesitzungen und Berechtigungen, meistens nach einem gemischten System.

Die Berechnung der Entschädigung geschieht nach dem Grundsatz, daß dem Berechtigten der Ertrag zu ersetzen ist, den er bei wirtschaftlicher Benutzung aus der Servitut hätte ziehen können. Dieser Ertrag wird in seinem jährlichen Durchschnittswerte durch Sachverständige festgestellt und die so gefundene Summe kapitalisiert.

4. Gemeinheitsteilungen, Zusammenlegungen und Ablösungen von Servituten können gesondert durchgeführt, können aber auch — und dies ist die Regel — miteinander verbunden werden.

Die Leitung dieser Angelegenheiten liegt denselben Behörden ob, die für die Durchführung der Ablösungen bestellt sind. Sie haben alle Verwaltungsbefugnisse auszuüben und die auf die Auseinandersetzung bezüglichen Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden. Streitigkeiten über den bestehenden Rechtszustand gehören vor die ordentlichen Gerichte, sofern sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschriften den mit der administrativen Leitung betrauten Behörden überwiesen sind¹³.

Das Verfahren beginnt mit dem Antrage eines Beteiligten. Über diesen ist zunächst in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise Beschluß zu fassen. Sodann werden die den Beteiligten zugehörigen Grundstücke und zustehenden Berechtigungen festgestellt. Das in Frage kommende Land wird bonitiert, d. h. seinem Werte nach abgeschätzt. Die leitende Behörde entwirft einen Auseinandersetzungsplan, der öffentlich bekannt gemacht werden muß und gegen den die Beteiligten Einspruch erheben können. Nachdem die Einwendungen im Instanzenwege der Behörden erledigt sind, wird der Auseinandersetzungsrezeß aufgestellt, von den Beteiligten unterschrieben und durch die höhere Behörde bestätigt. Dieser Rezeß hat ebenso wie der Rezeß, der bei Ablösungen aufgestellt wird, den Charakter eines Verwaltungsaktes, es ist kein Vertrag unter den Beteiligten. Durch ihn werden alle in Frage stehenden Rechtsveränderungen, insbesondere der Eigentumsübergang und die Aufhebung dinglicher Rechte bewirkt; sie bedürfen zu ihrer Wirksamkeit keiner Eintragung in die Grundbücher. Doch gibt der Rezeß einen Titel, auf Grund dessen die Eintragung gefordert werden kann.

3. Genehmigung von Rechtsgeschäften über Grundbesitz durch Verwaltungsorgane.

§ 56.

Der Verkehr mit Grundstücken unterliegt den Vorschriften des Privatrechtes. Gegenstand des Verwaltungsrechtes ist er nur insoweit, als im Interesse der Erhaltung eines bestimmten Maßes des Grundbesitzes gewisse Rechtsgeschäfte der Bestätigung der Verwaltungsbehörden unterworfen sind. Zu diesen gehören die Errichtung von Familienfideikommissen¹, die

¹³ Dies ist namentlich in Preußen der Fall, wo die Zuständigkeit genau so wie bei den Ablösungen geregelt ist. In Bayern besteht im Ministerium des Innern eine Flurbereinigungs-Kommission (Flurber.G. Art. 17), ebenso in Württemberg eine besondere Zentralstelle (Feldber.G. Art. 18). In Baden liegt die obere Leitung in den Händen der Direktion für Wasser- und Straßenbau (V. vom 21. Mai 1886 § 1). Gegen die Entscheidungen dieser Behörden steht in gewissen Fällen Berufung an den Verwaltungsgerichtshof zu (Bayr. Flurber. G. Art. 35, Württ. Feldber.G. Art. 46, Bad. G. vom 14. Juni 1884, § 3, Nr. 28—30).

¹ Nach E.G. z. B.G.B. Art. 59 bleiben die landesrechtlichen Bestimmungen über Familienfideikommissen unberührt. — Vgl. Gierke, Art. Fideikommiss

nach den deutschen Landesgesetzgebungen einer landesherrlichen oder einer gerichtlichen Bestätigung bedarf, und die Rechtsgeschäfte, durch die eine Teilung von Grundstücken, namentlich von zusammengelegten Grundstücken unter ein bestimmtes Maß bewirkt wird².

Das preußische Recht hat außerdem ein besonderes Verwaltungsverfahren ausgebildet, durch das bei Grundstücksteilungen die öffentlichen Lasten verteilt werden³.

4. Vermarkung von Grundstücken.

§ 57.

Die Vermarkung der Grundstücke ist die Setzung von Grenzsteinen zwischen zwei Grundstücken¹. Die Vornahme einer derartigen Vermarkung kann der Vereinbarung der beteiligten Grundbesitzer überlassen sein, die sie durch von ihnen beauftragte Privatpersonen ausführen lassen. In diesem Falle bedarf es keiner gesetzlichen Regelung des Gegenstandes. Die Vermarkung kann aber auch als eine besondere Aufgabe der staatlichen Verwaltung betrachtet werden. Wo dies der Fall ist, sind in den einzelnen Gemeinden besondere Organe, Steinsetzer² oder Feldgeschworene³, bestellt, die auf Aufforderung der Beteiligten die Setzung von Grenzsteinen vorzunehmen haben. Ihre Tätigkeit hat den Charakter einer beurkundenden Verwaltungstätigkeit, sie haben daher die Vermarkung nur da vorzunehmen, wo die Grenzen durch Urkunde, richterliches Urteil oder Vereinbarung der Parteien feststehen. Streitigkeiten über dieselben sind zur Entscheidung der Gerichte zu verweisen. In der Regel ist jeder Beteiligte befugt, die Vornahme der Vermarkung auf gemeinschaftliche Kosten zu verlangen.

(Geschichte und Rechte) H.d.St.³ 4, 104, (Literatur). Ramdohr, Das Familienfideikommiß im Gebiet des preuß. Allgemeinen Landrechts 1909 (mit Abdruck der Materialien, auch des vorläufigen preuß. Entwurfs von 1903).

² Kurhess. V., betr. die Übergänge des Grundeigentums, vom 17. Juni 1828 § 7. Sächs.-G., die Teilbarkeit des Grundeigentums betr., vom 30. Nov. 1843. Bad. G., die gesetzliche Unteilbarkeit der Liegenschaften betr., vom 6. April 1854. Hess. Feldberein.G. vom 28. Sept. 1857. Art. 41.

³ Preuß. G., betr. die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen vom 25. Aug. 1876, in der Provinz Hannover vom 4. Juli 1887, in Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1888.

¹ B.G.B. § 919 regelt die Errichtung fester Grenzzeichen und deren Wiederherstellung, die Art der Abmachung und das Verfahren bestimmt sich nach Landesrecht. Enthält dieses keine Vorschriften, so entscheidet der Ortsgebrauch.

² Bad. G. vom 20. April 1854, die Sicherung der Gemarkungs-, Gewinn- und Eigentums Grenzen betr., Dienstanweisung der Steinsetzer von 1904.

³ Bayr. G. vom 30. Juni 1900 über die Abmarkung der Grundstücke; Feldgeschworenenordnung von 1900.

II. Landwirtschaft¹.

§ 58.

I. Landwirtschaft im weiteren Sinne bezweckt die Erzeugung nutzbarer Pflanzen und tierischer Produkte. In dieser Bedeutung umfaßt sie auch die Forstwirtschaft².

Der Förderung der Landwirtschaft dient, da ihre Gestaltung von den Verhältnissen des Grundbesitzes abhängig ist, in erster Linie die Ordnung der Agrarverhältnisse³. In zweiter Linie ist die Förderung von Bodenverbesserungen, die Einführung besserer Wirtschaftsmethoden zu nennen⁴. Die Verwaltung kann die Grundbesitzer nur mittelbar unterstützen, indem sie die dafür erforderlichen Mittel und Bedingungen herstellt⁵. Dies geschieht durch die Sorge für landwirtschaftliches Kredit- und Bildungswesen, durch die Hebung des landwirtschaftlichen Vereinswesens, durch die Errichtung von Landwirtschaftskammern⁶, durch die Beförderung genossenschaftlicher Organisation⁷. Eine Förderung der Landwirtschaft bezwecken auch die Musterwirtschaften und landwirtschaftlichen Versuchsstationen, deren Verhältnisse jedoch zu einer besonderen rechtlichen Regelung keine Veranlassung geben.

Eines Schutzes bedarf die Landwirtschaft gegenüber rechtswidrigen Eingriffen von Personen und gegenüber schädlichen Natureinwirkungen, insbesondere gegenüber den durch Insekten bewirkten Zerstörungen der Pflanzungen.

¹ Loening S. 349; Wohltmann, Art. Landwirtschaft H.d.St.³ 6, 349.

² Vgl. § 59.

³ Vgl. § 55. — Die innere Kolonisation bezweckt, Ansiedlungen von Bauern, Handwerkern und Arbeitern zu ermöglichen und zu erhalten und die Kultivierung von Ödländereien und Mooren durchzuführen.

⁴ Rechtsentwicklung: Unter der Herrschaft des älteren Flursystems stand die Vornahme der landwirtschaftlichen Arbeiten nicht im Belieben des Einzelnen. Die Bewirtschaftung der Grundstücke wurde wegen ihrer Gemengelage durch Gemeindebeschluß geregelt; die Landwirtschaft bildete also einen wesentlichen und regelmäßigen Gegenstand der Verwaltungstätigkeit. Seitdem durch die Zusammenlegungen der Grundstücke der frühere Zustand beseitigt ist, richtet sich die Bewirtschaftung der Ländereien lediglich nach dem Ermessen des einzelnen Grundbesitzers. Die Verwaltung beschränkt sich darauf, durch allgemeine Maßregeln die Landwirtschaft zu fördern und ihr Schutz gegen Gefahren zu gewähren.

⁵ Rosin² S. 242, bezeichnet als „landwirtschaftliche Polizei“ den Zweig der Polizeiverwaltung, der sich auf den Schutz und die Förderung des landwirtschaftlichen Betriebes bezieht. Sie wird der „Landwirtschaftspflege“ gegenüber dadurch charakterisiert, daß sie zur Erreichung des ihnen beiden gemeinschaftlichen Zieles in einer die persönliche Handlungsfreiheit des Einzelnen beschränkenden Weise wirkt und sich eventuell durch Zwang realisiert.

⁶ Vgl. § 52².

⁷ Derartige Genossenschaften bestehen namentlich für Bewässerungen und Entwässerungen. Sie können aber auch für Meliorationszwecke und sonstige im Interesse der Landwirtschaft liegende Einrichtungen gebildet werden. Eine eingehende gesetzliche Regelung haben die Rechtsverhältnisse dieser Genossenschaften gefunden durch das französ. G. vom 21. Januar 1865 mit dem elsäß-lothr. G. vom 11. Mai 1877 und das hess. G., die Landeskulturgenossenschaften betr., vom 30. Sept. 1899.

Die Vorschriften über rechtswidrige Handlungen von Personen enthalten die Feld- und Flurpolizeiordnungen⁸. Sie beziehen sich auf Beschädigungen, die Grundstücke, Pflanzungen und Bodenfrüchte durch Personen oder unbeaufsichtigtes Vieh erleiden, und auf Entwendung von Produkten. Ihre Vorschriften sind strafrechtlicher und privatrechtlicher Natur, sie enthalten Strafbestimmungen, regeln die Pflicht der Entschädigung gegenüber dem beschädigten Grundbesitzer und räumen diesem das Recht eigenmächtiger Pfändung ein. Für den Feld- oder Flurschutz sind besondere Beamte, Feld- oder Flurhüter, vorhanden, deren Anstellung durch die Gemeinden oder durch einzelne Grundbesitzer erfolgen kann. Außer den angestellten Personen können aber auch andere Gemeindeglieder mit der Handhabung von Feld- und Flurschutz betraut werden (sogenannte Ehrenfeldhüter). Die Feldhüter besitzen den Charakter exekutiver Polizeiorgane. Sie haben die Einhaltung der feld- und flurpolizeilichen Vorschriften zu überwachen und sind mit den erforderlichen administrativen Zwangsmitteln ausgestattet; insbesondere steht auch ihnen das Recht der Pfändung zu. Die Aburteilung der Feld- und Flurvergehen ist Sache der Gerichte. Die Landesgesetzgebungen sind nach den Bestimmungen der Reichsstrafprozeßordnung befugt, anzuordnen, daß Forst- und Feldrüggesachen durch die Amtsgerichte ohne Zuziehung von Schöffen und in einem besonderen Verfahren verhandelt und entschieden werden⁹. Von dieser Befugnis haben die Landesgesetzgebungen in umfassender Weise Gebrauch gemacht.

Auf den Schutz gegen schädliche Insekten¹⁰ beziehen sich ältere Vorschriften, welche die Verpflichtung zum Lesen der Raupen betreffen und meist lokaler Natur sind¹¹. In neuerer Zeit haben namentlich das Auftreten des Koloradokäfers¹² und der San-José-Schildlaus¹³ Veranlassung zu gesetzlichen Maßnahmen ge-

⁸ Die Bestimmungen zur Handhabung der Feldpolizei sind in verschiedenartigen Gesetzen enthalten; man vergleiche: Preuß. Feld- und Forstpolizeigesetz vom 1. April 1880. Bayr. Pol.Str.G.B. Art. 112—123, A.G. z. B.G.B. Art. 162; G. vom 12. Mai 1898. Sächs. Forst- und Feldstrafgesetz vom 26. Febr. 1909. Württ. G. vom 27. Dez. 1871 Art. 34—36. G. vom 12. Aug. 1879 Art. 7. Bad. Pol.Str.G.B. Art. 143 u. 144. Hess. Feldstrafgesetz vom 13. Juli 1904. Els.-Lothr. G., betr. die Bestrafung der Zuwiderhandlungen gegen die Feld- und Flurpolizei, vom 30. März 1887. Feldpolizeistrafgesetz vom 25. April 1888. Vgl. E. Meier, Feldpolizeiverordnungen R.L. 1, 803. Hermes-Holtz, Art. Feldpolizei W² 1, 763; Loening H.d.St.³ 4, 71. Vgl. auch § 59¹⁹.

⁹ E.G. zur R.Str.P.O. § 3.

¹⁰ Vgl. § 60⁶. Der Schutz nützlicher Vogelarten erfolgt vorwiegend im Interesse der Landwirtschaft.

¹¹ R.St.G.B. § 368 Ziff. 2.

¹² Hess. G., Maßregeln gegen den Koloradokäfer betr., vom 11. Juni 1879. Braunsch. G., den Schutz des Kartoffelbaues gegen die Verbreitung des Koloradokäfers betr., vom 28. März 1872. Oldenb. G., betr. Tragung der Kosten der Vertilgung des Koloradokäfers, vom 25. März 1879.

¹³ Der Verbreitung der San José-Schildlaus wurde durch Einfuhrbeschränkungen von Obst gegenüber Amerika, Japan, Australien, China, Hawaii entgegengetreten. Vgl. Hue de Graiss § 352².

geben. Weitgehende Bestimmungen bestehen über die Bekämpfung der Reblaus¹⁴.

II. Die Verwaltungsmaßregeln, die sich auf die Viehzucht beziehen¹⁵, kommen in der Beschaffung von gutem Zuchtvieh durch staatliche Anstalten oder durch Überwachung der den Gemeinden und Privaten gehörenden Zuchttiere zum Ausdruck.

Für die Beförderung der Pferdezeit¹⁶ bestehen staatliche Hauptgestüte und Landesgestüte zur Züchtung von Pferden und zur Unterhaltung von Hengsten. Zur Bedeckung der Stuten dürfen nur die Hengste der Landesgestüte und die im Besitze von Privatpersonen befindlichen Hengste verwandt werden, die nach einer vorherigen Untersuchung für geeignet erklärt sind (sogenannte Körung). Die Untersuchung geschieht durch Kommissionen von Sachverständigen (Körungskommissionen). Für die als geeignet befundenen Hengste werden Körscheine oder Beschälpatente ausgestellt und dem Besitzer des Hengstes die Erlaubnis erteilt, ihn zum Bedecken zu verwenden¹⁷. Das Umherziehen mit Hengsten zur Bedeckung von Stuten kann durch die Landesregierungen untersagt oder Beschränkungen unterworfen werden¹⁸.

Die Sorge für das Zuchtvieh, namentlich bei Rindvieh und Schweinen, ist regelmäßig eine Gemeindelast; es werden auch Verbände der beteiligten Viehbesitzer für diesen Zweck gebildet¹⁹. Für die Zuchttiere ist ebenfalls meist eine Körung vorgeschrieben.

¹⁴ Intern. Reblauskonvention vom 3. Nov. 1881. Deklarat. vom 15. April 1889. — R.G., betr. die Bekämpfung der Reblaus vom 6. Juli 1904 (R.G.Bl. S. 261). Komment. von Galli in Stengleins Nebenges. 4 1, 357; Loening, Art. Bekämpfung der Reblaus H.d.St.³ 7, 19; Hermes, Art. Reblaus W² 2, 329. — Eine Zusammenstellung der landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen gibt Loening H.d.St.³ 7, 19. — Alle Rebpfanzungen unterliegen amtlicher Beaufsichtigung; es haben regelmäßige Untersuchungen der Rebstöcke stattzufinden. Die zuständigen Behörden haben durch geeignete Maßregeln (Desinfektion, Anbauverbote, Verkehrsbeschränkungen usw.) der Verbreitung der Reblaus vorzubeugen und festgestellte Verseuchungen zu unterdrücken. Verdächtige Erscheinungen sind der Ortpolizeibehörde anzuzeigen. Für den Rebenhandel besteht die Pflicht genauer Buchführung und der Auskunftserteilung an die Behörden.

¹⁵ Über die Bekämpfung der Tierseuchen vgl. § 44.

¹⁶ Dammann-Steiger, Art. Beschälwesen (Körordnungen) W² 1, 420; Thomsen, Art. Gestütswesen H.d.St.³ 4, 738.

¹⁷ In Preußen bestehen Körordnungen für die einzelnen Provinzen. Vgl. Hue de Graiss § 373⁹. Über Bayern vgl. Seydel 3, 346. Seydel-Graßmann S. 317. Bayr. Pol.Str.G. Art. 148. Bayr. Körordnung vom 26. März 1881. V. vom 8. Juni 1890. Württ. Pol.Str.G.B. Art. 38; Beschälordnung vom 13. Febr. 1906. Bad. G. vom 9. April 1880. Elsaß-Lothr. G. vom 5. April 1880. — Die Pferdezeit wird u. a. auch durch Prämierung von Zuchthengsten, Mutterstuten und Fohlen, durch staatliche Beihilfen an Zuchtvereine und Preise für Pferderennen gefördert.

¹⁸ Gew.O. § 56b.

¹⁹ In Preußen ist die Pflicht der Landgemeinden zur Stierhaltung durch Gesetze für die Provinzen besonders geregelt. Vgl. die Zusammenstellung bei Hue de Graiss § 353¹²; Bayr. G. betr. die Haltung und Körung der Zuchtstiere vom 13. Aug. 1910; Bad. G. vom 12. Mai 1896.

III. Forstwirtschaft¹.

§ 59.

Die Forstverwaltung umfaßt die Verwaltung der Staatsforsten und die staatliche Aufsicht über die Forsten von Gemeinden, Korporationen und Privatpersonen².

Die Verwaltung der Staatsforsten ist die Verwaltung eines staatlichen Vermögensobjektes, dessen Erträge im Interesse des Staates verwendet werden sollen und bildet einen Teil der staatlichen Finanzverwaltung. Bei der Verwaltung der Staatsforsten sollen jedoch keinesfalls nur finanzielle, sondern auch volkswirtschaftliche Motive maßgebend sein. Die leitenden Grundsätze entbehren einer gesetzlichen Fixierung und beruhen auf Instruktionen der höheren Verwaltungsorgane. Die obere Leitung steht dem Finanzministerium oder dem Ministerium für landwirtschaftliche Angelegenheiten zu. Die Bewirtschaftung der Forsten erfolgt durch ein besonderes, berufsmäßig ausgebildetes Personal. Zum Zweck der Bewirtschaftung sind die gesamten Forsten in Abteilungen (Reviere) geteilt. Hinsichtlich der Organisation der Forstverwaltung werden zwei Systeme unterschieden: das sog. Oberförstersystem, nach welchem den für die einzelnen Abteilungen bestellten Beamten (Oberförstern) die selbständige Bewirtschaftung ihrer Reviere zusteht, und das Revierförstersystem, nach welchem die Wirtschaftspläne von der höheren Behörde festgestellt werden, während die lokalen Beamten (Revierförster) nur die Ausführung zu übernehmen haben³.

Die Bewirtschaftung der Forsten, die sich im Eigentum von Gemeinden, Korporationen oder Privatpersonen befinden, unterliegt im öffentlichen Interesse vielfachen Einschränkungen. Der Inbegriff dieser Beschränkungen wird als Forstwirtschaftspolizeirecht bezeichnet. Die Forstwirtschaftspolizei bildet einen Teil der Forstpolizei. Die Aufrechterhaltung der forstpolizeilichen Vorschriften ist den staatlichen Forstbehörden oder den ordentlichen Verwaltungsbehörden unter Assistenz von Forstbeamten übertragen.

In bezug auf Gemeinde- und Korporationswaldungen, mit denen auch die Waldungen der Stiftungen gleich behandelt werden, bestehen zwei Systeme. In einigen Ländern hat sich das

¹ Loening S. 431; Helferich-Grasser, Forstwirtschaft H.P.Ö.⁴ 2, I. 263; Schwappach, Art. Forstwesen W² 1, 815; Jentsch, Art. Forsten, Wörterb. d. Volksw.³ 1, 908; Endres, Forstpolitik 1905; Art. Forsten H.d.St.³ 4, 379; Graner, Forstgesetzgebung und Forstverwaltung 1892; Gierke 2, 671; Hübner § 39; v. Stengel, Rechtszyklopädie für Forstmänner² 1908.

² Rechtsentwicklung: Die Rechtsverhältnisse der Forsten sind im Laufe des 19. Jahrhunderts in den meisten deutschen Staaten Gegenstand eingehender gesetzlicher Regelung geworden. Die sich mehr und mehr entwickelnde Forstwissenschaft hat zugleich wesentliche Verbesserungen in der forstwissenschaftlichen Verwaltung zu Folge gehabt. Nach E.G. zum R.Str.G.B. § 2 sind die Vorschriften des Landesstrafrechts über strafbare Verletzungen der Fischerei-, Jagd-, Forst- und Feldpolizeigesetze und über den Holz-(Forst)diebstahl in Kraft geblieben.

³ Schwappach W.² 1, 835.

sog. Beförderungssystem erhalten, nach welchem die Bewirtschaftung aller dieser Waldungen durch die staatlichen Forstbeamten erfolgt⁴. In den meisten Ländern dagegen steht die Bewirtschaftung der Gemeinde-, Korporations- und Stiftungswaldungen⁵ den Gemeinde- und Korporationsorganen, bzw. Stiftungsverwaltungen zu; der Staat übt nur die Aufsicht darüber aus. Diese kann sich auf eine allgemeine Vermögensaufsicht⁶, namentlich ein Zustimmungsrecht bei Rodungen und Veräußerungen beschränken oder, was jetzt die Regel ist, sich darin äußern, daß die Bewirtschaftung der betreffenden Waldungen nach Wirtschaftsplänen erfolgt, die von der Regierung genehmigt sind⁷. Die Erteilung dieser Genehmigung ist ein Akt der staatlichen Aufsicht über Kommunalverbände, Korporationen und Stiftungen. Zur Ausführung der Betriebspläne haben die Gemeinden, Korporationen und Stiftungsverwaltungen die nötige Zahl von technisch gebildeten Forstbeamten anzustellen; sie haben außerdem für das erforderliche Schutzpersonal zu sorgen. Auch können die Gemeinden angehalten werden, im Interesse der Landeskultur, nötigenfalls unter Gewährung von Staatsunterstützung, unkultivierte, zu landwirtschaftlicher Nutzung nicht geeignete Grundstücke mit Holz anzubauen⁸.

Den Privatpersonen ist hinsichtlich ihrer Waldungen eine freiere Bewegung gestattet. Sie haben das Recht, ihre Forsten selbst und nach Betriebsplänen, die einer staatlichen Genehmigung nicht unterliegen, zu bewirtschaften⁹. Eine Einwirkung des Staates findet

⁴ Dieses besteht auf Grund alter Bestimmungen in einem Teile der Provinzen Hannover und Hessen-Nassau, in Hohenzollern, in einzelnen Teilen Bayerns, in Baden, Hessen, Elsaß-Lothringen, Waldeck, Braunschweig, Rudolstadt, Altenburg, Birkenfeld. Vgl. Helferich-Graner H.P.Oe.⁴ 2, I, 312; Endres H.d.St.³ 4, 421; Endres, Forstpolit. S. 439. Die Staatsforstverwaltung kann dann wie über Staatsforsten verfügen, gemischte Bezirke aus Staats- und Gemeindeforsten oder reine Kommunalbezirke bilden. Die Gemeinden zahlen eine Beförderungsgeld an die Staatskasse. (Über deren Bemessung Endres, Forstpolit. S. 455.) Ausnahmsweise ist es Körperschaften mit ausgedehntem Waldbesitz gestattet, ihre Forstbeamten, die der staatlichen Genehmigung bedürfen, selbst zu wählen. — Über die Vorteile der Beförderung durch die Gemeinden vgl. Endres, Forstpolitik S. 439.

⁵ Im weiteren Sinne werden unter Korporationswaldungen alle Nichtstaatswaldungen verstanden, die im Eigentum (öffentlich rechtlicher) juristischer Personen sich befinden und unter staatlicher Aufsicht stehen, mithin die Gemeinde-, Stiftungs- und sonstigen Körperschaftswaldungen. Über die Bezeichnung der Korporations- oder Körperschaftswaldungen in den Landesgesetzen vgl. Endres, Forstpolit. S. 452.

⁶ Die Vermögensaufsicht besteht in Sachsen, Oldenburg, mit Ausnahme von Birkenfeld und Lübeck, Schleswig-Holstein, dem größeren Teile von Hannover, Lauenburg, Frankfurt a. M., Mecklenb.-Strel., Lippe, Reuß ä. u. j. L. Vgl. Endres, H.d.St.³ 4, 421.

⁷ Die technische Betriebsaufsicht besteht in den östlichen preussischen Provinzen, in der Rheinprovinz, in Westfalen, Teilen von Hannover, Sachs.-Mein., Mecklb.-Schwerin, Sachs.-Weimar, Fürstentum Lübeck, Schwarzb.-Sondershausen, Sachs.-Kobg. und Gotha. Schwappach, W.² 1, 826.

⁸ Preuß. G. vom 14. August 1876 §§ 8, 9. — Über die gesetzliche Regelung der Teilung und über den Verkauf der Gemeindeforsten vgl. Endres, Forstpolit. 465, 468.

⁹ Ausgenommen in Schwarzbg.-Sondershausen.

nur statt, um übermäßige oder schädliche Verminderungen des Waldbestandes zu verhindern¹⁰. Auch in dieser Hinsicht bestehen verschiedene Systeme nebeneinander¹¹. Nach dem einen bedarf jede Rodung (Ausstockung) des Waldes einer vorherigen Genehmigung der Forstbehörde. In anderen Ländern ist die Zulässigkeit der Rodung an das Vorhandensein gewisser gesetzlich fixierter Voraussetzungen geknüpft und eine Anzeige an die Forstbehörde vorgeschrieben, die dadurch die Möglichkeit gewinnt, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zu überwachen¹². Nach einem dritten Systeme besteht zwar grundsätzlich die Befugnis freier Verfügung für den Waldeigentümer; es kann jedoch da, wo dies zur Abwendung von Gefahren (Versandungen, Bergrutschen, Eisgang, Verminderung des Wasserstandes, gefährlichen Winden) notwendig ist, die Anlegung von Schutzwaldungen durch Verwaltungsverfügung angeordnet werden¹³. Auch hinsichtlich des Betriebes der nicht ausserordeten Strecken unterliegen die Waldeigentümer mancherlei Beschränkungen. Insbesondere haben sie die Pflicht, die Forstgrundstücke in Holzzucht zu erhalten; die Forstbehörden sind berechtigt, die zu diesem Zwecke erforderlichen Anordnungen unter Androhung von Strafe zu erlassen und die betreffenden Arbeiten nötigenfalls auf Kosten der

¹⁰ Volle wirtschaftliche Freiheit hinsichtlich der Abholzung gewährt dem Eigentümer das Schaumb.-Lipp. G., betr. die Aufhebung forstpolizeilicher Beschränkungen, vom 29. April 1870. Vgl. Endres, H. d. St. 3 4, 423.

¹¹ Über die gesetzliche Beschränkung der Privatwaldwirtschaften vgl. Endres, Forstpolit. S. 361; H. d. St. 3 4, 479: Die Privatwirtschaft ist frei, d. h. keinen forstgesetzlichen Beschränkungen unterworfen (mit Ausnahme der Waldteilung und der besonderen Schutzwaldgesetzgebung) in Preußen, Sachsen, Mecklenbg. (nahezu), Oldenburg, Anhalt, Altenbg., Schaumb.-Lippe, Reuß j. L.; die Rodung ist verboten ohne Genehmigung in der Rheinpfalz, Hessen, Elsaß-Lothr.; Waldverwüstung und Rodung ohne Genehmigung ist untersagt in Bayern r. d. Rh., Württemberg, Baden, Hessen, Weimar, Koburg-Gotha, Braunschweig, Meiningen, Schwarzbg.-Sondershausen, Rudolstadt, Waldeck, Reuß ä. L., Lippe. Vgl. auch Endres, H. d. St. 3 4, 479.

¹² In Bayern ist die Rodung nur erlaubt, wenn der Wald sich besser für den landwirtschaftlichen Betrieb eignet, zum Schutz gegen Naturereignisse nicht notwendig ist und die Forstberechtigten eingewilligt haben. Code forestier Art. 219—26.

¹³ Preuß. G. vom 6. Juli 1876. §§ 1—22. Schutzwaldungen (Bannwaldungen) sollen vor Nachteilen bewahren und Gefahren abhalten. Vgl. die Zusammenstellung der gesetzlichen Gründe, aus denen in den verschiedenen Staaten die Bannlegung eines Waldes erfolgt; bei Endres, Forstpol. S. 287; Schwappach, W. 2 1, 827. Die Bannlegung erfolgt bei Waldungen, von denen Schutzwirkungen zu erwarten sind, und die zu ihrer notwendigen Erhaltung selbst des Schutzes bedürfen. Endres S. 288. Die Feststellung der Schutzwaldeigenschaft erfolgt nicht durch die ordentlichen Gerichte, in Württemberg durch die Forstbehörde, in den anderen Bundesstaaten auf dem Verwaltungswege durch eine verschieden zusammengesetzte Kommission (in Preußen fungiert z. B. der Kreisausschuß als Waldschutzgericht). Mit der Bannlegung kann erfolgen ein Verbot der Rodung, eine Einschränkung der freien Bewirtschaftung und Nutzung oder zeitweise Beförderung durch den Staat. Letzteres nur in Württemberg und Baden. — Über die Entschädigung an den Grund- und Waldbesitzer für Schutzanlagen, die ihm selbst keinen Nutzen bringen, über die Verteilung der Beiträge zu den Kosten, über die Beteiligung von Staat, Kommunalverbänden, Gemeinden, Antragsteller und Einzelinteressenten vgl. Endres S. 301, desgl. über die Enteignung der Schutzwaldungen S. 303; Schwappach, W. 2 1, 829.

Säumigen ausführen zu lassen¹⁴. Eigentümer kleinerer zusammenhängender Waldstrecken können auf Antrag eines Teiles durch Verwaltungsanordnung zu Waldgenossenschaften¹⁵ vereinigt werden, deren Zweck der gemeinsame Schutz und die gemeinsame Benutzung oder die gemeinsame forstmäßige Bewirtschaftung der betreffenden Waldungen ist¹⁶.

Ebenso wie den Eigentümern sind auch den Forstberechtigten im Interesse der Forstkultur mannigfache Beschränkungen auferlegt. Ihre Rechte können gegen Entschädigung ermäßigt werden, wenn ihre Fortdauer in dem bisherigen Umfange mit einer nachhaltigen Bewirtschaftung des Forstes nicht vereinbar ist. Die ungemessenen Berechtigungen können in gemessene verwandelt, die gemessenen durch Zahlungen einer Kapitalsumme abgelöst werden. Die Begründung neuer Forstberechtigungen ist ausgeschlossen. Die Ausübung der bestehenden unterliegt verschiedenen Einschränkungen, insbesondere darf die Weide in Forsten nur unter der Aufsicht eines Hirten ausgeübt werden.

Die Verwaltung hat aber nicht nur für eine forstmäßige Bewirtschaftung der Waldungen zu sorgen, sondern auch den für die Forsten notwendigen Schutz gegenüber Naturereignissen und gegenüber rechtswidrigen Handlungen zu gewähren. Unter den ersten Gesichtspunkt fallen z. B. das Feuermachen im Walde¹⁷ und die Befugnis der Forstbehörden, Anordnungen über die Entfernung schädlicher Insekten zu treffen¹⁸. Dem letzteren Zwecke dienen die Strafbestimmungen, die Beschädigungen und Entwendungen in den Forsten zum Gegenstande haben¹⁹. Für die Zwecke des Forstschutzes besteht ein besonderes Schutzpersonal. Dieses wird in den Staatsforsten vom Staate, in den Gemeinde-, Korporations- und Privatwaldungen von den Gemeinde- und Korporationsorganen oder dem Privateigentümer angestellt. Es bedarf jedoch einer staatlichen Bestätigung²⁰, oder die Staatsbehörden sind wenigstens befugt, Personen, die sich als unbrauchbar erwiesen haben, zu entlassen²¹. Auch die von Korporationen und Privaten angestellten Forstschutzbeamten haben, weil ihnen die Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse über-

¹⁴ So in Bayern, Württemberg, Baden.

¹⁵ Schenkel, Art. Waldgenossenschaften. R.L. 3, 1230; Schwappach, W. 1 1, 820.

¹⁶ E.G. zum B.G.B. Art. 83 läßt die landesgesetzlichen Vorschriften über Waldgenossenschaften unberührt. Preuß. G. vom 6. Juli 1875. In allen anderen Bundesstaaten fehlen landesrechtliche Vorschriften. Endres, Forstpol. S. 552. — Vgl. B.G.B. §§ 22 ff. (Vereine) und §§ 741 ff. (Gemeinschaften). Preuß. G. über gemeinschaftliche Holzungen vom 14. März 1881. In Bayern werden in der Regel die gemeinschaftlichen Waldungen wie Körperschaftswaldungen behandelt.

¹⁷ R.Str.G.B. § 368 Nr. 6.

¹⁸ Über den Schutz gegen Waldbrände, Rauchschaden usw. vgl. Schwappach, W. 2 1, 834.

¹⁹ Die Strafbestimmungen für Forst- und Felddiebstahl sind vielfach in den gleichen Gesetzen enthalten. Vgl. § 58^o. — Eine Zusammenstellung der einzelstaatlichen Gesetze findet sich bei Vaillant, Das Forstrügeverfahren nach dem Rechte des Deutschen Reiches und seiner Einzelstaaten. 1908. S. 1—6.

²⁰ So in Preußen, Bayern, Baden.

²¹ In Württemberg.

tragen ist, den Charakter öffentlicher Beamten und genießen den diesen zukommenden strafrechtlichen Schutz²².

Die Forststrafsachen (Forstrügesachen) sind teils Forstpolizeiübertretungen, d. h. strafbare Verletzungen der Forstlichen Verfügungen, teils Forstfrevel, d. h. rechtswidrige Entwendungen oder Beschädigungen von fremden Forsten und Forstprodukten²³. Die Aburteilung dieser Strafsachen war früher vielfach den Verwaltungs- oder Forstbehörden übertragen. Seit dem Inkrafttreten der Reichsstrafgesetze ist sie überall auf die Gerichte übergegangen und unterliegt den Vorschriften der Reichsstrafprozeßordnung. Den Landesgesetzgebungen ist jedoch vorbehalten, die Entscheidung dieser Angelegenheiten den Amtsgerichten ohne Zufahren einzuführen, eine Befugnis, von der sie in weitem Umfange Gebrauch gemacht haben²⁴.

IV. Jagd¹.

§ 60.

Jagdrecht im subjektiven Sinne ist die Befugnis, in einem bestimmten Bezirke die Jagd ausüben zu dürfen². Der Jagdberechtigte gewinnt am Wilde durch Okkupation Eigentum. Das Jagdrecht hat also den Charakter einer ausschließlichen Okkupationsbefugnis³. Die Grundsätze über die Berechtigung zur Jagd, die

²² R.Str.G.B. § 117; über den Kreis der geschützten Personen vgl. Frank § 117 II; v. Liszt § 172; M. E. Mayer, Strafrechtsvergleichung. Bes. T. I, 438.

²³ Schwappach, W. 2 1, 832: Die neueren Forstgesetze kennen den Ausdruck „Forstfrevel“ nicht, sie unterscheiden Forstdiebstahl und rechtswidrige Forstbeschädigungen einerseits und Forstpolizeiübertretungen andererseits.

²⁴ Vaillant, Das Forstrügeverfahren nach dem Recht des Deutschen Reiches und seiner Einzelstaaten. 1908.

¹ Loening S. 418; Brunner, Art. Jagdrecht R.L. 2, 407; Stelling, Art. Jagd W. 2, 462; v. Brünneck, Art. Jagdrecht H. d. St. 3 5, 564; Endres, Art. Jagd H. d. St. 3 5, 559; Jolly, H.P.Oe. 2, I, 348; v. Brünneck, Das heutige deutsche Jagdrecht, Arch. f. ziv. Prax. 48, 80; Frommhold, Über das Jagdrecht, Iherings Jahrb. 53, 188; Gierke 2, 528; Hübner § 39. Vgl. auch die Bearbeitungen der Landesprivatrechte; Ebner, Das preuß. Jagdrecht. 1908. — Die Jagd wird vielfach zusammen mit der Forstwirtschaft oder mit der Fischerei behandelt. — Entscheidungen aus dem Gebiete des Agrar-, Jagd- und Fischereirechts, herausgegeben von Schultz.

² Zum Jagdrecht gehört auch die Befugnis, das Wild zu hegen und zu pflegen. Stelling, W. 2, 463.

³ Rechtsentwicklung: Die ungezähmten Tiere wurden im deutschen wie im römischen Recht als herrenlose Sachen angesehen. Die Ausübung der Jagd stand auf Privatgrundbesitzungen dem Grundeigentümer zu, in der gemeinen Mark war sie frei, d. h. sie konnte von jedem Genossen ausgeübt werden. Die fränkischen und deutschen Könige machten einzelne Waldungen, zunächst eigene, später aber auch Markwaldungen, zu Bannforsten, d. h. sie untersagten das Jagen in ihnen bei Strafe des Bannes. Dieses Verfahren wurde später von den Landesherrn nachgeahmt. Mit der Ausbildung der Grundherrschaft hatte sich ein Jagdrecht der Grundherren auf den Besitzungen ihrer Hintersassen entwickelt, welches zum Teil bei der Überlassung der Höfe

Übertragung dieser Berechtigung und deren Wirkungen sind privatrechtlicher Natur. Die Ausübung des Jagdrechtes ist aber im Interesse der öffentlichen Sicherheit und der Erhaltung des Wildstandes mehrfachen Beschränkungen unterworfen. Den Inbegriff dieser Beschränkungen bezeichnet man als Jagdpolizeirecht. Das Jagdpolizeirecht bildet einen Teil des Verwaltungsrechtes. Die Verpflichtung zum Ersatz des Wildschadens⁴ ist eine privatrechtliche; das Verwaltungsrecht schlägt hier nur insofern ein, als bei starker Schädigung der bedrohten Grundstücke die Verwaltungsbehörde den Jagdberechtigten zum Abschließen des Wildes anhalten, eventuell die beschädigten Grundbesitzer ermächtigen kann, das Wild selbst zu fangen oder zu erlegen. Streitigkeiten der Grundeigentümer über ihre Befugnisse zur Jagdausübung oder über die Verpflichtung zum Ersatz des Wildschadens sind daher vor den ordentlichen Gerichten zum Austrag zu bringen. Streitigkeiten über die Beschränkungen, welche die Jagdausübung im öffentlichen Interesse erfährt, gehören zur Entscheidung der Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichte.

Gegenstand des Jagdrechtes sind nur die sogenannten jagdbaren Tiere⁵. Welche als jagdbar anzusehen sind, bestimmt sich,

vorbehalten war, zum Teil aber auch auf bloßen Übergriffen beruhte. Dadurch wurde dem Bauernstande das Jagdrecht mehr und mehr entzogen, es galt als ein ausschließliches Vorrecht der Landes- und Grundherren und höchstens etwa der städtischen Bürger. Seit dem 16. Jahrhundert entwickelten die Juristen den Begriff des landesherrlichen Jagdregals (Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte 4, § 548), sie behaupteten, daß zur Ausübung der Jagd lediglich der Landesherr in seinem Territorium befugt sei, und daß dieses Recht von Privaten nur durch spezielles landesherrliches Privileg erworben werden könne. In den kleineren Territorien bestand meistens ein ausschließliches Jagdrecht des Landesherrn. In den größeren Territorien beschränkte sich das Jagdrecht des Landesherrn auf seine Domänen und die dazu gehörigen Bauernhöfe, während dasselbe in den ritterschaftlichen Besitzungen den Grundherrn auf den Höfen der von ihnen abhängigen Bauern zustand. Ganz vereinzelt erhielt sich das Jagdrecht des Grundeigentümers und, namentlich in städtischen Waldungen, das Recht der freien Pürsch. Im 19. Jahrhundert und zwar seit dem Jahre 1848, hat eine völlige Umgestaltung des Jagdrechtes stattgefunden. Das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden ist — teils mit teils ohne Entschädigung — aufgehoben oder nur für ablösbar erklärt, und zwar im Königreich Sachsen (G. vom 25. Nov. 1858), in einem Teil des Großherzogtums Hessen (G. vom 2. August 1858), in Schaumburg-Lippe (G. vom 6. Mai 1870) und sofern es durch lästigen Vertrag erworben war, im Herzogtum Sachsen-Meiningen (Jagdgesetz vom 21. Juni 1850 Art. 4—10). Vgl. Stobbe-Lehmann, Deutsches Privatrecht 3. Aufl. 1896. 2, I, 578. Das Jagdregal ist beseitigt. Die Rechte, welche dem Staat in bezug auf die Jagd zustehen, sind jetzt reine Hoheitsrechte. Bei Gelegenheit der Aufhebung des Jagdrechtes auf fremdem Grund und Boden wurde von vielen Staaten ein unbeschränktes Jagdrecht des Grundeigentümers eingeführt. Dasselbe ist aber durch die spätere Gesetzgebung in seiner Ausübung wesentlich beschränkt worden.

⁴ E.G. z. B.G.B. Art. 70—72; B.G.B. § 835. Literatur über Wildschaden bei Ebner, Preuß. Jagdrecht § 264.

⁵ Stelling, W. 2, 464: Im allgemeinen „jagdbar“ ist das genießbare Haarwild und alle zu dem Haarwild gehörigen Raubtiere (mit Einschluß von Iltis und Dachs), ferner alles genießbare Federwild (mit Einschluß der Drosselarten). Daneben kommen die Verwertung des Balges (Felles), namentlich aber auch die Vorschriften über Setz- und Hege-(Schon-)zeit sowie waidmännische Gebräuche und Anschauungen in Betracht.

soweit nicht besondere gesetzliche Vorschriften vorliegen, nach dem Herkommen. In der Regel werden als jagdbare Tiere die genießbaren angesehen. Die nicht jagdbaren Tiere unterliegen dem allgemeinen Rechte des Tierfanges und können von jedermann okkupiert werden⁶.

Das Jagdrecht ist Ausfluß des Grundeigentums. Die eigne Ausübung dieses Rechtes steht jedoch dem Grundeigentümer nur zu: 1. auf zusammenhängenden Grundbesitzungen von einem gesetzlich bestimmten Umfange⁷, oder auf Grundbesitzungen, die eine eigne Gemarkung bilden; 2. in eingefriedigten Besitzungen; 3. auf Seen, Inseln und Fischteichen. Die Ausübung der Jagd auf den anderen Grundbesitzungen ist der Gemeinde oder besonderen Jagdgenossenschaften übertragen, die sich aus der Gesamtheit der jagdberechtigten Grundeigentümer zusammensetzen. Die Gemeinde oder Jagdgenossenschaft kann die Jagd verpachten oder durch einen angestellten Jäger beschießen oder gänzlich ruhen lassen. Die Erträge, die aus der Jagdausübung durch Gemeinde oder Jagdgenossenschaft sich ergeben, werden unter die beteiligten Grundeigentümer verteilt⁸. Jagdberechtigte, welche Grundbesitz von einem gesetzlich bestimmten Umfange haben, können von den kleinen, durch ihre Grundbesitzungen eingeschlossenen Grundeigentümern die Überlassung der Jagd gegen Entschädigung fordern. In Festungswerken ist die Ausübung der Jagd häufig ausschließlich der Militärbehörde vorbehalten⁹.

3. Im Interesse der allgemeinen Sicherheit besteht die Bestimmung, daß jeder, der die Jagd ausüben will, einen Jagdschein (Jagdkarte, Jagdpaß) lösen muß. Dies gilt nicht nur für solche Personen, die jagdberechtigt sind, sondern für jeden, der auf die Erlegung von jagdbaren Tieren ausgeht. Jagen ohne Jagdschein ist strafbar. Die Ausfertigung des Jagdscheines geschieht durch die Polizeibehörde; sie hat den Charakter einer polizeilichen Erlaubniserteilung zur Ausübung der Jagd. Der Jagdschein darf nur aus gesetzlich bestimmten Gründen verweigert werden¹⁰.

⁶ Ausgenommen sind die der Landwirtschaft nützlichen Vögel. Intern. Übereinkommen vom 19. März 1902. Vogelschutzgesetz vom 30. Mai 1908; Kommentar von Galli in Stengleins Nebeng. 4 I, 363; Leuthold, Art. Vogelschutz W. 2, 818.

⁷ Dieser Umfang ist nach den Gesetzgebungen sehr verschieden. Er ist in den älteren Gesetzen nach Morgen (50, 100, 200, 300 Morgen), in den neueren nach Hektaren (25, 50, 75 Hektaren) bestimmt.

⁸ Da das Jagdrecht des Grundeigentümers den Charakter eines Privatrechtes hat und der Anspruch auf den Anteil an den Jagderträgen daraus hervorgeht, daß dieses Privatrecht von der Gemeinde oder Jagdgenossenschaft ausgeübt wird, so hat der Anspruch selbst einen privatrechtlichen Charakter. Es ist daher im Rechtswege verfolgbar. Durch spezielle Bestimmungen der einzelnen Gesetzgebungen sind aber Streitigkeiten über diesen Anspruch häufig der Entscheidung der Verwaltungsgerichte überwiesen. Preuß. Zust.-G. vom 1. August 1883 § 106, aufgehoben durch Jagd-Ordgn. § 86 Nr. 21. Bayr. G. vom 8. Aug. 1878 Art. 8, Nr. 17. Bad. G. vom 14. Juni 1884 § 2 Nr. 17.

⁹ Ebner, Die Jagd in den Festungswerken. Verw. Arch. 15, 111.

¹⁰ Zu den gesetzlichen Gründen, aus denen die Verweigerung des Jagdscheines stattfinden darf, gehört auch der Mangel gewisser persönlicher Eigenschaften. Da bei der Beurteilung dieser das Ermessen der betreffenden Behörde

Im Interesse der Erhaltung des Wildstandes sind die Hegungs- oder Schonzeiten¹¹ eingeführt, in denen ein Wild bestimmter Art nicht geschossen werden darf. Sie sind gesetzlich fixiert oder werden periodisch auf dem Verordnungswege festgesetzt.

V. Fischerei¹.

§ 61.

1. Die Fischerei ist vorwiegend² auf die Gewinnung von Fischen und anderen Wassertieren gerichtet. Die Fischerei in Binnengewässern (Binnenfischerei) erfolgt in geschlossenen oder in nichtgeschlossenen Gewässern. Geschlossene Gewässer sind künstliche oder zwar natürliche, aber der Verbindung mit anderen entbehrende Gewässer, die sich im Privateigentum befinden. Die Fischerei auf offener See (Hochseefischerei) steht nach völkerrechtlichen Grundsätzen jedermann frei; sie kann Gegenstand völkerrechtlicher Regelung werden³, unterliegt aber weder der staatlichen Gesetzgebung, noch der staatlichen Verwaltungstätigkeit⁴. Die Fische in geschlossenen Gewässern stehen im Eigentum des Grundeigentümers, ihre Gewinnung ist ein Akt von wirtschaftlicher, aber kein Akt von rechtlicher Bedeutung. Die gesetzliche Regelung erstreckt sich daher nur auf die Berechtigung zum Fischfang in den Küstengewässern, die staatlicher Hoheit unterworfen sind, und in den nicht geschlossenen Binnengewässern.

Die Fischereiberechtigungen sind außerordentlich verschieden. In den meisten deutschen Staaten ist eine gesetzliche Regelung

maßgebend sein muß, so eignet sich die Angelegenheit mehr zur Entscheidung im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden als in dem des Verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Trotzdem erklären einzelne Gesetze die Kompetenz der Verwaltungsgerichte bei Fragen über Erteilung und Entziehung von Jagdscheinen ganz allgemein für begründet. Bayr. G. Art. 8, Nr. 18. Anh. Zust.-G. § 37. — Die Verweigerung eines Jagdscheines aus Gründen, welche vom Gesetz nicht anerkannt sind, kann nicht nur in Württemberg, sondern, da es sich dabei um eine polizeiliche Verfügung handelt, auch in Preußen und Baden nach den Generalklauseln der betreffenden Gesetze im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden. Ebner, Jagdschein. Verw.-Arch. 14, 158, 509; ausführlich Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 264.

¹¹ Literatur bei Ebner, Preuß. Jagdrecht S. 234.

¹ Loening § 423; Buchenberger-Schiemenz, Art. See- und Binnenfischerei, H. d. St. 3, 7, 385; Giese, Art. Fischerei (Fischereipolizei) W. 2, 1, 791. — Landmann, Gew. O. § 63.

² Fischerei im weiteren Sinne ist die Erlangung nutzbarer Wassertiere und Wasserpflanzen. — Nach Frank § 296 muß die Absicht auf die Erlangung von Tieren gerichtet sein, so daß die „Bernsteinfischerei“ nicht hierher gehört. — Vgl. Arndt, Art. Bernsteinregal W. 2, 1, 415.

³ Für Deutschland ist von besonderer Wichtigkeit der internationale Vertrag, betr. die polizeiliche Regelung der Fischerei in der Nordsee außerhalb der Küstengewässer, vom 6. Mai 1882. R.G. zur Ausführung desselben vom 30. April 1884. Einführung in Helgoland durch Kaiserl. V. vom 22. März 1891 Art. I, Nr. V, 4.

⁴ Nur seinen eigenen Angehörigen kann der Staat ein bestimmtes Verhalten bei der Seefischerei vorschreiben. So bestehen z. B. reichsgesetzliche Vorschriften über Schonzeiten für Robben. Vgl. R.G. über die Schonzeit der Robben vom 4. 12. 1876.

der Fischereiverhältnisse eingetreten⁵, auf die namentlich das preußische Fischereigesetz vom 30. Mai 1874 einen maßgebenden Einfluß ausgeübt hat⁶. Die neueren Gesetze haben die Fischereiberechtigungen im allgemeinen unverändert bestehen lassen und nur bestimmt, daß 1. im öffentlichen Interesse ihre Aufhebung gegen Entschädigung stattfinden kann, 2. an die Stelle der freien Fischerei oder der allen Gemeindegliedern zustehenden Fischereiberechtigung künftighin das Fischereirecht der Gemeinde treten soll⁷. Die Gemeinde kann ihre Berechtigung durch einen angestellten Fischer ausüben lassen oder die Fischerei verpachten. Mehrere Fischereiberechtigte sind berechtigt, sich zur gemeinsamen Ausübung der Fischerei zu Fischereigenossenschaften⁸ zu vereinigen; unter gewissen

⁵ Rechtsentwicklung: In öffentlichen Gewässern war die Fischerei ursprünglich jedermann gestattet. Später wurde sie in den meisten Ländern Regal, d. h. ausschließliches Recht des Landesherrn, das aber im Wege spezieller Verleihung auf Privatpersonen übertragen werden konnte. In Privatgewässern waren die anliegenden Grundeigentümer zur Fischerei befugt. Dieses Recht hat sich vielfach erhalten; doch kommen auch bei Privatflüssen Fischereiberechtigungen, die vom Grundeigentum losgelöst sind (Regalitätsbefugnisse, grundherrliche Berechtigungen), Koppelfischereien, d. h. Berechtigungen, die von mehreren Berechtigten gemeinsam ausgeübt werden müssen, und da, wo die betreffenden Flüsse ursprünglich Bestandteile der gemeinen Mark waren, Fischereiberechtigungen aller Gemeindegossen vor. Die Küstenfischerei ist regelmäßig frei, doch finden sich auch hier bisweilen ausschließliche Berechtigungen; jedenfalls sind zu ihrer Ausübung nur Inländer (Reichsangehörige) befugt. (R.Str.G.B. § 296 a. Vertr. vom 6. Mai 1882 Art. 2.)

⁶ Nach E.G. z. B.G.B. Art. 69 bleiben die landesrechtlichen Bestimmungen über Fischerei bestehen. Als Quellen des Fischereirechts kommen verschiedenartige Gesetze in Betracht: besondere Fischereigesetze und Fischereiordnungen, die A.G. zum B.G.B., die Polizeistrafgesetzbücher und die Wassergesetze. Man vergleiche: Preuß. Fischereigesetz vom 30. Mai 1874 vom 30. März 1880. Ausdehnung auf den Kreis Lauenburg durch G. vom 4. April 1877. Ausführungsverordnungen für die einzelnen Provinzen. Zust.G. vom 1. August 1883 §§ 98 bis 101. Die zahlreichen Provinzialgesetze sind aufgeführt bei Giese, W. 2 1, 792. Eine Neuregelung des Fischereirechts in Preußen wird vorbereitet. Bayr. Landesfischereiordnung vom 23. März 1909; Fischereigesetz vom 13. Aug. 1908; Pol.Str.G. Art. 126; Wasser-G. vom 23. März 1907, Art. 109. Sächs. G. über die Ausübung der Fischerei in fließenden Gewässern vom 15. Okt. 1868. Württ. G. über die Fischerei vom 27. Nov. 1856. Abänderung vom 7. Juni 1885. Min. Verf. vom 1. Juni 1894, Nachtrag vom 3. Okt. 1895, 7. Okt. 1898, 14. Juni 1902, 14. März 1904 (vgl. Anm. 9). Bad. G., das Recht zur Fischerei, die Ausübung desselben und die Entschädigung der vormaligen Berechtigten betr., vom 29. März 1852. G., die Ausübung und den Schutz der Fischerei betr., vom 3. März 1870. Abänderungen vom 26. April 1886, 29. März 1890. Landesfischerei-Ordg. vom 22. März 1894, abg. 1. Febr. 1896, 4. Dez. 1897. Hess. G., die Ausübung und den Schutz der Fischerei betr., vom 27. April 1881 in d. Fass. vom 29. April 1911. Elsaß-Loth. Fischereigesetz vom 2. Juli 1891. — Die Uferstaaten am Rhein und Bodensee haben untereinander Verträge abgeschlossen. Vgl. die Zusammenstellung bei Rehm, Art. Bodensee, H. d. St. 3, 111.

⁷ In einigen Ländern hat eine grundsätzliche Neuregelung der Fischereiberechtigungen stattgefunden. So namentlich in Baden. Hier steht die Fischerei in öffentlichen Gewässern dem Staate zu, in Teichen und anderen im ausschließlichen Eigentum stehenden Gewässern dem Eigentümer, in allen übrigen der Gemeinde, in Kanälen, je nachdem sie aus öffentlichen oder anderen Gewässern ihren Zufluß haben, entweder dem Staate oder der Gemeinde (G. vom 29. März 1852 § 1. G. vom 29. März 1890 Art. 1). Ähnlich in Elsaß-Lothringen; nur treten hier an Stelle der Gemeinde die Ufereigentümer (Fischerei-G. vom 2. Juli 1892 §§ 1—3).

⁸ Vgl. Frank, Über die Bildung von Fischereibezirken. Verw.Arch. 4, 29.

gesetzlich näher festgestellten Voraussetzungen ist eine Bildung solcher Genossenschaften auch zwangsweise zulässig.

Die Fischereiberechtigung hat wie die Jagdberechtigung den Charakter einer ausschließlichen Okkupationsbefugnis. Der Fischereiberechtigte erwirbt an den Fischen durch Okkupation Eigentum. Die Fischereiberechtigung ist also ein Privatrecht⁹. Streitigkeiten über Fischereiberechtigungen, die unter mehreren Privaten entstehen, sind im Rechtswege zu erledigen. Gegenstand der Fischereiberechtigung sind Fische und andere nicht jagdbare Wassertiere, z. B. Muscheln, Austern und namentlich auch Krebse.

2. Die Ausübung der Fischerei ist im öffentlichen Interesse einer Reihe von Beschränkungen unterworfen, deren Inbegriff man als Fischereipolizeirecht bezeichnet. Das Fischereipolizeirecht bildet einen Teil des Verwaltungsrechtes. Seine Bestimmungen haben den Charakter öffentlichrechtlicher Vorschriften; ihre Aufrechterhaltung liegt in den Händen der Verwaltungsbehörden; Streitigkeiten, die darüber entstehen, können zur Entscheidung der Verwaltungsgerichte gelangen¹⁰.

Für die Ausübung der Fischerei werden Erlaubnisscheine oder Fischkarten gefordert. Personen, die in fremden Revieren fischen, bedürfen eines Berechtigungsscheines, der von dem Berechtigten auszustellen und von der Behörde zu beglaubigen ist. Wer die Fischerei im eigenen Revier ausübt, muß nur eine obrigkeitliche Bescheinigung über seine Berechtigung besitzen. Die Natur der Berechtigungsscheine und Fischkarten ist eine durchaus andere als die der Jagdkarten. Während die Ausfertigung der letzteren sich als die Erteilung einer polizeilichen Erlaubnis zur Ausübung der Jagd charakterisiert, haben erstere nur den Zweck, ihrem Inhaber zur Legitimation zu dienen. Die Tätigkeit des Fischereiberechtigten und der Behörde hat lediglich einen beurkundenden Charakter. Der Berechtigungsschein ist eine Privaturkunde, durch welche der Fischereiberechtigte bezeugt, daß er die Ausübung der ihm zustehenden Fischereiberechtigung einem anderen übertragen hat. Die Behörde beglaubigt hier nur dessen Unterschrift. Die Bescheinigungen, welche der Fischereiberechtigte selbst von der Behörde empfängt, enthalten eine obrigkeitliche Beurkundung über die ihm zustehende Fischereiberechtigung¹¹.

⁹ Nach württg. Wasser-G. vom 1. Dez. 1900 Art. 30 sind Fischereirechte Berechtigungen des Privatrechts, abgesehen von den Fischereirechten im Bodensee. Vgl. Göz, Verwaltungsrechtspflege in Württemberg. S. 46, 403.

¹⁰ Die Grundsätze über die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in Fragen des Fischereirechts finden sich in folgenden gesetzlichen Bestimmungen: Preuß. Zust.G. vom 1. August 1883 §§ 101, 102. Bayr. Fischereigesetz Art. 96. Württ. G. vom 16. Dezember 1876 Art. 10, Nr. 24, Art. 13. Wasser-G. vom 1. Dez. 1900 Art. 30. Bad. G. vom 14. Juni 1884 § 2, Nr. 16. Bei der Abgrenzung der Kompetenz der Verwaltungs- und der ordentlichen Gerichte sind aber ebenso wie bei Fragen des Jagdrechtes die prinzipiellen Grenzen nicht immer streng beobachtet worden.

¹¹ In Baden und Elsaß-Lothringen, wo die Fischereikarte aus bestimmten Gründen verweigert werden kann, hat ihre Erteilung den Charakter einer polizeilichen Erlaubnis (Bad. G. vom 26. April 1886 Art. 11. Elsaß-Lothr. Fischerei-G. vom 2. Juli 1891 §§ 23, 24).

Verboten ist die Anbringung von Fischereivorrichtungen in den Gewässern, durch welche der Wechsel der Fische verhindert wird, sowie die Anwendung von schädlichen oder explodierenden Stoffen und schädlichen Fanggeräten bei Ausübung der Fischerei¹². Fische unter einer bestimmten Größe dürfen nicht gefangen werden; die näheren Festsetzungen hierüber sowie über die Schonzeiten sind gesetzlich erfolgt oder der Regelung im Verordnungswege vorbehalten. Durch Verfügungen können gewisse Strecken der Gewässer zu Schonrevieren erklärt werden; eine solche Verfügung hat den Charakter einer polizeilichen Anordnung, durch welche die Ausübung des Fischfanges innerhalb des betreffenden Gebietes untersagt wird. Die Schonreviere haben den Zweck, geeignete Plätze zum Laichen der Fische und zur Entwicklung der jungen Brut zu gewähren (Laichschonreviere), und den Eingang der Fische aus dem Meere in die Binnengewässer ohne Störung zu ermöglichen (Fischschonreviere).

Im Interesse der Fischerei ist den Personen, die Wasserwerke (Wehre, Schleusen, Dämme) anlegen, die Pflicht auferlegt, für die Herstellung der notwendigen Fischpässe zu sorgen. Die Fischereiberechtigten sind befugt, Fischottern und andere dem Fischfang schädlichen Tiere (Fischaare, Fischreiher, Taucher, Eisvögel, Kormorane) ohne Anwendung von Schußwaffen zu töten und zu fangen, nach einigen Gesetzen jedoch mit der Verpflichtung, die getöteten oder gefangenen Tiere an den Jagdberechtigten abzuliefern.

3. Zum Schutz der Fischerei werden besondere Aufsichtsbeamte bestellt. Sie haben eine den Forst- und Feldhütern analoge Stellung und sind mit den Mitteln der administrativen Exekution, namentlich auch mit dem Rechte der Pfändung ausgestattet.

VI. Bergbau¹.

§ 62.

Bergbau ist die auf Gewinnung nutzbarer Mineralien gerichtete Tätigkeit, Bergrecht der Inbegriff der auf den Bergbau bezüglichen Rechtsnormen². Das Bergrecht gehört dem Privatrecht und dem öffentlichen Rechte an³.

¹² R.Str.G.B. § 296. Danach wird bestraft, wer zur Nachtzeit bei Fackellicht oder unter Anwendung schädlicher oder explodierender Stoffe unberechtigt fischt oder krebst.

¹ Loening S. 443; Arndt, Art. Bergbau, H.d.St.³ 2, 742; Art. Bergwesen, W.² 1, 402; Schenkel, Bergbau, H.P.O.⁴ 2, I. 413; Zeitschrift für Bergrecht.

² Das Bergrecht wird auch in den Darstellungen des Privatrechts behandelt, so z. B. von Hübner, Grundzüge des deutschen Privatrechts § 41, und zwar unter Berücksichtigung der modernen Berggesetzgebung der Einzelstaaten und auch unter Hervorhebung der verwaltungsrechtlich wichtigen Fragen der Bergbaufreiheit und ihrer Beschränkung, der Abgrenzung der verleihsbaren Mineralien, des Schürfens, der Mutung, der Verleihung der Rechte und Pflichten des Bergwerkseigentümers, der Rechtsstellung der neueren Gewerkschaft und der Bergleute.

³ Rechtsentwicklung: Der Bergbau galt im Mittelalter als Regal, d. h. die Befugnis, Bergbau zu treiben, wurde als ein ausschließliches Recht

Die Berggesetze⁴ bestimmen, welche Mineralien⁵ als Gegenstände der Bergberechtigung erscheinen⁶. Diese stehen nicht im

des Königs angesehen. Vom König ging das Bergregal auf die Landesherrn über. Die Übertragung erfolgte zunächst in der Form von Spezialverleihungen. Durch die goldene Bulle wurde das Bergregal als ein Recht der Kurfürsten anerkannt; seit dem 16. Jahrhundert galt es als ein integrierender Bestandteil der Landeshoheit. Das Bergregal wurde jedoch nicht immer vom Regalherrn selbst ausgeübt, sondern konnte von ihm auf andere Personen übertragen werden. Das einem Privaten übertragene Recht, das Bergregal innerhalb bestimmter Grenzen auszuüben, wurde als Bergwerksgerechtigkeit bezeichnet. Die Übertragung konnte durch Spezialverleihung oder durch Freierklärung, d. h. durch den Erlaß gesetzlicher Vorschriften erfolgen, kraft deren jeder berechtigt war, nach Fossilien zu suchen und der Finder Anspruch auf Verleihung der Bergwerksgerechtigkeit hatte. Die Freierklärung ist jedoch keineswegs eine Aufhebung des Regalitätsprinzips; der Regalherr hat da, wo ein Recht des ersten Finders nicht besteht, die Befugnis, sich selbst den Bergbau vorzubehalten (sog. Feldesreservation). Das 19. Jahrhundert hat mit dem Prinzip der Regalität gebrochen und an seine Stelle den Grundsatz der Bergbaufreiheit gesetzt. Die auf den Bergbau bezüglichen Vorrechte des Staates wurden aufgehoben. Es blieben nur gesetzliche Vorschriften über den Erwerb der Befugnis, Bergbau zu treiben, bestehen, denen der Staat ebenso wie jeder Private unterworfen wurde. Dem Staate als solchen blieb kraft seiner Hoheitsrechte nur das Recht der Gesetzgebung und Oberaufsicht über den Bergbau. Diese Grundsätze finden sich zuerst in dem französischen Berggesetz vom 21. April 1810, sodann in dem preußischen allgemeinen Berggesetz vom 24. Juni 1865. Vgl. Westhoff-Schlüter, Geschichte des deutschen Bergrechts. Zeitschrift f. Bergr. 50, 27. — In neuester Zeit wurde die Bergbaufreiheit dadurch wieder eingeschränkt, daß sich der Staat die Aufsuchung und Gewinnung von Steinkohle und Salzen vorbehalten hat.

⁴ E.G. z. B.G.B. Art. 67. — Die Berggesetze sind abgeändert durch die A.G. z. B.G.B. — Ein Verzeichnis der hauptsächlichsten Berggesetze, Novellen und Ausführungsgesetze der Einzelstaaten bei Westhof, Bergbau und Grundbesitz nach preuß. Recht. 1906. 2, S. XXV und W.² 1, 410. — Preuß. allgemeines Berggesetz vom 24. Juni 1865. G., betr. die Abänderung des allgem. Berggesetzes vom 24. Juni 1865/1892 und 14. Juli 1905, vom 28. Juli 1909; G. über den Bergwerksbetrieb ausländischer jurist. Personen und den Geschäftsbetrieb außerpreuß. Gewerkschaften vom 23. Juni 1909. — Die z. Z. geltende Fassung des preuß. Bergg. liegt zugrunde den Ausgaben von Arndt⁷ 1911; Westhoff und Schlüter² 1907 mit Nachträgen 1909. — Das preuß. Berggesetz ist in einer großen Zahl von deutschen Staaten fast unverändert eingeführt worden. (Bayr. Berggesetz vom 20. März 1869, neues G. vom 13. Aug. 1910; Württ. Berggesetz vom 7. Okt. 1874, abg. durch G. vom 17. Febr. 1906; Bad. Berggesetz vom 22. Juni 1890; G. vom 18. Juni 1899 § 18; G. vom 19. Juni 1899 § 40; vgl. Walz, Bad. Staatsr. S. 418; Nov. vom 16. Aug. 1900; Hess. Berggesetz vom 28. Jan. 1876 in der Fassg. vom 30. Nov. 1899; abg. durch G. vom 28. März 1908; vgl. dazu Köbrich, Zeitschr. f. Bergr. 49, 444; Elsaß-Loth. Berggesetz vom 16. Dez. 1873; abg. durch G. vom 22. Juni 1907. — Auch Sachsen hatte durch ein neues, von dem preußischen allerdings in verschiedener Beziehung abweichendes Gesetz, den Grundsatz der Bergbaufreiheit zur Durchführung gebracht. (Sächs. allgemeines Berggesetz vom 16. Juni 1868. Abänderung und Ergänzung durch G. vom 2. April 1884, 18. März 1887. G. die Bergschiedsgerichte betr., vom 5. März 1892), abg. und ergänzt durch G. vom 12. Febr. 1909; vgl. dazu Wahle, Zeitschr. f. Berg. 50, 212; neue Fassung vom 31. Aug. 1910. Nur wenige kleinere Staaten sind auf dem Standpunkt der Regalität stehen geblieben und neue Gesetze sind dorthin zurückgekehrt, z. B. die für Hamburg, Lübeck, Bremen, Schaumburg-Lippe und Oldenburg (vgl. Arndt, H.d.St.³ 2, 748; Hübner S. 292).

⁵ Preuß. Berggesetz § 1, wo folgende Minerale als vom Verfügungsrecht des Grundeigentümers ausgeschlossen aufgeführt sind: Gold, Silber, Quecksilber, Eisen, mit Ausnahme der Raseneisenerze, Blei, Kupfer, Zinn, Zink, Kobalt, Nickel, Arsenik, Mangan, Antimon und Schwefel, gediegen

Eigentume des Grundeigentümers, sondern sind als herrenlose Sachen anzusehen. Das Recht, sie bergmännisch zu fördern, wird als Bergbaurecht oder als Bergwerkseigentum bezeichnet. Es hat den Charakter einer ausschließlichen Okkupationsbefugnis. Mit demselben ist aber, sofern der Bergbau nicht auf eigenem Grund und Boden betrieben wird, die Befugnis, die unterirdischen Teile fremder Grundstücke zur Gewinnung der Fossilien zu benutzen, also ein dingliches Recht an fremden Sachen, untrennbar verbunden. Mineralien, die nicht ausdrücklich zu Gegenständen des Bergbaues erklärt worden sind, gehören dem Grundeigentümer und können nur von diesem gewonnen werden.

Das Bergbaurecht oder Bergwerkseigentum wird durch eine Verleihung seitens der Bergbehörde erworben. Die Verleihung hat nicht den Charakter einer polizeilichen Konzession, sondern den Charakter eines ein Privatrecht begründenden Verwaltungsaktes. Nur wer eine solche Verleihung erlangt hat, ist imstande, an den Fossilien durch Okkupation Eigentum zu erwerben. Die Voraussetzungen der Verleihung sind: 1. die Auffindung eines zu den Gegenständen des Bergbaues gehörenden unverliehenen Minerals. 2. ein bei der zuständigen Behörde angebrachtes Gesuch um Verleihung. Liegen diese Voraussetzungen vor, so ist die Bergbehörde zu der Verleihung nicht bloß berechtigt, sondern verpflichtet.

Die Auffindung des Minerals kann zufällig oder infolge einer darauf gerichteten Tätigkeit erfolgen. Diese Tätigkeit bezeichnet man als Schürfen. Es ist mit Ausnahme von öffentlichen Straßen, Plätzen, Eisenbahnen und Friedhöfen überall, gegen Entschädigung des Eigentümers auch auf fremdem Grund und Boden, mit Ausnahme der Häuser und deren nächster Umgebung, gestattet.

Das Gesuch um Verleihung heißt Mutung. Die ordnungsmäßig vorgenommene Mutung begründet einen Anspruch auf Verleihung. Muten mehrere Personen, so geht: 1. nach dem preußischen und den diesem sich anschließenden Berggesetzen der erste Finder

und als Erze; Alaun- und Vitriolerz; Steinkohle, Braunkohle und Graphit; Steinsalz, Kali-, Magnesia- und Borsalze nebst den mit diesen Salzen auf der nämlichen Lagerstätte vorkommenden Salzen und die Soolequellen. Vgl. auch die Aufzählung der verleihbaren Mineralien bei Hübner S. 292; Bayr. B.G. Art. 1. Württ. B.G. Art. 1. Bad. B.G. § 1. Hess. B.G. Art. 1. Elsaß-Lothr. B.G. § 1. Das sächs. B.G. § 1 erklärt alle nutzbaren Mineralien für Gegenstände des Bergbaurechtes. — Durch die abgeänderten Berggesetze ist u. a. in Preußen (B.G. § 2), Bayern (B.G. Art. 3), Sachsen (B.G. § 5), Württemberg (B.G. § 5), Baden (B.G. § 2), Hessen (B.G. Art. 3) und Elsaß-Lothringen die Gewinnung und Verwertung des Steinsalzes, des Kali-, Magnesia- und Borsalzes und der gleichgelagerten Salze und Soolquellen dem Staate vorbehalten, in Preußen und Elsaß-Lothringen auch noch die Steinkohle, in Sachsen (bereits durch V. vom 17. Sept. 1908) die Gewinnung und Verwertung des Radiums. — Ausnahmen und Übertragungsmöglichkeiten sehen die Gesetze vor.
 6 Der Absatz von Kalisalzen ist reichsrechtlich durch G. vom 25. Mai 1910 geregelt worden. — Die Gesamtmenge des auf die Kaliwerksbesitzer für das Kalenderjahr entfallenden Absatzes wird alljährlich durch eine Verteilungsstelle festgesetzt. Vgl. Thoma, Jahrb. d. öff. R. (1911) 5, 387; Kormann, Art. Kali, W. 2, 485.

vor, vorausgesetzt, daß er seine Mutung rechtzeitig eingelegt hat. Als erster Finder gilt jedoch nur, wer den Fund infolge vorgenommener Schürfarbeiten gemacht hat. Der zufällige Fund begründet ein Vorzugsrecht nur dann, wenn er vom Grundeigentümer auf seinem Grund und Boden oder vom Bergbauberechtigten in seinem Grubenfelde gemacht ist. Für einen fremden Schurfbezirk dürfen Mutungen nur angenommen werden, wenn der durch Schurfschein berechnigte Schürfer auf sein Vorrecht ausdrücklich verzichtet oder innerhalb der Schurffrist keinen Gebrauch gemacht hat. 2. Sind derartige Vorzugsrechte nicht begründet, so geht die ältere Mutung der jüngeren vor. Der durch die Mutung begründete Anspruch des Muters ist kein dingliches Recht (bedingtes Bergwerkseigentum, sondern ein Recht auf Vornahme einer Verwaltungshandlung, also öffentlichrechtlicher Natur. Er kann daher gegen die Behörde im Rechtswege nicht verfolgt werden, während eine Entscheidung über ihn in den Formen des Verwaltungsstreitverfahrens möglich ist⁷. Der erste Finder, der rechtzeitig Mutung einlegt, oder wo ein Recht des ersten Finders nicht besteht, der erste Muter erwirbt aber durch seinen Fund, oder durch seine Mutung auch ein Vorzugsrecht gegenüber dritten Personen. Über diese Vorzugsrechte kann ein Streit unter mehreren Privatpersonen entstehen, und dieser ist allerdings im Rechtswege zum Austrag zu bringen.

Die Verleihung geschieht durch Ausfertigung einer Verleihungsurkunde. Diese hat den Umfang der verliehenen Bergbauberechtigung genau zu bezeichnen und zwar nach einer zweifachen Richtung hin: 1. das verliehene Mineral, 2. die Ausdehnung des Grubenfeldes. Das Grubenfeld bestimmte sich in älterer Zeit nach der Richtung der Lagerstätten (Vermessung nach Längensfeld); in neuerer Zeit wird es ohne Rücksicht auf die Lagerverhältnisse durch eine auf dem Erdboden abgegrenzte Fläche bestimmt, die durch senkrechte Linien in die ewige Teufe verlängert wird. Der Bergbauberechtigte und die Inhaber benachbarter Bergwerke können eine amtliche Vermessung und Verlochsteinung des verliehenen Feldes fordern. Diese wird unter Leitung der Bergbehörde durch einen angestellten Markscheider oder Feldmesser vorgenommen.

Die verliehene Bergbauberechtigung kann später Veränderungen erfahren und zwar: 1. dadurch, daß mehrere Bergwerke zu einem einheitlichen Ganzen vereinigt werden (Konsolidation), 2. dadurch, daß ein Bergwerk in mehrere selbständige Bergwerke geteilt wird (Feldesteilung), 3. dadurch, daß eine anderweitige Abgrenzung des Feldes vorgenommen wird (Feldesumwandlung). Konsolidation und Feldesteilung sind privatrechtliche Rechtsgeschäfte;

⁷ Die Beschreitung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gegenüber dem die Verleihung versagenden Beschlusse des Oberbergamtes kann in Württemberg kraft der Generalklausel in Art. 13 des G. vom 16. Dezember 1876 erfolgen, ist dagegen dem preußischen, bayrischen, badischen und hessischen Recht unbekannt. — Nach dem sächs. Verw.Ger.G. § 73 Ziff. 6 steht die Anfechtungsklage den Beteiligten zu gegen die von den beteiligten Ministerien gemäß dem § 134 des Allgemeinen BergG. vom 16. Juni 1868 getroffenen Entscheidungen.

sie werden von den Beteiligten vollzogen, bedürfen aber einer Bestätigung durch die Bergbehörde. Dagegen kann eine Feldesumwandlung, weil sie eine Änderung der ursprünglichen Verleihung enthält, nur durch die Bergbehörde auf Grund eines der Mutung analogen Antrages erfolgen.

3. Die Bergwerke gehören dem Staate oder Privatpersonen und zwar einzelnen oder einer Vereinigung mehrerer Privatpersonen. Für diese Vereinigungen haben sich besondere Assoziationsformen ausgebildet, deren Darstellung dem Privatrecht angehört⁸.

Der Betrieb der Bergwerke und zwar der Staats- und der Privatbergwerke unterliegt mannigfachen gesetzlichen Beschränkungen und einer weitgehenden Einwirkung und Aufsicht der Bergbehörden. Die Bergwerksbesitzer müssen über den Beginn und über die etwaige Einstellung des Betriebes Anzeige erstatten. Sie haben durch einen angestellten Markscheider ein Grubenbild anfertigen und Veränderungen regelmäßig nachtragen zu lassen. Sie sind verpflichtet, das Bergwerk zu betreiben, wenn die Bergbehörde dies im öffentlichen Interesse für notwendig erachtet. Der Betrieb darf nur auf Grund eines Betriebsplanes geführt werden, der einer Prüfung der Bergbehörden vom sicherheitspolizeilichen Gesichtspunkte aus unterliegt. Der Betrieb muß unter Leitung, Aufsicht und Verantwortlichkeit befähigter Personen geführt werden. Die Bergbehörden sind befugt, die von ihnen ausgehenden Anordnungen nötigenfalls unter Anwendung von Zwang durchzuführen, sie können, wenn ein Betrieb nicht vorschriftsmäßig geführt wird, die Einstellung verfügen und gegen einen Bergwerksbesitzer, der sich trotz geschehener Aufforderung weigert, sein Bergwerk zu betreiben, die Entziehung des Bergbaurechtes oder Bergwerkseigentums aussprechen. Gegenüber einem auf Entziehung des Bergwerkseigentums lautenden Beschlusse ist jedoch nach den meisten Gesetzgebungen eine Klage im verwaltungsgerichtlichen Verfahren oder die Beschreitung des Rechtsweges zugelassen⁹. Die Bergbehörden sind befugt, bergpolizeiliche Vorschriften zu erlassen und bei Gefahren oder Unglücksfällen alle ihnen notwendig erscheinenden Maßregeln zu ergreifen.

Der Bergbauberechtigte ist gegenüber den Grundbesitzern mit Enteignungsrecht ausgestattet, dagegen verpflichtet, für alle Beschädigungen und Wertvermindierungen, die ihre Grundstücke infolge des Bergbaues erleiden, Entschädigung zu zahlen. Gegenüber der Anlage öffentlicher Verkehrsstraßen¹⁰ steht dem Bergbauberechtigten ein Widerspruchsrecht nicht zu; doch hat er Anspruch auf Entschädigung, sofern er dadurch zu der Herstellung

⁸ Über die Gewerkschaften des neueren Rechts vgl. Hübner S. 295; Westhoff-Bennhold, Gewerkschaftsrecht² 1912.

⁹ Ersteres ist der Fall in Bayern (G. vom 8. Aug. 1878 Art. 10, Nr. 9). Letzteres in Preußen (B.G. § 157), Württemberg (B.G. Art. 144), Elsaß-Lothringen (B.G. § 135) und dem größten Teil der übrigen Staaten. Kein derartiges Rechtsmittel besteht in Baden.

¹⁰ Arndt, Das Verhältnis zwischen öffentlichen Verkehrsanstalten und Bergbau; Gruch, Beitr. 52, 63; Westhoff, Bergbau und Grundbesitz 2, 368.

neuer Anlagen oder zu der Veränderung oder Beseitigung vorhandener genötigt wird.

4. Das Verhältnis des Bergwerksbesitzers zu seinen Arbeitern¹¹ ist privatrechtlicher Natur. Öffentlichrechtliche Vorschriften bestehen darüber nur insoweit als: 1. der Bergwerksbesitzer verpflichtet ist, dem abkehrenden Bergmanne ein Zeugnis auszustellen und niemandem früheren Bergarbeiter ohne Vorlegung dieses Zeugnisses zur Bergarbeit nehmen darf, 2. jeder Bergwerksbesitzer eine Liste der bei ihm beschäftigten Arbeiter führen muß, die er der Bergbehörde auf Verlangen vorzulegen hat. Die Zuwiderhandlung gegen diese Vorschriften ist mit Strafe bedroht. Die neuere preußische Gesetzgebung hat die Aufstellung von Arbeitsordnungen¹² für die Bergwerke angeordnet und für minderjährige Arbeiter die Führung von Arbeitsbüchern vorgeschrieben. Arbeitern unter 18 Jahren muß die erforderliche Zeit zum Besuche der Fortbildungsschule gelassen und dieser kann für dieselben durch statutarische Anordnung obligatorisch gemacht werden¹³. Hinsichtlich des Verbotes des sog. Trucksystems, der Kinderarbeit, der Beschäftigung von jugendlichen Arbeitern und Arbeiterinnen gelten auch für Bergwerksbesitzer die Vorschriften der Gewerbeordnung. Die Bergarbeiter bilden unter sich sog. Knappschaftsvereine, deren Zweck die gegenseitige Unterstützung ihrer Mitglieder ist¹⁴.

5. Zum Zweck der Unterstützung und Förderung des Bergbaues, namentlich zur Errichtung von Anlagen und Anstalten, die mehreren Bergwerken zum Vorteil gereichen, bestehen korporative Verbände der Bergwerksbesitzer mit gemeinsamen Kassen, die unter Aufsicht der Regierung verwaltet werden (Bergbauhilfskassen in Preußen)¹⁵.

6. Für die Verwaltung des Bergwesens bestehen besondere Behörden mit technisch gebildetem Personal. In unterer Instanz fungieren die Revierbeamten (Bergämter, Bergmeister), die namentlich die Bergpolizei ausüben haben. Über ihnen stehen die Oberbergämter (obere Bergbehörden), welche die höhere Instanz für die Verfügungen der Revierbeamten bilden und denen die Verleihung und Entziehung des Bergbaurechtes (Bergwerkseigentums), die Bestätigung der Konsolidation und Feldesteilung und ähnliche Funktionen übertragen sind. Als höchste Instanz fungiert das Ministerium der öffentlichen Arbeiten, das Ministerium des Innern oder das Finanzministerium. In einigen Staaten findet nur eine zweifache Gliederung statt, so daß die unteren Bergbehörden direkt der Zentralbehörde untergeordnet sind. Für den Betrieb der Staatsbergwerke sind besondere Betriebsbeamte angestellt.

¹¹ Arndt, Art. Bergarbeiter, H. d. St. 2, 754.

¹² G. vom 24. Juni 1892; BergG. §§ 80 ff., abg. durch G. vom 14. Juli 1905.

¹³ Sicherheitsmänner und Arbeiterausschüsse sind durch das G. vom 14. Juli 1902 dort obligatorisch gemacht, wo mindestens 100 Arbeiter beschäftigt sind. Vgl. Arndt, H. d. St. 2, 759.

¹⁴ G. über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901 § 122.

¹⁵ Preuß. G. wegen Verwaltung der Bergbauhilfskassen vom 5. Juni 1863. B.G. § 245.

VII. Gewerbe¹.

A. Gewerbepolizei².

Einleitung.

§ 63.

Gewerbepolizei³ ist die Tätigkeit der Verwaltung zur Einschränkung der Gewerbefreiheit⁴.

¹ Laband⁴ 3, 193; Loening S. 474; Zorn 2, 1.

² v. Seydel, Gewerbepolizeirecht 1881; Schelcher, Gewerbepolizeirecht des Deutschen Reiches. Systematische Darstellung auf der Grundlage von Max v. Seydels Gewerbepolizeirecht neu bearbeitet 1910; ausführliche Literaturangaben bei Lagenstein, Die Gewerbepolizeierlaubnis 1912 S. VIII.

³ Laband⁴ 3, 195.

