

2. Rechtsgültigkeit der Ankündigungsverbote.

a. Verordnungen.

Die in den einzelnen Bundesstaaten und Provinzen erlassenen Ankündigungsverbote finden, soweit sie nicht wie z. B. in Elsaß-Lothringen, Braunschweig und Mecklenburg selbst Gesetze darstellen, ihre Grundlage in landesrechtlichen Polizeistrafgesetzen, deren hier in Frage kommende Artikel in einigen Ländern, wie in Bayern, Württemberg und Baden, eigens erst zum Zwecke des Erlasses der Geheimmittelverordnungen geschaffen wurden. In Preußen beruhen die einzelnen Polizeiverordnungen auf dem Gesetz betreffend die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850, dessen § 6 lautet:

- „Zu den Gegenständen der ortspolizeilichen Vorschriften gehören
- a) der Schutz der Personen und des Eigentums;
 - b) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern;
 - c) der Verkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln;
 - d) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen;
 - e) das öffentliche Interesse in bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstigen Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken;
 - f) Sorge für Leben und Gesundheit;
 - g) Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt;
 - h) Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge usw.;
 - i) alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß.“ —

sowie auf dem Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, welches in den §§ 137 und 139 den Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten das Recht verleiht, Polizeiverordnungen auf Grund des § 6 des Gesetzes vom 11. März 1850 zu erlassen.

An der formellen Rechtsgültigkeit der Ankündigungsverbote ist somit bei den weiten Grenzen, die in dem Gesetz vom 11. März 1850 dem polizeilichen Ordnungsrecht gezogen sind, kaum ein Zweifel möglich. Es ist dagegen wiederholt der Versuch gemacht worden, aus materiellen Erwägungen die Rechtsbeständigkeit derselben ganz allgemein anzugreifen. Man wollte in ihnen einen Widerspruch finden mit den Rechtsnormen des Preßgesetzes, der Gewerbeordnung und des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich. Speziell in Preußen wurde auch ein

Konflikt mit dem Artikel 27 der preußischen Verfassungsurkunde oder vereinzelt eine Überschreitung des polizeilichen Verordnungsrechtes herzuweisen versucht. Diese allgemeinen Angriffe gegen die Rechtsgültigkeit der Ankündigungsverbote sind jedoch durch Entscheidungen der höchsten Gerichtshöfe nicht anerkannt worden.

1. Besonders lebhaft ist die Frage umstritten worden, ob die Polizeiverordnungen mit ihren Ankündigungsverböten gegen die durch das Preßgesetz gewährleistete Freiheit der Presse verstoßen.

§ 1 des Gesetzes über die Presse vom 7. Mai 1874 lautet bekanntlich:

„Die Freiheit der Presse unterliegt nur denjenigen Beschränkungen, welche durch das gegenwärtige Gesetz vorgeschrieben oder zugelassen sind.“

Ferner sagt § 20 des Gesetzes:

„Die Verantwortlichkeit für Handlungen, deren Strafbarkeit durch den Inhalt einer Druckschrift begründet wird, bestimmt sich nach den bestehenden allgemeinen Strafgesetzen.“

Hieraus ergibt sich zunächst, daß bei denjenigen Verordnungen, welche die Ankündigung gewisser Mittel allgemein verbieten — und das ist die überwiegende Mehrzahl — ein Konflikt mit dem Preßgesetz nicht in Frage kommen kann, denn eine Ankündigung kann auch auf andere Weise als durch die Presse, z. B. mündlich erfolgen. In diesen Fällen handelt es sich im Sinne von § 20 des Preßgesetzes um Handlungen, „deren Strafbarkeit durch den Inhalt einer Druckschrift begründet wird“ und die daher den „bestehenden allgemeinen Strafgesetzen“ unterworfen sind. So hat das K.G. in zahlreichen Urteilen entschieden. Beachtenswert ist nachstehende Ausführung:

K.G. 2. August 1900 (K.G.A. III, S. 477).

