

18. 1. Was ist im Sinne des Gesetzes, betr. die Bekämpfung der Wechsel, vom 6. Juli 1904 § 2 Abs. 3 unter Verkehrsbeschränkungen, die über das Maß von Abs. 2 Nr. 4 das. hinausgehen und der Genehmigung des Bundesrats bedürfen, zu verstehen? Gehören dahin auch Beschränkungen des Personenverkehrs?

2. Ist eine Oberpräsidialverordnung sachlich gültig, durch welche Weinbergarbeitern, die in einem als verseucht bezeichneten ausländischen Weinbergbezirke dauernd oder vorübergehend wohnen, das Betreten von inländischem Weinbergsgelände ohne Rücksicht darauf verboten wird, ob sie in dem ausländischen Weinbergsgelände beschäftigt werden oder sonst verkehren?

Gesetz, betr. die Bekämpfung der Reblaus, vom 6. Juli 1904 (R.G.Bl. S. 261) §§ 1. 2. 10. 11.

Ausführungsgrundsätze des Bundesrats. Bekanntm. des Reichskanzlers vom 10. März 1905 (R.G.Bl. S. 52).

Verordnung des Oberpräsidenten der Rheinprovinz vom 7. September 1904 (Amtsblatt für den Reg.-Bez. Trier S. 291).

V. Straffenat. Urtr. v. 7. Dezember 1909 g. B. V 717/09.

I. Landgericht Trier.

Der Angeklagte B. ist Weinbergarbeiter und war als solcher in den Jahren 1907 und 1908, jedesmal von Frühjahr bis Herbst in dem Weinberg eines Gutsbesizers auf Schloß Thorn, Regierungsbezirk Trier, beschäftigt. Während dieser Zeit begab er sich öfters Samstags abends nach B.-Rl. in Luxemburg, wo er früher gewohnt hatte, und verbrachte dort den Sonntag im Hause seiner Eltern. B.-Rl. gehört zu dem luxemburgischen Weinbaubezirk, auf den sich die Verkehrsverbote der Verordnung des Oberpräsidenten der Rheinprovinz vom 7. September 1904 beziehen. Die Strafkammer nahm zwar an, daß der Angeklagte im Sinne dieser Verordnung in einem von dem Verkehrsverbote betroffenen Weinbaubezirke vorübergehend gewohnt und daher an sich der Verordnung und den Vorschriften des Reblausgesetzes zuwider gehandelt habe, sprach ihn aber gleichwohl frei, da die Verordnung mit Rücksicht auf den Inhalt ihrer Verkündungsformel aus formalen Gründen ungültig erscheine. Die Verordnung lautet in den hier fraglichen Teilen:

Auf Grund des Reichsgesetzes, betr. die Bekämpfung der Reblaus, vom 6. Juli 1904 (§§ 2. 10. 11) wird folgendes verordnet:

§ 1 . . . Weinbergarbeitern, gleichviel welcher Nationalität, welche in den genannten (nämlich den vorher näher bezeichneten luxemburgischen) Weinbaubezirken beschäftigt werden oder dort dauernd

oder vorübergehend wohnen, ist das Betreten von Weinbergsgelände im Regierungsbezirk Trier, auch wenn das Gelände ihr Eigentum ist, verboten.

Die Revision der örtlichen Staatsanwaltschaft ist in Übereinstimmung mit dem Antrage des Ober-Reichsanwalts verworfen aus folgenden

Gründen:

Die örtliche Staatsanwaltschaft vertritt offenbar die in ihrer Revisionsbegründung allerdings nicht völlig klar zum Ausdruck kommende Ansicht, daß in § 2 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes, betr. die Bekämpfung der Reblaus, vom 6. Juli 1904 (R.G.Bl. S. 261) die Genehmigung des Bundesrats nur für Verkehrsbeschränkungen der in § 2 Abs. 2 Nr. 4 das. bezeichneten Art vorbehalten sei, nämlich für die Fälle, in denen solche Beschränkungen über das dort vorgesehene Maß hinaus getroffen werden sollen, daß die hier in Frage kommende Verordnung des Oberpräsidenten der Rheinprovinz vom 7. September 1904, die allgemein auf Grund der §§ 2. 10. 11 des Gesetzes erlassen sei, Beschränkungen dieser Art aber nicht betreffe, ihrem Inhalte nach sich vielmehr als eine Maßregel im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 1 darstelle und daß sie daher einer Genehmigung des Bundesrats nicht bedürfe.

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden.