⁴ Rechtsentwicklung: Die Industrie war in Deutschland ursprünglich Hausindustrie. Die erste Organisation erhielt die industrielle Tätigkeit in den großen Grundherrschaften, wo sich die Anfänge der Arbeitsteilung entwickelten. Unter den Grundherrschaften ragten die Königshöfe, die Bischofsitze und die Klöster an Bedeutung besonders hervor. Das Handwerk wurde hier durch hörige Arbeiter betrieben. Diese waren zu hofrechtlichen Innungen oder Ämtern vereinigt, die sich nach der Verschiedenheit der einzelnen Gewerbszweige gruppieren und von Beamten des Grundherrn geleitet wurden.

In den Städten nahmen Gewerbtätigkeit, Handel und Verkehr einen bedeutenden Aufschwung. Die hörigen Handwerker erlangten die persönliche Freiheit. Sie wurden von dem Einfluß der grundherrlichen Beamten befreit, an deren Stelle der Rat als städtische Obrigkeit trat. Es entwickelte sich die großartige Organisation der Handwerkerzünfte, welche das gewerbliche Leben Deutschlands Jahrhunderte lang beherrscht hat. Die städtischen Zünfte sind aus zwei Elementen hervorgegangen: den vorher erwähnten hofrechtlichen Innungen einer- und den freien Vereinigungen (Gilden-, Schwurgenossenschaften), die in Deutschland seit der Zersetzung des Familien- und Nachbarverbandes in großer Menge entstanden waren, andererseits. Sie hatten ursprünglich nur den Zweck, die gewerblichen Interessen ihrer Mitglieder zu fördern; später strebten sie nach dem Besitz obrigkeitlicher Befugnisse und im Laufe des 13. Jahrhunderts erlangten sie die ursprünglich vom Stadtherrn, dann vom Rate ausgeübte Handwerksgerichtsbarkeit und Handwerkspolizei. Seit dieser Zeit waren die Zünfte ein wichtiges Glied der Stadtverfassung geworden. Eine Folge ihrer obrigkeitlichen Stellung war der Zunftzwang, d. h. die Verpflichtung jedes Handwerkers, der Zunft seines Handwerks beizutreten und die Zunftkontrolle, der alle in den Handel kommenden Artikel des betreffenden Handwerks unterworfen waren. Im Laufe des 14. Jahrhunderts errangen die Zünfte nach hartnäckigen Kämpfen einen Anteil am Stadtrecht. Nachdem auf diese Weise die Stellung der Zünfte definitiv befestigt und in den städtischen Kämpfen ein gewisser Ruhepunkt eingetreten war, erfolgte im 15. Jahrhundert eine genauere Regelung der Zunftverhältnisse durch umfassende Ordnungen und Statute. Der Zunftzwang wurde vollständig durchgeführt, das Lehrlingswesen eingehend geregelt. Zugleich machten sich aber auch die ersten Spuren einer engherzigeren Auffassung der Zunftverhältnisse geltend. Es entwickelte sich der Grundsatz, daß jeder nur einer Zunft angehören dürfe; die Aufnahme wurde erschwert, die Meister schlossen sich gegenüber den Knechten strenger ab und dieser Umstand gab zu der Bildung besonderer Gesellenverbände Veranlassung. Mancherlei Mißbräuche schlichen sich in das Zunftwesen ein, gegen die sich bereits die Reichsgesetzgebung des 16. Jahrhunderts genötigt sah, einzuschreiten. Doch waren in der ersten Hälfte des

16. Jahrhunderts die guten Seiten des Zunftwesens noch überwiegend, und das Handwerk befand sich in ganz Deutschland in blühendem Zustande. Seit der Mitte des 16. Jahrhunderts griff dagegen eine immer engherzigere Auffassung der Zunftverhältnisse Platz. Die Zünfte verloren ihre öffentliche Bedeutung und Stellung und nahmen den Charakter von Privatrechts-korporationen an, als deren rechtliche Grundlage die Privilegien der Obrigkeit erschienen, und deren Zweck die Ausnutzung dieser Privilegien war. Durch hohe Eintrittsgelder, durch die Forderung einer langen Lehr- und Wanderzeit, durch schikanöse Handhabung des Meisterstücks wurde die Aufnahme mehr und mehr erschwert, in vielen Zünften sogar nur eine bestimmte Zahl von Zunftmeistern zugelassen. Handel und Gewerbe wurden als eine spezifisch städtische Nahrung betrachtet und der Betrieb vieler Gewerbe auf dem Lande gänzlich untersagt. Die einzelnen Zünfte schlossen sich streng gegeneinander ab, die Spezialisierung der Handwerker wurde immer größer, und in kleinlichster Weise suchte jede einzelne Zunft Eingriffe der andern in ihren Bereich zu verhindern.

Diese Verhältnisse hatten um die Mitte des 17. Jahrhunderts ihren Höhepunkt erreicht. Durch den dreißigjährigen Krieg war die Blüte des Gewerbestandes in Deutschland vernichtet worden. So sah sich die landesherrliche Obrigkeit veranlaßt, im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt einzuschreiten. Schon der J.R.A. § 106 legte der Obrigkeit das Recht bei, die Handwerker- und Zunftordnungen nach Gelegenheit der Läufe und Zeiten zu widerrufen und zu ändern. Die Landesherrn stellten den Grundsatz auf, daß alle Zunftstatuten ihrer Bestätigung bedürften; sie nahmen die Befugnis in Anspruch, selbst Zünfte zu begründen und aufzuheben. Landesherrliche Gesetze regelten entweder unmittelbar die Verhältnisse der Zünfte oder stellten wenigstens Normativbestimmungen auf, nach denen diese sich bei Abfassung ihrer Statuten zu richten hatten. Sogar die Reichsgesetzgebung sah sich im Jahre 1731 noch einmal zu einem Einschreiten veranlaßt. Ein durch kaiserliches Ratifikationsdekret vom 4. September bestätigtes Reichsgutachten vom 22. Juni bestimmte, trat daß Zunftstatuten nur mit Konsens der Obrigkeit erlassen werden dürften, trat den Mißbräuchen der Zünfte entgegen und stellte eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen fest, die für ihre Organisation und Wirksamkeit maßgebend sein sollten. Durch landesherrliche Verordnungen wurde dieses Reichsgesetz in den einzelnen Ländern bekannt gemacht und die Beobachtung seiner Vorschriften ausdrücklich eingeschärft. An die Stelle der rein privatrechtlichen Auffassung war also eine andere getreten, die von dem Gesichtspunkte des öffentlichen Wohles beherrscht wurde; man fing an, die Zünfte als eine landesherrliche Polizeianstalt zu betrachten. Während diese Anschauung in der landesherrlichen Verwaltung die maßgebende war, blieben die Juristen im wesentlichen auf dem privatrechtlichen Standpunkte stehen. Eine umfangreiche Literatur suchte die Rechte der Zünfte und ihrer Glieder bis in das kleinste Detail hinein zu fixieren.

Die Landesherrn nahmen das Recht in Anspruch, neben den Zunftmeistern auch sogenannte Freimeister anzustellen. So bildete sich neben der Zugehörigkeit zu einer Zunft ein zweiter Rechtstitel aus, auf welchem die Befugnis zum Gewerbebetrieb beruhte, die polizeiliche Konzession. Insbesondere war die im 18. Jahrhundert sich entwickelnde Klasse der Fabrikanten dem Zunftzwange nicht unterworfen (Preuß. A.L.R. Teil II. Tit. 8 § 417), wohl aber wurde zur Errichtung einer Fabrik, sowie zur Errichtung von Mühlen, Brauereien, Hüttenwerken eine obrigkeitliche Erlaubnis gefordert (Preuß. A.L.R. Teil II. Tit. 8 § 410; Tit. 15 § 235; Tit. 16 § 85). Neben den zünftigen gab es auch einzelne nichtzünftige Gewerbe. Ihr Betrieb stand jedermann frei und erforderte nur eine vorgängige Anzeige bei der Obrigkeit (Preuß. A.L.R. Teil II. Tit. 8 §§ 179 u. 180).

Abgesehen von den Beschränkungen der Gewerbe, die auf der Zunftverfassung beruhten, bestanden noch andere infolge der Realgewerbeberechtigungen, sowie der Zwangs- und Bannrechte. Realgewerbeberechtigungen hießen die Gewerbeberechtigungen, die mit einem Grundstück, namentlich einem Hause, in der Art verbunden waren, daß die Befugnis zu ihrer Ausübung dem jedesmaligen Eigentümer zustand. Sie sind ursprüng-

umfaßt der Begriff Gewerbe im weiteren Sinne sowohl die auf Erzeugung von Rohstoffen als die auf Bearbeitung derselben, als die auf den Umsatz der Güter gerichteten Tätigkeiten, also sowohl die Urproduktionen als die industriellen Gewerbe (Gewerke) als das Handelsgewerbe, sowie endlich die persönlichen Dienste.

Neben diesem weiteren besteht aber noch ein engerer Gewerbebegriff. Dieser umfaßt nur die Industriegewerbe und das Handelsgewerbe, sowie die gewerbsmäßig geleisteten persönlichen Dienste, die eine höhere wissenschaftliche und künstlerische Bildung nicht voraussetzen, schließt dagegen die Urproduktionen, sowie die höheren wissenschaftlichen und künstlerischen Berufe aus. Nur die Gewerbe im engeren Sinne bilden den Gegenstand der Gewerbegesetzgebung.

Die Hauptquelle des Gewerbepolizeirechts ist die Gewerbeordnung für das Deutsche Reich in der Fassung vom 26. Juli 1900 mit den dazu erlassenen Nebengesetzen⁶. Die Gewerbeordnung bezieht sich, wie alle neueren Gewerbegesetze, nur auf die Gewerbe im engeren Sinne. Aber auch von diesen fallen einzelne kraft ausdrücklicher Festsetzung nicht unter ihre Vorschriften. Die Gewerbeordnung enthält selbst Bestimmungen über ihren Anwendungsbereich⁷, die einem doppelten Zwecke dienen. 1. Ein Teil derselben soll nur konstatieren, daß gewisse wirtschaftliche Tätigkeiten nicht unter den der Gewerbeordnung zugrunde liegenden Begriff der Gewerbe fallen. Dies sind die Urproduktionen, sowie die wissenschaftlichen und künstlerischen Berufsarten. Von ersteren werden Bergbau, Fischerei und Viehzucht ausdrücklich erwähnt, außerdem gehören aber auch Landwirtschaft, einschließlich der landwirtschaftlichen Nebengewerbe⁸, Forstwirtschaft und Jagd nicht zu den in der Gewerbeordnung geregelten Tätigkeiten. Von letzteren nennt die Gewerbeordnung die Ausübung der Heilkunde, die advokatorische und Notariatspraxis und das Unterrichtswesen, außerdem sind hierher noch die künstlerischen Berufsarten zu rechnen. Die Gewerbeordnung hat aber ihren prinzipiellen

⁶ Gewerbeordnung für das Deutsche Reich nach der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 26. Juli 1900 (R.G.Bl. S. 871), abgeändert durch die Gesetze vom 14. Okt. 1905, 7. Jan. 1907, 30. Mai, 29. Juni und 28. Dez. 1908, 27. Dez. 1911, E.G. z. R.V.O. vom 19. Juli 1911. — Die Nebengesetze: Kinderschutzgesetz, Stellenvermittlungsgesetz, Heimarbeitsgesetz, Gewerbegerichtsgesetz ist an den entsprechenden Stellen des Textes berücksichtigt. — Literatur zur Gew.O. bei Landmann⁶ 2, 1047. Aus der Zahl der Kommentare seien genannt: Landmann⁶, 2 Bde., 1912; v. Rohrscheidt² 1912; Reger-Stöhsel (bayr.)⁵ 1901; Bernewitz (sächs.)⁷ 1901; v. Schicker (Württ.)⁴ 1901; Schenkel (bad.)² 1892—94; Usinger (hess.)¹⁰ 1912; Nelken (elsaß-lothr.) 1909; Hoffmann (preuß.)¹³ 1912; Neukamp¹² 1912; Stier-Somlo 1912; Gewerbearchiv, seit 1901 herausgegeben von v. Rohrscheidt.

⁷ Gew.O. § 6.

⁸ Vgl. R.Str. 12, 205. R.Str. 36, 305 (Urteil vom 11. Juni 1903). Das Reichsgericht hat es hier im Interesse der Arbeitenden für angezeigt erklärt, den Begriff der fabrikmäßig betriebenen landwirtschaftlichen Nebengewerbe, die ausnahmsweise den Vorschriften der Gew.O. nicht unterworfen sind, möglichst einzuschränken.

Standpunkt nicht konsequent durchgeführt, indem sie über den Bergbau⁹, die Viehzucht¹⁰, die Ausübung der Heilkunde¹¹ selbst verschiedene Vorschriften enthält, und die Schauspielerunternehmungen ausnahmslos als Gewerbe behandelt¹². 2. Andere Bestimmungen haben den Zweck, gewisse wirtschaftliche Tätigkeiten, die im Sinne der Gewerbeordnung unter den Begriff der Gewerbe fallen, von der Regelung durch sie auszuschließen und einer speziellen, sei es landesgesetzlichen, sei es reichsgesetzlichen Regelung vorzubehalten. Zu diesen gehören das Apothekergewerbe und der Verkauf von Arzneimitteln, in bezug auf die jedoch der Standpunkt ebenso wie bei der Ausübung der Heilkunde nicht konsequent durchgeführt ist; die Erziehung von Kindern gegen Entgelt¹³, der Gewerbebetrieb der Auswanderungsunternehmer und Auswanderungsagenten¹⁴, Gewerbebetrieb der Versicherungsunternehmer¹⁵, dagegen nicht der Versicherungsagenten¹⁶; die Eisenbahnunternehmungen; der Vertrieb von Lotterielosen, über den jedoch ebenfalls einzelne Bestimmungen in der Gewerbeordnung vorkommen¹⁷, die Tätigkeit der Schiffsmannschaften auf den Seeschiffen¹⁸. Auch die Befugnis zum Halten öffentlicher Fähren ist von der Regelung durch die Gewerbeordnung ausgeschlossen.

Neben der Gewerbeordnung haben die Landesgesetze nur eine sehr beschränkte Bedeutung bewahrt. Landesgesetzliche Vorschriften sind nur zulässig: 1. in bezug auf solche Gewerbebetriebe, die nicht unter die Bestimmungen der Gewerbeordnung fallen, vorausgesetzt, daß nicht inzwischen eine andere reichsgesetzliche Regelung stattgefunden hat, 2. in bezug auf die durch die Gewerbeordnung geregelten Gewerbebetriebe, soweit letztere selbst eine landesgesetzliche Regelung vorschreibt oder zuläßt. Sofern eine dieser beiden Voraussetzungen vorliegt, sind auch die älteren landesgesetzlichen Vorschriften, insbesondere die Bestimmungen der früheren Landesgewerbeordnungen, in Kraft geblieben¹⁹.

Neben den Reichs- und Landesgesetzen kommen noch statutarische Bestimmungen von Gemeinden und von größeren Kommunalverbänden

⁹ Gew.O. § 154 a (R.G. vom 1. Juni 1891). §§ 105 b Abs. 1, 105 c—f, 105 h Abs. 2, 115—119 a, 135—139 h, 152, 153.

¹⁰ Gew.O. § 56 b.

¹¹ Gew.O. §§ 29, 30, 40, 53, 54, 56 a, 80, 144 Abs. 2, 147 Abs. 1 Nr. 7 a und 8.

¹² Gew.O. § 32.

¹³ Vgl. Loening, Art. Haltekinder, H. d. St. 3 5, 237.

¹⁴ R.G. über das Auswanderungswesen vom 7. Juni 1897 (R.G.Bl. S. 463).

¹⁵ R.G. über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901 (R.G.Bl. S. 139).

¹⁶ Für Versicherungsagenten gilt fernerhin die Gew.O., ferner Privatversicherungsgesetz §§ 108 Abs. 2, 64 Abs. 1; Gew.O. § 14 Abs. 2, betr. Feuerversicherungsagenten.

¹⁷ Gew.O. §§ 35, 56 Abs. 2 Nr. 5, 56 a Nr. 2, 148 Abs. 1 Nr. 4 und 7 a.

¹⁸ Nicht Gew.O. Titel VII., sondern Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 (R.G.Bl. S. 175), abgeändert durch G. vom 23. März 1903 (R.G.Bl. S. 57) und vom 12. Mai 1904 (R.G.Bl. S. 167; G., betr. die Stellenvermittlung der Schiffleute, vom 2. Juni 1902 (R.G.Bl. S. 215).

¹⁹ Über das Verhältnis von Reichs- und Landrecht auf dem Gebiete des Gewerberechts vgl. Laband⁴ 3, 196; Neukamp, Das Verhältnis des Bürgerl. Gesetzbuches zur Reichsgewerbeordnung. Verw. Arch. 5, 209.

in Betracht. Diese können jedoch nur die Gegenstände mit verbindlicher Kraft ordnen, die ihnen durch Reichs- oder durch Landesgesetz zugewiesen sind²⁰.

1. Prinzip der Gewerbefreiheit.

§ 64.

1. Der beherrschende Grundsatz des deutschen Gewerberechtes ist der der Gewerbefreiheit. Beschränkungen der Befugnis zum Gewerbebetriebe bestehen nur, soweit sie durch die Gewerbeordnung vorgeschrieben oder zugelassen sind¹.

Berechtigt zum Gewerbebetrieb sind: 1. alle natürlichen Personen ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht, Dispositionsfähigkeit, Reichs- und Staatsangehörigkeit, Gemeindeangehörigkeit oder Gemeindebürgerrecht². Ehefrauen bedürfen zum Gewerbebetrieb der Genehmigung ihres Ehemannes nicht³; 2. juristische Personen und zwar juristische Personen des Inlandes unbedingt, juristische Personen des Auslandes nur, soweit ihnen die Landesgesetze nicht Beschränkungen auferlegen⁴.

2. Zur Durchführung des Grundsatzes der Gewerbefreiheit sind die Beschränkungen des Gewerbebetriebes, die in früheren Rechtszuständen ihre Begründung fanden, teils beseitigt, teils für ablösbar erklärt worden.

Aufgehoben sind alle Beschränkungen, die mittelbar oder unmittelbar mit der *Zunftverfassung* zusammenhängen. Insbesondere haben aufgehört die Verbotensrechte der Zünfte und kaufmännischen Korporationen, die Unterscheidung von Stadt und Land in bezug auf den Gewerbebetrieb, das Verbot des gleichzeitigen Betriebes verschiedener Gewerbe, sowie desselben Gewerbes in mehreren Betriebs- oder Verkaufsstätten, die Beschränkung der Handwerker auf den Verkauf selbstverfertigter Waren⁵.

Die ausschließlichen Gewerbeberechtigungen, d. h.

²⁰ Gew.O. § 142.

¹ Gew.O. § 1.

² Gew.O. §§ 1, 11, 13. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht für Personen, die sich in einem Beamten- oder Militärverhältnis befinden (Gew.O. § 12). Aber die Beschränkungen, denen diese Personen in bezug auf den Gewerbebetrieb unterliegen, sind nicht gewerberechtlicher Natur, sondern finden in dem Beamten- oder Militärrecht ihre Begründung. Vgl. Reichsbeamten-gesetz vom 17. Mai 1907 (R.G.Bl. S. 245) § 16 und Reichsmilitär-gesetz vom 2. Mai 1874 § 43 (R.G.B. S. 56).

³ Das B.G.B. schreibt ehemännliche Genehmigung nicht vor.

⁴ Gew.O. § 12. Vgl. dazu E.G. z. B.G.B. Art. 10, 86. — B.G.B. §§ 24, 54. — H.G.B. § 201 Abs. 3. — R.G. über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897 §§ 2, 4; R.G. über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901 §§ 85—91. — Auch genehmigungspflichtige Gewerbe, zu deren Betrieb gewisse persönliche Eigenschaften erforderlich sind, können von juristischen Personen betrieben werden. In diesem Falle ist nur die Ausübung durch einen gesetzlich qualifizierten Stellvertreter notwendig. Dies ist unter Berücksichtigung der neuen Fassung des § 33 Gew.O. fast durchgehend die herrschende Meinung geworden. Vgl. Landmann I, 63.

⁵ Gew.O. §§ 2—4.

die mit einem Gewerbebetrieb verbundenen Berechtigungen, andern den Betrieb eines Gewerbes im allgemeinen oder hinsichtlich der Benutzung eines gewissen Betriebsmaterials zu untersagen oder sie darin zu beschränken, sind ebenfalls aufgehoben⁶. Derartige Berechtigungen können künftighin nicht mehr erworben werden⁷. Der Landesgesetzgebung ist vorbehalten, über die für die aufgehobenen ausschließlichen Gewerbeberechtigungen etwa zu leistende Entschädigung Bestimmungen zu treffen⁸. Die staatlichen Regale und Monopole, die durch finanzielle Zwecke oder Gesichtspunkte des allgemeinen Verkehrs veranlaßt sind, insbesondere das Postregal und das in einzelnen Staaten bestehende Lotterieregal fallen nicht unter diese Vorschrift⁹. Ausschließliche Gewerbeberechtigungen dürfen ferner auf dem Gebiete des Schornsteinfegergewerbes begründet werden, indem die Landesgesetze die Errichtung von Kehrbezirken gestatten können. Kehrbezirke sind Bezirke, für die von der Behörde Schornsteinfeger bestellt werden, denen die ausschließliche Befugnis, aber auch die Pflicht obliegt, innerhalb derselben die Schornsteine zu fegen. Wo solche Kehrbezirke bestehen oder eingerichtet werden, ist die höhere Verwaltungsbehörde, soweit nicht Privatrechte entgegenstehen, befugt, sie aufzuheben oder zu verändern, ohne daß deshalb den Bezirksschornsteinfeuern ein Widerspruchsrecht oder ein Anspruch auf Entschädigung zusteht¹⁰.

Die Zwangs- und Bannrechte sind ebenfalls zum größten Teil aufgehoben oder für ablösbar erklärt worden; nur ein kleiner Rest hat sich nach Erlaß der Gewerbeordnung erhalten, ohne einer Ablösung unterworfen zu sein. Aufgehoben sind: 1. die mit ausschließlichen Gewerbeberechtigungen verbundenen Zwangs- und Bannrechte, 2. alle die Zwangs- und Bannrechte, deren Aufhebung nach dem Inhalt der Verleihungsurkunde ohne Entschädigung zulässig ist, 3. das mit dem Besitz einer Mühle, einer Brennerei oder Brenngerechtigkeit, einer Brauerei oder Braugerechtigkeit oder einer Schankstätte verbundene Recht, die Konsumenten zu zwingen, daß sie bei dem Berechtigten ihren Bedarf mahlen oder schroten lassen oder das Getränk ausschließlich von ihm beziehen (Mahlwang, Branntweinzwang, Brauzwang), sowie das städtischen Bäckern und Fleischern zustehende Recht, die Einwohner der Stadt, der Vorstädte oder der sogenannten Bannmeile zu zwingen,

⁶ Gew.O. § 7 Nr. 1.

⁷ Gew.O. § 10.

⁸ Gew.O. § 7. In einem Teil der deutschen Staaten war die Aufhebung dieser Rechte schon früher ausgesprochen und die Entschädigungsfrage gesetzlich geordnet. Die Bestimmungen dieser Gesetze sind auch nach Erlaß der Gew.O. bestehen geblieben. In anderen Staaten ist die Aufhebung erst durch die Gew.O. erfolgt und die Landesgesetzgebung ist erst durch sie zur Regelung der Entschädigungsfrage veranlaßt worden. In Betracht kommen z. B. preuß. G. vom 17. Jan. 1845 für die alten und vom 17. März 1868 für die neuen Provinzen, lauenb. G. vom 20. April 1874, sächs. G. vom 15. Okt. 1861, 12. und 13. Mai 1873, württ. G. vom 8. Juni 1849, hess. G. vom 15. Sept. 1851.

⁹ Gew.O. 5.

¹⁰ Gew.O. § 39.

daß sie ihren Bedarf an Gebäck oder Fleisch ganz oder teilweise von jenen ausschließlich entnehmen, sofern diese Berechtigungen nicht auf einem Verträge zwischen Berechtigten und Verpflichteten beruhen¹¹. Auch hier steht der Landesgesetzgebung die Befugnis zu, Bestimmungen über eine etwa zu leistende Entschädigung zu treffen¹². Alle anderen Zwangs- und Bannrechte sind bestehen geblieben. Von diesen unterliegen aber der Ablösung: 1. das Recht, den Inhaber einer Schankstätte zu zwingen, daß er für seinen Wirtschaftsbetrieb das Getränk aus einer bestimmten Fabrikationsstätte entnehme, 2. alle anderen nicht aufgehobenen Zwangs- und Bannrechte, sofern die Verpflichtung auf Grundbesitz haftet, die Mitglieder einer Korporation als solche betrifft oder Bewohnern eines Ortes oder Distrikts vermöge ihres Wohnsitzes obliegt. Der Erlaß der näheren Bestimmungen über die Ablösung ist Sache der Landesgesetzgebung. Die für ablösbar erklärten Zwangs- und Bannrechte können künftig nicht mehr neu begründet werden, die Übertragung der bestehenden auf einen andern Berechtigten vor erfolgter Ablösung ist zulässig¹³. Dagegen können die Zwangs- und Bannrechte, bei denen individuell bestimmte Personen als Verpflichtete erscheinen, deren Dauer also eine durch die Person des Verpflichteten begrenzte ist, auf Grund der Bestimmungen der Gewerbeordnung nicht abgelöst werden. Wohl aber kann ihre Ablösung gefordert werden, soweit sie schon auf Grund älterer landesgesetzlicher Vorschriften zulässig war. Rechte dieser Art dürfen auch künftighin begründet werden.

Das Abdeckereigewerbe¹⁴ fällt nicht unter diese Bestimmungen der Gewerbeordnung. Es sind daher die bestehenden ausschließlichen Gewerbeberechtigungen und auch die damit verbundenen Zwangs- und Bannrechte bestehen geblieben¹⁵. Dagegen kann die Aufhebung dieser Berechtigungen auf dem Wege der Landesgesetzgebung erfolgen¹⁶.

Die bestehenden Realgewerbeberechtigungen sind auch nach Erlaß der Gewerbeordnung bestehen geblieben, haben jedoch den Charakter der Ausschließlichkeit, soweit ihnen dieser anhaftete, verloren. Eine Bedeutung besitzen sie daher nur, insoweit für den Betrieb des betreffenden Gewerbes eine Genehmigung erforderlich ist; in diesem Falle darf die Genehmigung nur deshalb verweigert

¹¹ Gew.O. § 7 Nr. 2—4.

¹² Vgl. die in N. 8 aufgeführten Landesgesetze, die sich größtenteils auch auf Zwangs- und Bannrechte beziehen.

¹³ Gew.O. § 10. Hier heißt es allerdings: „können fortan nicht mehr erworben werden.“ Aus der Entstehungsgeschichte des § 8 ergibt sich aber, daß mit diesen Worten nur die Neubegründung derartiger Rechte ausgeschlossen sein soll. Vgl. Seydel, Annalen 1881 S. 588²; Landmann § 7¹.

¹⁴ Nelken, Art. Abdeckerei, W. 2 1, 2. — Über die Beseitigung von Tierkadavern vgl. § 44⁹⁹.

¹⁵ Gew.O. § 7. Hier werden allerdings die Abdeckereiberechtigungen nur unter Nr. 2, also bei den Zwangs- und Bannrechten erwähnt. Die Entstehungsgeschichte stellt aber außer Zweifel, daß auch die ausschließlichen Gewerbeberechtigungen der Abdecker aufrecht erhalten bleiben sollen.

¹⁶ So preuß. G. vom 17. Dez. 1872.

werden, weil der Betreffende die erforderlichen persönlichen Eigenschaften nicht besitzt¹⁷. Neue Realgewerbeberechtigungen dürfen nicht mehr begründet werden¹⁸.

3. Beschränkungen der Befugnis zum Gewerbebetrieb können durch privatrechtliche Verträge oder durch Vorschriften und Anordnungen öffentlich rechtlicher Natur begründet sein.

Vertragsmäßige Verpflichtungen von Privatpersonen, ein Gewerbe überhaupt, in einer bestimmten Zeit oder in einem bestimmten Bezirke nicht zu betreiben, sind nach der Gewerbeordnung für zulässig zu erachten. Denn die durch solche Verträge von dem andern Kontrahenten erworbenen Rechte haben nicht den Charakter ausschließlicher Gewerbeberechtigungen. Auch die Bestimmung der Gewerbeordnung, daß der Gewerbebetrieb nur soweit beschränkt werden dürfe, als er in ihr selbst vorgeschrieben oder zugelassen sei, steht dem nicht entgegen, da sich dieselbe nur auf Beschränkungen durch Akte der Regierungsgewalt (Gesetz oder Verwaltungsverfügung) bezieht¹⁹.

Öffentlich rechtliche Beschränkungen der Befugnis zum Gewerbebetrieb dagegen sind nur insoweit statthaft, als die Gewerbeordnung sie selbst anordnet oder für zulässig erklärt. Sie werden von Gesichtspunkten des Gemeinwohls, also der öffentlichen Sicherheit, Sittlichkeit und Ordnung beherrscht. Den Inbegriff derselben bezeichnet man als Gewerbepolizeirecht. Die Vorschriften des Gewerbepolizeirechtes sind verschieden für die stehenden Gewerbe, den Gewerbebetrieb im Umherziehen und den Marktverkehr. Der von der Gewerbeordnung aufgestellte Grundsatz der Gewerbefreiheit bezieht sich aber nur auf solche polizeiliche Vorschriften, die einen spezifisch gewerbepolizeilichen Charakter haben. Dagegen ist die Befugnis der Landesgesetzgebung und der Landespolizeibehörden, die Ausübung der Gewerbe aus anderen polizeilichen Gründen, z. B. aus Gründen der Straßen-, Feuer-, Gesundheits- oder Baupolizei zu beschränken, durch die Gewerbeordnung in keiner Weise berührt worden²⁰. Auch in die inneren Verhältnisse der Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften wird durch den Grundsatz der Gewerbefreiheit nicht eingegriffen²¹.

¹⁷ Gew.O. § 48. Insbesondere hat bei Realberechtigungen auf Schankwirtschaften weder eine Prüfung der Bedürfnisfrage noch eine Untersuchung über die Lage des Lokals einzutreten. Landmann § 48² 1, 501.

¹⁸ Gew.O. § 10. — Besondere Arten der Realgewerbeberechtigung sind in Bayern die nicht ratifizierten Realgewerbe und die Ehehaften. Die letzteren unterliegen nach dem G. vom 23. Febr. 1868, abg. durch A.G. z. B.G.B. der Ablösung. Vgl. Landmann § 7¹ 1, 107.

¹⁹ Vgl. auch Loening S. 485; v. Roenne, Preuß. Staatsr. 4, 441 7b; Rehm, GewerbekonzeSSION S. 26¹.

²⁰ Vgl. Motive z. Entw. der Gew.O. Einleitung. Sten. Ber. 3, 110; Seydel, Annalen S. 596; Laband⁴ 3, 200; Hänel 1, 689⁶; Landmann § 1k; Biermann, Privatr. und Polizei in Preußen S. 32 (Literatur).

²¹ Dies ist namentlich für das Bestattungswesen von Wichtigkeit. Vgl. Brie, Gutachten, betr. die Rechte der evangelischen Kirche zu Breslau hinsichtlich des Begräbniswesens, insbesondere über das Verhältnis dieser Rechte zu der Reichsgewerbeordnung. Zeitschr. f. Kirch.R. 20, 269; Friedberg, Das

2. Stehender Gewerbebetrieb.

a) Allgemeine Grundsätze über den stehenden Gewerbebetrieb und gewerbliche Anlagen.

§ 65.

Stehender Gewerbebetrieb im Sinne der Gewerbeordnung ist jede Form des Gewerbebetriebes, die in ihr nicht ausdrücklich als Gewerbebetrieb im Umherziehen oder Marktverkehr bezeichnet wird¹.

Der stehende Gewerbebetrieb unterliegt einer Anzeigepflicht². Die Anzeige ist der nach den Landesgesetzen zuständigen Behörde des Ortes zu erstatten. Sie hat gleichzeitig mit der Eröffnung des Gewerbebetriebes zu geschehen. Verpflichtet zur Erstattung der Anzeige sind: 1. alle Personen, die ein stehendes Gewerbe selbständig betreiben, 2. die Agenten der Feuerversicherungsanstalten, obwohl sie begrifflich nicht zu den selbständigen Gewerbetreibenden gehören. In der Anzeige ist die Person des Gewerbetreibenden, die Art und der Beginn des Gewerbebetriebes anzugeben. Personen, die Preßgewerbe betreiben³, sind außerdem zu der Angabe des Lokals, in dem das Gewerbe betrieben wird, verbunden. — Veränderungen des Gewerbebetriebes müssen angezeigt werden, wenn sie die Art des Gewerbebetriebes oder den Betriebsort betreffen, die Inhaber von Preßgewerben haben auch einen Wechsel des Lokals anzumelden. Das Aufhören des Gewerbebetriebes braucht nicht angezeigt zu werden; nur die Feuerversicherungsagenten sind auch dazu verpflichtet.

Die Unterlassung dieser Anzeigen ist mit Strafe bedroht⁴.

Die Behörde ist verpflichtet, den Empfang der Anzeige innerhalb dreier Tage zu bescheinigen⁵.

Gewerbetreibende, die einen offenen Laden haben oder Gast- oder Schankwirtschaft betreiben, sind verpflichtet, ihren Familiennamen mit mindestens einem ausgeschriebenen Vornamen an der Außenseite oder am Eingange des Ladens oder der Wirtschaft in deutlich lesbarer Schrift anzubringen. Kaufleute, die eine Handelsfirma führen, haben zugleich die Firma in der bezeichneten Weise

kirchliche Bestattungsrecht und die Reichsgewerbeordnung. 1887 (Leipz. Dekanatsprogr.). R.Ziv. 23, 22; 42, 51.

¹ Vgl. Motive zum Tit. II des Entw. (Sten. Ber. 3, 115); Laband⁴ 3, 200¹; Landmann § 14¹; G. Meyer-Loening, H.d.St.³ 4 910.

² Gew.O. § 14. Besondere Anzeigepflicht für die in § 35 Gew.O. genannten Gewerbe. Vgl. zu § 35 das G., betr. die Abänderung der Gew.O. vom 7. Jan. 1907 (R.G.Bl. S. 3) zur Beseitigung von Mißständen im Baugewerbe.

³ Zu dieser rechnet die Gew.O. § 14 Abs. 2 Buch- und Steindruckere, Buch- und Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliothekare, Inhaber von Lesekabinetten, Verkäufer von Druckschriften, Zeitungen und Bildern.

⁴ Gew.O. § 148 Nr. 1—4. Die Strafbestimmungen erstrecken sich jedoch auf die nicht konzessionspflichtigen Gewerbe. Für die konzessionspflichtigen Gewerbe fehlt es, obgleich sie nach § 15 der Gew.O. ebenfalls der Anzeigepflicht unterliegen, an entsprechenden strafgesetzlichen Vorschriften.

⁵ Gew.O. § 15.

an dem Laden oder der Wirtschaft anzubringen; ist aus der Firma der Familienname des Geschäftsinhabers mit dem ausgeschriebenen Namen zu ersehen, so genügt die Anbringung der Firma⁶.

Die polizeilichen Beschränkungen des stehenden Gewerbebetriebes beziehen sich:

1. auf die Befugnis zum Gewerbebetrieb,
2. auf die Ausübung des Gewerbebetriebes.

In beiden Beziehungen spricht die Vermutung für die Freiheit. Beschränkungen finden nur statt, soweit sie von der Gewerbeordnung ausdrücklich ausgesprochen oder für zulässig erklärt worden sind. Die meisten dieser Beschränkungen sind durch die Gewerbeordnung selbst festgesetzt worden; die Feststellung einzelner ist der Landesgesetzgebung oder ortspolizeilichen Anordnungen vorbehalten worden. Insbesondere unterliegen der Regelung durch die Ortspolizeibehörde die sog. Straßengewerbe. Gewerbe, welche die Unterhaltung des öffentlichen Verkehrs innerhalb der Orte⁷ durch Transportmittel irgend welcher Art (Wagen, Gondeln, Sänften, Pferde usw.) bezwecken und das Gewerbe der Personen, die auf öffentlichen Straßen oder Plätzen ihre Dienste anbieten (Fremdenführer, Dienstmänner usw.)⁸. Diese Regelung kann die Befugnis zum Gewerbebetrieb und seine Ausübung zum Gegenstand haben⁹. Strafbestimmungen für die Übertretung der ortspolizeilichen Vorschriften sind in der Gewerbeordnung nicht enthalten, also durch die betreffende ortspolizeiliche Verordnung festzusetzen.

b) Polizeiliche Beschränkungen der Befugnis zum stehenden Gewerbebetrieb.

§ 66.

Die polizeilichen Beschränkungen der Befugnis zum stehenden Gewerbebetrieb betreffen gewerbliche Anlagen (I)¹ und den Gewerbebetrieb gewisser Personen (II)². Sie äußern sich in der Form von Genehmigungen und in der Form von Verboten.

Einzelne Gewerbe und gewerbliche Anlagen sind genehmigungspflichtig. Ihr Betrieb oder ihre Einrichtung ist nicht jedermann, sondern nur dem gestattet, der eine besondere Erlaubnis dazu erhalten hat. Die Erteilung dieser Erlaubnis ist eine obrigkeit-

⁶ Gew.O. § 15a (vgl. E.G. z. H.G.B. Art. 9) gilt für alle der Gew.O. unterstehenden Gewerbetreibenden, auch für Handelsgesellschaften. Strafbestimmungen Gew.O. § 148 Ziff. 14.

⁷ Dagegen nicht des Verkehrs von Ort zu Ort, wie Seydel, Annalen S. 638 gegenüber einem daselbst angeführten Erkenntnis des Berliner Obertribunals mit Recht hervorhebt.

⁸ Gew.O. § 37. Vgl. Zeller, Art. Straßengewerbe, W. 1 2, 590; G. Meyer-Loening, Art. Straßengewerbe, H.d.St.³ 7, 1031.

⁹ Vgl. R.G. über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 3. Mai 1909.

¹ Gew.O. §§ 16—23. — Die gewerblichen Anlagen werden genehmigt, für die Errichtungen von Anstalten wird eine Konzession erteilt. Dies entspricht auch dem Wortlaut der Gewerbeordnung. Vgl. oben § 11¹⁷.

² Gew.O. §§ 29—54.

liche Funktion, deshalb sind alle Berechtigungen, welche dem Fiskus, d. h. dem Staat als Privatrechtssubjekt oder aus privatrechtlichen Titeln, sowie einzelnen Privatpersonen, Korporationen oder Instituten zustanden, aufgehoben worden³. Der Beginn eines genehmigungspflichtigen Gewerbes oder die Errichtung einer genehmigungspflichtigen Anlage durch eine Person, die sich nicht im Besitze der erforderlichen Genehmigung befindet, hat Strafe zur Folge und berechtigt die Polizeibehörde zur zwangsweisen Verhinderung des Gewerbebetriebes.

Andere Gewerbe und gewerbliche Anlagen können zwar von jedermann betrieben oder errichtet werden, aber den Polizeibehörden stehen gewisse Verbotensrechte zu. Die Wirkung eines solchen Verbotes ist die Verpflichtung des davon Betroffenen zur Einstellung des Gewerbebetriebes. Eine Weigerung hat Strafe zur Folge und begründet das Recht der Polizeibehörde, die Fortsetzung des Betriebes zwangsweise zu verhindern.

Den Behörden steht ferner die Befugnis zu, gewisse Personen zum Betrieb eines Gewerbes anzustellen. Durch einen derartigen Akt werden andere Personen an der Ausübung desselben Gewerbebetriebes nicht verhindert. Hier liegt also keine Beschränkung der Befugnis zum Gewerbebetrieb vor; die von der Behörde angestellten Personen werden durch diese Anstellung nur mit einer öffentlichen Autorisation für ihren Gewerbebetrieb versehen.

I. Gegenstand der polizeilichen Beschränkungen sind zunächst die gewerblichen Anlagen⁴. Gewerbliche Anlagen sind alle Vorrichtungen, die zur Erzeugung von gewerblichen Produkten dienen, bloße Niederlagen gewerblicher Produkte fallen dagegen nicht unter diesen Begriff.

Die gewerblichen Anlagen unterliegen zum Teil einer Genehmigungspflicht, zum Teil polizeilichen Verbotensrechten.

1. Genehmigungspflichtig sind:

a) gewisse Anlagen, die durch die örtliche Lage oder die Beschaffenheit der Betriebsstätte für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke oder für das Publikum überhaupt erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen herbeiführen können. Die Genehmigungspflicht beschränkt sich auf die im Gesetz ausdrücklich aufgeführten Anlagen⁵. Der Umstand, daß

³ Gew.O. § 7 Ziff. 5.

⁴ Rommel-Loening, Art. gewerbliche Anlagen, H. d. St. 4, 1069.

⁵ Genehmigungspflichtig sind nach Gew.O. § 16: Schießpulverfabriken, Anlagen zur Feuerwerkerei und zur Bereitung von Zündstoffen aller Art, Gasbereitungs- und Gasbewahrungsanstalten, Anstalten zur Destillation von Erdöl, Anlagen zur Bereitung von Braunkohlenteer, Steinkohlenteer und Koaks, sofern sie außerhalb der Gewinnungsorte des Materials errichtet werden, Glas- und Rußhütten, Kalk-, Ziegel- und Gipsöfen, Anlagen zur Gewinnung roher Metalle, Röstöfen, Metallgießereien, sofern sie nicht bloße Tiegelgießereien sind, Hammerwerke, chemische Fabriken aller Art, Schnellbleichen, Firnisssiedereien, Stärkefabriken, mit Ausnahme der Fabriken zur Bereitung von Kartoffelstärke, Stärkesirupsfabriken, Wachstuch-, Darmsaiten-, Dachpappen- und Dachfilzfabriken, Leim-, Tran- und Seifensiedereien, Knochenbrennereien, Knochenbarren, Knochen-

eine andere Anlage ebenfalls mit Nachteilen, Gefahr oder Belästigung für das Publikum verbunden ist, macht sie nicht ohne weiteres genehmigungspflichtig. Wohl aber steht dem Bundesrat die Befugnis zu, das Verzeichnis der genehmigungspflichtigen Anlagen, je nach Eintritt oder Wegfall der gedachten Voraussetzung, abzuändern⁶, d. h. neue Anlagen hinzuzufügen oder für in demselben aufgeführte die Konzessionspflicht zu beseitigen. Eine solche Bundesratsverordnung bedarf der Genehmigung des nächstfolgenden Reichstages. Sie tritt außer Kraft, sobald die Genehmigung verweigert ist, eventuell mit Schluß der nächsten Reichstagsession, falls ein ausdrücklicher Beschluß über sie nicht stattgefunden hat:

b) die Dampfkessel⁷.

Für die Genehmigung der zuerst erwähnten Anlagen ist ein kontradiktorisches Verfahren vorgeschrieben⁸. Das Unternehmen wird öffentlich bekannt gemacht mit der Aufforderung, etwaige Einwendungen gegen die Anlage binnen einer gesetzlich bestimmten Frist anzubringen. Nach Ablauf dieser Frist tritt eine Prüfung durch die Behörde ein, wobei gewisse Gesichtspunkte von Amts wegen, andere nur auf Grund von Einwendungen, die durch die Beteiligten vorgebracht werden, zu berücksichtigen sind. Von Amts wegen zu berücksichtigen ist die Frage, ob die Anlage erhebliche Gefahren, Nachteile oder Belästigungen für das Publikum herbeiführen könne. Von Amts wegen zu berücksichtigen sind ferner alle Vorschriften öffentlichrechtlicher Natur, insbesondere die bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften, sowie die Anordnungen zum Schutze der Arbeiter. Dagegen dürfen die besonderen Nachteile, Gefahren und Belästigungen, welche die Anlage für die Bewohner der benachbarten Grundstücke zur Folge hat, nur dann berücksichtigt werden, wenn sie von diesen im Verfahren geltend gemacht worden sind. Einwendungen dieser

kochereien und Knochenbleichen, Zubereitungsanstalten für Tierhaare, Talgschmelzen, Schlächtereien, Gerbereien, Abdeckereien, Poudretten- und Düngerpulverfabriken, Stauanlagen für Wassertriebwerke, Hopfenschwefeldörren, Asphaltkochereien und Pechsiedereien, soweit sie außerhalb der Gewinnungsorte des Materials errichtet werden, Strohpapierstofffabriken, Darmzubereitungsanstalten, Fabriken, in welchen Dampfkessel oder andere Blechgefäße durch Vernieten hergestellt werden, Kalifabriken und Anstalten zum Imprägnieren von Holz mit erhitzten Teerölen, Kunstwollefabriken und Anlagen zur Herstellung von Zelluloid, Dégrasfabriken, Fabriken, in welchen Röhren aus Blech durch Vernieten hergestellt werden, Anlagen zur Erbauung eiserner Schiffe, zur Herstellung eiserner Brücken und sonstiger eiserner Baukonstruktionen, die Anlagen zur Destillation oder zur Verarbeitung von Teer- und Teerwasser, die Anlagen, in welchen aus Holz oder ähnlichem Fasermaterial auf chemischem Wege Papierstoff hergestellt wird (Zellulosefabriken), Anlagen, in welchen Aluminpapier hergestellt wird, Anstalten zum Trocknen und Einsalzen ungerberter Tierfelle, Verbleiungs- Verzinnungs- und Verzinkungsanstalten, Anlagen zur Herstellung von Gußstahlkugeln mittelst Kugelschrotmühlen (Kugelfräsmaschinen), Anlage zur Herstellung von Zündschnuren und von elektrischen Zündern.

⁶ Gew.O. § 16 Abs. 2.

⁷ Gew.O. § 24.

⁸ Gew.O. §§ 17-22.

Art können entweder rechtlicher, d. h. privatrechtlicher Natur sein, oder sich lediglich auf Gesichtspunkte der Billigkeit stützen. Bei Einwendungen rechtlicher Natur ist zu unterscheiden, ob sie auf einem besonderen privatrechtlichen Titel oder auf allgemeinen Rechtsgrundsätzen beruhen. Einwendungen auf Grund eines besonderen Rechtstitels, namentlich auf Grund von Servituten unterliegen gerichtlicher Entscheidung und sind daher auf den Rechtsweg zu verweisen⁹. Das Verwaltungsverfahren nimmt zwar ungeachtet der gerichtlichen Verhandlung seinen Fortgang. Durch die Genehmigung der Verwaltungsbehörde wird aber in diesem Falle nur festgestellt, daß ihrerseits keine Bedenken gegen die Anlage bestehen¹⁰. Die Herstellung oder Inbetriebsetzung darf erst nach gerichtlicher Entscheidung erfolgen; und im Falle des Zuwiderhandelns besitzt das Gericht, wenn es ihre Unzulässigkeit ausspricht, die Befugnis, die zwangsweise Wegräumung oder die Einstellung anzuordnen¹¹. Einwendungen auf Grund allgemeiner Rechtsregeln, insbesondere auf Grund der Vorschriften des sog. Nachbarrechtes sind dagegen im Verwaltungsverfahren vollständig zu erledigen. Wird die Anlage trotz derartiger Einwendungen von der Verwaltungsbehörde genehmigt, so ist zwar die nachträgliche Beschreitung des Rechtsweges noch gestattet, aber die Privatklage kann in diesem Falle nicht auf die Einstellung des Gewerbebetriebes, sondern nur auf Herstellung von Einrichtungen, welche die benachteiligende Einwirkung ausschließen und, wenn solche Einrichtungen unzulässig oder mit einem gehörigen Betriebe des Gewerbes unvereinbar sind, auf Schadloshaltung gerichtet werden¹². Einwendungen endlich, die auf Gesichtspunkten der Billigkeit beruhen, sind lediglich von der Verwaltungsbehörde zu entscheiden.

Den Abschluß des Verfahrens bildet der Bescheid der Behörde. Er muß schriftlich ausgefertigt und dem Unternehmer und dem Widersprechenden eröffnet werden. Seinem Inhalte nach kann er die Genehmigung erteilen oder versagen. Die Erteilung ist unbedingt oder unter Bedingungen möglich. Im Falle der bedingten Erteilung oder der Versagung muß der Bescheid mit Gründen versehen sein.

Die Kosten des Verfahrens fallen dem Unternehmer, die durch

⁹ Gew.O. § 19, insbes. B.G.B. §§ 906, 907, auch E.G. z. B.G.B. Art. 124.

¹⁰ Die unverzügliche Ausführung der baulichen Anlagen, nicht die Eröffnung des Betriebes, kann dem Unternehmer auf seine Gefahr unbeschadet des Rekursverfahrens gestattet werden, wenn er es vor Schluß der Erörterungen beantragt. Wird ihm die Genehmigung endgültig versagt, so sind die ausgeführten Bauwerke auf seine Kosten zu beseitigen. — Gew.O. § 19a.

¹¹ Diesem Grundsatz steht die Bestimmung des § 26 Gew.O., daß eine Privatklage gegenüber einer mit obrigkeitlicher Genehmigung errichteten gewerblichen Anlage niemals auf Einstellung des Betriebes gerichtet werden dürfe, nicht entgegen, denn sie bezieht sich nur auf den Fall, wo die bestehenden Rechte d. h. Vorschriften des objektiven Rechts, nicht aber auf den Fall, wo subjektive Rechtstitel eine solche Klage gewähren.

¹² Über Rechtsprechung und Verwaltungspraxis ausführlich Landmann 175 S. 186.

unbegründete Einwendungen erwachsenen Kosten dem Widersprechenden zur Last¹³.

Bei der Genehmigung der Dampfessel findet kein kontradiktorisches Verfahren, sondern nur eine Prüfung der Anlage durch die Behörde statt¹⁴. Hierbei sind die allgemeinen bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften und auch die besonderen Anordnungen zu beobachten, die der Bundesrat über die Anlage von Dampfesseln erlassen hat. Die Genehmigung kann unbedingt erteilt oder von der Herstellung bestimmter Vorkehrungen und Einrichtungen abhängig gemacht werden. Bevor der Kessel in Betrieb genommen wird, ist zu untersuchen, ob die Ausführung den Bestimmungen der erteilten Genehmigung entspricht. Diese Vorschriften gelten für bewegliche Dampfessel und für solche, die einen bestimmten Standort haben.

Die Wirkung der Genehmigung ist die Berechtigung zur Ausführung und zum Betrieb der Anlage. Der Betrieb einer Anlage, welche den Bestimmungen der Genehmigung gemäß errichtet ist, kann nur aus bestimmten, gesetzlich feststehenden Gründen untersagt werden, nämlich: 1. aus Gründen des öffentlichen Wohles gegen Entschädigung durch eine Verfügung der Verwaltungsbehörde, 2. wegen eines entgegenstehenden privatrechtlichen Rechtstitels durch gerichtliche Entscheidung. Dagegen ist eine ohne Genehmigung errichtete genehmigungspflichtige Anlage oder eine solche, bei der wesentliche Bedingungen der Genehmigung nicht berücksichtigt sind, eine widerrechtliche. Ihre Herstellung ist mit Geldstrafe bis zu 300 Mark, im Unvermögensfalle mit Haft bedroht¹⁵. Außerdem hat die Polizeibehörde die Befugnis, die Wegschaffung der Anlage, die Herstellung eines den Bedingungen entsprechenden Zustandes oder die Außerbetriebsetzung anzuordnen¹⁶. Die Voraussetzung dieser Befugnis ist der rechtswidrige, also strafbare Zustand der Anlage, dagegen nicht ein rechtskräftiges strafgerichtliches Urteil. Die Wegräumung, Änderung oder Außerbetriebsetzung der Anlage kann dem Besitzer unter Androhung einer Geldstrafe aufgegeben, eventuell durch unmittelbare Anwendung von Zwang bewirkt werden.

Die Genehmigung ist keine persönliche, sondern eine sachliche. Es bedarf daher keiner Erneuerung, wenn die Anlage auf eine andere Person übergeht. Dagegen ist eine neue Genehmigung erforderlich, wenn eine Veränderung der Betriebsstätte oder eine wesentliche Änderung in dem Betrieb vorgenommen wird. Dies gilt auch für Anlagen, die bereits vor Erlaß des Gesetzes bestanden haben. Bewegliche Dampfessel dürfen jedoch, da sie ohne feste Betriebsstätte genehmigt sind, an jedem Orte des Reichsgebietes in Betrieb gesetzt werden. Für die Genehmigung der Veränderungen sind dieselben Vorschriften maßgebend, die für die Genehmigung

¹³ Gew.O. § 22.

¹⁴ Gew.O. § 24.

¹⁵ Gew.O. § 147 Abs. 1 Nr. 2 vgl. mit § 24.

¹⁶ Gew.O. § 147 Abs. 3.

neuer Anlagen gelten; doch kann von der öffentlichen Bekanntmachung unter Umständen Abstand genommen werden¹⁷.

Die Genehmigung erlischt: 1. wenn die genehmigende Behörde eine Frist für Beginn oder Ausführung der Anlage oder Beginn des Gewerbebetriebes festgesetzt hat und der, dem die Genehmigung erteilt ist, sie nutzlos verstreichen läßt, 2. mit Ablauf eines Jahres seit Erteilung der Genehmigung, wenn der Inhaber von ihr bis dahin keinen Gebrauch gemacht, d. h. die Herstellung der Anlage noch nicht begonnen hat, 3. wenn der Gewerbebetrieb während eines Zeitraumes von drei Jahren eingestellt gewesen ist. Die Frist kann jedoch in allen diesen Fällen von der Behörde verlängert werden. Sie muß bei allen genehmigungspflichtigen Anlagen mit alleiniger Ausnahme der Dampfkessel verlängert werden, wenn wegen einer durch Erbfall oder Konkurserklärung entstandenen Ungewißheit über das Eigentum an einer Anlage oder, infolge höherer Gewalt, der Betrieb entweder gar nicht oder nur mit erheblichem Nachteile für den Inhaber oder Eigentümer der Anlage stattfinden kann¹⁸.

Die Reichsgewerbeordnung gestattet, daß außer den von ihr selbst aufgestellten Beschränkungen gewerblicher Anlagen noch andere durch Landesgesetzgebung, Polizeiverordnung oder Ortsstatut eingeführt werden¹⁹. Solche Beschränkungen sind: 1. Über Stauanlagen für Wassertriebwerke ist die Landesgesetzgebung befugt, neben den in der Gewerbeordnung enthaltenen allgemeinen gewerbepolizeilichen Vorschriften noch besondere Anordnungen zu erlassen²⁰. 2. Die Anlage und Benutzung von Privatschlächtereien darf für solche Orte, in denen öffentliche Schlachthäuser in genügendem Umfange vorhanden sind, durch die Landesgesetzgebung untersagt werden²¹. 3. Landesrechtliche Vorschriften, durch die gewerbliche Anlagen in einzelnen Ortsteilen gar nicht oder nur unter Beschränkungen zugelassen werden, finden auch auf die im § 16 erwähnten Betriebe Anwendung²². 4. Die höheren Verwaltungsbehörden endlich sind befugt, durch Polizeiverordnung Bestimmung darüber zu treffen, welche Entfernung durch Wind bewegte Triebwerke von benachbarten fremden Grundstücken oder von öffentlichen Wegen inne zu halten haben²³.

¹⁷ Gew.O. § 25.

¹⁸ Gew.O. §§ 49, 50.

¹⁹ Gew.O. §§ 23, 28.

²⁰ Gew.O. § 23 Abs. 1.

²¹ Gew.O. § 23 Abs. 2. Die Worte „für solche Orte, in welchen“ sind umgeändert durch die Novelle vom 30. Juni 1900 in „in solchen Orten, für welche“, wodurch die ausschließliche Benutzung von Schlachthäusern in Nachbarorten ermöglicht ist. Zum Teil schon vor, meist aber im Anschluß an diese Bestimmung sind zahlreiche Landesgesetze über öffentliche Schlachthäuser ergangen. Diese überlassen das Verbot der Privatschlächtereien, sowie die Einführung einer obligatorischen Vieh- und Fleischschau der ortstatutarischen Festsetzung, so in Preußen (G. vom 18. März 1868), Sachsen (G. vom 11. Juli 1876) und in den thüringischen Staaten, in Braunschweig, Lübeck, Bremen u. a. Vgl. Esser, Art. Schlachthaus R.L. 3, 579; Jolly, Art. Schlachthaus W. 1 2, 420; Fränkel, Art. Schlachthäuser H. d. St. 7, 300. — Reichsfleischschau-gesetz vom 3. Juni 1900 (R.G.Bl. S. 57).

²² Gew.O. § 23 Abs. 3.

²³ Gew. O. § 28.

2. Die polizeilichen Verbotungsrechte²⁴, die für gewerbliche Anlagen bestehen, haben nur ihren Betrieb, nicht ihr Bestehen zum Gegenstande. Es kann durch polizeiliche Verfügung niemals die Wegräumung der Anlage, sondern immer nur die Einstellung des Betriebes angeordnet werden. Die Anordnung einer solchen Einstellung des Betriebes durch die Polizeibehörde ist aber in zwei Fällen zulässig:

a) Der Betrieb einer jeden Anlage, gleichgültig ob sie genehmigungspflichtig ist oder nicht, ob sie vor oder nach Erlaß der Gewerbeordnung entstanden, kann wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl untersagt werden²⁵. In diesem Falle muß jedoch dem Besitzer für den erweislichen Schaden Ersatz geleistet werden. Die Pflicht zur Entschädigung hat der Staat. Die Untersagung hat also in diesem Falle den Charakter einer Enteignung. Nur bei solchen vor Verkündigung der Gewerbeordnung errichteten Anlagen, bei welchen der Widerruf der Genehmigung ausdrücklich vorbehalten ist, fällt die Pflicht zur Entschädigung fort. Dagegen ist nach dem Inkrafttreten der Gewerbeordnung die Genehmigung einer Anlage unter Vorbehalt überhaupt nicht mehr zulässig, und auch ein derartiger Vorbehalt, der in der Zeit von der Verkündigung bis zum Inkrafttreten des Gesetzes gemacht worden ist, äußert keine rechtlichen Wirkungen. Die Entscheidung über die Einstellung des Betriebes erfolgt endgültig im Verwaltungsverfahren; wegen der Entschädigung steht der Rechtsweg offen.

b) Der Betrieb solcher gewerblicher Anlagen, die ungewöhnliches Geräusch verursachen, kann untersagt oder beschränkt werden, wenn in der Nähe der Betriebsstätte öffentliche Gebäude, Kirchen, Schulen, Krankenhäuser oder Heilanstalten²⁶ vorhanden sind, deren bestimmungsmäßige Benutzung durch den Gewerbebetrieb eine erhebliche Störung erleidet²⁷. Zu diesem Zwecke ist dem Unternehmer die Verpflichtung auferlegt, sofern die Anlagen nicht genehmigungspflichtig sind, ihre Errichtung oder Verlegung bei der Ortspolizeibehörde anzuzeigen. Wegen einer derartigen Untersagung braucht keinerlei Entschädigung geleistet zu werden. Die Befugnis, das Verbot oder die Beschränkung anzuordnen, steht formell der Ortspolizeibehörde zu, diese hat jedoch hierüber stets die materielle Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde einzuholen. Wird die Anzeige ordnungsmäßig erstattet, so kann die Untersagung nur unmittelbar nach erfolgter Anzeige geschehen. Ein späteres Verbot darf nur in dem unter 1. erwähnten Verfahren, also gegen Ent-

²⁴ Mayer 2, 352^s; Biermann, Privatrecht u. Polizei in Preußen. 1897. S. 44; Neukamp, Verw. Arch. 5, 223.

²⁵ Gew.O. §§ 51 und 52. Vgl. Meyer-Anschütz § 222; Landmann § 51²; O. Mayer, Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht 1905; Molitor, Über die Haftung des Staates bei Verletzung von Privat-rechten, Arch. f. öff. R. 20, 265; Hörle, Die Beeinträchtigung des Eigentums durch gewerbliche Anlagen nach dem B.G.B. und der Gew.O. (§§ 906, 907 B.G.B.; § 26, 51 Gew.O.) Verw.-Arch. 10, 366.

²⁶ Auch Privatanstalten vgl. Gew.O. § 30 Abs. 1.

²⁷ Gew.O. § 27.

schädigung, erlassen werden. Ist die Anzeige unterblieben, so steht der Polizeibehörde die Befugnis zu, auch in einem späteren Zeitpunkt den Betrieb zu untersagen. Strafbestimmungen für denjenigen, der das Verbot übertritt, sind in der Gewerbeordnung nicht enthalten; die Einstellung des Betriebes kann aber im Wege des polizeilichen Zwangsverfahrens, namentlich auch durch Androhung von Geldstrafen, herbeigeführt werden.

II. Polizeilichen Beschränkungen unterliegt ferner der persönliche Betrieb gewisser Gewerbe²⁸. Diese äußern sich in Genehmigungen (A) und Untersagungen (B). An dieser Stelle sind auch die Anstellungsrechte (C) zu erwähnen, welche den Verwaltungsbehörden für einzelne Gewerbetreibende zustehen, obwohl sie eine unmittelbare Beschränkung des Gewerbebetriebes nicht enthalten.

A. Genehmigungen. 1. Einer Approbation bedürfen Apotheker²⁹ und die Personen, die sich als Ärzte³⁰ oder mit

²⁸ Die Gewerbeordnung verwendet die Ausdrücke Genehmigung, Approbation, Erlaubnis und Konzession. Von Konzessionen ist nur bei Anstalten die Rede. Vgl. Anm. 1.

²⁹ Zum Betriebe des Apothekergewerbes ist nach dem im Deutschen Reiche geltenden Rechte erforderlich:

1. Die allgemeine Befähigung zur Ausübung des Apothekergewerbes. Diese wird durch Approbation erlangt, die auf Grund eines Nachweises der Befähigung erteilt wird (Gew.O. § 29). Die Approbationen sind für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches wirksam. Die Bestimmungen über die Behörden, die zur Erteilung der Approbation befugt sind, sowie die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung erläßt der Bundesrat (Bek. vom 18. Mai 1904, die Prüfungen für Apotheker betreffend. [Z.BI. 1904. S. 150]). Zur Erteilung der Approbation sind befugt die Zentralbehörden der Bundesstaaten, die eine oder mehrere Landesuniversitäten besitzen, das herzoglich braunschweigische Ministerium und das Ministerium für Elsaß-Lothringen. Voraussetzung der Approbation ist das Bestehen der pharmazeutischen Prüfung, die bei einer deutschen Universität, dem collegium Carolinum in Braunschweig oder den technischen Hochschulen in Karlsruhe, Stuttgart und Darmstadt abgelegt werden kann. Im übrigen sind für die Approbationen der Apotheker dieselben Grundsätze maßgebend, die für die Approbationen der Ärzte gelten.

2. Die spezielle Berechtigung zum Betrieb einer bestimmten Apotheke. Über diese Berechtigung bestehen keinerlei reichsgesetzliche Vorschriften; es sind dafür die Bestimmungen des Landesrechtes maßgebend. Nach denselben beruhen die Berechtigungen zum Teil auf Realprivilegien, zum Teil auf Konzessionen. Letztere sind rein persönlich verliehen, so daß sie mit dem Tode der konzessionierten Person erlöschen, oder vererblich und veräußerlich.

Die Ausübung des Apothekergewerbes unterliegt den allgemeinen Vorschriften der Gewerbeordnung über den Gewerbebetrieb. (Die Gew.O. findet nach den Bestimmungen des § 6 nur auf die Errichtung und Verlegung der Apotheken keine Anwendung.) Über den Verkauf von Arzneiwaren bestehen in zwei Beziehungen besondere Vorschriften: 1. der Verkauf und das Feilhalten gewisser Waren ist nur den Apothekern gestattet. Die Bestimmung, welche Waren dies sind, erfolgt durch kaiserliche Verordnung. 2. Die Apotheker sind verpflichtet, gewisse Arzneimittel in bestimmter Quantität und Qualität vorrätig zu haben und Medikamente in vorgeschriebener Weise zu bereiten. Die Bestimmungen darüber enthält das auf Beschlüssen des Bundesrates beruhende Arzneibuch für das Deutsche Reich (Pharmacopoea Germanica).

Für den Gewerbeverkehr der Apotheker können von den Zentralbehörden der Bundesstaaten Taxen festgestellt werden (Gew.O. § 80. — Arzntaxe vom 23. Febr. 1905. — Über die rechtliche Bedeutung der Taxen vgl. unten § 66. III). Diese Taxen dürfen sich auf alle Waren erstrecken, die den spezifischen

gleichbedeutendem Titel bezeichnen oder durch den Staat oder eine Gemeinde als solche anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden sollen. Seeschiffer, Seesteuerleute, Maschi-

Charakter von Apothekerwaren haben, d. h. auf diejenigen, deren Verkauf den Apothekern ausschließlich gestattet ist und auf diejenigen, welche die Apotheker zu führen verpflichtet sind. Die Taxen haben den Charakter von Maximalsätzen; die Apotheker dürfen keine höheren Beträge fordern als die Taxen enthalten. dagegen ist eine Ermäßigung durch Vereinbarung gestattet. Sie haben ferner den Charakter von Normalsätzen, d. h. die Käufer sind verpflichtet, die in den Taxen festgestellten Summen als Preis der entnommenen Waren zu zahlen, wenn eine anderweitige Vereinbarung unter den Kontrahenten nicht stattgefunden hat.

Die Apotheken unterliegen der staatlichen Aufsicht und einer periodisch wiederkehrenden Revision durch vom Staate bestellte Revisoren. Die Wahrnehmung der Standes- und Berufsinteressen erfolgt durch

Apothekerkammern.

³⁰ Nach den Bestimmungen der Gewerbeordnung ist die Ausübung der Heilkunde jedermann gestattet, das durch die früheren Strafgesetzbücher aufgestellte Verbrechen der Medizinalpuscherei also aufgehoben. Die Behandlung eines Kranken durch eine Person ohne medizinische Bildung ist an und für sich nicht strafbar. Allerdings kann sich jemand der fahrlässigen Tötung oder Körperverletzung schuldig machen, wenn er, ohne im Besitz der notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten zu sein, eine erkrankte Person behandelt und durch Fehler bei der Behandlung den Tod oder eine Gesundheitsbeschädigung derselben herbeiführt.

Einer Approbation bedürfen die Personen, die sich als Ärzte (Wundärzte, Augenärzte, Geburtshelfer, Zahnärzte) oder mit gleichbedeutenden Titeln bezeichnen wollen. Die Approbation ist eine Verfügungsverfügung, durch welche den Approbierten die Erlaubnis erteilt wird, sich als Arzt zu bezeichnen. Nur approbierte Personen dürfen seitens eines Staates oder einer Gemeinde, d. h. eines Kommunalverbandes mit amtlichen Funktionen betraut werden. Personen, die, ohne approbiert zu sein, sich als Arzt bezeichnen oder sich einen ähnlichen Titel beilegen, durch welchen der Glaube erweckt wird, der Inhaber sei eine geprüfte Medizinalperson, werden mit Geldstrafe bis zu 300 Mark, im sei eine geprüfte Medizinalperson, werden mit Geldstrafe bis zu 300 Mark, im Unvermögensfalle mit Haft bestraft (Gew.O. § 147 Nr. 3). Die Frage, ob der angenommene Titel geeignet war, den Glauben zu erwecken, der Inhaber sei eine im Inlande geprüfte Medizinalperson, ist im einzelnen Falle nach richterlichem Ermessen zu entscheiden. Die Approbation wird auf Grund eines Nachweises der Befähigung erteilt; dieser Nachweis wird erbracht durch vollständiges Bestehen der ärztlichen Prüfung, der die Ablegung der ärztlichen Vorprüfung vorherzugehen hat, und durch Erfüllung der Bestimmungen über das praktische Jahr. Die Zulassung zu den Prüfungen und zum praktischen Jahr, sowie zur Approbation ist zu versagen, wenn schwere strafrechtliche oder sittliche Verfehlungen vorliegen. Die Entscheidung darüber erfolgt durch die Zentralbehörde und ist verbindlich für alle anderen Zentralbehörden. Der Bundesrat hat durch eine Verordnung die Behörden bestimmt, die befugt sind, Approbationen zu erteilen, sowie die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung zu erlassen. Eine reichsgesetzliche Beschränkung ist dem Bundesrat insofern auferlegt, als die Approbation von der vorherigen akademischen Doktorpromotion nicht abhängig gemacht werden darf. Nach den jetzt maßgebenden Bestimmungen sind zur Erteilung der Approbation die Zentralbehörden der Bundesstaaten, welche eine oder mehrere Landesuniversitäten haben, und das Ministerium für Elsaß-Lothringen befugt. Dem Bundesrat ist ferner vorbehalten, festzusetzen, unter welchen Voraussetzungen Personen wegen wissenschaftlich erprobter Leistungen von der vorgeschriebenen Prüfung ausnahmsweise zu entbinden sind (Gew.O. § 29).

Die Approbation gilt für das ganze Reichsgebiet. Wer die Approbation erlangt hat, kann innerhalb des Reiches an jedem Orte sich niederlassen und daselbst unter der Bezeichnung „Arzt“ ärztliche Praxis ausüben. Die Ausübung der Heilkunde im Umherziehen ist nicht freigegeben, sondern aus-

schließlich den approbierten Ärzten vorbehalten (Gew.O. § 56a). Den approbierten Ärzten stehen die Personen gleich, welche vor Verkündigung der Gewerbeordnung die Berechtigung zum Gewerbebetrieb als Ärzte erlangt haben. In den nahe der Grenze gelegenen Ortschaften werden kraft völkerrechtlicher Verträge auch Ärzte des Nachbarstaates zugelassen. Die allgemeinen Vorschriften über die Ausübung des Gewerbebetriebes, z. B. die Bestimmungen über die Anzeigepflicht, finden auf Ärzte keine Anwendung (Gew.O. § 6).

Approbationen für Spezialfächer werden im allgemeinen nicht mehr erteilt. Wer die Approbation als Arzt erlangt hat, ist befugt, sich sowohl als Arzt für innere Krankheiten wie als Chirurg, als Augenarzt und als Geburtshelfer zu bezeichnen. Nur die Zahnärzte bilden eine besondere Klasse der Ärzte, für die eine besondere Prüfung vorgeschrieben ist (Bek., betr. die Prüfung der Zahnärzte, vom 15. März 1909 [Z.BI. S. 85]).

Eine Entziehung der Approbation ist zulässig: 1. wenn sich später herausstellt, daß die notwendigen Voraussetzungen bei ihrer Erteilung nicht vorhanden waren, also wenn die Unrichtigkeit der Nachweise dargetan wird, auf Grund deren sie erteilt wurde, 2. wenn dem Approbierten die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen werden, für die Dauer des Ehrenverlustes (Gew.O. § 53).

Hinsichtlich der Ausübung ihres Berufes unterliegen die Ärzte keinen Beschränkungen. Die landesgesetzlichen Bestimmungen, die ihnen unter Androhung von Strafen einen Zwang zu ärztlicher Hilfe auferlegten, sind aufgehoben (Gew.O. § 144). Nur bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr kann der Arzt durch die Polizeibehörde zur Hilfeleistung aufgefordert werden und muß dieser Aufforderung Folge leisten, sofern er dazu ohne erhebliche eigene Gefahr imstande ist (R.Str.G.B. § 360 Nr. 10). Auch die Bezahlung der Ärzte für ihre Leistungen unterliegt der freien Vereinbarung. Von den Zentralbehörden können zwar Taxen festgesetzt werden, aber diese haben keine zwingende Kraft, sondern dienen nur als Norm für streitige Fälle in Ermangelung einer Vereinbarung (Gew.O. § 80). Die vor dem Inkrafttreten der Gewerbeordnung eingeführten Taxen sind auch nach dem Erlaß derselben als fortbestehend anzusehen.

Nachdem die besondere Klasse der Wundärzte aufgehört hatte zu bestehen, ist in einzelnen Staaten in den Heildienern (Badern) ein ärztliches Hilfspersonal für chirurgische Dienstleistungen geschaffen worden. Gemäß der Reichsgewerbeordnung bestehen keine besonderen Erfordernisse für die Ausübung der Heilkunde; die Vornahme chirurgischer Tätigkeiten, die Ausübung der sogenannten kleinen Chirurgie kann niemand verwehrt werden. Allerdings hat man Prüfungen in den einzelnen Staaten auch nach Erlaß der Gewerbeordnung beibehalten; dieselben haben aber nur die Bedeutung, daß sie dem Geprüften eine Legitimation über seine Ausbildung und Befähigung gegenüber dem Publikum gewähren, nicht mehr die Bedeutung, daß sie ihm die ausschließliche Berechtigung geben, chirurgische Verrichtungen vorzunehmen.

Die Wahrnehmung der ärztlichen Standes- und Berufsinteressen erfolgt durch Ärztekammern.

Die Sorge des Staates für die Heilung der Tierkrankheiten äußert sich auch in der Sorge für das tierärztliche Personal. Die jetzt maßgebenden Bestimmungen über Tierärzte beruhen auf den Vorschriften der Reichsgewerbeordnung und sind denen für die Ärzte durchaus analog. Die Ausübung der Tierheilkunde ist freigegeben; die Personen jedoch, die sich als Tierärzte oder mit einem gleichbedeutenden Titel bezeichnen oder seitens des Staates oder einer Gemeinde als solche anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden sollen, bedürfen einer Approbation, die auf Grund eines Nachweises der Befähigung erteilt wird (Gew.O. § 29). Die näheren Vorschriften hierüber erläßt der Bundesrat. (Bek., die Prüfung der Tierärzte betr., vom 13. Juli 1889 [Z.BI. S. 42], abg. [§§ 5, 27, 28] durch Bek. vom 26. Juli 1902 [Z.BI. S. 248], wonach vom 1. April 1903 ab nicht mehr das Reifezeugnis für Prima zum tierärztlichen Studium genügt, sondern die Reifeprüfung abgelegt sein muß; ferner abg. [§§ 14, 16] durch Bek. vom 6. Dez. 1905 [Z.BI. S. 385] betr. Prüfung in der Fleischschau.) Danach werden die Approbationen von den Ministerien der Staaten erteilt, die eine oder mehrere tierärztliche Lehranstalten haben, und zwar auf Grund einer an einer derartigen Lehranstalt bestandenen Prüfung.)

nisten der Seedampfschiffe und Lootsen³¹ müssen sich nach der Gewerbeordnung über den Besitz der erforderlichen Kenntnisse durch ein Befähigungszeugnis der zuständigen Verwaltungsbehörde ausweisen³², ebenso Führer von Kraftwagen³³.

2. Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten bedürfen einer Konzession³⁴. Die Konzession ist nur zu versagen: a) wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmens in Beziehung auf die Leitung oder Verwaltung der Anstalt dartun, b) wenn nach den von dem Unternehmer einzureichenden Beschreibungen und Plänen die baulichen und die sonstigen technischen Einrichtungen der Anstalt den gesundheitspolizeilichen Anforderungen nicht entsprechen, c) wenn die Anstalt nur in einem Teile eines auch von anderen Personen bewohnten Gebäudes untergebracht werden soll und durch ihren Betrieb für die Mitbewohner dieses Gebäudes erhebliche Nachteile oder Gefahren hervorrufen kann; d) wenn die Anstalt zur Aufnahme von Personen mit ansteckenden Krankheiten oder von Geisteskranken bestimmt ist und durch ihre örtliche Lage für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke erhebliche Nachteile oder Gefahren hervorrufen kann³⁵. Die erteilte Konzession berechtigt nur zum Betriebe der konzessionierten Anstalt.

3. Schauspielunternehmer³⁶, Personen, die gewerbsmäßig

Die erteilte Approbation berechtigt zur Ausübung der Tierheilkunde unter der Bezeichnung als Tierarzt innerhalb des ganzen Reichsgebietes. Hinsichtlich der Ausübung ihres Berufes unterliegen die Tierärzte keinerlei besonderen Beschränkungen: auch die obrigkeitlich festgesetzten Taxen haben keine zwingende Kraft, sondern dienen nur als Norm für streitige Fälle in Ermangelung spezieller Vereinbarung (Gew.O. § 80).

³¹ Gew.O. § 31.

³² Die Zeugnisse gelten für das ganze Reich, bei Lootsen für das im Zeugnis angeführte Fahrwasser. Die durch Staatsverträge für bestimmte Ströme getroffenen Anordnungen haben ihre Gültigkeit behalten.

³³ R.G. vom 3. Mai 1909 § 2.

³⁴ Gew.O. § 30. — Die Errichtung von staatlichen und kommunalen Anstalten beruht auf besonderen Statuten und Reglements. Auch für die Anstalten von Stiftungen bestehen regelmäßig besondere statutarische Vorschriften. Die Privatanstalten unterliegen staatlicher Beaufsichtigung. — Gesundbrunnen und Bäder können ebenfalls staatliche, kommunale oder private Anstalten sein, ihre Verhältnisse sind durch besondere Reglements geordnet.

³⁵ Über die Fragen c und d sind vor der Erteilung der Konzession die Ortspolizei- und Gemeindebehörden zu hören. Gew.O. § 30 Abs. 2.

³⁶ Gew.O. § 32. — Die Theater (Leuthold, Art. Theaterpolizei W. 1 2, 625; Opet, Art. Theaterrecht H.d.St. 3 7, 1170) haben sich zuerst an den fürstlichen Höfen entwickelt; neben den Hoftheatern sind allmählich städtische und Privattheater entstanden. Diese drei Klassen von Theatern bestehen auch heute noch nebeneinander. Die Tätigkeit der Verwaltung in bezug auf die Theater äußert sich:

a) in der Genehmigung. Sie ist für Schauspielunternehmer, d. h. für Privatpersonen, welche den Betrieb eines Theaters gewerbsmäßig ausüben wollen, erforderlich. Eine fürstliche Hofverwaltung oder eine Stadt, die ein Theater aus eigenen Mitteln errichten und für ihre Rechnung verwalten will, bedarf keiner Genehmigung. Dagegen ist sie auch für diejenigen Privatunternehmer notwendig, die in Hof- oder städtischen Theatern oder mit Unterstützung aus den Mitteln des Hofes oder der Stadt Vorstellungen veranstalten. Überhaupt wird die Genehmigung nicht einem bestimmten Unternehmen,

theatralische Darstellungen veranstalten, bedürfen der Erlaubnis. Diese ist zu versagen, wenn der Nachsuchende den Besitz der zu dem Unternehmen nötigen Mittel nicht nachzuweisen vermag oder wenn die Behörde auf Grund von Tatsachen die Überzeugung gewinnt, daß der Nachsuchende die zu dem beabsichtigten Gewerbebetriebe erforderliche Zuverlässigkeit, insbesondere in sittlicher, artistischer und finanzieller Hinsicht nicht besitzt. Die Erlaubnis gilt nur für das bei ihrer Erteilung bezeichnete Unternehmen. Zum Betriebe eines anderen oder eines wesentlich veränderten Unternehmens bedarf es einer neuen Erlaubnis³⁷.

4. Personen, die Gastwirtschaft, Schankwirtschaft oder Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus betreiben wollen, bedürfen der Erlaubnis³⁸.

Gastwirtschaft ist die gewerbsmäßige Beherbergung von Fremden in einem offenen Lokal, Schankwirtschaft der gewerbsmäßige Verkauf von Getränken zur Verzehrung im Schanklokal, Kleinhandel der gewerbsmäßige Verkauf in kleinen Quantitäten an Käufer, welche das Gekaufte mit sich fortnehmen (sog. Verkauf über die Straße)³⁹. Von diesen Gewerben ist die Gastwirtschaft unbedingt erlaubnispflichtig, ebenso die Schankwirtschaft, gleichgültig, welche Getränke geschänkt werden. Dagegen bedürfen Inhaber bloßer Speisewirtschaften, sowie gewerbsmäßige Vermieter von Zimmern und Schlafstellen keiner Erlaubnis. Der Kleinhandel bedarf der Erlaubnis dann, wenn Spiritus oder Branntwein den Gegenstand desselben bilden. Spiritus ist reiner oder annähernd reiner

sondern dem einzelnen Unternehmer persönlich erteilt. Sie ist zu versagen, d. h. sie muß versagt werden, darf aber auch nur dann versagt werden, wenn der Nachsuchende den Besitz der zu dem Unternehmen nötigen Mittel nicht nachzuweisen vermag, oder wenn die Behörde auf Grund von Tatsachen die Überzeugung gewinnt, daß der Nachsuchende die zu dem Gewerbebetriebe erforderliche Zuverlässigkeit, insbesondere in sittlicher, artistischer und finanzieller Hinsicht nicht besitzt. Über das Vorhandensein der angegebenen Eigenschaften entscheidet die subjektive Meinung der Behörde, für diese subjektive Meinung muß aber eine tatsächliche Unterlage vorhanden sein;

b) in der Theaterzensur, d. h. in dem Recht der Polizei, von den aufzuführenden Stücken vorher Kenntnis zu nehmen und ihre Aufführung oder einzelner Stellen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Sittlichkeit zu untersagen. Die Theaterzensur ist ein Ausfluß des allgemeinen Verbotungsrechtes der Polizeibehörden.

³⁷ Kinematographische Vorstellungen fallen nicht unter die Bestimmungen des § 33a Gew.O., sie sind keine Schaustellungen von Personen oder theatralische Vorstellungen, sondern Vorführungen von Bildern und gehören somit zu den sonstigen Lustbarkeiten des § 33b. — Die Films können vor ihrer Vorführung einer Zensur unterworfen werden. — Der Besuch kinematographischer Vorstellungen durch Kinder kann polizeilich verboten werden. Vgl. hierzu unter eingehender Berücksichtigung der Literatur, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis: Hellwig, Öffentliches Kinematographenrecht. Pr. Verw. Bl. 34, 199.

³⁸ Gew.O. § 33. — Man bezeichnet diese Erlaubnis auch als Schank- oder Wirtschaftskonzession. — G. Meyer-Loening, Art. Schankgewerbe H. d. St. 3, 7, 197.

³⁹ Die Gastwirtschaft wird in der Regel mit dem Ausschank von Getränken verbunden sein, kann aber auch ohne solchen konzessioniert werden. Gastwirt ist, wer ein offenes Lokal zur gewerbsmäßigen Beherbergung von Fremden hält. Vgl. preuß. O.V.G. 16, 354.

Alkohol, Branntwein ein Getränk aus Alkohol und Wasser, das durch Destillation aus gegorenen Flüssigkeiten gewonnen wird. Unter den Begriff des Branntweins fallen auch die Getränke, die überwiegend aus Branntwein bestehen, wie Grog, Punsch, Liqueure usw.⁴⁰.

Die Erteilung der Erlaubnis ist an verschiedene beschränkende Voraussetzungen geknüpft, nämlich:

Sie darf nur

a) nach Anhörung der Ortspolizei- und der Gemeindebehörde erteilt werden, dagegen wird eine solche gutachtliche Äußerung bei Ablehnung des Gesuches nicht erforderlich.

b) Die Erlaubnis muß versagt werden, darf aber auch nur dann versagt werden, wenn 1. entweder gegen den Nachsuchenden Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß er das Gewerbe zur Förderung der Völlerei, des verbotenen Spieles, der Hehlerei oder der Unsittlichkeit mißbrauchen werde, oder: 2. das zum Betriebe des Gewerbes bestimmte Lokal wegen seiner Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen Anforderungen nicht entspricht. Die Ausübung der Schankwirtschaft erfordert demnach eine bestimmte Örtlichkeit, aber nicht notwendig einen geschlossenen Raum, sie kann auch an einem geeigneten Platze im Freien ausgeübt werden⁴¹.

c) Endlich sind die Landesregierungen befugt, zu bestimmen, daß 1. die Erlaubnis zum Ausschänken von Branntwein oder zum Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus allgemein, und 2. die Erlaubnis zum Betriebe der Gastwirtschaft oder zum Ausschänken von Wein, Bier oder anderen nicht unter 1. fallenden geistigen Getränken in Ortschaften mit weniger als 15000 Einwohnern, sowie in solchen Ortschaften mit einer größeren Einwohnerzahl, für welche dies durch Ortsstatut festgesetzt wird, von dem Nachweis eines vorhandenen Bedürfnisses abhängig sein solle. Von dieser Befugnis ist in allen Bundesstaaten Gebrauch gemacht worden⁴².

Die Erteilung der Erlaubnis erfolgt für eine bestimmte Person und ein bestimmtes Lokal. Ihre Erneuerung ist daher sowohl bei einem Wechsel in der Person des Gewerbetreibenden als bei einem Wechsel, einer Vergrößerung oder erheblichen Änderung des Lokales notwendig. In diesen Fällen kann, soweit dies landesrechtlich überhaupt zulässig ist, die Bedürfnisfrage von neuem aufgeworfen werden. Ebenso tritt beim Übergange des Geschäftes in andere Hände eine wiederholte Prüfung der Räume ein. Die Erlaubnis kann auch, wenn das Gesuch darauf gerichtet ist, in beschränkter Weise, z. B. für bestimmte Arten von Getränken, oder vorübergehend erteilt werden. Die Erlaubnis zum Betriebe einer Gastwirtschaft umfaßt auch die zur Schankwirtschaft, die Erlaubnis

⁴⁰ Konsumvereine und andere Vereine unterliegen ebenfalls den Bestimmungen des durch die Novelle von 1896 ergänzten § 33 Gew.O.