In den bei Goldammer, Archiv für Strafrecht Bd. 39 S. 196, 197 mitgeteilten Urteilen*) haben sich allerdings die dort genannten Oberlandesgerichte dahin ausgesprochen, daß eine Verordnung, welche nicht allgemein die öffentliche Ankündigung und Anpreisung von Heilmitteln, sondern speziell solche Ankündigung und Anpreisung mittels der Presse verbietet, nicht rechtsverbindlich sei. Dies trifft aber im vorliegenden Falle nicht zu, da die hier in Rede stehende Polizeiverordnung die öffentliche Ankündigung und Anpreisung der nicht frei gegebenen Zubereitungen allgemein verbietet.

In diesem Urteile scheint der Grundsatz enthalten zu sein: Eine Polizeiverordnung oder sonstige Anordnung, die sich lediglich an die Presse wendet, wäre mit der Preßfreiheit und dem Preßgesetz allerdings nicht vereinbar, ein ganz allgemeines An-

*) O.L.G. Hamburg 4. Juni 1891 und O.L.G. Celle 11. Juli 1891.

kündigungsverbot ist dagegen rechtsgültig, und einem solchen hat sich auch die Presse zu unterwerfen.

Nun existieren aber mehrere Verordnungen — es sind dies diejenigen von Frankfurt, Stettin, Merseburg, Nr. 34, 38, 59 — welche nicht die Ankündigung gewisser Mittel allgemein, sondern nur deren Ankündigung „in Zeitungen, Zeitschriften oder mittels Vertriebes von Druckschriften“, d. h. also nur Ankündigungen mittels der Presse unter Strafe stellen. Bei diesen Verordnungen könnte nach den bisherigen Ausführungen ein Konflikt mit dem Preßgesetz als vorliegend angenommen werden. Tatsächlich haben auch aus diesem Grunde mehrere O.L.G. Polizeiverordnungen der gedachten Art wegen ihrer Fassung für ungültig erklärt. Es sind in diesem Sinne ergangen insbesondere die beiden schon erwähnten Urteile der O.L.G. Hamburg und Celle vom 4. Juni 1891 bzw. 11. Juli 1891.

Dieser Anschauung hat sich dann auch der Feriensenat des K.G. in einem Urteile vom 20. Juli 1893 unter folgender überzeugender Begründung angeschlossen:

K.G. 20. Juli 1893 (Pharm. Ztg. 1893, Nr. 90).

Wenn auch die gedachte Bestimmung an sich ihre gesetzliche Grundlage im § 6 Lit. a des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 findet, da sie den Schutz des Eigentums bezweckt, so entbehrt sie dennoch der gesetzlichen Gültigkeit, weil sie mit dem § 1 des Gesetzes über die Presse vom 7. Mai 1874 in Widerspruch steht.

Nach § 1 dieses Gesetzes unterliegt nämlich die Freiheit der Presse nur denjenigen Beschränkungen, welche durch das Preßgesetz vorgeschrieben oder zugelassen sind, und der § 20 daselbst verordnet, daß die Verantwortlichkeit für Handlungen, deren Strafbarkeit durch den Inhalt einer Druckschrift begründet wird, sich nach den bestehenden allgemeinen Strafgesetzen bestimmt.

Wenn nun auch vorschriftsmäßig erlassene und verkündete Polizeiverordnungen, welche nicht lediglich Veröffentlichungen durch die Presse verbieten oder beschränken, den allgemeinen Strafgesetzen im Sinne des § 20 a. a. O. zuzuzählen sind, so verstößt doch die im § 1 unter c der gedachten Polizeiverordnung enthaltene Bestimmung, welche sich nur gegen das Feilbieten oder Anpreisen von Reklamemitteln durch die Presse richtet, und nicht allgemein d. h. ohne Rücksicht auf die Presse, das öffentliche Anpreisen von Reklamemitteln verbietet und mit Strafe bedroht, gegen den § 1 in Verbindung mit § 20 des Preßgesetzes. Denn durch die gedachte Vorschrift wird nicht der Inhalt einer Druckschrift oder einer Veröffentlichung überhaupt als solcher (so daß die Presse nur als Veröffentlichungsorgan in Betracht kommt), sondern ausschließlich die Benutzung der Presse zu einer Veröffentlichung gewisser Art verboten und für strafbar erklärt.

