

sia stato compiuto mediante l'esercizio di un potere discrezionale da parte del governo, nella valutazione di un pubblico interesse, onde l'atto non sia impugnabile anche sotto questo aspetto avanti l'autorità giudiziaria. È facile obiettare che l'annullamento è stato deliberato in base al menzionato art. 114 che riconosce la possibilità del duplice sindacato sul provvedimento in sede giudiziaria e in sede amministrativa. Occorre appena aggiungere che la facoltà concessa al governo del re con la disposizione in parola, non può essere esercitata se non nei casi in cui si riscontri nell'atto amministrativo la nullità per violazione di leggi e di regolamenti. L'esercizio del potere discrezionale è subordinato a tale riconoscimento e consiste nel pronunciare o meno l'annullamento, in tal caso, a seconda delle esigenze del pubblico interesse, che il governo valuta in modo insindacabile. Nella controversia in esame si tratta appunto di riconoscere se sussista quella condizione di illegittimità dell'atto, che permette l'esercizio del potere discrezionale.

Per tali ragioni, annulla, ecc.

Norwegen

Rechtsprechung¹⁾

Höchstes Gericht

a) Christiania Bank og Kreditkasse v. 1. Oslo kommune, 2. Finansdepartementet, 3. A. S. Vinmonopolet. 25. Juni 1929 (1.-nr. 170/1) und 27. November 1931 (1.-nr. 116/2. Plenarentscheidung). (Norsk Rets-tidende 1929, S. 529 ff. und 1931, S. 1138 ff.)

Doppelbesteuerung — Enteignung — Bindung des Staates gegenüber Privatpersonen.

1. Eine Doppelbesteuerung ist nach der norwegischen Verfassung nicht verboten.

2. Der Gesetzgeber kann, ohne den Grundsatz gleichmäßiger Behandlung aller Staatsangehörigen zu verletzen, auch Steuergesetze erlassen, die sich praktisch nur gegen ein einzelnes Rechtssubjekt wenden, und zwar dann, wenn wegen des besonderen Charakters gerade dieses Rechtssubjekts eine besondere gesetzgeberische Behandlung angemessen und zweckmäßig erscheint. Von einer Enteignung kann in solchen Fällen nicht die Rede sein.

3. Es ist nicht zu vermuten, daß der Staat hinsichtlich der Ausübung seiner Steuerhoheit in einem Verträge mit einer Privatperson bestimmte Verpflichtungen übernommen hat.

4. Die Tatsache, daß die Vertragsparteien bei den zum Vertragsschluß führenden Verhandlungen stillschweigend davon ausgegangen sind, daß die gegenwärtige Gesetzgebung nicht geändert werde, bedeutet allein

¹⁾ Übersetzung und Anmerkungen von Dr. Joachim-Dieter Bloch.

noch nicht, daß die Aufrechterhaltung dieser Gesetzgebung ein Teil des Vertrages geworden sei.

a) Tatbestand²⁾:

Durch Königliche Resolution vom 13. April 1923 erhielt die Aktien-Gesellschaft Vinmonopolet das alleinige Recht zur Einfuhr und zum Verkauf von Branntwein, Wein usw. Nach den Konzessionsbedingungen sollte die Konzession bis zum 1. Juli 1932 laufen und das Recht der Gesellschaft zum Betrieb ihrer Geschäfte den jeweils geltenden Gesetzen unterworfen sein. Außerdem war den Aktionären vom Staat eine Dividende von 5 % und weiterhin für den Fall der Auflösung der Gesellschaft die Rückzahlung des gesamten eingezahlten Aktienkapitals garantiert. Der Staat hatte das Recht, nach einjähriger Kündigung die Aktien nach einem Taxwert einzulösen, der jedoch nicht unter dem Nennwert der Aktien liegen durfte. Die Konzession wurde auf der Grundlage der vom König gleichzeitig ausgefertigten und genehmigten Statuten der Gesellschaft erteilt.

Zwischen dem mitverklagten Staat einerseits, der Bergens Privatbank und der Klägerin andererseits war eine Vereinbarung getroffen worden, nach der die Banken das Recht und die Pflicht hatten, das gezeichnete Aktienkapital, das mindestens 15 und höchstens 20 Millionen Kronen betragen sollte, zu garantieren. Auf dieser Grundlage erließen die Banken am 27. September 1922 die Zeichnungseinladungen, die die wichtigsten Punkte der Konzession und der Statuten enthielten.

Die Aktien-Gesellschaft Vinmonopolet war, wie alle sonstigen Handelsgesellschaften, gemeindesteuerpflichtig.

Nachdem bereits im Jahre 1925 Änderungen des Kommunalsteuergesetzes vorgeschlagen worden waren, weil der Gemeinde Oslo ein zu großer Teil des Einkommens und Vermögens der Gesellschaft zur Besteuerung zufiel, wurde im Jahre 1926 der Vorschlag gemacht, die Gesellschaft von der Gemeindevermögens- und -einkommensteuer zu befreien und dem § 22 des Gemeindesteuergesetzes eine neue Bestimmung hinzuzufügen, nach der die Aktien der Gesellschaft bei den Aktionären der kommunalen Einkommens- und Vermögenssteuer unterworfen sein sollten. Um aber die interessierten Gemeinden nicht mit einem Schlage ihrer Einkünfte zu berauben, wurde eine Übergangsregelung vorgeschlagen, nach der die Gemeindesteuerpflicht der Gesellschaft Vinmonopolet erst nach Ablauf von drei Jahren völlig aufhören und bis dahin stufenweise abgebaut werden sollte. Diese Vorschläge wurden Gesetz. Außerdem wurde durch Gesetz vom 5. April 1927 § 33 des Rauschgetränkegesetzes dahin geändert, daß die Gesellschaft Vinmonopolet eine näher umgrenzte Abgabe zu gemeinnützigen Zwecken zu erlegen hatte, deren Höhe ungefähr der aus Einkommen und Vermögen bis dahin zu entrichtenden Gemeindesteuer entsprach.