⁴¹ Reichsrechtliche Bestimmungen über die zu stellenden Anforderungen bestehen nicht. Über die in einigen Bundesstaaten den Polizeibehörden gegebenen Direktiven vgl. Landmann § 33^b.

⁴² Über die Ausnahmen in Hamburg u. Bremen vgl. Landmann § 33^c. — Preuß. G. vom 14. Sept. 1879; Bayr. V. vom 29. März 1892; Württ. V. vom 9. Nov. 1883; Sächs. V. vom 31. Juli 1879; Bad. V. vom 23. Dez. 1883; Hessen V. vom 22. Sept. 1900; Elsaß-Lothr. V. vom 24. Dez. 1888.

zum Betriebe einer Schankwirtschaft die zum Kleinhandel mit Branntwein und Spiritus.

5. Veranstalter gewisser öffentlicher Aufführungen, bei denen ein höheres Interesse der Wissenschaft oder Kunst nicht obwaltet; hier sind zu unterscheiden ⁴³:

a) Solche Aufführungen, die in einem bestimmten geschlossenen Lokale stattfinden, bedürfen der Erlaubnis nur dann, wenn ihren Gegenstand Singspiele, Gesangs- und deklamatorische Vorträge, Schaustellungen von Personen oder theatralische Vorstellungen bilden. Für die Veranstaltung von bloßer Instrumentalmusik ist also eine Erlaubnis nicht erforderlich. Die Pflicht, die Erlaubnis nachzusuchen, besteht für den Lokalinhaber auch dann, wenn er bereits eine Erlaubnis als Schauspielunternehmer besitzt. Die Erteilung der Erlaubnis ist durch gesetzliche Vorschriften genau geregelt. Sie darf nur versagt werden, muß aber auch dann versagt werden, wenn 1. gegen den Nachsuchenden Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß die beabsichtigten Veranstaltungen den Gesetzen oder guten Sitten zuwiderlaufen werden; 2. das zum Betriebe des Gewerbes bestimmte Lokal wegen seiner Beschaffenheit und Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt; 3. der den Verhältnissen des Gemeindebezirks entsprechenden Anzahl von Personen die Erlaubnis bereits erteilt ist.

b) Aufführungen, die nicht in bestimmten geschlossenen Lokalen, sondern von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen veranstaltet werden, unterliegen der Erlaubnispflicht unbedingt, einerlei, ob sie den Charakter von Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralischen Vorstellungen oder sonstigen Lustbarkeiten haben ⁴⁴. Die Erlaubnis ist in diesem Falle, da ein bestimmter Lokalinhaber nicht besteht, von dem nachzusuchen, der die Lustbarkeit darbieten will. Die Erteilung der Erlaubnis erfolgt durch die Ortspolizeibehörde, und zwar durchaus nach freiem Ermessen.

6. Pfandleihern, Gesindevermietern oder Stellenvermittlern, denen Rückkaufshändler beweglicher Sachen gleichstehen, ist die Erlaubnis zu versagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Nachsuchenden in bezug auf den beabsichtigten Gewerbebetrieb dartun ⁴⁵. Die Landesregierungen sind befugt, außerdem zu bestimmen, daß in Ortschaften, für welche dies durch Ortsstatut festgesetzt wird, die Erlaubnis von dem Nachweis eines vor-

⁴³ Gew.O. § 33a. Vgl. Leuthold, Art. Lustbarkeiten W.¹ 2, 58; Olshausen, Das höhere Kunstinteresse bei Gesangsvorträgen (§ 33 Gew.O.) Verw.Arch. 12, 583; v. Oppen W.¹ Ergb. 2, 144.

⁴⁴ Gew.O. § 33b. — Tanzlustbarkeiten fallen nicht unter Gew.O. § 33b, ihre Abhaltung richtet sich nach landespolizeilichen Bestimmungen. Gew.O. § 33c.

⁴⁵ Das Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910 § 1 bestimmt, daß als Stellenvermittler anzusehen ist, wer gewerbsmäßig 1. die Vermittlung eines Vertrages über eine Stelle betreibt, 2. die Gelegenheit zur Erlangung einer Stelle nachweist und sich zu diesem Zwecke mit Arbeitgebern oder Arbeitnehmern in besondere Beziehungen setzt. Die Erlaubnis, das Gewerbe eines Stellenvermittlers betreiben zu dürfen, ist zu versagen, wenn der Nachsuchende unzuverlässig ist und wenn kein Bedürfnis nach Stellenvermittlern vorliegt

handenen Bedürfnisses abhängig sein solle. Die erteilte Erlaubnis hat nur für den betreffenden Ort Wirksamkeit.

7. Außerdem muß auf Grund reichsrechtlicher Bestimmungen die Erlaubnis nachgesucht werden für die Herstellung und den Vertrieb von Sprengstoffen ⁴⁶, sowie für die Anfertigung und den Vertrieb von Papier, welches dem zur Herstellung von Reichskassenscheinen verwendeten hinsichtlich der besonderen Merkmale gleicht oder ähnlich ist ⁴⁷. Diese Erlaubniserteilungen sind aber nicht gewerbepolizeilicher Natur und nicht durch die Gewerbeordnung festgestellt. Es finden daher auch die Bestimmungen der letzteren, insbesondere über das Verfahren, die Wirkung und die Entziehung der Erlaubnis auf sie keine Anwendung ⁴⁸.

8. Neben den reichsgesetzlich genehmigungspflichtigen Gewerben gibt es noch einige andere, für welche die Genehmigungspflicht auf dem Wege der Landesgesetzgebung eingeführt werden kann ⁴⁹. Dies sind:

a) der Handel mit Giften. Derselbe ist genehmigungspflichtig, wenn die Genehmigung durch eine ausdrückliche landesgesetzliche Vorschrift für notwendig erklärt ist;

b) das Lootsengewerbe. Reichsgesetzlich wird für die Ausübung desselben der Besitz eines Befähigungszeugnisses verlangt; die Landesgesetze haben die Befugnis, außerdem noch eine Genehmigung i. e. S. vorzuschreiben. Bei der Erteilung der letzteren ist nicht bloß die Frage der Befähigung, sondern auch die der persönlichen Zuverlässigkeit und die Bedürfnisfrage als Entscheidungsmoment in Betracht zu ziehen;

c) das Gewerbe der Markscheider.

d) das Hebammengewerbe. Reichsgesetzlich wird für die Ausübung des Hebammenberufes nur ein Prüfungszeugnis gefordert; die Landesgesetze können die Zulassung noch an andere Bedingungen, insbesondere auch an eine Approbation knüpfen ⁵⁰.

⁴⁶ R.G. gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen vom 9. Juni 1884. — Vgl. auch S. 145.

⁴⁷ R.G., betr. den Schutz des zur Anfertigung von Reichskassenscheinen verwendeten Papiers gegen unbefugte Nachahmung, vom 26. Mai 1885.

⁴⁸ Dasselbe gilt für die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb von Auswanderungsunternehmen und deren Agenten, von Privatversicherungen und von Hypothekenbanken.

⁴⁹ Gew.O. § 34 Abs. 3. Durch Bundesratsbeschluß vom 29. Nov. 1894, 17. Mai 1901 und 1. Febr. 1906 sind übereinstimmende Vorschriften über den Verkehr mit Giften erlassen und ein Verzeichnis der Gifte aufgestellt. Die landesrechtlichen Bestimmungen sind danach abgeändert.

⁵⁰ Veit, Art. Hebammen, H. d. St. ³ 5, 420: Hebammen sind Helferinnen bei der normalen Geburt, welche staatlich geprüft und approbiert werden. — Die Ausübung des Hebammengewerbes ohne eine derartige Voraussetzung wird nach den Bestimmungen des § 147 Nr. 1 der Reichsgewerbeordnung bestraft. Im übrigen sind die Vorschriften der Landesgesetze über das Hebammengewerbe in Kraft geblieben, namentlich also die Bestimmungen über die Art der Ausbildung, die Einrichtung der Prüfungen, die Voraussetzungen der Zulassung zur Ausbildung, zur Prüfung und zur Praxis, die Einrichtung besonderer Hebammenbezirke usw.

e. das Hufbeschlaggewerbe. Der Betrieb desselben kann landesgesetzlich von der Beibringung eines Prüfungszeugnisses abhängig gemacht werden. Die Erteilung desselben hat den Charakter einer Approbation; sie berechtigt den Hufschmied zur Ausübung seines Gewerbes im ganzen Reichsgebiet⁵¹.

Die Wirkung der Konzession, Genehmigung und Erlaubnis ist die Befugnis zum Gewerbebetrieb. Wer eins der vorgenannten Gewerbe betreibt, ohne im Besitz der erforderlichen Erlaubnis zu sein, wird mit Geldstrafe bis zu 300 Mark, im Unvermögensfalle mit Haft bestraft⁵². Die Fortsetzung des Betriebes kann polizeilich verhindert werden⁵³; zu diesem Zwecke ist jedoch nur die Anwendung unmittelbaren Zwanges, nicht die Androhung einer Geldstrafe zulässig⁵⁴.

Die Genehmigung erlischt bei einigen der angeführten Gewerbetreibenden, nämlich bei den Unternehmern von Privatkranken-, Privatirren- und Privatentbindungsanstalten, bei Schauspielunternehmern und Personen, die Gast- oder Schankwirtschaft oder Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus betreiben wollen, aus denselben Gründen, aus denen Genehmigungen zur Errichtung gewerblicher

Die Approbation der Hebammen ist demnach nicht wie die der Ärzte und Apotheker eine reichsrechtliche, sondern eine landesrechtliche Einrichtung. Daraus folgt, daß sie im Zweifel nur für das Gebiet des Staates Geltung hat, von dessen Regierung sie ausgeht. (In Preußen [Min. Verf. vom 6. Aug. 1883, Min.Erl. vom 2. Juli 1904], Württemberg [Min.Erl. vom 25. Nov. 1884], Sachsen, Hessen, Elsaß-Lothr. u. a. werden nur die im Lande geprüften Hebammen zugelassen. Ausnahmen auf Gegenseitigkeit beruhend in Bayern und Sachsen, nach Übereinkunft an den Grenzen der Bundesstaaten und an den Reichsgrenzen. Vgl. darüber eingehend: Landmann § 30³). Selbstverständlich bleibt es den einzelnen Staaten unbenommen, auch solche Hebammen bei sich zuzulassen, die in anderen Staaten approbiert sind.

Die Approbationen der Hebammen können zurückgenommen werden, wenn die Unrichtigkeit der Nachweise dargetan wird, auf Grund deren sie erteilt worden sind, oder wenn der Approbierten die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen sind, für die Dauer des Ehrenverlustes (Gew.O. § 53 Abs. 1). Wenn in einem Staate besondere Approbationen nicht erteilt werden, vielmehr jede geprüfte Hebamme auf Grund des Prüfungszeugnisses für befugt gilt, ihren Gewerbebetrieb auszuüben, so findet diese Vorschrift auf die durch die Prüfungszeugnisse begründete Berechtigung analoge Anwendung. Die Zurücknahme der Approbation äußert ebenso wie ihre Erteilung eine Wirkung nur für das betreffende Land.

Die Festsetzung von Taxen für die Hebammen ist nach der Gewerbeordnung nicht zulässig (Gew.O. § 72. Dieser Grundsatz gilt natürlich nur für frei praktizierende Hebammen).

⁵¹ Gew.O. § 30a. Von der erteilten Ermächtigung haben fast alle Staaten Gebrauch gemacht. Preuß. G. vom 18. Juni 1884. Bayr. G. vom 1. März 1884. Sächs. G. vom 16. April 1884. Württ. G. vom 28. April 1885. Bad. G. vom 5. Mai 1884. Hess. G. v. 13. Juni 1885. Elsaß-Lothr. G. vom 5. Mai 1890 u. a.

⁵² Gew. O. § 147.

⁵³ Gew.O. § 15.

⁵⁴ Dies hat das preuß. O.V.G. 5, 278 im Gegensatz zu einer älteren Entscheidung (2, 295) sehr richtig ausgeführt. Hier steht gesetzlich der unerlaubte Gewerbebetrieb unter Strafe, also eine fortdauernde Tätigkeit, welche sich aus einer Reihe von einzelnen Handlungen zusammensetzt; durch die polizeiliche Strafandrohung würde demnach dem Gewerbetreibenden nur die Unterlassung von Handlungen anbefohlen werden, deren Begehung schon gesetzlich mit Strafe bedroht ist, vgl. Landmann § 15³.

Anlagen erlöschen, also: 1. durch Ablauf einer von der Behörde gesetzten Frist, 2. durch Ablauf eines Jahres ohne Beginn des Gewerbebetriebes, 3. durch Einstellung des Gewerbebetriebes in der Zeit von 3 Jahren. Auch in bezug auf die Fristverlängerung gelten gleiche Grundsätze wie bei den gewerblichen Anlagen⁵⁵.

Die Approbationen der Ärzte und Apotheker können nur zurückgenommen werden, wenn die Unrichtigkeit der Nachweise über die Befähigung dargetan wird, auf Grund deren sie erteilt worden sind, oder dem Inhaber der Approbation die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt werden, im letzteren Falle jedoch nur für die Dauer des Ehrenverlustes⁵⁶. Den Seeschiffen, Seesteuerleuten und Maschinisten der Seedampfschiffe kann die Befugnis zur Ausübung ihres Gewerbes dann entzogen werden, wenn sie einen Seeunfall infolge des Mangels solcher Eigenschaften verschuldet haben, die zur Ausübung des Gewerbes erforderlich sind. Diese Entziehung muß von einem Seeamt auf Antrag des Reichskommissars ausgesprochen sein. Gegen die Entscheidung ist Beschwerde an das Oberseeamt zulässig. Den angeführten Personen kann die Befugnis zur Ausübung des Gewerbes nach Ablauf eines Jahres durch das Reichsamt des Innern wieder eingeräumt werden, wenn anzunehmen ist, daß sie fernerhin den Pflichten ihres Gewerbes genügen werden⁵⁷. — Die Fahrerlaubnis kann einer Person dauernd oder vorübergehend entzogen werden, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß sie zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignet ist⁵⁸.

Genehmigungen, und zwar die auf Reichsrecht wie die auf Landesrecht beruhenden, können zurückgenommen werden⁵⁹: 1. wegen Unrichtigkeit der Nachweise, auf Grund deren sie erteilt worden sind, oder wenn dem Inhaber der Approbation die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind für die Dauer des Ehrenverlustes, 2. wenn aus Handlungen oder Unterlassungen des Inhabers der Mangel der Eigenschaften klar erhellt, die bei Erteilung der Erlaubnis nach den Vorschriften der Gewerbeordnung vorausgesetzt werden mußten, 3. soweit eine bestimmte Beschaffenheit des Betriebslokales vorgeschrieben ist, auch dann, wenn durch Handlungen oder Unterlassungen des Inhabers Veränderungen dieses Betriebslokales eingetreten sind, infolge deren dasselbe den gesetzlichen Anforderungen nicht mehr entspricht⁶⁰. — Personen, die in ihren Lokalitäten gewerbsmäßig Singspiele, Gesangs- und deklamatorische Vorträge, Schaulstellungen von Personen oder theatralische Vorstellungen veranstalten,

⁵⁵ Gew.O. §§ 49, 50.

⁵⁶ Gew.O. § 53.

⁵⁷ R.G., betr. die Untersuchung von Seeunfällen, vom 27. Juli 1877, §§ 26—34. R.G., betr. den Gewerbebetrieb der Maschinisten auf Seedampfschiffen, vom 11. Juni 1878.

⁵⁸ R.G. vom 3. Mai 1909 § 4. Nach der Entziehung ist der Führerschein der Behörde abzuliefern.

⁵⁹ Gew.O. § 53.

⁶⁰ Dieser Grund wird zwar in der Gewerbeordnung nicht ausdrücklich erwähnt, ergibt sich aber als unabweisbare Konsequenz aus den Vorschriften über die Voraussetzungen der Konzessionserteilung.

bei denen ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft nicht obwaltet, kann die Fortsetzung des Gewerbebetriebes untersagt werden, wenn gegen den Nachsuchenden Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß die Veranstaltungen den Gesetzen oder guten Sitten zuwiderlaufen werden⁶¹. Außerdem ist Pfandleihern, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 23. Juli 1879 den Gewerbebetrieb begonnen haben, sowie den Pfandvermittlern, Gesindevermietern und Stellenvermittlern, die vor dem 1. Oktober 1900 den Gewerbebetrieb begonnen haben gegenüber das Verbot der Fortsetzung des Gewerbebetriebes zulässig, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit derselben in bezug auf den Gewerbebetrieb dartun⁶². In Elsaß-Lothringen kann die Schließung von Wirtschaften auch nach Einführung der Gewerbeordnung in den landesgesetzlich vorgesehenen Fällen, d. h. wegen Übertretung der auf das Schankgewerbe bezüglichen Gesetze und Verordnungen oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erfolgen⁶³.

B. Untersagungsrechte in bezug auf den Betrieb von Gewerben bestehen ebenfalls nur, insoweit sie reichsgesetzlich für zulässig erklärt worden sind⁶⁴. Sie beruhen auf unmittelbaren reichsgesetzlichen oder auf landesgesetzlichen Vorschriften, deren Fortdauer durch die Reichsgewerbeordnung anerkannt ist.

1. Die Entziehungen der Befugnis zum Gewerbebetrieb, die kraft reichsgesetzlicher Vorschrift zu erfolgen haben, geschehen durch die Polizeibehörden. Solchen Verboten unterliegen:

a) die Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht und der Betrieb von Badeanstalten;

b) der Handel mit lebenden Vögeln, der Trödelhandel, d. h. der Handel mit gebrauchten Kleidern, gebrauchten Betten oder gebrauchter Wäsche und der Kleinhandel mit altem Metallgerät, mit Metallbruch oder dergl., ferner der Kleinhandel mit Garnabfällen oder Drämen von Seide, Wolle, Baumwolle oder Leinen, Dynamit oder anderen Sprengstoffen und der Handel mit Losen von Lotterien und Ausspielungen, oder mit Bezugs- und Anteilscheinen auf solche Loose;

c) die gewerbsmäßige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten und bei Behörden wahrzunehmender Geschäfte, die gewerbsmäßige Auskunftserteilung über Vermögensverhältnisse oder persönliche Angelegenheiten, der gewerbsmäßige Betrieb der Viehverstellung (Vieh-pacht) oder des Viehhandels und des Handels mit ländlichen Grundstücken insbesondere die Abfassung der darauf bezüglichen schriftlichen Aufsätze, der Geschäftsbetrieb der gewerbsmäßigen Vermittlungsagenten für Immobilienverträge, Darlehen und Heiraten, der Geschäftsbetrieb der Gesindevermieter, Stellenvermieter und Auktionatoren. In allen diesen Fällen ist die Untersagung zulässig, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden in bezug auf

⁶¹ Gew.O. § 33 a.

⁶² Gew.O. § 53.

⁶³ R.G. vom 27. Febr. 1888 § 4. Französ. Dek. vom 29. Dez. 1851 Art. 2.

⁶⁴ Gew.O. § 143.

den Gewerbebetrieb dartun. Die genannten Gewerbetreibenden haben neben der allgemeinen Anzeige über den Beginn des Gewerbebetriebes an die Ortsbehörde noch eine besondere Anzeige an die für den Erlaß des Verbotes zuständige Behörde zu erstatten;

d) der Handel mit Drogen und chemischen Präparaten, die zu Heilzwecken dienen, wenn die Handhabung des Gewerbebetriebes Leben und Gesundheit der Menschen gefährdet; der Kleinhandel mit Bier, wenn der Gewerbetreibende wiederholt wegen Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften des § 33 bestraft ist⁶⁵.

e) der Betrieb des Gewerbes als Bauunternehmer und Bauleiter, sowie der Betrieb einzelner Zweige des Baugewerbes, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit der Gewerbetreibenden in bezug auf diesen Gewerbebetrieb dartun⁶⁶.

2. Auf Grund landesgesetzlicher Vorschriften kann die Entziehung der Befugnis zum Gewerbebetrieb wegen Verletzung der Landessteuergesetze erfolgen⁶⁷. Durch die Gewerbeordnung sind jedoch nur die Bestimmungen der Landessteuergesetze aufrecht erhalten worden, die beim Erlaß derselben in Kraft waren, und auch diese bleiben nur so lange in Geltung, als die betreffenden Gesetze überhaupt fortbestehen⁶⁸. Die Einführung neuer derartiger Entziehungsbefugnisse ist dagegen reichsgesetzlich nicht zulässig.

C. Anstellungsrechte von Behörden oder Korporationen bestehen in bezug auf das Gewerbe der Feldmesser, Auktionatoren, Bücherrevisoren, derjenigen, welche den Feingehalt edler Metalle oder die Beschaffenheit, Menge oder richtige Verpackung von Waren oder irgendeiner Art feststellen, der Güterbestätiger, Schaffer, Wäger, Messer, Bracker, Schauer, Stauer usw. Diese Anstellungsrechte enthalten keine Beschränkung des Gewerbebetriebes; der Betrieb der betreffenden Gewerbe steht jedermann frei. Die angestellten Personen haben vor den nicht angestellten zunächst den tatsächlichen Vorzug voraus, daß sie infolge ihrer Anstellung ein größeres Vertrauen beim Publikum genießen. Außerdem sind sie allein imstande, solche Handlungen vorzunehmen, welchen nach den Gesetzen eine besondere Glaubwürdigkeit beigelegt ist oder an welche besondere rechtliche Wirkungen geknüpft sind⁶⁹. Außerdem ist die Versteigerung von Immobilien ausschließlich den angestellten Auktionatoren vorbehalten⁷⁰. Die Gewerbeordnung gestattet die Zurück-

⁶⁵ Gew.O. § 35. Früher hieß es „kann“ und „darf“ untersagt werden, jetzt: „ist zu untersagen“. Nur beim Kleinhandel mit Bier ist das Verbot in das Ermessen der Behörden gestellt. Vgl. Landmann § 35⁴.

⁶⁶ Gew.O. § 35 Abs. 5. — Mangel an theoretischer oder praktischer Vorbildung kann gegenüber Personen, die im Baugewerbe tätig sind, nicht geltend gemacht werden, wenn diese die vorgeschriebenen Prüfungen abgelegt haben. — Vgl. § 35 a, Zusatz durch G. vom 7. Januar 1907, ebenso §§ 53 a u. 54 Ab. 2.

⁶⁷ Gew.O. § 143.

⁶⁸ Nach Aufhebung des preuß. Gewerbesteuergesetzes vom 30. Mai 1820 wird die Bestimmung nur noch ganz vereinzelt z. B. in Schwarzburg-Rudolst. (Gew.St.O. vom 15. Febr. 1868 § 28) Anwendung finden. Vgl. dazu Landmann § 143⁴.

⁶⁹ Gew.O. § 36.

⁷⁰ Gew.O. § 35, B.G.B. § 313.

nahme dieser Bestellungen, wenn aus Handlungen oder Unterlassungen des Inhabers der Mangel derjenigen Eigenschaften klar erhellt, welche nach ihren Bestimmungen bei Erteilung derselben vorausgesetzt werden mußten. Dieser Grundsatz findet aber keinerlei praktische Anwendung, da die Anstellungsfähigkeit der betreffenden Personen in keiner Weise von dem Besitz persönlicher Eigenschaften abhängig gemacht ist.

III. Die Gewerbeordnung enthält genauere Bestimmungen über die Behörden und das Verfahren, das bei Entscheidung der Fragen über die Berechtigung zum Gewerbebetrieb zu beobachten ist. Dieses Verfahren findet Anwendung⁷¹: 1. bei Genehmigung gewerblicher Anlagen⁷²; 2. bei Untersagung des ferneren Betriebes einer gewerblichen Anlage aus Gründen des Gemeinwohls⁷³; 3. bei Erteilung von Konzessionen zum persönlichen Gewerbebetrieb⁷⁴; 4. bei Entziehung von Approbationen oder Konzessionen⁷⁵; 5. bei Untersagung der Ausübung eines Gewerbes⁷⁶; 6. bei Fristung von Konzessionen⁷⁷; 7. bei Anlegung von Dampfkesseln⁷⁸; 8. bei Versagung oder Zurücknahme des Wandergewerbescheines⁷⁹; 9. bei Versagung der Bildung und Schließung einer Innung⁸⁰; 10. bei Entziehung und Einschränkung der Befugnis zum Halten und zur Anleitung von Lehrlingen⁸¹.

Die betreffenden Vorschriften sind folgende⁸²:

1. Für die fraglichen Angelegenheiten bestehen zwei Instanzen. Gegen den Bescheid der ersten Instanz ist Rekurs an die nächst-vorgesetzte Behörde zulässig, welcher bei Verlust desselben binnen vierzehn Tagen, vom Tage der Eröffnung des Bescheides an gerechnet, gerechtfertigt werden muß.

2. In erster oder in zweiter Instanz muß die Entscheidung durch eine kollegiale Behörde erfolgen. Diese Behörde ist befugt, Untersuchungen an Ort und Stelle zu veranlassen, Zeugen und Sachverständige zu laden und eidlich zu vernehmen, überhaupt den angetretenen Beweis in vollem Umfange zu erheben.

3. Bildet die kollegiale Behörde die erste Instanz, so erteilt sie ihre Entscheidung in öffentlicher Sitzung, nach erfolgter Ladung und Anhörung der Parteien, auch in dem Falle, wenn zwar Einwendungen nicht angebracht sind, die Behörde aber nicht ohne weiteres die Genehmigung erteilen will und der Antragsteller innerhalb vierzehn

⁷¹ Vgl. Landmann § 20², wo auch noch auf Gew.O. § 105 e Abs. 2 verwiesen ist; daselbst findet sich auch eine vollständige Aufzählung der Stellen, an denen in der Gew.O. das Beschwerderecht erwähnt wird.

⁷² Gew.O. §§ 20, 21.

⁷³ Gew.O. §§ 51, 54.

⁷⁴ Gew.O. § 40.

⁷⁵ Gew.O. §§ 53, 54.

⁷⁶ Gew.O. §§ 40, 54.

⁷⁷ Gew.O. § 49.

⁷⁸ Gew.O. § 24.

⁷⁹ Gew.O. § 63.

⁸⁰ Gew.O. §§ 84, 97, 102.

⁸¹ Gew.O. §§ 126 a Abs. 3, 128 Abs. 1. 139 e.

⁸² Gew.O. §§ 20 u. 21.

Tagen nach Empfang des die Genehmigung versagenden oder nur unter Bedingungen erteilenden Bescheides der Behörde auf mündliche Verhandlung anträgt.

4. Bildet die kollegiale Behörde die zweite Instanz, so erteilt sie stets ihre Entscheidung in öffentlicher Sitzung nach erfolgter Ladung und Anhörung der Parteien.

5. Die Öffentlichkeit kann nach Maßgabe der Bestimmungen des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes⁸³ ausgeschlossen oder beschränkt werden.

6. Als Parteien sind der Unternehmer (Antragsteller), sowie diejenigen Personen zu betrachten, welche Einwendungen erhoben haben.

7. Der Rekursbescheid ist den Parteien schriftlich zu eröffnen und muß mit Gründen versehen sein.

Diese Vorschriften der Gewerbeordnung setzen aber nur ein Minimum von Garantien fest, welches seitens der Einzelstaaten zum Schutze der Individualrechte und Individualinteressen gewährt werden muß. Den Landesgesetzgebungen ist nicht verwehrt, weiter zu gehen, insbesondere neben den zwei reichsgesetzlich notwendigen Instanzen noch eine dritte herzustellen. Den Landesgesetzgebungen steht ferner die Befugnis zu, die Erledigung der betreffenden Fragen einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung vorzubehalten. Zu einer solchen eignet sich namentlich die Frage, ob für einen Gewerbebetrieb eine Konzession überhaupt erforderlich ist und ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verweigerung einer Konzession oder für die Untersagung eines Gewerbebetriebes vorliegen, vorausgesetzt, daß es sich bei letzteren um objektiv feststehende Tatbestände (Befähigungsnachweise, strafgerichtliche Urteile usw.), nicht um Verhältnisse handelt, deren Beurteilung dem subjektiven Ermessen der Behörde überlassen ist. Die Landesgesetzgebungen haben jedoch das Verwaltungsstreitverfahren auch bei Fragen der letzteren Art in ziemlich weitem Umfange zugelassen.

c) Polizeiliche Beschränkungen der Ausübung des stehenden Gewerbebetriebes.

§ 67.

Auch in bezug auf die Ausübung des Gewerbebetriebes spricht die Vermutung für Freiheit. Beschränkungen bestehen hier ebenfalls nur insoweit, als sie ausdrücklich festgesetzt sind. Insbesondere begreift die Befugnis zum stehenden Gewerbebetrieb das Recht in sich, Gesellen, Gehilfen, Arbeiter jeder Art und Lehrlinge in beliebiger Zahl anzunehmen¹. Die Befugnis zum stehenden Gewerbebetrieb ermöglicht ferner die Ausübung des Gewerbes innerhalb und außerhalb des Ortes der Niederlassung². Der Gewerbebetrieb eines

⁸³ Gew.O. §§ 173—176.

¹ Dieses Recht ist durch zahlreiche Bestimmungen der Gew.O., insbesondere durch die Novelle von 1897, und durch das Kinderschutzgesetz vom 30. März 1903 nicht unerheblich eingeschränkt.

² Gew.O. § 42.

selbständigen Gewerbetreibenden kann nach seinem Tode für Rechnung seiner Witwe oder minderjährigen Erben fortgesetzt werden, ohne daß es dazu bei genehmigungspflichtigen Gewerben der Erneuerung der Genehmigung bedarf³. Eine Entziehung der Genehmigung ist bei diesen Personen aus denselben Gründen wie beim ursprünglichen Inhaber zulässig.

Ein Gewerbebetrieb kann auch durch Stellvertreter ausgeübt werden⁴. Der Stellvertreter unterscheidet sich vom selbständigen Gewerbetreibenden dadurch, daß er das Gewerbe nicht in eigenem Namen und für eigene Rechnung, sondern im Namen und für Rechnung eines anderen betreibt, vom gewerblichen Gehilfen dadurch, daß er dem selbständigen Gewerbetreibenden nicht bloß einzelne Dienste leistet, sondern an die Stelle desselben tritt. Eine solche Stellvertretung ist zulässig: 1. für einen zum Gewerbebetrieb befugten selbständigen Gewerbetreibenden, 2. für die Witwe und die minderjährigen Erben eines selbständigen Gewerbetreibenden, 3. während der Dauer einer Kuratel oder Nachlaßregulierung. Der Stellvertreter muß die für das Gewerbe vorgeschriebenen persönlichen Eigenschaften besitzen, bedarf aber keiner besonderen Genehmigung⁵. Besitzt er diese Eigenschaften nicht, so trifft ihn zwar keine Strafe, aber die Ausübung des Betriebes durch ihn kann polizeilich gehindert werden. Der Stellvertreter tritt vollständig in die Pflichten des Vertretenen ein. Sind bei Ausübung des Gewerbebetriebes polizeiliche Vorschriften von Personen übertreten worden, die der Gewerbetreibende zur Leitung des Betriebs oder eines Teiles desselben oder zur Beaufsichtigung bestellt hatte, so trifft die Strafe diese letzteren. Ist die Übertretung mit Entziehung der Genehmigung bedroht, so entsteht für den selbständigen Gewerbetreibenden die Verpflichtung zur Entlassung des Stellvertreters. Strafe oder Entziehung kann gegen ihn selbst nur dann ausgesprochen werden, wenn er verfügungsfähig ist und die Übertretung von dem Stellvertreter mit seinem Vorwissen begangen wurde⁶.

Die Beschränkungen der Ausübung des stehenden Gewerbebetriebes beruhen teils unmittelbar auf reichsgesetzlichen Vorschriften, teils können sie von der Landesgesetzgebung und Landesverwaltung auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung eingeführt werden.

I. Die unmittelbaren reichsgesetzlichen Beschränkungen der Ausübung des stehenden Gewerbebetriebes beziehen sich auf dessen Ausübung am Orte und außerhalb des Ortes der gewerblichen Niederlassung. Das Wort Ort wird im Sinne vom Gemeindebezirk gebraucht.

1. Der Gewerbebetrieb am Orte einer gewerblichen Niederlassung unterliegt folgenden Beschränkungen:

³ Gew.O. § 46.

⁴ Gew.O. §§ 45—47.

⁵ R.Str. 1, 434; Preuß. O.V.G. 4, 300; 12, 341; 19, 326; Bayr. V.G.H. 4, 372. Vgl. Loening, Verw.R. S. 489².

⁶ Gew.O. § 151.

a) Gegenstände, die von dem Ankauf oder Feilbieten im Umherziehen ausgeschlossen sind, dürfen von Haus zu Haus oder an öffentlichen Orten nicht feilgeboten oder zum Wiederverkauf angekauft werden. Eine Ausnahme besteht für Bier und Wein in Fässern und Flaschen. Weitere Ausnahmen können von der Landesregierung, Ausnahmen für geistige Getränke vorübergehend auch von der Ortspolizeibehörde zugelassen werden. Der Ausschank geistiger Getränke zum Genuß auf der Stelle, der infolge eines genehmigten Gast- oder Schankwirtschaftsbetriebes stattfindet, fällt nicht unter die Beschränkung⁷.

b) Die Verbreitung von Druckschriften an öffentlichen Orten ist nur auf Grund einer polizeilichen Erlaubnis zulässig. Eine solche wird jedoch nicht erfordert bei der Verteilung von Stimmzetteln und Druckschriften zu Wahlzwecken während der Wahlzeit⁸.

c) Ein Gewerbebetrieb in öffentlichen Verkaufsstellen darf an Sonn- und Festtagen während der Stunden nicht stattfinden, in denen⁹ die Beschäftigung von Gehilfen, Lehrlingen und Arbeitern im Handelsgewerbe ausgeschlossen ist¹⁰. Eine gleiche Regelung kann in bestimmten Gewerben erfolgen, deren vollständige oder teilweise Ausübung zur Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung erforderlich ist. Der Betrieb erfolgt dann nur soweit, als Ausnahmen von den Bestimmungen des § 105 b Abs. 1 der Gewerbeordnung zugelassen sind¹¹.

d) Offene Verkaufsstellen müssen¹² für den öffentlichen Verkehr von 9 Uhr abends bis 5 Uhr morgens geschlossen sein. Auf Antrag beteiligter Gewerbetreibender kann¹³ die Dauer des Ladenschlusses ausgedehnt werden¹⁴.

e) Zur Führung des Meistertitels¹⁵ in Verbindung mit der Bezeichnung eines Handwerks sind nur Handwerker berechtigt, die für dieses Gewerbe die Meisterprüfung bestanden und das 24. Lebensjahr zurückgelegt haben.

2. Bei der Ausübung des Gewerbebetriebes außerhalb des Ortes der gewerblichen Niederlassung sind zu unterscheiden:

⁷ Gew.O. § 42 a. — Strafbestimmungen Gew.O. § 148 Nr. 5.

⁸ Gew.O. § 43. Vgl. oben § 31.

⁹ Nach §§ 105 b bis 105 h Gew.O.

¹⁰ Gew.O. §§ 41 a, 146 a.

¹¹ Gew.O. § 41 b. Diese Regelung erfolgt durch die höhere Verwaltungsbehörde auf Antrag von mindestens zwei Dritteln der beteiligten Gewerbetreibenden für eine Gemeinde oder mehrere örtlich zusammenhängende Gemeinden.

¹² Gew.O. § 139 e. — Ausnahmen sind in bestimmtem Umfang zugelassen.

¹³ Gew.O. § 139 f. — Die Ausdehnung des Ladenschlusses kann für bestimmte Gemeinden, für alle oder nur für bestimmte Geschäftszweige, für das ganze Jahr oder nur für eine begrenzte Zeit erfolgen.

¹⁴ Die Bestimmungen über den Ladenschluß sind auch beim Feilbieten von Waren auf öffentlichen Plätzen usw. zu beachten. Gew.O. §§ 139 e Abs. 4, 139 f Abs. 4.

¹⁵ Gew.O. § 133 in der Fassung des G. vom 30. Mai 1908, sog. kleiner Befähigungsnachweis.

a) Das Feilbieten von Waren und das Aufkaufen von Waren an anderen Orten als bei Kaufleuten, Produzenten oder in offenen Verkaufsstellen gilt nicht als Ausfluß des stehenden Gewerbebetriebes, sondern charakterisiert sich nach Auffassung der Gewerbeordnung als ein Gewerbebetrieb im Umherziehen. Es unterliegt daher allen für diesen geltenden Beschränkungen und kann insbesondere nur auf Grund eines Wandergewerbescheines ausgeübt werden.

b) Dagegen erscheint das Aufsuchen von Warenbestellungen und das Aufkaufen von Waren bei Kaufleuten, Produzenten oder in offenen Verkaufsstellen als Ausfluß des stehenden Gewerbebetriebes. Ebenso das Aufsuchen von Bestellungen auf Waren, mit Ausnahme von Druckschriften, anderen Schriften und Bildwerken und, soweit nicht der Bundesrat noch für andere Waren oder Gruppen von Gewerbetreibenden Ausnahmen zuläßt, ohne vorgängige ausdrückliche Anforderung, wenn es bei Kaufleuten in deren Geschäftsräumen oder bei solchen Personen, in deren Geschäftsbetriebe Waren der angebotenen Art Verwendung finden, erfolgt¹⁶. Es kann daher jeder, der ein stehendes Gewerbe betreibt, diese Tätigkeiten außerhalb des Ortes seiner gewerblichen Niederlassung für die Zwecke seines Gewerbebetriebes vornehmen, und zwar persönlich oder durch Reisende. Dies gilt auch für die Handlungsagenten¹⁷, die ein stehendes Gewerbe in Ansehung der Befugnis ausüben, als Vermittler oder Vertreter des Geschäftsherrn den Ankauf von Waren vorzunehmen oder Bestellungen auf Waren zu suchen. Doch bestehen auch in dieser Hinsicht persönliche und sachliche Beschränkungen.

Die persönlichen Beschränkungen bestehen darin, daß der Prinzipal oder ein Handlungsreisender einer Legitimationskarte bedarf. Eine solche Legitimationskarte war schon nach der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 erforderlich. Damals hatte sie aber lediglich den Charakter einer Beglaubigung; sie durfte daher den Gewerbetreibenden und deren Reisenden nicht verweigert werden. Durch die Novelle vom 1. Juli 1883 hat dagegen die Erteilung der Legitimationskarte den Charakter einer Genehmigung angenommen¹⁸; sie kann und muß wegen des Mangels gewisser persönlicher Eigenschaften versagt werden. Die Versagung muß erfolgen gegenüber Personen, die: 1. mit einer abschreckenden und ansteckenden Krankheit behaftet oder in einer abschreckenden Weise erkrankt sind, oder 2. unter Polizeiaufsicht stehen, oder 3. wegen strafbarer Handlungen aus Gewinnsucht, gegen das Eigentum, gegen die Sittlichkeit, wegen

¹⁶ Gew.O. § 44. Hinsichtlich des Aufsuchens von Bestellungen auf Druckschriften, andere Schriften und Bildwerke finden die Vorschriften des § 56 Abs. 3 entsprechende Anwendung. Gew.O. § 44 Abs. 4.

¹⁷ Gew.O. § 44 Abs. 1, Satz 2. Zusatz durch Novelle vom 14. Okt. 1905. — Handlungsagenten gelten nach H.G.B. § 84 als selbständige Gewerbetreibende.

¹⁸ Vgl. auch Rehm, Gewerbekonzession. S. 44¹. — Wer im Besitze einer Gewerbelegitimationskarte, wie sie die Staatsverträge vorsehen, ist, bedarf keiner Legitimationskarte. Gew.O. § 44a Abs. 6.

vorsätzlicher Angriffe auf das Leben und die Gesundheit der Menschen, wegen Land- oder Hausfriedensbruch, wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt, wegen vorsätzlicher Brandstiftung, wegen Zuwiderhandlungen gegen Verbote oder Sicherungsmaßregeln, betreffend Einführung oder Verbreitung ansteckender Krankheiten oder Viehseuchen, zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten verurteilt sind, wenn seit Verbüßung derselben drei Jahre noch nicht verflossen sind, oder 4. wegen gewohnheitsmäßiger Arbeitsscheu, Bettelei, Landstreicherei, Trunksucht übel berüchtigt sind. Die Versagung kann außerdem stattfinden bei Personen, die wegen der vorher genannten strafbaren Handlungen zu einer Freiheitsstrafe von sechs Wochen verurteilt sind, wenn seit Verbüßung derselben drei Jahre noch nicht verflossen sind¹⁹. Die Legitimationskarte kann von der Behörde, die sie erteilt hat, zurückgenommen werden, wenn: 1. einer der obligatorischen Versagungsgründe zur Zeit der Erteilung vorlag, der Behörde aber unbekannt geblieben war, 2. wenn einer dieser Gründe nach der Erteilung eintritt, 3. wenn die für den Geschäftsbetrieb bestehenden sachlichen Schranken überschritten werden²⁰. Auf die Erteilung und Entziehung der Legitimationskarte finden die für Konzessionierungen und Konzessionsentziehungen maßgebenden Grundsätze des Verfahrens Anwendung²¹. Der Inhaber der Legitimationskarte ist verpflichtet, sie während des Gewerbebetriebes stets bei sich zu führen und den zuständigen Behörden und Beamten auf Verlangen vorzuzeigen²².

Die sachlichen Beschränkungen des fraglichen Gewerbebetriebes bestehen darin, daß 1. die aufgekauften Waren nur zur Beförderung nach dem Bestimmungsorte und 2. von den Waren, auf welche Bestellungen gesucht werden, nur Proben und Muster mitgeführt werden dürfen. In letzterer Beziehung kann jedoch der Bundesrat für bestimmte Waren, die im Verhältnisse zu ihrem Umfange einen hohen Wert haben und übungsgemäß an die Wiederverkäufer im Stück abgesetzt werden, zum Zweck des Absatzes an Personen, die damit Handel treiben, Ausnahmen zulassen²³.

Der Gewerbebetrieb ohne Legitimationskarte und die Übertretung der in bezug auf den Gewerbebetrieb des Inhabers bestehenden sachlichen Beschränkungen ist mit Strafe bedroht²⁴.

II. Auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung können durch Landesgesetzgebung und Landesverwaltung folgende Beschränkungen der Ausübung des stehenden Gewerbebetriebes eingeführt werden:

1. Durch die höhere Verwaltungsbehörde kann nach Anhörung der Gemeindebehörde oder durch Beschluß der Gemeindebehörde mit Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde der

¹⁹ Gew.O. §§ 44a, 57 Nr. 1—4, 57b Nr. 2.

²⁰ Gew.O. § 44a.

²¹ Gew.O. § 44.

²² Gew.O. § 44a.

²³ Gew.O. § 44. Bek. des Bundesr. vom 27. Nov. 1896 (R.G.Bl. S. 745) und vom 25. März 1897 (R.G.Bl. S. 96).

²⁴ Gew.O. §§ 148 Nr. 5, 149 Nr. 1.

Gewerbebetrieb, der an öffentlichen Orten oder von Haus zu Haus ohne vorgängige Bestellung stattfindet, für einzelne Gemeinden von einer Erlaubnis abhängig gemacht werden²⁵. Die Erlaubnis kann für folgende gewerbliche Tätigkeiten vorgeschrieben werden: 1. das Feilbieten von Waren; 2. das Ankaufen von Waren zum Wiederverkauf bei anderen Personen als bei Kaufleuten, Produzenten und an anderen Orten als in offenen Verkaufsstellen, 3. das Aufsuchen von Warenbestellungen bei Personen, in deren Gewerbebetriebe Waren der gedachten Art keine Verwendung finden, 4. das Anbieten gewerblicher Leistungen, hinsichtlich deren dies nicht Landesgebrauch ist. Kinder unter vierzehn Jahren dürfen vorbehaltlich der zugelassenen Ausnahmen auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen oder an öffentlichen Orten oder ohne vorgängige Bestellung von Haus zu Haus Gegenstände nicht feilbieten. Wo dies ortsüblich ist, kann die Ortspolizeibehörde für bestimmte Zeitabschnitte, zusammen nicht über vier Wochen im Kalenderjahr ein derartiges Feilbieten durch Kinder gestatten.

2. Durch Landesgesetze oder Verordnungen der Zentralbehörde können Vorschriften über den Gewerbebetrieb der Pfandleiher, Pfandvermittler, Gesindevermieter, Stellenvermittler und Auktionatoren erlassen werden²⁶.

3. Endlich sind landesrechtliche Vorschriften über den Betrieb von Dampfkesseln zulässig, da die Gewerbeordnung nur deren Anlage geregelt hat²⁷.

III. Taxen. Aus dem Grundsatz, daß die Gewerbetreibenden in der Ausübung des Gewerbes nur den Beschränkungen unterliegen, die durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift festgestellt sind, ergibt sich die Befugnis, die im gewerblichen Verkehr von ihnen geforderten Preise selbständig festzusetzen. Von diesem Grundsatz bestehen jedoch zwei Ausnahmen²⁸:

1. Einzelnen Klassen von Gewerbetreibenden ist zwar die Befugnis der selbständigen Preisfestsetzung geblieben; sie können aber durch die Ortspolizeibehörde angehalten werden, Verzeichnisse ihrer Preise einzureichen und durch Anschlag an oder in ihren Verkaufsstellen bekannt zu machen. Dies sind: 1. Bäcker und Verkäufer von Backwaren²⁹; 2. Gastwirte³⁰. Ersteren kann außerdem die Verpflichtung auferlegt werden, im Verkaufslöke eine Wage mit den erforderlichen geeichten Gewichten aufzustellen und die Benutzung zum Nachwiegen der verkauften Back-

²⁵ Gew.O. § 42b.

²⁶ Gew.O. § 38. Stellenvermittlergesetz § 19.

²⁷ Rommel-Loening, Art. Gewerbliche Anlagen H.d.St. 3 4, 1072. Bek. des Bundesr. vom 5. Aug. 1890, betr. allgemeine polizeiliche Bestimmungen über die Anlegung von Dampfkesseln (R.G.Bl. S. 163); Bek. des Bundesr. vom 17. Dez. 1908 betr. allgemeine polizeiliche Bestimmungen über die Anlegung von Landdampfkesseln (R.G.Bl. 1909 S. 3) und vom gleichen Datum über die Anlegung von Schiffsdampfkesseln (R.G.Bl. 1909 S. 51).

²⁸ Leuthold, Art. Teuerungspolizei W. 1 2, 623; v. Rohrscheidt, Art. Preistaxen H.d.St. 3 6, 1186.

²⁹ Gew.O. § 73.

³⁰ Gew.O. § 75.

waren zu gestatten³¹. Die Festsetzungen der Bäcker und Verkäufer von Backwaren gelten für gewisse von der Behörde zu bestimmende Zeiträume, die Gastwirte sind jederzeit zur Änderung befugt. Die Einreichung und Bekanntmachung der Preise hat nur eine privatrechtliche Wirkung. Der Gast oder Käufer der Backwaren braucht keinen höheren Preis zu zahlen, als in dem angeschlagenen Verzeichnis festgesetzt ist, während dem Wirte oder Verkäufer die Ermäßigung gestattet ist³². Bei Streitigkeiten zwischen Wirten und Reisenden über diese Preise steht der Ortspolizeibehörde eine vorläufige Entscheidung vorbehaltlich des Rechtsweges zu³³. Bestraft wird, wer beim Betriebe seines Gewerbes die durch die Obrigkeit oder durch Anzeige bei derselben festgesetzten Taxen überschreitet oder das vorgeschriebene Verzeichnis nicht einreicht³⁴. 3. Stellenvermittler sind verpflichtet, das Verzeichnis der von der Landeszentralbehörde nach Anhören des Trägers des öffentlichen Arbeitsnachweises, von Vertretern der Stellenvermittler, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer festgesetzten Taxen einzureichen und in ihren Geschäftsräumen an einer in die Augen fallenden Stelle anzuschlagen³⁵.

2. Für andere Gewerbetreibende können durch die Behörden Taxen festgesetzt werden³⁶. Die Festsetzung erfolgt im Wege polizeilicher Verordnung. An Stelle der unmittelbaren Festsetzung der Preise durch die Polizeibehörde kann aber auch eine Festsetzung durch die Gewerbetreibenden selbst unter Genehmigung der Polizei treten, wodurch ihre einseitige Abänderung ebenfalls ausgeschlossen wird. Derartige Taxen sind gegenüber folgenden Gewerbetreibenden zulässig:

a) Lohnbedienten und anderen Personen, die auf öffentlichen Straßen und Plätzen oder in Wirtshäusern ihre Dienste anbieten, sowie Personen, die Wagen, Pferde, Sänften, Gondeln und andere Transportmittel — einerlei ob sie für den Verkehr innerhalb des Ortes oder von einem Ort zum andern bestimmt sind — öffentlich zum Gebrauch aufstellen. Die Befugnis zur Festsetzung steht der Ortspolizeibehörde zu³⁷.

b) Schornsteinfegern, denen Bezirke ausschließlich zugewiesen sind. Die Feststellung erfolgt durch die Ortspolizeibehörde; wenn der Bezirk mehr als eine Ortschaft umfaßt, durch die untere Verwaltungsbehörde, in beiden Fällen im Einverständnis mit der Gemeindebehörde³⁸.

c) Den von Behörden³⁹ angestellten und vereidigten Feldmessern, Auktionatoren, Bücherrevisoren, Personen, welche den Feingehalt edler Metalle oder die Be-

³¹ Gew.O. § 74.

³² Gew.O. § 79.

³³ Gew.O. § 75.

³⁴ Gew.O. § 148 Nr. 8.

³⁵ Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910 § 5.

³⁶ Gew.O. § 72.

³⁷ Gew.O. § 76.

³⁸ Gew.O. § 77.

³⁹ Nach den Bestimmungen des § 36 Gew.O.

schaffenheit, Menge oder richtige Verpackung von Waren irgendeiner Art feststellen usw. Zur Festsetzung ist die anstellende Behörde befugt⁴⁰.

Die obrigkeitlich festgestellten Taxen haben zivilrechtliche und strafrechtliche Bedeutung. Die zivilrechtliche Bedeutung liegt darin, daß sie Maximal- und Normalsätze für die Bezahlung der von den angeführten Gewerbetreibenden prästierten Leistungen enthalten. Wer sich dieser Leistungen bedient, ist niemals verbunden, mehr als die Taxe zu zahlen; er muß aber die Taxe zahlen, wenn er nicht mit seinem Kontrahenten über eine Ermäßigung ausdrücklich übereingekommen ist⁴¹. Die Überschreitung der Taxen ist aber außerdem gesetzlich mit Strafe bedroht⁴².

Die Zentralbehörden der Bundesstaaten sind befugt, Taxen für Apotheker und Ärzte festzusetzen, von welchen die ersten den Charakter von Maximal- und Normalsätzen, letztere dagegen den von bloßen Normalsätzen besitzen⁴³.

3. Gewerbebetrieb im Umherziehen (Hausiergewerbe).

§ 68.

Gewerbebetrieb im Umherziehen¹ im Sinne der Gewerbeordnung ist:

1. das Feilbieten von Waren;
2. der Ankauf von Waren bei anderen Personen als bei Kaufleuten oder Produzenten oder an anderen Orten als in offenen Verkaufsstellen zum Wiederverkauf, sofern beide Tätigkeiten außerhalb des Gemeindebezirkes des Wohnortes des Gewerbetreibenden oder der durch Anordnung der Verwaltungsbehörde dem Wohnort gleichgestellten nächsten Umgebung, ohne Begründung einer gewerblichen Niederlassung an dem fremden Orte, ohne vorgängige Bestellung und nicht innerhalb des Marktverkehrs vorgenommen werden².
3. das Anbieten gewerblicher Leistungen, das Darbieten von Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralischen Vorstellungen oder sonstigen Lustbarkeiten, bei denen ein höheres wissenschaftliches oder Kunstinteresse nicht obwaltet, außerhalb des Wohnortes des Gewerbetreibenden oder dessen nächster Umgebung, ohne Begründung einer gewerblichen Niederlassung an dem fremden Orte, ohne vorgängige Bestellung³;
4. das Aufsuchen von Warenbestellungen, das ohne Begründung irgendeiner gewerblichen Niederlassung oder außerhalb des Gewerbebetriebes des Aufsuchenden stattfindet⁴.

⁴⁰ Gew.O. § 78.

⁴¹ Gew.O. § 79.

⁴² Gew.O. § 148 Nr. 8.

⁴³ Gew.O. § 80.

¹ Gew.O. Titel III §§ 55—63. — Bestimmungen über den Gewerbebetrieb im Umherziehen an Sonn- und Feiertagen sind im § 55a enthalten.

² Gew.O. § 55 Nr. 1 und 2; § 64.

³ Gew.O. § 55 Nr. 4.

⁴ Gew.O. § 55 Nr. 3; 44.

Eine gewerbliche Niederlassung gilt als nicht vorhanden, wenn der Gewerbetreibende im Inlande ein zu dauerndem Gebrauche eingerichtetes, beständig oder doch in regelmäßiger Wiederkehr von ihm benutztes Lokal für den Betrieb seines Gewerbes nicht besitzt⁵. Dieses Lokal braucht jedoch nicht notwendig ein Verkaufslokal, sondern kann auch ein Arbeitslokal sein⁶. Dagegen ist die Tatsache, daß jemand ein Betriebslokal besitzt, noch nicht ohne weiteres ein Beweis für das Vorhandensein einer gewerblichen Niederlassung; die Annahme einer solchen kann durch andere Umstände, z. B. dadurch, daß in dem betreffenden Lokale ein Gewerbebetrieb tatsächlich nicht stattfindet, ausgeschlossen werden. Bei solchen Gewerben, zu deren Ausübung ein bestimmtes Lokal nicht notwendig ist, z. B. Straßengewerben, kann die Annahme einer gewerblichen Niederlassung auch von dem Vorhandensein eines solchen Lokales nicht abhängig gemacht werden⁷.

Unter den Begriff des Gewerbebetriebes im Umherziehen fällt auch der Betrieb der sog. Wanderlager, d. h. der vorübergehende, aber in festen Verkaufslokalen erfolgende Verkauf von Waren seitens solcher Personen, die an dem betreffenden Orte keinen Wohnsitz, oder keine gewerbliche Niederlassung haben⁸.

I. Vom Gewerbebetrieb im Umherziehen sind ausgeschlossen der Ankauf und das Feilbieten von:

1. geistigen Getränken;
2. gebrauchten Kleidern, Wäsche, Betten und Bettstücken, insbesondere Bettfedern, ferner von Menschenhaaren, Garnabfällen, Enden und Dräumen von Seide, Wolle, Leinen oder Baumwolle;
3. Gold- und Silberwaren, Bruchgold und Bruchsilber sowie Taschenuhren;
4. Spielkarten;
5. Staats- und sonstigen Wertpapieren, Lotterielosen, Bezugs- und Anteilscheinen auf Wertpapiere und Lotterielose;
6. explosiven Stoffen, insbesondere Feuerwerkskörpern, Schießpulver und Dynamit;
7. solchen mineralischen und anderen Ölen, welche leicht entzündlich sind, insbesondere Petroleum, sowie Spiritus;
8. Stoß-, Hieb- und Schußwaffen;
9. Giften und gifthaltigen Waren, Arznei- und Geheimmitteln sowie Bruchbändern;

⁵ Gew.O. § 42.

⁶ Wichtig ist dies namentlich für Hausindustrielle, die danach befugt sind, außerhalb ihres Wohnortes Warenbestellungen zu suchen, ohne eines Wandergewerbescheines zu bedürfen.

⁷ Vgl. auch Loening, Verw.R. S. 488^a.

⁸ Die früher bestrittene Frage, ob die Wanderlager zu dem Gewerbebetrieb im Umherziehen gehörten, ist durch § 56c der jetzigen Fassung der Gew.O. im bejahenden Sinne entschieden worden. Dagegen ist dieselbe durch die oben angeführte in § 42 der Gew.O. sich findende Erläuterung des Begriffs „gewerbliche Niederlassung“ nur für diejenigen Wanderlager erledigt, welche von Personen betrieben werden, die kein Geschäftslokal im Inlande besitzen. Zu den Wanderlagern gehören aber auch diejenigen Verkäufe, welche von Personen veranstaltet werden, die Geschäftslokale an anderen Orten des Inlandes haben.

10. Bäumen aller Art, Sträucher, Schnitt-Wurzel-Reben, Futtermittel und Sämereien, mit Ausnahme von Gemüse und Blumensamen⁹;
 11. Schmucksachen, Bijouterien, Brillen und optischen Instrumenten.

Ausgeschlossen vom Feilbieten und Aufsuchen von Bestellungen im Umherziehen sind ferner:

12. Druckschriften, andere Schriften und Bildwerke, insofern sie in sittlicher und religiöser Beziehung Ärgernis zu geben geeignet sind, oder mittels Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden, oder in Lieferungen erscheinen, wenn nicht der Gesamtpreis auf jeder einzelnen Lieferung an einer in die Augen fallenden Stelle bestimmt verzeichnet ist¹⁰.

Der Ankauf oder das Feilhalten einzelner dieser Gegenstände kann jedoch vom Bundesrat im Falle des Bedürfnisses gestattet, das Feilbieten geistiger Getränke vorübergehend sogar von der Ortspolizeibehörde zugelassen werden¹¹.

Außerdem ist das Feilhalten solcher Gegenstände im Gewerbebetrieb im Umherziehen untersagt, die auch im stehenden Gewerbebetriebe nicht feilgehalten werden dürfen. Diese Gegenstände können auch vom Bundesrat zum Gewerbebetrieb im Umherziehen nicht zugelassen werden¹².

Vom Gewerbebetrieb im Umherziehen sind endlich ausgeschlossen folgende andere Tätigkeiten:

1. die Ausübung der Heilkunde, soweit der Ausübende nicht approbiert ist;

2. das Aufsuchen sowie die Vermittlung von Darlehns- und Rückkaufsgeschäften ohne vorgängige Bestellung, das Aufsuchen von Bestellungen auf Staats- und sonstige Wertpapiere, Lotterielose und Bezugs- und Anteilscheine auf Wertpapiere und Lotterielose;

3. das Aufsuchen von Bestellungen auf Branntwein und Spiritus bei Personen, in deren Gewerbebetriebe sie keine Verwendung finden;

3. das Feilbieten von Waren sowie das Aufsuchen von Bestellungen auf Waren, wenn solche gegen Teilzahlungen unter dem Vorbehalte veräußert werden, daß der Veräußerer wegen Nichterfüllung der dem Erwerber obliegenden Verpflichtungen von dem Verträge zurücktreten kann §§ 1 und 6 des Gesetzes, betreffend die Abzahlungsgeschäfte, vom 16. Mai 1894¹³.

Der Kreis der vom Gewerbebetrieb im Umherziehen ausgeschlossenen Gegenstände und Tätigkeiten kann durch Verordnung des Bundesrates erweitert werden. Derartige Verordnungen dürfen jedoch nur vorübergehend und zwar auf bestimmte Dauer aus Gründen der öffentlichen Sicherheit sowie zur Abwehr und Unterdrückung von Seuchen erlassen werden. In dringenden Fällen

⁹ Für die unter Ziffer 10 angeführten Gegenstände kann die Landesregierung Ausnahmen anordnen. Gew.O. § 56 b.

¹⁰ Gew.O. §§ 56, 146 Nr. 4, 148 Nr. 7 a.

¹¹ Gew.O. §§ 56, 56 b.

¹² Gew.O. § 56.

¹³ Gew.O. § 56 a.

ist an Stelle des Bundesrates der Reichskanzler nach Einvernehmen mit dem Ausschuß des Bundesrates für Handel und Verkehr zum Erlaß der betreffenden Anordnungen befugt. Die Maßregeln können sich auf das ganze Reichsgebiet oder einzelne Teile erstrecken. Diese Verordnungen müssen dem Reichstag sofort oder, wenn er nicht versammelt ist, bei seinem nächsten Zusammentritt mitgeteilt und außer Kraft gesetzt werden, wenn der Reichstag seine Zustimmung nicht erteilt¹⁴.

Weitere Beschränkungen des Gewerbebetriebes im Umherziehen können von den Landesregierungen insofern angeordnet werden, als das Umherziehen mit Zuchthengsten zur Deckung von Stuten untersagt oder Beschränkungen unterworfen werden darf. Dergleichen kann zur Abwehr oder Unterdrückung von Seuchen der Handel mit Rindvieh, Schweinen, Schafen, Ziegen oder Geflügel im Umherziehen Beschränkungen unterworfen oder auf bestimmte Dauer untersagt werden¹⁵.

In den Fällen, in denen der Gewerbebetrieb im Umherziehen nicht gänzlich ausgeschlossen ist, wird für seine Ausübung entweder eine polizeiliche Genehmigung erfordert, oder er kann durch die Polizei verboten werden.

II. Die Regel bildet die polizeiliche Genehmigung. Für alle Arten des Gewerbebetriebes im Umherziehen, welche der Genehmigungspflicht unterworfen sind, wird eine persönliche Genehmigung gefordert; für gewisse Arten ist neben der persönlichen noch eine sachliche oder örtliche notwendig.

Die persönliche Genehmigung wird in der Form eines Wandergewerbescheines erteilt¹⁶. Die Verweigerung des Wandergewerbescheines darf nur aus den im Gesetze bestimmten Versagungsgründen erfolgen.

1. Der Wandergewerbeschein muß versagt werden, wenn der Nachsuchende:

a) mit einer abschreckenden oder ansteckenden Krankheit behaftet ist;

b) oder unter Polizeiaufsicht steht;

c) oder wegen strafbarer Handlungen aus Gewinnsucht, gegen das Eigentum, gegen die Sittlichkeit, wegen vorsätzlicher Angriffe auf das Leben und die Gesundheit der Menschen, wegen Land- und Hausfriedensbruchs, wegen Widerstandes gegen die Staatsgewalt, wegen vorsätzlicher Brandstiftung, wegen Zuwiderhandlungen gegen Verbote oder Sicherungsmaßregeln betreffend Einführung oder Verbreitung ansteckender Krankheiten oder Viehseuchen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten verurteilt ist und seit Verbüßung der Strafe drei Jahre noch nicht verflossen sind;

d) oder wegen gewohnheitsmäßiger Arbeitsscheu, Bettelei, Landstreicherei, Trunksucht übel berüchtigt ist¹⁷; außerdem

¹⁴ Gew.O. § 56 b.

¹⁵ Gew.O. § 56 b.

¹⁶ Gew.O. § 55.

¹⁷ Gew.O. § 57.

e) Kindern unter 14 Jahren¹⁸;

f) Schauspielergesellschaften, deren Unternehmer nicht die Genehmigung als Schauspielunternehmer besitzt¹⁹.

2. Der Wandergewerbeschein soll in der Regel versagt werden, wenn der Nachsuchende:

a) das fünfundzwanzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat;

b) blind, stumm oder taub ist oder an Geistesschwäche leidet²⁰.

3. Der Wandergewerbeschein darf versagt werden, wenn der Nachsuchende:

a) im Inlande einen festen Wohnsitz nicht hat;

b) wegen strafbarer Handlungen aus Gewinnsucht, gegen das Eigentum, gegen die Sittlichkeit, wegen vorsätzlicher Angriffe auf das Leben und die Gesundheit der Menschen, wegen Hausfriedensbruchs, wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt, wegen vorsätzlicher Brandstiftung, wegen Zuwiderhandlungen gegen Verbote oder Sicherungsmaßregeln betreffend Einführung oder Verbreitung ansteckender Krankheiten oder Viehseuchen, zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einer Woche verurteilt ist und seit Verbüßung der Strafe fünf Jahre noch nicht verflossen sind;

c) wegen Verletzung der auf den Gewerbebetrieb im Umherziehen bezüglichen Vorschriften im Laufe der letzten drei Jahre wiederholt bestraft ist;

d) ein oder mehrere Kinder besitzt, für deren Unterhalt oder, sofern sie im schulpflichtigen Alter stehen, für deren Unterricht nicht genügend gesorgt ist²¹.

4. Die Zulassung von Ausländern zum Gewerbebetriebe im Umherziehen bestimmt sich nach Maßgabe der vom Bundesrat erlassenen Vorschriften²².

5. Außerdem ist die Erteilung des Wandergewerbescheines in gewissen Fällen von der Bedürfnisfrage abhängig. Er muß versagt werden, wenn für den betreffenden Verwaltungsbezirk eine genügende Zahl ausgestellt ist. Die Bedürfnisfrage ist aufzuwerfen:

a) bei Erteilung von Wandergewerbescheinen für öffentliche Musikaufführungen, Schaustellungen und theatralische Vorstellungen,

¹⁸ Da Kinder unter 14 Jahren beim Gewerbebetrieb im Umherziehen nach § 62 nicht einmal als Begleiter mitgenommen werden sollen, so darf ihnen natürlich noch weniger ein eigener Legitimationsschein erteilt werden. Vgl. auch die Äußerungen des Berichterstatters Abg. Dr. Friedenthal, in der Reichstagsitzung vom 30. April 1869. (Sten. Ber. S. 702.)

¹⁹ Gew.O. § 60 d.

²⁰ Gew.O. § 57 a. In diesen Fällen entscheidet über Erteilung des Wandergewerbescheines ebenso wie in den unter 3 erwähnten das Ermessen der Verwaltungsbehörden. Die Vorschrift „in der Regel“ enthält keine rechtliche Beschränkung der Befugnisse derselben, sondern nur eine Direktive für ihr Verhalten. Im Falle der Ziff. 1 ist dem Nachsuchenden der Wandergewerbeschein zu erteilen, wenn er der Ernährer einer Familie ist und bereits vier Jahre im Wandergewerbe tätig war.

²¹ Gew.O. § 57 d.

²² Gew.O. §§ 56 d, 148 Nr. 7c. Bek. d. Bundesr. vom 27. Nov. 1896 (R.G.Bl. S. 745).

bei denen ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft nicht obwaltet²³;

b) nach den Bestimmungen des Bundesrates bei Erteilung von Wandergewerbescheinen an Ausländer²⁴.

Zuständig für Erteilung des Wandergewerbescheines ist die höhere Verwaltungsbehörde, und zwar die des Wohnortes oder Aufenthaltsortes des Nachsuchenden; bei Darbieten von Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralischen Vorstellungen und sonstigen Lustbarkeiten, bei denen ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft nicht obwaltet, die höhere Verwaltungsbehörde des Bezirkes, in welchem das Gewerbe betrieben werden soll²⁵. Für das Verfahren gelten dieselben Vorschriften wie für die Genehmigung des stehenden Gewerbebetriebes²⁶. Bei der Erteilung von Wandergewerbescheinen für den Gewerbebetrieb im Umherziehen handelt es sich teils um Anwendung von Rechtssätzen, teils um tatsächliche Verhältnisse, deren Beurteilung dem Ermessen der genehmigenden Behörde unterliegt. Soweit ersteres der Fall ist, eignet sich die Angelegenheit zur Erledigung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens²⁷.

Inhaltlich hat der Wandergewerbeschein die Personalbeschreibung des Inhabers und die nähere Bezeichnung des von ihm beabsichtigten Gewerbebetriebes zu enthalten²⁸.

Die Wirkung des Wandergewerbescheines ist die Begründung der Befugnis zur Ausübung des Gewerbebetriebes im Umherziehen. Der Betrieb eines Gewerbes im Umherziehen ohne Wandergewerbeschein ist strafbar²⁹ und kann polizeilich verhindert werden, nach den früheren Ausführungen aber nur durch unmittelbare Anwendung von Zwang, nicht durch Androhung von Geldstrafen. Die Wirkung ist eine zeitlich und persönlich beschränkte. Zeitlich beschränkt ist die Wirkung, insofern der Wandergewerbeschein nur für das Kalenderjahr gilt, für das er ausgestellt ist³⁰. Die Erneuerung darf nur dann versagt werden, wenn gesetzliche Versagungsgründe vorliegen. Der Betrieb des Gewerbes in einem Jahre, für welches der Wandergewerbeschein nicht mehr gilt, ist ein Betrieb ohne Wandergewerbeschein und unterliegt den betreffenden Strafen. Persönlich beschränkt ist die Wirkung des Wandergewerbescheines, insofern er nur für die Person gilt, auf deren Namen er ausgestellt ist. Der Gewerbebetrieb im Umherziehen braucht keineswegs immer auf eigene Rechnung, sondern kann auch

²³ Gew.O. § 55 Nr. 4.

²⁴ Bek. d. Bundesr. vom 27. Nov. 1896 II, 4.

²⁵ Gew.O. § 61.

²⁶ Gew.O. § 61. Nur die Entscheidungen über die Bedürfnisfrage und die Verfügungen, welche sich auf den Gewerbebetrieb der Ausländer beziehen, können lediglich im Verwaltungswege angefochten werden (R.Gew.O. § 61. Bek. d. Bundesr. vom 27. Nov. 1896 II, 11).

²⁷ Vgl. hierzu die Zusammenstellung der Bestimmungen über die Zuständigkeit in den größeren Bundesstaaten bei Landmann § 61⁵ und § 155³.

²⁸ Gew.O. § 60. Bek. d. Bundesr. vom 27. Nov. 1896, III.

²⁹ Gew.O. § 148 Nr 7—7 e.

³⁰ Gew.O. § 60.

von Personen ausgeübt werden, die als Stellvertreter oder Gehilfen eines selbständigen Gewerbetreibenden erscheinen. In einem solchen Falle müssen aber diese Personen einen auf ihren Namen lautenden Wandergewerbeschein besitzen³¹. Der Betrieb eines Gewerbes im Umherziehen auf Grund des Wandergewerbescheines einer anderen Person ist ein Gewerbebetrieb ohne Wandergewerbeschein und unterliegt den dafür festgesetzten Strafen³². Für die örtliche Geltung des Wandergewerbescheines bestehen dagegen im allgemeinen keine Beschränkungen; jeder von einer höheren Verwaltungsbehörde des Reiches ausgestellte Wandergewerbeschein berechtigt zur Ausübung des Gewerbebetriebes im Umherziehen im Gebiete des Deutschen Reiches³³.

Eine beschränktere Geltung besitzen die Wandergewerbescheine, die für das Darbieten von Musikaufführungen, Schaulstellungen, theatralischen Vorstellungen oder sonstigen Lustbarkeiten, bei denen ein höheres Interesse der Wissenschaft oder Kunst nicht obwaltet, ausgestellt werden³⁴. Diese Geltung ist zunächst stets eine örtlich beschränktere, indem sie die Befugnis zum Gewerbebetriebe nur in dem Bezirke der höheren Verwaltungsbehörde gewährt, von der sie ausgestellt sind. Die Ausdehnung auf einen anderen Bezirk muß durch die höhere Verwaltungsbehörde dieses Bezirkes geschehen; bei einer solchen Ausdehnung ist die Bedürfnisfrage von neuem aufzuwerfen. Der Betrieb eines derartigen Gewerbes in einem anderen Bezirke als dem, auf welchen der Wandergewerbeschein lautet, ist ebenfalls mit Strafe, jedoch mit einer geringeren, als der Gewerbebetrieb ohne Wandergewerbeschein, bedroht³⁵. Die Geltung kann aber auch eine zeitlich beschränktere sein, indem der Wandergewerbeschein auf kürzere Zeit als das Kalenderjahr oder bloß auf bestimmte Zeit ausgestellt werden darf. Die Ausübung des Gewerbes in solcher Zeit, auf welche der Wandergewerbeschein nicht lautet, ist ein Gewerbebetrieb ohne Wandergewerbeschein und unterliegt den dafür festgesetzten Strafen.

Die Erlaubnis zum Feilbieten geistiger Getränke im Falle eines vorübergehenden Bedürfnisses wird stets nur in räumlicher und zeitlicher Beschränkung erteilt; diese Beschränkungen sind im Wandergewerbeschein anzugeben, die Übertretung ist mit entsprechenden Strafen bedroht³⁶.

Eine Zurücknahme des Wandergewerbescheines kann aus den Gründen stattfinden, die zu seiner Versagung berechtigen, wenn sie zur Zeit der Erteilung bereits vorhanden, aber der Behörde un-

³¹ Gew.O. § 60 d. Es ist jedoch auch das Ausstellen von Wandergewerbescheinen für ganze Gesellschaften zulässig, in welchen jedes einzelne Mitglied besonders aufgeführt wird.

³² Wer seinen Wandergewerbeschein einer anderen Person überläßt, erleidet eine besondere Strafe. Gew.O. § 149, Nr. 2.

³³ Gew.O. § 60.

³⁴ Gew.O. § 60.

³⁵ Gew.O. § 149 Nr. 3.

³⁶ Gew.O. §§ 60, 148 Nr. 7 c.

bekannt geblieben oder erst nach Erteilung des Scheines eingetreten sind. Für das Verfahren bei Zurücknahme des Wandergewerbescheines sind die für Genehmigungsentziehungen im stehenden Gewerbebetriebe geltenden Vorschriften maßgebend³⁷. Da die Entziehung nur aus gesetzlich bestimmten Gründen stattfinden darf, so eignet sich die Angelegenheit zur Erledigung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens³⁸.

An die Stelle des Wandergewerbescheines tritt eine Erlaubnis der Ortspolizeibehörde für das Feilhalten gewisser, von dieser zu bestimmenden Waren bei öffentlichen Festen, Truppenzusammenziehungen oder anderen außergewöhnlichen Gelegenheiten³⁹.

Neben der allgemeinen persönlichen Erlaubnis ist für gewisse Arten des Gewerbebetriebes im Umherziehen noch eine besondere sachliche oder örtliche Genehmigung erforderlich.

Eine besondere sachliche Genehmigung wird erfordert für das Feilbieten von Druckschriften, anderen Schriften oder Bildwerken (Kolportage) und das Aufsuchen von Bestellungen auf dieselben⁴⁰. Dafür bedarf der Gewerbetreibende für die von ihm geführten einzelnen Druckschriften und anderen Gegenstände einer Genehmigung der zuständigen Behörde seines Wohnortes. Diese wird auf Grund eines eingereichten Verzeichnisses erteilt. Die Genehmigung muß versagt werden, darf aber auch nur dann versagt werden, wenn das Verzeichnis Druckschriften oder andere Gegenstände enthält, die in sittlicher oder religiöser Beziehung Ärgernis zu geben geeignet sind oder mittelst Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden oder in Lieferungen erscheinen, wenn nicht der Gesamtpreis auf jeder Lieferung an einer in die Augen fallenden Stelle bestimmt verzeichnet ist⁴¹. Bei der Genehmigung des Druckschriftenverzeichnisses sind die für das Verfahren in Genehmigungsangelegenheiten geltenden Vorschriften maßgebend⁴². Die Führung von anderen als genehmigten Druckschriften ist mit Strafe bedroht⁴³.

Eine besondere örtliche Genehmigung wird erfordert:

1. für das Darbieten von Musikaufführungen, Schaulstellungen, theatralischen Vorstellungen und sonstigen Lustbarkeiten von Haus zu Haus, auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder an anderen öffentlichen Orten. Diese Erlaubnis ist von der Ortspolizeibehörde zu erteilen⁴⁴.

³⁷ Gew.O. §§ 58, 63.

³⁸ Vgl. Landmann § 61⁵.

³⁹ Gew.O. § 59.

⁴⁰ Vgl. oben S. 154.

⁴¹ Gew.O. 56.

⁴² Gew.O. § 63. Das Verwaltungsstreitverfahren tritt ein in Preußen (V. vom 31. Dez. 1883 § 3), und, soweit Verletzung von Rechten behauptet werden kann, auch in Bayern (G. vom 8. Aug. 1878 Art. 8 Nr. 8, vgl. mit Art. 13, Nr. 3) und Württemberg (G. vom 16. Dez. 1876 Art. 13).

⁴³ Gew.O. § 148 Nr. 7 a.

⁴⁴ Gew.O. §§ 60 a, 148 Nr. 7 b und § 149 Nr. 2.

2. für Ausübung des Gewerbebetriebes im Umherziehen in Grenzbezirken. Die Erlaubnis hierzu muß von der obersten Landesfinanzbehörde erteilt werden⁴⁵.

III. Für gewisse Arten des Gewerbebetriebes im Umherziehen ist ausnahmsweise eine vorherige polizeiliche Genehmigung, also der Besitz eines Wandergewerbescheines, nicht notwendig. Der Gewerbebetrieb kann aber den Personen verboten werden, welchen der Wandergewerbeschein versagt werden muß. Die betreffenden Tätigkeiten sind:

1. das Feilbieten von selbstgewonnenen oder rohen Erzeugnissen der Land- und Forstwirtschaft, des Garten- und Obstbaues, der Geflügel- und Bienenzucht, von selbstgewonnenen Erzeugnissen der Jagd und Fischerei;

2. das Feilbieten selbstgefertigter Waren, die zu den Gegenständen des Wochenmarktverkehrs gehören, und das Anbieten gewerblicher Leistungen, hinsichtlich deren dies Landesgebrauch ist, in der Umgegend des Wohnortes des Gewerbetreibenden bis zu 15 Kilometer Entfernung;

3. das Anfahren selbstgewonnener Erzeugnisse oder selbstverfertiger Waren, hinsichtlich deren dies Landesgebrauch ist, zu Wasser und das Feilhalten vom Fahrzeuge aus;

4. das Feilhalten weiterer Gegenstände des gemeinen Gebrauchs, auf welche die Freiheit durch Verordnungen der Landesregierungen ausgedehnt worden ist⁴⁶.

Für den Erlaß des Verbotes gelten dieselben Grundsätze über das Verfahren, die für Erteilung und Zurücknahme des Wandergewerbescheines maßgebend sind⁴⁷. Die Fortsetzung des Gewerbebetriebes trotz ergangenen Verbotes ist mit denselben Strafen wie der Gewerbebetrieb im Umherziehen ohne Wandergewerbeschein bedroht⁴⁸.

IV. Für die Ausübung des Gewerbebetriebes im Umherziehen gelten folgende Grundsätze:

Gesetzlich verboten sind sog. Wanderauktionen und Wanderlotterien, d. h. Absetzen der Waren im Wege der Versteigerung oder des Glückspiels, soweit nicht die zuständige Behörde Ausnahmen gestattet, hinsichtlich der Wanderversteigerungen jedoch nur bei Waren, die dem raschen Verderben ausgesetzt sind⁴⁹. Gesetzlich verboten ist ferner das Feilbieten von Waren, Aufsuchen von Warenbestellungen, Aufkaufen von Waren und Anbieten von gewerblichen Leistungen an Sonn- und Festtagen⁵⁰. Gesetzlich verboten ist endlich der Eintritt in fremde Wohnungen ohne Erlaubnis, sowie das Betreten fremder Häuser und Gehöfte zur Nachtzeit⁵¹.

⁴⁵ Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 § 124. Bek. d. Bundesr. vom 27. Nov. 1897 II, A 2.

⁴⁶ Gew.O. §§ 59, 59a.

⁴⁷ Gew.O. § 63. Preuß. V. vom 31. Dez. 1883 § 4; Bayr. G. vom 8. Aug. 1878 Art. 8 Nr. 8; Württ. G. vom 16. Dez. 1876 Art. 13.

⁴⁸ Gew.O. § 148 Nr. 7.

⁴⁹ Gew.O. §§ 56 e, 148 Nr. 7b.

⁵⁰ Gew.O. §§ 55 a, 146 a.

⁵¹ Gew.O. §§ 60 c, 148 Nr. 7b.

Die Verwaltungsbehörden können minderjährigen Personen die Beschränkung auferlegen, daß sie das Gewerbe nicht nach Sonnenuntergang und minderjährigen Personen weiblichen Geschlechtes außerdem die Beschränkung, daß sie es nur auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen, nicht aber von Haus zu Haus betreiben dürfen⁵². Der Gewerbetreibende muß in öffentlichen Bekanntmachungen seinen Namen und Wohnort angeben und an den öffentlichen Verkaufsstellen in einer für jedermann erkennbaren Weise als Aushang anbringen⁵³.

Die Mitführung von Begleitern beim Gewerbebetriebe im Umherziehen zu gewerblichen Zwecken und für andere Dienstleistungen ist zulässig, bedarf jedoch einer besonderen, im Wandergewerbescheine auszudrückenden obrigkeitlichen Genehmigung. Für die Erteilung und Zurücknahme dieser Genehmigung gelten dieselben Vorschriften wie für die Erteilung des Wandergewerbescheines. Kinder unter 14 Jahren dürfen für gewerbliche Zwecke nicht mitgeführt werden. Die Mitführung von schulpflichtigen Kindern ist nicht zu gestatten, wenn für deren Unterricht nicht ausreichend gesorgt ist. Nach Ermessen der Behörde darf die Mitführung von Personen anderen Geschlechtes mit Ausnahme von Ehegatten, Kindern und Enkeln versagt werden⁵⁴. Das unbefugte Mitführen von Begleitern, sowie das unbefugte Mitziehen als Begleiter ist mit Strafe bedroht⁵⁵.

Da der Wandergewerbeschein nicht nur die Berechtigung des Inhabers zum Gewerbebetrieb begründet, sondern auch den Zweck hat, zur Legitimation des Gewerbetreibenden zu dienen, so ist dieser verpflichtet, ihn während der tatsächlichen Ausübung des Gewerbebetriebes bei sich zu führen, auf Erfordern der zuständigen Behörde vorzuzeigen, und sofern er hierzu nicht imstande ist, auf Geheiß der Behörde den Betrieb bis zur Abhilfe des Mangels einzustellen⁵⁶. Gleiche Grundsätze gelten für das Druckschriftenverzeichnis der Kolporteurs⁵⁷. Die Zuwiderhandlung gegen diese Vorschrift hat Strafe zur Folge⁵⁸.

4. Marktverkehr¹.

§ 69.

Märkte² sind behördlich veranstaltete oder genehmigte Versammlungen Gewerbetreibender zum öffentlichen Feilhalten von Waren an bestimmten Orten zu feststehenden Zeiten³.

⁵² Gew.O. §§ 60 b, 148 Nr. 7b, 7c, 7d.

⁵³ Gew.O. §§ 56 c, 148 Nr. 7b.

⁵⁴ Gew.O. § 62.

⁵⁵ Gew.O. 148 Nr. 7d, § 149, Nr. 5.

⁵⁶ Gew.O. 60 c.

⁵⁷ Gew.O. 56.

⁵⁸ Gew.O. 149 Nr. 2.

¹ Gew.O. §§ 64—71. — G. Meyer-Loening, Art. Gewerbegesetzgebung. H.d.St.³ 4, 918; Leuthold, Art. Marktpolizei R.L.² 721; Rathgen, Art. Märkte und Messen H.d.St.³ 5, 691; Lexis, H.P.Oc.⁴ 2, II. 252; Nelken,

Gegenstand des Marktverkehrs bildet lediglich der Ankauf und Verkauf von Waren; persönliche Dienstleistungen und öffentliche Aufführungen oder Schaustellungen gehören nicht zu den Gegenständen des Marktverkehrs. Die Bedeutung des Marktverkehrs liegt darin, daß er von den gewöhnlichen Beschränkungen des Gewerbebetriebes⁴ befreit ist.

Die Gewerbeordnung unterscheidet: 1. besondere Märkte, die bei bestimmten Gelegenheiten abgehalten werden, z. B. Weihnachtsmärkte, Schützenmärkte, oder für bestimmte Gattungen von Gegenständen, z. B. Wollmärkte, Ledermessen, Leinwandmärkte. Für diese enthält die Gewerbeordnung keine näheren Vorschriften, sondern läßt die vorhandenen Anordnungen fortbestehen. Sie gestattet nur die Erweiterung dieses Marktverkehrs unter Zustimmung der Gemeindebehörde⁵; 2. allgemeine Märkte, bei denen diese Beschränkungen nicht vorliegen. Nur letztere bilden den Gegenstand reichsgesetzlicher Regelung.

Die allgemeinen Märkte sind Wochenmärkte und Jahrmärkte. Wochenmärkte finden an bestimmten Tagen jeder Woche, Jahrmärkte zu bestimmten Zeiten des Jahres statt. Die Messen haben jetzt den Charakter gewöhnlicher Jahrmärkte⁶.

Die Festsatzung der Zahl, Zeit und Dauer der Märkte ge-

Die Beschränkung der Marktfreiheit auf den Jahr- und Wochenmärkten Verw. Arch. 11, 451.

