

In allen diesen Fällen ist je doch zur Feststellung einer öffentlichen Ankündigung erforderlich, daß die Quelle, die über das Mittel usw. Auskunft erteilt, der Öffentlichkeit ohne Weiteres zugänglich ist.

Wesentlich verschieden von der indirekten Ankündigung ist die verschleierte Ankündigung eines Mittels, die in Kapitel 8 bei der Ankündigung von Heilmethoden behandelt ist.

5. Ankündigung von Geheimmitteln.

Die wichtigsten der in den Polizeiverordnungen enthaltenen Rechtsnormen sind die Verbote der öffentlichen Ankündigung oder Anpreisung von Geheimmitteln. Nach der materiell-rechtlichen Seite sind die gegenwärtig im Deutschen Reiche bestehenden Vorschriften hierüber in folgende Gruppen zu trennen: a. die neuen auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 23. Mai 1903 erlassenen Bestimmungen, b. die früheren in den einzelnen Bundesstaaten in Kraft gebliebenen Polizeiverordnungen und c. die französischen Gesetze, die in Elsaß-Lothringen noch Geltung haben.

a. Die neuen Bestimmungen (Entwurf des Bundesrats).

Die Ziffer 4 des Bundesratsentwurfs lautet:

„Die öffentliche Ankündigung oder Anpreisung der in den Anlagen A und B aufgeführten Mittel ist verboten.“

In dieser Form ist die Bestimmung, abgesehen von wenigen Ausnahmen (s. Seite 56) überall eingeführt worden.

Dieses Verbot unterscheidet sich in zwei Punkten wesentlich von allen früheren und sonstigen Bestimmungen über den Gegenstand. Es ist 1. in bezug auf die Form der Ankündigungen, die es unter Strafe stellt, ein abstraktes und 2. in bezug auf die Mittel, deren Ankündigung es verbietet, ein konkretes.

1. Das Verbot ist ein ganz absolutes und bedingungsloses. Es richtet sich gegen jede Art öffentlicher Ankündigung oder Anpreisung der betreffenden Mittel. Ob die Zusammensetzung derselben dabei angegeben wird oder nicht, ob die Mittel als Heilmittel gegen Krankheiten, oder nur als Vorbeugungsmittel oder zu sonstigen Zwecken empfohlen werden, ist vollkommen irrelevant. Sie dürfen überhaupt nicht angekündigt werden. Demnach muß diese Norm auch für den Großhandel als maßgebend angesehen werden, aber natürlich mit derjenigen Be-

schränkung, die sich aus den Begriffen öffentliche „Ankündigung“ bzw. „Anpreisung“ von selbst ergibt (näheres hierüber s. S. 75).

2. Das Verbot bezieht sich aber lediglich auf die in den beiden Anlagen (s. Seite 2) genannten 95 Mittel. Alle anderen existierenden Präparate, mögen sie Geheimmittel par excellence sein oder nicht, bleiben von diesem Verbote unberührt.

Die beiden Listen enthalten zusammen 95 pharmazeutische Spezialitäten, die sämtlich durch ihre eingehende Bezeichnung und die Nennung der Fabrikanten ganz genau charakterisiert und individualisiert werden. Ausschließlich diese namentlich genannten „Originalpräparate“, nicht deren etwaige Ersatzmittel werden von der Verordnung betroffen. So bezieht sich z. B. die Anführung des russischen Knöterichs unter Nr. 42 und 46 nur auf die beiden dort genannten Spezialmarken: Homeriana und Weidemanns Knöterich, keineswegs auf Packungen anderer Herkunft oder gar die Droge als solche. Ferner haben mehrere Fabrikanten ihre verbotenen Mittel neuerdings unter anderen Namen in etwas modifizierter Aufmachung und Zusammensetzung in den Handel gebracht. So ist das Glycosolvol als Dr. Meyers Diabetesmittel wieder erstanden, das Noortwycksche Diphtheriemittel als „Noordyl“, an Stelle des verbotenen Ullrichschen Kräuterweins ist ein neuer Wein, Dr. Engelscher Nectar getreten. Alles dies sind neue Zubereitungen, die von der Geheimmittelverordnung nicht betroffen werden, da diese nur ganz bestimmte Präparate und Fabrikationsmarken nennt. An einer einzigen Stelle findet sich jedoch eine Ausnahme: Unter Nr. 63 ist lediglich „Pain-Expeller“ gesagt. Das ist nicht ganz klar. Der Name „Pain-Expeller“ ist als solcher niemandem geschützt, und es sind auch tatsächlich sehr viele Präparate dieses Namens im Handel. Man kann unmöglich annehmen, daß die Verordnung alle diese gegenwärtig bestehenden und in Zukunft noch entstehenden Präparate hat treffen wollen; das würde eine Boykottierung lediglich des Namens „Pain-Expeller“ sein, deren Durchführung im Polizeiverordnungswege sowohl rechtlich unzulässig wie auch ganz unverständlich wäre. Denn der Entwurf des Bundesrats ist ein Sachengesetz und richtet sich gegen „bestimmte“ konkrete Mittel, nicht aber gegen Bezeichnungen. Es ist deshalb mit Sicherheit anzunehmen, daß unter dem „Pain-Expeller“ der Verordnung nur das aus der Fabrik von F. Ad. Richter & Co. in Rudolstadt stammende Originalpräparat zu verstehen ist.