Das erwähnte Gesetz verpflichtet in § 2 Abs. 1 die „zuständigen (Landes-) Behörden“, durch geeignete Maßregeln der Verbreitung der Reblaus vorzubeugen und festgestellte Versuche schnell und gründlich auszurotten und zu unterdrücken. Es ermächtigt diese Behörden sodann insbesondere zu den in Abs. 2 unter 1—4 aufgezählten Maßregeln und bestimmt in Abs. 3 Satz 1 das., daß „erforderlichenfalls auch andere Maßregeln angeordnet werden können“, d. h. — nach dem Zusammenhange der gesetzlichen Vorschriften — von den genannten Behörden zu den bezeichneten Zwecken. Diesen Ermächtigungen werden jedoch in zweifacher Hinsicht Schranken gezogen. Einmal dadurch, daß der Bundesrat in § 13 Abs. 1 des Gesetzes ermächtigt wurde, Grundsätze für die Ausführung der §§ 1—3. 5 des Gesetzes aufzustellen. Wie sich hieraus ohne weiteres ergibt, überdies durch den Inhalt der Begründung des Gesetzesentwurfs, der im Reichstag un widersprochen blieb, bestätigt wird, hat danach der

Bundesrat nicht nur einerseits die Grundsätze zu bestimmen, die das Mindestmaß der in der bezeichneten Richtung von den Verwaltungsbehörden zu entwickelnden Tätigkeit darstellen, sondern andererseits auch geeignete Vorsorge gegen ein Übermaß polizeilichen Eingreifens zu treffen, d. h. der Ausübung der im Gesetze nur im allgemeinen umschriebenen behördlichen Befugnisse angemessene Grenzen zu ziehen.

Druckf. des R. L.'s 11. Leg.-Ber. I. Sess. 1903/04 Bd. 3 Nr. 329 S. 7.

Eine weitere Schranke liegt in der Vorschrift des § 2 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes. Danach bedürfen Verkehrsbeschränkungen, die über das Maß von Abs. 2 Nr. 4 hinausgehen, der Genehmigung des Bundesrats.

Weder der Wortlaut, noch der Zusammenhang der einschlägigen Bestimmungen zwingen zu der Annahme, daß unter diesen Verkehrsbeschränkungen nur Beschränkungen eines Verkehrs der in Abs. 2 Nr. 4 bezeichneten Art, d. h. eines Verkehrs mit den dort aufgeführten Gegenständen zu verstehen seien, daß dagegen Beschränkungen des Personenverkehrs, obwohl sie unter Umständen von erheblich einschneidenderer Wirkung sein können, durch die Vorschrift, die für die Erhaltung der nach den Verhältnissen möglichen Verkehrsfreiheiten eine tunlichst sichere Gewähr bieten will, unberührt gelassen werden sollten. Für die Annahme des Gegenteils spricht folgende hauptsächlich der Entstehungsgeschichte des Gesetzes zu entnehmende Erwägung.

Im Schoße des Reichstags waren die Ansichten darüber allerdings geteilt, ob Beschränkungen des Personenverkehrs, z. B. Verbote an Personen, die in verseuchten oder seuchenverdächtigen Rebpflanzungen zu verkehren pflegen, seuchenfreie Pflanzungen zu betreten, von der Genehmigung des Bundesrats abhängig seien.

Sten. Ber. des R. L.'s Bd. 3 a. a. D. S. 2364 (c), Bd. 4 S. 2972 flg.;

Druckf. Bd. 5 a. a. D. Nr. 426 S. 5.

Die Vertreter der Regierung haben hierzu nicht bestimmte Stellung genommen. Während in der Reichstagskommission gegenüber dem Antrag, in § 2 Abs. 2 unter einer neuen Ziffer einzuschalten:

Die Behörden können . . . „das Betreten von Rebpflanzungen reblausfreier Gemarkungen durch Personen, welche in einer verseuchten Gemarkung wohnen oder sich zeitweise dort aufzuhalten pflegen, verbieten“.

regierungsseitig die Ansicht vertreten wurde: Der Antrag sei zwar nützlich, diese Bestimmung falle aber unter § 2 Abs. 3 Satz 1, wonach „auch andere Maßregeln angeordnet werden könnten“, wurde im Laufe der weiteren Erörterung von Vertretern der Regierung bemerkt, daß bezüglich des Betretens der Rebplantagen durch die vom Bundesrat aufzustellenden Grundsätze außer Zweifel gestellt werden könne, daß eine solche Maßregel in bestimmten Fällen einzelnen Personen oder Personengruppen gegenüber zulässig sei.