² Rechtsentwicklung: Im Mittelalter war das Abhalten von Märkten ein Vorrecht der Städte, das auf besonderen Privilegien beruhte. Die Befugnis zur Erteilung dieser Privilegien stand ursprünglich dem König zu; später ging sie auf die Landesherren über. Doch blieb die Verleihung von Messprivilegien bis in die letzten Zeiten des Reiches ein kaiserliches Reservatrecht. Unter Messen (Reichsmessen) wurden solche Märkte verstanden, die den sie bereisenden Kaufleuten besondere Freiheiten und Rechte gewährten; diese äußerten nicht bloß in dem Lande, in dem die Messe gehalten wurde, sondern im ganzen Reiche ihre Wirksamkeit. Mit der Auflösung des Deutschen Reiches verlor der Unterschied zwischen Messen und Märkten seine Bedeutung; die Erteilung von Marktrechten stand seit dieser Zeit ganz allgemein den Landesregierungen zu. Die Verhältnisse des Marktverkehrs wurden durch Landesgesetze und durch lokale Marktordnungen geregelt. Durch die Gewerbeordnung haben die Grundsätze über den Marktverkehr eine einheitliche Ordnung erfahren.

³ Laband⁴ 3, 211; Landmann § 64¹: Markt im Sinne der Gew.O. ist eine mit obrigkeitlicher Autorisation veranstaltete, behördlich geregelte und mit gewissen Begünstigungen ausgestattete Einrichtung, welche bezweckt, den Kauf und Verkauf von beweglichen Gegenständen auf eine bestimmte Zeit und auf einen bestimmten dem Publikum zugänglichen Ort zu konzentrieren. — Über den Unterschied zwischen Markt und Börse vgl. Nußbaum, Komm. zum Börsengesetz. 1910 S. 3.

⁴ Gewerbliche Leistungen können auf den Märkten angeboten werden, aber sie fallen rechtlich nicht unter den Begriff des Marktverkehrs, d. h. für die Ausübung der betreffenden Geschäftsbetriebe sind nicht die Vorschriften über den Marktverkehr, sondern die über den stehenden Gewerbebetrieb oder den Gewerbebetrieb im Umherziehen maßgebend.

⁵ Gew.O. § 70.

⁶ Seydel, Annalen S. 677³; Loening S. 515². — Bei Festsetzung der Wochen- und Jahrmärkte hat die Verwaltungsbehörde dafür Sorge zu tragen, daß die Zeiten, in welchen der Markt stattfindet, der gewählten Bezeichnung entsprechen.

schieht durch die zuständige Verwaltungsbehörde. Dem Marktberechtigten steht gegen eine solche Anordnung kein Widerspruch zu. Ein Entschädigungsanspruch gebührt ihm nur dann, wenn durch die Anordnung die Zahl der bis dahin abgehaltenen Märkte vermindert wird, und eine größere Zahl ausdrücklich und unwiderruflich verliehen war. Gemeinden, die einen Entschädigungsanspruch geltend machen wollen, müssen außerdem nachweisen, daß ihr Recht auf einen speziellen lästigen Titel sich gründet⁷. Dagegen sind Privatpersonen, denen ein Marktrecht zusteht⁸, zu einem solchen Nachweis nicht verbunden. Die Entschädigungspflicht liegt dem Staate ob, der Entschädigungsanspruch kann im Rechtswege verfolgt werden.

Gegenstände des Wochenmarktverkehrs sind:

1. rohe Naturerzeugnisse mit Ausschluß des größeren Viehs;
2. Fabrikate, deren Erzeugung mit der Land- und Fortwirtschaft, dem Garten- und Obstbau oder der Fischerei in unmittelbarer Verbindung steht, oder zu den Nebenbeschäftigungen der Landleute der Gegend gehört, oder durch Tagelöhnerarbeit bewirkt wird, mit Ausschluß der geistigen Getränke;

3. frische Lebensmittel aller Art;

4. andere Waren, welche die zuständige Verwaltungsbehörde auf Antrag der Gemeindebehörde infolge von Ortsgewohnheit oder Bedürfnis zu Gegenständen des Wochenmarktverkehrs erklärt⁹;

Gegenstände des Jahrmarktverkehrs sind:

1. alle reichsgesetzlich feststehenden Gegenstände des Wochenmarktverkehrs;

2. Verzehrungsgegenstände und Fabrikate aller Art. Zum Verkauf von geistigen Getränken zum Genuß auf der Stelle bedarf es jedoch der Genehmigung der Ortspolizeibehörde. Die geistigen Getränke gehören demnach ebenfalls zu den Gegenständen des Jahrmarktverkehrs, der Handel mit ihnen ist nur an eine erschwerende Bedingung geknüpft. Ein Ausschank geistiger Getränke ohne die erforderliche Erlaubnis fällt daher nicht unter die Strafbestimmungen der Gewerbeordnung für den unbefugten stehenden Gewerbebetrieb oder den unbefugten Gewerbebetrieb im Umherziehen. Er kann, da es an einer entsprechenden Strafbestimmung fehlt, nur polizeilich verhindert, insbesondere darf seine Fortsetzung unter Androhung einer Geldstrafe untersagt werden.

Gebrauchte Sachen und Abfälle, sowie solche Artikel, die reichsgesetzlich oder landesgesetzlich dem freien Verkehr entzogen sind (Apothekerwaren, Gifte), gehören nicht zu den Gegenständen des Marktverkehrs. Der Verkehr mit diesen Waren wird, auch wenn er auf dem Markt stattfindet, als stehender Gewerbebetrieb oder Gewerbebetrieb im Umherziehen behandelt.

Der Besuch der Märkte steht jedermann frei. Von diesem Grundsatz gibt es zwei Ausnahmen: 1. Wo nach Ortsgewohnheit

⁷ Gew.O. § 65.

⁸ Vgl. über die Marktrechte von Privatpersonen die Äußerungen des Präsidenten Delbrück in der Reichstagsitzung vom 20. April 1869 (Sten. Ber. S. 473).

⁹ Gew.O. § 66.

gewisse Handwerkerwaren, die nicht zu den reichsgesetzlich feststehenden Gegenständen des Wochenmarktverkehrs gehören, nur von Bewohnern des Marktortes auf dem Wochenmarkte verkauft werden durften, kann die höhere Verwaltungsbehörde, auf Antrag der Gemeindebehörde, den einheimischen Verkäufern die Fortsetzung des herkömmlichen Wochenmarktverkehrs mit jenen Handwerkerwaren gestatten, ohne auswärtige Verkäufer derselben Waren auf dem Wochenmarkte zuzulassen. 2. Beschränkungen des Marktverkehrs der Ausländer können als Retorsionsmaßregel vom Bundesrat angeordnet werden¹⁰.

Die Abgaben vom Marktverkehr sind durch Landesgesetze oder lokale Anordnungen geregelt. Die Gewerbeordnung bestimmt, daß: 1. die Abgaben nur eine Vergütung für den überlassenen Raum, den Gebrauch von Buden und Gerätschaften bilden dürfen, 2. daß Einheimische und Fremde gleich behandelt werden müssen¹¹.

Die näheren Bestimmungen über den Marktverkehr können innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken von der Ortspolizeibehörde im Einverständnis mit der Gemeindebehörde durch Marktordnungen festgesetzt werden. Durch diese darf namentlich für das Feilbieten von gleichartigen Gegenständen der Platz, für das Feilbieten im Umhertragen Tageszeit und Gattung der Waren bestimmt werden¹². Die Übertretung dieser Anordnungen ist mit Strafe bedroht¹³.

Für alle Märkte, für die allgemeinen und für die besonderen, sind die Beschränkungen aufgehoben, die hinsichtlich des Verkehrs mit den zu Markt gebrachten, aber unverkauft gebliebenen Gegenständen bestanden¹⁴.

5. Innungen und Handwerkskammern¹.

§ 70.

I. Zweck der Innungen² ist die Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen³. Daraus ergeben sich obligatorische⁴ und fakultative⁵ Aufgaben.

¹⁰ Gew.O. 64. — Der Bundesrat hat von dieser Befugnis keinen Gebrauch gemacht.

¹¹ Gew.O. § 68. Preuß. G. betr. die Erhebung von Marktstandsgeld. Das Kommunalabgabengesetz § 6 berechtigt die Gemeinden usw. für die ordnungs- und feuerpolizeiliche Beaufsichtigung von Messen und Märkten Gebühren zu erheben.

¹² Gew.O. § 69.

¹³ Gew.O. § 149 Nr. 6.

¹⁴ Gew.O. § 71.

¹ Nelken, Art. Innungswesen W.² 2, 426; G. Meyer-Loening, Art. Gewerbegesetzgebung H. d. St.³ 4, 919: Innungen und Handwerkskammern.

² Rechtsentwicklung: Innungen (Zünfte) hießen bis zur Einführung der Gewerbefreiheit die privilegierten Korporationen städtischer Handwerksmeister, deren Mitgliedschaft die Befugnis zur Ausübung des betreffenden Handwerks verlieh. Durch die Einführung der Gewerbefreiheit sind nicht die Innungen, sondern nur ihre Vorrechte, namentlich die ausschließlichen Gewerbebefugnisse der Innungsmeister beseitigt worden. Die Innungen haben seit dieser Zeit ferner aufgehört, eine spezifisch städtische Einrichtung zu sein, sie

Die obligatorischen Aufgaben sind:

1. die Pflege des Gemeingeistes, sowie die Aufrechterhaltung und Stärkung der Standesehre unter den Innungsmitgliedern;

2. die Förderung eines gedeihlichen Verhältnisses zwischen Meistern und Gesellen (Gehilfen), sowie die Fürsorge für das Herbergswesen und den Arbeitsnachweis;

3. die nähere Regelung des Lehrlingswesens und der Fürsorge für die technische, gewerbliche und sittliche Ausbildung der Lehrlinge⁶;

4. die Entscheidung von Streitigkeiten⁷ zwischen Innungsmitgliedern und ihren Lehrlingen;

Die Innungen sind befugt, nicht gezwungen, ihre Wirksamkeit auf andere gemeinsame gewerbliche Interessen auszudehnen. Beispielsweise führt die Gewerbeordnung folgende fakultative Fähigkeiten auf:

1. Herstellung von Einrichtungen zur Förderung der gewerblichen, technischen und sittlichen Ausbildung der Meister und Gesellen (Gehilfen) und Lehrlinge, Errichtung, Unterstützung und Leitung von Schulen;

2. Veranstaltung von Gesellen- und Meisterprüfungen und Ausstellung von Zeugnissen über die Prüfungen;

3. Einrichtung von Kassen zur Unterstützung der Innungsmitglieder, ihrer Angehörigen, ihrer Gesellen (Gehilfen) und Lehrlinge in Fällen der Krankheit, des Todes, der Arbeitsunfähigkeit oder sonstiger Bedürftigkeit;

4. Errichtung von Schiedsgerichten zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und deren Gesellen (Gehilfen) und Arbeitern an Stelle der sonst zuständigen Behörden;

5. Einrichtung eines gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes zur Förderung des Gewerbebetriebes der Innungsmitglieder.

erstrecken ihre Wirksamkeit auch auf das platte Land. Sie bestehen endlich nicht mehr notwendigerweise aus Handwerksmeistern, sondern dürfen auch andere selbständige Gewerbetreibende zu Mitgliedern aufnehmen.

Die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 ließ die bestehenden Innungen fort dauern und gestattete die Bildung neuer seitens solcher Personen, die gleiche oder verwandte Gewerbe selbständig betrieben. Sie regelte die Rechtsverhältnisse der Innungen durch eingehende Vorschriften (Gew.O. §§ 81—104). Das Abänderungsgesetz vom 18. Juli 1881, dessen Bestimmungen in die Redaktion der Gewerbeordnung vom 1. Juli 1883 übergegangen sind, hatte die hergebrachte Beschränkung der Innungen auf Angehörige desselben oder verwandter Gewerbe fallen lassen und gestattete auch selbständigen Gewerbetreibenden verschiedener Gewerbe, sich zur Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen zu einer Innung zu verbinden (Gew.O. § 97).

Durch das Abänderungsgesetz vom 26. Juli 1897 wurde der Titel VI der Gewerbeordnung vollständig umgestaltet. Unter bestimmten Voraussetzungen wurde die zwangsweise Bildung von Innungen gestattet und in den Handwerkskammern eine Vertretung des Handwerkerstandes geschaffen.

⁶ Gew.O. § 81.

⁴ Gew.O. § 81a.

⁵ Gew.O. § 81b.

⁶ Vorbehaltlich der Bestimmungen der §§ 103 e, 126—132 a Gew.O.

⁷ Streitigkeiten der im § 4 Gew.Ger.G. (Bek. vom 29. Sept. 1901 (R.G.Bl. S. 353) bezeichneten Art.

Die Innungen werden für Bezirke errichtet, die sich in der Regel mit den Bezirken der höheren Verwaltungsbehörde decken sollen, in denen die Innungen ihren Sitz haben. Ausnahmen gestattet die Landeszentralbehörde. Die Innungsbezirke können sich auch über mehrere Bundesstaaten erstrecken⁸.

Die Innungen sind öffentlichrechtliche Korporationen. Als solche besitzen sie die Eigenschaft selbständiger Vermögenssubjekte⁹. Jede Innung hat einen Namen zu führen, der von dem anderer an demselben Orte oder in derselben Gemeinde befindlichen Innungen verschieden ist¹⁰.

Die Rechtsverhältnisse der Innungen sind durch ein Statut zu regeln, das über eine Reihe von gesetzlich näher bezeichneten Punkten Bestimmungen enthalten muß¹¹. Über die zur Förderung des Gewerbebetriebes der Innungsmitglieder bestimmten gemeinsamen Geschäftsbetriebe, die Unterstützungskassen und die zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und deren Gesellen (Gehilfen) und Lehrlingen berufenen Schiedsgerichte sind besondere Nebenstatuten zu errichten¹². Sowohl das Innungsstatut als die Nebenstatuten bedürfen der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Dieselbe Genehmigung ist selbstverständlich auch bei Änderungen erforderlich.

Die Genehmigung darf beim Hauptstatut¹³ nur aus gesetzlich bestimmten Gründen verweigert werden. Sie muß versagt werden: wenn das Statut den gesetzlichen Anforderungen nicht entspricht, wenn die Innung sich über den Bezirk der höheren Verwaltungsbehörde hinaus erstreckt und die Zentralbehörde die dazu erforderliche Zustimmung nicht erteilt hat. Sie kann versagt werden, wenn in dem durch das Innungsstatut vorgesehenen Innungsbezirke bereits eine Innung für die gleichen Gewerbe besteht. Gegen den versagenden Bescheid, in dem die Gründe anzugeben sind, ist Rekurs zulässig. In bezug auf die entscheidenden Behörden und das Verfahren gelten dieselben Grundsätze, die bei Entscheidungen über Gewerbe Konzessionen maßgebend sind. Landesgesetzlich kann statt dessen das Verfahren in streitigen Verwaltungssachen für anwendbar erklärt werden¹⁴.

Bei den Nebenstatuten¹⁵ kann die Genehmigung nach Ermessen unter Angabe der Gründe versagt werden. Gegen die Verfügung der höheren Verwaltungsbehörde ist Beschwerde an die Zentralbehörde zulässig, die Verhandlung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens also reichsgesetzlich ausgeschlossen. Die Genehmigung

⁸ Gew.O. § 82.

⁹ Landmann § 81¹. — Gew.O. § 86.

¹⁰ Gew.O. § 82.

¹¹ Gew.O. § 83.

¹² Gew.O. § 85.

¹³ Gew.O. § 84.

¹⁴ Vgl. Gew.O. §§ 20, 21. — Über die landesrechtlichen Bestimmungen und die einzelstaatlichen Behörden vgl. die Zusammenstellung bei Landmann § 16⁴.

¹⁵ Gew.O. § 85.

darf nur nach vorheriger Anhörung der Gemeinde- und Aufsichtsbehörde erteilt werden.

Innungsmitglieder können sein: 1. selbständige Gewerbetreibende¹⁶, welche das betreffende Gewerbe in dem Innungsbezirke betreiben, 2. Personen, die innerhalb des Innungsbezirkes in einem dem Gewerbe angehörenden Großbetrieb als Werkmeister oder in ähnlicher Stellung angestellt sind, 3. Personen, die in dem Gewerbe selbständig oder als Werkmeister oder in ähnlicher Stellung tätig waren und eine andere gewerbliche Tätigkeit nicht mehr ausüben; 4. in landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betrieben gegen Entgelt beschäftigte Handwerker. Die Regelung der Aufnahmebedingungen unterliegt statutarischer Festsetzung¹⁷. Von den gesetzlich und statutarisch festgestellten Aufnahmebedingungen kann im einzelnen Falle nicht abgegangen werden. Die Aufnahme darf Personen, die diesen Bedingungen entsprechen, nicht versagt, und solchen, die ihnen nicht entsprechen, nicht gewährt werden. Die Innung kann die Aufnahme von der Zurücklegung einer bestimmten Lehrlings- und Gesellenzeit und von der Ablegung einer Prüfung abhängig machen. Von diesen beiden Bedingungen kann unter bestimmten, im Statut festgestellten Voraussetzungen ausnahmsweise abgesehen werden. — Die Rechte und Pflichten der Innungsmitglieder¹⁸ bestimmen sich ebenfalls nach den statutarischen Vorschriften; die Auferlegung von Pflichten darf aber nur für Zwecke erfolgen, die zu den Aufgaben der Innung gehören¹⁹. — Der Austritt aus der Innung steht jedem Mitgliede frei; er kann statutarisch von einer vorherigen Anzeige abhängig gemacht werden²⁰.

Die bei den Innungen beschäftigten Gesellen (Gehilfen) nehmen an der Innungsverwaltung teil, sie wählen zu diesem Zwecke den Gesellenausschuß²¹.

Ehrenmitglieder sind mit der Innung weder durch Rechte, noch durch Pflichten verbunden. Sie können von den Innungen nach Belieben ernannt werden²².

Als Organe der Innungen fungieren: 1. die Innungsversammlung, die aus den stimmberechtigten Mitgliedern der Innung besteht und über alle wichtigeren Innungsangelegenheiten zu beschließen hat²³, 2. der Innungsvorstand, dem die Leitung der Geschäfte und die Vertretung der Innung nach außen zusteht²⁴.

Eine Innung hört auf: 1. infolge des Aussterbens sämtlicher Mitglieder, 2. durch Eröffnung des Konkursverfahrens über das

¹⁶ Im Gesetz heißt es: „diejenigen“, danach sind Frauen nicht ausgeschlossen, Minderjährige und Ausländer nicht. Vgl. Landmann, § 87².

¹⁷ Gew.O. § 83 Abs. 2 Ziff. 3.

¹⁸ Gew.O. § 83 Abs. 2 Ziff. 3. Insbesondere bestimmt das Statut den Maßstab für die Mitgliederbeiträge.

¹⁹ Gew.O. § 88.

²⁰ Gew.O. § 87 a.

²¹ Gew.O. § 95.

²² Den Ehrenmitgliedern kann beratende Stimme eingeräumt werden. Vgl. Landmann § 87^{2e}.

²³ Gew.O. § 93.

²⁴ Gew.O. §§ 92 a-c.

Innungsvermögen²⁵, 3. durch Auflösung kraft Innungsbeschlusses²⁶; 4. durch Schließung durch die Behörde²⁷. Das Vermögen der Innung ist in diesen Fällen zunächst zur Erfüllung der der Innung obliegenden Verbindlichkeiten zu verwenden. Was danach übrig bleibt, muß, wenn es zur Fundierung von Unterrichtsanstalten oder zu anderen öffentlichen Zwecken bestimmt war, diesen erhalten bleiben und fällt zu diesem Zweck nötigenfalls der Gemeinde zu. Das übrige kann unter die Mitglieder verteilt werden, sofern es aus Beiträgen der Mitglieder entstanden ist und jedes Mitglied nicht mehr als den Gesamtbetrag seiner Beiträge erhält. Der Rest wird, falls nicht statutarisch oder landesgesetzlich etwas anderes bestimmt ist, der Gemeinde zur Benutzung für gewerbliche Zwecke überwiesen²⁸. Die Gemeinde, welche das Vermögen erhält, ist, wenn eine Innung sich über mehrere Gemeinden erstreckt, die, in welcher sich der Sitz der Innungsverwaltung befindet. Streitigkeiten hierüber zwischen Gemeinde und Innung entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde²⁹.

Die Innungen unterliegen der Aufsicht der unteren Verwaltungsbehörde³⁰. Die Aufsichtsbehörde hat insbesondere die Befolgung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften zu überwachen und nötigenfalls mit Ordnungsstrafen zu erzwingen, sowie bei Weigerung des Vorstandes die Innungsversammlung zu berufen und zu leiten. Sie ist befugt, zu den Prüfungen einen Vertreter zu entsenden. Über die Abänderung des Innungsstatutes oder der Nebenstatuten, sowie über die Auflösung der Innung darf nur im Beisein eines Vertreters der Aufsichtsbehörde beschlossen werden.

Die Aufsichtsbehörde besitzt gewisse Jurisdiktionsbefugnisse in Innungsangelegenheiten. Sie entscheidet Streitigkeiten über Aufnahme und Ausschließung von Mitgliedern, über Wahlen zu den Innungsämtern, über Rechte und Pflichten der Innungsbeamten also im wesentlichen über alle korporativen Angelegenheiten. Gegen die Verordnungen und Entscheidungen der Aufsichtsbehörde ist die Beschwerde zulässig, die Entscheidung über die Beschwerde ist endgültig.

Die Innungen können durch Verfügungsbeschluss geschlossen, d. h. zwangsweise aufgelöst werden³¹. Die Schließung erfolgt durch die höhere Verwaltungsbehörde. Sie ist nur aus gesetzlich bestimmten Gründen zulässig, nämlich: 1. wenn sich ergibt, daß die Genehmigung des Statutes hätte versagt werden müssen und dessen erforderliche Änderung binnen einer zu setzenden Frist nicht bewirkt wird, 2. wenn die Innung ungeachtet wiederholter Aufforderungen der

²⁵ Gew.O. § 97 Abs. 4.

²⁶ Gew.O. § 93 Abs. 2 Ziff. 10.

²⁷ Gew.O. § 97.

²⁸ Gew.O. § 98 a.

²⁹ Vgl. Landmann § 98 a⁵: Die Innung gilt während des Liquidationsverfahrens als fortbestehend. In dem Streit wird sie durch die Liquidatoren vertreten. Streitigkeiten zwischen den statutarisch oder landesgesetzlich Anfallberechtigten und der Innung fallen nicht unter § 98 a Abs. 4.

³⁰ Gew.O. § 96.

³¹ Gew.O. § 97.

Aufsichtsbehörde die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben vernachlässigt, 3. wenn die Innung sich gesetzwidriger Handlungen oder Unterlassungen schuldig macht, durch welche das Gemeinwohl gefährdet wird, oder wenn sie andere als die gesetzlich zulässigen Zwecke verfolgt, 4. wenn die Zahl der Mitglieder so weit zurückgeht, daß die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben dauernd gefährdet erscheint. Auch wenn einer dieser Fälle vorliegt, besteht nur eine Befugnis, keine Pflicht der höheren Verwaltungsbehörde zur Schließung; ob sie von ihrer Befugnis Gebrauch machen will, liegt durchaus in ihrem Ermessen. Gegen die Verfügung, welche die Schließung ausspricht, ist Rekurs zulässig; die Angelegenheit ist entweder im Verwaltungsstreitverfahren oder in dem für Gewerbe Konzessionen vorgeschriebenen Verfahren zu erledigen. Die Schließung bewirkt, daß die betreffende Innung aufhört zu existieren und über ihr Vermögen nach den vorher erwähnten Bestimmungen der Gewerbeordnung verfügt wird; die Abwicklung der Geschäfte erfolgt durch den Vorstand unter Aufsicht der Aufsichtsbehörde. Genügt der Vorstand seiner Verpflichtung nicht oder tritt die Schließung der Innung ein, so erfolgt die Abwicklung der Geschäfte durch die Aufsichtsbehörde oder durch Beauftragte derselben. Dagegen enthält die Schließung kein polizeiliches Verbot des Vereins. Die bisherige Innung darf, sofern sie nicht verbotene Zwecke verfolgt, als Privatverein fortbestehen.

Die Innung muß geschlossen werden, wenn im selben Bezirk für das gleiche Gewerbe eine Zwangsinnung angeordnet wird³².

II. Zwangsinnungen³³ können zur Wahrung der gemeinsamen gewerblichen Interessen der Handwerke gleicher oder verwandter Art durch die höhere Verwaltungsbehörde angeordnet werden³⁴. Das bedeutet, daß innerhalb eines bestimmten Bezirkes alle Gewerbetreibenden, die das gleiche oder verwandte Handwerk ausüben, der neuen Innung anzugehören haben. Die Anordnung erfolgt auf Antrag der Beteiligten³⁵, wenn 1. die Mehrheit der beteiligten Gewerbetreibenden der Einführung des Beitrittszwanges zustimmt, 2. der Bezirk der Innung so begrenzt ist, daß kein Mitglied durch die Entfernung seines Wohnorts vom Sitze der Innung behindert wird, am Genossenschaftsleben teilzunehmen und die Innungseinrichtungen zu benutzen und 3. die Zahl der im Bezirk vorhandenen beteiligten Handwerker zur Bildung einer leistungsfähigen Innung ausreicht. — Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn die Antragsteller einen verhältnismäßig nur kleinen Bruchteil der beteiligten Handwerker bilden, wenn ein gleicher Antrag bei einer innerhalb der letzten drei Jahre stattgefundenen Abstimmung von der Mehrheit der Beteiligten abgelehnt wurde, oder wenn durch andere Einrichtungen als die einer Innung für die Wahrnehmung der gemein-

³² Gew.O. § 100 b Abs. 4.

³³ Vgl. G. Meyer-Loening H.d.St.³ 4, 920. — Zwangsinnungen sind erst durch das G. vom 26. Juli 1897 eingeführt.

³⁴ Gew.O. § 100.

³⁵ Der Antrag kann gestellt werden von einer bereits bestehenden Innung oder von Handwerkern, die zu einer neuen Innung zusammentreten wollen.

samen gewerblichen Interessen der beteiligten Handwerker ausreichend gesorgt ist.

Gegen die Verfügung der höheren Verwaltungsbehörde, durch welche die Zwangsinnung angeordnet wird, ist die Beschwerde an die Zentralbehörde zulässig, die dann endgültig entscheidet. Bestehende Innungen des gleichen Gewerbebezuges werden geschlossen, Innungen, die noch andere Gewerbebezüge umfassen, bleiben bestehen, es scheiden kraft Gesetzes die Mitglieder aus, die der Zwangsinnung anzugehören haben.

Die Zwangsinnungen dürfen ihre Mitglieder — und darin unterscheiden sie sich von den freien — nicht gegen ihren Willen zur Teilnahme an Unterstützungskassen verpflichten und dürfen keine gemeinsamen Geschäftsbetriebe errichten³⁶. Sie dürfen ihre Mitglieder auch nicht in der Festsetzung der Preise ihrer Waren oder Leistungen oder in der Annahme von Kunden beschränken³⁷.

Die höhere Verwaltungsbehörde kann die Anordnung zur Errichtung einer Zwangsinnung zurücknehmen, wenn ein gültiger Beschluß der Innungsversammlung gefaßt ist³⁸.

III. Innungsausschüsse sind Vereinigungen aller oder mehrerer Innungen, die derselben Aufsichtsbehörde unterstehen. Sie haben die gemeinsamen Interessen der beteiligten Innungen zu vertreten. Es können ihnen Rechte und Pflichten der Innungen übertragen werden, durch die Zentralbehörde kann ihnen auch die Fähigkeit beigelegt werden, unter eigenem Namen Rechte zu erwerben, Verbindlichkeiten einzugehen, vor Gericht zu klagen und verklagt zu werden³⁹. Die Errichtung erfolgt durch Statut, das von der höheren Verwaltungsbehörde zu genehmigen ist. Über die Genehmigung entscheidet das Ermessen der Behörde, wegen Verweigerung ist nur Beschwerde an die Zentralbehörde zulässig⁴⁰. Der Innungsausschuß untersteht derselben Aufsicht wie die Innungen. Er kann geschlossen werden, wenn er seinen statutarischen Verpflichtungen nicht nachkommt oder Beschlüsse faßt, die über seine statutarischen Rechte hinausgehen. Die Schließung erfolgt durch die höhere Verwaltungsbehörde, gegen deren Verfügung Rekurs stattfindet⁴¹. Kraft Gesetzes erfolgt die Schließung, wenn Konkurs über das Vermögen des Innungsausschusses eröffnet ist.

Innungsverbände sind Vereinigungen mehrerer Innungen, die nicht derselben Aufsichtsbehörde unterstehen. Sie haben die Aufgabe, zur Wahrnehmung der Interessen der in ihnen vertretenen Gewerbe die Innungen, Innungsausschüsse und Handwerkskammern in der Verfolgung ihrer gesetzlichen Aufgaben und die Behörden durch Vorschläge und Anregungen zu unterstützen. Sie können den Arbeitsnachweis regeln und Fachschulen errichten und unterstützen. Durch Beschluß des Bundesrates können den Innungsverbänden

³⁶ Gew.O. § 100 n.

³⁷ Gew.O. § 100 q.

³⁸ Gew.O. § 100 t.

³⁹ Gew.O. § 101 Abs. 3.

⁴⁰ Gew.O. § 101.

⁴¹ Gew.O. § 102.

Korporationsrechte verliehen werden. Das Statut⁴² bedarf der Genehmigung. Diese Genehmigung ist zu erteilen: 1. von der höheren Verwaltungsbehörde für Innungsverbände ihres Bezirkes, 2. von der Zentralbehörde für Innungsverbände des betreffenden Bundesstaates, sofern sie sich über die Bezirke mehrerer höherer Verwaltungsbehörden erstrecken, 3. vom Reichskanzler für Innungsverbände, die mehrere Bundesstaaten umfassen. Die Genehmigung muß versagt werden, wenn die Zwecke des Verbandes sich nicht in den gesetzlichen Grenzen halten oder das Verbandsstatut nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht, sie kann versagt werden, wenn die Zahl der dem Verbands begetretenen Innungen nicht hinreichend erscheint, um die Zwecke des Verbandes wirksam zu verfolgen. Erfolgt die Versagung der Genehmigung durch eine höhere Verwaltungsbehörde, so ist Beschwerde zulässig. Organe des Verbandes sind der Vorstand und die Verbandsvertretung. Die Vorstandsvorstände sind verpflichtet, über die dem Verbands angehörenden Innungen und über ihre eigene Zusammensetzung Anzeigen zu erstatten, sie haben auf Erfordern Gutachten über gewerbliche Fragen abzugeben. Es steht ihnen das Recht zu, in betreff der Verhältnisse der in dem Verbands vertretenen Gewerbe an die für die Genehmigung des Verbandsstatutes zuständige Stelle Berichte zu erstatten und bei derselben Anträge zu stellen. Die Versammlungen des Vorstandes und der Verbandsvertretung unterliegen einer behördlichen Überwachung. Eine Auflösung der Innungsverbände ist zulässig, wenn gewisse gesetzlich bestimmte Gründe vorliegen, welche den für die Schließung der Innungen maßgebenden im wesentlichen analog sind⁴³.

IV. Handwerkskammern⁴⁴ sind Vertretungen des Handwerks. Sie werden durch Verfügung der Landeszentralbehörde errichtet. Diese erläßt auch das Statut. Es können auch Handwerkskammern für mehrere Bundesstaaten gemeinsam errichtet werden⁴⁵, oder es kann die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten der Handwerkskammern anderen gesetzlichen Einrichtungen (Handels- und Gewerbekammern, Gewerbevereinen) übertragen werden. Die Mitglieder der Handwerkskammer werden gewählt durch die Handwerkerinnungen aus der Zahl ihrer Mitglieder und von den Gewerbevereinen und sonstigen Vereinigungen zur Förderung der gewerblichen Interessen des Handwerks, soweit sie mindestens zur Hälfte aus Handwerkern bestehen⁴⁷. Wählbar ist, wer zum Amt eines Schöffen fähig ist, das 30. Lebensjahr zurückgelegt hat, im Bezirk der Handwerkskammer mindestens seit drei Jahren selbständig ein

⁴² Durch das Statut kann bestimmt werden, daß einzelne Gewerbetreibende dem Innungsverbände ihres Gewerbes mit den Rechten und Pflichten der Mitglieder der ihm angehörenden Innungen beitreten können.

⁴³ Gew.O. §§ 104 a—104 o.

⁴⁴ Die Handwerkskammern wurden durch die Novelle vom 26. Juli 1897 geschaffen.

⁴⁵ Gew.O. § 103. — Vgl. Landmann § 103⁶.

⁴⁶ Gew.O. § 103 q. — Dies ist geschehen im Königreich Sachsen und in den Hansestädten. Vgl. Landmann § 103 q¹.

⁴⁷ Gew.O. § 103 a.

Handwerk betreibt und die Befugnis zur Anleitung von Lehrlingen besitzt⁴⁸.

Zu den Aufgaben der Handwerkskammern gehört die nähere Regelung des Lehrlingswesens und die Durchführung der dafür geltenden Vorschriften, die Unterstützung der Staats- und Gemeindebehörden in der Förderung des Handwerks durch Mitteilungen und Erstattung von Gutachten, durch Vorlegung von Wünschen und Anträgen. Sie haben Prüfungsausschüsse zur Abnahme der Gesellenprüfung und Ausschüsse zur Entscheidung über Beanstandungen von Beschlüssen der Prüfungsausschüsse zu bilden. Die Handwerkskammern sollen in allen wichtigen Angelegenheiten, die sich auf das Handwerk beziehen, gehört werden. Sie können auch Veranstaltungen zur Förderung der gewerblichen, technischen und sittlichen Ausbildung der Meister, Gesellen (Gehilfen) und Lehrlinge treffen, Fachschulen errichten und unterstützen⁴⁹. Die Kammern wählen sich ihren Vorstand und Sekretär selbst. Es ist ein Gesellenausschuß zu bilden, der beim Erlaß von Vorschriften über das Lehrlingswesen, bei der Abgabe von Gutachten und bei der Erstattung von Berichten in Gesellen- und Lehrlingsangelegenheiten und bei der Entscheidung über Beanstandungen von Beschlüssen der Prüfungsausschüsse gehört werden muß⁵⁰.

Die Kosten, die aus der Errichtung und Tätigkeit der Handwerkskammern entstehen, sind, soweit sie nicht anderweit Deckung finden, von den Gemeinden der Handwerkskammerbezirke nach näheren Bestimmungen der höheren Verwaltungsbehörde zu tragen⁵¹. — Die Aufsichtsbehörde ernannt bei den Handwerkskammern einen Kommissar⁵².

6. Arbeiterschutz¹.

§ 71.

Gewerbliche Arbeiter² sind Personen, die einen selbständigen Gewerbetreibenden in der Ausübung seines Gewerbebetriebes durch Dienstleistungen unterstützen³.

⁴⁸ Gew.O. § 103b. — Die Kammern können sich bis zu einem Fünftel ihrer Mitglieder durch Zuwahl von sachverständigen Personen ergänzen und Sachverständige zu den Verhandlungen zuziehen. Gew.O. § 103d.

⁴⁹ Gew.O. § 103e.

⁵⁰ Gew.O. § 103k.

⁵¹ Gew.O. § 103l. — Näheres über die Unterverteilung und die Heranziehung der weiteren Kommunalverbände bei Landmann § 103l³ u. 5.

⁵² Gew.O. § 103h.

¹ Schenkel-Fleischmann, Gewerbliche Arbeiter W² I, 149. Landmann, Art. Arbeiterschutzgesetzgebung in Deutschland H. d. St. ³ I, 593.

² Die Bestimmungen des Titels VII der Gewerbeordnung gelten für gewerbliche Arbeiter (Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamte, Werkmeister, Techniker, Fabrikarbeiter). — Als Arbeiter im Sinne des Gewerbeordnungsgesetzes § 3 sind anzusehen die Gesellen, Gehilfen, Fabrikarbeiter, und Lehrlinge, auf welche der siebente Titel der Gew.O. Anwendung findet.

³ Rechtsentwicklung: Zur Zeit des Zunftwesens waren die Rechtsverhältnisse der Handwerksgehilfen durch die Bestimmungen der Zunftordnungen geregelt. Mit der Einführung der Gewerbefreiheit hörte diese Regelung auf.

Das Gesinde⁴ untersteht der Gewerbeordnung nicht⁵. Das Verhältnis von Herrschaft und Gesinde ist privatrechtlicher Natur, es bestimmt sich in erster Linie durch den zwischen beiden Teilen abgeschlossenen Gesindevertrag. Liegt ein solcher nicht vor, so sind die Vorschriften der Gesindeordnungen maßgebend.

In gewissen Beziehungen ist das Gesindeverhältnis Gegenstand öffentlichrechtlicher Regelung geworden. Die Erfüllung der Pflichten des Gesindes gegen seine Herrschaft wird vielfach als eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse angesehen und die Nichterfüllung ist infolgedessen mit öffentlichen Strafen bedroht⁶. Das Gesinde kann zum Antritt oder zur Fortsetzung des Dienstes durch polizeilichen Zwang angehalten werden⁷. Streitigkeiten zwischen Herrschaft und Gesinde werden von den Verwaltungsbehörden unter Vorbehalt des Rechtsweges entschieden. Den Dienstboten ist vielfach die Verpflichtung zur Führung von Gesindebüchern auferlegt, die von der Polizeibehörde ausgestellt werden, bei jedem Dienstantritt sowohl dieser als der Herrschaft vorzulegen sind, und in welche letztere nach beendeter Dienstzeit ein Zeugnis einzutragen hat⁸.

Die Beziehungen zwischen Meister und Gesellen wurden Gegenstand vertragsmäßiger Festsetzung; die Vertragsfreiheit beider Teile erfuhr durch gesetzliche Vorschriften mannigfache Beschränkungen. Insbesondere machten die Verhältnisse des Fabrikbetriebes Bestimmungen zum Schutze der Gesundheit der Arbeiter, namentlich der jugendlichen Arbeiter und der Arbeiterinnen, notwendig. Die Kinderarbeit in den Fabriken wurde Gegenstand eingehender gesetzlicher Regelung. Zuerst fand eine solche in England statt; von da verbreiteten sich die Einrichtungen nach dem europäischen Kontinente, speziell nach Deutschland. Hier wurden die betreffenden Verhältnisse zuerst und am eingehendsten in Preußen geregelt; ihm folgten die anderen deutschen Staaten. Auch die Gewerbeordnung enthielt schon in ihrer ursprünglichen Fassung eingehende Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Gewerbsgehilfen und den Arbeiterschutz, die im wesentlichen auf der Grundlage der preußischen Gesetzgebung beruhten. Die darauf bezüglichen Vorschriften sind aber durch spätere Gesetze weiter ausgebaut und durch neue Bestimmungen ergänzt worden.

⁴ Loening § 129; Roterberg, Gesindepolizei W. ² 2, 219; v. Brünneck, Art. Gesinde (Recht) H. d. St. ³ 4, 732; Nußbaum, Beiträge zum Gesindepolizeirecht. Verw. Arch. 8, 335; Schickan, Die Zuständigkeit der Polizei im Geltungsbereich der Gesindeordnung vom 8. Nov. 1910. Verw. Arch. 15, 489. Weitere Literaturangaben auch bei Hedemann, Zur Reform des Gesinderechts. D. J. Z. 11, 1338 und Stier-Somlo, Deutsche Sozialgesetzgebung 1906 § 4².

⁵ E. G. z. B. G. B. Art. 95. — Ein Züchtigungsrecht steht dem Dienstberechtigten dem Gesinde gegenüber nicht zu. Frank XVII Abschn. II 1: „Damit ist auch § 77 der preuß. Gesindeordnung vom 8. Nov. 1810 gefallen.“ — Nach der preuß. Verf. vom 11. Aug. 1898 bleibt es bei der Strafflosigkeit bei geringen Tätlichkeiten der durch Ungebühr gereizten Herrschaft.

⁶ Preuß. G. betr. die Verletzungen der Dienstpflichten des Gesindes vom 24. April. G. für die Provinz Hessen-Nassau vom 27. Juni 1836. Bayr. Pol. St. G. B. Art. 106. Württ. G. vom 27. Dez. 1871 Art. 16. Ebenso in beiden Mecklenbg., Sachs. Weimar, Meiningen, Altenburg.

⁷ Preuß. G. O. vom 8. Nov. 1810 §§ 51, 167. G. O. für die Rheinprovinz vom 19. April 1845 §§ 45, 161. G. O. für Neuvorpommern und Rügen vom 11. April 1845. Bayr. Pol. St. G. B. Art. 106. Sächs. (revidierte) G. O. vom 2. Mai 1892. Ebenso in beiden Mecklenburg, Sachs. Weimar, Meiningen, Altenbg., Braunschweig.

⁸ So in Preuß., Bayr., Sachs., Mecklenbg., Hessen u. a. In Lübeck werden in die Dienstbücher und in Hamburg in die Dienstkarten nur der Dienstwechsel, aber kein Zeugnis eingetragen.

Die Gewerbeordnung geht von dem Grundsatz aus, daß das Verhältnis zwischen selbständigen Gewerbetreibenden und Gewerbsgehilfen ein privatrechtliches ist und den Gegenstand freier Übereinkunft bildet⁹. Nichtsdestoweniger enthält sie eine Reihe von näheren Bestimmungen über dasselbe. Diese haben zum Teil den Charakter von Dispositivnormen, treten also nur subsidiär in Wirksamkeit, wenn eine andere Verabredung der Parteien nicht vorliegt. Andere Bestimmungen charakterisieren sich zwar als Prohibitivnormen, so daß sie durch entgegenstehende Verabredungen der Parteien nicht beseitigt werden können; sie haben aber doch lediglich privatrechtliche Bedeutung und können daher nur von den beteiligten Parteien geltend gemacht werden¹⁰. Rechtsstreitigkeiten zwischen den selbständigen Gewerbetreibenden und den gewerblichen Arbeitern werden aber nicht von den ordentlichen Gerichten, sondern von besonderen Behörden entschieden. Diese sind: 1. Gewerbegerichte, die entweder durch Statuten der Gemeinden oder der größeren Kommunalverbände oder durch Anordnung der Landeszentralbehörde gebildet werden¹¹, 2. da, wo ein Gewerbegericht nicht besteht, der Gemeindevorsteher, gegen dessen Entscheidung die Beschreitung des Rechtsweges zulässig ist, 3. die Innungen und Innungsschiedsgerichte, die soweit ihre Entscheidungsbefugnisse reichen, an Stelle sowohl des Gemeindevorstehers als der Gewerbegerichte treten. Gegen ihre Entscheidung ist gleichfalls die Beschreitung des Rechtsweges zulässig¹².

Neben den privatrechtlichen enthält aber die Gewerbeordnung auch öffentlichrechtliche Vorschriften über das Verhältnis der selbständigen Gewerbetreibenden zu ihren gewerblichen Arbeitern. Diese können durch entgegenstehende Vereinbarungen der Parteien nicht ausgeschlossen oder modifiziert werden. Ihre Übertretung ist mit Strafen bedroht¹³, und ihre Aufrechterhaltung bildet einen Gegenstand polizeilicher Tätigkeit. Diese öffentlichrechtlichen Vorschriften zerfallen in solche, die im Interesse der Arbeitnehmer und solche, die im Interesse der Arbeitgeber eingeführt worden sind. Erstere haben den Zweck, den Arbeiter vor Ausbeutung durch den Unternehmer zu schützen und ihm die notwendige Sicherheit gegenüber den Gefahren des Gewerbebetriebes zu gewähren, letztere verfolgen wesentlich das Ziel, dem Arbeitgeber eine Kontrolle über den Arbeiter

⁹ Gew.O. § 105. Über die gewerbepolizeiliche und zivilrechtliche Bedeutung des VII. Titels der Gew.O. vgl. insbesondere: Landmann 2, 200; Neukamp, Verw.Arch. 5, 209; v. Blume, Verw.Arch. 7, 481; Lotmar, Der Arbeitsvertrag 2 Bde. 1902, 08.

¹⁰ Zu diesen gehört namentlich die Bestimmung des § 105 a der R.Gew.O., wonach die Gewerbetreibenden ihre Arbeiter zu Arbeiten an Sonn- und Festtagen, soweit letztere überhaupt zulässig sind, nicht verpflichten können.

¹¹ Gewerbegerichtsgesetz in der Fassg. der Bek. vom 29. Sept. 1901 (R.G.Bl. § 353). Die Gewerbegerichte können auch als Einigungsämter fungieren, §§ 62—74, sowie in gewerblichen Fragen Gutachten abgeben und Anträge stellen, § 75. Gewerbegerichtsgesetz §§ 76—80.

¹² Gewerbegerichtsgesetz § 84.

¹³ Die Strafe kann auch die Betriebsbeamten treffen, wenn diese die Vorschriften übertreten haben. Der Gewerbetreibende haftet neben diesen, soweit ihn selbst ein Verschulden trifft (Gew.O. § 151).

zu ermöglichen. Durch die betreffenden Bestimmungen werden daher Pflichten der selbständigen Gewerbetreibenden und Pflichten der Arbeiter begründet.

Die Vorschriften sind teils allgemeiner Natur, so daß sie auf alle Personen, welche die Gewerbeordnung unter der Bezeichnung Arbeiter zusammenfaßt, Anwendung finden, teils spezieller Natur, so daß sie sich nur auf einzelne Klassen derselben beziehen. Die Bestimmungen gelten nicht für Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken und finden auch auf Gehilfen und Lehrlinge in Handelsgeschäften nur insoweit Anwendung, als dies durch das Gesetz¹⁴ ausdrücklich ausgesprochen ist. Sie sind ferner nicht maßgebend für Arbeiter in Gewerbebetrieben, die nicht unter die Bestimmung der Gewerbeordnung fallen, z. B. Eisenbahnarbeiter, Bergarbeiter. Nur einzelne derselben sind kraft besonderer Festsetzung auch auf diese ausgedehnt worden.

I. Allgemeine Vorschriften sind:

1. Die Gewerbetreibenden sind verpflichtet, die Löhne ihrer Arbeiter bar in Reichswährung auszuzahlen (Verbot des sog. Trucksystems). Sie dürfen ihnen keine Waren kreditieren. Die Verabfolgung von Lebensmitteln an die Arbeiter fällt, sofern sie zu einem die Anschaffungskosten nicht übersteigenden Preise erfolgt, nicht unter diese Bestimmung; auch können den Arbeitern Wohnung, Feuerung, Landnutzung, regelmäßige Beköstigung, Arzneien und ärztliche Hilfe, sowie Werkzeuge und Stoffe zu den ihnen übertragenen Arbeiten für den Betrag der durchschnittlichen Selbstkosten unter Anrechnung bei der Lohnzahlung verabfolgt werden. Lohn- und Abschlagszahlung dürfen in Gast- und Schankwirtschaften und Verkaufsstellen nur mit Genehmigung der unteren Verwaltungsbehörde erfolgen. Sie sind unzulässig an dritte Personen auf Grund solcher Rechtsgeschäfte, die nach Maßgabe der reichsgesetzlichen Bestimmungen über die Beschlagnahme des Arbeits- und Dienstlohnes der rechtlichen Wirksamkeit entbehren¹⁵. Lohneinbaltungen zur Sicherung eines Schadenersatzes oder einer Strafe dürfen bei den einzelnen Lohnzahlungen ein Viertel des fälligen Lohnes, im Gesamtbetrag den durchschnittlichen Wochenlohn nicht übersteigen. Durch statutarische Bestimmung können Fristen für die Lohnzahlungen und bei Minderjährigen Zahlung an die Eltern oder Vormünder oder Benachrichtigung dieser über die Zahlung festgesetzt werden¹⁶. Für

¹⁴ Gew.O. § 154. — Weitere Ausnahmen beziehen sich z. B. auf die Gärtnereien, die Verkehrsgewerbe. Vgl. auch R.G. betr. die privatrechtlichen Verhältnisse der Binnenschifffahrt vom 15. Juni 1895 § 21; R.G. betr. die privatrechtlichen Verhältnisse der Flößerei vom 15. Juni 1895 § 17.

¹⁵ Gew.O. §§ 115—119. Strafbestimmungen § 146, Nr. 1, § 148, Nr. 13. Die Bestimmungen finden auch auf Arbeiter in Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten und unterirdisch betriebenen Gruben und Brüchen (§ 154) sowie auf Hausindustrielle (§ 119b) Anwendung.

¹⁶ Gew.O. § 119a, Strafbestimmungen § 148 Nr. 13. Die Bestimmungen finden auch auf die in N. 16 bezeichneten Personen, dagegen nicht auf Betriebsbeamte und mit höheren technischen Dienstleistungen betraute Angestellte (§ 133e) und ebenfalls nicht auf die Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken und Handelsgeschäften (§ 154 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 Anwendung).

bestimmte Gewerbe kann der Bundesrat Lohnbücher oder Arbeitszettel vorschreiben zur Eintragung von Angaben über Lohnsätze, Art und Umfang der geleisteten Arbeit, Lieferung von Werkzeugen und Stoffen¹⁷.

2. Die Gewerbetreibenden sind verpflichtet, den Arbeitern die vorgeschriebene Sonntagsruhe zu gewähren. Im Betrieb von Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten, Brüchen und Gruben, von Hüttenwerken, Fabriken und Werkstätten, von Zimmerplätzen und anderen Bauhöfen, von Werften und Ziegeleien sowie bei Bauten aller Art dürfen Arbeiter an Sonn- und Festtagen nicht beschäftigt werden. Im Handelsgewerbe dürfen Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter am ersten Weihnachts-, Oster- und Pfingsttage überhaupt nicht, im übrigen an Sonn- und Festtagen nicht länger als fünf Stunden beschäftigt werden. Durch statutarische Anordnung kann die Beschäftigung noch weiter beschränkt oder gänzlich untersagt werden. Die Feststellung der Stunden erfolgt durch die Polizeibehörde. Diese Vorschriften sind durch zahlreiche Ausnahmen durchbrochen. Gesetzlich ausgeschlossen ist die Sonntagsruhe für: 1. Arbeiten, die in Notfällen oder im öffentlichen Interesse unverzüglich vorgenommen werden müssen, 2. Arbeiten zur Durchführung einer gesetzlich vorgeschriebenen Inventur, 3. Bewachung der Betriebsanlagen und notwendige Arbeiten für Reinigung und Instandhaltung der Betriebsanlagen oder solche, von denen die Wiederaufnahme eines vollen werktätigen Betriebes abhängig ist, 4. Arbeiten, die zur Verhütung des Verderbens von Rohstoffen oder des Mißlingens von Arbeiterzeugnissen erforderlich sind, 5. Beaufsichtigung des Betriebes, soweit er nach Ziffer 1—4 an Sonn- und Festtagen stattfindet¹⁸. Bei diesen Betrieben müssen aber die Arbeiter an jedem zweiten oder dritten Sonntag eine gesetzlich näher bestimmte Zeit von der Arbeit freigelassen werden. Durch Beschluß des Bundesrates können Ausnahmen zugelassen werden für Gewerbe, in denen Arbeiten vorkommen, die ihrer Natur nach eine Unterbrechung oder einen Aufschub nicht gestatten, sowie für Betriebe, die auf eine bestimmte Jahreszeit beschränkt oder zu gewissen Zeiten des Jahres zu einer außergewöhnlich verstärkten Tätigkeit genötigt sind. Die höhere Verwaltungsbehörde kann Sonntagsarbeit gestatten für Gewerbe, deren Ausübung an Sonn- und Festtagen zur Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung erforderlich ist, sowie für Betriebe, die ausschließlich oder vorwiegend mit durch Wind oder unregelmäßige Wasserkraft bewegten Triebwerken arbeiten. Die untere Verwaltungsbehörde ist befugt, vorübergehende Ausnahmen zuzulassen, wenn zur Verhütung eines unverhältnismäßigen Schadens ein nicht vorherzusehendes Bedürfnis der Beschäftigung eintritt. Im Handelsgewerbe kann die Polizeibehörde eine Vermehrung der Stunden bis auf zehn gestatten in den letzten vier Wochen vor

¹⁷ Gew.O. §§ 114a—e.

¹⁸ Gew.O. § 105c, Ziff. 5. Zu Ziffer 3 und 4 bemerkt die Gew.O. ausdrücklich: „sofern nicht diese Arbeiten an Werktagen vorgenommen werden können.“

Weihnachten, sowie für einzelne Sonn- und Festtage, an denen örtliche Verhältnisse einen erweiterten Geschäftsverkehr erforderlich machen. Die Sonntagsruhe findet keine Anwendung auf Gast- und Schankwirtschaften, Verkehrsgewerbe und Aufführungen aller Art (Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralische Vorstellungen und sonstige Lustbarkeiten). Auf sonstige Gewerbe, die im Gesetz nicht genannt sind, darf sie durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates ausgedehnt werden¹⁹.

3. Die Gewerbetreibenden sind verpflichtet, die nötigen Einrichtungen zu treffen, die zum Schutz der Arbeiter gegen Gefahr für Leben und Gesundheit sowie zur Aufrechterhaltung der guten Sitten und des Anstandes erforderlich sind²⁰.

4. Die Gewerbetreibenden sind verpflichtet, den Arbeitern auf Verlangen Zeugnisse auszustellen. Diese dürfen keine äußeren Merkmale tragen, welche den Zweck haben, den Arbeiter in einer Weise zu kennzeichnen, die aus dem Wortlaut des Zeugnisses nicht ersichtlich ist²¹.

II. Die Vorschriften spezieller Natur beziehen sich auf jugendliche Arbeiter, Lehrlinge und Arbeiterinnen. Sofern eine Person mehreren dieser Klassen angehört, finden bei ihr die Bestimmungen für jede derselben Anwendung. Ein Teil der Vorschriften erstreckt sich auf alle Gewerbebetriebe, ein Teil nur auf Fabriken.

1. Für minderjährige Arbeiter sind Arbeitsbücher eingeführt. Diese werden von der Polizeibehörde ausgestellt, enthalten Namen des Arbeiters, Ort, Tag und Jahr seiner Geburt, sowie seine Unterschrift, ferner Namen und letzten Wohnort seines gesetzlichen Vertreters; der Arbeitgeber hat in dieselben Eintragungen über Eintritt in das Arbeitsverhältnis, Austritt aus demselben und Art der Beschäftigung zu machen; die Arbeiter sind berechtigt, das beim Abgange ausgestellte Zeugnis durch die Ortspolizeibehörde in das Arbeitsbuch eintragen zu lassen. Die Arbeitgeber dürfen Personen unter 21 Jahren nur dann als Arbeiter annehmen, wenn sie mit einem Arbeitsbuche versehen sind. Eine Verpflichtung zur Führung von Arbeitsbüchern besteht nicht für Kinder, die zum Besuch der Volksschule verpflichtet sind²².

2. Für Arbeiter unter 18 Jahren bestehen folgende besondere Vorschriften: 1. Gewerbetreibende, denen die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind, dürfen sich, solange ihnen diese Rechte entzogen bleiben, mit der Anleitung derselben nicht befassen²³. 2. Die Gewerbeunternehmer sind verpflichtet, bei der Beschäftigung

¹⁹ Gew.O. §§ 105—105i. Strafbestimmungen §§ 146a, 149 Nr. 7. — Ausführliche Literaturangaben über Sonntagsruhe bei Sägmüller, Kathol. Kirchenrecht² S. 712³.

²⁰ Gew.O. §§ 120a—120g. Strafbestimmungen § 147 Nr. 7.

²¹ Gew.O. § 113. E.G. z. B.G.B. Art. 36. Strafbestimmungen § 146 Nr. 3.

²² Gew.O. §§ 107—112, 114. E.G. z. B.G.B. Art. 36. Strafbest. §§ 146 Nr. 3, 150 Nr. 2. — Über die Arbeitskarte für Kinder vgl. Kinderschutzgesetz § 11.

²³ Gew.O. § 106. Strafbest. § 150 Nr. 1.

von Arbeitern unter achtzehn Jahren die durch das Alter derselben gebotene besondere Rücksicht auf Gesundheit und Sittlichkeit zu nehmen²⁴. 3. Sie haben ihren Arbeitern unter achtzehn Jahren, die eine von der Gemeindebehörde oder vom Staate als Fortbildungsschule anerkannte Unterrichtsanstalt besuchen, hierzu die erforderlichenfalls von der zuständigen Behörde festzusetzende Zeit zu gewähren. An Sonntagen müssen jedoch die Stunden so gelegt werden, daß die Schüler die nötige Zeit zum Besuch des Gottesdienstes behalten. Für Arbeiter unter achtzehn Jahren kann die Verpflichtung zum Besuche einer Fortbildungsschule, soweit dieselbe nicht landesgesetzlich besteht, durch statutarische Vorschriften begründet werden²⁵. 4. Jugendliche Arbeiter zwischen 14 und 16 Jahren dürfen nicht länger als zehn Stunden beschäftigt werden²⁶.

3. Öffentlichrechtliche Bestimmungen über die Lehrlinge bestehen insofern, als die Nichterfüllung der Pflichten seitens des Lehrherrn gegen den Lehrling, namentlich der Pflicht, für seine Ausbildung zu sorgen, unter Strafe gestellt ist²⁷. Die Einhaltung des Lehrlingsvertrages kann gegenüber dem Lehrling polizeilich erzwungen werden²⁸. Ist ein Lehrlingsvertrag aufgelöst worden, weil der Lehrling zu einem anderen Gewerbe oder einem anderen Berufe übergehen wollte, so darf derselbe binnen neun Monaten von einem anderen Arbeitgeber in demselben Gewerbe ohne Zustimmung des früheren Lehrherrn nicht beschäftigt werden²⁹.

4. Von den besonderen Bestimmungen für Betriebe, in denen in der Regel mindestens zehn Arbeiter beschäftigt werden, kommen einige, nämlich die in den §§ 133 g, 135 bis 139 b enthaltenen, für Hüttenwerke, Zimmerplätze und andere Bauhöfe, Werften, sowie Werkstätten der Fabrikindustrie auch dann zur entsprechenden Anwendung, wenn in ihnen in der Regel weniger als zehn, für Ziegeleien und über Tage betriebene Brüche und Gruben, wenn in diesen Betrieben in der Regel mindestens fünf Arbeiter beschäftigt werden. Die Bestimmungen der §§ 135 bis 139 b kommen für Werkstätten, in denen durch elementare Kraft bewegte Triebwerke nicht nur vorübergehend zur Verwendung kommen, auch dann zur Anwendung, wenn in ihnen in der Regel weniger als zehn Arbeiter beschäftigt werden. Der Bundesrat kann für gewisse Betriebe Ausnahmen von einigen Bestimmungen gewähren. Die Bestimmungen können durch ihn aber auch auf andere Werkstätten, in denen in der Regel weniger als zehn Arbeiter beschäftigt werden, und auf Bauten, bei denen in der Regel weniger als zehn Arbeiter beschäftigt werden, ganz oder teilweise ausgedehnt werden. Die Bestimmungen des

²⁴ Gew.O. §§ 120 c—120 e. Strafbest. § 147 Nr. 7.

²⁵ Gew.O. § 120. Strafbest. § 150 Nr. 4. Diese Bestimmungen beziehen sich auch auf Handlungsgehilfen. § 154. — Vgl. H.G.B. § 76. Strafbest. § 82. Nicht getroffen werden Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken und Bergarbeiter. Gew.O. § 154 a.

²⁶ Gew.O. § 135 Abs. 3.

²⁷ Gew.O. § 148 Nr. 9.

²⁸ Gew.O. § 127 d.

²⁹ Gew.O. § 127 d. Strafbest. § 148 Nr. 10.

Bundesrates können auch für bestimmte Bezirke erlassen werden³⁰. In Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten und unterirdisch betriebenen Brüchen oder Gruben finden die Bestimmungen der §§ 115 bis 119 a, 135 bis 139 b, 152 und 153 auch dann entsprechende Anwendung, wenn in ihnen in der Regel weniger als zehn Arbeiter beschäftigt werden³¹. Ob ein gewerbliches Etablissement als Fabrik zu betrachten ist, muß mit Rücksicht auf den Umfang und die Art des Betriebes im einzelnen Falle entschieden werden³².

a) In jeder Fabrik, in der in der Regel mindestens zwanzig Arbeiter beschäftigt werden, ist eine Arbeitsordnung zu erlassen, die über eine Reihe von gesetzlich näher bezeichneten Punkten Bestimmungen zu treffen hat. Der Erlaß erfolgt nach Anhörung der großjährigen Arbeiter oder eines ständigen Arbeiterausschusses³³.

b) Kinder unter dreizehn Jahren dürfen in Fabriken gar nicht, Kinder über dreizehn Jahren nur dann, wenn sie nicht mehr zum Besuche der Volksschule verpflichtet sind und höchstens sechs Stunden täglich, jugendliche Arbeiter von 14 bis 16 Jahren höchstens zehn Stunden täglich beschäftigt werden. Anderweite Beschränkungen beziehen sich auf: 1. die Tageszeit der Beschäftigung, 2. die zwischen der Arbeit zu gewährenden Ruhepausen, 3. den Ausschluß der Sonn- und Festtagsarbeit, 4. die Gewährung der notwendigen Zeit für den Besuch des Katechumenen- und Konfirmandenunterrichts, 5. die Anzeige der zu beschäftigenden jugendlichen Arbeiter bei der Ortspolizei, die Aushängung eines Verzeichnisses derselben sowie eines Auszuges aus den gesetzlichen Vorschriften über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in der Fabrik. Abweichungen von diesen Bestimmungen können für einzelne Fabriken in außerordentlichen, gesetzlich bestimmten Fällen durch den Reichskanzler oder die Landesbehörden gestattet werden³⁴.

c) Arbeiterinnen dürfen nicht in der Nachtzeit von 8 Uhr abends bis 6 Uhr morgens und am Sonnabend sowie an Vorabenden der Festtage nicht nach 5 Uhr nachmittags beschäftigt werden. Die Beschäftigung von Arbeiterinnen darf die Dauer von zehn Stunden täglich, an den Vorabenden der Sonn- und Festtage acht Stunden nicht

³⁰ Gew.O. § 154.

³¹ Gew.O. § 154 a.

³² Der Begriff „Fabrik“ ist durch die Gew.O. nicht festgelegt. Über die Rechtsprechung vgl. Landmann, Bemerkungen zu § 100.

³³ Gew.O. §§ 134 a—134 h. — Stieda, Arbeitsordnungen und Arbeiterausschüsse H.d.St. 3 1, 1140; Koehne, Die Arbeitsordnungen im deutschen Gewerberecht 1901; Blankenstein, Die Rechtskraft der Arbeitsordnungen. Arch. f. öff. R. 13, 119; Oertmann, Die rechtliche Natur der Arbeitsordnung 1905; Rehm, Über die verwaltungsrechtliche Bedeutung der Fabrikordnung. Annalen 1894 S. 132. Vgl. auch Jellinek, System 2 S. 254¹; Laband 3, 224²; Landmann § 134 a¹.

³⁴ Gew.O. §§ 135, 136, 137 a, 138, 139. Strafbestimmungen §§ 146 Nr. 2, 149 Nr. 7. — G. betr. Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben, vom 30. März 1903 (R.G.Bl. S. 113) enthält Bestimmungen, die neben den bestehenden rechtsrechtlichen Vorschriften zur Anwendung kommen. Hierbei wird unterschieden zwischen eigenen und fremden Kindern, d. h. Knaben und Mädchen unter 13 Jahren, sowie solchen Knaben und Mädchen, die noch zum Besuche der Volksschule verpflichtet sind.

überschreiten. Zwischen den Arbeitsstunden muß den Arbeiterinnen eine mindestens einstündige Mittagspause gewährt werden. Arbeiterinnen, die ein Hauswesen zu besorgen haben, sind auf ihren Antrag eine halbe Stunde vor der Mittagspause zu entlassen, sofern diese nicht mindestens ein und eine halbe Stunde beträgt. Wöchnerinnen dürfen vor und nach ihrer Niederkunft im ganzen während acht Wochen nicht beschäftigt werden. Ihr Wiedereintritt ist an den Ausweis geknüpft, daß seit ihrer Niederkunft wenigstens sechs Wochen verflossen sind. Seit dem 1. April 1912 dürfen Arbeiterinnen nicht in Kokereien und nicht zum Transport von Materialien bei Bauten verwendet werden. In bezug auf Anzeige und Aushang der Bestimmungen und des Verzeichnisses in der Fabrik gelten dieselben Grundsätze wie für jugendliche Arbeiter. Abweichungen von diesen Vorschriften können aus besonderen gesetzlich bestimmten Gründen durch den Reichskanzler oder die Landesbehörden gestattet werden³⁵.

Die Vorschriften über Kinderarbeit, jugendliche Arbeiter und Arbeiterinnen finden auch auf Bergwerke, Salinen, Aufbereitungsanstalten und unterirdisch betriebene Brüche oder Gruben Anwendung. In diesen Anlagen dürfen Arbeiterinnen unter Tage überhaupt nicht beschäftigt werden. Seit dem 1. April 1912 ist die Beschäftigung von Arbeiterinnen bei der Förderung, mit Ausnahme der Aufbereitung (Separation, Wäsche), beim Transport und Verladen auch über Tage verboten. Außerdem gelten sie für Werkstätten, in denen durch elementare Kraft bewegte Triebwerke nicht bloß vorübergehend zur Verwendung kommen; sie können durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates auch auf andere Werkstätten ausgedehnt werden³⁶.

Der Bundesrat ist befugt, im Verordnungswege die Verwendung von Arbeiterinnen sowie von jugendlichen Arbeitern für gewisse Fabrikationszweige, die mit besonderen Gefahren für Gesundheit und Sittlichkeit verbunden sind, zu untersagen oder von besonderen Bedingungen abhängig zu machen. Er kann außerdem in einer Reihe von näher bestimmten Fällen Abweichungen von den für jugendliche Arbeiter und Arbeiterinnen bestehenden gesetzlichen Vorschriften gestatten³⁷.

5. Das Hausarbeitsgesetz³⁸ hat den Arbeiterschutz auch auf die in der Hausindustrie beschäftigten Personen ausgedehnt und besondere Bestimmungen darüber getroffen, wie die notwendigen Maßregeln zur Beseitigung von Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit der Arbeitenden durchzuführen sind.

Zur Aufsicht über: 1. die Bestimmungen über Sonntagsruhe

³⁵ Gew.O. §§ 137—139 a. — Internationales Abkommen über das Verbot der Nachtarbeit der gewerblichen Arbeiterinnen (R.G.Bl. 1911 S. 5). — Strafbestimmungen §§ 146 Nr. 2, § 149 Nr. 7.

³⁶ Gew.O. §§ 154, 154 a.

³⁷ Gew.O. § 139 a. — Vgl. die Zusammenstellung der zur Zeit geltenden derartigen Bekanntmachungen bei Landmann § 139 a. Sie sind erlassen u. a. für Glashütten, Glasschleifereien, Glasblechereien und Sandbläsereien, für Walz- und Hammerwerke, für die Bearbeitung von Faserstoffen, Tierhaaren, Abfällen und Lumpen.

³⁸ Hausarbeitsgesetz vom 20. Dez. 1911 (R.G.Bl. S. 976).

mit Ausnahme der für das Handelsgewerbe vorgeschriebenen, 2. die Einrichtungen, die zum Schutze der Arbeiter gegen Gefahr für Leben und Gesundheit getroffen werden müssen, 3. die Ausführung der gesetzlichen Vorschriften über die Beschäftigung von jugendlichen Arbeitern und Arbeiterinnen in Fabriken, bestehen besondere Beamte, die sogenannten Fabrikinspektoren³⁹. Sie haben den Charakter von Landesbeamten. Ihre Funktionen üben sie ausschließlich oder neben den ordentlichen Polizeibehörden aus. In Ausübung ihrer Aufsicht stehen ihnen alle amtlichen Befugnisse der Ortspolizeibehörde, insbesondere das Recht zur jederzeitigen Revision⁴⁰ der Anlage zu. Über ihre amtliche Tätigkeit haben sie Jahresberichte zu erstatten⁴¹.

III. Koalitionsfreiheit⁴². Alle Verbote und Strafbestimmungen gegen gewerbliche Arbeitgeber und Arbeiter⁴³ wegen Verabredungen und Vereinigungen zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere durch Streik und Aussperrung, sind aufgehoben. Der Rücktritt von solchen Vereinigungen und Verabredungen steht jedem Teilnehmer frei, es findet keine Klage und Einrede statt⁴⁴. Bestraft wird, wer es unternimmt, andere durch körperlichen Zwang, Drohung, Ehrverletzung oder Verrufserklärung zu bestimmen, an solchen Verabredungen teilzunehmen oder von ihnen zurückzutreten⁴⁵.

B. Patentschutz¹.

§ 72.

Die Erteilung eines Patentbeschlusses ist ein Verwaltungsakt², durch den einer Person das Recht der ausschließlichen gewerblichen³ Ver-

³⁹ Gew.O. § 139 b. Die Aufsicht erstreckt sich über die Bestimmungen der §§ 105 a, 105 b Abs. 1, 105 c—105 h, 120 a—120 f, 133 g—139 aa.

⁴⁰ Namentlich auch in der Nacht, während des Betriebes.

⁴¹ Gew.O. § 139 b Abs. 3 bestimmt, daß die Jahresberichte oder Auszüge daraus dem Bundesrat und dem Reichstag vorzulegen sind.

⁴² v. Schulz, Art. Koalitionsrecht, W.² 2, 586; Stieda, Koalition und Koalitionsverbote, H.d.St.³ 5, 894.

⁴³ Dies gilt auch für Arbeitgeber und Gehilfen im Handelsgewerbe, auch — Gew.O. § 154 a — für Besitzer und Arbeiter in Bergwerken, Salinen usw., nicht dagegen für Eisenbahnen, für Schiffsmannschaften auf Seeschiffen, für Lehrlinge, für selbständige Hausgewerbetreibende, für landwirtschaftliche Arbeiter und für das Gesinde (R.V.G. § 24).

⁴⁴ Gew.O. § 152.

⁴⁵ Gew.O. § 153.

¹ Laband⁴ 3, 226; Gierke 1, 848; Robolski, Art. Patentrecht H.d.St.³ 6, 1014; Landgraf, Art. Patentrecht W.¹ Egb. 1, 67; Kohler; Lehrbuch des Patentrechts 1908; Damme, Deutsches Patentrecht 1906; Osterrieth, Lehrbuch des gewerblichen Rechtsschutzes 1908. — Kommentare zum Pat.G. 1891: Isay² 1912; Robolski³ 1908; Seligsohn⁴ 1909; Stephan-Lutter⁷ 1908; Ebermayer in Stengleins Nebengesetzen⁴ 1, 116.

² Vgl. auch Laband⁴ 3, 228; dagegen: Seligsohn § 12; Schanze, Arch. f. öffentl. R. 9, 175: die Patenterteilung ist Rechtsentscheidung; Gierke 1, 878: die Wirkung der Patenterteilung ist die eines rechtskräftigen Feststellungsaktes.

³ Vgl. Laband⁴ 3, 228: Das sogenannte Urheberrecht besteht in dem an alle anderen Personen gerichteten Verbot, fremde Geistesarbeit gewerblich auszubenten.

wertung einer neuen Erfindung⁴ beigelegt wird. Sie ist demnach konstitutiver, nicht deklaratorischer Natur⁵. Patentrecht im objektiven Sinne ist der Inbegriff der auf Patente bezüglichen Rechtssätze. Das Patentrecht gehört teils dem Privatrecht, teils dem Verwaltungsrecht an. Die aus dem Patente hervorgehende Berechtigung des Erfinders, das Patentrecht im subjektiven Sinne, hat den Charakter eines Privatrechtes. Die Grundsätze, die sich auf Inhalt und Wirkung dieses Rechtes beziehen, sind privatrechtlicher Natur. Dagegen ist die Erteilung und Zurücknahme der Patente eine Verwaltungshandlung; die hierfür maßgebenden Vorschriften bilden einen Bestandteil des Verwaltungsrechtes⁶. Die ein-

⁴ Patente werden erteilt für neue Erfindungen, welche eine gewerbliche Verwertung gestatten. Pat.G. § 1. — Die Neuheit ist kein Merkmal der Erfindung selbst. Vgl. darüber A. du Bois-Reymond, Erfindung und Erfinder 1906. S. 21. — Erfindungen stehen im Gegensatz zu Entdeckungen. Laband 3, 230. — Vgl. Anm. 12.

⁵ Allerdings entsteht schon mit der Erfindung ein Recht des Erfinders, aber nicht das Recht der ausschließlichen gewerblichen Verwertung, sondern nur ein Anspruch auf Erlangung des Patentes. Pat.G. § 6. Den Gegenstand der Veräußerung bildet daher auch lediglich dieser Anspruch. Das Recht der ausschließlichen gewerblichen Verwertung ist dagegen nach § 4 des Pat.G. eine Wirkung des Patentes, wird also erst durch dieses begründet. Vgl. auch Laband 3, 236; Schanze, Arch. f. öff. R. 9, 188; Gierke 1, 878⁹⁰.

⁶ Rechtsentwicklung: Während des Bestehens der Zunftverfassung waren die Fabrikationsmethoden von den Zünften genau vorgeschrieben. Die Verbesserungen, die einzelne daran vornahmen, wurden Gemeingut der Zunft. Eine Durchbrechung dieser Grundsätze fand schon seit dem Ende des Mittelalters durch besondere Privilegien statt, die zunächst für den Betrieb neu entstandener Gewerbe, später auch für die Ausnutzung einer einzelnen Erfindung erteilt wurden. Die Erteilung dieser Privilegien erfolgte jedoch lediglich nach dem Ermessen des Staatsoberhauptes, es fehlte dafür durchaus an maßgebenden allgemeinen Grundsätzen. Eine gesetzliche Regelung trat zuerst in England ein, wo durch ein Gesetz vom Jahre 1623 die Monopole zwar im allgemeinen aufgehoben, die den Erfindern erteilten Patente aber von dieser Aufhebung ausdrücklich ausgenommen wurden. Von den kontinentalen Staaten hat zuerst Frankreich in dem Gesetze vom 7. Mai 1791 maßgebende Vorschriften über Patente erlassen. In Preußen wurden die Patente bis in das 19. Jahrhundert hinein als Privilegien behandelt, die nach den Bestimmungen des allgemeinen Landrechtes Teil II, Tit. 13 § 7 vom Könige zu erteilen waren. Erst ein Publikandum des Finanzministeriums vom 14. Oktober 1815 stellte allgemeine Grundsätze über die Erteilung der Patente auf. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurden auch in anderen deutschen Staaten Bestimmungen über Patente erlassen. Durch eine Übereinkunft vom 21. September 1842 vereinbarten die zum Zollverein gehörenden Regierungen gemeinsame Grundsätze über die Behandlung der Erfindungspatente, die in Art. 21 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 eine ausdrückliche Bestätigung erhielten. Danach sollte die Erteilung der Patente jeder Staatsregierung für ihr Gebiet überlassen bleiben. Die Regierungen verpflichteten sich aber, nur auf neue und eigentümliche Erfindungen Patente zu erteilen. Diese Erteilung eines Patentes in einem der kontrahierenden Staaten sollte die Verfertigung der patentierten Gegenstände in demselben Staate, dagegen nicht die Einfuhr oder den Verkauf gleichartiger Gegenstände, die in einem anderen der kontrahierenden Staaten verfertigt waren, ausschließen. Die Folge dieser Bestimmung war, daß ein Patent nur dann praktische Bedeutung hatte, wenn die Erfindung in allen beteiligten Staaten patentiert worden war. Die einheitliche Regelung des Patentwesens für ganz Deutschland erschien daher als ein dringendes Bedürfnis. Bereits von der Verfassung des Norddeutschen Bundes in Aussicht genommen, verzögerte sie sich jahrelang, weil vielfache Zweifel darüber entstanden waren, ob es überhaupt zweck-

heitliche Regelung des Patentrechtes für ganz Deutschland erfolgte durch das Reichspatentgesetz vom 25. Mai 1877, wodurch das Patentwesen zur ausschließlichen Reichsangelegenheit gemacht wurde. An die Stelle dieses Gesetzes ist später das Patentgesetz vom 7. April 1891 getreten⁷.

Das kompetente Organ für die Erteilung der Patente im Deutschen Reiche ist das Patentamt⁸, eine kollegiale Reichsbehörde in Berlin. Es besteht aus einem Präsidenten, aus Mitgliedern, welche die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen (rechtskundige Mitglieder), und aus Mitgliedern, die in einem Zweige der Technik sachverständig sind (technische Mitglieder). Die Mitglieder werden vom Kaiser ernannt, der Präsident auf Vorschlag des Bundesrates. Die rechtskundigen Mitglieder werden auf Lebenszeit, die technischen Mitglieder auf Lebenszeit oder auf fünf Jahre ernannt⁹. In dem Patentamt werden Abteilungen gebildet: 1. für die Patentanmeldungen (Anmeldeabteilungen), 2. für Beschwerden (Beschwerdeabteilungen); 3. eine Abteilung für Nichtigkeits-erklärungen und Zurücknahme (Nichtigkeitsabteilung). In den Anmeldeabteilungen dürfen nur solche technische Mitglieder mitwirken, die auf Lebenszeit berufen sind. Die technischen Mitglieder der Anmeldeabteilungen dürfen nicht in den übrigen Abteilungen, die technischen Mitglieder der letzteren nicht in den Anmeldeabteilungen mitwirken¹⁰.

Das Patentamt ist, wenn die Voraussetzungen einer Patenterteilung vorliegen, zur Verleihung des Patentes nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Diese Voraussetzungen sind: 1. Es muß eine Erfindung vorliegen. Erfindung¹¹ ist das Resultat menschlicher Tätigkeit, welches die Möglichkeit gewährt, einen bisher nicht bekannten Gegenstand herzustellen oder einem bekannten Gegenstand vermittelt neuer Einrichtungen eine bisher nicht bekannte Brauchbarkeit zu verleihen, oder einen bekannten Gegenstand durch ein bisher nicht bekanntes Verfahren herzustellen. Da-

mäßig sei, den Patentschutz aufrecht zu erhalten. Erst nachdem die Überzeugung von seiner Notwendigkeit in den beteiligten industriellen Kreisen und bei den gesetzgebenden Faktoren des Reiches völlig zum Durchbruch gekommen war, wurde das Patentwesen zur ausschließlichen Reichsangelegenheit gemacht.

⁷ Außer dem Patentgesetz bieten noch das G. betr. den Schutz der Gebrauchsmuster vom 1. Juni 1891 (R.G.Bl. S. 290) und das G. betr. den Schutz von Warenbezeichnungen vom 12. Mai 1894 (R.G.Bl. S. 441) „Veranlassung zu einer Verwaltungstätigkeit des Reichs“ (Laband 3, 228), die hierfür maßgebenden Vorschriften bilden mithin einen Bestandteil des Verwaltungsrechtes.

⁸ Pat.G. § 13. Laband 3, 228.

⁹ Rechtskundige Mitglieder im Nebenamt gibt es im Patentamt nicht mehr.

¹⁰ Pat.G. §§ 13—18. V., zur Ausf. des Pat.-Gesetzes vom 11. Juli 1891; 16. Mai 1899; 25. Okt. 1899.

¹¹ Kohler, Lehrbuch S. 13: Erfindung ist eine zum technischen Ausdruck gebrachte Ideenschöpfung des Menschen, die unter Überwindung der Natur durch Benutzung der Naturkräfte zu einem funktionellen Ergebnis führt und hierdurch tauglich ist, menschliche Ansprüche zu erfüllen. — Gierke 1, 863: Erfindung ist ein Gedankengebilde, das durch eine bisher unbekanntes Kombination von Naturkräften einen wesentlichen technischen Fortschritt schafft.

gegen fällt das Resultat menschlicher Tätigkeit, das es nur ermöglicht, einem bekannten Gegenstande ein anderes Aussehen zu geben, nicht unter den Begriff der Erfindung, es genießt nicht den Patent-, sondern den Musterschutz. Ebenso wenig ist die Entdeckung eines Gegenstandes, durch welche das Vorhandensein eines bisher nicht bekannten Gegenstandes festgestellt wird, patentfähig¹². Gewisse Erfindungen sind kraft spezieller Vorschrift von der Patentierung ausgeschlossen, nämlich: a) Erfindungen, deren Verwertung den Gesetzen oder guten Sitten zuwiderlaufen würde; b) Erfindung von Nahrungs-, Genuß- und Arzneimitteln, sowie von Stoffen, die auf chemischem Wege hergestellt werden, soweit die Erfindung nicht ein bestimmtes Verfahren zur Herstellung der Gegenstände betrifft¹³. 2. Die Erfindung muß neu, d. h. der Gegenstand, die erhöhte Brauchbarkeit oder das Verfahren muß nicht allein dem Erfinder, sondern auch dem Publikum unbekannt gewesen sein. Eine Erfindung gilt nicht als neu, wenn sie zurzeit der Anwendung entweder in öffentlichen Druckschriften aus den letzten hundert Jahren — einerlei, ob inländischen oder ausländischen — bereits derart beschrieben oder im Inlande bereits so offenkundig benutzt ist, daß danach die Benutzung durch andere Sachverständige möglich erscheint¹⁴. Das Patentamt kann einer Erfindung aus anderen Gründen die Eigenschaft der Neuheit nicht absprechen¹⁵. 3. Die

¹² Dagegen kann die Entdeckung eines Naturgesetzes zugleich den Charakter einer Erfindung haben, indem sie die Herstellung bisher unbekannter Gegenstände oder die Herstellung von Gegenständen auf einem bisher unbekanntem Wege ermöglicht. Insofern besteht allerdings zwischen Erfindung und Entdeckung von Gegenständen, aber nicht zwischen Erfindung und Entdeckung überhaupt ein kontradiktorischer Gegensatz. Vgl. Kohler, Lehrbuch S. 21: Die Entdeckung ist die Enthüllung oder Entschleierung dessen, was bereits in der Natur vorhanden ist, und zwar nicht nur die Entschleierung im Gebiete körperlicher Dinge, sondern auch die Entdeckung von Kräften, ja, die Entdeckung der Normen unter denen die Natur wirkt. Darum ist auch die ganze entdeckende Wissenschaft dem Patentschutz entzogen und frei. — Robolski, H. d. St. 3 6, 1016: Unter Entdeckung ist im Gegensatz zur Erfindung zu verstehen das Wahrnehmen und Feststellen bisher nicht bekannter, aber bereits vorhandener Gegenstände oder Erscheinungen in der Natur, während zur Erfindung das Hervorbringen neuer technischer Effekte zu unmittelbarer praktischer Betätigung im Gewerbe gehört. Zum Begriff der Erfindung gehört ferner, daß sie etwas Eigenartiges bietet und einen technischen und gewerblichen Fortschritt darstellt.

¹³ Pat.G. § 1.

¹⁴ Pat.G. § 2. Über den Begriff der Offenkundigkeit vgl. R.Ziv. 1, 42; 3, 86. Seligsohn, § 2¹⁶: Offenkundigkeit liegt regelmäßig dann vor, wenn die Benutzung der Erfindung über den Kreis der Beteiligten hinaus in die Außenwelt gedrungen ist; Damme S. 171: Offenkundig ist die Benutzung erfolgt, wenn der Hersteller oder der Gebraucher, der Feilhalter oder der Inverkehrbringer des Erfindungsgegenstandes nichts getan hat, um bei diesem Benutzungsakte die Möglichkeit der Verbreitung des Erfindungsgedankens auf einen unbestimmten Kreis von Personen zu verhüten.

¹⁵ Ebenso u. a. Gierke 1, 865; Kohler, Lehrbuch S. 71; Seligsohn § 1¹³; Robolski, H. d. St. 3 6, 1016. — A. M.: Laband⁴ 3, 231³; G. Meyer² 1, 448¹⁴ (Meyer-Dochow³ S. 372¹⁵), weil die beiden im Gesetz erwähnten Fälle den Begriff der fehlenden Neuheit nicht erschöpfen und das Gesetz nirgendwo ausdrücklich sagt, daß die Neuheit nur in diesen Fällen als nicht vorhanden anzunehmen sei.

Erfindung muß eine gewerbliche Verwertung gestatten¹⁶, d. h. der Gegenstand muß gewerbsmäßig hergestellt oder der Gegenstand oder das Verfahren müssen im gewerbsmäßigen Betriebe gebraucht werden können. Gewerbsmäßig ist hier im weiteren Sinne zu nehmen und bezeichnet jede dauernde, selbständige und erlaubte Tätigkeit zum Zweck des Vermögenserwerbes, umfaßt also die Urproduktionen und die Industriegewerbe¹⁷. 4. Die Erfindung muß in einer den Vorschriften des Patentgesetzes entsprechenden Weise beim Patentamt angemeldet sein¹⁸.