Leider ist das K.G. diesem in jeder Beziehung klaren und einleuchtenden Standpunkte später wieder untreu geworden und zu der früheren Anschauung zurückgekehrt, nach der auch in diesen Fällen eine Verletzung des Preßgesetzes nicht vorliegt. In einer früheren Entscheidung war diese Annahme in folgender Weise begründet worden:

K.G. 8. Oktober 1891 (Pharm. Ztg. 1891, Nr. 94).

Wenn die Polizeiverordnung die Zeitungen, Zeitschriften und sonstigen Druckschriften als die gewöhnlichsten Mittel zur Veröffentlichung solcher gemeingefährlichen Reklame speziell hervorhebt und sich ihrem Wortlaute nach sogar ausschließlich gegen diese richtet, so beschränkt sie nicht die Freiheit, sondern nur den Mißbrauch der Presse zu gemeingefährlichen Zwecken.

Und aus ähnlichen Erwägungen heraus hat das K.G. schon unter dem 16. Oktober 1893 und auch später wieder in mehreren Entscheidungen die Rechtsgültigkeit von Verordnungen der gedachten Art ausdrücklich konstatiert:

K.G. 18. Juli 1895 (K.G.A. I, S. 57).

Wenn in der Polizeiverordnung ausschließlich Zeitungen, Zeitschriften oder sonstige Druckschriften als diejenigen Organe bezeichnet sind, in denen das Feilbieten oder Anpreisen zum Verkaufe verboten ist, so wird hierdurch die im § 1 des Reichs-Preßgesetzes gewährleistete Freiheit der Presse nicht in unzulässiger Weise beschränkt; denn die Presse kommt dabei nur als Veröffentlichungsorgan in Betracht. Es handelt sich hierbei nur um Druckschriften, die ihres Inhalts wegen verboten und mit Strafe bedroht werden, und es greifen sonach die Bestimmungen des § 20 und eventuell § 21 des Preßgesetzes Platz.

K.G. 31. Oktober 1895 (K.G.A. I, S. 131).

Mit dem Vorderrichter muß die Polizeiverordnung des Regierungspräsidenten in Frankfurt a. O. vom 23. Mai 1894 für formell und materiell rechtskräftig erachtet werden, letzteres deshalb, weil sie ihre gesetzliche Grundlage in den §§ 6 lit. a und f und 12 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 findet, und mit dem Preßgesetz vom 7. Mai 1874 nicht im Widerspruche steht, denn der § 1 dieses Gesetzes hat nur — abgesehen von den in den §§ 15 bis 18 daselbst enthaltenen Verbotsbestimmungen materiellrechtlichen Inhalts — solche Beschränkungen der Pressefreiheit im Auge, welche sich auf die äußerliche polizeiliche Regelung und die Ordnung der Presse beziehen, und nach § 20 daselbst bestimmt sich die Verantwortlichkeit für Handlungen, deren Strafbarkeit durch den Inhalt einer Druckschrift begründet wird, nach den bestehenden allgemeinen Strafgesetzen, zu denen auch rechtsgültig erlassene Polizeiverordnungen zu zählen sind; um den Inhalt einer Druckschrift handelt es sich aber ferner auch da, wo durch die Presse Zubereitungen als Heilmittel angekündigt werden, und die Presse kommt dabei nur als Veröffentlichungsorgan in Betracht.

Da Polizeiverordnungen, welche lediglich die Ankündigung in Zeitungen, Zeitschriften und Druckschriften verbieten, nur noch in Preußen bestehen, und hier das K.G. in Prozessen über diese Materie in der Regel die letzte Instanz bildet, muß in der Praxis mit der Rechtsbeständigkeit auch dieser Verordnungen gerechnet werden.