3. Eine Frage, mit der sich die Gerichte voraussichtlich noch öfter zu beschäftigen haben werden, ist die Rechtsgültigkeit dieser Art Ankündigungsverbote. Dieselbe muß, da, wie im

Kapitel 2 gezeigt wurde, aus den Reichsgesetzen Bedenken nicht herzuleiten sind, nach Landesrecht beurteilt werden. Die Rechtsgültigkeit der Verbote steht zunächst überall da außer Frage, wo dieselben als Gesetze erlassen sind, wie in Braunschweig und den beiden Mecklenburg.

Auch in Preußen wird die Prüfung der Frage zugunsten der einzelnen Polizeiverordnungen ausfallen. Da das K.G. bis jetzt sämtliche Verbote von Heilmittelankündigungen für rechtsgültig erklärt hat, erlassen in der „Sorge für Leben und Gesundheit“ — und zwar, wie im Kapitel 6 erörtert wird, auch diejenigen Verordnungen, die sich gegen die Ankündigung aller dem freien Verkehr entzogenen Heilmittel richten — dürfte bei den vorliegenden Verböten die Entscheidung um so mehr in demselben Sinne ausfallen, als es sich bei sämtlichen 95 Mitteln abgesehen höchstens von zwei Ausnahmen (s. Kapitel 12), um Zubereitungen handelt, die nur in Apotheken feilgehalten und verkauft werden dürfen.

Anders gestaltet sich jedoch die Frage in denjenigen Staaten, bei denen in den Gesetzen, auf die sich die Ankündigungsverböte gründen, bestimmte Voraussetzungen für den Erlaß der Verordnungen festgesetzt sind; dies ist z. B. in Württemberg der Fall, wo das Ankündigungsverbot auf Artikel 28a des Polizeistrafgesetzes beruht. Nach dem Wortlaut dieses Artikels (s. Seite 37) ist dasselbe nur dann rechtsgültig, wenn es sich darstellt als „zum Schutze gegen Gesundheitsgefährdung oder schwindelhafte Ausbeutung des Publikums erlassen.“ Liegt bei einem Mittel keines dieser beiden Reate vor, so ist die Verordnung bezüglich dieses Mittels ungültig. Zweifellos steht es somit in Württemberg jedem Fabrikanten eines der 95 Mittel frei, die Rechtsgültigkeit der Verordnung bezüglich des von ihm in den Handel gebrachten Präparates im Verwaltungstreitverfahren anzufechten. Bei einem der 95 Mittel, Lochers Antineon (Anlage B Nr. 1) ist auch eine solche Rechtsbeschwerde bereits erfolgt und zur Entscheidung gelangt. Es erklärt sich dies daraus, daß Württemberg bereits vor Erlaß der jetzt gültigen Verordnung auf Grund des genannten Artikels 28a durch Ministerialverfügung vom 14. Februar 1899 eine wenn auch viel kleinere Geheimmittelliste geschaffen hatte, auf die später auch „Lochers Antineon“ gesetzt wurde. Hiergegen richtete sich eine Rechtsbeschwerde Lochers, die vom württembergischen Verwaltungsgeschichtshofe am 16. April 1902 verhandelt wurde. Das mit Zurückweisung der Beschwerde endende Urteil dürfte für etwaige künftige Beschwerden große Bedeutung gewinnen. Seine Begründung lautet:

Württ. V. G. 16. April 1902 (K.G.A. III, S. 487).