Durch die Anmeldung wird ein Anspruch auf Erteilung des Patentes erworben. Dieser Anspruch entsteht durch die Anmeldung; der Anmeldende braucht nicht selbst der Erfinder zu sein. Allerdings soll eine Erfindung durch einen anderen als den Erfinder nur mit Erlaubnis des letzteren zur Patentierung angemeldet werden. Aber die Wahrung der Rechte, die dem Erfinder in dieser Hinsicht zustehen, findet nicht von Amtswegen statt, sondern ist ihm selbst überlassen. Nach dem Patentgesetz steht, wenn der wesentliche Inhalt der Anmeldung den Beschreibungen, Zeichnungen, Modellen, Gerätschaften oder Einrichtungen eines anderen oder einem von diesem angewendeten Verfahren ohne dessen Einwilligung entnommen ist, diesem ein Einspruchsrecht gegen die Erteilung des Patentes zu. Diese Bestimmung hat zunächst den Zweck, den Erfinder zu schützen, sie gewährt jedoch das Einspruchsrecht nicht nur diesem und seinem Rechtsnachfolger, sondern jedem, der sich tatsächlich im Besitze der betreffenden Beschreibungen usw. befindet oder das betreffende Verfahren tatsächlich angewendet hat. Die Anmeldung von Erfindungen zum Zweck der Patenterteilung kann von Ausländern und von Inländern ausgehen; Personen, die ihren Wohnsitz außerhalb des Reichsgebietes haben, müssen jedoch eine im Inlande wohnende Person als Vertreter bestellen¹⁹. Der Anspruch, der aus der Anmeldung der Erfindung erwächst, ist ein Anspruch auf Vornahme einer Verwaltungshandlung. Er hat einen öffentlichrechtlichen, keinen privatrechtlichen Charakter und kann daher im Rechtswege nicht verfolgt werden. Dagegen würde er seiner Natur nach zur Geltendmachung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens geeignet sein. Daß eine solche Verfolgung nicht zulässig ist, erklärt sich daraus, daß im Reiche eine Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht besteht und daß Zusammensetzung und Geschäftsformen des Patentamtes dieselben Garantien unparteiischer Behandlung gewähren, die bei Verwaltungsgerichten vorhanden sind.

Das Verfahren bei Erteilung der Patente ist folgendes²⁰. Die

¹⁶ Pat.G. § 1.

¹⁷ Die Urproduktion ist nicht ausgeschlossen. Vgl. Kohler, Lehrbuch S. 130: gewerbliche Verwertung ist jede Verwertung, die über das persönliche, häusliche hinausgeht; Gierke 1, 865; Seligsohn § 1¹⁶.

¹⁸ Pat.G. § 3.

¹⁹ Pat.G. § 12.

²⁰ In bezug auf die Erteilung der Patente sind zwei Systeme zu unterscheiden, das Anmeldungssystem und das Vorprüfungssystem. Nach dem ersteren wird das Patent auf Grund der bloßen Anmeldung ohne nähere Prüfung seitens der Patentbehörde erteilt; den Widerspruchsberechtigten bleibt

Anmeldung hat in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form beim Patentamt zu erfolgen²¹. Sie unterliegt zunächst einer Vorprüfung durch ein Mitglied der Anmeldeabteilung. Entspricht sie den vorgeschriebenen Anforderungen nicht, so wird der Patentsucher aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Ergibt die Vorprüfung, daß eine patentfähige Erfindung nicht vorliegt, so findet eine Benachrichtigung des Patentsuchers mit der Aufforderung statt, sich zu äußern. Unterläßt er, auf einen dieser Vorbescheide innerhalb der zu bestimmenden Frist eine Erklärung abzugeben, so gilt die Anmeldung als zurückgenommen; andernfalls faßt die Anmeldeabteilung Beschluß. Sie weist das Patentgesuch zurück, wenn die Anmeldung den vorgeschriebenen Anforderungen nicht genügt oder die Voraussetzungen einer patentfähigen Erfindung nicht vorliegen. Erachtet sie die Erteilung eines Patentes nicht für ausgeschlossen, so verfügt sie die Bekanntmachung der Anmeldung. Gleichzeitig mit dieser findet die Auslegung der Anmeldung und ihrer Beilagen bei dem Patentamte statt, die nur bei den von der Reichsverwaltung für die Zwecke des Heeres oder der Flotte nachgesuchten Patenten unterbleibt. Nach erfolgter Bekanntmachung kann binnen einer Frist von zwei Monaten gegen die Erteilung des Patentes Einspruch erhoben werden. Ein solcher Einspruch ist zulässig auf Grund der Behauptung, daß der Erfindung das objektive Erfordernis der Neuheit fehle, oder auf Grund der Behauptung, daß der Anmeldende kein subjektives Recht auf Erteilung des Patentes besitze, weil die von ihm angemeldete Erfindung einem anderen ohne dessen Erlaubnis entlehnt sei. Einen Einspruch der ersteren Art kann jedermann, einen Einspruch der letzteren nur, wer eine Verletzung seiner Rechte behauptet, erheben. Nach Prüfung dieser Einwendungen hat die Anmeldeabteilung über die Erteilung des Patentes Beschluß zu fassen; sie kann zum Zwecke der Prüfung die Vernehmung der Beteiligten, die Anhörung von Sachverständigen und sonstige zur Aufklärung der Sache erforderlichen Ermittlungen anordnen. Der Beschluß lautet auf Erteilung des Patentes oder auf Abweisung des Patentgesuches²².

Gegen die Beschlüsse des Patentamtes, durch die ein Patent erteilt oder ein Patentgesuch zurückgewiesen wird, steht dem Patentsucher oder dem Widersprechenden das Recht der Beschwerde zu. Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach der Zustellung zu erheben. Die Entscheidung erfolgt durch die zuständige Beschwerdeabteilung des Patentamtes²³.

vorbehalten, ihre etwaigen Einspruchsrechte später im Rechtswege geltend zu machen. Nach dem letzteren geht dagegen der Erteilung des Patentes eine Prüfung durch die Patentbehörde voraus, diese entscheidet auf Grund der stattgehabten Prüfung definitiv über alle gegen die Erteilung des Patentes erhobenen Einwendungen. Das Reichspatentgesetz hat im Anschluß an die frühere preussische Gesetzgebung das Vorprüfungssystem angenommen, dasselbe jedoch durch die Einführung eines Aufgebotverfahrens zu verbessern gesucht.

²¹ Bestimmungen über die Anmeldung von Erfindungen vom 22. Nov. 1898 vom Patentamt erlassen auf Grund von Pat.G. § 20 Abs. 2.

²² Pat.G. §§ 20—25.

²³ Pat.G. §§ 16 u. 26.

Die Wirkung des Patentes ist die Berechtigung des Patentinhabers zur ausschließlichen gewerblichen Verwertung der patentierten Erfindung im Reichsgebiete. Er ist ausschließlich befugt, gewerbsmäßig den Gegenstand der Erfindung herzustellen, in Verkehr zu bringen oder zu gebrauchen. Wenn eine Sache den Gegenstand der Patentierung bildet, so kommt regelmäßig lediglich das ausschließliche Herstellen, in Verkehr bringen und Feilhalten in Betracht. Der ausschließliche gewerbliche Gebrauch hat nur dann eine Bedeutung, wenn die betreffende Sache den Charakter eines Produktionsmittels besitzt. Ist der Gegenstand der Erfindung ein Verfahren, so steht dem Patentinhaber die Befugnis zu, es ausschließlich zu benutzen und die durch das Verfahren unmittelbar hergestellten Erzeugnisse ausschließlich herzustellen, in Verkehr zu bringen und feilzuhalten²⁴. Andere Personen sind zu einer gewerblichen Verwertung der Erfindung nur auf Grund einer vom Patentinhaber erhaltenen Erlaubnis berechtigt. Dagegen ist der Bezug patentierter Waren vom Auslande, sowie der An- und Verkauf der so bezogenen Gegenstände, wenn dabei weder ein Feilhalten noch ein in Verkehrbringen stattfindet, jedermann gestattet. Das Patentrecht gehört der Gruppe der Urheberrechte an und charakterisiert sich als eine ausschließliche Befugnis zur Vornahme gewisser wirtschaftlicher Handlungen²⁵. Die wissentliche Verletzung des Patentrechtes hat Strafe und die Pflicht zur Entschädigung des Berechtigten zur Folge²⁶.

Die Wirkungen des Patentes treten provisorisch schon mit der Bekanntmachung des Patentgesuches ein²⁷. Definitiv werden sie: 1. wenn ein Widerspruch gegen die Erteilung des Patentes nicht erhoben worden ist, mit dem auf Erteilung lautenden Beschlusse des Patentamtes, 2. wenn ein solcher Widerspruch erhoben worden ist, a) mit dem Ablauf von einem Monat nach Zustellung des auf Erteilung des Patentes lautenden Beschlusses des Patentamtes an den Widersprechenden, falls letzterer innerhalb dieser Zeit Beschwerde gegen den Beschluß nicht eingelegt hat, b) oder, falls Beschwerde von irgendeiner Seite ergriffen worden ist, mit dem auf Erteilung des Patentes lautenden Beschlusse in der Beschwerdeinstanz. Die Dauer des Patentschutzes beträgt 15 Jahre. Die Erlangung desselben ist von der Zahlung einer Gebühr im Betrage von 30 Mark, die Fortdauer von der Zahlung weiterer jährlicher Gebühren abhängig. Die Verpflichtung zur Zahlung der letzteren beginnt mit dem Anfang des zweiten Jahres. Die Gebühr beträgt zuerst 50 Mark und steigt mit jedem folgenden Jahre um weitere 50 Mark. Zusatzpatente, d. h. Patente, die auf die Verbesserung einer patentierten Erfindung erteilt werden, erreichen ihr Ende mit dem Ablauf des

²⁴ Pat.G. § 4. Durch die jetzige Fassung des § 4 sind die Kontroversen, die sich früher an die Bestimmungen desselben anknüpften, als erledigt zu betrachten.

²⁵ Die Frage über den privatrechtlichen Charakter der Urheberrechte wird, weil sie dem Verwaltungsrecht nicht angehört, hier nicht näher erörtert.

²⁶ Pat.G. §§ 34—40.

²⁷ Pat.G. § 23.

Hauptpatentes; besondere Gebühren sind für sie nicht zu entrichten. Es steht aber dem Erfinder frei, bei Verbesserungen seiner Erfindung sich kein Zusatzpatent, sondern ein besonderes Patent erteilen zu lassen. Dieses hat dann die regelmäßige Dauer von 15 Jahren, womit aber auch die Verpflichtung zur Zahlung besonderer Gebühren verbunden ist. Das Zusatzpatent kann auch dadurch zu einem selbständigen Patente werden, daß das Hauptpatent für nichtig erklärt wird. In diesem Falle bestimmen sich die Dauer nach dem Anfangstage des Haupt-, der Betrag der Gebühren nach dem des Zusatzpatentes²⁸.

Die Wirkung des Patentes ist in einzelnen gesetzlich bestimmten Fällen aus besonderen Gründen ausgeschlossen. Sie erstreckt sich nicht: 1. auf Einrichtungen an Fahrzeugen, die nur vorübergehend in das Inland gelangen, 2. auf Personen, die bereits zur Zeit der Anmeldung der patentierten Erfindung sie im Inlande in Benutzung genommen oder die zur Benutzung erforderlichen Veranstellungen getroffen haben. — Die Wirkung des Patentes kann ferner beschränkt werden, sofern die Erfindung nach Bestimmung des Reichskanzlers für das Heer oder die Flotte oder sonst im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt benutzt werden soll²⁹. In diesem Falle hat der Patentinhaber Anspruch auf Entschädigung, die in Ermangelung einer Verständigung im Rechtswege festgesetzt wird. Das Verfahren hat demnach den Charakter einer Enteignung des Patentrechtes³⁰.

Nach definitiver Erteilung des Patentes hat das Patentamt über das erteilte Patent eine Patenturkunde auszustellen, es zu veröffentlichen und in die Patentrolle einzutragen. Die Patenturkunde³¹ enthält eine öffentliche Beurkundung der Erteilung des Patentes, sie liefert also vollen Beweis des bestehenden Patentrechtes³². Die Veröffentlichung erfolgt durch den Reichsanzeiger und durch das Patentblatt³³. Beide Bekanntmachungen dienen nur zur Information des Publikums und haben keinerlei rechtliche Bedeutung. Die Patentrolle soll dem Patentamte selbst eine fortwährende Übersicht über die erteilten Patente und deren Dauer gewähren und auch dem Publikum die Kenntnisnahme derselben ermöglichen; die Einsicht der Patentrolle steht daher, soweit es sich nicht um ein im Namen der Reichsverwaltung für die Zwecke des Heeres oder der Flotte genommenes Patent handelt, jedermann frei. Die Patentrolle dient auch zur Eintragung der in der Person des Patentinhabers stattgehabten Veränderungen. Jede Übertragung der aus dem Patente hervorgehenden Rechte und Pflichten bedarf zu ihrer rechtlichen Wirksamkeit der Eintragung in die Patentrolle³⁴.

²⁸ Pat.G. §§ 7—9.

²⁹ Pat.G. § 5.

³⁰ Laband⁴ 3, 241. Eine Enteignung im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt ist bisher nicht erfolgt.

³¹ Pat.G. § 27.

³² Z.P.O. 415.

³³ Pat.G. 19.

³⁴ Pat.G. § 19.

Das Patentamt ist nicht bloß berechtigt, Patente zu erteilen, sondern auch erteilte für nichtig zu erklären und zurückzunehmen.

Die Nichtigkeitserklärung findet statt: 1. wenn es an den objektiven Erfordernissen der Patentierung fehlt, also keine patentfähige Erfindung vorliegt oder die Erfindung nicht neu ist, oder eine gewerbliche Verwertung nicht gestattet, 2. wenn dem Patentinhaber die subjektive Berechtigung mangelt, d. h. wenn die patentierte Erfindung weder von ihm, noch von seinem Rechtsvorgänger herrührt, sondern den Beschreibungen, Zeichnungen, Modellen, Gerätschaften oder Einrichtungen eines anderen ohne dessen Einwilligung entnommen ist oder den Gegenstand des Patentes eines früheren Anmelders bildet³⁵. Liegen die angegebenen Erfordernisse vor, so muß das Patentamt die Nichtigkeit des Patentes aussprechen, es kann jedoch nicht von Amtswegen, sondern nur auf Antrag verfahren. Zur Stellung des Antrages ist beim Fehlen der objektiven Erfordernisse jedermann innerhalb fünf Jahren nach Bekanntmachung des Patentes berechtigt. Bei dem Mangel der subjektiven Berechtigung besitzt diese Befugnis nur der Verletzte, dem das Recht zugestanden haben würde, aus demselben Grunde gegen die Erteilung des Patentes Widerspruch zu erheben, und zwar ohne Zeitbeschränkung³⁶. Die Nichtigkeitserklärung entzieht dem Patente von dem Augenblicke seiner Erteilung an die rechtliche Wirksamkeit, so daß auch die in der Zwischenzeit stattgehabten Verletzungen des Patentrechtes ohne strafrechtliche und zivilrechtliche Folgen bleiben. Sie charakterisiert sich also als die Vernichtung eines Verwaltungsaktes wegen Mangels der gesetzlichen Voraussetzungen und ist demnach ein Akt der Verwaltungsgerichtsbarkeit³⁷.

Die Zurücknahme eines Patentes kann nach Ablauf von drei Jahren erfolgen, wenn: 1. der Patentinhaber es unterläßt, im Inlande die Erfindung in angemessenem Umfange zur Ausführung zu bringen oder doch alles zu tun, was erforderlich ist, um diese Ausführung zu sichern; 2. wenn im öffentlichen Interesse die Erteilung der Erlaubnis zur Benutzung der Erfindung an andere geboten erscheint, der Patentinhaber aber gleichwohl sich weigert, diese Erlaubnis gegen angemessene Vergütung und Sicherstellung zu erteilen³⁸. Die Zurücknahme des Patentes entzieht ihm seine rechtliche Wirksamkeit nur für die Zukunft, so daß Verletzungen des Patentrechtes, die bis zur Zurücknahme stattgefunden haben, die gewöhnlichen zivilrechtlichen und strafrechtlichen Folgen nach sich ziehen. Die Zurücknahme des Patentes charakterisiert sich als die Entziehung eines Rechtes im öffentlichen Interesse; sie ist also ein Akt der Verwaltung, kein Akt der Verwaltungsgerichtsbarkeit³⁹.

³⁵ Pat.G. § 10.

³⁶ Pat.G. § 27, vgl. mit §§ 3 u. 10.

³⁷ Mit Unrecht wird dies von Sarwey S. 705 gelehrt. Vgl. dagegen Kohler, Lehrbuch S. 93: Die Nichtigkeitsabteilung hat die Eigenschaft eines Verwaltungsgerichts.

³⁸ Pat.G. § 11.

³⁹ Dies nimmt Kohler an.

Eine Zurücknahme des Patentbesitzes kann das Patentamt ebenfalls nur auf Antrag aussprechen⁴⁰, zu dessen Stellung jedermann berechtigt ist. Das Patentamt ist aber zur Zurücknahme, selbst wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, nicht verpflichtet, sie erfolgt nach dem Ermessen der Behörde.

Der Nichtigkeitsklärung und Zurücknahme der Patente muß ein kontradiktorisches Verfahren vorhergehen. Die Berufung gegen die Entscheidungen des Patentamtes in diesen Angelegenheiten geht an das Reichsgericht⁴¹.

Das Patentamt hat neben seinen auf die Patente bezüglichen Funktionen⁴² auch noch die Aufgabe, die Rolle für Aufzeichnung der Gebrauchsmuster zu führen⁴³. Diese Tätigkeit ist eine lediglich beurkundende.

Wer andere in Angelegenheiten, die zum Geschäftskreise des Patentamtes gehören, vor diesem für eigene Rechnung berufsmäßig vertreten will, kann auf seinen Antrag in eine bei dem Patentamt geführte Liste eingetragen werden⁴⁴. Der Antragsteller hat seine technische Befähigung und den Besitz der erforderlichen Rechtskenntnisse nachzuweisen, muß im Inlande wohnen, das 25. Lebensjahr vollendet haben, darf in der Verfügung über sein Vermögen durch gerichtliche Anordnung nicht beschränkt sein und sich eines unwürdigen Verhaltens nicht schuldig gemacht haben. Der Präsident des Patentamtes ist befugt, Personen, die, ohne in die Liste eingetragen zu sein, die Vertretung vor dem Patentamt berufsmäßig betreiben, von dem Vertretungsgeschäft auszuschließen; diese Vorschrift findet aber auf Rechtsanwälte keine Anwendung⁴⁵. Die Eintragung wird vom Patentamt gelöscht auf Antrag des Eingetragenen, wenn er gestorben ist, wenn er keinen Wohnsitz im Inland hat, und wenn er infolge gerichtlicher Anordnung in der Verfügung über sein Vermögen beschränkt ist⁴⁶. Werden nachträgliche Tatsachen bekannt, die die Versagung der Eintragung begründen, oder wenn der Eingetragene die ihm obliegenden Pflichten⁴⁷ verletzt, so erfolgt ebenfalls die Löschung oder in leichteren Fällen als Ordnungsstrafe ein Verweis oder eine Geldstrafe bis zu dreitausend Mark oder eine

⁴⁰ Pat.G. § 28.

⁴¹ Pat.G. §§ 28—33. V. betr. das Berufungsverfahren beim Reichsgericht in Patentsachen, vom 6. Dez. 1891 (R.G.Bl. S. 389).

⁴² Das Patentamt ist verpflichtet, auf Ersuchen der Gerichte über Fragen, welche Patente betreffen, Gutachten abzugeben, sofern in dem gerichtlichen Verfahren von einander abweichende Gutachten mehrerer Sachverständiger vorliegen. Pat.G. § 18. — Rathenau, Das Sachverständigenwesen im Patentprozeß. 1908.

⁴³ R.G., betr. den Schutz von Gebrauchsmustern, vom 1. Juni 1891 (R.G.B.S. 290).

⁴⁴ G. betr. die Patentanwälte, vom 21. Mai 1900 (R.G.Bl. S. 233) § 1. Über Patentanwaltschaft vgl. Kohler, Lehrbuch S. 96; Rauter, Aufgaben und Stellung des Patentanwalts. Arch. f. öff. R. 22 476.

⁴⁵ Pat.Anw.G. § 18.

⁴⁶ Pat.Anw.G. § 6.

⁴⁷ Der Patentanwalt hat seine Berufstätigkeit gewissenhaft auszuüben und durch sein Verhalten in Ausübung des Berufs sowie außerhalb desselben sich der Achtung würdig zu zeigen, welche sein Beruf erfordert. Pat.Anw.G. § 5. — Als ein unwürdiges Verhalten sind politische, wissenschaftliche und religiöse Ansichten und Handlungen als solche nicht anzusehen. Pat.Anw.G. § 2 Abs. 2 Ziff. 4.

Geldstrafe mit einem Verweis⁴⁸. Die Entscheidung hierüber erfolgt im ehrengerichtlichen Verfahren⁴⁹. Eintragungen und Löschungen in der Liste der Patentanwälte werden veröffentlicht⁵⁰.

VIII. Handel¹.

§ 73.

Handel ist die auf den Güterumlauf gerichtete Tätigkeit. Er erzeugt besondere privatrechtliche Verhältnisse, deren Regelung in Deutschland durch das Handelsgesetzbuch erfolgt ist. Die auf den Handel bezüglichen privatrechtlichen Rechtssätze bezeichnet man als Handelsrecht; die öffentlichrechtlichen Rechtssätze bilden das Handelsverwaltungsrecht.

Man unterscheidet internationalen Handel und Binnenhandel².

1. Internationaler Handel heißt der Handelsverkehr zwischen den Gebieten verschiedener Staaten. Er unterliegt daher auch der völkerrechtlichen Regelung. Diese Regelung geschieht durch Handelsverträge. Durch die Handelsverträge beschränken die kontrahierenden Staaten die ihnen in bezug auf den Handel zustehenden Befugnisse, indem sie ihren Mitkontrahenten gegenüber völkerrechtliche Verpflichtungen übernehmen. Nur soweit derartige völkerrechtliche Verpflichtungen nicht bestehen, hat der einzelne Staat die Befugnis, den Handelsverkehr zwischen seinem Gebiete und dem anderer Staaten nach seinem Ermessen zu gestalten. Er kann ihn frei lassen, er kann ihn aber auch ausschließen oder von der Erfüllung bestimmter Bedingungen, namentlich von der Entrichtung gewisser Abgaben, abhängig machen.

Die Ausschließung des Handelsverkehrs mit einem fremden Staate kann eine allgemeine sein oder nur bestimmte Handelsartikel betreffen. Allgemeine Verbote, die jeden Handel mit einem anderen Staate verbieten, sind nach modernem Völkerrecht unzulässig. Dagegen steht dem einzelnen Staate die Befugnis zu, gewisse Artikel vom Handelsverkehr auszuschließen. Dies geschieht durch den Erlaß von Ausfuhr- und Einfuhrverboten. Die Einfuhrverbote sind gleichzeitig auch Durchfuhrverbote, da jede Durchfuhr eine Einfuhr involviert. Nach den im Deutschen Reiche bestehenden Grundsätzen dürfen Ausfuhr- und Einfuhrverbote nur in bezug auf einzelne Gegenstände und nur zeitweise unter besonderen Umständen erlassen werden³. Die Gründe, die zu ihrem Erlaß Veranlassung

⁴⁸ Pat.Anw.G. § 7.

⁴⁹ Pat.Anw.G. § 8.

⁵⁰ Pat.Anw.G. § 15.

¹ Lusenski, Art. Handel (verwaltungsrechtlich), W.² 2, 331; Mataja, Art. Handel H. d. St.³ 5, 242.

² Man unterscheidet außerdem Eigen- und Kommissionshandel, Groß- und Kleinhandel. Gewerbepolizeiliche Beschränkungen treffen auch den Handel, desgleichen die gesundheitspolizeilichen Maßregeln.

³ Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 §§ 1 u. 2. — Lusenski, Art. Einfuhr- und Ausfuhrverbote W.² 1, 631.

geben können, sind namentlich Kriegsgefahr, gesundheitspolizeiliche und sicherheitspolizeiliche Rücksichten. Die Ausfuhr- und Einfuhrverbote charakterisieren sich als Verordnungen, durch die gesetzliche Vorschriften kraft gesetzlicher Ermächtigung zeitweise aufgehoben werden. Über das zu ihrem Erlaß kompetente Organ fehlt es an ausdrücklichen Vorschriften. Nach allgemeinen Grundsätzen würde also der Erlaß dem Bundesrate zustehen. Tatsächlich sind die Ausfuhr- und Einfuhrverbote bisher durch kaiserliche Verordnungen publiziert worden, in deren Eingang die erfolgte Zustimmung des Bundesrates, bei Ausfuhrverboten statt dessen auch wohl die Zustimmung der Bundesregierungen erwähnt wird. Die Übertretung der Verbote begründet den Tatbestand der Konterbande und ist mit Geldstrafe sowie mit Konfiskation der betreffenden Gegenstände bedroht⁴.

Die Abgaben, die von dem Handelsverkehr mit fremden Staaten erhoben werden, heißen Zölle. Da die Zölle eine Einnahme des Reiches, die Zollverwaltung einen Teil der Reichsfinanzverwaltung bildet, so finden die darauf bezüglichen Rechtsgrundsätze im Finanzrecht ihre Darstellung⁵.

Der Schutz, welchen das Reich dem Handelsverkehr seiner Angehörigen im Auslande durch die von ihm bestellten Konsuln gewährt, erscheint als ein Bestandteil der auswärtigen Verwaltung⁶.

2. Binnenhandel heißt der Handel innerhalb des Gebietes eines Staates, in Deutschland innerhalb des Reichsgebietes. Die für den Betrieb der Handelsgewerbe überhaupt maßgebenden Grundsätze sind in dem allgemeinen Gewerberecht enthalten⁷.

Börsen⁸ heißen die Versammlungen von Kaufleuten und anderen am Handel interessierten Personen, die in einzelnen Handelsstädten zu einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Orte stattfinden⁹. Die Börsen haben sich aus den tatsächlichen Zusammenkünften der Kaufleute zu einer stehenden Einrichtung herausgebildet. Die Bestimmungen über sie sind lokaler Natur und beruhen auf den für die einzelnen Börsen erlassenen Börsenordnungen. Die Errichtung der Börsen bedarf der Genehmigung der Landesregierung, die auch

⁴ Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 § 134.

⁵ Vgl. Meyer-Dochow³ S. 650.

⁶ Vgl. § 98.

⁷ Vgl. oben §§ 63 ff.

⁸ Börsengesetz vom 22. Juni 1896/8. Mai 1908 in der Fassung der Bek. vom 27. Mai 1908 (R.G.Bl. S. 215). — Hemptenmacher, Art. Börse, W.² 1, 499. Kommentare zum Börsengesetz: Apt-Trumpler-Weißbart⁵ 1909; Rießer in Verbindung mit Rehm u. a. 1909; Hemptenmacher² 1908; Nußbaum 1910.

⁹ Das Börsengesetz hat eine Definition des Begriffes Börse nicht gegeben. Vgl. O.V.G. 34, 335. — Rehm, Komment. S. 2 sagt: Börse ist eine organisierte Zusammenkunft vorwiegend von Kaufleuten, die in Zwischenräumen zu bestimmter Stunde an einem bestimmten Orte stattfindet, zum Zwecke der Erleichterung des Abschlusses von Handelsgeschäften in einer solchen Zahl, daß möglichst alle Angebote und Nachfragen der Zusammenkommenden ihren Ausgleich finden. Nußbaum S. 4 läßt zum Unterschied von Messen und Märkten, die gleichfalls dem Großhandel dienen, als börsenmäßigen Handel nur den gelten, der sich vorwiegend in nicht zur Stelle gebrachten, vertretbaren Gegenständen vollzieht. — Über den Marktverkehr vgl. § 69.

befugt ist, die Aufhebung bestehender Börsen anzuordnen. Die Landesregierungen üben die Aufsicht über die Börsen aus; sie können die unmittelbare Aufsicht den Handelsorganen (Handelskammern, kaufmännischen Korporationen) übertragen¹⁰. Als Organ der Landesregierung sind bei den Börsen Staatskommissare zu ernennen, die den Geschäftsverkehr an der Börse sowie die Befolgung der in bezug auf die Börse erlassenen Gesetze und Verwaltungsbestimmungen nach näherer Anweisung der Landesregierung zu überwachen haben¹¹. Zur Begutachtung über die durch das Börsengesetz der Beschlußfassung des Bundesrates überwiesenen Angelegenheiten ist ein Börsenausschuß als Sachverständigenorgan zu bilden¹². Die Genehmigung der Börsenordnung erfolgt durch die Landesregierung¹³. Der Besuch der Börse steht gegen Erlegung der Eintrittsgebühren jedermann frei, der nicht aus besonderen, auf statutarischer Vorschrift beruhenden Gründen ausgeschlossen ist¹⁴.

Handel und Gewerbe erfahren eine gemeinsame Förderung durch die Ausbildung des Vereinswesens, Errichtung von Fachschulen, Einrichtungen von Sammlungen, Veranstaltungen von Ausstellungen¹⁵.

Für Förderung des Absatzes bestimmter Waren bestehen Anstalten, welche den Zweck haben, die Qualität gewisser Waren festzustellen¹⁶. Zu diesen gehören namentlich die sogenannten Leggen für die Leinenindustrie, die Schauanstalten für Wollen- und Tuchfabrikate, die Seidentrocknungsanstalten zur Ermittlung des Handelsgewichtes der rohen Seide. Diese Anstalten werden vom Staate oder von Vereinen der Fabrikanten unter staatlicher Aufsicht errichtet. Die näheren Bestimmungen sind lokaler Natur.

Reichsgesetzliche Vorschriften bestehen über die Stempelung der Gold- und Silberwaren zur Angabe des Feingehaltes¹⁷ und über die Prüfung der Läufe und Verschlüsse der Handfeuerwaffen¹⁸.

Der Staat kann selbst Fabriken zur Herstellung gewisser Industrieprodukte errichten. Der Zweck der Staatsfabriken ist teils die Anfertigung solcher Gegenstände, die zu den Bedürfnissen der Staatsverwaltung gehören, teils die Herstellung von Musterfabrikaten für gewisse Industriezweige, namentlich der Kunstindustrie. Die Verhältnisse dieser Anstalten sind durch besondere Reglements geregelt, die von den höheren Behörden ausgehen.

¹⁰ B.G. § 1. Anschütz, Staatsaufsicht und Börsenverkehr. Verw. Arch. 11, 519. — Über den Unterschied von Aufsicht, Polizei und Börsenselbstverwaltung vgl. Nußbaum, S. 9.

¹¹ B.G. § 2.

¹² B.G. § 3.

¹³ B.G. § 4.

¹⁴ B.G. § 7.

¹⁵ Vgl. Lusenski, Art. Handel W.² 2, 340: Ausstellungswesen.

¹⁶ Lusenski W.² 2, 337.

¹⁷ R.G. über den Feingehalt der Gold- und Silberwaren vom 16. Juli 1884. Vgl. Boediker-Lexis H.d.St.³ 4, 51.

¹⁸ R.G., betr. die Prüfung der Läufe und Verschlüsse der Handfeuerwaffen vom 19. Mai 1891 (R.G.Bl. S. 109). V. über die Inkraftsetzung dieses Gesetzes vom 20. Dez. 1892 (R.G.Bl. S. 1055). Belgische und französische Prüfungszeichen sind anerkannt.

IX. Eisenbahnen¹.

§ 74.

Eisenbahnen sind Verkehrsanstalten zur Beförderung von Personen und Gütern auf Schienenwegen. Ob die Beförderung mit oder ohne Dampfkraft stattfindet, ist für den Begriff der Eisenbahn nicht ausschlaggebend². Die Staatsbehörde entscheidet darüber, ob eine Schienenbahn rechtlich als Eisenbahn anzusehen ist. Es gehören demnach auch die Pferdebahnen zu den Eisenbahnen im weiteren Sinne. Allerdings wird das Wort „Eisenbahn“ auch in einem engeren Sinne gebraucht, so daß darunter nur die mit Dampfkraft betriebenen Eisenbahnen verstanden werden³. Das moderne Eisenbahnrecht⁴ hat in der Regel den engeren Begriff der Eisenbahnen zur Voraussetzung. Die Pferdebahnen sind meist lokale Transportmittel, die nach den Vorschriften der Gewerbeordnung der ortspolizeilichen Regelung unterliegen, ebenso die elektrischen, Hoch- und Untergrundbahnen. Die Eisenbahnen im engeren Sinne sind Hauptbahnen oder Vollbahnen für die Vermittlung des großen durchgehenden Verkehrs und Nebenbahnen oder Lokalbahnen (Sekundär- und Tertiärbahnen, Kleinbahnen), die dem Lokalverkehr dienen. Letztere sind größtenteils von leichterem Bau und schmalere Spur, sie haben einen langsameren und einfacheren Betrieb. Eine scharfe juristische Scheidung ist zwischen diesen Arten der Bahnen nicht vorhanden. Die gesetzlichen Vorschriften über Eisenbahnen beziehen sich im Zweifel auf alle; wenn sie nur auf eine einzelne Klasse Anwendung finden sollen, muß diese in dem betreffenden Gesetz genau bezeichnet werden⁵.

¹ Laband⁴ 3, 103; Loening S. 618; Mayer 2, 299; Fleiner S. 305; Koehne, Grundriß des Eisenbahnrechts 1906; Fritsch, Handbuch der Eisenbahngesetzgebung² 1912. — E. Meier, Art. Eisenbahngesetzgebung, R.L. 1, 663; Fritsch, Art. Eisenbahnrecht, H. d. St.³ 3, 819. Die von verschiedenen Autoren bearbeiteten Artikel über Eisenbahnen W.² 1, 653—705 sind in den folgenden Anmerkungen aufgeführt. — Eisenbahnrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen, Zeitschrift für Eisenbahnrecht herausgeg. von Eger seit 1885.

² Fritsch, H. d. St.³ 3, 819: Das Eisenbahnrecht findet in seiner Gesamtheit nur auf die dem öffentlichen Verkehre dienenden Eisenbahnen und auch auf diese nur dann Anwendung, wenn ihnen eine über den örtlichen Verkehr hinausgehende wirtschaftliche Bedeutung zukommt. Dafür ob eine Schienenbahn zu den Eisenbahnen in diesem engeren Rechtssinne zu rechnen ist, gibt es keine festen Merkmale. Entscheidend ist das Befinden der zuständigen Staatsbehörde.

Nach B.O. § 1 Abs. 4 ist zur Einreihung einer Eisenbahn unter die Nebenbahnen die Genehmigung der Landesaufsichtsbehörde und die Zustimmung des Reichseisenbahnamtes erforderlich. — Hauptbahnen können auch in Nebenbahnen umgewandelt werden.

³ Auch die mit Elektrizität betriebenen Fernbahnen sind hierher zu rechnen.
⁴ Fritsch, H. d. St.³ 3, 819: Das Eisenbahnrecht umfaßt alle ausschließlich oder vorzugsweise das Eisenbahnwesen betreffenden Rechtsvorschriften.

⁵ Rechtsentwicklung: Die erste Eisenbahn Deutschlands ist die im Jahre 1834 zwischen Nürnberg und Fürth gebaute Ludwigsbahn. Die Herstellung von Eisenbahnen wurde zuerst von Aktiengesellschaften unternommen. Insbesondere war Preußen genötigt, den Bau von Eisenbahnen zunächst Privatgesellschaften zu überlassen, weil die Kontrahierung von Staats-

Durch die Verfassung des Deutschen Reiches wurden der Reichsgewalt einzelne Aufsichtsbefugnisse über die deutschen Eisenbahnen eingeräumt⁶. Später erfolgte die Errichtung einer besonderen obersten Reichsbehörde für das Eisenbahnwesen, des Reichseisenbahnamtes⁷. Trotzdem gelang es nicht, die erforderliche Einheitlichkeit im deutschen Eisenbahnwesen herzustellen, weil die Bestrebungen, ein Reichseisenbahngesetz zustande zu bringen, namentlich an dem Widerstande der Staatsbahnverwaltungen scheiterten. Auch das Projekt, den preußischen Staatsbahnbesitz und die dem preußischen Staate zustehenden Rechte über die Privateisenbahnen auf das Reich zu übertragen⁸, könnte gegenüber der Abneigung der Mittelstaaten nicht durchgesetzt werden.

Dagegen hat in neuerer Zeit eine sehr wesentliche Ausbreitung des Systems der Staatsbahnen stattgefunden. Insbesondere ist die preußische Regierung, deren Staatsbahnbesitz durch die Erwerbung der neuen Provinzen beträchtlich vermehrt worden war, nach dem Scheitern der vorher erwähnten Pläne mit Erfolg bestrebt gewesen, die Verhältnisse ihrer eigenen Bahnen durch

schulden durch die Verordnung vom 17. Januar 1820 an die Zustimmung der Stände geknüpft, eine Verfassung aber in dem Augenblick, als der Eisenbahnbau in Deutschland begann, noch nicht gegeben war. Vgl. v. der Leyen, Aus der Jugendzeit der deutschen Eisenbahnen. Deutsche Rundschau 37 (1911), Heft 10, S. 103. Die Rechtsverhältnisse dieser Gesellschaften regelte ein Gesetz vom 3. November 1838 (E.G.), das bis in die neueste Zeit die Grundlage des preußischen Eisenbahnrechtes geblieben ist. Es erhielt einen Zusatz vom 3. Mai 1869 und wurde durch V. vom 19. August 1867 in den neuen Provinzen, durch § 8 des G. vom 25. Februar 1878 im Kreise Herzogtum Lauenburg, durch wald. G. vom 11. März 1870 mit Modifikationen auch im Fürstentum Waldeck eingeführt. Für Hohenzollern besteht ein besonderes, wenn auch materiell vielfach übereinstimmendes Gesetz vom 1. Mai 1865. Von diesem G. gelten nur noch wenige Paragraphen, daneben Staatsverträge mit Württemberg und Baden. Vgl. Fritsch, Die Eisenbahnen S. 20¹. Neben den Gesetzen sind die den einzelnen Gesellschaften erteilten Konzessionen für die Entwicklung des preußischen Eisenbahnrechtes von Bedeutung geworden.

Später suchte man den Eisenbahnbau von Staatswegen durch Gewährung von Zinsgarantien zu unterstützen, und nach Erlaß der Verfassung begann auch der Bau von Staatsbahnen. Einzelne Privatbahnen wurden auf Rechnung der Aktionäre in Staatsverwaltung übernommen. Im Gegensatz zu Preußen gingen die deutschen Mittelstaaten (Bayern, Württemberg, Baden, beide Hessen, Nassau, Sachsen, Hannover, Braunschweig, Oldenburg) sofort auf die Herstellung eines Staatsbahnnetzes aus und ließen innerhalb ihres Territoriums Privatbahnen nur ausnahmsweise zu. Die Rechtsverhältnisse der letzteren sowie der die Gebiete der Kleinstaaten durchschneidenden Bahnen wurden durch die Bestimmungen der speziellen Konzessionen geregelt.

Der Betrieb der deutschen Eisenbahnen beruhte demnach auf der Tätigkeit einer Reihe von einzelnen Staats- und Privatverwaltungen. Ihre Beziehungen untereinander wurden durch den Verein deutscher Eisenbahnen vermittelt, der sich als eine Erweiterung des am 10. Nov. 1846 gegründeten Verbandes preußischer Eisenbahndirektionen am 29. Nov. (2. Dez.) 1847 konstituiert hatte. Innerhalb des Gesamtvereins entwickelte sich eine Reihe von Spezialverbänden.

⁶ R. Verf. Art. 41—47.

⁷ R.G., betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes, vom 27. Juni 1873.

⁸ Preuß. G., betr. die Übertragung des Eigentums- und sonstiger Rechte des Staates an Eisenbahnen auf das Deutsche Reich, vom 4. Juni 1876. Die Staatsregierung hat von der Ermächtigung, mit dem Deutschen Reiche derartige Verträge abzuschließen, keinen Gebrauch gemacht.

Erwerb der wichtigeren Privatbahnen zu konsolidieren. Auch in Sachsen und Bayern hat eine weitere Konsolidation des Staatsbahnbesitzes stattgefunden. In Mecklenburg ist gleichfalls eine Verstaatlichung der Bahnen eingetreten.

Das Deutsche Reich hat infolge der Bestimmungen des Frankfurter Friedens die früher der französischen Ostbahn gehörenden Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen erworben⁹. Die Bahnen sind Eigentum des Reiches, nicht des Reichslandes geworden; ihr Betrieb ist Gegenstand der Reichs-, nicht der elsass-lothringischen Landesverwaltung. Auf Grund besonderer Verträge hat das Deutsche Reich auch die Verwaltung einiger kleinerer im Reichslande belegenden Eisenbahnen¹⁰ und der Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahn im Großherzogtum Luxemburg¹¹ übernommen.

Nach Vollendung der großen durchgehenden Linien hat sich die Bautätigkeit mehr den Lokal- und Nebenbahnen zugewandt, deren Rechtsverhältnisse in einigen Staaten durch besondere Gesetze geregelt worden sind¹².

I. Die deutschen Eisenbahnen sind Staats- und Privatbahnen. Letztere befinden sich im Eigentum und Betrieb von Aktiengesellschaften. Die großen durchgehenden Linien sind fast ausnahmslos in den Händen des Staates, und nur Bahnen von wesentlich lokalem Charakter den Privatgesellschaften verblieben.

Es besteht in Deutschland kein Eisenbahnregal, d. h. kein ausschließliches Recht des Staates auf Anlage und Betrieb von Eisenbahnen¹³. Die Rechte des Staates an den Staatsbahnen sind Ausfluß seines Eigentums, seine Befugnisse gegenüber den Privatbahnen haben den Charakter von staatlichen Hoheitsrechten.

⁹ Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871 Zusatzartikel 1.

¹⁰ Vgl. R.G., betr. den außerordentlichen Geldbedarf für die Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen vom 15. Juni 1875 Nr. II.

¹¹ Übereinkunft wegen Übernahme der Verwaltung der Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahnen durch die kaiserlich deutsche Eisenbahnverwaltung vom 11. Juni 1872. Vgl. R.G. vom 15. Juli 1872.

¹² Preuß. G. über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen vom 28. Juli 1892. Kleinbahnen sind dem öffentlichen Verkehr dienende Eisenbahnen, die wegen ihrer geringen Bedeutung für den allgemeinen Eisenbahnverkehr dem G. vom 3. November 1838 nicht unterliegen. Ob dieses Anwendung findet, entscheidet das Staatsministerium. Insbesondere sind Kleinbahnen solche, welche den örtlichen Verkehr innerhalb eines Gemeindebezirks oder benachbarter Gemeindebezirke vermitteln und solche, die nicht mit Lokomotiven betrieben werden (§ 1). Privatanschlußbahnen sind Bahnen, die nicht dem öffentlichen Verkehr, sondern den Zwecken einer bestimmten Privatperson dienen, aber mit Eisenbahnen, die für den öffentlichen Verkehr bestimmt sind, derart in unmittelbarer Geleisverbindung stehen, daß ein Übergang der Betriebsmittel stattfinden kann (§ 43). — G. über die Bahneinheiten vom 19. Aug. 1895 (bisher G., betr. das Pfandrecht an Privateisenbahnen und Kleinbahnen und die Zwangsvollstreckung in dieselben), in der Fassung der Novelle vom 11. Juni 1902 und der Bek. vom 8. Juli 1902 (G.S. 1902 S. 238). — Nach § 1 dieses Gesetzes bildet eine Privateisenbahn, welche dem Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. Nov. 1838 unterliegt, und eine Kleinbahn, deren Unternehmer verpflichtet ist, für die Dauer der ihm erteilten Genehmigung das Unternehmen zu betreiben, mit den dem Bahnunternehmen gewidmeten Vermögenswerten eine Einheit (Bahneinheit). — Eger, Art. Kleinbahnen, W.² 2, 578; Gleim, H.d.St.³ 5, 860.

¹³ Laband⁴ 3, 104.

Die staatlichen Hoheitsrechte über die Eisenbahnen verteilen sich unter Reich und Einzelstaaten. Entsprechend den allgemeinen Grundsätzen über Kompetenzverteilung stehen dem Reiche auch in bezug auf die Eisenbahnen nur die Befugnisse zu, die ihm ausdrücklich beigelegt sind; alle anderen sind den Einzelstaaten verblieben. Zu den Befugnissen des Reiches gehören:

1. Die Gesetzgebung über Eisenbahnen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs¹⁴. Anordnungen rein lokaler Natur gehören demnach nicht zur Kompetenz des Reiches¹⁵. Die Entscheidung der Frage, welche Bestimmungen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs notwendig sind, steht aber lediglich den gesetzgebenden Organen des Reiches zu. Die Vorschriften der Reichsgesetzgebung können sich auf alle deutschen Bahnen, auch auf Sekundärbahnen und selbst auf Pferdebahnen erstrecken, sofern sie im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs als notwendig erscheinen¹⁶.

2. Das Recht Eisenbahnen anzulegen und zu konzessionieren¹⁷.

3. Einzelne Verfügungs- und Aufsichts Befugnisse, die das Reich jedoch nicht ausschließlich, sondern konkurrierend mit den Einzelstaaten besitzt, nämlich:

a) die Sorge für einen die nötige Sicherheit gewährenden baulichen Zustand der Bahnen, sowie für die Ausrüstung mit dem durch das Verkehrsbedürfnis erforderten Betriebsmaterial¹⁸. Kraft dieser Bestimmung steht dem Reiche die vom Bundesrat auszuübende Befugnis, Vorschriften über die Beschaffenheit der Eisenbahnbauten und die Ausrüstung der Bahnen mit Betriebsmaterial zu erlassen, sowie das Recht zu, sich von der Einhaltung dieser Vorschriften und dem sonstigen baulichen Zustande der Bahn Kenntnis zu verschaffen und die Abstellung etwaiger Mängel und Fehler anzuordnen¹⁹.

b) die Aufsicht über die den Eisenbahnen durch die Reichsverfassung auferlegte Pflicht zu einer den Bedürfnissen des Verkehrs entsprechenden Organisation des Betriebes²⁰,

c) die Kontrolle über das Tarifwesen und das Recht, bei Notständen einen niedrigen Spezialtarif festzustellen²¹,

d) die Befugnis, die Benutzung der Bahnen zum Zweck der Verteidigung Deutschlands zu verlangen²².

¹⁴ R.Verf. Art. 4 Nr. 8.

¹⁵ Vgl. Verhandl. in der Sitzung des verfassungsberatenden Reichstages des Norddeutschen Bundes vom 20. März 1867 (Sten. Ber. S. 276), die Äußerungen des Abg. Miquel in der Reichstagssitzung vom 21. April 1870 (Sten. Ber. S. 784), teilweise wiedergegeben bei Seydel, Kommentar² S. 89; Laband⁴ 3, 104; Haenel¹, 635.

¹⁶ Über den Umfang des Gesetzgebungsrechtes des Reiches gegenüber Bayern vgl. N. 26.

¹⁷ R.Verf. Art. 41.

¹⁸ R.Verf. Art. 43.

¹⁹ Vgl. Laband³, 106.

²⁰ R.Verf. Art. 44.

²¹ R.Verf. Art. 45, 46.

²² R.Verf. Art. 47.

Diese Verfügungs- und Aufsichtsrechte finden jedoch mit Ausnahme der auf die Benutzung der Eisenbahnen zum Zweck der Verteidigung Deutschlands bezüglichen Befugnisse auf das Königreich Bayern keine Anwendung²³. Namentlich besteht kein Recht des Reiches, für Bayern im Verordnungswege Bestimmungen über die Beschaffenheit der Eisenbahnbauten und die Ausrüstung der Bahnen mit Betriebsmaterial zu treffen. Dagegen ist das Reich auch Bayern gegenüber befugt, im Wege der Gesetzgebung einheitliche, d. h. für ganz Deutschland geltende Normen über die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesverteidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen²⁴.

Das Reich ist berechtigt, sich neben den ihm jetzt zustehenden Verwaltungsbefugnissen weitere im Wege der einfachen Gesetzgebung beizulegen²⁵. Nur Bayern gegenüber ist, da sich die Verwaltungsbefugnisse des Reiches mit einer Ausnahme auf dasselbe überhaupt nicht erstrecken sollen, jede Vermehrung ohne Zustimmung der bayrischen Regierung ausgeschlossen²⁶.

4. Vermittelnde Funktionen. Diese gewähren der Reichsgewalt keinerlei Befugnis, Anordnungen oder Befehle zu erlassen, sondern sollen nur dazu dienen, auf dem Wege der Verständigung unter den einzelnen Regierungen oder Eisenbahnverwaltungen eine Einheitlichkeit der Einrichtungen herbeizuführen²⁷. Da mit diesen Funktionen Hoheitsrechte des Reiches nicht verbunden sind, so würde es auch ohne verfassungsmäßige und gesetzliche Ermächtigung in der Lage sein, sie auszuüben. Die ausdrückliche Erwähnung in der Reichsverfassung hat nicht die Bedeutung, bestimmte Rechte der Reichsregierung zu begründen, sondern nur die Bedeutung, ihr eine Direktive für politisches Handeln zu geben. Die vermittelnden Befugnisse des Reiches erstrecken sich auf:

- a) die Herbeiführung übereinstimmender Betriebseinrichtungen²⁸,
- b) die Einführung gleicher Bahnpolizeireglements²⁹,
- c) die Einführung übereinstimmender Betriebsreglements, d. h. einer übereinstimmenden Festsetzung der Transportbedingungen³⁰,
- d) die Herbeiführung einer möglichst weitgehenden Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife³¹.

²³ R.Verf. Art. 46.

²⁴ Laband⁴ 3, 104.

²⁵ A. A.: Haenel 1, 638², der auch hier den Grundsatz geltend macht, daß das Reich seine Verwaltungskompetenz im Wege der einfachen Gesetzgebung nicht erweitern dürfe. Vgl. dazu Zorn 2, 299¹⁵.

²⁶ Die Gesetzgebung des Reiches auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens erleidet demnach Bayern gegenüber eine dreifache Beschränkung; indem: 1. durch dieselbe eine Vermehrung der dem Reiche zustehenden Verwaltungsbefugnisse nicht angeordnet werden kann, 2. die von derselben festgestellten Normen über Konstruktion und Ausrüstung der Eisenbahnen sich nur auf die für die Landesverteidigung wichtigen Bahnen erstrecken dürfen, 3. auch derartige Normen für Bayern nur zulässig sind, wenn sie gleichzeitig im übrigen Deutschland eingeführt werden. Laband⁴ 3, 104.

²⁷ Vgl. auch Laband⁴ 3, 117; Zorn 2, 303²⁶.

²⁸ R.Verf. Art. 43.

²⁹ R.Verf. Art. 43.

³⁰ R.Verf. Art. 45. Vgl. Laband⁴ 3, 124.

³¹ R.Verf. Art. 45.

Auch die vermittelnden Funktionen finden nach den Bestimmungen der Reichsverfassung auf Bayern keine Anwendung. Da sie einer verfassungsmäßigen Festsetzung überhaupt nicht bedürften, so hat diese Vorschrift keinerlei praktische Bedeutung. Die Reichsregierung ist nicht gehindert, im Wege der Verständigung mit der bayrischen Regierung die Ausdehnung der für das übrige Reich bestehenden gleichartigen Einrichtungen auf Bayern herbeizuführen.

Die dem Reiche zustehenden Verfügungs- und Aufsichtsbefugnisse und die vermittelnden Funktionen sind in der Reichsverfassung nicht voneinander geschieden. Auch die spätere Praxis hat sie nicht auseinandergehalten. Dies zeigt sich namentlich bei den seitens des Bundesrats für die deutschen Eisenbahnen erlassenen Anordnungen. Diese Anordnungen bestanden ursprünglich in dem Betriebsreglement und dem Bahnpolizeireglement für die Eisenbahnen Deutschlands. Allmählich kamen noch andere Vorschriften hinzu. Im Jahre 1892 ist eine vollständige Neuordnung eingetreten. Am 1. Januar 1893 trat an die Stelle des früheren Betriebsreglements die Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 15. November 1892, erlassen vom Bundesrat auf Grund des Artikels 45 der Reichsverfassung³². Im Jahre 1899 wurde an deren Stelle eine Eisenbahnverkehrsordnung erlassen, und seit 1. April 1909 gilt die Eisenbahnverkehrsordnung vom 23. Dezember 1908³³.

Neben der Eisenbahnverkehrsordnung bestehen noch polizeiliche Anordnungen, die Vorschriften über den Bau der Eisenbahnen, über ihre Ausrüstung mit Betriebsmitteln, über die Handhabung des Betriebes und über das Verhalten des Publikums gegenüber den Eisenbahnen enthalten³⁴.

³² Die Eisenbahnverkehrsordnung ist eine Rechtsverordnung. — Laband, Reichsstaatsrecht⁶ § 27 S. 253¹: Durch das neue H.G.B. ist die Verkehrsordnung zur Rechtsnorm erhoben worden, sie soll ein Gesetz im materiellen Sinne sein, welches teils dem H.G.B. vorausgeht, soweit das H.G.B. selbst auf Vorschriften der V.O. verweist, teils das H.G.B. ergänzt, und zwar wird den Vorschriften der V.O. die Kraft des zwingenden Rechts beigelegt. H.G.B. § 471. — Über die bestrittene Frage der Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlaß der Verkehrsordnung vgl. Laband⁴ 3, 122; Bäseler, Die rechtliche Natur der Eisenbahnverkehrsordnung 1912.

³³ Bek., betr. die Eisenbahnverkehrsordnung (E.V.O.) vom 23. Dezember 1908 (R.G.Bl. 1909 S. 93). Sie trat an die Stelle der E.V.O. vom 26. Okt. 1899 und gilt auf allen, dem öffentlichen Verkehre dienenden Haupt- und Nebeneisenbahnen Deutschlands. Für den internationalen Verkehr dient sie nur soweit, als er nicht durch besondere Bestimmungen geregelt ist (E.V.O. § 1). In Bayern trat eine inhaltlich gleiche Verkehrsordnung in Kraft. — Für den internationalen Verkehr kommt außerdem in Betracht das Internationale Übereinkommen über den Eisenbahn-Frachtverkehr vom 14. Oktober 1890 (R.G.Bl. 1892 S. 793) mit den Änderungen und Ergänzungen in der Zusatzvereinbarung vom 16. Juli 1895 und in den Zusatzübereinkommen vom 16. Juni 1898 und vom 19. Dezember 1906 zwischen Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich und Ungarn, Rumänien, Rußland, Schweden und der Schweiz.

³⁴ Laband⁴ 3, 113². — Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (B.O.) vom 4. Nov. 1904 (R.G.Bl. S. 387) findet auf Haupt- und Nebenbahnen Anwendung, sie trat am 1. Mai 1905 an die Stelle der Normen für den Bau und die Ausrüstung der Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 und der zu diesen Ordnungen ergangenen Nachträge. Die Betriebsordnung enthält neben

II. Die Anlage von Eisenbahnen zu eigenem Gebrauch³⁵ auf dem Grund und Boden des Unternehmers ist Ausfluß des Eigentums und daher nur den gewöhnlichen baupolizeilichen Beschränkungen unterworfen. Dagegen kann die Anlage solcher Eisenbahnen, die für den öffentlichen Verkehr bestimmt sind, nur durch den Staat oder auf Grund einer staatlichen Konzession erfolgen³⁶.

Die Anlage oder Konzessionierung derartiger Eisenbahnen kann vom Reiche oder von einem Einzelstaate ausgehen. Letzteres ist die Regel. Die Anlegung von Staatsbahnen erfolgt auf Anordnung der Regierung, nachdem die dazu erforderlichen Mittel durch Vereinbarung mit dem Landtage zur Verfügung gestellt sind. Auch die Konzessionierung von Privatbahnen ist in den Einzelstaaten Sache der Verwaltung regelmäßig des Landesherrn. Nach der Reichsverfassung kann die Anlage oder Konzessionierung von Eisenbahnen durch das Reich unbeschadet der Landeshoheitsrechte³⁷ auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, erfolgen, wenn sie im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für notwendig erachtet werden³⁸.

Die Erteilung der Konzession ist eine Verwaltungshandlung, auch wenn sie sich in den Formen der Gesetzgebung bewegt. Sie hat nicht nur den Charakter einer polizeilichen Erlaubniserteilung, sondern zugleich den eines rechtsbegründenden Verwaltungsaktes³⁹. Sie gibt dem Unternehmer das Recht zur Herstellung der Eisenbahn, namentlich zur Anwendung des dazu unerläßlichen Enteignungsrechtes, die Befugnis zum gewerbmäßigen Betrieb und begründet für ihn alle die Rechte und Verbindlichkeiten, die gesetzlich mit dem Betriebe von Eisenbahnen verbunden sind. Die Herstellung einer Eisenbahn ohne Konzession ist schon deshalb nicht möglich, weil es ohne eine solche an dem dazu erforderlichen Enteignungsrechte gebricht; der Staat würde auch berechtigt sein, den Betrieb einer ohne seine Einwilligung hergestellten Eisenbahn zwangsweise zu hindern. Der Erteilung der Konzession geht eine sog. Vor-

den den Hauptinhalt bildenden Vorschriften über die Handhabung des Betriebs auch Bestimmungen über Bau und Ausrüstung der Bahnanlagen und der Fahrzeuge, die für alle Hauptbahnen und Fahrzeuge ohne Rücksicht auf die Zeit ihrer Entstehung oder Beschaffung gelten. — Bestimmungen über die Befähigung von Eisenbahn-Betriebs- und Polizeibeamten vom 8. März 1906 (R.G.Bl. S. 391). — Eisenbahn-Signalordnung vom 24. Juni 1907 (R.G.Bl. S. 377) trat am 1. August 1907 an die Stelle der Signalordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 und des dazu ergangenen Nachtrags vom 23. Mai 1898. Sie gilt für Haupt- und Nebenbahnen. Ihre Signale müssen auf jeder Bahn mindestens in dem Umfang angewendet werden, den die Eisenbahnbau- und Betriebsordnung vorschreibt.

³⁵ Vgl. Anm. 12 (Privatanschlußbahnen). — Mayer 2, 300: Zufuhrlinien für einzelne Bergwerke, Hütten, Fabriken (Schleppbahnen), Eisenbahnen innerhalb eines Landgutes, Fabrikwesens oder zwischen solchen (Betriebsbahnen), nur für die Zwecke dieser Unternehmungen bestimmt.

³⁶ Vgl. oben § 11. — Über Eisenbahnkonzessionen: Fritsch, W. 2 1, 661; Fleiner S. 305.

³⁷ Laband 4 3, 108.

³⁸ R. Verf. Art. 41.

³⁹ Mayer 2, 306²¹.

konzession (in Bayern Projektierungskonzession genannt) voraus; diese gewährt dem Unternehmer die Befugnis, die zur Feststellung des Unternehmens erforderlichen Vorarbeiten zu veranstalten, zu diesem Zweck fremde Grundstücke zu betreten und daselbst die erforderlichen Handlungen gegen Entschädigung des Eigentümers und sonstiger Berechtigter vorzunehmen⁴⁰. Die definitive Konzession zerfällt in die Gestattung des Unternehmens überhaupt und die spezielle Feststellung der Bahnlinie⁴¹. Wenn Neben- oder Kleinbahnen mit Benutzung öffentlicher Wege hergestellt werden, so ist die Genehmigung des Unterhaltungspflichtigen oder eine besondere Konzession erforderlich; der Eisenbahnunternehmer kann verpflichtet werden, für die Benutzung der öffentlichen Wege eine besondere Entschädigung zu leisten⁴². Die Konzession erlischt oder darf zurückgenommen werden: 1. bei Erteilung auf Zeit, wenn mit Ablauf der Zeit der Bau der Eisenbahn nicht begonnen ist, 2. bei Nichteinhaltung der für die Vollendung der Bahn festgesetzten Fristen, 3. bei Verletzung der allgemeinen und besonderen Bedingungen⁴³. Dem Staat bleibt vorbehalten, nach Ablauf einer bestimmten Zeit das Eigentum an der Bahn gegen Zahlung des Wertes an die Gesellschaft zu erwerben⁴⁴.

Die Eisenbahnen sind verpflichtet, sich den Anschluß anderer Bahnen auf deren Kosten gefallen zu lassen⁴⁵. Die landesgesetzlichen Bestimmungen, die bestehenden Eisenbahnunternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen einräumten⁴⁶, sind durch die Reichsverfassung aufgehoben worden. Diese Auffassung hat jedoch erworbene Rechte, d. h. solche Widerspruchsrechte, die auf speziellen Rechtstiteln (Vertrag, Privileg) beruhen, nicht berührt⁴⁷. Es dürfen aber derartige Widerspruchsrechte in künftige zu erteilenden Konzessionen nicht weiter verliehen werden⁴⁸.

Die Eisenbahnen sind nicht nur private Gewerbsunternehmungen, sondern haben, auch wenn sie von Privatgesellschaften betrieben werden, den Charakter öffentlicher Verkehrsanstalten, die unter Anwendung von staatlichen Hoheitsrechten hergestellt werden und für die Orte, die sie miteinander verbinden, ein tatsächliches Verkehrsmonopol besitzen. Deshalb sind ihnen im Interesse des

⁴⁰ Preuß. G. über Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874 § 5. — Über die Vorarbeiten technischer und wirtschaftlicher Natur vgl. Fritsch, H. d. St. 3, 820.

⁴¹ Preuß. E.G. §§ 1, 4.

⁴² Preuß. KLB.G. §§ 6, 7.

⁴³ Preuß. E.G. §§ 21, 47. KLB.G. §§ 23—25.

⁴⁴ Preuß. E.G. §§ 42. KLB.G. §§ 30—38. — Fleiner S. 306.

⁴⁵ Preuß. E.G. § 45. KLB.G. §§ 28, 29. R. Verf. Art. 41.

⁴⁶ So Preuß. E.G. § 44, wonach die Anlage einer zweiten Eisenbahn, die neben der ersten in gleicher Richtung auf dieselben Orte fortlaufen würde, durch andere Unternehmer binnen eines Zeitraumes von dreißig Jahren nach Eröffnung der Bahn nicht zugelassen werden soll.

⁴⁷ A. A.: Loening S. 621³; Eger, Seydel, Kommentar S. 272, die zu den erworbenen Rechten auch die auf Gesetz beruhenden rechnen. Übereinstimmend: Laband 4 3, 109²; H. Schulze 2, 204.

⁴⁸ R. Verf. Art. 41.

Publikums bestimmte Verpflichtungen auferlegt worden. Diese Verpflichtungen, die für Staatsbahnen und für Privatbahnen bestehen, sind: 1. die Pflicht, Einrichtungen für die nötige Sicherheit für die Beförderung von Personen und Gütern zu treffen. Die Verbindlichkeit erstreckt sich zunächst auf die Herstellung und Erhaltung des notwendigen baulichen Zustandes⁴⁹; es darf daher eine Bahn dem Verkehr nicht eher übergeben werden, bis von der Regierung nach vorgängiger Revision die Genehmigung dazu erteilt worden ist⁵⁰. Außerdem hat die Bahn für eine entsprechende Beschaffenheit des Betriebsmaterials und Einrichtung des Betriebes Sorge zu tragen⁵¹. Für die Erfüllung dieser Verpflichtungen haben die Regierungen der Einzelstaaten bei ihren eigenen Bahnen und bei den in ihren Gebieten belegenen Privatbahnen Sorge zu tragen. Soweit die Beschaffenheit des Baues und des Betriebsmaterials in Betracht kommt, treten konkurrierend die Aufsichtsbefugnisse der Reichsgewalt ein. 2. Die Pflicht zur Beförderung von Personen und Gütern, sofern nicht besondere Hindernisse oder Verweigerungsgründe entgegenstehen⁵². Auch für die Erfüllung dieser Verpflichtung haben die staatlichen Verwaltungs- oder Aufsichtsbehörden Sorge zu tragen; sie kann aber auch durch die Beförderung beanspruchenden Privaten gerichtlich erzwungen werden. 3. Die Pflicht zu einer, den Bedürfnissen des Verkehrs entsprechenden Organisation ihres Betriebes, namentlich zur Einrichtung der für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung ineinandergreifender Fahrpläne nötigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit, der zur Bewältigung des Güterverkehrs nötigen Güterzüge, sowie einer direkten Expedition im Personen- und Güterverkehr unter Gestattung des Übergangs der Transportmittel von einer Bahn auf die andere⁵³. Die Sorge für die Erfüllung dieser Verpflichtungen steht den staatlichen Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden und in Konkurrenz mit diesen den Organen des Reiches zu.

Die Übernahme des Transportes durch eine Eisenbahn ist ein privatrechtlicher Vertrag, durch welchen die Eisenbahn sich zur Beförderung einer Person oder eines Gutes, der andere Kontrahent zur Zahlung einer Geldsumme verpflichtet. Die Modalitäten dieses Vertrages werden nicht durch Vereinbarung im einzelnen Falle festgesetzt, sondern beruhen auf den Bestimmungen der Verkehrsordnung und des internationalen Übereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr, nach deren Maßgabe die Beförderung stattfindet. Der Willkür der Kontrahenten sind außerdem durch die Vorschriften des Handelsgesetzbuches gesetzliche Schranken gezogen. Die Höhe der für den Transport zu zahlenden Geldsummen richtet sich nach den Tarifen der Bahnen. Die Tarife für den Lokalverkehr werden durch die betreffende Bahnverwaltung festgesetzt, die für den

⁴⁹ R.Verf. Art. 43. B.O. §§ 6–26. Bahnanlagen.

⁵⁰ Pr. E.G. § 22. G. f. Hohenzollern § 9. Kl.B.G. § 19.

⁵¹ B.O. §§ 27–44. Fahrzeuge. — B.O. §§ 45–73. Bahnbetrieb.

⁵² H.G.B. § 453; E.V.O. § 3.

⁵³ R.Verf. Art. 44.

durchgehenden Verkehr beruhen auf Vereinbarung unter den beteiligten Verwaltungen. Für die jetzige Gestaltung der Gütertarife sind die Bestimmungen maßgebend, die auf der Generalkonferenz der deutschen Eisenbahnverwaltungen im Februar 1877 in Berlin festgestellt wurden. Auf die Tarife der Privatbahnen ist den staatlichen Aufsichtsbehörden eine Einwirkung eingeräumt, die wesentlich durch die Bestimmungen der Konzessionsurkunden geregelt wird. Dem Reiche steht die Kontrolle über das Tarifwesen zu⁵⁴. Diese Kontrolle schließt lediglich die Befugnis in sich, von den Tarifen Kenntnis zu nehmen und die Einhaltung der auf sie bezüglichen gesetzlichen und konzessionsmäßigen Vorschriften zu überwachen⁵⁵. Das Reich soll darauf hinwirken, daß eine möglichst weitgehende Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere daß bei größeren Entfernungen für den Transport von Kohlen, Koaks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln ein dem Bedürfnisse der Landwirtschaft und Industrie entsprechender ermäßigter Tarif und zwar zunächst tunlichst der Einpfennig-Tarif eingeführt werde⁵⁶. Zur Herbeiführung dieses Resultates sind der Reichsregierung keinerlei obrigkeitliche Befugnisse eingeräumt; sie ist auf die Herbeiführung einer Verständigung mit den Eisenbahnverwaltungen angewiesen. Nur in einer Beziehung steht dem Reiche eine direkte Einwirkung auf das Tarifwesen zu. Bei eintretenden Notständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Teuerung der Lebensverhältnisse hat der Kaiser das Recht, einen auf Vorschlag des Bundesratsausschusses für Eisenbahnen, Post und Telegraphen festzustellenden niedrigen Spezialtarif für den Transport von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln einzuführen, der aber nicht unter den niedrigsten auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltenden Satz herabgehen darf.

Im Interesse des Eisenbahnbetriebes sind dem Publikum Beschränkungen und Verpflichtungen auferlegt; sie stellen die Voraussetzungen fest, unter denen das Betreten der Bahn gestattet ist, und regeln das Verhalten der die Bahn benutzenden Personen⁵⁷. Ihre Übertretung ist mit Geldstrafe bis zu 100 Mark bedroht⁵⁸. Die Ausübung der Bahnpolizei⁵⁹, der Durchführung der Maßregeln zur Aufrechterhaltung der Sicherheit des Betriebes, zur Beförderung der Personen und Frachten ist Sache der Eisenbahnverwaltungen;

⁵⁴ R.Verf. Art. 45.

⁵⁵ Vgl. die Äußerungen des Bundeskommissars Delbrück und des Abg. Michaelis in der Reichstagssitzung vom 1. April 1867 (Sten. Ber. S. 507); Perrot, Die Kontrolle des Reichs über das Eisenbahntarifwesen, Annalen 1874, S. 1087; Laband⁴ 3, 117; Haenel 1, 653.

⁵⁶ R.Verf. Art. 45. Schlußprotokoll zum Vertr. mit Württemberg vom 25. November 1870 Nr. 2.

⁵⁷ Dies sind die allgemeinen Bestimmungen für das Publikum B.O. § 77; die Bestimmungen über das Betreten der Bahnanlagen B.O. § 78; Überschreiten der Bahn B.O. § 79; Verhalten der Reisenden B.O. § 81; Bahnbeschädigung und Betriebsstörungen B.O. § 80.

⁵⁸ B.O. § 82, wenn nicht nach allgemeinen Strafbestimmungen eine höhere Strafe verwirkt ist.

⁵⁹ Fritsch (Gleim), Art. Eisenbahnpolizei; Fleiner S. 290⁸⁰.

sie erfolgt durch die Beamten, welche den Charakter von Bahnpolizeibeamten besitzen⁶⁰. Diese haben das Recht, jeden vorläufig festzunehmen, der auf Übertretung der bahnpolizeilichen Vorschriften betroffen oder unmittelbar nachher verfolgt wird, wenn er der Flucht verdächtig ist oder sich über seine Person nicht auszuweisen vermag⁶¹.

III. Die Eisenbahnbehörden sind Eisenbahnverwaltungsbehörden, denen die Leitung des Eisenbahnbetriebes obliegt, und Eisenbahnaufsichtsbehörden, denen die Handhabung der Aufsichtsbefugnisse über die Eisenbahnen zusteht.

Die Verwaltung der Privatbahnen erfolgt durch die Organe der Aktiengesellschaften.

An der Spitze der Verwaltung der Staatsbahnen steht das betreffende Ressortministerium⁶². Ihm sind je nach den Verhältnissen des fraglichen Staates eine oder mehrere Eisenbahndirektionen untergeordnet. Unter diesen fungieren da, wo ein Bedürfnis dazu

⁶⁰ Dies sind außer den Eisenbahnbetriebsbeamten (vgl. die Aufzählung in B.O. § 45): Pförtner, Bahnsteigschaffner und Wächter (B.O. § 74).

⁶¹ B.O. § 75; die sonstigen Polizeibeamten sind verpflichtet, die Bahnpolizeibeamten auf Ersuchen bei Handhabung der Bahnpolizei zu unterstützen und umgekehrt. B.O. § 76.

⁶² Preußen: Ministerium der öffentlichen Arbeiten (A.E. vom 7. Aug. 1878 und G. vom 13. März 1879; A.E. vom 17. Febr. 1890; G. vom 26. März 1890). Abteilung für das Eisenbahnwesen. A.E. vom 15. Dez. 1894, betr. Neugestaltung der Eisenbahnbehörden. A.E., betr. Abänderung und Ergänzungen der Verwaltungsordnung für die Staatseisenbahnen und Errichtung des Eisenbahn-Zentralamtes, vom 25. März 1907. Das Zentralamt hat mit den den Provinzialbehörden zugewiesenen Rechten und Pflichten nach Bestimmung des Ministers Geschäfte zu bearbeiten, deren einheitliche Regelung für alle oder mehrere Eisenbahndirektionsbezirke geboten ist, untergeordnet die königl. Eisenbahndirektionen, deren Organisation auf einer Reihe von königl. Erlassen beruht, unter ihnen Betriebsämter. Bayern: Staatsministerium für Verkehrsangelegenheiten, errichtet durch V. vom 14. Dez. 1903; ihm untergeordnet die Eisenbahndirektionen. Über die Errichtung dieses Ministeriums und die damit verbundenen Veränderungen der Verwaltungsorganisation vgl. Graßmann, Jahrb. d. öf. R. 2, 39; Sachsen: Die Generaldirektion der Königl. Sächs. Staatseisenbahnen untersteht dem Finanzministerium. Württemberg: Verkehrsabteilung im Ministerium der Auswärtigen Angelegenheiten, ihr untergeordnet die Generaldirektion der Staatseisenbahnen und der Bodenseedampfschiffahrt (V. vom 20. März 1881 und Bek. vom 16. Juni 1903). Baden: Eisenbahnabteilung des Finanzministeriums, ihr untergeordnet die Generaldirektion der Staatseisenbahnen. Hessen: G., betr. den Erwerb des Hessischen Ludwigs-Eisenbahnunternehmens für den preußischen und hessischen Staat, sowie Bildung einer Eisenbahn-Betriebs- und Finanzgemeinschaft zwischen Preußen und Hessen, vom 16. Dez. 1896. Das Unternehmen der Hessischen Ludwigs-Eisenbahngesellschaft wurde käuflich erworben und zunächst für gemeinsame Rechnung verwaltet, dann der gesamte preußische und hessische Staatseisenbahnbesitz zu einer Betriebs- und Finanzgemeinschaft vereinigt. — Staatsvertrag zwischen Preußen und Hessen über die gemeinschaftliche Verwaltung des beiderseitigen Eisenbahnbesitzes vom 23. Juni 1896 und Staatsvertrag zwischen Preußen, Baden und Hessen über die Vereinfachung der Verwaltung der Main-Neckarbahn vom 14. Dez. 1901. Die Direktion der Main-Neckarbahn in Darmstadt ist 1902 aufgehoben und der Kgl. Preußischen und der Großh. Eisenbahndirektion in Mainz unterstellt. Baden ist in dieser Direktion durch ein Mitglied vertreten, Hessen besetzt im preußischen Ministerium die etatsmäßige Stelle eines vortragenden Rats. Vgl. van Calker, Hess. Staatsrecht S. 254.

vorhanden ist, besondere Betriebsämter. Den Regierungsbehörden stehen oft beratende Kollegien (Eisenbahnräte) zur Seite, deren Mitglieder teils von wirtschaftlichen Interessenvertretungen gewählt, teils von staatlichen Verwaltungsorganen ernannt werden⁶³.

Für die Verwaltung der Reichsbahnen besteht ein besonderes Reichsamt, dem die kaiserliche Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen mit dem Sitz in Straßburg untergeordnet ist⁶⁴.

Die Aufsichtsbehörden sind teils Staats- teils Reichsbehörden.

Eine Aufsicht durch die Einzelstaaten findet nur bei Privatbahnen statt. Zu ihrer Ausübung sind bei den einzelnen Eisenbahnen Kommissare bestellt; als höchste Instanz fungiert das Ministerium, dem die Verwaltung der Staatsbahnen zusteht.

Die Aufsichtsbefugnisse des Reiches erstrecken sich auf alle Eisenbahnen, die Privat-, Staats- und Reichsbahnen. Die zu ihrer Ausübung berufenen Behörden sind der Reichskanzler und das ihm untergeordnete Reichseisenbahnamt⁶⁵, nach Bedürfnis können auch vom Kaiser Reichseisenbahnkommissare bestellt werden⁶⁶. Durch die Errichtung des Reichseisenbahnamtes sind dem Reiche neue Befugnisse auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens nicht beigelegt worden, ebensowenig sind dadurch die Kompetenzen der übrigen Reichsorgane, insbesondere das dem Bundesrat zustehende Verordnungsrecht berührt worden. Die Tätigkeit des Reichseisenbahnamtes beschränkt sich daher auf die Ausübung der Aufsichtsbefugnisse, welche dem Reiche durch die Reichsverfassung beigelegt und nicht einem anderen Organe ausdrücklich übertragen sind⁶⁷. Die Verfügungen des Reichseisenbahnamtes sind gegenüber Privatbahnen durch Vermittlung der betreffenden Landesregierung, gegenüber Staatsbahnen in reichsverfassungsmäßigem Wege, nötigenfalls durch Exekution, gegenüber den Reichsbahnen durch den Reichskanzler zu vollstrecken⁶⁸. Gegen eine vom Reichseisenbahnamte verfügte Maßregel kann auf Grund der Behauptung, daß sie in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet sei, Gegenvorstellung erhoben werden. Über diese entscheidet das durch Zuziehung von richterlichen Beamten zu verstärkende Reichseisenbahnamt selbständig und unter eigener Verantwortlichkeit, d. h. ohne Einfluß des Reichs-

⁶³ v. der Leyen, Eisenbahn-Beiräte. W. 2 1, 673.

⁶⁴ Die Generaldirektion verwaltet außer den dem Deutschen Reiche gehörigen Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen auch die von dem Reiche im Großherzogtum Luxemburg und in der Schweiz gepachteten Bahnstrecken, Vgl. Handbuch für das Deutsche Reich 1913 S. 610.

⁶⁵ R.G., betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes vom 27. Juni 1873. Der Leitung des Reichsamtes untersteht die Verwaltung und der Betrieb der dem Deutschen Reiche gehörigen, sowie der sonst in die Verwaltung des Reiches übergegangenen Eisenbahnen. Vgl. Handb. f. d. Deutsche Reich 1913 S. 610.

⁶⁶ R.G., vom 27. Juni 1873 §§ 1 und 2. — Ernennungen sind bisher nicht erfolgt.

⁶⁷ R.G. vom 27. Juni 1873 § 4.

⁶⁸ R.G. vom 27. Juni 1873 § 5.

kanzlers in kollegialer Beschlußfassung⁶⁹. In Ausübung dieser Tätigkeit versieht das Reichseisenbahnamt die Funktionen eines Verwaltungsgerichtshofes.

X. Post und Telegraphie¹.

Einleitung.

§ 75.

Post und Telegraphie sind öffentliche Verkehrsanstalten². Die Telephonie gehört zur Telegraphie. Bei der Telegraphie ist die Beförderung von Nachrichten der einzige Zweck, bei der Post der Hauptzweck, letztere kann außerdem auch die Beförderung von Personen und Gütern, die Vermittlung von Geldzahlungen, die Einziehung von Geldforderungen, die Vermittlung des Bezuges von periodisch erscheinenden Druckschriften und anderes mehr zum Gegenstande ihrer Tätigkeit machen. Auch in bezug auf die Beförderung der Nachrichten ist die Stellung beider Verkehrsanstalten zu den beteiligten Personen, dem Absender und dem Adressaten, eine verschiedene. Die Post besorgt nur den Transport der schriftlichen oder mechanisch vervielfältigten Mitteilung von dem Absender an den Adressaten, ohne ihrerseits von dem Inhalt Kenntnis zu nehmen. Die Telegraphenverwaltung dagegen empfängt den Inhalt der Mitteilung von dem Absender und übermittelt diesen an den Adressaten. Die Post befördert Sachen, der Telegraph Worte und Sätze.

Bei der Post und beim Telegraphen handelt es sich nicht um die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte. Beide Verkehrsanstalten stehen dem Publikum zur Benutzung offen, aber es besteht keinerlei Verpflichtung zu ihrer Benutzung. Da, wo die Post- und Telegraphenverwaltung mit dem Einzelnen in Berührung kommt, tritt sie ihm nicht als Obrigkeit, sondern als gleichberechtigte Kontrahentin gegenüber. Die Regelung der Beziehungen zwischen beiden erfolgt im Wege des Vertrages. Der Betrieb der Post und des Telegraphen könnte ebensogut in den Händen von Privatpersonen und Privatgesellschaften, als in denen des Staates liegen, da jedoch

⁶⁹ R.G. vom 27. Juni 1873 § 5 Nr. 4. Regulativ zur Ordnung des Geschäftsganges bei dem durch Richter verstärkten Reichs-Eisenbahnamte vom 13. März 1876 (Z.Bl. S. 197). Vgl. Laband⁵ I, 423.

¹ Laband⁴ § 40; Loening S. 596; Wolcke, Postrecht 1909; Eger-Gordan, Post-, Telegraphen- und Telephonrecht 1909; Fischer-König, Die deutsche Post- und Telegraphengesetzgebung⁶ 1908; Dambach-v. Grimm, Das Postgesetz⁶ 1901, Nachtr. 1904; Galli in Stengleins Nebenges.⁴ 1909 S. 78; Aschenborn, Das Gesetz über das Postwesen 1908; Fischer-Aschenborn, Telegraphie und Telephonie, H.d.St.³ 7, 1150; Art. Post, H.d.St.³ 6, 1068; Sydow, Art. Post- und Telegraphenverwaltung, W.¹ 2, 297. — Archiv für Post und Telegraphie seit 1873.

² Laband, Reichsstaatsrecht⁶ S. 233: sie sind öffentliche Verwaltungszweige, die nach Grundsätzen des öffentlichen Rechts zu beurteilen sind. — R.Ziv. 73, 270.

die regelmäßige und sichere Unterhaltung des Nachrichtenverkehrs eine strenge Zentralisation erfordert, und diese am besten durch den Staat verwirklicht wird, so hat das praktische Bedürfnis dahin geführt, Post und Telegraphen zu staatlichen Einrichtungen zu machen³.

³ Rechtsentwicklung: Im Laufe des Mittelalters entstanden Anstalten, die sich die Vermittlung des Nachrichtenverkehrs im Publikum zur Aufgabe stellten. Diese hängen mit den römischen Cursus publici nicht zusammen. Wo letztere sich in den germanischen Staaten erhalten hatten, waren sie allmählich in Verfall gekommen und schließlich völlig verschwunden. Die Anstalten für den Nachrichtenverkehr finden ihren Ursprung vielmehr in dem mittelalterlichen Botenwesen. Die Landesherren sowie die zahlreichen weltlichen und geistlichen Korporationen, Klöster, Städte, Zünfte und Universitäten unterhielten Boten, die dazu bestimmt waren, Briefe und Nachrichten an andere Orte zu überbringen. Ausgezeichnete Einrichtungen dieser Art hatte der deutsche Orden geschaffen. Ursprünglich nur für Zwecke der betreffenden Personen oder Korporationen bestellt, übernahmen die Boten allmählich auch die Besorgung von Briefschaften für das Publikum. Dies war namentlich bei den Universitätsboten der Fall. Außerdem wurden seitens der Städte vielfach sog. Metzgerposten eingerichtet; die Metzger, die mit Fuhrwerk versehen und durch ihr Gewerbe zu einem häufigeren Besuche der Umgegend veranlaßt waren, übernahmen kraft einer Vereinbarung mit dem städtischen Räte die Unterhaltung des Briefverkehrs zwischen Stadt und Umgebung im Interesse der städtischen Verwaltung und des Publikums. Hieraus entwickelten sich allmählich eigene städtische Botenanstalten. Gegen Ende des Mittelalters erfuhren die landesherrlichen Boteneinrichtungen eine wesentliche Reorganisation. Nach dem Muster Ludwigs XI., der im Jahre 1464 die königliche Post in Frankreich begründet hatte, richteten auch die deutschen Landesherren regelmäßige Botenkurse ein, namentlich um die Verbindung zwischen entfernter liegenden Landesteilen zu unterhalten. Derartige Einrichtungen wurden in den Besitzungen des kurbrandenburgischen, kursächsischen, braunschweig-lüneburgischen und habsburg-österreichischen Hauses begründet. Indem diese Boten, die ihre Geschäfte zu Fuß, reitend oder fahrend besorgten, auch die Beförderung von Privatpersonen und Privatkorrespondenz zu einem regelmäßigen Gegenstande ihrer Tätigkeit machten, ging aus dem mittelalterlichen Botenwesen die moderne Einrichtung der Post hervor.

Seit 1500 hatte Franz von Taxis Postkurse in den niederländisch-burgundischen Besitzungen des habsburgischen Hauses eingerichtet. Im Jahre 1516 wurden diese Posten wesentlich verstärkt und verbessert, eine regelmäßige Verbindung der Niederlande mit den habsburgischen Erblanden, mit Frankreich und Italien eingerichtet. Die Posten standen seit dieser Zeit auch dem Publikum zur Benutzung offen. Die Familie Taxis trat aber dadurch in nähere Beziehungen zum Kaiserhause und die verschiedenen Glieder derselben wurden mit der Einrichtung der Posten in den verschiedenen Teilen der österreichisch-spanischen Monarchie betraut. Im Jahre 1534 hatte Karl V. den Leonhard von Taxis zu seinem Postmeister ernannt und sein Amt war ihm von Ferdinand I. im Jahre 1564 ausdrücklich bestätigt worden. Obgleich diese Ernennung sich augenscheinlich zunächst nur auf die Niederlande beziehen sollte, wußte es Leonhard von Taxis doch durchzusetzen, daß er durch ein Patent Rudolphs II. im Jahre 1595 als Generalpostmeister im Reiche anerkannt wurde. Ein kaiserliches Mandat vom 6. November 1597 bezeichnete das Postwesen als kaiserliches Regal. Dieses Regal wurde durch einen Lehnbrief vom 27. Juli 1615 dem Freiherrn Lamoral von Taxis und dessen männlicher Deszendenz lehnsweise übertragen und durch einen Erlaß vom 27. Oktober 1621 die Belehnung auch auf die weibliche Linie ausgedehnt. Im Jahre 1636 wurde die Familie Thurn und Taxis in den Fürstenstand erhoben, im Jahre 1744 das Postlehn für ein Reichsthronlehn erklärt.