Weitere Entscheidungen des K.G. über die Rechtsgültigkeit der Ankündigungsverbote mit Bezug auf das Preßgesetz liegen vor: 24. Oktober 1887, 12. April 1888 (Joh. VIII, S. 196), 3. Dezember 1888 (Joh. IX, S. 226), 21. Dezember 1891 (Joh. XII, S. 262), 18. April 1893 (Pharm. Ztg. 1893, Nr. 90), 15. Mai 1893, 8. Juni 1893 (Sp. S. 499), 12. November 1894, 8. Juli 1897, und andere.

2. Ebenso negativ ist das Ergebnis bei den Einwendungen, die auf Grund des § 1 der Gewerbeordnung, der den Betrieb eines Gewerbes jedermann gestattet, gegen die Verbote der Polizeiverordnungen erhoben worden sind. Hierüber hat sich das K.G. in folgendem Urteile unzweideutig geäußert:

K.G. 17. Februar 1898 (K.G.A. II, S. 341).

Der das Prinzip der Gewerbefreiheit feststellende § 1 der Gewerbeordnung bezieht sich nur auf die Zulassung zum Gewerbebetrieb; er schließt eine polizeiliche Regelung des Gewerbebetriebes im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt nicht aus. Dieses Interesse verfolgt aber die erwähnte Regierungsverordnung, indem sie das Publikum vor dem Ankauf von Mitteln bewahren will, denen Heilwirkungen fälschlich beigelegt werden. Daß die in der Verordnung behandelte Materie durch § 263 St.G.B. ausschließlich geregelt werde, kann nicht zugegeben werden, da die Verordnung in erster Linie den Schutz der Gesundheit des Publikums bezweckt. Daß die fragliche Verordnung nicht gegen die Kaiserl. Verordnung vom 27. Januar 1890 verstößt, hat der Vorderrichter bereits zutreffend dargelegt.

Zu dem gleichen Ergebnis gelangt K.G. 18. Juni 1903 (Pharm. Ztg. 1903 Nr. 51).

Mit der Materie der Ankündigung irgend welcher Waren befaßt sich die Gewerbeordnung im übrigen überhaupt nicht.

3. Noch weniger aussichtsvoll mußten von vornherein die Versuche erscheinen, einen Konflikt der Ankündigungsverbote mit dem Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich zu konstruieren, welches in § 367 Ziffer 3 das unerlaubte Zubereiten, Feilhalten, Verkaufen oder sonst an Andere Überlassen von Arzneien, soweit der Handel mit demselben nicht freigegeben ist, unter Strafe stellt. Mit dieser Frage hat sich besonders das R.G. mehrfach beschäftigt und dabei stets betont, daß zwischen beiden Materien keinerlei Beziehungen vorhanden sind. Insbesondere kommt hier folgendes Urteil dieses Gerichtshofes in Betracht:

R.G. 25. Mai 1882 (E. VI, S. 329).

Das Strafgesetzbuch befaßt sich mit der Materie der medizinisch-polizeilichen Vorschriften über das Apothekerwesen, insbesondere über Ankündigung sog. Geheimmittel, überhaupt nicht, und die auf diesem Gebiete bestehenden besonderen landesrechtlichen Bestimmungen sind neben dem Strafgesetzbuche, welches verwandte Gegenstände im 29. Abschnitte des zweiten Teiles unter dem Gesichtspunkte von „Übertretungen“ nur vereinzelt strafrechtlich regelt oder streift in Kraft geblieben.

An diesem Standpunkt hat das R.G. in zwei späteren Entscheidungen vom 21/28. November 1887 (E. XVI, S. 359) und vom 13. Oktober 1890 (K.G.A. III, S. 422) ausdrücklich festgehalten. Auch das O.L.G. Hamburg hat unter dem 4. Juni 1891 (Pharm. Ztg. 1891 Nr. 55) in gleichem Sinne erkannt.

4. Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850 bestimmt im Artikel 27:

„Jeder Preuße hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern. Die Zensur darf nicht eingeführt werden, jede andere Beschränkung der Preßfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung.“

Auch im Hinblick auf diesen Grundsatz der Verfassung ist in Preußen vom K.G. die Rechtsgültigkeit der Ankündigungsverbote geprüft und bejaht worden.

K.G. 16. Oktober 1893.

Mit dem Artikel 27 der Preussischen Verfassungsurkunde tritt die Polizeiverordnung deshalb nicht in Widerspruch, weil dieser Artikel nur das Recht der freien Meinungsäußerung garantiert, es sich hier aber um die Anpreisung gewisser Stoffe und Zubereitungen als Heilmittel handelt, und der Absatz 2 des Artikels die — inzwischen durch das Preßgesetz vom 7. Mai 1874 erfolgte — Regelung der Preßfreiheit im Wege der Gesetzgebung vorschreibt.

5. Da durch die Polizeiverordnungen auch viele Mittel betroffen werden, über deren absolute Unschädlichkeit und Harmlosigkeit kein Zweifel obwalten kann, so könnte es fraglich scheinen, ob ein Ankündigungsverbot derselben nicht eine Überschreitung des polizeilichen Verordnungsrechts darstellt, da durch diese Mittel „Leben und Gesundheit“ wenigstens direkt nicht gefährdet werden können, somit die „Sorge für Leben und Gesundheit“ die Polizeiverordnung nicht genügend motiviert. Gleichwohl hat das K.G. auch in dieser Richtung die Gültigkeit der Ankündigungsverbote für alle von ihnen betroffenen Mittel anerkannt.

K.G. 2. August 1900 (K.G.A. III, S. 477).

Die Polizeiverordnung vom 14. April 1891 verstößt auch nicht gegen die landesgesetzlichen Zuständigkeitsnormen. Wenn der Regierungspräsident

der Ankündigung und Anpreisung von Mitteln, deren Wirkungen der Laie nicht beurteilen kann, entgegentritt, so hat er damit seine Befugnisse nicht überschritten, da er jedenfalls nach § 6 unter f der Verordnung vom 20. September 1867 berechtigt ist, im sanitätspolizeilichen Interesse Vorschriften zu erlassen. Mag das einzelne Mittel auch an sich unschädlich sein, so kann doch die direkt an das Publikum gerichtete Anpreisung zu unrichtiger Anwendung des Mittels führen, wenn es infolge solcher Anpreisung in die Hände Unberufener gelangt, und auf diese Weise das gesundheitliche Interesse verletzt werden.

Dieses Urteil dürfte auch für die Prüfung der Rechtsgültigkeit der neuen Ankündigungsverbote (Bundesratsbeschluß vom 23. Mai 1903) von Bedeutung sein.

Aus allgemeinen Erwägungen ist es somit nicht gelungen, eine dauernde Ungültigkeitserklärung der Polizeiverordnungen durch die ordentlichen Gerichte herbeizuführen. Die Rechtsbeständigkeit derselben ist somit als gegeben anzusehen.

Wie weit aus besonderen Gründen einzelne Verordnungen oder Teile derselben als ungültig zu erachten sind, ist bei der speziellen Betrachtung der verschiedenen Ankündigungsverbote in den Abschnitten 5—9 dargelegt.

b. Verfügungen.

Anders verhält es sich jedoch mit polizeilichen Verfügungen, die an die Presse gerichtet sind und im Gegensatz zu den ganz abstrakt gefaßten Polizeiverordnungen über die Ankündigung von Heilmitteln ein konkretes präventives Gebot oder Verbot hinsichtlich einer derartigen Veröffentlichung durch die Presse enthalten. Hier liegt tatsächlich ein unzulässiger Eingriff in die Preßfreiheit vor. Diese Feststellung hat das O.V.G. in zahlreichen Entscheidungen getroffen:

O.V.G. 2. Juni 1899 (K.G.A. II, S. 308).