Schließlich aber wurde gegenüber der Bereiterklärung der Antragsteller, ihren Antrag zurückzuziehen, wenn seitens der Regierung eine darauf bezügliche Erklärung zu Protokoll gegeben würde, regierungsseitig zu Protokoll erklärt:

„Es unterliegt keinem Zweifel, daß auf Grund des § 2 Abs. 3 Personen, von denen die Verschleppung der Reblaus in besonderem Maße zu befürchten ist, etwa den Besitzern von Weinbergen in verseuchten Lagen oder deren Arbeitern, das Betreten anderer Rebplantagen, insbesondere reblausfreier Weingelände untersagt werden kann; zweifelhaft könnte dagegen sein, ob solche Verbote der Genehmigung des Bundesrats bedürften; bei der Aufstellung der Ausführungsgrundsätze nach § 13 Abs. 1 wird diese Frage zu prüfen sein; für den Fall der Bejahung dürfte voraussichtlich an die Bundesregierungen durch die Grundsätze selbst die Ermächtigung erteilt werden, solche Verbote im einzelnen Fall an bestimmte Personen oder Gruppen von Personen ohne weiteres zu erlassen.“

Druckf. Bd. 5 a. a. D. S. 5 und 6.

Dem Reichstage wurde von diesen Vorgängen bei der zweiten Beratung des Gesetzes seitens des damaligen Antragstellers Kenntnis gegeben und es wurde hieran die Bitte geknüpft, daß, wenn der Bundesrat die Grundsätze für die Ausführung der §§ 1—3. 5 aufstellt, danach — d. h. nach der Erklärung der Regierung — verfahren wird. Seitens der Regierung ist hierauf eine anderweite Erklärung nicht abgegeben.

Sten. Ber. der R. L.'s Bd. 4 a. a. D. S. 2974.

Aus Nr. 30 der Ausführungsgrundsätze erhellt unmittelbar, daß der Bundesrat die Rechtslage unter den Gesichtspunkten der Regierungserklärung geprüft, sich für Bejahung der in ihr offen

gehaltenen Frage entschieden und danach in den dort bezeichneten Grenzen den zuständigen (Landes-) Behörden allgemein die Ermächtigung zu einer Beschränkung des Personenverkehrs erteilt hat.

Bekanntm. des Reichskanzlers vom 10. März 1905 (R. Z. Bl. S. 52).

Hieraus ergibt sich, daß die Stellungnahme des Bundesrats jedenfalls der Auffassung des Reichstags nicht widersprach.

Danach trägt der Senat kein Bedenken, der Ansicht des Bundesrats in der Auslegung des Gesetzes lediglich zu folgen.

Auf denselben Standpunkt hat sich auch der I. Strafsenat in dem nicht veröffentlichten Urteile vom 23. März 1908 gegen F. und Genossen (1003/07) gestellt.

Die in Rede stehende Oberpräsidialverordnung hält sich inhalts ihres § 1 nicht in den Grenzen der den zuständigen Behörden durch Nr. 30 der Ausführungsgrundsätze erteilten allgemeinen Ermächtigung. Andererseits ist, wie aus der amtlichen Erklärung des Oberpräsidenten der Rheinprovinz vom 23. August 1909 hervorgeht, eine besondere Ermächtigung des Bundesrats weder nachgesucht, noch erteilt worden.

Nach § 1 der erwähnten Verordnung wird das Betreten von Weinbergsgelände im Regierungsbezirke Trier außer den Luxemburgischen Winzern, welche in den darin bezeichneten Luxemburgischen Weinbaubezirken Weinbergbesitz haben, auch Weinbergarbeitern, gleichviel welcher Nationalität, verboten, und zwar nicht nur den Weinbergarbeitern, die in den genannten Weinbaubezirken beschäftigt werden, sondern auch solchen, die dort dauernd oder vorübergehend wohnen. Dies kann nicht anders verstanden werden als dahin, daß das Verbot für die dort dauernd oder vorübergehend wohnenden Weinbergarbeiter auch dann gelten soll, wenn sie in den genannten Weinbaubezirken nicht beschäftigt werden. Insoweit bewegt sich die Verordnung außerhalb der allgemeinen Ermächtigung des Bundesrats. Denn in Nr. 30 der Ausführungsgrundsätze wird die Ermächtigung nur dahin erteilt, daß den Besitzern von Rebplantagen in Lagen oder Gemarkungen, innerhalb deren Verseuchungen festgestellt worden sind, oder Personen, die in solchen Rebplantagen verkehren, das Betreten anderer, insbesondere benachbarter reblausfreier Rebplantagen verboten oder nur unter besonderen Vorsichtsmaßregeln erlaubt werden könne. Der Bundesrat gestattet mithin