Auf Grund der von den Kaisern behaupteten Regalität des Postwesens nahm das Haus Taxis für sich das ausschließliche Recht der Errichtung von Posten im Reichsgebiete in Anspruch und forderte die Unterdrückung der Metzger- und der landesherrlichen Posten. Gegenüber ersteren war es, da sie

den entwickelteren Verkehrsbedürfnissen nicht mehr genügten, verhältnismäßig leicht durchzudringen. Im Laufe des 17. Jahrhunderts sind sie vollständig verschwunden. Dagegen scheiterte die Durchführung des Taxisschen Postregals in vielen Territorien an dem Widerstande der Landesherren. Für die österreichischen Erblande hatte Kaiser Ferdinand I. die Errichtung einer eigenen Post schon bei der Bestätigung Leonhards von Taxis als Postmeister im Jahre 1564 vorbehalten. Dem Versuche, die Taxisschen Posten in den kurbrandenburgischen Besitzungen einzuführen, setzte der Große Kurfürst erfolgreichen Widerstand entgegen. Auch in Kursachsen, Hessen, Braunschweig richteten die Landesherren eigene Posten ein. So erlangte das Taxissche Postregal nur im mittleren und südwestlichen Deutschland eine allgemeine Anerkennung. Durch die landesherrlichen Posten, namentlich durch die brandenburgisch-preußische Staatspost, wurden im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts die wesentlichsten Fortschritte im Postwesen begründet. Die Boten zu Fuß verschwanden vollständig, die Beförderung zu Pferd und zu Wagen wurde allgemeine Regel. Der bei der Verwaltung der Posten bisher maßgebende finanzielle Gesichtspunkt wurde von dem volkswirtschaftlichen verdrängt. Besondere Gesetze regelten die Rechtsverhältnisse der Post und ihre Beziehungen zum Publikum.

Der Reichsdeputationshauptschluß von 1803 sicherte dem Fürsten von Thurn und Taxis die Erhaltung seiner Posten in der Ausdehnung und Ansübung zu, wie sie zur Zeit des Lüneviller Friedens bestanden. Diese Bestimmung fand später durch die deutsche Bundesakte eine ausdrückliche Bestätigung. Infolgedessen behielt das fürstliche Haus Thurn und Taxis auch während der Herrschaft des Deutschen Bundes in einem großen Teile der deutschen Staaten die Ausübung des Postregals, ja es erwarb es sogar vertragsmäßig in einzelnen Ländern, in denen es bisher nicht im Besitze desselben gewesen war. Die Anerkennung oder Übertragung der Postgerechtsame seitens der einzelnen Staaten erfolgte durch Belehnung, der Fürst von Thurn und Taxis verpflichtete sich zur Zahlung eines jährlichen Lehnskanons. In anderen Ländern erfolgte eine Abtretung der Thurn und Taxisschen Postgerechtsame an die Landesregierung gegen Gewährung einer entsprechenden Entschädigung.

Die Organisation der Landespostverwaltungen erfuhr im Laufe des 19. Jahrhunderts zugleich mit der Reorganisation der übrigen Staatsbehörden wesentliche Umgestaltungen. Namentlich gilt dies von der preußischen Post. Die Verwaltung der Postangelegenheiten bildete seit Anfang des 19. Jahrhunderts eine selbständige Abteilung des Ministeriums des Innern, an deren Spitze ein Generalpostmeister mit dem Charakter eines Staatsministers stand. Seit dem Jahre 1848 hörte die Selbständigkeit der Postverwaltung auf, das Generalpostamt wurde ein Bestandteil des Handelsministeriums. In dem folgenden Jahre erfolgte die Errichtung besonderer Provinzialbehörden für die Verwaltung der Postangelegenheiten, der Oberpostdirektionen.

In den letzten Zeiten des Deutschen Bundes besaßen die Staaten Österreich, Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Hamburg, Lübeck und Bremen eigene Landespostverwaltungen. Österreich übte außerdem die Postverwaltung in Lichtenstein, Preußen in Anhalt, Waldeck, den schwarzburgischen Unterherrschaften, den oldenburgischen Fürstentümern Birkenfeld und Lübeck und der sachsen-weimarschen Enklave Allstedt, Sachsen in dem Herzogtum Sachsen-Altenburg aus. Thurn und Taxissche Post bestand in den hohenzollernschen Landen, Kurhessen, Großherzogtum Hessen, Nassau, Frankfurt, Sachsen-Weimar mit Ausnahme der Enklave Allstedt, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Koburg-Gotha, den beiden reußischen Fürstentümern, den schwarzburgischen Oberherrschaften, Lippe und Schaumburg-Lippe. In den Hansestädten bestanden neben den Landespostanstalten Thurn und Taxissche Postämter und Postämter anderer deutscher Staaten, in Hamburg und Lübeck außerdem dänische und in Hamburg ein schwedisches Postamt.

Die Zersplitterung des deutschen Postwesens hatte mannigfache Übelstände und Verkehrsbelästigungen zur Folge. Um diese zu beseitigen, traten die deutschen Postverwaltungen im Anfang der fünfziger Jahre zu einem deutschen

1. Die Post- und Telegraphenverwaltung gehört zur Kompetenz des Deutschen Reiches. Dem Reiche steht die Gesetzgebung

Postvereine zusammen, innerhalb dessen über eine gleichheitliche Regelung des Postbetriebes vertragsmäßige Vereinbarungen stattfanden.

Das Telegraphenwesen hatte, so lange es lediglich optische Telegraphen gab, wesentlich nur den Zwecken der Regierung gedient, eine erhebliche Bedeutung aber überhaupt nicht erlangt. Erst nach Erfindung der elektrischen Telegraphen wurde der Telegraph eine allgemeine Verkehrsanstalt. Die elektrischen Telegraphen erlangten in Deutschland seit den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts Verbreitung. Soweit sie für Zwecke des allgemeinen Verkehrs bestimmt waren, wurden sie ausnahmslos von den Staatsregierungen angelegt. Die Sorge für den Telegraphenverkehr bildete demnach einen Gegenstand der Landesverwaltung. In Preußen war die Leitung des Telegraphenwesens einer dem Handelsministerium untergeordneten königlichen Telegraphendirektion anvertraut. Als Provinzialbehörden fungierten Obertelegrapheninspektionen. Zum Zweck der einheitlichen Regelung des deutschen Telegraphenwesens begründeten die deutschen Staaten durch Vertrag vom 25. Juli 1850 einen deutsch-österreichischen Telegraphenverein.

Eine wesentliche Umgestaltung erhielt die deutsche Post- und Telegraphenverwaltung infolge der Ereignisse der Jahre 1866 und 1867, sowie der Jahre 1870 und 1871. Durch die Vergrößerung des preußischen Staates erweiterte sich auch der Bereich der preußischen Post- und Telegraphenverwaltung. Das hannoversche und schleswig-holsteinische Postwesen, sowie das Postwesen in den abgetretenen bayrischen Gebietsteilen wurde mit dem preußischen vereinigt. Dasselbe geschah mit der Telegraphenverwaltung der neu erworbenen Landesteile. Der Fürst von Thurn und Taxis trat seine sämtlichen Postgerechtsame und die für die Zwecke der Postverwaltung bestimmten Eigentumsobjekte gegen eine Entschädigung von 3 Millionen Talern an Preußen ab. Durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde das Post- und Telegraphenwesen zu einem Gegenstande der Bundesgesetzgebung und Bundesverwaltung erklärt. Die Postverwaltung des Norddeutschen Bundes erstreckte sich, kraft besonderer Bestimmungen, auch auf die Gebietsteile des Großherzogtums Hessen, die dem Bunde nicht angehörten. Mit der Begründung des Deutschen Reiches und der Einverleibung Elsaß-Lothringens erlangte der Bereich der Bundesverwaltung einen noch weiteren Umfang. Doch wurde Bayern und Württemberg die Fortdauer einer eigenen Post- und Telegraphenverwaltung zugesichert (R. Verf. Art. 52). Die dänischen und schwedischen Postämter in den Hansestädten wurden durch völkerrechtliche Verträge beseitigt und an Stelle der bisher dort bestehenden Zersplitterung eine einheitliche Postverwaltung durchgeführt.

Die Organisation des Post- und Telegraphenwesens im Bunde schloß sich an die bisherigen preußischen Einrichtungen an. Die obere Leitung wurde dem Generalpostamt und der Generaltelegraphendirektion des Norddeutschen Bundes, später des Deutschen Reiches übertragen, die Abteilungen des Bundes- bez. Reichskanzleramtes bildeten. Ersteren waren die Oberpostdirektionen, die Oberpostämter in den Hansestädten und die von diesen Behörden ressortierenden Postanstalten, letzterer die Obertelegrapheninspektionen, die fortan die Bezeichnung Telegraphendirektionen erhielten, nebst den von ihnen ressortierenden Telegraphenstationen untergeordnet. Sämtliche Post- und Telegraphenbehörden erhielten die Eigenschaft von Bundesbehörden. Vom 1. Januar 1876 an wurde die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom Reichskanzleramte getrennt und beide Geschäftszweige miteinander vereinigt. An ihre Spitze trat der Generalpostmeister, unter dessen Leitung die Angelegenheiten der Postverwaltung von dem Generalpostamte, die Angelegenheiten der Telegraphenverwaltung von dem Generaltelegraphenamte bearbeitet wurden. Die Oberpostdirektionen und Telegraphendirektionen wurden zu gemeinsamen Behörden unter der Bezeichnung Oberpostdirektionen vereinigt. Im Jahre 1880 hat die oberste Reichsbehörde für die Post- und Telegraphenverwaltung, die noch durch eine dritte Abteilung vermehrt worden ist, die Bezeichnung Reichspostamt, der Generalpostmeister den Titel Staatssekretär erhalten.

und die Verwaltung der beiden Verkehrsanstalten zu. Die Einnahmen fließen in die Reichskasse⁴. Die Reichskompetenz ist jedoch Bayern und Württemberg gegenüber eingeschränkt worden (R.Verf. Art 52). Das Reich besitzt zwar auch für Bayern und Württemberg das Recht der Gesetzgebung, aber die Gesetzgebung hat sich auf die Regelung der Vorrechte der Post und Telegraphie⁵, die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum und die Feststellung der Gebühren (Portofreiheiten, Posttaxwesen, Gebühren für die telegraphische Korrespondenz) zu beschränken⁶. Außerdem ist den betreffenden Staaten der Erlaß von reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr ausdrücklich vorbehalten worden. Verwaltungsbefugnisse stehen dem Reiche in Bayern und Württemberg nicht zu, beide Staaten haben ihre eigene Post- und Telegraphenverwaltung behalten. Nur im Kriege besitzt der Kaiser die obere Leitung der Telegraphenverwaltung in Württemberg, soweit es für Kriegszwecke eingerichtet ist⁷. Die Beziehungen der bayrischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltung zum Auslande werden durch das Reich geregelt. Nur für den eigenen unmittelbaren Verkehr mit ihren dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten ist den beiden Staaten das Recht völkerrechtlicher Vertragsschließung belassen worden. Beim Abschluß von Verträgen durch das Reich sind Vertreter der Landespostverwaltungen zuzuziehen, sofern diese Verträge mit den an das betreffende Landespostgebiet unmittelbar angrenzenden Nachbarstaaten abgeschlossen werden⁸. An den in die Reichskasse fließenden Einnahmen aus dem Post- und Telegraphenwesen haben Bayern und Württemberg keinen Anteil; sie zahlen dafür entsprechend höhere Matrikularbeiträge.

II. Die Organisation der Reichspostverwaltung. Die oberste Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung steht dem Kaiser zu⁹. Als Organe der Zentralverwaltung fungieren der Reichskanzler und das Reichspostamt, an dessen Spitze ein Staatssekretär steht. Ihnen sind die Oberpostdirektionen als Provinzialbehörden der Post- und Telegraphenverwaltung untergeordnet; bei diesen werden Postinspektoren und Telegrapheninspektoren für die unmittelbare Aufsicht über den lokalen Betrieb angestellt. Die Geschäftsstellen für den lokalen Betrieb sind die Post-

⁴ R.Verf. Art. 4 Nr. 10, Art. 48, 49.

⁵ Die besonderen Vorbehalte, die in dieser Beziehung in Nr. 3 des Schlußprotokoll vom 25. November 1870 gemacht sind, haben durch die spätere Gesetzgebung ihre Erledigung gefunden.

⁶ Kraft dieser Gesetzgebungsbefugnisse war das Reich berechtigt, in seinem ganzen Gebiete auch für Bayern und Württemberg und ohne daß die besondere Zustimmung dieser Staaten erfordert wurde, sowohl Postsparkassen einzurichten (A. A.: Seydel, Annalen 1885 S. 48) als die Tätigkeit der Postbehörden für die Zwecke der Arbeiterversicherung in Anspruch zu nehmen. (Übereinstimmend: Haenel 1, 418¹². A. A.: Rosin, Recht der Arbeiterversicherung 1, 62. Vgl. auch die Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 11. April 1889, Sten. Ber. Bd. III, S. 1508 ff.)

⁷ Militärkonvention vom 21./25. November 1870 Art. 11.

⁸ Schlußprotokoll vom 23. November 1870 Nr. XI.

⁹ R.Verf. Art. 50.

ämter und Postagenturen. Die Postämter haben den Charakter von Behörden; sie zerfallen in Postämter erster, zweiter und dritter Klasse; die Vorsteher der Ämter erster Klasse heißen Postdirektoren, die zweiter Klasse Postmeister, die dritter Klasse Postverwalter. Postagenturen kommen nur an kleinen Orten vor; ihre Geschäfte werden nicht von Beamten, sondern von geeigneten Ortseinwohnern als Nebenbeschäftigung besorgt. Wo ein lokales Bedürfnis dazu vorhanden ist, können neben den Postämtern besondere Telegraphenämter errichtet werden.

Die Beamten der Post- und Telegraphenverwaltung sind Reichsbeamte. Die Ernennung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderlichen oberen Beamten (Direktoren, Räte usw.) und der Aufsichtsbeamten (Inspektoren) geht vom Kaiser aus. Die anderen bei den Verwaltungsbehörden fungierenden Beamten, sowie alle für den lokalen und technischen Betrieb bestimmten, mithin bei den eigentlichen Betriebsstellen fungierenden Beamten, werden nach den Vorschriften der Reichsverfassung von den Landesregierungen ernannt¹⁰. Diese Bestimmungen sind jedoch durch besondere Verträge und durch die tatsächliche Verschmelzung der preußischen Post- und Telegraphenverwaltung mit der Reichsverwaltung wesentlich modifiziert worden. Danach steht im größten Teile des Reiches die Ernennung sämtlicher Post- und Telegraphenbeamten den Reichsorganen zu; nur in Sachsen, Baden, beiden Mecklenburg und Braunschweig bestehen noch Anstellungsrechte der Landesregierungen¹¹. Die Bestimmungen über die Qualifikation der Beamten werden vom Kaiser oder den höheren Reichsbehörden erlassen¹².

In Bayern und Württemberg besteht eine besondere Behördenorganisation. Die obere Leitung steht in Bayern dem Verkehrsministerium, in Württemberg der Verkehrsabteilung im Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten zu¹³. Die Ernennung sämtlicher Beamten und der Erlaß der Bestimmungen über ihre Qualifikation steht den Landesregierungen zu.

III. Die Rechtsverhältnisse der Post und Telegraphie sind gesetzlich und auf dem Verordnungswege geregelt. Für die Abgrenzung von Gesetzgebung und Verordnungsrecht sind für die deutsche Reichspost- und Telegraphenverwaltung die Grundsätze maßgebend, die in der norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung galten, während die in der norddeutschen Verwaltung bestehende Abgrenzung sich wieder nach den früheren preußischen Vorschriften richtete¹⁴.

¹⁰ R.Verf. Art. 50.

¹¹ Laband⁴ 3, 43.

¹² R.Verf. Art. 50. Vgl. Laband⁴ 3, 100.

¹³ Für den inneren Postverkehr in Bayern gilt die Postordnung vom 27. März 1900 mit Nachträgen (vgl. Seydel-Graßmann S. 308), in Württemberg die Postordnung vom 21. Mai 1900 mit Nachträgen (vgl. Goez. Württ. Staatsr. S. 523).

¹⁴ Preuß. PostG. vom 5. Juni 1852. — Verf. des nordd. Bundes mit R.Verf. Art. 48. — Für die Post enthält nähere Bestimmungen das R.G. über das Postwesen vom 28. Oktober 1871 § 50.

A. Eine gesetzliche Regelung hat auf dem Gebiete des Postwesens schon längst in umfassendem Maße stattgefunden¹⁵, während das Telegraphenwesen und in Verbindung damit das Fernsprech- und Funkentelegraphenwesen erst später Gegenstand der Gesetzgebung geworden ist¹⁶.

Die Verordnungen betreffen den inneren Betrieb der betreffenden Verkehrsanstalten und deren Beziehungen zum Publikum.

1. Die Verordnungen, welche den inneren Betrieb regeln, haben den Charakter von Instruktionen. Sie werden von den höheren Behörden erlassen und sind in irgendeiner Form zur Kenntnis der Beamten zu bringen, bedürfen dagegen keiner Publikation. Im Gebiete der Reichspostverwaltung besteht eine vom Reichspostamt ausgegangene allgemeine Dienstanweisung für Post und Telegraphie. Im Gebiete der bayrischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltung sind die Vorschriften von den höheren Landesbehörden erlassen. Dagegen ist der Verkehr zwischen der Reichsverwaltung, der bayrischen und württembergischen Verwaltung nicht durch Verordnungen, sondern vertragsmäßig geregelt¹⁷.

2. Die Verordnungen, welche die Beziehungen der Post und Telegraphie zum Publikum regeln (Reglements, Postordnungen, Telegraphenordnungen), haben nicht den Charakter von gesetzvertretenden Vorschriften, ihre Bestimmungen gelten vielmehr als Bestandteile des Vertrages zwischen der Verwaltung und dem Einzelnen¹⁸. Sie bedürfen daher auch keiner Publikation im Reichs-

¹⁵ G. über das Postwesen des Deutschen Reichs (Post-G.) vom 28. Okt. 1871 G., betr. die Abänderung des § 4 des Post-G., vom 20. Dez. 1875 (Eisenbahn-Postgesetz) nebst Vollzugsbestimmungen vom 9. Febr. 1876; G. über das Posttaxwesen im Gebiete des Deutschen Reichs (P.T.G.) vom 28. Okt. 1871), abgeändert durch G. vom 17. Mai 1873 und G. vom 3. Nov. 1874; G., betr. einige Änderungen von Bestimmungen über das Postwesen, vom 20. Dez. 1899 (Postgesetznovelle); G., betr. Änderungen des G. über das Posttaxwesen, vom 11. März 1901; G., betr. die Portofreiheiten im Gebiete des nordd. Bundes (P.Fr.G.), vom 5. Juni 1869. — Das Post-G. ist in Elsaß-Lothringen eingeführt durch G. vom 4. Mai 1871; in Helgoland durch V. vom 22. März 1891.

¹⁶ G. über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs (Tel.G.) vom 6. April 1892 (R.G.Bl. S. 467), abg. durch G. vom 4. März 1908 (R.G.Bl. S. 79) über Funkentelegraphie. Bek. d. Reichsk. vom 16. Juli 1908 (R.G.Bl. S. 476). Telegraphenordnung (Tel.O.) vom 16. Juni 1904 (Z.Bl. S. 229), abg. durch Bestimmungen über Funkentelegraphie vom 14. Juni 1908 (Z.Bl. S. 230); V. vom 27. Mai 1909 (Z.Bl. S. 228). V., betr. die gebührenfreie Beförderung von Telegrammen vom 2. Juni 1877 (R.G.Bl. S. 524). Fernsprechgebühren-Ordnung vom 20. Dez. 1899 (R.G.Bl. S. 711); Ausführungsbestimmungen vom 26. März 1900 (Z.Bl. S. 242); Bestimmungen über Fernsprech-Nebenanschlüsse vom 31. Jan. 1900 (Z.Bl. S. 23). Telegraphenwege-Gesetz (Tel.W.G.) vom 18. Dez. 1899 (R.G.Bl. S. 705). Ausführungsbestimmungen vom 26. Jan. 1900 (R.G.Bl. S. 7).

Internationaler Telegraphenvertrag vom 10./22. Juli 1875, letzte Revision vom 10. Juli 1903 zu London. Internationaler Funkentelegraphenvertrag vom 3. Nov. 1906 (R.G.Bl. 1908 S. 411).

¹⁷ Übereinkommen zwischen der Reichs-Postverwaltung, der bayrischen und der württembergischen Postverwaltung vom 25. Mai 1889 (Postamtsblatt S. 239, abgedr. im Auszug bei Aschenborn S. 401).

¹⁸ Ausdrücklich ist dies ausgesprochen in bezug auf das Postreglement durch Post-G. § 50. Vgl. Laband⁴ 3, 82¹; Mayer 2, 337⁵; Erk. d. Oberappellationsgerichts in Dresden. Seufferts Arch. 6, 58. Vgl. dazu Aschen-

gesetzblatt; es genügt, wenn durch Veröffentlichung dem Publikum Gelegenheit gegeben ist, sich mit ihnen bekannt zu machen. Die Befugnis zum Erlaß derartiger Verordnungen steht zu:

a) für den Post- und Telegraphenverkehr im Gebiete der Reichsverwaltung dem Kaiser und den ihm untergeordneten Zentralbehörden¹⁹.

b) für den Post- und Telegraphenverkehr im Gebiete der bayrischen und württembergischen Landesverwaltung den beiden Landesregierungen²⁰,

c) für den Zwischenverkehr zwischen den Gebieten der Reichsverwaltung, bayrischen Verwaltung und württembergischen Verwaltung, soweit nicht reichsgesetzlich etwas anderes bestimmt ist, dem Bundesrate²¹. Auf dem Gebiete des Postwesens ist die Befugnis zur Regelung des Zwischenverkehrs dem Reichskanzler übertragen, der in einzelnen Beziehungen der Zustimmung des Bundesrates bedarf²².

Auf Grund dieser Verordnungsbefugnisse ist eine Reichspostordnung erlassen, die auf den Verkehr im Reichspostgebiete und auf den Zwischenverkehr zwischen den Gebieten der Reichspostverwaltung, bayrischen und württembergischen Postverwaltung Anwendung findet²³. Für den inneren Verkehr im bayrischen und württembergischen Postgebiete gelten besondere Landespostordnungen²⁴. Auf dem Gebiete des Telegraphenwesens besteht eine Reichs-, eine

born S. 12¹⁴. Daß der Post-O. die rechtliche Natur und Kraft einer allgemeinen Rechtsnorm beizumessen ist, ist vom Reichsgericht wiederholt anerkannt worden (R.Str. 12, 326; 17, 145; R.Ziv. 43, 98). Auf unrichtige Anwendung der Post-O. kann mithin das Rechtsmittel der Revision gestützt werden (R.Ziv. 19, 104; vgl. auch 48, 85). Irrtum in bezug auf Bestimmungen der Post-O. ist Rechtsirrtum.

¹⁹ R.Verf. Art. 50 nennt allerdings nur den Kaiser als Inhaber des Verordnungsrechtes. Es besteht jedoch kein Bedenken, unter dieser Bezeichnung auch die als Organe des Kaisers fungierenden höheren Behörden mit zu begreifen. Eine solche Auffassung ist umso mehr zulässig, als die nordd. B.Verf. an derselben Stelle den Ausdruck „Bundespräsidium“ hatte, welcher vielfach als eine derartige Kollektivbezeichnung vorkam. Die in § 50 des P.G. enthaltene Übertragung der Befugnis zum Erlaß des Postreglements auf den Reichskanzler involviert demnach keine Abänderung der Reichsverfassung. Auch die ebendasselbst sich findende Bestimmung, daß der Reichskanzler beim Erlaß des Reglements in einigen Punkten an die Zustimmung des Bundesrates gebunden sein soll, ist nicht als Verfassungsänderung anzusehen, da sie die Befugnis des Reichskanzlers zum Erlaß des Reglements nicht aufhebt, sondern nur die Ausübung derselben in einigen Punkten an besondere Voraussetzungen knüpft. Der § 50 des P.G. würde also auch dann gültig sein, wenn er die für Verfassungsänderungen erforderliche Majorität im Bundesrat nicht gefunden hätte. Übereinstimmend Dambach-v. Grimm.

²⁰ R.Verf. Art. 52 Post-G. § 50.

²¹ Da Art. 50 der R.Verf. über das Verordnungsrecht des Kaisers gemäß den Vorschriften in Art. 52 auf Bayern und Württemberg keine Anwendung findet, so sind für den Zwischenverkehr die allgemeinen Grundsätze des Art. 7 Nr. 2 der R.Verf. über das Verordnungsrecht des Bundesrates für maßgebend zu erachten.

²² Post-G. § 50.

²³ Post-Ordnung vom 20. März 1900 (Z.Bl. S. 53) trat an Stelle der Post-O. vom 11. Juni 1892; wiederholt abgeändert, unter Berücksichtigung der Änderungen bis 1907 abgedruckt bei Fischer-König S. 125.

²⁴ Bayr. Post-Ordnung vom 27. März 1900 mit Abänderungen; Württembg. Post-Ordnung vom 21. Mai 1900. Vgl. Anm. 13.

bayrische und württembergische Telegraphenordnung²⁵, jede findet auf den Verkehr im Bereiche der betreffenden Verwaltung und auf den Zwischenverkehr mit den beiden anderen deutschen Telegraphenverwaltungen Anwendung.

1. Post.

§ 76.

Die deutsche Post hat den Charakter einer öffentlichen Verkehrsanstalt. Sie besorgt die Beförderung von schriftlichen und mechanisch vervielfältigten Mitteilungen, von Plakaten und Wertsendungen, von Personen, vermittelt den Bezug von periodisch erscheinenden Druckschriften und bewirkt die Auszahlung und Einziehung von Geldsummen.

1. Postregal (Postmonopol) heißt die Befugnis der Post zur ausschließlichen Vornahme gewisser von ihr betriebener Geschäfte, Postzwang die Pflicht der Privaten, sich zur Besorgung dieser Geschäfte der Vermittlung der Post zu bedienen¹. Postregal und Postzwang, die früher einen bedeutenden Umfang hatten, sind durch die neuere Gesetzgebung mehr und mehr eingeengt worden und bestehen nur noch für Briefe und Zeitungen.

Gegenstand des Postzwanges ist: 1. die Beförderung von versiegelten, zugenähten oder sonst verschlossenen Briefen² auch von verschlossenen und solchen gleichzuachtenden Briefen, die innerhalb der Gemeindegrenzen ihres mit einer Postanstalt versehenen Ursprungsortes verbleiben³. Briefe sind alle an einen bestimmten Empfänger gerichteten Mitteilungen⁴. Unverschlossene Briefe, zu denen auch die Kreuzbandsendungen gehören, unterliegen dem Postzwange nicht. Dagegen stehen unverschlossene

²⁵ Telegraphenordnung vom 16. Juni 1904 (Z. Bl. S. 229) trat an Stelle der Tel. O. vom 9. Juni 1897, abg. durch V. d. Reichsk. vom 14. März 1905 (Z. Bl. S. 56), vgl. auch Anm. 15. Bayr. Telegraphenordnung vom 26. Juni 1897; Württembg. Telegraphenordnung vom 3. Juli 1897.

¹ Laband⁴ § 62¹. Die Unterscheidung zwischen Postregal (Monopol) und Postzwang ist praktisch bedeutungslos, da das Postregal nicht weiter reicht als der Postzwang, worüber keine Meinungsverschiedenheit besteht. Die Reichsgesetze erwähnen das Postregal gar nicht mehr; für Gegenstände und Beförderungsarten, die dem Postzwange nicht unterworfen sind, besteht auch kein Postregal. — Zorn 2, 257².

² Post-G. § 1, Abs. 1, Nr. 1, wobei die Art des Verschlusses keinen Unterschied macht. Laband⁴ § 62².

³ Post-G. § 1a eingefügt auf Grund des G. vom 20. Dez. 1899.

⁴ Ein verschlossener Umschlag, der leer ist oder ein unbeschriebenes Stück Papier enthält, ist ein Brief. Ebenso in Übereinstimmung mit Dambach auch Laband⁴ § 62². Vgl. auch v. Liszt, Strafrecht § 179 X. 1: „Brief“ ist zunächst jede verschlossene Postsendung, die nicht nach Form oder Gewicht unter den Begriff des Pakets fällt, auch wenn sie eine schriftliche Mitteilung nicht enthält. Ebenso neuerdings das Reichsgericht. — Köhler, Der Begriff des Briefes, Annalen 1911 S. 618, bezeichnet als Brief jede schriftliche Mitteilung an einen bestimmten Empfänger. — Über den Begriff des Briefes vgl. Frank, Kommentar zum R. Str. G. B. § 354 II.; Aschenborn, Postgesetz S. 35; Dambach-v. Grimm § 1¹², Nachtrag S. 9; Galli in Stengleins Nebengesetzen Post-G. § 1a³ S. 79 und die Zusammenstellung gerichtl. Entscheidungen zu § 1 Post-G. bei Fischer-König S. 547.

Briefe, die in versiegelten, zugenähten oder sonst verschlossenen Paketen befördert werden, den verschlossenen Briefen gleich. Es ist jedoch gestattet, versiegelten, zugenähten oder sonst verschlossenen Paketen, die auf andere Weise als durch die Post befördert werden, solche unverschlossene Briefe, Fakturen, Preiskurante, Rechnungen und ähnliche Schriftstücke beizufügen, welche den Inhalt des Paketes betreffen⁵; 2. die Beförderung aller Zeitungen politischen Inhaltes, die öfter als einmal wöchentlich erscheinen⁶. Das Wort „Zeitungen“ ist hier im weiteren Sinne zu nehmen, so daß es alle periodischen Druckschriften umfaßt. Als Zeitungen politischen Inhaltes sind die anzusehen, welche regelmäßig politische, die Verhältnisse des Staates betreffende Nachrichten bringen. Zeitungen, die politische Nachrichten entweder gar nicht oder nur ausnahmsweise bringen, politische Zeitungen, die nur einmal wöchentlich oder in noch größeren Zwischenräumen erscheinen, unterliegen dem Postzwange nicht. Die Beförderung der Zeitungen durch die Post kann im Wege der Postsendung oder des Postabonnements erfolgen.

Die ausschließliche Befugnis der Post zur Beförderung der gedachten Gegenstände unterliegt jedoch gewissen Einschränkungen. Sie gilt nur: 1. für den Verkehr innerhalb des Reiches und vom Reiche in das Ausland⁷. Dagegen ist es gestattet, Briefe und Zeitungen aus dem Auslande in das Reich zu senden, ohne sich der Vermittlung der Post zu bedienen; die betreffenden Gegenstände müssen nur, wenn sie im Reiche weiter befördert werden sollen, zu diesem Zwecke bei der nächsten inländischen Postanstalt eingeliefert werden; 2. für den Verkehr zwischen Orten mit Postanstalten. Postanstalten sind alle Poststellen, bei denen Sammlung und Verteilung von Briefen durch eine Person stattfindet, also Postämter und Postagenturen⁸. Ein Postzwang besteht nicht, wenn auch nur einer der betreffenden Orte ohne Postanstalt ist. Ebensovienig unterliegen Briefe und Zeitungen, die innerhalb eines Ortes befördert werden, dem Postzwange¹⁰. Für politische Zeitungen ist der Bereich, innerhalb dessen der Postzwang ausgeschlossen bleibt, durch eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung auf den zweimaligen Umkreis des Ursprungsortes erweitert worden. Die Entfernung ist von den äußeren Grenzpunkten beider Orte zu berechnen¹¹; 3. für die Beförderung gegen Bezahlung¹². Nur die völlig unent-

⁵ Post-G. § 1, Abs. 3.

⁶ Post-G. § 1, Abs. 1, Nr. 2.

⁷ Post-G. § 1, Abs. 1 und 2.

⁸ Post-G. § 1, Abs. 1.

⁹ Posthilfsstellen sind nicht als Postanstalten im Sinne des Post-G. § 1 anzusehen. Vgl. Dambach-v. Grimm § 138; Laband⁴ § 63.

¹⁰ Sogen. Privatpostanstalten, welche die Beförderung von Briefen innerhalb eines Ortes gegen Bezahlung übernehmen, sind nicht mehr gestattet. G. vom 20. Dez. 1899 Art. 3: Anstalten zur gewerbsmäßigen Einsammlung, Beförderung oder Verteilung von unverschlossenen Briefen, Karten, Drucksachen und Warenproben, die mit der Aufschrift bestimmter Empfänger versehen sind, dürfen vom 1. April 1900 ab nicht betrieben werden. — Den bestehenden Anstalten wurde Entschädigung gewährt. Art. 4.

¹¹ Laband⁴ § 63⁴. R. Str. 4, 337.

¹² Post-G. § 1, Abs. 1.

geltliche Beförderung postzwangspflichtiger Gegenstände ist demnach freigegeben. Die Bezahlung braucht keine Geldzahlung zu sein, es genügt die Prästierung irgendeiner vermögensrechtlichen Gegenleistung, um die Beförderung als eine Beförderung gegen Bezahlung erscheinen zu lassen¹³. Untersagt ist ferner nicht bloß die gewerbsmäßige Beförderung; es genügt eine einmalige Beförderung gegen Entgelt, um den Tatbestand der Verletzung des Postregals zu begründen. Verschlossene Briefe dürfen auch in mit der Post versendeten Paketen nicht befördert werden, wenn sie von verschiedenen Absendern herrühren oder für verschiedene Adressaten bestimmt sind, sofern der, welcher die Beförderung bewirkt, dafür eine Bezahlung empfängt. In diesem Falle hat die Post ein Recht darauf, daß ihr jeder einzelne Brief zur Beförderung übergeben wird. Dagegen ist die Beförderung von mehreren verschlossenen Briefen in einem mit der Post versendeten Paket nicht unzulässig, wenn sie nur von einem Absender herrühren oder die fremden Briefe ohne Bezahlung befördert werden¹⁴. — Der Postzwang erleidet insofern eine Einschränkung, als die Beförderung von postzwangspflichtigen Gegenständen durch expresse Boten oder Führen gestattet ist¹⁵. Als expresser Bote erscheint eine Person, die von einem einzigen Absender zu dem Zwecke abgeschickt ist, die postzwangspflichtige Sendung zu befördern oder abzuholen¹⁶. Der expresse Bote darf postzwangspflichtige Gegenstände weder von anderen mitnehmen, noch für andere zurückbringen und zwar weder unentgeltlich noch gegen Bezahlung.

Die Bestimmungen über den Postzwang¹⁷ enthalten das Verbot, postzwangspflichtige Gegenstände zu befördern, und das Verbot, sie jemand anders als der Post zu übergeben. Die Übertretung dieses Verbotes wird als Defraudation des Portos angesehen und mit dem

¹³ Aschenborn, Post-G. § 1¹⁰: Jede Zuwendung eines wirtschaftlichen Vorteils an den Beförderer, auch wenn die Vergütung nicht in Geld geleistet wird, ist als Bezahlung anzusehen. — Dambach-v. Grimm § 1³²; Laband⁴ 3, 63.

¹⁴ Diese beiden Fälle unterscheiden R.Str. 15, 328 und 18, 45. Die beiden Erkenntnisse stehen also nicht, wie Laband meint, in Widerspruch. Laband⁴ 3, 64⁴: Dagegen hat das Urteil des Reichsgerichts (R.Str. 18, 46) die entgeltliche Beförderung fremder Briefe unter Benutzung der Post für strafbar erklärt, wenn dadurch eine Verringerung der Portogebühren herbeigeführt wird. Dies ist auch die Ansicht der Postverwaltung.

¹⁵ Post-G. § 2. Urt. des Reichsger. vom 3. Juni 1905, Postarch. 1906. S. 629 zitiert bei Aschenborn § 2⁴ S. 52: „Der Zweck, der durch die Vorschrift des § 2 erreicht werden soll, geht dahin, die Benutzung eines expressen Boten an Stelle der billigen Post mit Rücksicht auf die regelmäßig nicht unbedeutenden Kosten eines solchen Boten tunlichst einzuschränken.“

¹⁶ Aschenborn § 2⁴ S. 52: Ein „expresser Bote“ ist also ein solcher, welcher vom Absender eines verschlossenen Briefes oder einer politischen Zeitung abgeschickt, sich „lediglich aus Anlaß und zum Zwecke der Ausrichtung des Beförderungsauftrags“ nach einem anderen Orte begibt. Ein Bote, der schon aus einer anderen Veranlassung den Weg zurücklegt — Gelegenheitsbote — ist kein expresser Bote, auch wenn er etwa aus Anlaß der Beförderung des Briefes sich früher als sonst auf den Weg macht. — R.Str. 20, 124; 24, 30.

¹⁷ Laband⁴ 3, 78¹: Postzwang ist kein Zwang, sich der Post zu bedienen, sondern ein Zwang, sich des Betriebes der der Post vorbehaltenen Transportgeschäfte zu enthalten.

vierfachen Betrage des defraudierten Portos, jedoch mindestens mit einer Geldstrafe von 3 Mk. bestraft¹⁸.

Das Postregal wird suspendiert, wenn die Postverwaltung im Falle eines Krieges oder einer gemeinen Gefahr von der ihr zustehenden Befugnis Gebrauch macht durch öffentliche Bekanntmachung zu erklären, daß sie jede Vertretung für die ihr übergebenen Gegenstände ablehne und sie nur auf Gefahr des Absenders zur Beförderung übernehme. In diesem Falle ist es gestattet, auch für die Beförderung von postzwangspflichtigen Gegenständen sich jeder beliebigen Beförderung Gelegenheit zu bedienen¹⁹.

2. Dem Rechte der Post auf den ausschließlichen Betrieb gewisser Geschäfte entspricht die Pflicht, sie zu betreiben. Die Postverwaltung ist daher zur Beförderung von Briefen und Zeitungen gesetzlich verpflichtet. Die Post betreibt daneben aber viele andere Geschäfte, deren Betrieb zum Teil ebenfalls auf einer gesetzlichen Verpflichtung oder wenigstens einer gesetzlichen Ermächtigung²⁰, zum Teil aber auch auf einer freiwilligen Übernahme durch die Postverwaltung beruht.

Aus der Eigenschaft der Post als öffentlicher Verkehrsanstalt folgt die Verpflichtung, die Besorgungen, die sie überhaupt übernimmt, für jedermann auszuführen. Diese Verpflichtung ist kein Ausfluß des Postregals, sondern der Eigenschaft der Post als öffentlicher Verkehrsanstalt²¹; sie besteht nicht nur für die Beförderung postzwangspflichtiger Gegenstände, sondern für die Annahme und Beförderung von Postsendungen aller Art²². Zu diesen gehören nicht nur Briefe, Pakete und Wertsendungen, sondern auch die durch die Post vermittelten Geldzahlungen und Einkassierungen von Geldern. Auch die Beförderung von Personen kann nur wegen mangelnder Transportmittel verweigert werden²³. Keine im Gebiete des Deutschen Reiches erscheinende Zeitung darf vom Postdebit ausgeschlossen werden, und bei Normierung der Provision, die für die Beförderung von Debitierung der im Gebiete des Deutschen Reiches erscheinenden Zeitungen zu erheben ist, muß nach gleichartigen Grundsätzen verfahren werden²⁴. Inländische Zeitungen, deren Verbreitung verboten ist, dürfen von der Post nicht ausgeliefert werden²⁵. Ausländische Zeitungen

¹⁸ Post-G. §§ 27, 29. Über die Berechnung des defraudierten Portos vgl. R.Str. 14, 333; 35, 298. — Über die Zulässigkeit des Rechtsweges bei Streitigkeiten, die das Postregal betreffen, vgl. v. Sarwey, Öffentliches Recht und Verwaltungsrechtspflege S. 351.

¹⁹ Post-G. § 15.

²⁰ Post-G. §§ 3, 50 Nr. 6 und 8. P.T.G. §§ 2, 3.

²¹ Laband⁴ 3, 56.

²² Post-G. § 3.

²³ Laband⁴ 3, 55.

²⁴ Post-G. § 3. Der betreffende Grundsatz wird dort allerdings nur für politische Zeitungen aufgestellt. Aus dem Schlußsatz des Paragraphen geht aber hervor, daß er sich auf alle Zeitungen beziehen soll.

²⁵ Zur Annahme des Abonnements würde die Post verpflichtet sein, wenn der Besteller dies, trotzdem er darauf aufmerksam gemacht ist, daß die Auslieferung nicht erfolgen könne, ausdrücklich verlangt. Vgl. Laband⁴ 3, 56⁴; Zorn 2, 277. Verhandlungen des Deutschen Reichstages in der Sitzung vom

haben keinen Anspruch auf den Postdebit innerhalb des Deutschen Reiches, er kann ihnen durch Verfügung der Organe der Postverwaltung entzogen werden. In dem Verbot einer ausländischen periodischen Druckschrift durch den Reichskanzler ist implicite auch die Entziehung des Postdebites enthalten²⁶. — Der Pflicht der Post zur Übernahme der angeführten Geschäfte entspricht ein Recht des Einzelnen auf ihre Besorgung. Dieses Recht, das sich seiner Beschaffenheit nach dazu eignen würde, ein Gegenstand der Verwaltungsjurisdiktion zu sein, kann nach Lage unserer Gesetzgebung lediglich im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden geltend gemacht werden²⁷.

3. Die Post als öffentliche Verkehrsanstalt soll lediglich den Zwecken des allgemeinen Verkehrs dienen und nicht dazu benutzt werden, Behörden oder Privatpersonen Einblick in die Privatverhältnisse anderer Personen zu verschaffen. Es besteht daher für die Postverwaltung die Pflicht zur Bewahrung des Postgeheimnisses, das nach dem Hauptgegenstande des postalischen Verkehrs gewöhnlich als Briefgeheimnis bezeichnet wird²⁸. Die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Postgeheimnisses besteht für alle bei der Postverwaltung beteiligten Personen²⁹. Dem Umfange nach bezieht sich das Postgeheimnis auf alle Postsendungen und auf alle Tatsachen, die bei Gelegenheit des Postbetriebes zur Kenntnis der Beamten gelangen³⁰. Seinem Inhalt nach umfaßt es: 1. die Verpflichtung der Beamten, sich jeder Kenntnisaufnahme des Inhaltes von Postsendungen zu enthalten, soweit eine solche nicht für die Zwecke des Postdienstes erforderlich ist. Unzulässig erscheint daher nicht nur das Öffnen von Briefen und Paketen, sondern auch das Lesen von Postkarten. Auch bei der Eröffnung von unbestellbaren Postsendungen, welche zum Zweck der Ermittlung des Absenders stattfindet, haben die Beamten sich darauf zu beschränken, von der Überschrift und dem Absendungsorte Kenntnis zu nehmen, sich dagegen jeder anderweiten Durchsicht zu enthalten³¹; 2. die Verpflichtung des Beamten, über die bei Ausübung des Postdienstes zu ihrer Kenntnis gelangten Tatsachen weder an Privat-

5. Mai 1869, namentlich die Äußerungen des Präsidenten d. Bundeskanzleramtes Delbrück (Sten. Ber. S. 829) und in der Sitzung vom 26. April 1877 namentlich die Äußerungen des Bundeskommissars Geh. Rat Ittenbach (Sten. Ber. S. 804). Im Geltungsbereiche des Reichsprefgesetzes kann ein solcher Fall nicht vorkommen, wohl aber in Elsaß-Lothringen G. vom 8. Aug. 1898, vgl. Aschenborn § 3¹¹ S. 62.

²⁶ Preßgesetz § 14.

²⁷ In Württemberg ist nach Art. 13 des G. vom 16. Dez. 1876 die Geltendmachung des Anspruches im Wege der Verwaltungsjurisdiktion möglich. Vgl. v. Sarwey a. a. O. S. 503. Zivile Schadensersatzklage ist nicht für zulässig zu erachten, da die Verpflichtung der Post einen rein öffentlichrechtlichen Charakter hat. Laband⁴ 3, 84.

²⁸ Post-G. § 5. Scholz, Art. Briefgeheimnis, W.² 1, 529.

²⁹ Laband⁴ 3, 57.

³⁰ Auch Mitteilungen über Zeitungsabonnements sind unzulässig — übereinstimmend Sydow, Laband, Zorn, Arndt, Aschenborn und die Praxis der deutschen Postverwaltung. A. A.: Dambach-v. Grimm § 5¹³.

³¹ Post-G. § 46.

personen noch an Behörden Mitteilungen gelangen zu lassen. Das Postgeheimnis geht also in dieser Beziehung weiter als das gewöhnliche Amtsgeheimnis, indem es auch die Erteilung von Auskunft gegenüber Behörden ausschließt³². Ausnahmen von der Verpflichtung zur Bewahrung des Postgeheimnisses finden nur im Straf- und Konkursprozeß statt. Im Strafprozeß ist zulässig die Beschlagnahme von Briefen und Sendungen auf der Post, wenn diese an den Beschuldigten gerichtet sind oder wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu ersehen ist, daß sie von ihm herrühren, für ihn bestimmt sind, oder daß ihr Inhalt für die Untersuchung Bedeutung habe. Die Beschlagnahme kann vom Richter, bei Gefahr im Verzuge auch vom Staatsanwalt verfügt werden³³. Die Eröffnung der Sendung steht nur dem Richter zu³⁴. Im Konkursprozeß kann das Konkursgericht die Aushändigung aller an den Gemeinschuldner eingehenden Postsendungen an den Konkursverwalter verfügen³⁵. Die Folgen der Verletzung des Postgeheimnisses sind strafrechtlicher, disziplinarrechtlicher und privatrechtlicher Natur. Einzelne besonders schwere Fälle der Verletzung des Postgeheimnisses, nämlich Eröffnung der der Post anvertrauten Briefe und Pakete, sind im Strafgesetzbuch mit Gefängnisstrafe nicht unter drei Monaten bedroht, neben der auf Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter erkannt werden kann³⁶. In jedem Falle der Verletzung des Postgeheimnisses macht sich der betreffende Beamte disziplinarisch verantwortlich. Außerdem ist er, sofern dadurch eine Person einen vermögensrechtlichen Nachteil erleidet, zu ihrer Entschädigung verpflichtet.

§ 77.

Das Rechtsverhältnis zwischen der Post und dem, der ihre Dienste in Anspruch nimmt, beruht auf einem Vertrage¹. Gegenstand des Vertrages sind vermögensrechtliche Leistungen der Kontrahenten; das Verhältnis charakterisiert sich also seinem Inhalte nach als ein privatrechtliches². Als Kontrahenten erscheinen der Reichsfiskus, der durch die Postverwaltung vertreten wird auf der einen, und eine physische oder juristische Person auf der anderen Seite. Der Abschluß des Vertrages steht nicht im Belieben der Post-

³² Reichsbeamten-gesetz § 11. — Vgl. Aschenborn § 5⁵ S. 65 über Anfragen des Reichsversicherungsamtes usw. über Einschreibesendungen, aus denen zu ersehen ist, daß es sich um Berufungen usw. in Versicherungssachen handelt.

³³ Nicht von der Polizei.

³⁴ R.Str.P.O. §§ 99—101. Beschlagnahme von Postsendungen in militärstrafrechtlichen Untersuchungen. Milit. Strafgerichtsordnung vom 1. Dez. 1898 §§ 233 ff.

³⁵ R.Konk.O. § 121.

³⁶ R.Str.G.B. §§ 354, 358.

¹ Laband⁴ 3, 77; Loening S. 600; v. Sarwey, Öffentl. Recht S. 330; Jellinek, System S. 221; Müller, Die Verträge der Post. 1908.

² Demnach ist die Behauptung v. Kirchenheims R.L. 3, 110 und Zorns 2, 257⁴, daß das Postrecht einen Teil des öffentlichen, nicht des Privatrechtes bildet, in dieser Allgemeinheit nicht zutreffend.

verwaltung, er muß erfolgen, wenn von dem anderen Teile die gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften beobachtet sind. Auch die Vertragsbestimmungen werden nicht in jedem einzelnen Falle vereinbart, sondern sind ein für allemal festgesetzt³. Sie beruhen auf Gesetzen und auf Reglement der Postverwaltung. Durch Gesetz wird ein Spezialrecht für die Post geschaffen, das auch Abweichungen von den zwingenden Vorschriften des allgemeinen Zivilrechtes enthalten kann. Die Bestimmungen des Reglements dagegen haben nicht die Kraft gesetzlicher Vorschriften. Sie gelten als Bestandteile des zwischen der Postverwaltung und dem Einzelnen eingegangenen Vertrages⁴.

Die Bestimmungen des neuen Handelsgesetzbuches haben für die Beförderung von Gütern durch die Postverwaltungen keine Geltung mehr, die Postverwaltungen gelten nicht als Kaufleute im Sinne des Handelsgesetzbuches⁵. Sofern es sich um Verkehr mit außerdeutschen Staaten handelt, können die Bestimmungen der deutschen Gesetze oder Reglements durch internationale Verträge eine Abänderung erfahren haben⁶.

Die Post besorgt die Beförderung von Sachen und Personen, die Einziehung und Auszahlung von Geldsummen, die Vermittlung des Bezuges von Zeitungen. Bei Übernahme der Beförderung von Sachen oder Personen schließt die Post einen Transportvertrag ab, der unter die allgemeine Kategorie des Werk-

³ Laband⁴ 3, 92.

⁴ Das auf Grund des Post-G. § 50 erlassene, jetzt geltende Reglement ist die Postordnung von 1900. — Laband⁴ 3, 81: Die Postverwaltung als solche aber kann durch Erlaß allgemeiner Anordnungen Spezialvorschriften für die Geschäfte aufstellen, d. h. die naturalia negotii (das bürgerliche Recht) ausschließen, was sie auch in großem Umfang durch die Postordnung getan hat.

⁵ H.G.B. §§ 452, 663. — Das neue H.G.B. weicht hierin vom alten H.G.B. Art. 421 Abs. 2 ab, „weil die Rechte und Pflichten der Post aus den von ihr übernommenen Beförderungen durch die Bestimmungen des Reichsgesetzes und der Postordnung eine so eingehende Regelung erfahren haben, daß ein Bedürfnis für die Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften über den Frachtvertrag nicht mehr besteht“. Denkschrift zum Entwurf des H.G.B. S. 268 zit. bei Laband⁴ 3, 51. „Hiernach ist die Anwendung des Handelsgesetzbuches nicht ausgeschlossen, weil die Beförderungsgeschäfte der Post keine Frachtgeschäfte sind, sondern weil sie durch eine lex specialis geregelte Frachtgeschäfte sind.“ (Laband)

⁶ Der Weltpostvertrag vom 26. Mai 1906 (R.G.Bl. 1907 S. 593) enthält die internationalen Bestimmungen über gewöhnliche und eingeschriebene Briefe, Postkarten, Drucksachen, Geschäftspapiere und Warenproben. (Der „Allgemeine Postvertrag“ wurde 1874 abgeschlossen, erhielt 1878 den Namen „Weltpostvertrag“, wurde wiederholt geändert und erhielt die geltende Fassung 1906 in Rom. Vgl. v. Ullmann, Völkerr. § 147; v. Liszt, Völkerr. § 29.) Daneben gelten für Deutschland abgeschlossen, nach Art. 19 des Weltpostvertrags, ebenfalls vom 26. Mai 1906: Wertbrief-Übereinkommen (R.G.Bl. 1907 S. 636), Postanweisungs-Übereinkommen (R.G.Bl. 1907 S. 656); Postpaket-Vertrag (R.G.Bl. 1907 S. 672); Postauftrags-Übereinkommen (R.G.Bl. 1907 S. 700); Zeitungs-Übereinkommen (R.G.Bl. 1907 S. 710). — Postvertrag mit der Österreich-Ungarischen Monarchie vom 7. Mai 1872 (R.G.Bl. 1873 S. 1). — Der Vertrag mit Luxemburg vom Jahre 1872 wurde 1878 gekündigt. — „Diese Verträge haben in gleicher Weise wie andere Reichsgesetze für jeden verbindliche Kraft.“ (Aschenborn zu R.Verf. Art. 11 S. 8⁴). Vgl. R.Str. 30, 424.

vertrages des Bürgerlichen Gesetzbuches fällt⁷, Kontrahenten dieses Vertrages sind die Post und der Absender⁸.

Der Vertragsabschluß erfolgt, wenn der Transport von Sachen oder die Einziehung von Geldern und Wechselakzepten den Gegenstand des Vertrages bildet, durch Einlieferung der Postsendung (Nachnahmesendung) oder des Postauftrages bei der Post. Die Einlieferung kann am Postschalter oder, soweit dies reglementsmäßig zulässig ist, durch Einwerfen in den Briefkasten oder Übergabe an einen Postbeamten außerhalb des Postgebäudes erfolgen. Bei der Personenbeförderung wird der Vertrag durch die auf Grund der Anmeldung erfolgte Annahme des Reisenden geschlossen, sie kann in einer mündlichen Erklärung des diensttuenden Postbeamten oder in der Aushändigung des Fahrscheins oder der Extrapostquittung enthalten sein. Der Vertrag über Auszahlung von Geldern wird durch Einzahlung der Summe bei der Postanstalt begründet. Das Vertragsverhältnis zwischen Post und Zeitungsverlegern entsteht durch die Anmeldung der Zeitung zum Postdebit.

Die von der Post abgeschlossenen Verträge haben den Charakter zweiseitiger Verträge. Sie begründen Verpflichtungen für die Postverwaltung und für den ihr gegenüberstehenden Kontrahenten.

I. Die Verpflichtungen der Post richten sich nach dem Charakter der abgeschlossenen Verträge.

Bei den Transportgeschäften besteht die Verpflichtung in der ordnungsmäßigen und rechtzeitigen Ausführung des Transportes. Diese Verpflichtung ist beim Transport von Sachen oder Personen verschieden.

1. Zur Beförderung durch die Post sind zulässig⁹: Briefe, Pakete, Postanweisungen und Zeitungen. Postkarten, Drucksachen, Geschäftspapiere und Warenproben gelten als offene Briefe und fallen unter den Begriff „Briefsendungen“¹⁰. Briefsendungen und Pakete können unter Einschreibung oder Wertangabe befördert werden. Die Pflicht der Post zur ordnungsmäßigen Ausführung des Transportes enthält bei allen diesen Gegenständen: 1. die Verpflichtung, die Sendung mit der nächsten ordentlichen Gelegenheit zu befördern und diese Beförderung ununterbrochen fortzusetzen, soweit die vorhandenen Transportmittel beides gestatten. Durch besondere Vereinbarung kann die Beförderung durch außerordentliche Transportmittel verabredet sein, nämlich durch einen besonderen Boten am Bestimmungs-orte oder innerhalb des dazu gehörenden Landbezirks (Eilboten)¹¹, oder durch einen besonderen Boten von einem Postorte zum anderen¹²;

⁷ Laband⁴ 3, 83.

⁸ Es besteht also nur zwischen Post und Absender, nicht zwischen Post und Adressaten ein Vertragsverhältnis. Laband⁴ 3, 84. Post-G. §§ 6, 10, 50.

⁹ Post-O. § 1.

¹⁰ „Gewöhnliche“ Briefsendungen. — Über den Begriff der politischen Zeitung, der politischen Angelegenheiten, den Unterschied zwischen Zeitung und Zeitschrift vgl. Stenglein⁴ 1. 80.

¹¹ Post-O. § 22. Die Sendungen müssen den durch Unterstreichung hervorgerufenen Vermerk „Durch Eilboten“ tragen. W.P.V. Art. 13.

¹² Post-O. § 22 Nr. IX.

2. die Verpflichtung, die Sendung an den richtigen Adressaten abzuliefern¹³.

Die Klage auf Aushändigung der Sendung steht, da ein vertragsmäßiges Verhältnis nur zwischen Post und Absender besteht, lediglich diesem, nicht auch dem Adressaten zu¹⁴. Die Pflicht zur Ablieferung der Sendung an den Adressaten besteht ausnahmsweise nicht: a) wenn im strafgerichtlichen Verfahren ihre Beschlagnahme oder im Konkursprozeß die Aushändigung an den Konkursverwalter verfügt worden ist. Die Herausgabe muß in beiden Fällen erfolgen, sobald sie mit dem Zweck der angeordneten Maßregel vereinbar erscheint¹⁵, b) wenn die Sendung unbestellbar ist, der Adressat nicht ermittelt werden kann oder die Annahme verweigert. In diesem Falle wird die Sendung dem Absender zurückgegeben, wenn er zu ermitteln ist. Andernfalls kann die Sendung vernichtet werden. Gegenstände von Wert, die sich in ihr vorfinden, werden veräußert. Der aus diesen Verkäufen sich ergebende Erlös, sowie die in der Sendung enthaltenen Geldbeträge fließen in die Post-Unterstützungskasse. Diese zahlt, wenn der Absender oder Adressat sich später meldet, den Erlös ohne Vergütung von Zinsen zurück¹⁶. Zu diesen Verpflichtungen kann kraft besonderer Vereinbarung noch hinzutreten: 3. die Pflicht, dem Absender über die erfolgte Bestellung eine amtliche Bescheinigung (Zustellungsurkunde) zu erteilen¹⁷.

Wenn die Sendung dem Adressaten überhaupt nicht oder nicht in unversehrtem Zustande, oder nicht rechtzeitig ausgehändigt wird, wenn sie also unterwegs verloren gegangen, beschädigt oder zu spät bestellt ist, so hat die Post die Verpflichtung zur Entschädigung¹⁸. Diese Haftverbindlichkeit ist durch spezialrechtliche Vorschriften geregelt, welche der Post zum Teil eine ungünstigere Stellung als den Privattransportunternehmern einräumen. Danach besteht eine Haftpflicht der Post nur, soweit sie ausdrücklich durch Gesetz ausgesprochen ist, sie ist infolgedessen ausgeschlossen bei gewöhnlichen Briefen, Postkarten, Drucksachen und Warenproben¹⁹. Die Gegenstände, für die eine Haftpflicht der Post anerkannt ist, sind: 1. Einschreibsendungen²⁰. Nur im Falle des

¹³ Post-G. §§ 47 und 48. Post-O. §§ 36, 38—40. Dort finden sich auch nähere Bestimmungen über Aushändigung und Abholen der Sendungen von der Post.

¹⁴ Aschenborn S. 83.

¹⁵ R.Str.P.O. § 101. Konk.O. § 121.

¹⁶ Post-G. § 26. Post-O. § 46. — Diese Bestimmungen beziehen sich jedoch nur auf die der Post zur Beförderung übergebenen Sachen. Gegenstände, die in den Diensträumen der Post oder in den den Zwecken der Post dienenden Mobilien vorgefunden werden, sind nach den Grundsätzen über gefundene Sachen zu behandeln; Laband⁴ 3, 77⁴; B.G.B. §§ 978 ff.; Aschenborn, Post-G. § 26⁵ S. 215.

¹⁷ Post-O. §§ 25, 40.

¹⁸ Laband⁴ 3, 83.

¹⁹ Post-G. §§ 6, 12.

²⁰ Die Rekommandation, die bei allen Postsendungen möglich ist, enthält demnach eine besondere Modifikation des mit der Postverwaltung abgeschlossenen Vertrages, insofern dadurch entweder eine nicht bestehende Haftpflicht begründet,

Verlustes wird eine Entschädigung gezahlt, und zwar beträgt diese ohne Rücksicht auf den Wert der Sendung 42 Mark²¹. 2. Pakete ohne Wertangabe. Die Postverwaltung hat im Falle des Verlustes oder der Beschädigung den wirklich entstandenen Schaden, jedoch niemals mehr als 3 Mark für jedes Pfund (500 Gramm) zu ersetzen²². Für einen durch verzögerte Beförderung oder Bestellung entstandenen Schaden braucht die Postverwaltung nur dann Ersatz zu leisten, wenn die Sache dadurch verdorben ist oder ihren Wert bleibend, ganz oder teilweise verloren hat. Dabei wird jedoch auf eine Veränderung des Kurses oder marktgängigen Preises keine Rücksicht genommen²³. 3. Briefe und Pakete mit Wertangabe. Auch bei diesen ist von der Postverwaltung im Falle des Verlustes oder der Beschädigung nur der wirklich entstandene Schaden zu ersetzen. Die Wertangabe hat nicht die Bedeutung, den Betrag der Leistung festzustellen, sondern einen Anhalt für die Abschätzung zu bieten, namentlich den Maximalsatz von 3 Mark für das Pfund auszuschließen. Deshalb ist die Postverwaltung beim Verlust der Sendung, wenn der angegebene Wert den gemeinen Wert der Sache übersteigt, nur zum Ersatz des letzteren verpflichtet; sie muß jedoch in diesem Falle den Beweis erbringen, daß der Wert der Sendung zu hoch angegeben ist. Eine zu hohe Wertangabe in betrügerischer Absicht hat den Verlust des Entschädigungsanspruches zur Folge²⁴. In bezug auf die Haftung für verzögerte Beförderung oder Bestellung gelten dieselben Grundsätze wie für gewöhnliche Pakete²⁵.

Die Voraussetzung der Haftpflicht der Postverwaltung ist, daß die Einlieferung in reglementsmäßiger Weise stattgefunden hat²⁶. Den Beweis, daß dies der Fall gewesen ist, hat der Absender zu erbringen, die Annahme der Sendung begründet jedoch die Vermutung,

oder die bestehende modifiziert wird. Sie begründet außerdem die Verpflichtung der Post zur Erteilung einer Bescheinigung über die Einlieferung der Sendung. W.P.V. Art. 6. Post-O. § 13 III.

²¹ Post-G. §§ 6, 10. — Im Weltpostverein beträgt die Entschädigung 50 Franken. W.P.V. Art. 8.

²² Post-G. §§ 6, 9. Für den internationalen Verkehr finden sich Bestimmungen im Postpaket-Vertrag vom 26. Mai 1906 Art. 15. Die Entschädigung darf bei gewöhnlichen Paketen 25 Franken und bei Wertpaketen den Betrag der Wertangabe nicht übersteigen. — Kein Land darf bei der Bestimmung des Meistbetrages unter 500 Franken heruntergehen.

²³ Post-G. 6.

²⁴ Post-G. § 8. R.Str.G.B. §§ 263, 267, 268. Wertbrief-Übereinkommen vom 26. Mai 1906 Art. 9. — Bei der Aufgabe einer Wertsendung modifiziert sich der gewöhnliche Transportvertrag dadurch, daß zum Zweck der Schadenersatzberechnung eine Wertdeklaration stattfindet. Die Wertdeklaration kann aber nicht als ein besonderer, neben dem Transportvertrage abgeschlossener Versicherungsvertrag aufgefaßt werden. Daß eine Versicherung hier nicht vorliegt, ergibt sich schon daraus, daß die Post bei Verlusten und Beschädigungen, welche infolge von Naturereignissen eintreten, von der Haftpflicht befreit wird. Laband⁴ 3, 86².

²⁵ Post-G. § 6.

²⁶ Post-G. § 6, d. h. bei der Übergabe der Sendung an die Post mußten die Vorschriften der Post-O. erfüllt sein. Welche Bestimmungen das sind, ist im Post-G. § 6 nicht gesagt. Vgl. darüber Aschenborn S. 145⁴. Post-O. § 27.

daß sie in ihrer äußeren Gestalt den reglementsmäßigen Vorschriften entsprach²⁷.

Die Haftung der Post bleibt ausgeschlossen, wenn der Verlust, die Beschädigung, die verzögerte Beförderung oder Bestellung: 1. herbeigeführt worden ist durch die eigene Fahrlässigkeit des Absenders, 2. durch die unabwendbaren Folgen eines Naturereignisses oder die natürliche Beschaffenheit des Gutes, oder 3. sich auf einer auswärtigen, d. h. außerdeutschen Beförderungsanstalt ereignet hat, für welche die Postverwaltung die Ersatzleistung nicht durch Vertrag ausdrücklich übernommen hat²⁸. Den Beweis für die Tatsachen, auf Grund deren die Haftung abgelehnt wird, hat die Postverwaltung zu erbringen²⁹. Eine Haftung für teilweisen Verlust findet nicht statt, wenn der Verschluß und die Verpackung der zur Post gegebenen Gegenstände bei der Aushändigung an den Empfänger äußerlich unverletzt und das Gewicht mit dem bei der Einlieferung ermittelten übereinstimmend befunden wird. Die Vermutung, daß dies der Fall gewesen sei, wird durch die ohne Erinnerung geschehene Annahme der Sendung begründet³⁰. In Fällen des Krieges und gemeiner Gefahr ist die Postverwaltung berechtigt, jede Haftung abzulehnen und alle Postsendungen nur auf Gefahr des Absenders zu übernehmen³¹.

Berechtigt, den Schadenersatz zu fordern ist lediglich der Absender, da sich nur dieser in einem Vertragsverhältnisse zur Post befindet. Der Adressat besitzt dieses Recht nur auf Grund einer stattgehabten Zession des dem Absender zustehenden Anspruches³².

Die Unterdrückung von Postsendungen, d. h. ihre absichtliche Vorenthaltung gegenüber dem Adressaten wird an dem schuldigen Beamten strafrechtlich in derselben Weise wie die Verletzung des Postgeheimnisses geahndet³³.

2. Beim Transport von Personen besteht die Verpflichtung der Post in der Beförderung der Person und ihres Gepäcks an den verabredeten Ort. Die Beförderung kann mit den ordentlichen Posten oder mit außerordentlichen Transportmitteln (Extrapost) erfolgen. Eine Haftung übernimmt die Post nur, wenn die Beförderung mit den ordentlichen Posten stattfindet. In diesem Falle leistet sie Ersatz für: 1. die erforderlichen Kur- und Verpflegungskosten im

²⁷ Dagegen will Laband⁴ 3, 87 dem Absender den Beweis der reglementsmäßigen Beschaffenheit unbedingt auferlegen.

²⁸ Post-G. § 6. Durch die Postverträge ist die Haftung für fremde Verwaltungen in ziemlich weitem Umfange eingeführt worden. W.P.V. Art. 8. Wertbrief-Übereinkommen Art. 12; Postpaket-Vertrag Art. 15.

²⁹ Dambach-v. Grimm zu § 6.

³⁰ Post-G. § 7.

³¹ Post-G. § 15.

³² Post-G. §§ 6, 10. Vgl. Laband⁴ 3, 84. Für den internationalen Verkehr ist dieser Grundsatz durch internationale Verträge zum Teil modifiziert und dem Adressaten ein Recht zur Geltendmachung des Anspruchs beigelegt worden, wenn der Absender nicht zu ermitteln ist. Nach dem W.P.V. Art. 8 hat der Empfänger dieses Recht auf Verlangen des Absenders, ebenso nach dem Wertbrief-Übereinkommen Art. 12; nach dem Postpaket-Vertrag Art. 15 der Empfänger in Ermangelung oder auf Verlangen des Absenders.

³³ R.Str.G.B. §§ 354, 358.

Falle körperlicher Beschädigung eines Reisenden, wenn diese nicht erweislich durch höhere Gewalt oder durch eigene Fahrlässigkeit des Reisenden herbeigeführt ist, 2. für den Verlust und die Beschädigung des reglementsmäßig eingelieferten Gepäcks nach Maßgabe der Vorschriften über die Ersatzleistung bei Paketen³⁴. Mit zurückgelassenen Passagiereffekten wird in derselben Weise wie mit unbestellbaren Postsendungen verfahren³⁵.

3. Bei Postanweisungen richtet sich die Pflicht der Post auf Auszahlung des Betrages an den Adressaten. Eine beschleunigte Auszahlung erfolgt auf Verlangen des Absenders vermittelt telegraphischer Benachrichtigung der Postanstalt des Bestimmungsortes³⁶. Diese Verpflichtung der Post zur Auszahlung des eingezahlten Betrages ist eine unbedingte; sie kann sich derselben auch nicht durch Berufung auf höhere Gewalt entziehen. Nur wenn durch Fahrlässigkeit des Absenders, z. B. ungenaue Adressierung, an eine unrichtige Person gezahlt worden ist, besteht keine Verpflichtung zur Ersatzleistung³⁷. Die Verpflichtung zur Zahlung besteht nur gegenüber dem Absender. Wenn auf Grund einer gefälschten Postanweisung Geld ausgezahlt worden ist, so hat die Post kein Rückforderungsrecht gegenüber dem Empfänger. Bei Postaufträgen und Nachnahmesendungen³⁸ besteht die Verpflichtung der Post in der Einkassierung des Betrages und seiner Ablieferung an den Absender. Für den Transport der Nachnahmesendungen und der mit Postaufträgen verbundenen Bücherpostsendungen sind die gewöhnlichen Grundsätze über den Posttransportvertrag maßgebend. Mit unbestellbaren Geldbeträgen wird nach Maßgabe der Vorschriften über unbestellbare Postsendungen verfahren³⁹. Bei Postaufträgen zur Einholung von Wechselakzepten ist die Post zur Einholung des Akzeptes und zur Rücksendung des akzeptierten oder nicht akzeptierten Wechsels an den Absender verpflichtet.

4. Die Verpflichtung der Post beim Zeitungsabonnement⁴⁰ besteht in der Entgegennahme von Bestellungen, der Einkassierung der Abonnementsgelder und ihrer Ablieferung an den Verleger, der Aushändigung der einzelnen vom Verleger erhaltenen Nummern an den Besteller. Diese Verpflichtungen bestehen nur gegenüber dem Verleger. Für ihre Erfüllung haftet die Post nach den Grundsätzen des Mandatsvertrages. Die Verbindlichkeit der Post zur Aushändigung

³⁴ Post-G. § 11. Post-O. §§ 51—70.

³⁵ Post-G. § 26. In diesem Falle ist die Unterscheidung zwischen zurückgelassenen Effekten und gefundenen Sachen von besonderer Wichtigkeit. Vgl. Dambach-v. Grimm zu § 26; Laband⁴ 3, 77⁴.

³⁶ Post-O. § 21.

³⁷ Dies ist deshalb anzunehmen, weil die Post sich in gar keinem Verhältnis zum Empfänger befindet. Vgl. über die Postanweisung Laband⁴ 3, 86. — Zorn 2, 275: Die „sehr bestrittene“ rechtliche Natur der Postanweisung ist sehr einfach; sie ist ein Antrag eines Untertanen bei der Staatsverwaltung, eine bestimmte eingezahlte Summe an eine bestimmte Adresse zu befördern oder auszuhändigen.

³⁸ Post-G. §§ 18, 19.

³⁹ Post-G. § 26.

⁴⁰ Post-G. § 1 Nr. 2. Zeitungs-Übereinkommen Art. 2.

der einzelnen Nummern an den Besteller schließt die Pflicht, sie in die Wohnung des Bestellers zu befördern, nicht ein; er muß sie von der Post abholen lassen. Auf Verlangen übernimmt jedoch die Post die Beförderung in das Haus. In diesem Falle liegt neben dem, zwischen der Post und dem Verleger bestehenden Rechtsverhältnis, noch ein besonderes Vertragsverhältnis zwischen der Post und dem Besteller vor, dessen Gegenstand die Beförderung der Zeitung in die Wohnung des Bestellers bildet.

Die Ansprüche gegenüber der Post können, da das Verhältnis ein privatrechtliches ist, im Wege der Klage geltend gemacht werden. Für die Ansprüche auf Entschädigung ist reichsgesetzlich eine Verjährungsfrist von 6 Monaten⁴¹, im internationalen Verkehr eine solche von einem Jahre⁴², eingeführt worden.

II. Die Verpflichtung des der Post gegenüberstehenden Kontrahenten besteht in allen Fällen in einer Geldzahlung, der Entrichtung der von der Post geforderten Gebühr. Die Höhe dieser Gebühren ist für den internen Verkehr durch gesetzliche und reglementarische Bestimmungen für den internationalen Verkehr durch völkerrechtliche Verträge geregelt.

1. Die für die Beförderung von Sachen (Postsendungen) zu entrichtende Gebühr wird als Porto bezeichnet⁴³. Es bestehen besondere Portosätze für Briefe⁴⁴, Postkarten⁴⁵, Drucksachen⁴⁶, Geschäftspapiere⁴⁷, Warenproben⁴⁸, Pakete⁴⁹. Das Porto erhöht sich, wenn vertragsmäßig eine besondere Haftpflicht der Post festgestellt wird, also durch Einschreiben⁵⁰ und Wertangabe⁵¹, sowie in den Fällen, in denen die Post die Verpflichtung übernimmt, eine besondere Bescheinigung über den Empfang der Sendung zu erteilen, oder zu beschaffen⁵², oder die Beförderung durch Eilboten zu bewirken⁵³. Bei einzelnen Sendungen (Paketen, Wertsendungen) tritt, wenn die Post die Verpflichtung übernimmt, sie am Bestimmungs-

⁴¹ Post-G. §§ 13, 14. E.G. zur Z.P.O. § 13.

⁴² W.P.V. Art. 8. Wertbrief-Übereink. Art. 12; Postanweisungsübereink. Art. 7; Postpak. Vertr. Art. 15; Postauftrag-Übereinkommen Art. 11.

⁴³ Sy dow, Art. Porto, W. 1 2, 284; v. Kirchenheim, Art. Portopflichtigkeit, R.L. 3, 92; Fischer, Art. Post, H.d.St. 3 6, 1088: III. Postgebühren. — Laband⁴ 3, 80: Porto ist juristisch die Leistung einer vertragsmäßigen Geldschuld, der Leistungen des Fiskus behufs Erfüllung der von ihm kontrahierten Verpflichtungen gegenüberstehen.

⁴⁴ Post-G. Novelle vom 20. Dez. 1899 Art. 1; G. vom 3. Nov. 1874. — Im Verkehr mit Luxemburg gelten seit 1. Okt. 1902 für Briefsendungen aller Art die Portosätze und Gewichtsstufen des inneren deutschen Verkehrs. Fischer-Koenig S. 102b. — Im Wechselverkehr mit Österreich-Ungarn beträgt das Porto für Briefe von über 20—250 Gramm 20 Pfg., wie im inneren Verkehr des Reichs. (Post-O. § 2.) — W.P.V. Art. 5.

⁴⁵ Post-O. § 7. W.P.V. Art. 5.

⁴⁶ Post-O. § 8. W.P.V. Art. 5.

⁴⁷ Post-O. § 9.

⁴⁸ Post-O. § 10.

⁴⁹ Post-O. § 12. Postpaket-Vertrag Art. 5.

⁵⁰ Post-O. § 13. W.P.V. Art. 6.

⁵¹ Post-O. § 15. Wertbrief-Übereink. Art. 4. G. vom 17. Mai § 2.

⁵² Post-O. § 31. W.P.V. Art. 6.

⁵³ Post-O. § 22. W.P.V. Art. 13.

orte dem Adressaten in das Haus zu senden, noch eine Nebengebühr (Bestellgeld) hinzu⁵⁴.

Zur Zahlung des Portos ist der Absender verpflichtet, da lediglich dieser sich in einem vertragsmäßigen Verhältnisse zur Post befindet. Regelmäßig erfolgt die Entrichtung des Portos durch den Absender bei Aufgabe der Sendung. Die Frankierung kann durch Barzahlung oder, was die Regel bildet, durch Verwendung von Postwertzeichen erfolgen. Eine Sendung darf aber auch unfrankiert aufgegeben werden. In diesem Falle zahlt der Absender das Porto nicht selbst, sondern überläßt es der Post, es vom Adressaten einzuziehen. Ein derartiges Verfahren hat die rechtliche Natur der Anweisung; der Adressat hat daher seinerseits keine Verpflichtung zu zahlen; sie entsteht für ihn erst durch Annahme der Sendung⁵⁵. Die Postanstalten dürfen aber die Postsendungen an den Adressaten nur nach erfolgter Zahlung der Postgebühren aushändigen, ausgenommen, wenn eine terminliche Entrichtung zwischen dem Adressaten und der Post verabredet ist⁵⁶. Zahlt der Adressat das Porto nicht, so wird es vom Absender eingezogen. Für unfrankierte oder nicht hinreichend frankierte Sendungen wird wegen der damit verbundenen Mühewaltung der Einziehung des Portos eine besondere Gebühr (Zuschlagsporto) erhoben⁵⁷. Einzelne Gegenstände postalischer Beförderung unterliegen dem Frankierungszwange, d. h. das Porto muß stets bei ihrer Aufgabe entrichtet werden; die Möglichkeit, es durch die Post vom Adressaten einzuziehen zu lassen, ist ausgeschlossen. Dies sind dringende Pakete, Drucksachen⁵⁸, Geschäftspapiere⁵⁹, Warenproben⁶⁰, Postanweisungen⁶¹, Postaufträge, Bahnhofsbriefe, Sendungen gegen Rückschein. Auch die Gebühren für Rückscheine im internationalen Verkehr sind im voraus zu entrichten⁶². Die Nichtfrankierung einer dem Frankierungszwange unterliegenden Sendung hat zur Folge, daß sie zurückgewiesen, oder daß bei Berechnung des Portos der höhere Satz in Anwendung gebracht wird, der bei den dem Frankierungszwange nicht unterliegenden Sendungen zur Erhebung gelangt. Der Anspruch der Post auf das Porto verjährt binnen eines Jahres nach Aufgabe der Sendung⁶³.

Die früher sehr umfangreichen Portofreiheiten und Portovergünstigungen sind durch die Reichsgesetzgebung ziemlich eingeschränkt worden. Eine Portofreiheit besteht jetzt nur noch für die regierenden deutschen Fürsten, deren Gemahlinnen und Witwen in dem Umfange, wie sie beim Erlaß des Reichsgesetzes über die

⁵⁴ P.T.G. § 8. Post-O. § 38.

⁵⁵ Laband⁴ 3, 92; P.O. § 50.

⁵⁶ P.T.G. § 6. Eine anderweite Ausnahme enthält P.O. § 50.

⁵⁷ Post-G. Novelle vom 20. Dez. 1899 Art. 1 I. W.P.V. Art. 5. Eine Ausnahme machen portopflichtige Dienstsachen innerhalb des Deutschen Reiches.

⁵⁸ Post-O. § 8 IV.

⁵⁹ Post-O. § 9 IV.

⁶⁰ Post-O. § 10 IX.

⁶¹ Post-O. §§ 20 II; 21 V. W.P.V. Art. 5. Vgl. die Zusammenstellung bei Fischer-Koenig zu Post-O. § 50 I.

⁶² W.P.V. Art. 5.

⁶³ P.T.G. § 7.

Portofreiheiten bestand⁶⁴, sowie für Reichsdienstangelegenheiten⁶⁵. Letztere Bestimmung hat nur im Gebiete der bayrischen und württembergischen Postverwaltung, sowie in bezug auf den Verkehr der Bundesratsbevollmächtigten mit ihren Regierungen eine materielle Bedeutung, da bei den übrigen Reichsdienstangelegenheiten die Zahlung des Portos doch nur eine Zahlung des Reichsfiskus an den Reichsfiskus sein würde. Auf Stadtpostbriefe erstreckt sich die Portofreiheit nicht⁶⁶. Die Portovergünstigungen der Personen des Militärstandes und der Kriegsmarine sind aufrecht erhalten, können aber durch kaiserliche Verordnung aufgehoben oder eingeschränkt werden⁶⁷. Die Postverwaltung hat das Recht, mit Staatsbehörden Verträge über die Zahlung von Aversionssummen an Stelle der Porto- und sonstigen Gebührenbeträge für die einzelnen Sendungen abzuschließen⁶⁸.

2. Die Gebühr für Personenbeförderung mit den ordentlichen Posten oder durch Extraposten ist reglementsmäßig festgestellt, sie muß — mit Ausnahme des Postillontrinkgeldes bei Extraposten — im voraus entrichtet werden⁶⁹.

3. Die Gebühren für Postanweisungen, Postaufträge und Nachnahmesendungen, auf die häufig die Bezeichnung Porto angewendet wird, sind für den internen Verkehr reglementsmäßig⁷⁰, für den internationalen Verkehr vertragsmäßig festgestellt⁷¹. Sie müssen mit Ausnahme der Nachnahmegebühren im voraus entrichtet werden.

4. Die Gebühr für die Vermittlung des Abonnements von Zeitungen wird durch den Verleger entrichtet⁷², sie wird aber in seinem Auftrage vom Besteller und zwar bei der Bestellung eingezogen. Verlangt der Besteller, daß ihm die Zeitung in das Haus gebracht wird, so hat er dafür ein besonderes Bestellgeld und zwar ebenfalls im voraus bei der Bestellung zu entrichten⁷³.

Die Verpflichtung zur Zahlung der Postgebühren hat den Charakter einer vertragsmäßigen vermögensrechtlichen Verbindlichkeit. Ihre Geltendmachung müßte nach allgemeinen Grundsätzen im Wege gerichtlicher Klage erfolgen. Den Postbehörden ist jedoch durch eine besondere gesetzliche Vorschrift die Befugnis beigelegt, die Postgebühren im Wege der Verwaltungsexekution nach

⁶⁴ G. betr. die Portofreiheit (P.Fr.G.) vom 5. Juni 1869 § 1.

⁶⁵ P.Fr.G. §§ 2, 4. Außerdem besteht noch eine Portofreiheit in Zollangelegenheiten nach den Bestimmungen des Z.V.Vertr. vom 8. Juli 1867 Art. 16. Vgl. Delbrück, Art. 40 der Reichsverfassung S. 78, 79.

⁶⁶ P.Fr.G. § 3.

⁶⁷ P.Fr.G. § 5.

⁶⁸ P.Fr.G. § 11. Vgl. die Zusammenstellung der Vereinbarungen bei Fischer-Koenig zu § 11 S. 122.

⁶⁹ Post-O. §§ 54, 59, 64, 75.

⁷⁰ Post-O. §§ 18–20. Besondere Gebühren für telegraphische Übermittlung der Postanweisungen Post-O. § 21. Bestellgebühren Post-O. § 36.

⁷¹ Postanweisungsübereinkommen Art. 3, 4. Postauftrags-Übereink. Art. 5, 7.

⁷² P.T.G. § 10: „Provision für Zeitungen“ ist aufgehoben durch Art. 1 III des Post-G., Novelle vom 20. Dez. 1899. Seitdem spricht man nicht mehr von einer Provision, sondern nur noch von einer Zeitungsgebühr. — Zeitungs-Übereinkommen Art. 6, 7.

⁷³ Post-O. § 36 X.

Maßgabe der Vorschriften über öffentliche Abgaben betreiben zu lassen. Dem Exequierten steht, wenn er die Verpflichtung zur Zahlung nicht anerkennt, die Betretung des Rechtsweges offen⁷⁴.

Die Defraudation, d. h. die betrügerische Hinterziehung der Postgebühren⁷⁵ ist außerdem mit Strafe und zwar mit dem vierfachen Betrage der defraudierten Gebühr, mindestens aber mit einer Geldstrafe von 3 Mk. bedroht⁷⁶. Die Gegenstände der Übertretung können so lange mit Beschlag belegt werden, bis die Zahlung der defraudierten Gebühr, der Strafe und der Kosten erfolgt oder durch Kautions sichergestellt ist⁷⁷. Das Verfahren beginnt mit einer Verfügung der Postbehörde, welche dem Angeschuldigten die von ihm verwirkte Geldstrafe mitteilt, und ihm freistellt, das weitere Verfahren durch Zahlung derselben und der Kosten zu vermeiden. Kommt der Angeschuldigte dieser Aufforderung nicht nach, so tritt ein Verfahren vor der Postbehörde ein, das mit einem Strafbescheide abschließt. Die Postbehörde kann, so lange der Strafbescheid nicht erlassen ist, die Sache zur gerichtlichen Entscheidung verweisen, der Angeschuldigte nach Eröffnung desselben auf rechtliches Gehör antragen oder den Rekurs an die vorgesetzte Behörde ergreifen⁷⁸.

§ 78.

Der Post als öffentlicher Verkehrsanstalt sind gewisse Vorrechte eingeräumt worden, die den Zweck haben, den Betrieb der Post zu fördern und sicherzustellen. Sie sind nicht Ausfluß eines Vertragsverhältnisses, in dem sich die Post befindet, sondern beruhen auf gesetzlichen Vorschriften. Sie stehen ihr daher auch nicht bloß gegenüber einzelnen Kontrahenten, sondern gegenüber allen Personen, privaten und öffentlichen Korporationen zu, mit denen sie bei Ausübung ihres Betriebes in Berührung kommt. Sie bestehen in der Befreiung der Post von öffentlichen Pflichten, und in dem Anspruch auf Leistungen anderer Rechtssubjekte. Im einzelnen gestalten sie sich verschieden, je nachdem es sich um Beförderung der Post auf Eisenbahnen, Landwegen oder Wasserstraßen handelt.

1. Von größter Wichtigkeit sind die Beziehungen der Post zu den Eisenbahnen. Als der Eisenbahnbau in Deutschland begann, bestand das Postregal noch in einem sehr ausgedehnten Umfange. Die Eisenbahnen wurden von den Beschränkungen, die sich für ihren Betrieb aus der Existenz des Postregals ergaben, befreit, mußten dafür aber gewisse Leistungen im Interesse der Post, namentlich die Beförderung von Postsendungen, übernehmen. Die Verpflichtungen der Eisenbahnen waren durch die den einzelnen Eisenbahngesellschaften erteilten Konzessionen oder gesetzlich geregelt¹. Die Reichs-

⁷⁴ Post-G. § 25.

⁷⁵ Meves, Art. Poststrafrecht, R.L. 3, 101; Sydow, Art. Post- und Portodefraudation, W. 1 2, 291.