Nach dem Reichspreßgesetze vom 7. Mai 1874, § 1, unterliegt die Freiheit der Presse nur den durch dieses Gesetz vorgeschriebenen oder zugelassenen Beschränkungen. Ein präventives polizeiliches Einschreiten, wie im vorliegenden Falle, ist dort nicht vorgesehen und muß deshalb für unzulässig erachtet werden. Einer Bekanntmachung durch eine Druckschrift darf also die Polizei, welcher Art auch der Inhalt der Bekanntmachung sein mag, nicht auf Grund des § 10 Titel 17 Teil II des Allgemeinen Landrechts im voraus durch Verbot entgegentreten (vergl. die Entsch. des O.V.G. vom 23. Juni 1892, Bd. XXIII, S. 274 ff. a. E., vom 10. Juni 1895, Bd. XXVIII, S. 326 ff., vom 17. November 1896, Bd. XXX, S. 418 ff., sowie vom 8. Juni 1898, Preuß. Verwaltungsblatt Jahrg. XX, S. 123).

Weitere Entscheidungen des O.V.G., welche den gleichen Standpunkt festhalten, sind außer den im letzten Urteile selbst

erwähnten noch ergangen unter dem 4. Januar 1899 (K.G.A. II, S. 304), 22. Februar 1899 (K.G.A. III, S. 245) und 25. Februar 1899 (K.G.A. III, S. 66).

Den Begriff einer im Verwaltungsstreitverfahren anfechtbaren „polizeilichen Verfügung“ hat das O.V.G. mehrfach (u. a. 4. Januar 1899 I. c. und 10. Juni 1901, K.G.A. III, S. 450) präzisiert als eine solche von der Polizeibehörde erlassene Verfügung, welche ein polizeiliches Gebot (Forderung einer Leistung) oder ein polizeiliches Verbot (Anordnung einer Unterlassung) enthält, das die Polizeibehörde mit den ihr zu Verfügung stehenden polizeilichen Zwangsmitteln durchführen will.

Eine derartige Verfügung ist also immer eine präventive Maßregel, die ein neues selbständiges Verbot schafft; sie steht damit in deutlichem Gegensatz zu einer Strafverfügung, die repressiv wegen Übertretung eines bestehenden Strafgesetzes ergeht und die die Polizeibehörde nicht mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln, sondern ausschließlich durch Anrufung der richterlichen Strafgewalt zur Geltung bringen kann.

3. Haftbarkeit für Übertretungen.

a. In sachlicher Beziehung.

Infolge des Umstandes, daß die meisten Polizeiverordnungen, betreffend die Ankündigung von Heilmitteln, nur für einen räumlich beschränkten Kreis Geltung haben und daß durch dieselben kein einheitliches, sondern ein sehr verschiedenartiges Recht geschaffen ist, wird sich namentlich für größere Tageszeitungen häufig der Fall ergeben, daß in ihren Inseratenteilen Heilmittelankündigungen enthalten sind, die am Orte des Erscheinens durchaus erlaubt sind, die aber in anderen mehr oder weniger entfernten Bezirken, in denen die Zeitung auch verbreitet ist, gegen bestehende Strafnormen verstoßen. Es ergibt sich die wichtige Frage, ob und in welcher Weise in solchen Fällen eine Strafverfolgung eintreten kann. Maßgebend für die Beantwortung dieser Frage ist die in § 7 der Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich enthaltene Bestimmung über den Gerichtsstand. Durch Gesetz vom 13. Juni 1902 (R.G.Bl. S. 227) hat der § 7 der Strafprozeßordnung folgende Fassung erhalten:

St.P.O. § 7.

Der Gerichtsstand ist bei demjenigen Gerichte begründet, in dessen Bezirk die strafbare Handlung begangen ist.