den Erlaß des Verbots außer an die bezeichneten Besitzer von Reb- pflanzungen nur noch an Personen, die „in solchen Rebplantungen verkehren“, d. h. in Rebplantungen von Lagen oder Gemarkungen, innerhalb deren Verseuchungen festgestellt worden sind. Es wird hiernach hinsichtlich solcher Personen zwar nicht vorausgesetzt, daß sie nachweislich in einer Rebplantung verkehren, in der die Ver- seuchung selbst festgestellt ist, vielmehr genügt es, wenn sie überhaupt in Rebplantungen verkehren, die einer Lage oder Gemarkung an- gehören, innerhalb deren eine derartige Feststellung getroffen ist. Allein erforderlich ist, daß auf ihrer Seite ein solcher Verkehr tat- sächlich stattfindet, daß sie also beispielsweise in einer derartigen Rebplantung tatsächlich als Arbeiter beschäftigt sind. Es reicht mit anderen Worten nicht hin, wenn sie in einer solchen Gegend nur dauernd oder vorübergehend wohnen, ohne in den dortigen Reb- pflanzungen zu verkehren. Demgegenüber kann nicht geltend gemacht werden, daß ein Verbot dieses Inhalts dem vorhandenen Schutz- bedürfnisse nicht genüge, daß andererseits aber die Herbeiführung eines weitergehenden Bundesratsbeschlusses längere Zeit erfordere, wodurch die meist unverzüglich zu treffende Anordnung ihre Bedeutung verlieren und ihren Zweck verfehlen würde. Der Bundesrat hat durch die getroffene Bestimmung in einer auch für die zuständigen Landesbehörden maßgebenden Weise zum Ausdruck gebracht, daß er ein allgemeines Bedürfnis zu einem weitergehenden Schutz, als durch den Inhalt der Bestimmung angezeigt wird, nicht anerkenne und des- halb zu einer umfassenderen allgemeinen Ermächtigung keine Ver- anlassung finde.

Auch der Hinweis auf den in der Kommission gestellten Antrag, mit dem sich in der hier fraglichen Beziehung die Oberpräsidial- verordnung im wesentlichen deckt, kann zu einer erweiternden Aus- legung nicht verwertet werden, da er als solcher von den Antrag- stellern zurückgezogen worden ist. Es bedarf deshalb auch nicht der Darlegung, daß er in Anbetracht der Fälle, in denen nach der Absicht der Antragsteller Schutz gewährt werden sollte, von vorn- herein zu weitgefaßt war, und daß erst der Bundesrat in seiner Bestimmung die Fassung gewählt hat, die den Absichten der Antrag- steller entsprach.

Mangels besonderer Genehmigung des Bundesrats ist daher die

erörterte Vorschrift des § 1 der Oberpräsidialverordnung — aus sachlichen Gründen — ungültig.

Es kann deshalb unerörtert bleiben, ob zu dem gleichen Ergebnis auch dann zu gelangen wäre, wenn angenommen würde, daß Beschränkungen des Personenverkehrs von der hier fraglichen Art nicht unter Satz 2, sondern unter Satz 1 des § 2 Abs. 3 des Gesetzes fallen, daß sie also nicht an sich von einer Genehmigung des Bundesrats abhängen, daß aber der Bundesrat auf Grund des § 13 Abs. 1 des Gesetzes in bindender Weise ihre Grenzen bestimmen darf.

Da in dem angefochtenen Urteile festgestellt ist, daß der Angeklagte lediglich im Weinbergsgelände des Regierungsbezirks Trier, nicht auch in Weinbergen der im § 1 der Oberpräsidialverordnung bezeichneten Luxemburgischen Weinbaubezirke beschäftigt war, vielmehr in diesen Bezirken nur seine dort wohnenden Eltern öfters am Sonnabend besucht und den Sonntag in deren Hause verbracht hatte, also — nach der erkennbaren Annahme der Strafkammer — nicht in Rebpflanzungen der in Nr. 30 der Ausführungsgrundsätze bezeichneten Art verkehrte, fällt hiernach sein Verhalten nicht unter ein im Sinne des Gesetzes und der Ausführungsgrundsätze wirksames Verbot.

In dieser Erwägung rechtfertigt sich die erfolgte Freisprechung des Angeklagten.

Es erübrigt sich hiernach die Erörterung, ob die Oberpräsidialverordnung schon aus dem von der Strafkammer bezeichneten formalen Grunde der Gültigkeit entbehren würde (vgl. Entsch. des R.G.'s in Straff. Bd. 34 S. 368).