⁷⁶ Post-G. §§ 27–31, 33.

⁷⁷ Post-G. § 32.

⁷⁸ Post-G. §§ 34–46. Vgl. E.G. zur R.Str.Pr.O. § 5.

¹ Preuß. G. über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. Nov. 1838 § 36.

gesetzgebung beschränkte sich zunächst darauf, diese Vorschriften aufrechtzuerhalten und bestimmte, daß für neu erbaute Eisenbahnen die notwendigen Anordnungen durch das Bundespräsidium, bzw. den Kaiser festgestellt werden, und daß dabei die älteren preussischen Vorschriften als Richtschnur dienen sollten². Die Verpflichtungen der Staatsbahnen wurden durch Reglements festgesetzt, über die eine Vereinbarung im Bundesrate stattgefunden hatte³. Später ist die ganze Angelegenheit auf dem Wege der Reichsgesetzgebung geregelt worden⁴. Die Bestimmungen des betreffenden Reichsgesetzes finden jedoch auf Bayern und Württemberg keine Anwendung⁵. Im übrigen Reichsgebiete gilt es für Staatsbahnen unbedingt, für Privatbahnen, soweit dies nach den Konzessionsurkunden zulässig ist oder die Eisenbahnen freiwillig die durch das Gesetz festgestellten Leistungen an Stelle der konzessionsmäßigen Verpflichtungen übernehmen⁶. Die Verpflichtungen nach Maßgabe dieses Gesetzes sind: 1. die Pflicht, den Eisenbahnbetrieb, soweit es dessen Natur und Erfordernisse gestatten, in die notwendige Übereinstimmung mit den Bedürfnissen des Postdienstes zu bringen⁷; 2. die Pflicht, die Postwagen und Postsendungen teils unentgeltlich, teils gegen Vergütung zu befördern und in außerordentlichen Fällen besondere Transportmittel gegen Entschädigung zur Verfügung zu stellen⁸; 3. die Pflicht, beim Neubau oder Umbau von Bahnhöfen die für die Zwecke des Postdienstes erforderlichen Diensträume und unter Umständen auch Dienstwohnungen für Postbeamte herzustellen und der Postverwaltung gegen Mietsentschädigung zu überlassen⁹. — Die Postverwaltung ist verpflichtet, der Eisenbahn die Summen zu erstatten welche diese wegen Tötung oder Verletzung von Postbeamten nach den bestehenden Gesetzen geleistet hat, ausgenommen, wenn der Tod oder die Körperverletzung durch ein Verschulden des Eisenbahnbetriebsunternehmers oder einer im Eisenbahnbetrieb verwendeten Person herbeigeführt worden ist¹⁰. Bei Schmalspurbahnen oder Eisenbahnen von untergeordneter Bedeutung, auf welche das Bahnpolizeireglement keine Anwendung findet, kann der Reichskanzler die Verpflichtungen für die Zwecke des Postdienstes ermäßigen oder ganz erlassen¹¹.

1. Die Beförderung der Post auf Landwegen erfolgt durch Fuhrwerke, zu Pferde oder durch Boten (Landbriefträger). Die erforderlichen Transportmittel gehören der Post oder werden von ihr durch Vertrag mit Privatpersonen beschafft. Regelmäßig ist das Verhältnis so gestaltet, daß die Wagen Eigentum der Post sind, die

² Nordd. B.G. vom 2. Nov. 1867 § 5. Post-G. § 4.

³ Laband⁴ 3, 69.

⁴ G., betr. die Änderung des § 4 des G. über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. Okt. 1871 (E.P.G.) vom 20. Dez. 1875 (R.G.Bl. S. 318).

⁵ E.P.G. Art. 13.

⁶ E.P.G. Art. 11.

⁷ E.P.G. Art. 1.

⁸ E.P.G. Art. 2—6.

⁹ E.P.G. Art. 7.

¹⁰ E.P.G. Art. 8. Haftpflichtg. vom 7. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 207); Unfallfürsorgeg. f. Beamte vom 18. Juni 1901 (R.G.Bl. S. 211) § 12.

¹¹ E.P.G. Art. 9. Preuß. G. über die Kleinbahnen vom 28. Juli 1892 § 42.

Pferde und das zur Bedienung der Pferde und Wagen erforderliche Personal (Postillone) durch Vertrag mit einem Privatunternehmer (Posthalter) beschafft werden. Es kommt aber auch vor, daß zum Ersatz für ordentliche Posten, deren Einrichtung im einzelnen Falle zu kostspielig sein würde, mit Privatfuhrwerksunternehmern Verträge über Beförderung von Postreisenden und Postsendungen abgeschlossen werden. Die Post genießt in bezug auf die Benutzung der Landwege ein zweifaches Vorrecht. Sie ist von der Verpflichtung zur Entrichtung von Chausseegeld und anderen Kommunikationsabgaben befreit. Diese Befreiung tritt ein bei der Benutzung der betreffenden Wege durch die ordentlichen Posten nebst deren Beiwagen, durch ledig zurückkehrende Postfuhrwerke und Postpferde, durch Briefträger und Postboten und durch Privatfuhrwerke, die als Ersatz für ordentliche Posten dienen und ausschließlich zur Beförderung von Reisenden, deren Effekten und Postsendungen benutzt werden, dagegen nicht bei Benutzung durch Extraposten, die auf Kosten von Privatpersonen befördert werden. Wohlerworbene Rechte, d. h. auf einem speziellen Rechtstitel beruhende Rechte von Korporationen, Gemeinden und Privatpersonen zur Erhebung derartiger Abgaben werden dadurch nicht aufgehoben¹². Außerdem ist den ordentlichen Posten und Extraposten das Recht eingeräumt, sich in Fällen, in denen die gewöhnlichen Postwege gar nicht oder schwer zu passieren sind, der Neben- und Feldwege, sowie der ungehegten Wiesen und Äcker zu bedienen, unbeschadet des Rechtes des Eigentümers auf Schadensersatz¹³. Das Recht, ungehegte Äcker und Wiesen zu betreten, muß auch den Briefträgern in analoger Anwendung des eben erwähnten Grundsatzes eingeräumt werden¹⁴, dasselbe besteht jedoch für diese nicht schon bei Unpassierbarkeit der gewöhnlichen Postwege, sondern erst dann, wenn auch die Fußwege ungangbar sind. Dagegen steht das Recht, Feld- und Nebenwege, sowie ungehegte Äcker und Wiesen zu benutzen, Postillonen, die mit ledigem Gespann zurückkehren, nicht zu. Dem Grundbesitzer ist die Pfändung wegen Beschädigung des Grundstückes nicht bloß gegenüber den ordentlichen Posten, Extraposten, sondern auch gegenüber den mit dem ledigen Gespann zurückkehrenden Postillonen untersagt¹⁵. Gegenüber Briefträgern ist die Pfändung reichsgesetzlich nicht ausgeschlossen. Die Frage über ihre Zulässigkeit muß also nach Maßgabe der Landesgesetze entschieden werden¹⁶.

Auch in bezug auf die Transportmittel der Post bestehen besondere gesetzliche Vorschriften, durch die Störungen im Betriebe der Post, zu denen die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze Veranlassung geben könnte, verhindert werden sollen. Das Inventarium der Posthaltereien ist von der Beschlagnahme im Wege

¹² Seit dem 1. Juli 1892 ist der Kurier- und Estafettendienst eingestellt.

¹³ Post-G. § 17. Ausschluß der Pfändung § 18.

¹⁴ Fischer-Koenig § 17 Note a. Boten zu Fuß sind zu den ordentlichen Posten zu rechnen. Dambach-v. Grimm § 17¹.

¹⁵ Post-G. § 18.

¹⁶ Dambach-v. Grimm § 18².

des Arrestes oder der Exekution befreit¹⁷, die vorschriftsmäßig zu haltenden Postillone und Postpferde von der Heranziehung zu Hand- und Spanndiensten für Staats- und Kommunalbedürfnisse¹⁸. Die Verpflichtung der Pferdebesitzer, ihre zum Kriegsdienst tauglichen Pferde im Mobilmachungsfalle gegen Entschädigung an die Militärbehörde zu überlassen, erstreckt sich nicht auf die von den Posthaltern kontraktmäßig zu haltenden Pferde¹⁹. Die Posthalter sind auch von der Stellung von Vorspann und Lieferung von Fourage für die bewaffnete Macht im Frieden befreit²⁰.

Im Interesse der ungestörten Beförderung der Posten sind gewissen Personen besondere Verpflichtungen auferlegt, nämlich: 1. den Führern von Fuhrwerken die Pflicht, den ordentlichen Posten und Extraposten auf das übliche Signal auszuweichen²¹; 2. den Anwohnern der Straße die Pflicht zu schleuniger Hilfeleistung bei Unfällen²²; 3. den Tor- und Barrierebeamten die Pflicht zur schleunigen Öffnung der Schlagbäume auf das gegebene übliche Signal²³.

3. Die Beförderung der Post auf Wasserstraßen erfolgt durch Schiffe oder durch Fähren. Die Schiffe können von der Post selbst ausgerüstet sein oder Privatunternehmern gehören. Im letzteren Fall, der wohl die ausnahmslose Regel bildet, wird über die Beförderung der Postsendungen und Postreisenden zwischen dem Schiffsbesitzer und der Postverwaltung ein Vertrag abgeschlossen, welcher den zwischen der Post und Privatfuhrwerksunternehmern bestehenden Verträgen analog ist²⁴. Die Fähren, die an einem Flusse bestehen, ist die Post zu benutzen berechtigt, und zwar, soweit nicht wohlerworbene Rechte in Betracht kommen, ohne Verpflichtung zur Zahlung eines Fährgeldes²⁵. Den Fährleuten liegt

¹⁷ Post-G. § 20.

¹⁸ Post-G. § 22.

¹⁹ R.G. über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 § 25 Nr. 4.

²⁰ R.G. über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden, vom 13. Februar 1875 § 3 Nr. 5.

²¹ Post-G. § 19.

²² Post-G. § 21. Hierauf findet die Strafdrohung des § 360 Nr. 50 R.Str.G. Anwendung.

²³ Post-G. § 23.

²⁴ So wurde z. B. durch G. zur Ergänzung des Gesetzes, betr. Postdampfschiffsverbindungen mit überseeischen Ländern, vom 8. März 1909 (R.G.Bl. S. 317), der Reichskanzler ermächtigt in Abänderung des G. vom 3. Juni 1908 (R.G.Bl. S. 361), dem Unternehmer der auf Grund des G. vom 13. April 1898 (R.G.Bl. S. 163) eingerichteten Postdampfschiffsverbindungen mit Ostasien und Australien für den Betrieb einer wöchentlichen Verbindung zwischen dem Schutzgebiete Neu-Guinea einerseits und Hongkong, sowie dem australischen Festland andererseits und der wiedereinzurichtenden in dem Verträge mit dem Norddeutschen Lloyd vom 30. Oktober/12. September 1898 (Z.Bl. S. 453) vorgesehenen Anschlußlinie von Singapore nach dem Schutzgebiete Neu-Guinea vom 1. April 1909 ab an Stelle der in dem G. vom 3. Juni 1908 vorgesehenen Erhöhung der Reichsbeihilfe um jährlich 230 000 Mk., eine solche um 500 000 Mk. jährlich zu bewilligen.

²⁵ Die im Post-G. § 16 ausgesprochene Befreiung von der Pflicht, Kommunikationsabgaben zu entrichten, bezieht sich auch auf das Fährgeld. Dambach-v. Grimm § 16⁹.

die Verpflichtung ob, die Beförderung der Post auf das gegebene Signal unverzüglich zu bewirken²⁶.

Durch Verfügung des Reichskanzlers²⁷ ist vom 1. Januar 1909 ab der Postüberweisungs- und Scheckverkehr zunächst durch Verordnung eingeführt worden.

2. Telegraphie.

§ 79.

Die Telegraphie ist ebenso wie die Post eine öffentliche Verkehrsanstalt; da es sich nur um die Beförderung von Nachrichten handelt, ist der Wirkungskreis ein beschränkterer¹.

Das Telegraphenregal bestand in Deutschland nach der früheren Gesetzgebung nicht², ist aber durch Gesetz eingeführt worden. Nach diesem steht dem Reiche das ausschließliche Recht zu, Telegraphenanlagen für die Vermittlung von Nachrichten zu errichten und zu betreiben³. Die Ausübung dieses Rechtes kann für einzelne Strecken und Bezirke an Privatunternehmer verliehen werden. An Gemeinden muß es für den Verkehr innerhalb des Gemeindebezirkes verliehen werden, wenn die Gemeinde die genügende Sicherheit für einen ordnungsmäßigen Betrieb⁴ bietet und das Reich eine solche Anlage weder errichtet hat, noch sich zur Errichtung und zum Betriebe einer solchen bereit erklärt⁵. Freigegeben ist die Errichtung und der Betrieb von: 1. Telegraphenanlagen, die ausschließlich dem inneren Dienste von Landes- oder Kommunalbehörden, Deichkorporationen, Siel- und Entwässerungs-

²⁶ Post-G. § 23.

²⁷ Verfüg. des Reichsk., betr. die Postscheckordnung, vom 6. Nov. 1908 (R.G.Bl. S. 587). Die Postscheckordnung ist auf Grund des § 2 des G., betr. die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Reichshaushalts-Etat für das Rechnungsjahr 1908, vom 18. Mai 1908 (R.G.Bl. S. 197) erlassen. — Bayern und Württemberg sind in gleicher Weise vorgegangen.

¹ Die Telegraphenanstalten sind allerdings ermächtigt, Postanweisungen, die auf telegraphischem Wege überwiesen werden, anzunehmen und unter gewissen Voraussetzungen auszuführen; sie handeln jedoch in diesem Falle in Vertretung der Ortspostanstalten (Tel.O. § 12).

² Ein solches wurde allerdings von der Reichspost- und Telegraphenverwaltung unter Berufung auf Art. 48 der R.Verf. behauptet und namentlich von solchen Schriftstellern, die zu dieser Verwaltung in Beziehung standen, verteidigt, z. B. Dambach, Sydow, Fischer. — Durch das Tel.G. vom 6. April 1892 ist die Streitfrage erledigt. — Vgl. Laband 3, 65³. — Durch G. vom 6. April 1908 ist bestimmt, daß auch elektrische Telegraphenanlagen, die ohne metallische Verbindungsleitungen Nachrichten vermitteln (Funkentelegraphenanlagen) nur mit Genehmigung des Reiches errichtet und betrieben werden, ebenso nach Tel.G. § 3a (neu eingefügt durch G. vom 7. März 1908) die optische und akustische Schiffstelegraphie. — Die Bestimmungen über Funkentelegraphenanlagen gelten auch für alle „zum Verkehr mit dem Lande oder mit anderen Schiffen bestimmten Telegraphenanlagen (z. B. auch Telegraphie mittels Scheinwerfer und Blinkfeuer, Unterwasser-Schalltelegraphen). Fischer-Koenig S. 516 zu Tel.G. § 3b a.

³ Tel.G. § 1.

⁴ Ein ordnungsmäßiger Betrieb hat den Bestimmungen des Tel.G. und der Tel.O. zu entsprechen. Fischer-Koenig zu Tel.G. § 2 S. 389b.

⁵ Tel.G. § 2.

verbänden gewidmet sind; 2. Telegraphenanlagen, die von Transportanstalten auf ihren Linien ausschließlich zu Zwecken ihres Betriebes oder für die Vermittlung von Nachrichten innerhalb der bisherigen Grenzen benutzt werden; 3. Telegraphenanlagen innerhalb der Grenzen eines Grundstückes oder zwischen mehreren einem Besitzer gehörigen oder zu einem Betriebe vereinigten Grundstücken, deren keines von dem anderen über 25 km in der Luftlinie entfernt ist, wenn diese Anlagen ausschließlich für den der Benutzung der Grundstücke entsprechenden unentgeltlichen Verkehr bestimmt sind⁶. Elektrische Telegraphenanlagen, die ohne metallische Verbindungsleitungen Nachrichten vermitteln, dürfen nur mit Genehmigung des Reichs errichtet und betrieben werden⁷. Die unbefugte Errichtung oder der unbefugte Betrieb von Telegraphenlinien ist mit Strafe bedroht; derartige Anlagen sind außer Betrieb zu setzen oder zu beseitigen⁸. Wo mehrere elektrische Anlagen nebeneinander bestehen, sind sie so einzurichten, daß Störungen der einen durch die andere ausgeschlossen werden; die Kosten hat der zu tragen, von dem die letzte Anlage oder Änderung ausgegangen ist, durch welche die Störung herbeigeführt oder die Gefahr einer solchen veranlaßt wurde⁹.

Die öffentlichen Telegraphen und Fernsprechanstalten stehen als öffentliche Verkehrsanstalten jedermann zur Benutzung offen. Der Aufgeber eines Privattelegramms ist verpflichtet, sich auf Verlangen über seine Persönlichkeit auszuweisen. Vorrechte und Ausschließungen sind nur aus Gründen des öffentlichen Interesses zulässig. Zurückgewiesen werden Privattelegramme, deren Inhalt gegen die Gesetze oder die guten Sitten verstößt oder eine Gefährdung des öffentlichen Wohles enthält¹⁰. Jeder Eigentümer eines Grundstückes hat unter den bestehenden Bedingungen Anspruch auf den Anschluß an die für den Ortsverkehr bestehenden Telegraphenlinien, was namentlich für Fernsprechanlagen von Bedeutung ist. Die Benutzung solcher Privatstellen durch Unbefugte gegen Entgelt ist unzulässig¹¹.

Der Telegraphenverwaltung liegt die Pflicht zur Bewahrung des Telegraphengeheimnisses ob¹². Da die Kenntnisnahme von dem Inhalt der Telegramme durch die Natur des telegraphischen Dienstes notwendig gegeben ist, so wird durch die Pflicht zur Aufrechterhaltung des Telegraphengeheimnisses regelmäßig nur die

⁶ Tel.G. § 3. Die Einhaltung der gesetzlichen Grenzen durch diese Telegraphen ist Gegenstand besonderer Kontrolle (§ 4). Die Übertretung der Kontrollvorschriften ist mit Strafe bedroht (§ 10). Für den Betrieb der Eisenbahntelegraphen, soweit sie vom Publikum benutzt werden, sind die Vorschriften der Telegraphenordnung maßgebend (Tel.O. § 24).

⁷ Zusatzabschnitt zu Tel.G. § 3 durch G. vom 7. März 1908.

⁸ Tel.G. §§ 9, 11.

⁹ Tel.G. §§ 13, 14. Telegraphenwege-Gesetz vom 18. Dez. 1899.

¹⁰ Tel.G. § 5. Tel.O. § 1. Internat. Telegr. Vertrag vom 22. Juli 1875 Art. 1, 7.

¹¹ Tel.G. § 6.

¹² Tel.G. § 8. Internat. Tel.Vertr. Art. 2. R.Str.G.B. § 355. Vgl. Sydow W.¹ 1, 247.

rechtswidrige Mitteilung der Telegramme oder ihres Inhaltes an dritte Personen und die Mitteilung, daß zwischen bestimmten Personen eine telegraphische Korrespondenz stattgefunden hat, ausgeschlossen. Bei den mit der Bestellung der Telegramme beauftragten Personen kann die Verletzung des Telegraphengeheimnisses allerdings auch in unberechtigter Eröffnung und Kenntnisnahme bestehen. Ausnahmen von der Pflicht zur Bewahrung des Telegraphengeheimnisses bestehen im Straf- und Konkursprozeß in demselben Umfange wie in bezug auf das Postgeheimnis¹³. Die Verletzung des Telegraphengeheimnisses ist mit Gefängnisstrafe nicht unter drei Monaten bedroht; sie kann außerdem zu einer disziplinären Bestrafung und zu einer privatrechtlichen Entschädigungsklage Veranlassung geben.

Zwischen der Telegraphenverwaltung und dem Benutzer des Telegraphen besteht ebenso wie zwischen Postverwaltung und dem, der sich der Dienste der Post bedient, ein vertragsmäßiges Verhältnis¹⁴. Auch dieses hat, da beide Kontrahenten zu vermögensrechtlichen Leistungen verpflichtet sind, einen privatrechtlichen Charakter. Es läßt sich der allgemeinen Kategorie des Werkvertrages des Bürgerlichen Gesetzbuches unterordnen¹⁵. Die Vertragsbestimmungen werden nicht im einzelnen Falle vereinbart, sondern stehen ebenso wie bei der Post ein für alle Mal fest. Sie beruhen für den Verkehr innerhalb des Deutschen Reiches auf der Reichstelegraphenordnung oder der bayrischen und württembergischen Telegraphenordnung, für den internationalen Verkehr auf einem internationalen Reglement, das bei Gelegenheit des Abschlusses des internationalen Telegraphenvertrages unter den beteiligten Staaten vereinbart und später wiederholt einer Revision unterzogen ist¹⁶. Die Bestimmungen dieser Reglements gelten als Bestandteile des zwischen der Telegraphenverwaltung und dem Einzelnen abgeschlossenen Vertrages. Der Abschluß des Vertrages erfolgt durch Aufgabe der Depesche. Ein vertragsmäßiges Verhältnis besteht nur zwischen dem Reichsfiskus, als dessen Organ die Telegraphenverwaltung fungiert, und dem Aufgeber der Depesche. Der Adressat befindet sich in keinem Vertragsverhältnis zu dem Reichsfiskus oder der Telegraphenverwaltung.

¹³ Post-G. § 5. R.Str.P.O. §§ 99--101; Konk.O. § 121; Milit.Strafger.Org. §§ 233 f.

¹⁴ Laband⁴ 3, 77; Sarwey, Öffentl. Recht S. 330.

¹⁵ Laband⁴ 3, 83. Da die Rechte und Pflichten der Einzelnen und der Telegraphenverwaltung genau formuliert sind, so hat die Frage nach der rechtlichen Natur des Vertrages keine große praktische Bedeutung.

¹⁶ Internationaler Telegraphen-Vertrag vom 22. Juli 1875, ergänzt durch Ausführungs-Übereinkunft (gültig seit 1904), deren Bestimmungen zum Teil auch für den intern. Fernsprechnetz gelten. — Intern. Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel vom 14. März 1884 (R.G.Bl. 1888 S. 151) und G. zur Ausführung dieses Vertrages vom 21. Nov. 1887 (R.G.Bl. 1888 S. 169). — Intern. Funkentelegraphenvertrag vom 3. Nov. 1906 (zur Regelung der Funkentelegraphie für den Schiffsverkehr) nebst Zusatzabkommen vom gleichen Tage und Ausführungsübereinkunft. — Verschiedene Bestimmungen des Intern. Tel. Vertrages gelten auch für die Funkentelegraphie.

Für die Telegraphenverwaltung geht aus dem Vertrage die Verpflichtung hervor, den Inhalt der Depesche an den Adressaten zu befördern. Diese Verpflichtung zerfällt in die Pflicht: 1. den Inhalt der Depesche auf den telegraphischen Linien von der Absendungsstation an die Bestimmungsstation zu befördern. Diese Beförderung muß so schnell erfolgen, als es die Betriebseinrichtungen der Telegraphie gestatten. Liegen mehrere Depeschen vor, so gelangen zuerst die Staatstelegramme, sodann die Telegraphendiensttelegramme, darauf die als dringend bezeichneten Privattelegramme und endlich die gewöhnlichen Privattelegramme zur Beförderung¹⁷. Innerhalb der einzelnen Kategorien entscheidet über die Reihenfolge der Beförderung die Zeit der Aufgabe. 2. Die auf der Bestimmungsstation aufgenommene Abschrift der Depesche an den Adressaten zu befördern. Diese Beförderung erfolgt, wenn der Adressat am gleichen Orte wohnt, so schnell als möglich durch einen besonderen Boten; wenn er an einem anderen Orte wohnt, wird die Depesche nach Verlangen des Aufgebers bestellt, weiterbefördert oder postlagernd, telegraphenlagernd oder bahnhoflagernd niedergelegt¹⁸. Die Pflicht zur Aushändigung der Depesche an den Adressaten besteht ausnahmsweise nicht, wenn im strafprozessualen Verfahren die Beschlagnahme oder im Konkursprozeß die Auslieferung an den Konkursverwalter verfügt ist und bei unbestellbaren Telegrammen. Letztere werden sechs Wochen aufbewahrt und nach deren Ablauf vernichtet¹⁹. Zu diesen Verpflichtungen der Telegraphenverwaltung kann auf Verlangen des Absenders noch die hinzutreten, ihm die erfolgte Zustellung des Telegramms an den Adressaten telegraphisch anzuzeigen²⁰.

Nach allgemeinen Grundsätzen würde die Telegraphenverwaltung, wenn ein Telegramm überhaupt nicht oder nicht in richtiger Fassung oder nicht rechtzeitig in die Hände des Adressaten gelangt, zur Leistung einer Entschädigung verpflichtet sein. Jede derartige Haftung ist jedoch durch ausdrückliche Bestimmungen des Reglements ausgeschlossen, es erfolgt in solchen Fällen nur eine Rückerstattung der Gebühren²¹.

Auf den Fernsprechverkehr finden diese Grundsätze nur insoweit Anwendung, als die telephonischen Mitteilungen durch Vermittlung von Beamten erfolgen. Findet die telephonische Unterhaltung unter den Beteiligten selbst statt, so hat die Verwaltung keinerlei Tätigkeit zu entwickeln. Auch bei öffentlichen Fernsprechanlagen besteht deren Verpflichtung lediglich in der Gestattung der Benutzung. Damit erledigt sich auch die Frage der Haftpflicht.

Die Fälschung oder Unterdrückung von Telegrammen durch die im Dienste der Telegraphie befindlichen

¹⁷ Tel.O. § 2.
¹⁸ Tel.O. § 19. Telegramme können auch telephonisch übermittelt oder in den Schließfächern zur Abholung niedergelegt werden.
¹⁹ Tel.O. § 20.
²⁰ Tel.O. § 11.
²¹ Tel.O. § 21.

Personen ist mit Gefängnisstrafe nicht unter drei Monaten bedroht²².

Die Verpflichtung des der Telegraphenanstalt gegenüberstehenden Kontrahenten besteht in der Zahlung der Gebühren. Diese Gebühren sind für den internen Verkehr reglementarisch, für den internationalen Verkehr durch spezielle Verträge mit den einzelnen Staaten festgesetzt worden. Die bestehenden Gebühren können nur durch Gesetz erhöht werden²³. Die Gebühren sind zunächst für gewöhnliche Telegramme normiert; zu diesen treten Zuschläge, wenn der Absender eine beschleunigte Beförderung der Telegramme verlangt oder besondere Leistungen der Telegraphenverwaltung (Vergleichung des Telegramms, Erstattung einer Empfangsanzeige, Erteilung einer beglaubigten Abschrift) in Anspruch nimmt²⁴. Die Gebühr muß — von einzelnen besonders festgestellten Ausnahmefällen abgesehen — im voraus bezahlt werden²⁵; es besteht also für Telegramme Frankierungszwang. Die Frankierung kann durch Barzahlung oder durch Benutzung von Freimarken geschehen²⁶. Die Gebührenfreiheit im Gebiete des Telegraphenwesens ist durch kaiserliche Verordnung geregelt²⁷. Eine Ausdehnung der gegenwärtigen Befreiungen kann nur im Gesetz erfolgen²⁸. Defraudationen von Telegraphengebühren sind durch Verwendung bereits gebrauchter Freimarken möglich; sie werden nach Maßgabe der Vorschriften über Portodefraudationen bestraft²⁹. Ein Recht, Telegraphengebühren im Wege der Verwaltungsexekution betreiben zu lassen, steht den Telegraphenbehörden ebensowenig zu wie die Befugnis, bei Defraudationen Strafbescheide zu erlassen, sie müssen sich in allen diesen Fällen der Vermittlung der ordentlichen Gerichte bedienen.

Die Telegraphenverwaltung³⁰ ist befugt³¹, die Verkehrs-

²² R.Str.G.B. § 355.

²³ Tel.G. § 7. Fernsprechgebühren-Ordnung vom 20. Dez. 1899.

²⁴ Tel.O. §§ 7 ff.

²⁵ Tel.O. § 17.

²⁶ Tel.O. § 17 III. R.Str.G.B. § 275.

²⁷ V., betr. die gebührenfreie Beförderung von Telegrammen, vom 2. Juni 1877.

²⁸ Tel.G. § 7.

²⁹ Post-G. § 27.

³⁰ Die Reichstelegraphenverwaltung, die bayrische und die württembergische Telegraphenverwaltung, auch die Militär- und Marineverwaltung. Tel.W.G. § 17, nicht die Gemeindeverwaltungen. Germershausen³ I, 199².

³¹ Telegraphenwege-Gesetz (Tel.W.G.) vom 18. Dez. 1899 (R.G.Bl. S. 705) § 1. Ausf.Best. vom 26. Jan. 1900 (R.G.Bl. S. 7). — Kommentare von v. Rohr 1900, Schelcher 1900. — Vgl. auch Germershausen, Wegerecht und Wegeverwaltung in Preußen³ 1907. I, 196 ff. § 9: Gebrauch der Wege zu Telegraphenanlagen. — „Das Gesetz will nicht bloß die öffentlichen Wege den Zwecken der Telegraphenverwaltung dienstbar machen, sondern Telegraphenwege, also Wege für Telegraphenleitungen über fremdes Grundeigentum überhaupt schaffen. Um dies schärfer zum Ausdruck zu bringen, ist bei der Beratung in der Reichstagskommission die zu Irrtümern Anlaß gebende Überschrift des Entwurfes „Telegraphenwegesgesetz“ in „Telegraphenwege-Gesetz“ geändert worden.“ (Komm.-Bericht 498 S. 36). Schelcher S. 8. — Vgl. Laband 3, 73; R.Str.R. § 27. — Durch die Ausführungsbestimmungen vom 26. Jan. 1900 (R.G.Bl. S. 7) ist der Beschl. des Bundesrats vom 25. Juni 1869, betr. die Verpflichtung der Straßenbauverwaltung im Interesse der Telegraphenanlagen aufgehoben. — Über die Entstehung des Tel.W.G. vgl. v. Rohr S. 9; Schelcher

wege³² für die zu öffentlichen Zwecken³³ dienenden Telegraphenlinien³⁴ zu benutzen, soweit dadurch nicht der Gemeingebrauch der Verkehrswege dauernd beschränkt³⁵ wird.

Vorhandene besondere Anlagen³⁶, d. h. der Wegeunterhaltung dienende Einrichtungen, Kanalisations-, Wasser-, Gasleitungen, Schienenbahnen, elektrische Anlagen u. dergl. sollen durch die Telegraphenlinien nicht beeinflusst werden, wogegen später eingerichtete die bestehenden Telegraphenlinien nicht störend beeinflussen sollen. Baumpflanzungen sind möglichst schonend zu behandeln, Ausstümpfungen sind auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Die Telegraphenverwaltung ist befugt, Telegraphenlinien durch den Luftraum³⁷ über Grundstücke, die nicht Verkehrswege im Sinne des Telegraphenwege-Gesetzes sind³⁸, zu führen, soweit nicht dadurch die Benutzung des Grundstückes wesentlich beeinträchtigt wird³⁹. Gegen besondere Vergütung kann die Telegraphenverwaltung die

S. 1; Germershausen³ 1, 196. — Die Ausführungsbestimmungen aller Landes-Zentralbehörden zu Tel.W.G. §§ 13 und 14 sind abgedruckt bei v. Rohr S. 95.
³² Verkehrswege im Sinne des Tel.W.G. § 1 sind die öffentlichen Wege, Plätze, Brücken und die öffentlichen Gewässer nebst deren dem öffentlichen Gebrauche dienenden Ufern mit Einschluß des Luftraums und des Erdkörpers. — Der Begriff des öffentlichen Weges und der öffentlichen Gewässer wird nach Landesrecht bestimmt.

³³ Frank § 317 II. „Zu öffentlichen Zwecken dient eine Telegraphen-anlage dann, wenn sie dem Interesse eines individuell unbestimmten Personenkreises dient... Staatliches Eigentum ist nicht erforderlich. Ist eine im Privat-eigentum stehende Leitung jedermann zugänglich, so dient sie auch öffentlichen Zwecken.“ R.Str. 29, 244.

³⁴ Telegraphenlinien einschließlich der Fernsprechlinien (Tel.W.G. § 1 Abs. 2; R.Str.G.B. § 318 a Abs. 2) oberirdische und unterirdische. Fischer-Koenig zu Tel.W.G. § 1 S. 397. — Über den Begriff der Telegraphenlinie R.Ziv. 57, 364. Vgl. Schelcher S. 12: Telegraphenlinie im Sinne des Gesetzes ist ein Sammelbegriff, der alle Anlagen zur Herstellung einer telegraphischen (bzw. telephonischen) Verbindung, also auch die Leitungen und die dazu nötigen Stützpunkte umfaßt.

³⁵ Tel.W.G. § 6. R.Ziv. 63, 88. — Dauernde Beschränkung des Gemeingebrauches ist nach Möglichkeit (d. h. nach der in den Grenzen einer ver-ständigen Verwaltung liegenden Möglichkeit, v. Rohr § 27 S. 35) zu vermeiden. Die aus der Erschwerung der Unterhaltung der Verkehrswege und aus der Anlage der Telegraphenlinien erwachsenden Kosten und Schäden hat die Telegraphenverwaltung den Unterhaltungspflichtigen zu ersetzen. — Die Befugnis der Telegraphenverwaltung zur Benutzung eines Verkehrsweges erlischt mit dessen Einziehung oder Verlegung. (Tel.W.G. § 3).

³⁶ Tel.W.G. § 5.

³⁷ „Ausgeschlossen ist die zwangsweise Inanspruchnahme der Privatgrundstücke in anderer Weise (Benutzung des Luftraumes über den Grund-stücken zur Führung und ihr Betreten zur Vornahme notwendiger Arbeiten an Telegraphenleitungen), insbesondere zur Aufstellung der Gestänge oder sonstigen Anbringung von Stützpunkten für die Leitung oder an den Gebäuden oder auf dem Grund und Boden.“ Schelcher S. 48.

³⁸ Also alle Grundstücke, die nicht unter Tel.W.G. § 1 fallen, auch Privat-wege. v. Rohr S. 83³.

³⁹ Tel.W.G. § 12. „Was wesentliche Beeinträchtigung in der Benutzung des Grundstückes ist, unterliegt im Streitfalle der freien Beurteilung der zur Entscheidung des Streites berufenen Behörden.“ Schelcher S. 50. — Ersatz-anprüche sind bei der von der Landes-Zentralbehörde bestimmten Verwaltungs-behörde geltend zu machen. Tel.W.G. § 13 Abs. 2.

Straßen- und Polizeibeamten mit der Beaufsichtigung und vorläufigen Wiederherstellung der Telegraphenleitungen beauftragen⁴⁰.

Die Rechte der Telegraphenverwaltung an Eisenbahnen sind durch Bundesratsbeschluß geregelt worden⁴¹, der eine indirekte Bestätigung durch das Reichstelegraphengesetz erhalten hat; es bestimmt zugleich, daß durch die Einführung des Telegraphenregals das Reich in bezug auf die Verfügung über fremden Grund und Boden, insbesondere über öffentliche Wege und Straßen keine weiteren Rechte erlangen soll, als es bisher besaß⁴².

XI. Maß, Gewicht, Zeit¹.

§ 80.

I. Die Maß- und Gewichtsordnung vom 30. Mai 1908 ist am 1. April 1912 in Kraft getreten. Maß ist die Norm für die Bestimmung der Ausdehnung, Gewicht die Norm für die Bestimmung der Schwere eines Gegenstandes. Die Grundlagen des Maßes und des Gewichtes² sind das Meter und das Kilogramm³.

Die rechtliche Wirkung der Maß- und Gewichtsordnung ist eine zweifache⁴.

⁴⁰ Tel.W.G. § 11. Ausf.Best. 6.

⁴¹ Besch. d. Bundesr. vom 21. Dez. 1868. Danach ist auf dem Eisenbahn-terrain die Anlage von Telegraphenlinien unentgeltlich zu gestatten. Laband⁴ 3, 73. — Für Kleinbahnen auf öffentlichen Wegen gelten Tel.W.G. §§ 1—8.

⁴² Tel.G. § 14. — Durch Tel.W.G. § 15 werden die bestehenden Vorschriften und Vereinbarungen über die Rechte der Telegraphenverwaltung zur Benutzung des Eisenbahngeländes nicht berührt.

¹ Laband⁴ 3, 179; Loening S. 652. — Robolski, Die neue Maß- und Gewichtsordnung. „Recht und Wirtschaft“ 1, 189; Plato, Maß- und Gewichts-ordnung. 1912.

² Maß-O. § 1: Das Meter ist der Abstand zwischen den Endstrichen des internationalen Meterprototyps bei der Temperatur des schmelzenden Eises. Das Kilogramm ist die Masse des internationalen Kilogrammprototyps. — Vgl. Internationale Meterkonvention vom 20. Mai 1875 (R.G.Bl. 1876 S. 191).

³ Die Bek., betr. die abgekürzten Maß- und Gewichtsbezeichnungen vom 17. Jan. 1912 führt auf als Längenmaße: Kilometer (km), Meter (m), Dezimeter (dm), Zentimeter (cm), Millimeter (mm); als Flächenmaße: Quadrat-kilometer (qkm oder km²), Hektar (ha), Ar (a), Quadratmeter (qm oder m²), Quadratmillimeter (qmm oder mm²); als Körpermaße: Kubikmeter (cbm oder m³), Kubikdezimeter (cdm oder dm³), Kubikmillimeter (ccm oder cm³), Hekto-liter (hl), Liter (l), Milliliter (ml); als Gewichte: Tonne (t), Doppelzentner (dz), Kilogramm (kg), Hektogramm (hg), Gramm (g), Milligramm (mg).

⁴ Rechtsentwicklung: Die Festsetzung von Maß und Gewicht bildete schon zu karolingischer Zeit einen Gegenstand staatlicher Fürsorge. In den königlichen Pfalzen befanden sich Normalgewichte, von denen Kopien an die Sendboten, Grafen, Bischöfe und Vorsteher der Märkte abgegeben wurden. Mit dem Sinken der königlichen Macht ging auch diese Sorge auf die Territorial-gewalten über, wodurch eine außerordentliche Verschiedenheit von Maß und Gewicht in den einzelnen Teilen des Reiches entstand. In den Städten wurden seit dem 12. Jahrhundert zahlreiche Bestimmungen über Maß und Gewicht getroffen, städtische Muster- und Fronmaße sowie Stadtwagen eingerichtet. Im 16. Jahrhundert entstand die Absicht, ein einheitliches Maß und Gewicht für das Deutsche Reich durchzuführen (R.Pol.O. von 1530 Tit. 30), kam aber nicht zur Ausführung, und es wurde den einzelnen Reichsständen überlassen, Maß

1. Die Maß- und Gewichtsordnung setzt fest, welche Bedeutung mit den in ihr enthaltenen Maß- und Gewichtsbezeichnungen verbunden sein soll. Die Wirkung dieser Festsetzung erstreckt sich auf staatliche Akte, also Reichs- und Landesgesetze, sowie Anordnungen der Reichs- und Landesbehörden und auf Rechtsgeschäfte unter Privatpersonen. Bei allen diesen Akten ist, sofern nicht eine andere Absicht klar erhellt, anzunehmen, daß die in ihnen gebrauchten Maß- und Gewichtsbezeichnungen die Bedeutung haben sollen, die ihnen in der Maß- und Gewichtsordnung beigelegt ist⁵.

2. Die Maß- und Gewichtsordnung bestimmt ferner, welches Maß und Gewicht bei offiziellen Akten in Anwendung gebracht werden soll. Während im Privatverkehr auch die Anwendung eines anderen als des in der Maß- und Gewichtsordnung festgestellten Maß- und Gewichtssystems gestattet ist, dürfen die staatlichen Organe bei Ausübung obrigkeitlicher Funktionen sich nur des reichsgesetzlichen Maßes und Gewichtes bedienen.

Die Herstellung der Maße, Gewichte und Wagen ist der Privat-tätigkeit überlassen, Gegenstand der Verwaltungstätigkeit bildet dagegen die Eichung. Sie besteht in der vorschriftsmäßigen Prüfung und Stempelung der Maßgeräte durch die zuständige Behörde; sie ist entweder Neueichung oder Nacheichung⁶ und bezeugt, daß sie den in der Maß- und Gewichtsordnung enthaltenen Maß- und Gewichtsbestimmungen entsprechen. Die Stempelung erfolgt durch die Anbringung eines Eichungszeichens und hat den Charakter einer öffentlichen Beurkundung⁷.

und Gewicht in ihren Ländern zu bestimmen (R.Pol.O. von 1548 Tit. 15, von 1570 Tit. 30). Obwohl in der Zeit vom 16. bis zum 18. Jahrhundert zahlreiche landesherrliche Anordnungen ergingen, durch welche Maß und Gewicht näher geregelt und eine Eichung oder Stempelung der im Verkehr gebrauchten Maße eingeführt wurde (vgl. v. Berg, Teutsches Polizeirecht I, 341), blieb Maß und Gewicht selbst in den einzelnen Ländern außerordentlich verschieden. Erst im 19. Jahrhundert kam es zu einheitlichen Vorschriften in den einzelnen Staaten (vgl. z. B. preuß. Maß- und Gewichtsordnung vom 16. Mai 1816). Durch Vereinbarung unter den Zollvereinsstaaten wurde für den Zollverein ein gleichartiges Zollgewicht eingeführt. (Im Zollvereinsvertrage vom 22. März 1833 Art. 14 wurde noch bestimmt, daß der Zolltarif in zwei Hauptabteilungen nach dem preußischen und dem bayrischen Maß- und Gewichtssystem ausgefertigt werden sollte. Schon im Jahre 1839 kam es jedoch zur Annahme eines einheitlichen Zollgewichtes (preuß. V. vom 31. Okt. 1839). Weitere Bestimmungen darüber enthalten der Zollvereinsvertrag vom 8. Mai 1841 Art. 6 und 4. April 1853 Art. 14). Nach Gründung des Norddeutschen Bundes erfolgte der Erlaß der Maß- und Gewichtsordnung vom 17. Aug. 1868, durch die ein einheitliches, auf metrischer Grundlage beruhendes Maß- und Gewichtssystem geschaffen wurde. Sie wurde als Reichsgesetz auch in den süddeutschen Staaten, Elsaß-Lothringen und Helgoland eingeführt und durch die neue Maß- und Gewichtsordnung (Maß-O) vom 30. Mai 1908 (R.G.Bl. S. 349) ersetzt.

Die Bestimmungen des § 369 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 R.Str.G.B. traten am 1. April 1912 ebenfalls außer Kraft.

⁵ Laband⁴ 3, 180.

⁶ Maß-O. § 10.

⁷ Vgl. Laband⁴ 3, 186: Die Prüfung ist eine technische Verrichtung ohne obrigkeitlichen Charakter, die Stempelung dagegen ist die Ausstellung einer öffentlichen Urkunde, durch welche die Richtigkeit des Maßes oder Gewichtes beglaubigt wird.

Für die Zwecke der Eichung und Stempelung besteht eine eigene Behördenorganisation, an deren Spitze die Normal-Eichungskommission steht, eine Reichsbehörde mit dem Sitz in Berlin. Sie hat darüber zu wachen, daß das Eichwesen im gesamten Reichsgebiete nach übereinstimmenden Regeln und dem Interesse des Verkehrs entsprechend gehandhabt wird. Ihr liegt die Verabfolgung der Normale an die Aufsichtsbehörden und deren periodisch wiederkehrende Vergleichung mit dem Urmaß und dem Urgewicht ob. Sie erläßt die Ausführungsbestimmungen zur Maß- und Gewichtsordnung⁸. Die Eichämter und Aufsichtsbehörden sind Landesbehörden. Den Eichämtern liegt die Vornahme der Eichungen und Stempelungen ob, die Eichungsinspektionen führen die Aufsicht über sie und fungieren zugleich für ihren speziellen Bezirk als Eichämter. Die Eichämter⁹ können auf besondere Zweige des Eichwesens beschränkt werden¹⁰. Die näheren Vorschriften über die Eichungsgeschäfte erläßt die Normal-Eichungskommission. Der Bundesrat erläßt die Bestimmungen über die von den Eichbehörden zu erhebenden Gebühren¹¹.

Für die Eichung und Stempelung bedürfen die Behörden gewisser Normalmaße und Normalgewichte, mit denen die zu eichenden und zu stempelnden verglichen werden. Durch die internationale Meterkonvention vom 20. Mai 1875 ist unter dem Namen „Internationales Maß- und Gewichtsbureau“ ein wissenschaftliches Institut in Paris eingerichtet, dem die Aufbewahrung der internationalen Prototype, die Vergleichung der nationalen Prototype mit den internationalen und einige andere Funktionen übertragen sind. Es steht unter der Leitung eines internationalen Komitees für Maß und Gewicht, letzteres unter der von Vertretern aller beteiligten Staaten gebildeten Generalkonferenz. Das Meter ist der Abstand zwischen den Endstrichen des internationalen Meterprototyps bei der Temperatur des schmelzenden Eises. Das Kilogramm ist die Masse des internationalen Kilogrammprototyps. Als deutsches Urmaß gilt

⁸ Maß-O. § 19. Der Physikalisch-technischen Reichsanstalt sind einige technische Funktionen des Normal-Eichungsamtes übertragen worden.

⁹ Die Prüfung und Beglaubigung elektrischer Maßgeräte erfolgt nur durch die Physikalisch-technische Reichsanstalt. G. vom 1. Juni 1898.

¹⁰ Die Eichbehörden dürfen nur folgende Maße und Gewichte eichen oder stempeln: 1. Längenmaße, welche dem Meter oder seinem ganzen Vielfachen oder seiner Hälfte, seinem fünften oder zehnten Teile entsprechen; 2. Körpermaße, welche dem Kubikmeter, dem halben Kubikmeter, dem Hektoliter, dem halben Hektoliter oder dem ganzen Vielfachen dieser Maßgrößen, dem Liter, seinem Zwei-, Fünf-, Zehn- und Zwanzigfachen, seiner Hälfte und seinem Viertel, seinem fünften, zehnten, zwanzigsten, fünfzigsten und hundertsten Teile entsprechen; 3. Gewichte, welche dem Kilogramm, dem Gramm oder dem Milligramm, oder dem Zwei-, Fünf-, Zehn-, Zwanzig- und Fünfzigfachen dieser Größen, oder der Hälfte, dem vierten, dem fünften, dem achten oder dem zehnten Teile des Kilogramm oder des Gramm entsprechen. Außerdem sind Förderwagen und Fördergefäße ohne Rücksicht auf den Rauminhalt zur Eichung zuzulassen. Beamte, welche diese Vorschriften nicht beachten, machen sich disziplinarisch verantwortlich. Maß-O. § 14.

¹¹ Maß-O. § 16. — Bek. vom 18. Dez. 1911. — Die Nacheichungsgebühren werden innerhalb der vom Bundesrate zu bestimmenden Höchstbeträge von den Landesregierungen festgesetzt.

der mit dem Prototyp für das Meter verglichene Maßstab aus Platin-Iridium, der durch die Internationale Generalkonferenz für Maß und Gewichte dem Deutschen Reiche als nationales Prototyp überwiesen ist¹². Als deutsches Urgewicht gilt das mit dem Prototyp für das Kilogramm verglichene Gewichtsstück aus Platin-Iridium, das durch die Internationale Generalkonferenz dem Deutschen Reiche als nationales Prototyp überwiesen worden ist¹³. Das deutsche Urmaß und Urgewicht befindet sich in der Aufbewahrung der Normal-Eichungskommission. Von diesen werden Kopien genommen und nach ihnen die in den Händen der Aufsichtsbehörden befindlichen Normalmaße und Normalgewichte, die sog. Hauptnormale, hergestellt. Die Hauptnormale dienen zur Anfertigung der Eichungsnormale, die in Gebrauchsnormale, nach denen die Richtigkeit der Verkehrsgegenstände bei den Eichungsarbeiten beurteilt wird, und Kontrollnormale, die zur Berichtigung der Gebrauchsnormale an der Eichungsstelle dienen, zerfallen¹⁴.

Bayern besitzt eine eigene Normal-Eichungskommission; diese hat jedoch ihre Normale von der Normal-Eichungskommission des Deutschen Reiches zu beziehen und gewisse auf das Eichungswesen bezügliche Vorschriften gleichmäßig mit letzterer zu erlassen¹⁵.

Im öffentlichen Verkehr, wozu der Handelsverkehr auch dann gehört, wenn er nicht in offenen Verkaufsstellen stattfindet, dürfen zum Messen und Wägen¹⁶ nur geeichte Maße¹⁷, Gewichte und Wagen angewendet und bereitgehalten werden, wenn der Umfang von Leistungen bestimmt werden soll. Dasselbe gilt auch für die Ermittlung des Arbeitslohns in fabrikmäßigen Betrieben. Wein, Obstwein und Bier dürfen bei faßweisem Verkauf nur in solchen Fässern überliefert werden, die auf ihren Raumgehalt geeicht sind¹⁸.

Zum Messen und Wägen im öffentlichen Verkehr dürfen nur benutzt werden Maße, Gewichte und Wagen, welche a) gestempelt, d. h. von einer Eichungsbehörde des Deutschen Reiches ordnungsmäßig beglaubigt, b) richtig sind, d. h. dem Maß oder Gewicht, das sie darstellen sollen, genau entsprechen. Da jedoch eine absolute Genauigkeit nicht erreicht werden kann, so ist dem Bundesrate nach Anhörung der Normal-Eichungskommission vorbehalten, die äußersten Grenzen der im öffentlichen Verkehr noch zu duldbaren Abweichungen festzusetzen¹⁹.

Im eichpflichtigen Verkehr ist die Anwendung und Bereithaltung

¹² Maß-O. §§ 1, 2.

¹³ Maß-O. § 4.

¹⁴ Maß-O. § 19.

¹⁵ Maß-O. § 25.

¹⁶ Über den Begriff des Zumessens und Zuwägens vgl. Laband 3, 183.

¹⁷ Einschließlich der zur Raummessung bestimmten Maßwerkzeuge für Flüssigkeiten und trockene Gegenstände, Maß-O. § 6. Beim Verkauf weingeistartiger Flüssigkeiten nach Stärkegraden dürfen nur geeichte Thermo-Alkoholometer, bei der entgeltlichen Abgabe von Gas nur geeichte Gasmesser verwendet werden, Maß-O. § 8.

¹⁸ Ausnahmen für den Verkehr mit ausländischen Produkten Maß-O. § 9.

¹⁹ Verkehrsfehlergrenzen Maß-O. § 13.

von unrichtigen Meßgeräten untersagt²⁰. Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen der Maß- und Gewichtsordnung werden mit Geldstrafe bis zu einhundertfünfzig Mark oder mit Haft bestraft; neben der Strafe ist auf Unbrauchbarmachung oder Einziehung der vorschriftswidrigen Meßgeräte zu erkennen, auch kann deren Vernichtung ausgesprochen werden²¹.

Schankgefäße, die zur Verabreichung von Wein, Obstwein, Most oder Bier in Gast- und Schankwirtschaften dienen, brauchen zwar nicht geeicht, müssen aber von einer gesetzlich genau vorgeschriebenen Beschaffenheit sein²². Der Sollinhalt eines Schankgefäßes, d. h. das Maß von Flüssigkeit, das es im Verkehr darzustellen bestimmt ist, darf nur einen Liter, eine Maßgröße, die vom Liter aufwärts durch Stufen von $\frac{1}{2}$ Liter, oder abwärts durch Stufen von Zehnteilen des Liters gebildet wird oder $\frac{1}{4}$ Liter betragen und muß durch einen in bestimmter Entfernung vom oberen Rande anzubringenden Füllstrich begrenzt und, soweit er nicht 1 Liter oder $\frac{1}{2}$ Liter beträgt, auch durch eine Angabe nach Litermaß bezeichnet sein. Der wirkliche Raumgehalt darf bei Gefäßen mit verengtem Halse höchstens $\frac{1}{50}$, bei anderen Gefäßen höchstens $\frac{1}{30}$ geringer sein als der Sollinhalt. Gast- und Schankwirte haben zur Prüfung ihrer Schankgefäße gestempelte Flüssigkeitsmaße bereit zu halten. Auf festverschlossene Flaschen und Krüge, sowie auf Schankgefäße von $\frac{1}{20}$ Liter oder weniger finden die Vorschriften keine Anwendung.

II. Die gesetzliche Zeit in Deutschland²³ ist die mittlere Sonnenzeit des fünfzehnten Längengrads östlich von Greenwich. Beträgt der Unterschied zwischen der gesetzlichen Zeit und der Ortszeit mehr als eine Viertelstunde, so kann die höhere Verwaltungsbehörde bezüglich der in Titel VII der Gewerbeordnung und § 19 des Kinderschutzgesetzes vorgesehenen Bestimmungen über Anfang und Ende der zulässigen täglichen Arbeitszeit für ihren Bezirk oder einzelne Teile desselben Abweichungen von der Vorschrift über die gesetzliche Zeit in Deutschland zulassen. Die Abweichungen dürfen nicht mehr als eine halbe Stunde betragen²⁴.

²⁰ Maß-O. § 13. Ausnahmen § 9, für den Verkehr mit ausländischen Produkten oder nach dem Ausland.

²¹ Maß-O. § 22 hebt R.Str.G.B. § 369 Ziff. 2 auf.

²² R.G., betr. die Bezeichnung des Raumgehaltes der Schankgefäße, vom 20. Juli 1881. (R.G.Bl. S. 249.)

²³ Sog. Mitteleuropäische Zeit. — R.G., betr. die Einführung einer einheitlichen Zeitbestimmung, vom 12. März 1893 (R.G.Bl. S. 93), abg. durch G. vom 31. Juli 1895 (R.G.Bl. S. 426). — Laband, R.St.R. § 28. III. — Vgl. auch Triepel, Abhandlungen für Laband 2, 295^b.

²⁴ Vgl. Landmann 2, 874 zu § 19 R.G., betr. Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben, vom 30. März 1903 (R.G.Bl. S. 113).

XII. Geld und Kredit.

A. Geld¹.

Einleitung.

§ 81.

Das Geld dient als Tauschmittel, Wertmesser und Wertbewahrer. Die juristische Bedeutung des Geldes liegt darin, daß es Zahlungsmittel ist. Im weiteren (wirtschaftlichen) Sinne bezeichnet man mit Geld alle Gegenstände, die im Verkehr als Zahlungsmittel dienen, im engeren (juristischen) Sinne umfaßt Geld nur die Gegenstände, die gesetzlich anerkanntes Zahlungsmittel sind², die jedermann in Zahlung zu nehmen verpflichtet ist.

I. Die staatliche Tätigkeit auf dem Gebiete des Geldwesens besteht in der Regelung des Geldsystems und in der Herstellung des Geldes³.

¹ Laband⁴ 3, 156; Loening S. 658; Gierke 2, 88; Koch, Art. Münzwesen, W.¹ 2, 143; Lexis, Art. Münzwesen, H.d.St.³ 6, 816; Knapp, Art. Geldtheorie, staatliche, H.d.St.³ 4, 610; Helfferich, Das Geld² 1910; Koch, Die Reichsgesetzgebung über Münz- und Notenbanken usw. (cit. Münzgesetzgebung)⁶ 1910.

² Laband⁴ 3, 157.

³ Rechtsentwicklung: Die Deutschen lernten Münzen erst durch Beirührung mit den Römern kennen. So kursierten im fränkischen Reiche fast ausschließlich römische Münzen, insbesondere der nach dem konstantinischen Münzfuß ausgeprägte Goldsolidus. Später fingen die fränkischen Könige selbst an, Münzen nach römischem Muster zu schlagen. An die Stelle der Goldwährung trat jedoch schon zu merowingischer Zeit eine tatsächliche Doppelwährung. In karolingischer Zeit vollzog sich der Übergang zur Silberwährung. Inhaber des Münzrechtes war der König; er hatte das Recht, das Münzwesen zu ordnen und das Recht, Münzen schlagen zu lassen. Beide Befugnisse wurden später unter der Bezeichnung Münzregal zusammengefaßt. Aber schon die fränkischen Könige gestatteten die Errichtung von Münzstätten auf dem Gebiete einzelner Kirchen und Klöster und überwiesen letzteren die finanziellen Einkünfte aus diesen Münzstätten. Unter den deutschen Königen nahmen die Verleihungen einen weiteren Umfang an, den Beliehenen wurde die Befugnis eingeräumt, Münzen mit eigenen Namen und Zeichen, aber im Gehalt der königlichen zu schlagen. Seit dem 12. Jahrhundert erhielten viele Landesherrn und Städte das volle Münzrecht, so daß sie auch den Münzfuß selbst zu bestimmen hatten. Die Goldene Bulle erkannte das Münzregal der Kurfürsten ausdrücklich an (G.B. Kap. X §§ 1—3). Auch die übrigen Reichsstände kamen fast sämtlich in den Besitz desselben. Doch galt es bis in die letzten Zeiten des Reiches nicht als ein selbstverständlicher Bestandteil der Landeshoheit, sondern mußte durch kaiserliches Privileg oder unvordenklichen Besitz besonders erworben sein.

Die Folge dieser Verhältnisse war, daß in Gewicht, Beschaffenheit und Bezeichnung der Münzen die größte Verschiedenheit eintrat. Da die Reichsstände das Münzregal meist als eine Quelle finanzieller Einkünfte behandelten, so machte sich ferner eine fast allgemeine Verschlechterung der Münzen bemerkbar. Diesen Übelständen suchte die Reichsgesetzgebung des 16. Jahrhunderts durch zahlreiche Bestimmungen vergeblich zu steuern. Erst im Laufe des 18. Jahrhunderts kam es innerhalb der einzelnen Territorien zu einer besseren Regelung der Münzverhältnisse.

1. Durch die Regelung des Geldsystems setzt der Staat fest, was innerhalb seines Gebietes als Geld dienen soll. Diese Tätigkeit ist eine gesetzgeberische, also eine ihrem Wesen nach staatliche.

a) Der Staat bestimmt, welche Gegenstände Geld im juristischen Sinne sein sollen, d. h. in Zahlung genommen werden müssen. Diese Bestimmung ist für den Privatverkehr und für die Entrichtung öffentlicher Abgaben von Bedeutung. Die Verweigerung der Annahme eines gesetzlichen Zahlungsmittels im Privatverkehr hat zur Folge, daß der Weigernde in mora accipiendi versetzt wird. Die Verweigerung der Annahme bei Entrichtung öffentlicher Abgaben begründet die Verpflichtung des die Annahme verweigernden Beamten, den Staat für etwa daraus entstehende Vermögensverluste schadlos zu halten. Sie kann ferner zu seiner Disziplinarbestrafung Veranlassung geben. Der Abgabepflichtige, der die Zahlung angeboten hat, wird durch die Weigerung von seiner Verpflichtung nicht befreit. Aber es ist ihm gegenüber die Anwendung von Zwangsmitteln oder Strafen wegen nicht rechtzeitiger Zahlung ausgeschlossen.

In den ersten Jahrhunderten des Deutschen Reiches war zunächst die karolingische Silberwährung bestehen geblieben. Von Italien her drangen aber wieder Goldmünzen ein, so daß sich tatsächlich eine gemischte Währung entwickelte, die später durch die Reichsgesetzgebung bestätigt wurde. An Goldmünzen wurden Goldgulden, Dukaten und seit dem 18. Jahrhundert Pistolen (Louisd'or, Friedrichsd'or usw.), an groben Silbermünzen Gulden und Reichstaler geprägt, von denen erstere in Süddeutschland, letztere in Norddeutschland sich einbürgerten. Das Münzgewicht bildete seit dem 12. Jahrhundert die kölnische Mark, die als solches in den Münzordnungen des 16. Jahrhunderts eine ausdrückliche Anerkennung erlangte.

In Preußen erfolgte um die Mitte des 18. Jahrhunderts eine Neuordnung der Münzverhältnisse. Das Edikt vom 14. Juli 1750 führte den Vierzehn-Talerfuß ein, d. h. bestimmte, daß aus einer Mark feinen Silbers künftighin 14 Taler geprägt werden sollten. Diese Vorschriften wurden nach Beendigung des Siebenjährigen Krieges wiederholt eingeschärft. In derselben Zeit vereinbarten Bayern und Österreich durch Vertrag vom 21. September 1753 die Ausprägung von Münzen nach dem Zwanzig-Guldenfuß (sog. Konventionsmünze). Andere süddeutsche Territorien schlossen sich diesem Abkommen an. Seitdem blieben der Vierzehn-Taler- und der Zwanzig-Gulden- oder Konventionsfuß die beiden Hauptmünzfüße in Deutschland. In Preußen wurde am 30. September 1821 ein neues Gesetz über die Münzverfassung erlassen, das den Vierzehn-Talerfuß beibehielt. Zu diesem gingen in der nächsten Zeit mehrere norddeutsche Staaten, insbesondere im Jahre 1834 Hannover und Braunschweig über. Durch eine Münzkonvention vom 30. Juli 1838 trafen die Zollvereinsstaaten Vereinbarungen über eine gleichartige Gestaltung ihres Münzwesens. Die Taler- und Guldenrechnung sollte zwar in den einzelnen Staaten beibehalten werden, die Ausprägung jedoch nach demselben Münzfuß, dem Vierzehn-Talerfuß, erfolgen. Damit war in allen beteiligten Staaten die reine Silberwährung zur Grundlage des Münzsystems gemacht. An die Stelle der Konvention vom 30. Juli 1838 trat später der Münzvertrag vom 24. Januar 1857, an dem sich außer den Zollvereinsstaaten auch Österreich und Lichtenstein beteiligten. Durch diesen wurde an die Stelle des Vierzehn-Talerfußes der mit ihm beinahe völlig identische Dreißig-Talerfuß gesetzt, d. h. bestimmt, daß aus einem Zolpfund feinen Silbers künftig dreißig Taler geschlagen werden sollten. Aus dem vertragsmäßigen Verhältnis sind Österreich und Lichtenstein durch Vereinbarung vom 13. Juni 1867 wieder ausgeschieden. — Vgl. § 82¹.

b) Der Staat bestimmt, welche Gegenstände Geld im wirtschaftlichen Sinne sein sollen, d. h. in Zahlung gegeben und genommen werden dürfen. Dadurch entsteht der Unterschied von erlaubten und verbotenen Zahlungsmitteln. Die Annahme von Gegenständen, die zwar erlaubte, aber nicht gesetzliche Zahlungsmittel sind, steht im Belieben jedes Einzelnen; eine Verpflichtung zu ihrer Annahme besteht nur dann, wenn die Leistung in ihnen vertragsmäßig vereinbart ist. Zur Annahme verbotener Zahlungsmittel ist niemand verpflichtet, auch vertragsmäßig kann eine solche Verpflichtung nicht begründet werden. Die Verwendung und Annahme verbotener Zahlungsmittel kann außerdem mit Strafe bedroht sein.

2. Die Herstellung des Geldes, d. h. die Anfertigung der Zahlungsmittel ist eine wirtschaftliche Tätigkeit, die an und für sich ebensoviel vom Staate als von Privaten vorgenommen werden kann. Doch erfordert die Herstellung von Geld im juristischen Sinne wegen des damit verbundenen Zwanges der Annahme die Einsetzung einer öffentlichen Autorität. Sie kann daher nur vom Staate selbst oder von Privatpersonen ausgehen, die eine staatliche Autorisation dazu besitzen. Dagegen ist es an und für sich möglich, daß die Herstellung solcher Zahlungsmittel, die nur Geld im wirtschaftlichen Sinne sein sollen, völlig freigegeben wird, wenn auch schwerwiegende volkswirtschaftliche Gründe regelmäßig dahin führen werden, die Ausgabe derartiger Zahlungsmittel ebenfalls von einer staatlichen Genehmigung abhängig zu machen.

II. Als Zahlungsmittel dienen:

1. Münzen, d. h. Metallstücke, die nach Gewicht und Beschaffenheit durch eine öffentliche Autorität beglaubigt sind. Ihre Herstellung ist in Deutschland ein Akt staatlicher Verwaltungstätigkeit.

2. Papiergeld, d. h. Papiere, die auf eine bestimmte Geldsumme lauten, unverzinslich sind und einen Zahlungstermin nicht enthalten. Das Wort Papiergeld wird ebenso wie das Wort Geld in einem weiteren (wirtschaftlichen) und in einem engeren (juristischen) Sinne gebraucht. Papiergeld im juristischen Sinne sind nur die Papiere, welche den Charakter eines gesetzlichen Zahlungsmittels haben⁴; Papiergeld im volkswirtschaftlichen alle, die im Verkehr als Zahlungsmittel dienen. In Deutschland gibt es außer den Noten der Reichsbank⁵ nur Papiergeld im wirtschaftlichen Sinne. Seine Ausgabe erfolgt:

a) von einer staatlichen Autorität, früher von den Einzelstaaten, jetzt vom Reiche (Staatspapiergeld, Papiergeld im engeren Sinne, Kassenscheine);

b) von den dazu berechtigten Banken (Banknoten)⁶.

⁴ Laband⁴ 3, 175.

⁵ Durch G. vom 1. Juni 1909 Art. 3 sind die Noten der Reichsbank als gesetzliches Zahlungsmittel anerkannt. — R.G., betr. den Schutz des zur Anfertigung von Reichsbanknoten verwendeten Papiers gegen Nachahmung, vom 2. Jan. 1911 (R.G.Bl. S. 25).

⁶ Über das Papiergeld der Korporationen vgl. 84 am Schluß.

1. Münzen¹.

§ 82.

Münze ist ein in bezug auf Gewicht und Beschaffenheit durch eine öffentliche Autorität beglaubigtes Stück Metallgeld. Das dem Münzsystem eines Staates zugrunde liegende Metall wird als Währung bezeichnet. Zur Grundlage des Münzsystems eignen sich nur edle Metalle, insbesondere Gold und Silber. Die Währung ist eine einfache, wenn ein einziges dieser Metalle die Grundlage des Münzsystems bildet (Goldwährung, Silberwährung); sie ist eine Doppelwährung, wenn dem Münzsystem beide Metalle in einem gesetzlich festgestellten Wertverhältnis zugrunde liegen. Münzgewicht heißt die Gewichtseinheit, welche die Grundlage für die Ausprägung der einzelnen Münzstücke bildet, Münzfuß das Verhältnis der Münzstücke zum Münzgewicht. Das Metall im reinen Zustande wird als feines, in Verbindung mit unedlem Metall als rauhes Metall bezeichnet. Die Mischung des edlen Metalles mit unedlem heißt Legierung; sie erfolgt, um ersteres widerstandsfähiger zu machen. Das Gesamtgewicht einer Münze bezeichnet man als Raugewicht oder Schrot, die in ihm enthaltene Gewichtsmenge feinen Metalls als Feingewicht oder Feingehalt. Korn heißt das Verhältnis des Feingewichts zum Raugewicht; doch wird das Wort auch gleichbedeutend mit Feingehalt gebraucht.

Münzen, die prinzipiell dem Metallgehalt, den sie im Verkehr repräsentieren sollen, genau entsprechen, heißen Währungsgeld. Da sich eine absolute Genauigkeit bei der Prägung nicht erzielen läßt, so ist die höchste zulässige Abweichung gesetzlich fixiert. Diese wird als Remedium, Fehlgewicht, tolérance bezeichnet. Das sogenannte Währungsgeld muß in jedem Betrage in Zahlung genommen werden. Die Münzen, die grundsätzlich unter dem Metallwert ausgeprägt werden und daher den Wert, den sie repräsentieren sollen, nicht kraft ihres Metallgehaltes, sondern auf Grund einer gesetzlichen Feststellung besitzen, heißen Scheidemünzen; sie sind nur bei Forderungen bis zu einem gewissen Betrage gesetzliches Zahlungsmittel.

Die Herstellung der Münzen erfolgt durch die Prägung. In der Prägung sind zwei Tätigkeiten untrennbar verbunden: die Herstellung von Metallstücken, die ein bestimmtes Gewicht und einen bestimmten Feingehalt haben, und die öffentliche Beurkundung, daß die Metallstücke das betreffende Gewicht und den betreffenden Feingehalt besitzen. Diese Beurkundung kann mit

¹ Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches hat das Münzwesen in der Weise einheitlich geordnet, daß im ganzen Reichsgebiete nicht bloß derselbe Münzfuß, sondern ein völlig gleichartiges Geldsystem besteht. Bei dieser Gelegenheit ist man von der Silberwährung zur Goldwährung übergegangen. Durch das Münzgesetz vom 1. Juni 1909 sind aufgehoben: R.G., betr. die Ausprägung von Reichsgoldmünzen, vom 4. Dez. 1871; Münzgesetz vom 9. Juli 1873. G., betr. Änderungen im Münzsystem, vom 1. Juni 1900 (R.G.Bl. S. 250); G., betr. Änderungen im Münzwesen, vom 9. Mai 1908 (R.G.Bl. S. 212).

rechtlicher Wirksamkeit nur durch eine öffentliche Autorität also durch den Staat selbst oder durch jemand, der vom Staat dazu ermächtigt ist, erfolgen². Dabei sind verschiedene Arten des Verfahrens denkbar und möglich. Der Staat kann entweder die Münzprägung zu einem Gegenstande seiner Verwaltungstätigkeit machen, indem er selbst Münzstätten errichtet, denen die Prägung der Münzen ausschließlich obliegt. Dies ist die Regel. Oder er kann die Prägung der Münzen Privatpersonen übertragen, die sie nach freiem Ermessen vornehmen dürfen und nur durch die gesetzlichen Vorschriften über die Beschaffenheit der Münzen beschränkt sind. Ein solches Verhältnis bestand im Mittelalter in den Städten, in denen die Prägung der Münzen den sogenannten Hausgenossenschaften zustand. Oder der Staat kann die Herstellung von Münzen Privatpräganstalten oder Münzstätten eines fremden Staates übertragen, aber nicht zur Ausübung nach freiem Ermessen, sondern so, daß sie lediglich auf seine Bestellung zu arbeiten haben. In diesem Falle bleibt er Inhaber des Münzrechtes; die betreffenden Münzanstalten stehen zu ihm in einem rein vertragsmäßigen Verhältnis.

Die staatliche Tätigkeit auf dem Gebiete des Münzwesens, die in älterer Zeit unter der Bezeichnung Münzregal zusammengefaßt wurde, zerfällt, wie die staatliche Tätigkeit auf dem Gebiete des Geldwesens überhaupt, in zwei Funktionen: die Ordnung des Münzsystems, ein Akt staatlicher Gesetzgebung, und die Münzprägung, eine staatliche Verwaltungstätigkeit³.

I. Die Ordnung des Münzsystems für das Deutsche Reich beruht auf den Bestimmungen des Münzgesetzes.

I. Das Münzsystem des Reiches beruht auf der Goldwährung⁴. Währungsgeld sind lediglich die Reichsgoldmünzen; die Silber-, Nickel- und Kupfermünzen haben den Charakter von Scheidemünzen. Die Rechnungseinheit bildet die Mark, die in hundert Pfennige eingeteilt ist⁵. Die Reichsgoldmünzen sind das Zwanzig- und das Zehnmarkstück⁶. Aus einem Kilogramm reinen Goldes müssen

² In der Beurkundung des Wertes der Münzen ist eine öffentliche Funktion enthalten. Die Herstellung von Münzen ist also nicht, wie Laband 3, 159 behauptet, ein industrielles Unternehmen, der Staat beim Betriebe der Münzanstalten kein Fabrikant von Gold- und Silberwaren. Die Konstatierung der Qualität und Quantität von Gold- und Silberwaren, wie sie das R.G. vom 16. Juli 1884 vorschreibt, ist eine private Tätigkeit, welche einen von der Münzprägung durchaus verschiedenen rechtlichen Charakter besitzt. Sie kann daher nicht, wie Laband⁴ 3, 159² es tut, als Analogie für die Münzprägung verwendet werden. Vgl. auch Zorn, Staatsr. 2, 340⁴⁷.

³ Laband 3, 157. Gierke 2, 90.

⁴ Münz-G. § 1: Im Deutschen Reich gilt die Goldwährung.

⁵ Münz-G. § 1.

⁶ Münz-G. § 2. — Die Reichsgoldmünzen zu fünf Mark sind außer Kurs gesetzt. Münz-G. von 1873 Art. 2 wurde aufgehoben durch G. vom 1. Juni 1900. Über die äußere Beschaffenheit vgl. Münz-G. § 5. Die Reichsbehörden sollen für das Zehnmarkstück die Bezeichnung Krone, für das Zwanzigmarkstück die Bezeichnung Doppelkrone anwenden. (Erlaß vom 17. Febr. 1875.) — Bek. d. Reichsk. vom 9. Juni 1909 (R.G.Bl. S. 512). Danach sind die noch geltenden Ausführungsbestimmungen zu den durch Münz-G. § 16 aufgehobenen Gesetzen in Kraft geblieben.

139 $\frac{1}{2}$ Zwanzigmarkstücke und 279 Zehnmarkstücke ausgeprägt werden. Das Mischungsverhältnis ist auf 900 Teile Gold und hundert Teile Kupfer festgestellt.

Das Remedium (die Abweichung in Mehr oder Weniger) soll bei Goldmünzen nicht mehr als 2 $\frac{1}{2}$ Tausendteile im Gewicht und nicht mehr als 2 Tausendteile im Feingehalt betragen⁷. An Reichsscheidemünzen werden ausgeprägt: Silbermünzen zu 5, 3, 2, 1 und $\frac{1}{2}$ Mark⁸. Das Kilogramm feinen Silbers wird zu 200 Einmarkstücken ausgeprägt, das Mischungsverhältnis beträgt 900 Teile Silber und 100 Teile Kupfer, das Remedium bei Silbermünzen soll nicht mehr als 3 Tausendteile des Feingehaltes und 10 Tausendteile des Gewichtes betragen. Der Erlaß der Bestimmungen über Gewicht und Zusammensetzung der Nickel- und Kupfermünzen ist dem Bundesrat vorbehalten⁹.

Die rechtliche Bedeutung des Reichsmünzsystems beruht darin, daß die nach diesem System ausgeprägten Reichsmünzen den Charakter von Geld im juristischen Sinne (von gesetzlichen Zahlungsmitteln) haben. In dieser Hinsicht besteht aber ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Währungsgeld und den Reichsscheidemünzen.

a) Das Währungsgeld¹⁰ muß bei Zahlungen bis zu jedem Betrage in Zahlung genommen werden. Die Außerkurssetzung¹¹ ist eine Anordnung, die den Münzen die Eigenschaft als gesetzliches

⁷ Münz-G. § 4.

⁸ Münz-G. § 3. Die Eintalerstücke deutschen Gepräges sind durch V. vom 27. Juni 1907 (R.G.Bl. S. 401) außer Kurs gesetzt. Das G. vom 19. Mai 1908 (R.G.Bl. S. 212) sah die Prägung von Dreimarkstücken und Fünfundzwanzigpfennigstücken vor. „Dadurch ist das dem deutschen Münzsystem zugrunde liegende Dezimalsystem doppelt durchbrochen, seine Einfachheit und Folgerichtigkeit zerstört worden.“ Laband, Jahrb. d. öff. R. 3, 421. — Die Außerkurssetzung der Zwanzigpfennigstücke aus Silber und Nickel wurde durch G. vom 1. Juni 1900 angeordnet, sie erfolgte durch G. vom 31. Okt. 1901 und 16. Okt. 1902. — Im Gebiete des Königreichs Bayern kann eine Unterteilung des Pfennigs in zwei Halbpennige stattfinden (R.Goldm.G. § 13). Vgl. Laband⁴ 3, 161⁵: „Diese clausula bavarica ist sonderbarer Weise in das Reichsgesetz über Ausprägung der Reichsgoldmünzen geraten.“ — Das R.Goldm.G. ist aufgehoben durch Münz-G. § 16.

⁹ Münz-G. § 6.

¹⁰ Zum Währungsgeld sollten nach Eintritt der Reichswährung (1. Jan. 1876), außer den Reichsgoldmünzen die Taler- und Zweitalerstücke deutschen Gepräges, die in Österreich bis zum Schlusse des Jahres 1867 geprägten Vereinstaler und Vereinsdoppeltaler, die Goldkronen, Landesgoldmünzen und die landesgesetzlich den inländischen Münzen gleichgestellten ausländischen Goldmünzen, sowie die groben Silbermünzen, die einer anderen deutschen Landeswährung als der Talerwährung angehörten, bis zur Außerkurssetzung gerechnet werden. (Münz-G. von 1873 Art. 14, 15 und 16, R.G. vom 20. April und 15. Nov. 1874). Für einige Landesmünzen war in Art. 6 des Münz-G. bestimmt, daß sie mit Eintritt der Reichswährung ohne weiteres außer Kurs treten sollten. — Der Bundesrat wurde durch G. ermächtigt, die Außerkurssetzung der in Österreich bis Ende 1867 geprägten Vereinstaler und Vereinsdoppeltaler unter Einlösung auf Rechnung des Reichs anzuordnen. Die Kassen waren schon durch eine B.R.V. vom 2. Nov. 1876 angewiesen, österreichische Vereinstaler zur Einlösung anzunehmen. Die Außerkurssetzung erfolgte durch Bek. vom 8. Nov. 1900 (R.G.Bl. S. 7013).

¹¹ Laband⁴ 3, 162².

Zahlungsmittel entzieht. Die Außerkurssetzung einzuziehender Münzen erfolgt durch den Bundesrat¹², er erläßt auch die dafür erforderlichen Vorschriften. Die Einlösungsfrist muß zwei Jahre betragen¹³. Die Eigenschaft als Währungsgeld besitzen zurzeit nur noch die Reichsgoldmünzen.

b) Als Scheidemünzen dienen, nachdem die Außerkurssetzung aller früheren Landesmünzen und der Scheidemünzen der Frankenwährung stattgefunden hat, nur noch die Reichs-, Silber-, Nickel- und Kupfermünzen. Sie sind nicht gesetzliches Zahlungsmittel in dem Sinne wie das Währungsgeld, so daß sie bei allen Beträgen in Zahlung genommen werden müssen. Sie haben die Bestimmung, den Zwecken des kleinen Verkehrs zu dienen und brauchen deshalb im Privatverkehr nur bis zu einem bestimmten Betrage in Zahlung genommen zu werden, Silbermünzen bis zum Betrage von 20, Nickel- und Kupfermünzen bis zum Betrage von 1 Mark; dagegen nehmen die öffentlichen Kassen Silbermünzen bis zu jedem Betrage in Zahlung¹⁴. Aus der unterwertigen Ausprägung der Scheidemünzen erklärt sich die Verpflichtung des Reiches, sie gegen vollwertige, d. h. gegen Goldmünzen umzutauschen¹⁵. Diese Verpflichtung ist eine auf gesetzlicher Vorschrift beruhende vermögensrechtliche Verbindlichkeit des Reichsfiskus, die im Rechtswege erzwungen werden kann¹⁶.

2. Zur Ordnung des Münzsystems gehören aber neben den Bestimmungen über die Münzen, die als gesetzliche Zahlungsmittel fungieren, auch die Vorschriften über die Münzen, die erlaubte Zahlungsmittel sein sollen. Zu ihnen gehören in Deutschland kraft reichsgesetzlicher Vorschrift: 1. außer Kurs gesetzte inländische Münzen; 2. ausländische Münzen, sofern sie nicht verboten sind. Der Grundsatz, daß die betreffenden Münzen in Zahlung genommen werden dürfen, aber nicht brauchen, gilt für Privatpersonen und für öffentliche Kassen. Die Annahme durch die öffentlichen Kassen kann durch Instruktionen der vorgesetzten Behörden geregelt werden. In bezug auf ausländische Münzen steht dem Bundesrat die Befugnis zu, festzusetzen, ob und zu welchem Kurse sie von den Reichs- und Landeskassen in Zahlung zu nehmen sind¹⁷.

Die Verwendung ausländischer Münzen als Zahlungsmittel kann auch verboten werden¹⁸. Der Erlaß eines solchen Verbotes steht dem Bundesrat zu. Das Verbot kann den Umlauf ausländischer Münzen gänzlich untersagen oder einen Wert festsetzen, über den

¹² Münz-G. § 14.

¹³ Die Bekanntmachung erfolgt im Reichsgesetzblatt und den Publikationsorganen der unteren Verwaltungsbehörden. — Durch V. vom 27. Juni 1908 (R.G.Bl. S. 464) wurden die Fünfzigpfennigstücke der früheren Prägung außer Kurs gesetzt.

¹⁴ Münz-G. § 9.

¹⁵ Münz-G. § 9 Abs. 2. Bek. vom 19. Dez. 1875 (Z.Bl. S. 802).

¹⁶ Nach Zorn, Staatsr. 2 334²⁸ handelt es sich nicht um eine vermögensrechtliche Verbindlichkeit des Reichsfiskus, sondern um eine öffentlichrechtliche Verpflichtung der Staatsgewalt.

¹⁷ Münz-G. § 14.

¹⁸ Münz-G. § 14 Ziff. 3.

hinaus fremde Gold- und Silbermünzen nicht in Zahlung angeboten und gegeben werden dürfen. Von dieser Befugnis hat der Bundesrat in ziemlich umfassendem Maße Gebrauch gemacht¹⁹.

Verträge, die eine Geldleistung in verbotenen Münzen zum Gegenstande haben, sind, weil ihr Inhalt ein unerlaubter ist, ungültig. Rechtsgültig und wirksam sind dagegen solche Verträge, in denen die betreffenden Münzen nicht als Geld, sondern als Ware behandelt werden. Strafbar ist das gewohnheitsmäßige oder gewerbsmäßige Zuwiderhandeln gegen die polizeilichen Vorschriften des Bundesrates zur Aufrechterhaltung eines geregelten Geldumlaufs und Annehmen oder Anbieten von verbotenen Münzen²⁰.

II. Die Münzprägung verfolgt den Zweck, die durch das Münzsystem eines Staates zu gesetzlichen Zahlungsmitteln erklärten Münzen für den Verkehr zu beschaffen. Die Prägungstätigkeit des Staates beschränkt sich daher auf die Herstellung seiner eigenen Münzen. Das Wesen der Scheidemünzen erfordert eine Beschränkung in den auszuprägenden Beträgen, weil ohne eine solche die Gefahr einer Überflutung des Verkehrs mit unterwertigen Zahlungsmitteln entsteht. Der Gesamtbetrag der Silbermünzen soll bis auf weiteres zwanzig Mark, derjenige der Nickel- und Kupfermünzen zwei und eine halbe Mark für den Kopf der Bevölkerung des Reiches nicht übersteigen²¹.

Das Recht der ausschließlichen Münzprägung (Münzregal im neueren Sinne) steht dem Reiche zu. Allerdings hat das Reich keine eigenen Münzstätten errichtet, sondern die Ausprägung der Reichsmünzen erfolgt auf den Münzstätten der Bundesstaaten, die sich dazu bereit erklären²². Aber die Münzprägung steht den Einzelstaaten nicht als eigenes und selbständiges Recht zu, sondern wird im Auftrage des Reiches ausgeübt. Die Einzelstaaten stehen, sofern sie Reichsmünzen ausprägen, zu dem Reiche in einem vertragsmäßigen Verhältnis, wie Privatprägestalten oder Münzstätten eines fremden Staates, in denen das Reich die von ihm

¹⁹ Verboten sind die österreichischen und ungarischen Ein- und Zweiguldenstücke und die niederländischen Ein- und Zweieinhalbguldenstücke (Bek. vom 22. Jan. 1874), die niederländischen Halbgulden- und die österreichischen und ungarischen Viertelguldenstücke (Bek. vom 29. Juni 1874), die finnischen Silbermünzen (Bek. vom 16. Okt. 1874), die Münzen des Konventionsfußes österreichischen Gepräges, sowie die doppelten und einfachen Rigsdaler, die 48-, 32-, 16-, 8-, 4-, 3-Schillingstücke in Silber, die 2-, 1-, 1/2-Schillingstücke in Kupfer dänischen Gepräges (Bek. vom 19. Dez. 1874), die polnischen Eindrittel- und Einsechstel-Talarastücke (Bek. vom 26. Febr. 1875), alle fremden Scheidemünzen vorbehaltlich einer ausnahmsweisen Gestattung für einzelne Grenzbezirke (V. vom 16. April 1888). Gestattet ist der Umlauf von Scheidemünzen der Frankenwährung in badischen, württembergischen, bayrischen, von österreichischen Scheidemünzen in preußischen, bayrischen, sächsischen Grenzbezirken (VV. vom 16. und 30. April, 7. Juli 1888, 26. Febr. 1889, 24. Jan. 1893; von Scheidemünzen luxemburgischen Gepräges in rheinischen und lothringischen Grenzbezirken (Bek. vom 23. Jan. 1902), von Scheidemünzen niederländischen Gepräges in rheinischen, westfälischen und hannoverschen Grenzbezirken (Bek. vom 19. März 1903).

²⁰ Münz-G. § 14 Abs. 3.

²¹ Münz-G. § 8.