Der Verwaltungsgerichtshof ist in Übereinstimmung mit dem Medizinalkollegium und dem Ministerium des Innern der Ansicht, daß der Beschwerdeführer mit dem Mittel „Antineon“ es auf eine schwindelhafte Ausbeutung des Publikums abgesehen hatte und daher das Ministerium nach dem Art. 28a zu der angefochtenen Verfügung berechtigt war. Das ganze planmäßige Vorgehen des Beschwerdeführers, wie er ohne jede fachwissenschaftliche Vorbildung in St. ein chemisches Laboratorium gründet, bei verschiedenen Ausstellungen rasch hintereinander verschiedene Auszeichnungen sich erwirkt, durch Aufnahme derselben in seine gedruckten, zur Anpreisung des Mittels bestimmten Prospekte sich mit dem Schein der Wissenschaftlichkeit und erprobter Geschäftserfahrung umgibt, wie er ferner fortgesetzt das Mittel durch Gutachten und sonstige Zeugnisse weit über seinen wirklichen Wert hinaus für die auf den verschiedensten Erkrankungen beruhenden Leiden anpreist, wie er in der Auswahl der Gutachten so wenig vorsichtig ist, daß er sich auch auf die unter diesem Namen nicht existierende Persönlichkeit des Dr. Le. in H. und auf den mehrfach vorbestraften Arzt A. in B. beruft, liefert den ausreichenden Nachweis dafür, daß er sich nicht im Vertrauen auf seine Kenntnisse, auf seine Erfahrungen, auf den Heilwert seiner Produkte an das Publikum wendet, sondern vielmehr ohne Rücksicht auf diese Momente auf die Unwissenheit und Leichtgläubigkeit eines großen Teiles des Publikums im Bereiche der Heilkunde spekuliert und sich so einer schwindelhafte Ausbeutung des Publikums schuldig macht. Der Verwaltungsgerichtshof anerkennt auch als berechtigt die vom Medizinalkollegium ausgesprochene Befürchtung, daß die unterschiedslose Anpreisung von Mitteln für mehrere Gruppen von Leiden, welche die verschiedenartigsten Krankheitsprozesse enthalten können, in einzelnen Fällen, namentlich bei der Notwendigkeit chirurgischen Eingreifens zum Nachteil der Leidenden die rechtzeitige Inanspruchnahme ärztlicher Hilfe gefährden kann; demgemäß war das Ministerium auch ermächtigt, die öffentliche Ankündigung zum Schutze gegen Gesundheitsgefährdung zu verbieten . . .

Für die seitherige Art der öffentlichen Ankündigung des Mittels ist auch der Inhalt der von L. verfaßten Prospekte von Belang, denn nach seinem Anerkenntnis in der Eingabe an die Königl. Stadtdirektion St. vom 14. Juni 1901 hat er sich auch mit dem Prospektversand an das Publikum gewendet und vom Stadtpolizeiamt St. ist festgestellt, daß die Prospekte als Beilagen zu Tagesblättern verbreitet worden sind; die Behauptung des Beschwerdeführers aber, das Ministerium sei bei einem Mißbrauch der öffentlichen Ankündigung nur zu einem Verbot der als unzulässig erachteten Form der öffentlichen Ankündigung, nicht aber zu einem Verbot der öffentlichen Ankündigung überhaupt befugt, beruht auf einer irrtümlichen Auslegung des Gesetzes; aus dem Wortlaut des Gesetzes sowohl als namentlich aus seiner Entstehungsgeschichte ergibt sich mit Bestimmtheit, daß unter den vom Ministerium des Innern über die öffentliche Ankündigung erlassenen Vor-

schriften auch solche zu verstehen sind, welche die öffentliche Ankündigung ausschließen.

Auch die Annahme des Beschwerdeführers, daß die Ermächtigung des Art. 28a des Polizeistrafgesetzes unter allen Umständen, ein objektiv gesundheitsschädliches Mittel voraussetze, ist nicht zutreffend; eine schwindelhafte Ausbeutung des Publikums kann auch mit einem Mittel getrieben werden, das nach seiner Zusammensetzung für die Gesundheit indifferent oder selbst förderlich ist, und wenn im vorliegenden Falle der Beschwerdeführer das an sich nicht gesundheitsschädliche Mittel über seinen wirklichen Wert hinaus für Fälle, in denen es nicht wirken konnte, empfohlen hat, so läßt sich mit dem Königl. Medizinalkollegium die Befürchtung nicht von der Hand weisen, daß in einzelnen Fällen der Gebrauch des grundlos empfohlenen Mittels zur Nichtanwendung der richtigen Heilmethode und so zu einer Schädigung der Gesundheit führt.

Schließlich behauptet der Beschwerdeführer mit besonderem Nachdruck, daß der Gebrauch des Mittels in vielen Fällen von guten Wirkungen begleitet sei, und beruft sich zum Nachweise dafür auf das Zeugnis zahlreicher Ärzte und Patienten, welche das Mittel teils bei anderen, teils an sich selbst angewendet und seine Heilkraft erprobt haben, sowie auf das Gutachten eines Sachverständigen. Dieser Beweisantritt erscheint jedoch nicht erheblich; denn wenn auch die Behauptungen des Beschwerdeführers bestätigt würden, so wäre damit die demselben mit der Art seiner Anpreisung zu Last fallende schwindelhafte Ausbeutung des Publikums und die mit dieser Anpreisung unter Umständen verbundene Gesundheitsgefährdung nicht beseitigt. Bei der Würdigung des diesbezüglichen Vorbringens des Beschwerdeführers darf auch nicht übersehen werden, daß die angefochtene Verfügung nur die öffentliche Ankündigung des Mittels, nicht aber seinen Vertrieb und seine Empfehlung auf sonstigem Wege verbietet.

Nach diesen Ausführungen waren die gesetzlichen Voraussetzungen zu einem Einschreiten des Ministeriums gegenüber dem von dem Beschwerdeführer hergestellten und angepriesenen Mittel gegeben, und hat das Ministerium mit dem gänzlichen Verbot der öffentlichen Ankündigung dieses Mittels die ihm vom Gesetz eingeräumte Befugnis nicht überschritten . . .

Die wichtigste Feststellung dieses Urteils, daß eine Gesundheitsgefährdung schon in der Anpreisung von Mitteln für mehrere Gruppen von Leiden liegen kann, läßt allerdings die Aussichten für den Erfolg etwaiger weiterer Beschwerden nur gering erscheinen. Aber einer materiellen Prüfung der einzelnen Mittel wird sich der Verwaltungsgerichtshof in keinem Beschwerdefalle entziehen können.

Sehr zweifelhaft dürfte die Rechtsgültigkeit der neuen Ankündigungsverbote für Elsaß-Lothringen sein, da hier durch die noch in Geltung befindlichen französischen Gesetze bereits ein wesentlich anderes Recht über die Ankündigung von Geheim-

mitteln (also Arzneimitteln) geschaffen ist (s. Abschnitt c. Die französischen Gesetze in Elsaß-Lothringen), welches nicht ohne weiteres im Verordnungswege abgeändert oder erweitert werden kann. Eine solche Änderung oder Erweiterung wäre nur im Wege der Gesetzgebung möglich.

b. Die älteren Bestimmungen.

Im Gegensatz zu den neuen Verordnungen sind alle älteren Geheimmittel-Ankündigungsverbote, die innerhalb des Deutschen Reiches, mit Ausnahme von Elsaß-Lothringen, erlassen worden und noch in Kraft geblieben sind, abstrakte allgemein gehaltene Rechtsnormen. Sie verbieten die Ankündigung aller Mittel, die sich begrifflich als Geheimmittel im Sinne der betreffenden Verordnungen darstellen. Der Begriff Geheimmittel ist indessen keineswegs ein einheitlicher oder feststehender. Die außerordentliche Verschiedenheit der Rechtsgrundlagen, die sich hierbei ergibt, erklärt sich aus der historischen Entwicklung. Die jetzigen Verordnungen verteilen sich nach ihrer Entstehung auf einen Zeitraum von über 15 Jahren. Sie wurden in Preußen zuerst erlassen von den Regierungspräsidenten und zwar nach einem Schema, welches bis zum Jahre 1894 dreimal wechselte, und noch jetzt in allen seinen Stadien, z. B. in den drei Verordnungen der Regierungsbezirke der Provinz Sachsen (Nr. 57, 60 und 59) zu erkennen ist. Dann folgten 1895 und 1896 Oberpräsidialverordnungen und auf Grund einer Vereinbarung zwischen den verbündeten Regierungen Ministerial- und Regierungsverordnungen in den Bundesstaaten, die zuerst nur Geheimmittel gegen menschliche Krankheiten (z. B. Nr. 132), später 1897 solche gegen tierische Krankheiten (Nr. 133) und schließlich im Jahre 1900 auch Geheimmittel gegen Pflanzenkrankheiten umfaßten (Nr. 134). Die große Mehrzahl all dieser Verordnungen ist trotz der bundesrätlichen Regelung der Materie in Kraft geblieben. In jeder Serie dieser früheren Ankündigungsverbote ist der Begriff Geheimmittel aber ein anderer. Es gibt Verordnungen, die ihn überhaupt nicht definieren, das waren die ersten Regierungspräsidialverordnungen (z. B. Nr. 30), solche, die ihn genau umschreiben, das waren die späteren Regierungspräsidialverordnungen (Nr. 59), und solche, die ihn nur nach einer gewissen Richtung hin umgrenzen, wie alle nach dem Muster der 1895 er Oberpräsidialverordnungen geschaffenen Verbote.

Da eine gesonderte Behandlung dieser verschiedenen Geheimmittel-Begriffe die Übersicht zu sehr erschweren würde, ist nachstehend der umfassendste Begriff zugrunde gelegt, der dann