²² Münz-G. § 7.

auszugebenden Münzen ausprägen ließe²³. Dies zeigt sich in folgenden Bestimmungen: 1. Die Einzelstaaten können nicht nach Belieben Münzen schlagen, sondern der Reichskanzler bestimmt unter Zustimmung des Bundesrats die in jeder einzelnen Münzstätte auszubehenden Beträge²⁴. 2. Die Ausprägung erfolgt für Rechnung des Reiches, die Münzstätten der Einzelstaaten werden vom Reichskanzler mit dem erforderlichen Metall versehen und erhalten für ihre Arbeit eine Vergütung, die vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrates festgesetzt wird²⁵. Die ausgeprägten Münzen haben sie an das Reich abzuliefern oder für dessen Rechnung in Umlauf zu setzen. 3. Das bei Ausprägung der Reichsgoldmünzen zu beobachtende Verfahren wird vom Bundesrate festgestellt, die ganze Münzprägung unterliegt der Beaufsichtigung des Reiches²⁶. Der Umstand, daß die Reichsgoldmünzen und die Silbermünzen über eine Mark auf der einen Seite das Bildnis eines deutschen Landesherrn oder das Hoheitszeichen einer freien Stadt tragen²⁷, ist ohne rechtliche Bedeutung; die Existenz eines Münzregals der Einzelstaaten kann daraus nicht gefolgert werden²⁸.

Die Münzstätten der Einzelstaaten haben, soweit sie nicht für das Reich beschäftigt sind, die Pflicht, Reichsgoldmünzen auch für Privatpersonen auszuprägen²⁹. Für diese Prägungen ist eine Gebühr zu entrichten, die vom Reichskanzler mit Zustimmung des Bundesrates festgestellt wird, aber das Maximum von 14 Mark auf das Kilogramm feinen Goldes nicht übersteigen darf³⁰. Von dieser Gebühr wird zunächst die Vergütung bezahlt, welche die Münzstätte für die Ausprägung in Anspruch nimmt; was übrig bleibt, fließt in die Reichskasse. Die Übernahme der Münzprägung für eine Privatperson durch eine Münzstätte enthält den Abschluss des privatrechtlichen Vertrages, durch den der eine Kontrahent sich zur Anfertigung von Goldmünzen aus Barrengold, der andere zur Zahlung einer Geldsumme verpflichtet. Als Kontrahenten erscheinen, da das Recht der Münzprägung dem Reiche zusteht, der Reichsfiskus und die betreffende Privatperson; die einzelne Münzstätte fungiert dabei nur als Vertreterin des Reichsfiskus. Der Vertrag ist kein Handelsgeschäft³¹. Reichsgesetzlich wird den Privatpersonen nur das Recht

²³ A. A.: Laband⁴ 3, 160: „Das Reich hat die ausschließliche Befugnis, zur Regelung des Münzsystems (Münzhoheit), die Einzelstaaten haben dagegen die Befugnis zur Prägung von Reichsmünzen (Münzmonopol).“ Ihm schließen sich an Hensel, Annalen 1882 S. 36; Nasse-Lexis, H.P.O.⁴ 1, 333; Stengel, Verw.R. S. 405. Mit der hier entwickelten Ansicht stimmen im wesentlichen überein Zorn 2, 341; Haenel 1, 670; Koch, W.¹ 2, 145.

²⁴ Münz-G. § 7 Abs. 3.

²⁵ Münz-G. § 7 Abs. 3.

²⁶ Münz-G. § 7 Abs. 1.

²⁷ Münz-G. § 5.

²⁸ Vgl. Verhandlungen in den Reichstagssitzungen vom 11., 13. u. 17. Nov. 1871 (Sten. Ber. 1, 240, 256, 335); v. Roenne, Deutsch. Staatsr. 2, I S. 252¹.

²⁹ Münz-G. § 7 Abs. 2. — Es bestehen Münzstätten in: Berlin, München, Muldenhütten bei Freiberg i. S., Stuttgart, Karlsruhe und Hamburg.

³⁰ Die Gebühr beträgt drei Mark für das Pfund Feingold (Bek. vom 8. Juli 1875, Z. Bl. S. 348); davon fließen 25 Pfennige in die Reichskasse.

³¹ Dies behaupten Laband⁴ 3, 174² und Loening S. 666 unter Berufung

eingräumt, Zwanzigmarkstücke für ihre Rechnung ausprägen zu lassen. Daraus ergibt sich, dass sie Zehnmarkstücke nicht verlangen können. Dagegen folgt aus der Bestimmung nicht, dass sie die Befugnis hätten, Zehnmarkstücke zurückzuweisen³². Die Beschränkung ist nur im Interesse des Reiches eingeführt, weil die Prägung von Zwanzigmarkstücken die geringsten Kosten verursacht.

Dem ausschließlichen Recht der Münzprägung entspricht die Pflicht des Reiches, für die Erhaltung der Vollwichtigkeit der Münzen Sorge zu tragen. Münzen, die ihre Vollwichtigkeit einbüßen, hören auf, gesetzliches Zahlungsmittel zu sein. Für Goldmünzen besteht ein sogenanntes Passiergewicht. Goldmünzen, die um nicht mehr als $\frac{5}{1000}$ hinter dem Sollgewichte zurückbleiben, gelten bei allen Zahlungen als vollwichtig. Dagegen brauchen Goldmünzen, welche das Passiergewicht nicht erreichen oder durch gewaltsame oder gesetzwidrige Beschädigung an Gewicht verringert sind, im Privatverkehr nicht in Zahlung genommen zu werden. Die Scheidemünzen verlieren die Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel nur dann, wenn sie durchlöchert, anders als durch den gewöhnlichen Umlauf im Gewicht verringert oder verfälscht sind. Für Beschädigungen der Münzen, die absichtlich oder durch Zufall erfolgt sind, leistet das Reich keinen Ersatz; dagegen übernimmt das Reich den Ersatz für die durch den Umlauf der Münzen veranlaßte Abnutzung. Goldmünzen, welche das Passiergewicht nicht erreichen, sowie Scheidemünzen, die an Gewicht und Erkennbarkeit erheblich eingebüßt haben, müssen von allen öffentlichen Kassen in Zahlung genommen werden, werden aber von diesen nicht wieder ausgegeben, sondern für Rechnung des Reiches eingezogen³³.

2. Papiergeld¹.

§ 83.

Durch das Reichsgesetz vom 30. April 1874 ist ein Reichspapiergeld in den sogenannten Reichskassenscheinen geschaffen worden². Der Reichskanzler ist dadurch ermächtigt, Reichs-

auf Art. 272 Ziff. 1 des alten H.G.B., ersterer jetzt unter Berufung auf H.G.B. § 1 Ziff. 2. Der angeführte Art. handelt jedoch nur von gewerbsmäßig betriebenen Geschäften, die Tätigkeit der Münzstätten dagegen fällt nicht unter den Begriff des Gewerbebetriebs. Auch die Bestellung der Münzen braucht nicht notwendig im kaufmännischen Gewerbebetriebe zu erfolgen. Vgl. Zorn, Staatsr. 2, 343⁵⁷.

³² So Loening S. 666¹. — Vgl. dazu Laband⁴ 3, 174¹.

³³ Münz-G. § 12.

¹ Laband⁴ 3, 175; Gierke 2, 98. — Über den Begriff „Papiergeld“ vgl. § 81. II.

² Rechtsentwicklung: Die Einführung des Staatspapiergeldes in Deutschland erfolgte im 19. Jahrhundert. In Preußen wurden zuerst durch die Verordnung vom 4. Februar 1806 die sogenannten Tresorscheine geschaffen, die gesetzliches Zahlungsmittel sein und in allen Beziehungen dem Metallgelde gleichstehen sollten. Die Einrichtung der Tresorscheine, später Kassenscheine genannt, erhielt sich, während der Zwangskurs bald wieder aufgehoben wurde. Namentlich seit dem Jahre 1848 wurde in fast allen deutschen Staaten Papier-

kassenscheine bis zum Gesamtbetrage von 120 Millionen Mark in Abschnitten zu 5 und 10 Mark ausfertigen zu lassen und unter die Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung zu verteilen³. Die Ausfertigung der Reichskassenscheine geschieht durch die preußische Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Benennung „Reichsschuldenverwaltung“ und unter Kontrolle der Reichsschuldenkommission⁴.

Vor der Ausgabe der Reichskassenscheine ist ihre genaue Beschreibung öffentlich bekannt zu machen⁵. Nach Veröffentlichung dieser Bekanntmachung tritt eine Beschränkung für den Verkehr mit solchem Papier ein, welches dem zur Herstellung der Reichskassenscheine verwendeten, durch äußere Merkmale erkennbar gemachten, gleicht oder so ähnlich ist, dass die Verschiedenheit nur durch Anwendung besonderer Aufmerksamkeit wahrgenommen werden kann. Derartiges Papier darf nur auf Grund der Erlaubnis des Reichskanzlers oder einer von ihm zur Erteilung der Erlaubnis ermächtigten Behörde angefertigt, aus dem Auslande eingeführt, verkauft, feilgehalten oder sonst in Verkehr gebracht werden.

geld ausgegeben. Dieses Papiergeld war jedoch nur Papiergeld im wirtschaftlichen Sinne, nicht gesetzliches Zahlungsmittel.

Durch Art. 4 der Verfassung des Norddeutschen Bundes war die Emission von Papiergeld zum Gegenstand der Bundesgesetzgebung erklärt worden. Im Interesse der späteren Regelung dieser Angelegenheit wurde schon im Jahre 1870 bestimmt, daß künftighin von den Einzelstaaten Papiergeld nur kraft eines auf Antrag der beteiligten Landesregierung erlassenen Bundesgesetzes ausgegeben werden dürfe (R.G. über die Ausgabe von Papiergeld vom 16. Juni 1870. Ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Mai 1870, auf Württemberg durch Art. des Vertr. vom 25. Nov. 1870, auf Bayern durch R.G. vom 22. April 1871 § 2.). Durch das Reichsmünzgesetz wurde die Einziehung des einzelstaatlichen Papiergeldes angeordnet und ein Gesetz über die Ausgabe von Reichspapiergeld in Aussicht gestellt (Münz-G. vom 9. Juni 1873 Art. 18). Dieses Gesetz ist im Jahre 1874 erlassen, an die Stelle des bisherigen Staatspapiergeldes ist ein einheitliches Reichspapiergeld gesetzt worden (R.Kass.Schein-G. vom 30. April 1874, abg. durch G. vom 5. Juni 1906 (R.G.Bl. S. 730).

Den Einzelstaaten wurde die Verpflichtung auferlegt, das von ihnen ausgegebene Papiergeld bis zum 1. Januar 1876 einzuziehen und denen unter ihnen, deren Papiergeld den ihnen zukommenden Betrag von Reichskassenscheinen überstieg, ein Vorschuß aus der Reichskasse geleistet, der binnen 15 Jahren, vom 1. Januar 1876 an gerechnet, zurückbezahlt werden mußte (Münz-G. vom 9. Juni 1873 Art. 18; R.Kass.Schein-G. §§ 2, 3). Künftighin darf von den Einzelstaaten Papiergeld nur auf Grund eines Reichsgesetzes ausgegeben werden (R.Kass.Schein-G. § 8). Dieser Grundsatz findet auf das Reichsland Elsaß-Lothringen analoge Anwendung. Der Ausdruck „Papiergeld“ ist bei den Bestimmungen über die Einziehung und bei dem Verbot der künftigen Ausgabe im weiteren Sinne zu nehmen; es sind darunter alle von einem Staate ausgestellten, auf eine bestimmte Geldsumme lautenden unverzinslichen Papiere, die einen bestimmten Zahlungstermin nicht enthalten, zu verstehen. Da die Einziehung des von den Einzelstaaten ausgegebenen Papiergeldes längst beendet, die Emission von neuem bisher nicht gestattet ist, so besteht zurzeit in Deutschland kein Staatspapiergeld.

³ R.Kass.Schein-G. § 1, ursprünglich zu 5, 20 und 50 Mark, abgeändert durch G. vom 5. Juni 1906.

⁴ R.Kass.Schein-G. §§ 6, 7.

⁵ R.Kass.Schein-G. § 7.

Das Zuwiderhandeln gegen diese Bestimmungen ist mit Strafe bedroht⁶.

Die Reichskassenscheine sind kein gesetzliches Zahlungsmittel, also nicht Papiergeld im juristischen, sondern nur Papiergeld im wirtschaftlichen Sinne⁷. Sie haben die Eigenschaft von Schuldverschreibungen des Reiches. Die Ausfertigung und Ausgabe der Reichskassenscheine charakterisiert sich daher nicht als eine Ausübung der Münzhoheit, sondern als die Ausstellung eines Inhaberpapieres. Sie ist ein Akt der Vermögensverwaltung, durch den eine Schuldverbindlichkeit des Reichsfiskus begründet wird. Die Reichskassenscheine brauchen im Privatverkehr nicht, müssen dagegen bei allen Kassen des Reiches und der Bundesstaaten in Zahlung genommen werden⁸. Diese Bestimmung findet auch auf die Landeskassen von Elsaß-Lothringen, dagegen nicht auf Kommunkassen Anwendung. Das Reich hat die Verpflichtung, die Kassenscheine auf Erfordern jederzeit gegen bares Geld einzulösen. Die Einlösung erfolgt bei der Reichshauptkasse. Da die Ausgabe der Reichskassenscheine sich nicht als Ausübung eines Hoheitsrechtes, sondern als die Ausstellung einer Schuldverschreibung, also ein Akt der Vermögensverwaltung charakterisiert, so ist die Einlöschungspflicht eine privatrechtliche Verbindlichkeit des Reichsfiskus und demnach im Rechtswege verfolgbar.

3. Banknoten¹.

§ 84.

Banknote ist ein von einer Bank ausgestelltes, auf den Inhaber lautendes Geldpapier, das auf Verlangen jederzeit eingelöst werden muß. Die Banken, denen das Recht der Banknotenausgabe zusteht, heißen Zettelbanken oder Notenbanken².

⁶ R.G., betr. den Schutz des zur Anfertigung von Reichskassenscheinen verwendeten Papiers gegen unbefugte Nachahmung, vom 26. Mai 1885 (R.G.Bl. v. 165).

⁷ Über die Noten der Reichsbank als gesetzliches Zahlungsmittel vgl. § 84. IV.

⁸ R.Kass.Schein-G. § 5. G., betr. die Einziehung der mit dem Datum vom 11. Juli 1874 ausgefertigten Reichskassenscheine vom 21. Juli 1884.

¹ Laband³ 3, 148; Loening S. 638; Gierke 2, 99; Koch, Art. Notenbanken, W.¹ 2, 169.

² Rechtsentwicklung: Im Laufe des 19. Jahrhunderts ist eine große Zahl von Banken in fast allen deutschen Staaten entstanden, die meist von Aktiengesellschaften gegründet sind. Diese Banken haben sich jedoch zum großen Teil nicht auf den Betrieb eigentlicher Bankgeschäfte beschränkt, sondern nach Art des französischen *crédit mobilier* auch an Spekulationen in industriellen und Handelsunternehmungen beteiligt. Vielen war durch Konzession der Landesregierung das Recht der Notenausgabe verliehen. Über den Umfang dieses Rechtes entschieden die landesgesetzlichen Vorschriften und die Festsetzungen der speziellen Konzessionen. Während Preußen und die Mittelstaaten Banknotenprivilegien nur in sehr beschränkter Weise erteilt hatten, war in den Kleinstaaten von der Befugnis, Notenenmissionen zu gestatten, zum Teil in einem sehr weitgehenden Maße Gebrauch gemacht worden. Die Überschwemmung Deutschlands mit papierernen Zahlungsmitteln ließ eine Reform des Banknotenrechts als dringende Notwendigkeit erscheinen.

Durch Art. 4 der norddeutschen Bundesverfassung und später der Reichsverfassung ist das Bankwesen zum Gegenstande der Reichsgesetzgebung erklärt worden, die zunächst der weiteren Vermehrung der Banknoten durch die Bestimmung Schranken zu ziehen suchte, daß künftighin eine Emission von Banknoten nur auf Grund einer reichsgesetzlichen Ermächtigung erfolgen könne³. Bei Gelegenheit der Ordnung des Münzwesens wurde bestimmt, daß Banknoten künftighin nur auf Reichswährung und auf Beträge von nicht weniger als 100 Mark lauten dürften⁴, und durch ein besonderes Gesetz wurde die Einziehung der anderen Noten näher geregelt⁵. Die endgültige einheitliche Regelung des Banknotenwesens in Deutschland ist durch das Bankgesetz vom 14. März 1875 erfolgt. Bei dieser Gelegenheit ist die bisherige preußische Bank in eine Reichsbank verwandelt worden. Das Bankgesetz hat durch die Gesetze vom 18. Dezember 1889, 7. Juni 1899, 19. März 1900 und vom 1. Juni 1909 einige Abänderungen erfahren, die sich auf die Verhältnisse der Reichsbank beziehen.

Die Emission von Banknoten kann freigegeben oder die Befugnis dazu von einer staatlichen Ermächtigung abhängig gemacht sein. In Deutschland hat von jeher das letztere System bestanden. Eine derartige Ermächtigung kann auf einer allgemeinen gesetzlichen Vorschrift oder auf einem speziellen Notenprivileg für die betreffende Bank beruhen. Die Erteilung eines speziellen Notenprivilegs ist ein Verwaltungsakt und muß als solcher auch dann angesehen werden, wenn sie durch die gesetzgebenden Organe des betreffenden Staates erfolgt.

Im Deutschen Reiche bestehen jetzt zwei Arten von Zettelbanken: 1. die Reichsbank, 2. die Privatnotenbanken. Das Verhältnis der Verwaltung zu beiden ist ein wesentlich verschiedenes. Die Reichsbank bildet einen unmittelbaren Gegenstand staatlicher Verwaltungstätigkeit, während bei den Privatnotenbanken die staatliche Verwaltungstätigkeit auf Konzessionierung und Aufsicht beschränkt ist.

I. Die Reichsbank⁶ ist durch Abtretung der preußischen Bank an das Reich begründet worden⁷. Der preußische Staat hat

³ R.G. über die Ausgabe von Banknoten vom 27. März 1870. Ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, auf Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870 Art. 2, auf Bayern durch R.G. vom 22. April 1871 § 2. Das Gesetz sollte am 1. Juli 1872 seine Wirksamkeit verlieren, dieser Termin wurde aber durch R.G. vom 16. Juni 1872, 30. Juni 1873 und 21. Dez. 1874 bis zum 31. Dez. 1875 verlängert.

⁴ Münz-G. 1873 Art. 18.

⁵ R.G., betr. die Ausgabe von Banknoten, vom 21. Dez. 1874. Vgl. auch G. vom 20. Febr. 1906 (R.G.Bl. S. 318), wonach Banknoten in Beträgen von 50 und 20 Mark angefertigt werden dürfen.

⁶ Laband⁴ 3, 129; Koch, Art. Reichsbank, W.¹ 2, 346; Beutler, Die Reichsbank 1909. — Die Reichsbank 1876—1900, 1901; v. Philippovich, Die deutsche Reichsbank im Dienste der Finanzverwaltung des Reichs und der Bundesstaaten, Finanz-Arch. 1886; Lotz, Der Streit um die Verstaatlichung der Reichsbank 1897. — Breit, Bankgesetz 1911.

⁷ Bank-G. §§ 61—65. Vertrag zwischen Preußen und dem Deutschen Reiche über die Abtretung der Preußischen Bank an das Deutsche Reich vom

sein Einschlußkapital und die ihm zustehende Quote des Reservefonds aus der Bank zurückgezogen, die den Privatbeteiligten gehörigen Bankanteilscheine der preußischen Bank sind mit Einwilligung der damaligen Inhaber in Reichsbankanteilscheine umgewandelt, der Rest des Grundkapitals ist durch Zeichnungen aufgebracht worden⁸. Alle Rechte und Pflichten der preußischen Bank sind auf die Reichsbank übergegangen⁹. Die Reichsbank ist eine juristische Person des Privatrechtes¹⁰, also eine vom Reichsfiskus verschiedene vermögensrechtliche Persönlichkeit. Die Schulden der Reichsbank sind demnach nicht Schulden des Reichsfiskus¹¹.

Die Reichsbank entspricht begrifflich den Erfordernissen der Aktiengesellschaft¹². Ihr Grundkapital ist durch Einschüsse von Privaten aufgebracht, es besteht aus 180 Millionen Mark, geteilt in 40 000 Anteile von je 3000 und 60 000 von je 1000 Mark¹³. Die Anteile lauten auf Namen, die Anteilseigner haften persönlich für die Verbindlichkeiten der Reichsbank nicht¹⁴ und erhalten von dem Gewinn derselben eine Dividende¹⁵. Die Reichsbank steht aber nicht unter den gewöhnlichen Grundsätzen über Aktiengesellschaften. Für ihre Rechtsverhältnisse sind nicht die Vorschriften des Handelsgesetzbuches, sondern die des Bankgesetzes und des besonderen Statutes maßgebend¹⁶. Auch in materieller Hinsicht bestehen wesentliche Verschiedenheiten zwischen der Reichsbank und der normalen Gestaltung der Aktiengesellschaft. Diese Abweichungen bestehen namentlich in einer weitgehenden Einwirkung der Reichsorgane auf die Verhältnisse der Reichsbank. Diese Einwirkung zeigt sich in folgenden Beziehungen: 1. Die Gründung der Reichsbank ist nicht durch die Anteilseigner, sondern durch das Reich erfolgt. 2. Das Statut der Reichsbank ist durch eine im Einvernehmen

17/18. Mai 1875. Preuß. G., betr. die Abtretung der Preußischen Bank an das Deutsche Reich, vom 27. März 1875. — Statut der Reichsbank vom 21. Mai 1875, abg. durch V. vom 3. Sept. 1900.

⁸ Bek. d. Reichsk. vom 24. Mai 1875.

⁹ Koch, W.¹ 2, 346.

¹⁰ Bank-G. § 12.

¹¹ Laband⁴ 3, 131.

¹² Laband⁴ 3, 132¹; Zorn 2, 350¹⁰. A. A.: Rosin, Öffentliche Genossenschaft S. 50, der die Reichsbank für eine öffentliche Anstalt mit gewissen korporativen Elementen erklärt, ebenso Gierke, Genossenschaftstheorie und Rechtsprechung S. 913. Dagegen spricht aber der Umstand, daß die Grundlagen der Reichsbank ein Personenverein, die Gesamtheit der Anteilseigner, ist. Noch weniger haltbar erscheint die Ansicht des Reichsgerichts (R.Ziv. 15, 236), daß die Reichsbank „ein verfassungsmäßiges Organ“ des Reiches sei. Da die Reichsbank zweifellos eine vom Reich verschiedene Persönlichkeit ist, so kann sie nicht Organ des Reiches sein.

¹³ Bank-G. § 23, abg. durch G. vom 7. Juni 1899.

¹⁴ Bank-G. § 23, abg. durch G. vom 7. Juni 1899.

¹⁵ Bank-G. § 24.

¹⁶ Bank-G. §§ 12—41. Statut der Reichsbank vom 21. Mai 1875, abg. durch V. vom 3. Sept. 1900. So finden namentlich auch die Bestimmungen des Handelsgesetzbuches über die Eintragung der Aktiengesellschaften in das Handelsregister auf die Reichsbank keine Anwendung. (Bank-G. § 66.)

mit dem Bundesrat erlassene kaiserliche Verordnung festgestellt¹⁷. 3. Die Verwaltung der Reichsbank steht dem Reiche zu. Die obere Leitung liegt in den Händen des Reichskanzlers, in Behinderungsfällen tritt an seine Stelle ein vom Kaiser ernannter Stellvertreter¹⁸. Unter ihm steht das Reichsbankdirektorium als verwaltende, ausführende und die Reichsbank nach außen vertretende Behörde mit kollegialischer Organisation¹⁹. Die Reichsbankbeamten sind Reichsbeamte²⁰. Der Besoldungsetat des Reichsbankdirektoriums wird jährlich durch den Reichshaushaltsetat festgestellt²¹. 4. Dem Reiche steht auch die Aufsicht über die Verwaltung der Reichsbank zu. Sie wird von dem Bankkuratorium ausgeübt, das aus dem Reichskanzler als Vorsitzendem und 4 Mitgliedern besteht, von denen eins der Kaiser, die drei anderen der Bundesrat ernannt²². Die Prüfung der Rechnungen der Reichsbank erfolgt durch den Rechnungshof des Deutschen Reiches²³. Gegenüber diesen, in die Hände von Reichsbehörden gelegten Aufsichts- und Kontrollbefugnissen treten die, welche der Generalversammlung und dem Zentralausschuß der Anteilseigner zustehen, völlig in den Hintergrund. Die Befugnisse der Generalversammlung erstrecken sich nur auf Entgegennahme des Verwaltungsberichtes, Wahl des Zentralausschusses, Zustimmung zur Erhöhung des Grundkapitals und zu Abänderungen des Bankstatutes²⁴. Auch der Zentralausschuß ist im allgemeinen auf die Entgegennahme von Berichten und die Abgabe von Gutachten beschränkt; eine entscheidende Stimme besitzt er nur, wenn Geschäfte mit den Finanzverwaltungen des Deutschen Reiches und der Einzelstaaten unter Bedingungen abgeschlossen werden sollen, die von den allgemein geltenden Bedingungen des Bankverkehrs abweichen²⁵. Eine fortlaufende Kontrolle über die Verwaltung der Reichsbank übt er durch drei, aus der Zahl seiner Mitglieder zu wählende Deputierte aus²⁶. 5. Das Reich hat einen wesentlichen Anteil an dem Gewinne der Reichsbank. Aus dem beim Jahreschlusse sich ergebenden Reingewinne der Reichsbank wird zunächst den Anteilseignern eine ordentliche Dividende von $3\frac{1}{2}\%$ des Grundkapitals

¹⁷ Bank-G. § 40. Stat. vom 21. Mai 1875, abg. durch V. vom 3. Sept. 1900 (R.G.Bl. S. 793).

¹⁸ Bank-G. § 26. Die Behauptung Joels, Annalen 1878 S. 783 u. 793, die Bestimmung des Reichsbankgesetzes sei durch das R.G., betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878 insofern modifiziert worden, als nach ihm die Vertretung des Reichskanzlers nur dem Präsidenten der Reichsbank übertragen werden könne, ist deshalb unzutreffend, weil das R.G. vom 17. März 1878 sich nur auf die Vertretung des Reichskanzlers in der Kontratsignatur bezieht, während die hier in Betracht kommenden Geschäfte zu den eigenen Befugnissen des Reichskanzlers gehören. Übereinstimmend: Hensel, Annalen 1882 S. 41; Zorn 2, 364⁵²; Laband⁴ 3, 134³.

¹⁹ Bank-G. §§ 26 u. 27.

²⁰ Bank-G. § 28.

²¹ Bank-G. § 28.

²² Bank-G. § 25.

²³ Bank-G. § 29.

²⁴ Bank-G. § 30. Stat. § 21.

²⁵ Bank-G. §§ 31—33, 35.

²⁶ Bank-G. § 34.

berechnet und dann von dem verbleibenden Reste den Anteilseignern ein Viertel, der Reichskasse drei Viertel überwiesen; jedoch werden von diesem Reste zehn Hundertstel dem Reservefond zugeschrieben, die je zur Hälfte auf Anteilseigner und Reich entfallen. Erreicht der Reingewinn nicht volle $3\frac{1}{2}\%$ des Grundkapitals, so ist das Fehlende aus dem Reservefond zu ergänzen²⁷.

Die Reichsbank ist kein privates Erwerbsgeschäft, sondern soll den öffentlichen Interessen des Geld- und Kreditverkehrs dienen. Sie hat die Aufgabe, den Geldumlauf im gesamten Reichsgebiete zu regeln, die Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzbarmachung verfügbaren Kapitals zu sorgen²⁸. Mit Rücksicht auf die öffentliche Stellung der Reichsbank ist ihr Geschäftsumfang nach einer zweifachen Richtung hin gesetzlich beschränkt worden. Gewisse Geschäfte sind ihr untersagt, zum Abschluß von andern ist sie verpflichtet. Die Reichsbank darf nur folgende Geschäfte betreiben, d. h. gewerbsmäßig abschließen: 1. Ankauf und Verkauf von Gold und Silber in Barren und Münzen, 2. Ankauf, Verkauf und Diskontierung gewisser Wechsel, Schecks und Schuldverschreibungen, 3. Gewährung von zinsbaren Darlehen gegen gesetzlich bestimmte Pfänder (Lombardverkehr), 4. Besorgung von Inkassos und Leistung von Zahlungen, Ankauf und Verkauf von Effekten und Edelmetallen, 5. Annahme von verzinslichen und unverzinslichen Geldern, Annahme von Wertgegenständen in Verwahrung und Verwaltung²⁹. Auch Geschäfte, die außerhalb dieses Bereiches liegen, sind, wenn sie von der Reichsbank abgeschlossen werden, rechtsgültig und wirksam³⁰; der Beamte, der sie gewerbsmäßig abschließt, macht sich aber disziplinarisch und privatrechtlich verantwortlich. Die Reichsbank ist verpflichtet, Barrengold zum festen Satze von 1392 Mark für das Pfund fein gegen ihre Noten umzutauschen³¹. Die Reichsbank ist verpflichtet, die Geschäfte der Reichshauptkasse unentgeltlich zu besorgen. Sie ist berechtigt, entsprechende Kassengeschäfte für die Bundesstaaten zu übernehmen³². Um die Reichsbank in Stand zu setzen, ihre Aufgabe für ganz Deutschland zu erfüllen, ist ihr die Befugnis beigelegt, im Reichsgebiete Zweiganstalten zu errichten; sie kann zur Errichtung solcher Zweiganstalten durch Beschluß des Bundesrats angehalten werden³³. Die öffentliche Stellung der Reichsbank zeigt

²⁷ Bank-G. § 24, abg. durch G. vom 1. Juni 1909 Art. 1 unter Aufhebung der Bestimmungen des G. vom 18. Dez. 1889.

²⁸ Bank-G. § 12.

²⁹ Bank-G. §§ 13, 15. Nähere Vorschriften enthalten die allgemeinen Bestimmungen über den Geschäftsverkehr mit der Reichsbank, ausgegeben im Juli 1880, im Auszug abgedr. bei Koch, Münzgesetzgebung. Anhang A.

³⁰ Laband⁴ 3, 140.

³¹ Bank-G. § 14.

³² Bank-G. § 22, abg. durch G. vom 1. Juni 1909 Art. 7.

³³ Bank-G. §§ 12, 36, 37. Die Zweiganstalten sind Reichsbankhauptstellen, Reichsbankstellen und Reichsbanknebenstellen. Ein Verzeichnis der Zweiganstalten der Reichsbank enthält das Handbuch für das Deutsche Reich. Bei den Reichsbankhauptstellen wird, falls sich daselbst eine hinreichende Zahl geeigneter Anteilseigner vorfindet, ein Bezirksausschuß gebildet, der für die

sich auch in den Privilegien, die ihr in bezug auf die Veräußerung von Pfändern und die Besteuerung eingeräumt sind³⁴, sowie in der Verpflichtung der bei der Verwaltung der Bank beschäftigten Personen zur Bewahrung des Bankgeheimnisses³⁵.

Die Befugnis der Reichsbank zur Notenausgabe beruht auf unmittelbarer reichsgesetzlicher Ermächtigung. Die Noten der Reichsbank sind gesetzliches Zahlungsmittel³⁶.

Die Reichsbank war zunächst bis zum 1. Jan. 1891 errichtet. Nach Ablauf dieser Zeit hat das Reich die Bank in der bisherigen Form weiter bestehen lassen. Es ist jedoch befugt, von 10 zu 10 Jahren nach vorausgegangener einjähriger Ankündigung entweder die Reichsbank aufzuheben und die Grundstücke gegen Erstattung des Buchwertes³⁷ zu erwerben oder die sämtlichen Anteile der Reichsbank zum Nennwerte zu erwerben. Beide Maßregeln erfordern eine, im Einvernehmen mit dem Bundesrat zu erlassende kaiserliche Anordnung. Der Reservefond geht in beiden Fällen zur Hälfte an die Anteilseigner, zur andern Hälfte an das Reich über³⁸. Zum Fortbestehen der Bank über die betreffenden Termine hinaus ist die Zustimmung des Reichstages einzuholen.

II. Die Privatnotenbanken haben den Charakter von Aktiengesellschaften. Ihre Organisation ist durch die Vorschriften des Handelsgesetzbuches und die besonderen Bestimmungen der Statuten geregelt. Ihr Recht der Notenausgabe beruht auf Privilegien, die ihnen vor Erlaß des Reichsbankgesetzes durch die Landesregierungen erteilt sind. Durch das Reichsbankgesetz ist die Befugnis zur Erteilung von Notenprivilegien den Landesregierungen entzogen und der Reichsgesetzgebung vorbehalten worden³⁹. Die Reichsgesetzgebung hat von dieser Berechtigung bisher keinen Gebrauch gemacht. Es besteht auch, da die Bankpolitik des Reiches nicht auf die Vermehrung, sondern auf Verminderung der Notenprivilegien hinausgeht, keinerlei Wahrscheinlichkeit, daß künftig davon

Reichsbankhauptstelle ähnliche Funktionen hat, wie der Zentralausschuß für die Reichshauptbank. (Bank-G. §§ 36, 37).

³⁴ Bank-G. §§ 20—21, §§ 20 a und b sind eingeschoben durch G. vom 1. Juni 1909 Art. 6.

³⁵ Bank-G. §§ 33 u. 39.

³⁶ Bank-G. § 16. G. vom 1. Juni 1909 Art. 3 zu Bank-G. § 2.

³⁷ Vgl. Koch, Münzgesetzgebung zu § 41 Anm. 140.

³⁸ Bank-G. § 41.

³⁹ Bank-G. § 1. Nur die bayrische Regierung war in § 47 des R.B.G. für berechtigt erklärt worden, die Befugnis zur Ausgabe von Banknoten bis zum Höchstbetrage von 70 Millionen Mark für die in Bayern bestehende Notenbank zu erweitern oder die Befugnis einer anderen Bank, die sich den beschränkenden Vorschriften des Reichsbankgesetzes unterwarf, zu erteilen. In Ausführung dieser Bestimmung hat die bayrische Regierung, nachdem die bayrische Hypotheken- und Wechselbank auf das ihr zustehende Recht der Notenausgabe durch Vertrag vom 20. März 1875 verzichtet hatte, die Befugnis zur Notenausgabe der von dieser begründeten bayrischen Privatnotenbank übertragen. Bayr. G. vom 15. April 1875. Vgl. Laband⁴ 3, 148⁵; R.St.R.⁶ § 29, 2; Durch § 795 B.G.B. ist hieran nichts geändert worden.

Gebrauch gemacht werden wird. Die unbefugte Ausgabe von Banknoten wird mit einer Geldstrafe bestraft, die dem zehnfachen Betrage der ausgegebenen Wertzeichen gleichkommt, mindestens aber 5000 Mark beträgt⁴⁰.

Die von den Landesregierungen erteilten Privilegien ermächtigten die Banken nur zum Geschäftsbetrieb und zur Notenausgabe in dem betreffenden Lande. Wurden sie auch in anderen deutschen Staaten zugelassen, so geschah dies nicht durch einen rechtlichen Anspruch, sondern durch tatsächliche Duldung. Das Reichsbankgesetz hat nun die Wirksamkeit dieser Banken auf den ihnen rechtlich zustehenden Geschäftsbereich eingeschränkt, indem es bestimmt: 1. daß sie außerhalb des Staates, von dem sie die Befugnis zur Notenausgabe erhalten haben, weder Bankgeschäfte betreiben, noch sich als Gesellschafter an Bankhäusern beteiligen⁴¹, und 2. daß ihre Noten außerhalb desselben zu Zahlungen nicht gebraucht werden dürfen⁴². Von diesen Beschränkungen sind jedoch die Banken befreit, die sich gewissen reichsgesetzlichen Vorschriften unterwerfen.

Die Noten der Privatnotenbanken dürfen im ganzen Reichsgebiet zur Zahlung verwendet werden, wenn sie folgende Bedingungen erfüllen: 1. ihre Betriebsmittel nur zu den Geschäften verwenden, zu denen auch die Betriebsmittel der Reichsbank verwendet werden dürfen, 2. von dem über $4\frac{1}{2}\%$ des Grundkapitals sich ergebenden Reingewinn jährlich mindestens 20% zur Ansammlung eines Reservefonds zurücklegen, bis er ein Viertel des Grundkapitals beträgt, 3. gewisse später zu erwähnende Vorschriften über die Notendeckung beobachten, 4. ihre Noten bei einer vom Bundesrat zu genehmigenden Stelle in Berlin oder Frankfurt einlösen, 5. die Noten aller deutschen Banken, deren Umlauf im gesamten Reichsgebiete gestattet ist, an ihrem Sitze, sowie bei den Zweiganstalten, die in Städten von mehr als 80 000 Einwohnern ihren Sitz haben, zu ihrem vollen Nennwerte in Zahlung nehmen, 6. auf jedes Widerspruchsrecht verzichten, das ihnen gegen die Erteilung der Befugnis zur Ausgabe von Banknoten an andere Banken oder gegen die Aufhebung einer Verpflichtung der Landesregierung, ihre Noten an den öffentlichen Kassen statt baren Geldes in Zahlung zu nehmen, zusteht, 7. einwilligen, daß ihnen die Befugnis zur Ausgabe von Banknoten zu den Terminen, zu denen eine Aufhebung der Reichsbanknoten zulässig ist, durch Beschluß des Bundesrates oder der Landesregierungen nach vorheriger einjähriger Kündigung ohne Entschädigung entzogen werden kann. — Banken, die diesen Erfordernissen genügen, kann der Betrieb von Bankgeschäften durch Zweiganstalten außerhalb des betreffenden Staates vom Bundesrate auf Antrag der Landesregierung des Ortes, an dem diese Errichtung erfolgen soll, gestattet werden⁴³.

⁴⁰ Bank-G. § 55.

⁴¹ Bank-G. § 42. Strafbest. in § 58.

⁴² Bank-G. § 43. Strafbest. in § 56.

⁴³ Bank-G. §§ 44, 45.

Banken, die bis zum 1. Januar 1876 nachgewiesen haben, daß der Betrag der ihnen gestatteten Notenausgabe auf den am 1. Januar 1874 eingezahlten Betrag des Grundkapitals eingeschränkt ist, sind noch günstiger gestellt. Sie brauchen: 1. keinen Reservefond anzusammeln, haben 2. das Recht, im gesamten Reichsgebiete durch Zweiganstalten und Agenturen Bankgeschäfte zu betreiben, und es kann ihnen 3. der Betrieb gewisser, durch die vorher erwähnten Bestimmungen ausgeschlossener Kreditgeschäfte, soweit sie bisher von ihnen abgeschlossen wurden, durch den Bundesrat zeitweilig und widerruflich gestattet werden⁴⁴.

Infolge dieser Bestimmungen haben sich die Verhältnisse der Privatnotenbanken folgendermaßen gestaltet: Von den 32 Privatnotenbanken haben 24 auf das Recht der Notenausgabe verzichtet⁴⁵, 7 haben sich den Beschränkungen des Reichsbankgesetzes unterworfen und dadurch für ihre Noten die Umlauffähigkeit im ganzen Reichsgebiete erlangt⁴⁶. Nur eine einzige Privatnotenbank, die braunschweigische, hat sich bei den Bestimmungen ihrer Konzession beruhigt; ihre Noten dürfen daher nur im Gebiete des braunschweigischen Staates zu Zahlungen benutzt werden und ihr ist die Möglichkeit entzogen, im übrigen Reichsgebiete durch Zweiganstalten Bankgeschäfte zu betreiben.

Die Privatnotenbanken sind sämtlich einer staatlichen Aufsicht unterworfen. Für die Aufsichtsrechte der Landesregierungen sind die Bestimmungen der Konzessionsurkunden und Statuten maßgebend. Außerdem ist durch das Reichsbankgesetz eine zweifache Aufsicht des Reiches über die Privatnotenbanken eingeführt worden, indem 1. jede Änderung der Grundgesetze einer Bank, sofern sie das Grundkapital, den Reservefond, den Geschäftskreis, die Deckung der auszugebenden Noten oder die Dauer der Befugnis zur Notenausgabe zum Gegenstande hat, zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrats bedarf⁴⁷, 2. der Reichskanzler befugt ist, sich jederzeit durch Einsichtnahme der Bücher, Geschäftslokale und Kassenbestände von den Verhältnissen der Bank Kenntnis zu verschaffen⁴⁸.

Die Befugnis der Privatnotenbanken zur Ausgabe von Banknoten erlischt: 1. durch Ablauf der Zeit, für die sie erteilt ist, 2. durch Verzicht, 3. im Fall des Konkurses durch Eröffnung des Verfahrens gegen die Bank⁴⁹, 4. durch Entziehung durch richterliches Urteil. Eine solche wird auf Klage des Reichskanzlers oder der Regierung des Bundesstaates, in dem die Bank ihren Sitz hat, ausgesprochen: a) bei Überschreitung der zulässigen Höhe des Notenumlaufes oder Verletzung der Vorschriften über die Notendeckung, b) beim Betrieb von Geschäften oder Vertrieb von Noten außerhalb

⁴⁴ Bank-G. § 44.

⁴⁵ Bek. d. Reichsk. vom 1. April und 23. Juli 1876, 13. Okt. 1877, 25. Juli 1886, März 1887, 16. Juli und 20. Okt. 1889, 9. Mai 1890, 14. Jan. 1891.

⁴⁶ Bek. d. Reichsk. vom 29. Dez. 1875 und 7. Jan. 1876.

⁴⁷ Bank-G. § 47.

⁴⁸ Bank-G. § 48.

⁴⁹ Bank-G. § 49 Nr. 1–3.

des Bundesstaates, auf den der Geschäftsbetrieb der Bank beschränkt ist, c) bei Nichteinlösung präsentierter Noten, d) bei Verminderung des Grundkapitals um ein Drittel⁵⁰. 5. Durch Verfügung der Landesregierung nach Maßgabe der Statuten und Privilegien, 6. durch Kündigung. Diese Kündigung konnte gegenüber den Banken, deren Noten die Umlauffähigkeit im ganzen Reichsgebiet besitzen, durch den Bundesrat zum 1. Januar 1891 und kann von da an weiter von 10 zu 10 Jahren erfolgen⁵¹. Sie tritt aber, wenn die Statuten oder Privilegien dies gestatten, schon früher und zwar zu dem frühesten zulässigen Termine, unmittelbar kraft Gesetzes ein. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht nur zugunsten der Banken, die den zulässigen Betrag ihres Grundkapitals beschränken⁵². Für die Banken, deren Noten die Umlauffähigkeit im ganzen Reichsgebiete nicht besitzen, soll zwar nach dem Reichsbankgesetz die Aufkündigung ebenfalls zu dem frühesten zulässigen Termine kraft Gesetzes erfolgen, die Bestimmung findet aber auf die einzige Bank dieser Art, die noch besteht, die braunschweigische, keine Anwendung, weil ihr gegenüber eine Kündigungsbefugnis nicht besteht, sie vielmehr ein erst im Jahre 1952 ablaufendes Privileg besitzt.

III. Den deutschen Notenbanken sind im Interesse der Solidität ihrer Operationen durch das Reichsbankgesetz gesetzliche Beschränkungen auferlegt worden. Diese Beschränkungen bestehen für die Reichsbank und für die Privatnotenbanken. Sie haben den allgemeinen Geschäftsbetrieb der genannten Institute und das spezielle Recht der Banknotenausgabe zum Gegenstande.

1. Unter den Beschränkungen, welche den allgemeinen Geschäftsbetrieb der Notenbanken zum Gegenstande haben, ist zunächst zu erwähnen das Verbot, Wechsel zu akzeptieren, Waren oder kurshabende Papiere für eigene oder für fremde Rechnung auf Zeit zu kaufen oder zu verkaufen oder für die Erfüllung solcher Kaufs- oder Verkaufsgeschäfte Bürgschaft zu übernehmen⁵³. Nicht bloß der gewerbsmäßige, sondern jeder Abschluß von Geschäften dieser Art ist den Notenbanken untersagt. Die Vorstandsmitglieder einer Bank, welche dem Verbote zuwiderhandeln, werden mit Geldstrafe bis zu 5000 Mark bestraft⁵⁴. Gegen Reichsbankbeamte kann natürlich außerdem noch im Wege des Disziplinarverfahrens eingeschritten werden. Die angeführten Geschäfte sind jedoch, wenn sie trotz des entgegenstehenden Verbotes abgeschlossen werden, zivilrechtlich nicht für ungültig zu achten⁵⁵.

⁵⁰ Bank-G. §§ 49 Nr. 4, 50–53; G. vom 7. Juni 1899 Art. 7 § 3.

⁵¹ Bank-G. § 44. Der Bundesrat wird jedoch nach dem Bank-G. von der Kündigungsbefugnis nur Gebrauch machen, um eine einheitlichere Regelung des Notenwesens herbeizuführen oder, wenn eine Notenbank den Bestimmungen des Reichsbankgesetzes zuwider gehandelt hat.

⁵² Bank-G. § 46.

⁵³ Bank-G. § 7.

⁵⁴ Bank-G. § 58.

⁵⁵ Dieser Satz muß deshalb aufgestellt werden, weil das Reichsbankgesetz nur die öffentlichrechtlichen Verhältnisse der Notenbanken, nicht ihren privaten Rechtszustand zu regeln beabsichtigt. Es kann auch nicht eingewendet werden,

Die Notenbanken sind ferner verpflichtet, viermal im Monat den Stand ihrer Aktiva und Passiva und spätestens drei Monate nach dem Schluß des Geschäftsjahres eine genaue Bilanz durch den Reichsanzeiger auf ihre Kosten zu veröffentlichen⁵⁶. Die wissentlich unwahre Darstellung oder Verschleierung der Verhältnisse der Bank bei Gelegenheit dieser Veröffentlichungen wird an den Vorstandsmitgliedern mit Gefängnis bis zu drei Monaten bestraft⁵⁷. Dagegen ist weder die fahrlässige unrichtige Darstellung der Bankverhältnisse noch auch die Unterlassung der Veröffentlichung mit Strafe bedroht.

2. Die gesetzlichen Vorschriften über die Banknoten beziehen sich auf ihre Beschaffenheit und auf ihren Betrag.

A. In Beziehung auf die Beschaffenheit besteht eine doppelte Beschränkung. Die Banknoten müssen auf Beträge von 100, 200, 500 und 1000 Mark oder von einem Vielfachen von 1000 Mark lauten⁵⁸. Solche Banknoten, die in beschädigtem oder beschmutztem Zustande zur Bank zurückkehren, dürfen nicht wieder ausgegeben werden⁵⁹. Strafbestimmungen zur Aufrechterhaltung dieser Verbote sind im Reichsbankgesetz nicht enthalten, beschädigte und beschmutzte Banknoten können aber durch Anordnung des Bundesrates aufgerufen, d. h. aus dem Verkehr gezogen werden⁶⁰.

B. Die Beschränkungen der Höhe der Notenausgabe bezwecken entweder den Betrag der auszugebenden Noten überhaupt durch Festsetzung einer festen Maximalsumme oder durch Begrenzung im Verhältnis zum Grundkapital abzugrenzen. Derartige Beschränkungen bestehen für die Reichsbank überhaupt nicht; soweit sie für Privatnotenbanken bestehen, beruhen sie auf landesrechtlichen und statutarischen Vorschriften. Das Bankgesetz gewährt den Banken nur gewisse Vorteile, wenn sie aus eigener Entschließung die Notenausgabe auf den Betrag ihres Grundkapitals einschränken⁶¹. Die unbefugte Ausgabe von Banknoten über das einer Bank gestattete Notenmaximum hinaus ist reichsgesetzlich mit Strafe bedroht und kann zur Entziehung des Notenprivilegs durch richterliches Urteil führen⁶².

Oder die Beschränkungen verfolgen den Zweck, dem Betrage der ungedeckten Noten, welche den bei der Bank vorhandenen Barvorrat übersteigen, Grenzen zu ziehen. Diese Beschränkungen

daß die angegebenen Geschäfte unerlaubt und deshalb nach anerkannten zivilrechtlichen Grundsätzen nichtig seien; denn der Grundsatz von der Nichtigkeit der unerlaubten Rechtsgeschäfte bezieht sich nur auf solche Rechtsgeschäfte, die einen an und für sich unerlaubten Inhalt haben. Hier handelt es sich dagegen um Rechtsgeschäfte, die einen im allgemeinen völlig erlaubten Inhalt besitzen und nur bestimmten Rechtssubjekten untersagt sind. Vgl. die Verh. in d. Reichstagsitzung vom 26. Jan. 1875 (Sten. Ber. S. 1315 ff.).

⁵⁶ Bank-G. § 8.

⁵⁷ Bank-G. § 59 Nr. 1.

⁵⁸ Bank-G. § 3.

⁵⁹ Bank-G. § 5.

⁶⁰ Bank-G. § 6.

⁶¹ Bank-G. §§ 44, 46.

⁶² Bank-G. §§ 50, 59 Nr. 3.

sind durch das Bankgesetz geregelt. Da die Bedürfnisse des Verkehrs nach Umlaufmitteln wechseln, sucht das Gesetz die Beschränkung der ungedeckten Noten nicht durch feste Sätze, sondern durch Maßregeln herbeizuführen, die ihren Betrag nur indirekt beeinflussen. Diese Maßregeln sind:

a) Die Notenbesteuerung. Jeder deutschen Notenbank ist ein steuerfreier Betrag von ungedeckten Noten zugewiesen. Bei der Berechnung dieses Betrages wird als Barvorrat betrachtet der in den Kassen der Bank befindliche Betrag an kursfähigem deutschem Gelde, Reichskassenscheinen, Noten anderer deutscher Banken und an Gold in Barren oder ausländischen Münzen, das Pfund fein zu 1392 Mark gerechnet. Der steuerfreie Betrag der Noten ist durch das Bankgesetz auf 385,000,000 Mark bestimmt, wovon 250,000,000 Mark auf die Reichsbank, 135,000,000 Mark auf die Privatnotenbanken fallen⁶³. Erlischt die Befugnis einer Bank zur Notenausgabe, so wächst der ihr zustehende Anteil der Reichsbank zu, die außerdem berechtigt ist, mit anderen deutschen Notenbanken Verträge über deren Verzichtleistung auf das Recht der Notenausgabe abzuschließen⁶⁴. Durch die Verzichtleistung mehrerer Banken auf die Befugnis zur Notenenmission hat sich das Verhältnis jetzt so gestaltet, daß der Reichsbank ein steuerfreier Notenbetrag von 470 Millionen Mark⁶⁵, den übrigen Notenbanken also ein solcher von 71,6 Millionen Mark zusteht. Von den emittierten Noten, welche den zugewiesenen Betrag übersteigen, haben die Banken eine Steuer von jährlich 5% zu entrichten. Zum Zweck der Feststellung dieser Steuer hat jede Bank viermal im Monat eine Aufstellung des Barvorrates und der emittierten Noten an die Aufsichtsbehörde einzureichen. Die Vorstände einer Bank, die durch unrichtige Aufstellung dieser Nachweisungen den steuerpflichtigen Notenumlauf zu gering angeben, werden mit einer Geldstrafe bestraft, welche dem Zehnfachen der hinterzogenen Steuer gleichsteht, mindestens aber fünfhundert Mark beträgt⁶⁶. Gegen Reichsbankbeamte kann außerdem disziplinarisch eingeschritten werden.

b) Die Grundsätze über die Notendeckung. Diese gelten nur für die Reichsbank und die Privatnotenbanken, deren Noten die Umlaufsfähigkeit im ganzen deutschen Reichsgebiete besitzen. Die angegebenen Banken müssen ein Drittel des Betrages ihrer in Umlauf befindlichen Noten in bar, den Rest in diskontierten Wechseln in ihren Kassen als Deckung bereit halten. Als Barvorrat wird in diesem Falle nur kursfähiges deutsches Geld, Reichskassenscheine und Gold in Barren oder ausländischen Münzen, das Pfund fein zu 1392 Mark gerechnet, angesehen. Die Wechsel müssen eine Verfallzeit von drei Monaten haben und aus ihnen in der Regel drei, mindestens aber zwei als zahlungsfähig bekannte Verpflichtete

⁶³ Bank-G. § 9 und Anlage.

⁶⁴ Bek. d. Reichsk. vom 5. Juni 1902. Nicht verzichtet haben die Bayer. Notenbank, die Sächs. Bank zu Dresden, die Württ. Notenbank, die Badische Bank, die Braunschw. Bank.

⁶⁵ Bank-G. §§ 9, 10.

⁶⁶ Bank-G. §§ 59 Nr. 2.

verhaftet sein⁶⁷. Aus den Schecks müssen mindestens zwei als zahlungsfähig bekannte Verpflichtete haften⁶⁸. Die Bestimmungen über die Notendeckung haben den Zweck, die Notenausgabe zu beschränken und die sofortige Einlösung der Noten zu sichern. Sie sind öffentlich rechtlicher Natur; eine privatrechtliche Bedeutung besitzen sie nicht, insbesondere findet keine juristische Haftung der Deckung für die Notenforderung statt. Bei den Privatnotenbanken kann die Verletzung der Vorschriften über die Notendeckung mit Entziehung der Befugnis zur Notenausgabe bestraft werden⁶⁹, während ihre Aufrechterhaltung bei der Reichsbank nur durch die Verantwortlichkeit der Beamten gesichert ist.

IV. Nur die Noten der Reichsbank sind seit dem 1. Januar 1910 gesetzliches Zahlungsmittel, die übrigen deutschen Banknoten sind es nicht, sie sind also nicht Geld im juristischen, sondern nur Geld im wirtschaftlichen Sinne. Sie haben den Charakter von auf den Inhaber lautenden Schuldverschreibungen der Bank⁷⁰, stehen also im allgemeinen unter den Grundsätzen über Inhaberpapiere. Dieser Charakter der Banknoten zeigt sich in folgenden Bestimmungen:

1. Die deutschen Banknoten dürfen von jedermann in Zahlung gegeben und genommen werden und zwar im Gebiete des gesamten Deutschen Reiches. Eine Ausnahme machen nur die Noten der Braunschweiger Bank, deren Umlaufsfähigkeit sich auf das Gebiet des braunschweigischen Staates beschränkt⁷¹. Aber niemand ist verpflichtet, Banknoten, abgesehen von den Noten der Reichsbank, in Zahlung zu nehmen⁷². Eine solche Verpflichtung kann auch für Staatskassen durch Landesgesetz nicht begründet werden⁷³. Dagegen bleibt der Reichsfinanzverwaltung und den Finanzverwaltungen der Einzelstaaten unbenommen, die ihnen unterstellten Kassen zur Annahme von Banknoten zu ermächtigen⁷⁴. Von dem Grundsatz, daß niemand verpflichtet ist, Banknoten in Zahlung zu nehmen, bestehen zwei Ausnahmen: a) für die betreffende Bank selbst und deren Zweiganstalten⁷⁵; b) in bezug auf Noten, die Umlaufsfähigkeit im ganzen Reiche besitzen, für alle Banken, deren Noten die gleiche Umlaufsfähigkeit haben, vorausgesetzt, daß die Bank, welche die Noten ausgegeben hat, ihrer Einlösungspflicht pünktlich nachkommt⁷⁶. Diese Banken würden sich durch Zurückweisung einer ihnen in Banknoten der betreffenden Art angebotenen Zahlung in mora accipiendi versetzen.

2. Die Banken sind verpflichtet, die von ihnen ausgegebenen

⁶⁷ Bank-G. §§ 17, 44 Nr. 3.

⁶⁸ Bank-G. §§ 17; G. vom 1. Juni 1909 Art. 5.

⁶⁹ Bank-G. § 50.

⁷⁰ Laband⁴ 3, 145; Gierke 2, 99.

⁷¹ Vgl. II.

⁷² Bank-G. § 2.

⁷³ Bank-G. § 2.

⁷⁴ Vgl. Motive zu § 2 des Reg. Entw. (Sten. Ber. S. 656).

⁷⁵ Bank-G. §§ 4, 18.

⁷⁶ Bank-G. §§ 19, 44 Nr. 5. Die weitere Benutzung dieser Noten zu Zahlungen unterliegt wesentlichen Einschränkungen. Bank-G. § 44 Nr. 5.

Noten auf Präsentation zum vollen Nennwerte einzulösen⁷⁷. Die Reichsbank muß dieser Verpflichtung bei ihrer Hauptkasse stets nachkommen, bei ihren Zweiganstalten, soweit es deren Barbestände und Geldbedürfnisse gestatten⁷⁸, die Privatnotenbanken bei ihrer Hauptkasse, bei anderen durch die Statuten bestimmten Einlösungsstellen⁷⁹ und, wenn ihre Noten im ganzen Reich Umlaufsfähigkeit besitzen, bei einer von der Bank zu bestimmenden, vom Bundesrat zu genehmigenden Stelle in Berlin oder Frankfurt am Main⁸⁰. Die Einlösungspflicht ist eine privatrechtliche Verbindlichkeit; sie kann im Wege der Klage erzwungen und wegen ihrer Nichterfüllung ein Schadenersatz in Anspruch genommen werden. Privatnotenbanken, welche der Verpflichtung zur Einlösung nicht nachkommen, kann die Befugnis zur Notenemission durch richterliches Urteil entzogen werden⁸¹.

Die Banknoten fungieren aber, wenn sie auch den rechtlichen Charakter von Schuldscheinen (Inhaberpapieren) besitzen, tatsächlich doch als Zahlungsmittel. Hieraus erklärt sich, daß für sie die Grundsätze über Inhaberpapiere nicht unbedingt maßgebend sind, sondern in einzelnen Beziehungen Abweichungen bestehen. So ist namentlich die Amortisation der Banknoten ausgeschlossen, die Banken sind nach dem Bankgesetz nicht verpflichtet, für vernichtete und verlorene Noten Ersatz zu leisten⁸². Dagegen gelten in bezug auf die Vindikation der Banknoten die gewöhnlichen Grundsätze über Vindikation von Inhaberpapieren, soweit nicht landesgesetzlich oder statutarisch abweichende Vorschriften bestehen.

Den Noten kann der Charakter eines tatsächlichen Zahlungsmittels entzogen werden durch Aufruf und Einziehung, d. h. durch öffentliche Aufforderung, sie binnen einer bestimmten Frist zur Einlösung zu präsentieren⁸³. Aufruf und Einziehung kann nur auf Anordnung oder mit Genehmigung des Bundesrates stattfinden. Die Anordnung erfolgt, wenn ein größerer Teil der Noten sich in beschädigtem oder beschmutztem Zustande befindet oder wenn die Bank die Befugnis zur Notenausgabe verloren hat. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn Nachahmungen der aufzurufenden Noten in Verkehr gebracht sind. Die Rechtswirkungen des Aufrufes und der Einziehung sind, daß nach Ablauf der betreffenden Frist: 1. die Verpflichtung der betreffenden Bank zur Einlösung nur noch in be-

⁷⁷ Bank-G. § 4. Die Einlösungspflicht erstreckt sich auch auf beschädigte Noten, wenn der Inhaber einen Teil der Note präsentiert, der größer ist als die Hälfte, oder bei Präsentation eines kleineren Teiles den Nachweis führt, daß der Rest vernichtet ist.

⁷⁸ Bank-G. § 18, abg. durch G. vom 1. Juni 1909 Art. 4. I. — Obwohl die Noten der Reichsbank gesetzliches Zahlungsmittel sind, ist die Reichsbank verpflichtet, sie gegen „deutsche Goldmünze einzulösen“, sie sind demnach (vgl. Laband, Reichsstaatsrecht⁶ S. 264^b) Schuldurkunden der Reichsbank, kein wirkliches Papiergeld im strengen Sinne, sondern Geldsurrogate.

⁷⁹ Bank-G. § 50 Nr. 3a, c.

⁸⁰ Bank-G. §§ 44 Nr. 4, 50 Nr. 3b.

⁸¹ Bank-G. § 50.

⁸² Bank-G. § 4.

⁸³ Bank-G. § 6.

schränkter Weise besteht; die näheren Bestimmungen darüber erläßt der Bundesrat; 2. die Pflicht anderer Banken, die Noten in Zahlung zu nehmen, aufhört.

Ausländische Banknoten sind im Gebiete des Deutschen Reiches ebenfalls erlaubtes Zahlungsmittel; sie dürfen aber nicht auf Reichswährung lauten⁸⁴. Die Verwendung von auf Reichswährung lautenden ausländischen Banknoten zu Zahlungen wird mit Geldstrafe von 50 bis zu 5000 Mark und, wenn sie gewerbsmäßig betrieben wird, mit Gefängnis bis zu einem Jahre bestraft⁸⁵.

3. Einzelne deutsche Staaten hatten nicht nur selbst Papiergeld ausgegeben, sondern auch Gemeinden und Privatkorporationen die Ausgabe von Papiergeld gestattet. Dieses Papiergeld war ausnahmslos Papiergeld im wirtschaftlichen, nicht Papiergeld im rechtlichen Sinne. Bei Gelegenheit der Regelung des Münz-, Papiergeld- und Banknotenwesens im Reiche sind auch über das Korporationspapiergeld reichsgesetzliche Vorschriften erlassen worden⁸⁶.

Ausländisches Korporationsgeld steht unter den für ausländische Banknoten geltenden Grundsätzen⁸⁷.

B. Kredit¹.

§ 85.

Die Kreditgeschäfte stehen als eine Gattung vermögensrechtlicher Geschäfte zunächst unter den Regeln des Privatrechtes. Die Tätigkeit der Verwaltung erstreckt sich nur auf eine engere Gruppe derselben. Der Kredit dient namentlich dazu, Kapitalisten die Anlegung ihrer Kapitalien, kapitalbedürftigen Personen die Aufnahme von Kapitalien zu ermöglichen. Die Geschäfte zur Realisierung dieses Zweckes bezeichnet man als eigentliche Kreditgeschäfte, ihre Hauptart ist das zinsbare Darlehn.

Die Beschaffung und Ausleihung solcher Kapitalien kann durch direkte Verhandlungen zwischen den kapitalbedürftigen und kapitalbesitzenden Personen oder durch Vermittlung von anderen Personen oder besonderen Anstalten erfolgen. Solange die Verhandlung direkt zwischen Schuldner und Gläubiger stattfindet, bleibt sie auf dem Boden des Privatrechtes und ist nicht Gegenstand der Verwaltungstätigkeit. Die Emission von Schuldkunden, die auf den Inhaber lauten, wird von der Genehmigung der Verwaltung abhängig gemacht². Zur Vermittlung zwischen

⁸⁴ Bank-G. § 11.

⁸⁵ Bank-G. § 57.

⁸⁶ In Betracht kamen zuletzt nur noch die Noten der landständischen Bank in Bautzen, die den Charakter von kommunalständischem Papiergeld besaßen. Die Einziehung dieser Noten erfolgte durch Bek. vom 17. Aug. 1903. (R.G.Bl. S. 270.)

⁸⁷ Bank-G. §§ 11, 57.

¹ Loening S. 634; Lexis, Art. Kredit, H. d. St. ³ 6, 220.

² B.G.B. §§ 793 ff.

Kapitalisten und kapitalbedürftigen Personen errichtet die Verwaltung selbst Anstalten und überwacht die Privatpersonen und Privat-anstalten, die eine derartige Vermittlung betreiben³.

Der Kredit ist Personal- oder Realkredit. Personalkredit wird dem Schuldner lediglich mit Rücksicht auf die Gesamtheit seiner persönlichen Verhältnisse ohne Sicherstellung des Gläubigers durch ein besonderes Gut gewährt, beim Realkredit ist die Realisierung der Forderung des Gläubigers durch Verpfändung eines bestimmten Gutes gesichert. Je nachdem dieses Gut ein Grundstück oder eine bewegliche Sache ist, unterscheidet man Immobiliarkredit und Mobiliarkredit. Personalkredit und Mobiliarkredit haben insofern nahe Berührungen, als die Beschaffung und Vermittlung beider in der Regel durch dieselben Personen und Anstalten erfolgt, während für den Immobiliarkredit besondere Anstalten bestehen.

I. Immobiliarkreditanstalten⁴. 1. Kreditvereine⁵. Sie bestehen aus Grundbesitzern einer bestimmten Klasse. Ihre Rechtsverhältnisse sind durch besondere Statuten geregelt. Der Beitritt ist jedem Grundbesitzer, der den statutenmäßigen Erforder-

³ Rechtsentwicklung: Die staatliche Fürsorge für den Immobiliarkredit beginnt in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Nach Beendigung des Siebenjährigen Krieges war der Kredit des schlesischen Grundbesitzes so sehr erschüttert, daß es schwer hielt, selbst gegen gute Hypotheken Kapitalien zu beschaffen. Dies veranlaßte die schlesischen Rittergutsbesitzer im Jahre 1770, unter staatlicher Leitung zu einer Vereinigung, der sog. Landschaft, zusammenzutreten, die sich die Aufgabe stellte, Kapitalien aufzunehmen und die Güter der einzelnen Mitglieder zu beleihen. Da diese Einrichtung sich als praktisch erwies, so verbreitete sie sich bald nach anderen Ländern und Provinzen: es entstanden 1777 die kur- und neumärkische Landschaft, 1781 die pommersche Landschaft und der Lüneburger Kreditverein, 1787 die westpreußische, 1788 die ostpreußische Landschaft. Weitere derartige Vereinigungen bildeten sich im Laufe des 19. Jahrhunderts. Die Verbesserung der landwirtschaftlichen Betriebsmethoden, die Bodenmeliorationen, die Ablösung der bäuerlichen Lasten ließen in weiten Kreisen der landwirtschaftlichen Bevölkerung das Bedürfnis nach Kapitalien hervortreten. Da die älteren Vereinigungen meist nur auf einen engeren Kreis von Grundbesitzern, Rittergutsbesitzer und größere Grundbesitzer, beschränkt waren, so stellte sich die Notwendigkeit heraus, Anstalten mit einem allgemeineren Wirkungsbereiche zu beschaffen. Diese wurden teils von den Staaten, teils von Privatgesellschaften begründet. Ursprünglich wesentlich für den ländlichen Grundbesitz bestimmt, haben sie mehr und mehr ihren Wirkungskreis auch auf den städtischen Häuserbesitz ausgedehnt.

⁴ Conrad, Art. landwirtschaftliches Kreditwesen, H. d. St. ³ 6, 374; Hermes, Art. landwirtschaftliches Kreditwesen, W. ² 2, 738. — E.G. z. B.G.B. Art. 167.

⁵ Zu diesen gehören die Landschaften der alten Provinzen Preußens, welche zum Zweck der Ausgabe von gemeinsamen Pfandbriefen zu einer Zentral-landschaft vereinigt sind (Erlaß vom 21. Mai 1873), die Kreditvereine der Provinz Hannover, der sächsische erbländische ritterschaftliche Kreditverein (Stat. vom 26. April 1844, bestätigt durch Dekr. vom 13. Mai dess. J.), der sächsische landwirtschaftliche Kreditverein (Stat. vom 23. März 1866), best. durch Dekr. vom 27. April 1866), der 1825 begründete württembergische Kreditverein, der mecklenb.-schwerin. ritterschaftliche Kreditverein (Stat. vom 13. April 1882 mit Zusatz vom 11. Febr. 1886). In Bayern besteht ein G., die Kreditvereine der bayrischen Gutsbesitzer betr., vom 11. Sept. 1825. Vgl. Hermes, Art. Landschaften, H. d. St. ³ 6, 333.

nissen entspricht, gestattet: ein Zwang zum Beitritt findet nicht statt. Der Verein nimmt die Kapitalien auf und beleihet die Güter seiner Mitglieder bis zu einer bestimmten Quote ($\frac{1}{2}$, $\frac{2}{3}$) des Wertes. Die vom Verein ausgestellten Schuldverschreibungen heißen Pfandbriefe, für diese haften die Mitglieder des Vereins regelmäßig solidarisch. Die Geschäftsoperationen des Vereins finden entweder in der Weise statt, daß der Verein seinen Mitgliedern die Darlehen in barem Gelde auszahlt und selbst die Pfandbriefe in Umlauf setzt oder so, daß er seinen Mitgliedern Pfandbriefe gibt, es diesen überlassend, durch deren Veräußerung sich Geld zu verschaffen. Für die Schuld hat der Darlehnsnehmer dem Verein Hypothek zu bestellen; die Rückzahlung erfolgt in der Regel durch allmähliche Amortisation. Die Vereine haben den Charakter privatrechtlicher Korporationen, auch ihre Rechtsbeziehungen sind privatrechtlicher Natur⁶. Die Tätigkeit der Staatsverwaltung beschränkt sich auf ihre Überwachung, zu welchem Zwecke meist ein besonderer Regierungskommissar bestellt wird.

2. Die Hypothekenbanken (Grundkreditbanken, Bodenkreditbanken)⁷. Sie bezwecken ebenfalls eine Vermittlung zwischen den kapitalbedürftigen Grundbesitzern und den Kapitalisten. Für die aufgenommenen Kapitalien stellen sie Pfandbriefe aus, gewähren gegen Bestellung von Hypothek Darlehen bis zu einem bestimmten Werte des Grundbesitzes und gestatten deren Rückzahlung im Wege der allmählichen Tilgung.

3. Die staatlichen und kommunalen Immobiliarkreditanstalten. Auch sie bezwecken eine Vermittlung zwischen Kapitalisten und kapitalbedürftigen Grundbesitzern, nehmen Kapitalien auf, über die sie Schuldobligationen ausstellen, gewähren Darlehen bis zu einem bestimmten Werte des Grundbesitzes gegen Bestellung hypothekarischer Sicherheit und verpflichten den Schuldner zur Zahlung einer jährlichen Rente, die zur Verzinsung und allmählichen Amortisation des Kapitals bestimmt ist. Sie sind staatliche, provinzial- oder kommunalstädtische Anstalten. Sie bilden daher einen Gegenstand der staatlichen oder kommunalen Verwaltung. Bei dieser Verwaltung handelt es sich aber nicht um die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte, sondern um den Abschluß vermögensrechtlicher Geschäfte, welche den Regeln des Privatrechtes unterstehen. Die betreffenden Institute können entweder überhaupt die Bestimmung haben, Darlehen auf Grundbesitz — einerlei für welche Zwecke — zu gewähren⁸ oder einen beschränkteren Wirkungskreis besitzen, indem

⁶ A. A.: Rosin, Öffentliche Genossenschaft S. 92 N. 68a, der dieselben als öffentlichrechtliche Genossenschaft ansieht, und Loening, Verw.R. § 166 S. 650, der wenigstens den älteren preußischen Landschaften einen öffentlichrechtlichen Charakter zuschreibt.

⁷ Hypothekenbankgesetz vom 13. Juli 1899. Textausgabe von Göppert-Seidel² 1911; Dannenbaum, Deutsche Hypothekenbanken 1911; Sonntag, Art. Hypothekenbanken, W. 2, 421; Hecht-Schulte, Art. Hypothekenbanken, H. d. St. 3, 5, 516.

⁸ Anstalten dieser Art sind die Landeskreditanstalten zu Hannover (Hann. G. vom 18. Juni 1842. Preuß. G. G. vom 25. Dez. 1869, 24. Juli 1875, 7. März 1879, 15. Juni 1904, die Landeskreditkasse zu Kassel G. vom 16. April 1902,

sie nur für einzelne gesetzlich bestimmte Zwecke die Beleihung vornehmen. Zu den Anstalten der letzteren Art gehören namentlich die Rentenbanken zur Beschaffung der Ablösungskapitalien und die Landeskulturrentenbanken zur Gewährung von Darlehen für Bodenmeliorationen und Wasseranlagen.

II. Mobiliar- und Personalkreditanstalten. 1. Banken⁹. Dies sind Anstalten (für Personal- und Mobiliarkredit), die Geld- und Kreditgeschäfte gewerbsmäßig betreiben. Sie können Staats- oder Kommunalinstitute oder von Aktiengesellschaften errichtet sein. Einzelne Privatunternehmer, die Geld- und Kreditgeschäfte gewerbsmäßig betreiben, werden Bankiers genannt. Die wesentlichen Bankgeschäfte sind der Geldwechsel, die Vermittlung von Zahlungen durch Ab- und Zuschreiben (Girogeschäfte), die verzinsliche und unverzinsliche Annahme von Geldern (Depositengeschäfte), der Ankauf von Wechslern gegen Berechnung des Diskontos (Diskontogeschäfte), die Beleihung von Faustpfändern, namentlich Wertpapieren und Edelmetallen (Lombardgeschäfte), der Ankauf und Verkauf von Wertpapieren (Effektengeschäfte). Die Banken dienen namentlich dem kaufmännischen und großindustriellen Betriebe, sowie den größeren Kapitalisten. Ihre Kreditgeschäfte sind meist auf kürzere Zeit berechnet. Doch kommen auch Institute vor, welche die Gewährung von Immobiliarkredit auf längere Zeit mit dem Betrieb der oben erwähnten Geschäfte verbinden.

Die Banken, denen das Recht der Notenausgabe zusteht (Zettelbanken), haben ihre Regelung durch das Reichsbankgesetz erhalten. Für die Banken, welche die Befugnis Banknoten auszugeben nicht besitzen, bestehen keinerlei besondere gesetzliche Vorschriften. Sie sind meist Aktiengesellschaften. Ihre Verfassung beruht auf ihren Statuten und den Vorschriften des Handelsgesetzbuches. Für den vermögensrechtlichen Verkehr, in dem sie sich bewegen, sind die Grundsätze des Privat- und Handelsrechtes maßgebend. Nur ganz vereinzelt kommen derartige Banken als Staatsinstitute vor¹⁰. Aber auch diese unterstehen, da sie Hoheitsrechte nicht ausüben, sondern lediglich vermögensrechtliche Geschäfte abschließen, den allgemeinen privatrechtlichen Rechtsvorschriften.

Seit den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts ist in Deutschland eine Reihe von Unternehmungen entstanden, die sich zwar als Banken oder Kreditanstalten bezeichnen, aber neben den vorher erwähnten Bankgeschäften nach dem Muster der *société générale* in Brüssel und des *crédit mobilier* in Paris auch Spekulation in Wertpapieren, Beteiligung an der Gründung und dem Betrieb von industriellen und Handelsunternehmungen zum Gegenstande ihrer Tätigkeit machen. Eine schärfere Trennung zwischen diesen und den eigentlichen Banken ist durch das Reichsbankgesetz wenigstens insofern herbei-

die Landesbank zu Wiesbaden G. vom 16. April 1902; die Hessische Landeskreditkasse G. vom 2. Aug. 1902). Vgl. Hecht-Schulte, Art. Landeskreditkassen, H. d. St. 3, 6, 320.

⁹ Vgl. § 84.

¹⁰ Z. B. die preußische Seehandlung und die Königl. bayrische Bank in Nürnberg.

geführt worden, als den Zettelbanken der Betrieb von anderen als Bankgeschäften untersagt worden ist.

2. Leihanstalten¹¹. Sie haben die Aufgabe, kapitalbedürftigen Personen Kapitalien gegen Gewährung von bloß persönlicher oder Mobiliarsicherheit zu verschaffen¹². Das Charakteristische der Leihanstalten besteht darin, daß die Ausleihung von Kapitalien den Zweck der Anstalt bildet; eine Anleihe von Kapital findet nur statt, soweit das eigene Vermögen der Anstalt nicht ausreicht und ist nicht Zweck der Anstalt, sondern Mittel zur Erreichung des Zweckes. Die Leihanstalten sind namentlich dazu bestimmt, den weniger bemittelten Klassen der Bevölkerung, die sich der Banken nicht bedienen können, also kleineren Landwirten, Gewerbetreibenden, Arbeitern usw. Kredit zu gewähren.

Den Zwecken der Beschaffung von Personal- und Mobiliarkredit dienen:

a) Die privaten Pfandleiher. Ihr Geschäftsverkehr bewegt sich auf dem Gebiete des Pfandrechtes; sie sind aber gesetzlichen Beschränkungen und einer obrigkeitlichen Aufsicht unterworfen, deren nähere Regelung durch die Gewerbeordnung der Landesgesetzgebung vorbehalten ist¹³.

¹¹ Lexis, Art. Pfandleihanstalten, W.¹ 2, 232; Würzburger, Art. Leihhäuser, H.d.St.³ 6, 479; Loening, H.P.O.⁴ 3, II. 453.

¹² Rechtsentwicklung: Im Mittelalter lag das Pfandverleihgewerbe, d. h. die Gewährung von unverzinslichen Darlehen gegen Faustpfand wesentlich in den Händen der Juden, auf welche die kanonischen Wucherverbote keine Anwendung fanden. Neben den Juden fingen jedoch auch die christlichen Geldwechsler an, das Pfandleihgeschäft gewerbsmäßig zu betreiben und wurden ebenso wie jene als den Vorschriften der kanonischen Wuchergesetze nicht unterworfen betrachtet. Wegen der Bedrückung, die namentlich die ärmeren Klassen der Bevölkerung, Handwerker und kleine Handeltreibende, durch Juden und Geldwechsler erfuhren, sahen sich die Städte veranlaßt, städtische Wechselbanken und Leihhäuser zu errichten, in denen Darlehen gegen Bestellung von Pfändern und Entrichtung von Zinsen ausgegeben wurden. Auch die Kirche schuf in den montes pietatis eine besondere Art von kirchlichen Darlehnsbanken (Endemann, Studien zur romanistisch-kanonistischen Wirtschafts- und Rechtslehre I, 412). Ursprünglich bestimmt, die kanonischen Grundsätze über den Wucher im vollen Umfange aufrecht zu erhalten, sollten sie nur unverzinsliche Darlehen gewähren. Die tatsächlichen Verhältnisse führten jedoch auch hier sehr bald dazu, daß man von den Darlehnsnehmern Zinsen erhob, wenn man sie auch formell als Beiträge zur Deckung der Kapitalverluste, der Geschäftskosten usw. bezeichnete. In Italien entstanden diese kirchlichen und städtischen Institute schon im 15. Jahrhundert an vielen Orten, während sie im Norden, namentlich auch in Deutschland, erst im Laufe des 16. Jahrhunderts eine größere Verbreitung erlangten. Während des Dreißigjährigen Krieges gingen die meisten dieser Anstalten unter. Erst seit der Mitte des 18. Jahrhunderts, namentlich aber im Laufe des 19. Jahrhunderts, hat ihre Neubegründung, zum Teil in Verbindung mit der Begründung von Sparkassen, stattgefunden. Die Gründung ist teils durch die Städte, teils durch die höheren Kommunalverbände, vereinzelt auch wohl durch die Staaten erfolgt. Daneben hat sich das private Pfandleihgeschäft erhalten, ist aber durch die Gewerbegesetzgebung einer obrigkeitlichen Aufsicht unterworfen worden. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts hat sich eine umfassende Organisation des Personalkredits auf genossenschaftlicher Basis entwickelt.

¹³ Gew.O. §§ 34, 38. E.G. z. B.G.B. Art. 94. Die Landesgesetze setzen ein Zinsmaximum fest, legen den Pfandleihern die Verpflichtung auf, über die

b) Die Kreditgenossenschaften, namentlich die Vorschuß- und Kreditvereine nach Schulze-Delitzschem Muster für den Handwerker- und kleinen Handelsstand und die Raiffeisenschen Darlehnskassen für kleinere Landwirte berechnet. Sie sind privatrechtliche Korporationen, die einer besonderen Einwirkung der Verwaltungsbehörden nicht unterliegen.

c) Die staatlichen und kommunalen Anstalten. Sie bilden einen Gegenstand der Staats- und Kommunalverwaltung, stehen aber, soweit ihnen nicht besondere Privilegien eingeräumt sind, hinsichtlich ihres Geschäftsbetriebes unter den allgemeinen Vorschriften des Privatrechtes. Anstalten der betreffenden Art sind:

Pfandleihanstalten oder Leihhäuser, die nur gegen Faustpfand ausleihen. Sie sind, da sich ihre Wirksamkeit naturgemäß auf einen einzelnen Ort und dessen nächste Umgebung beschränkt, in der Regel städtische Anstalten. In diesem Falle unterliegen sie einer Genehmigung und Aufsicht durch die Staatsregierung, doch kommen sie auch als Anstalten der größeren Kommunalverbände¹⁴ und als staatliche Anstalten¹⁵ vor.

Leihanstalten, die für größere Bezirke bestimmt sind und teils gegen Faustpfand, teils auch gegen hypothekarische Sicherheit oder gegen bloß persönliche Verpflichtung (Wechsel, Bürgen) Darlehen gewähren¹⁶.

Darlehnskassen, die bei außerordentlichen Notständen (Kriegszeiten, Mißernten) zur Beseitigung von Kreditverlegenheiten vorübergehend errichtet sind¹⁷.

3. Sparkassen¹⁸ sind Anstalten zur Ansammlung von Kapitalien in kleinen Beträgen¹⁹. Im Gegensatz zu den Leihanstalten ist bei den Sparkassen die Annahme von Kapitalien der Zweck der Institute, ihre Ausleihung nur Mittel zur Erreichung dieses Zweckes.

von ihnen abgeschlossenen Geschäfte Bücher zu führen und ordnen den Verkauf der Pfänder in öffentlicher Versteigerung an.

¹⁴ Z. B. das Leihhaus in Kassel, das dem Kommunalständischen Verbands des Regierungsbezirks Kassel gehört. (G. vom 10. April 1872).

¹⁵ Z. B. das königliche Leihamt in Berlin.

¹⁶ Anstalten dieser Art sind die Provinzialhilfskassen in Preußen. (vgl. G. vom 8. Juli 1875 §§ 8 und 9), das Pfand- und Leihhaus zu Fulda und die Leihbank zu Hanau (G. vom 10. April 1872), die Spar- und Leihkasse für die Hohenzollernschen Lande (Stat. vom 17. März 1854, G. vom 16. Jan. 1875), die Kreishilfskassen in Bayern, die Kommunalkassen in Württemberg.

¹⁷ Preuß. G. vom 15. April 1848, V. vom 18. Mai 1866. G.G. vom 27. Sept. 1866, 23. Dez. 1867, 1. Febr. 1871. Nord. B.G. vom 21. Juli 1870.

¹⁸ Koch, Art. Sparkassen, R.L. 3, 712; Loening, H.P.O.⁴ 3, II. 446; Elster, Art. Sparkassen, W.¹ 2, 468; Schachner, Art. Sparkassen, H.d. St.³ 7, 638.

¹⁹ Rechtsentwicklung: Die Begründung von Sparkassen in Deutschland beginnt erst am Ende des 18. Jahrhunderts. Die erste deutsche Sparkasse ist die zu Braunschweig, die im Jahre 1765 begründet wurde; ihr folgen die zu Hamburg (1778), Oldenburg (1786), Kiel (1796), Altona und Göttingen (1801). Die Berliner Sparkasse ist im Jahre 1818 errichtet worden, sie hat zu vielen Nachahmungen, namentlich in anderen preußischen Städten, Veranlassung gegeben. Im Laufe der nächsten Jahrzehnte hat das Sparkassenwesen in Deutschland eine große Verbreitung und bedeutende Entwicklung erlangt.

Die Sparkassen sind größtenteils von Gemeinden, seltener von Vereinen errichtet; beide Arten bedürfen einer Bestätigung durch die Staatsregierung und sind einer staatlichen Aufsicht unterworfen²⁰. Es kommen jedoch Sparkassen auch als Institute der größeren Kommunalverbände²¹ und selbst als staatliche Anstalten²² vor.

²⁰ Preuß. Regl., Einrichtungen des Sparkassenwesens betr., vom 12. Dez. 1838. Kab.-Ordre vom 26. Juli 1841. Zust.G. vom 1. Aug. 1883 §§ 52, 53. Bayr. Pol.Str.G.B. § 140. Bad. G., die Rechtsverhältnisse der mit Gemeindebürgerschaft versehenen Sparkassen betr., vom 9. April 1880. — Auch einzelne Privatpersonen können Sparkassen errichten; diese haben den Charakter gewerblicher Unternehmungen und unterliegen lediglich den Vorschriften der Gewerbeordnung.

²¹ Z. B. die Sparkasse des kommunalstädtischen Verbandes des Regierungsbezirkes Wiesbaden (G., betr. die Landesbank in Wiesbaden, vom 25. Dez. 1869 §§ 22—30), die Spar- und Leihkasse für die hohenzollernschen Lande (Stat. vom 18. Juni 1888. V.V. vom 13. Nov. 1882, 10. Aug. 1888) außerdem zahlreiche Kreis- und Amtssparkassen.

²² Z. B. die lippische Landessparkasse (Stat. vom 1. Aug. 1892), die Sparkassen in Reuß j. L. (G.G. vom 22. Dez. 1883, 25. Febr. 1884, 1. Sept. 1886, 27. Juli 1889, 2. Mai 1890), die braunschweigische Sparkasse (G. vom 10. Juni 1892). Auch die württembergische Sparkasse erstreckt ihre Tätigkeit auf das ganze Land; sie ist eine vom Königshause ausgegangene und unter dessen Protektion stehende Stiftung (Bek. vom 31. Mai 1875, Stat. vom 24. Febr. 1885).