Für das Haushaltsjahr 1927/28 wurde demzufolge die Klägerin für

²⁾ Wiedergegeben nach dem Urteil der 1. Instanz (Oslo Byrett): Norsk Retstidende 1929, S. 543 ff.

die in ihrem Besitz befindlichen Aktien der Gesellschaft Vinmonopolet von der beklagten Gemeinde Oslo zur Vermögens- und — hinsichtlich der Dividende — zur Einkommensteuer veranlagt. Sie verlangt mit der Klage Rückzahlung des unter Vorbehalt gezahlten Steuerbetrages von insgesamt 35035 Kronen.

b) Aus dem Urteil des Höchsten Gerichts vom 25. Juni 1929 3):

»... Ich komme zu dem Ergebnis, daß die Klage abzuweisen ist.

... Ich schicke voraus, daß die Parteien darüber einig sind, daß die der Gesellschaft auferlegte Abgabe und die Besteuerung der Aktionäre keinen faktischen Einfluß auf die den Aktionären nach § 3 der Konzessionsbedingungen von der Gesellschaft zu zahlende Dividende gehabt hat. Es handelt sich vielmehr darum, ob die Aktionäre beanspruchen können, diese Dividende auch fernerhin frei von kommunalen Steuern zu erhalten, wie es zur Zeit der Gründung der Gesellschaft und des Abschlusses der grundlegenden Übereinkommen zwischen Staat und Gesellschaft der Fall war.

Die Klägerin macht zunächst geltend, daß die Steuerveranlagung einen ungerechtfertigten Verstoß gegen das die norwegische Steuergesetzgebung beherrschende Prinzip darstelle, daß dasselbe Vermögen oder Einkommen nicht zweimal zu Steuern veranlagt werden dürfe (Verbot der Doppelbesteuerung). Es wird in dieser Beziehung geltend gemacht, daß die Abgabe, die der Gesellschaft auferlegt worden ist, in Wahrheit eine kommunale Steuer und von einer solchen nur durch den Namen unterschieden sei... Ich halte es nicht für nötig, darauf näher einzugehen..., da der Gesetzgeber, wenn er eine Doppelbesteuerung für notwendig hält, durch die Verfassung an ihrer Einführung unzweifelhaft nicht gehindert wird...

Es ist weiter behauptet worden, daß die Bestimmung des § 22 des Kommunalsteuergesetzes verfassungswidrig und deshalb ungültig sei, weil sie sich in Wahrheit gegen ein einzelnes Rechtssubjekt richte, diesem eine Sondersteuer⁴⁾ auferlege und deshalb ihrer Natur nach nicht als Steuergesetz angesehen werden könne, sondern ein Gesetz mit Enteignungs- oder konfiskatorischem Charakter darstelle...

Dazu ist zu bemerken:... § 22 bezieht sich — abgesehen von Aktionären in Gesellschaften, deren Geschäftsbetrieb nicht auf Erwerb gerichtet ist — auf ‚Aktien der Bank von Norwegen, von Gesellschaften oder Vereinigungen für den Umsatz von Branntwein, Wein, Fruchtwein, Met oder Bier, Eisenbahngesellschaften‘, also auf die einzelnen Rechtssubjekte, die jeweils Aktien solcher Gesellschaften besitzen. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung ist, soweit sie die Bank von Norwegen und die Eisenbahngesellschaften betrifft, niemals in Zweifel

3) Wiedergegeben wird das Votum des Berichterstatters, dem sich die Mehrheit des Gerichts im wesentlichen angeschlossen hat. Zwei Richter von sieben haben für Aufrechterhaltung der Vorentscheidung gestimmt, einer ist mit anderer Begründung dem Vorschlag des Berichterstatters beigetreten.

4) Diese und die folgenden gesperrten Stellen finden sich im norwegischen Text nicht.

gezogen worden, und es kann auch nicht wohl bezweifelt werden, daß der Gesetzgeber, wenn er es für zweckmäßig hält, bei Gesellschaften von so eigenartigem Charakter wie den erwähnten die Steuerlast anders als bei sonstigen Gesellschaften verteilen kann. Diese Gesellschaften, die in ihrem Geschäftsbetrieb außerhalb der allgemeinen Konkurrenz stehen, lassen sich unmittelbar kaum mit den übrigen Erwerbsgesellschaften vergleichen und es erschiene unbillig, wenn der Gesetzgeber nicht mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse dieser Gesellschaften auch besondere Regeln für ihre Besteuerung aufstellen könnte. Was insbesondere die zweite Gruppe⁵⁾ der im Gesetz erwähnten Gesellschaften anlangt, zu denen die Aktiengesellschaft Vinmonopolet gehört, so bezieht sich das Gesetz dem Wortlaut nach auf jede Gesellschaft, die diese bestimmte Art von Handelsgewerbe („Umsatz von Branntwein etc.“) betreibt. Das Gesetz gilt also für alle jeweils bestehenden Gesellschaften oder Vereinigungen und kann daher, wie ich meine, sehr wohl von einem Jahr zum andern ein verschiedenes Anwendungsgebiet erhalten. Nach Form und Inhalt des Gesetzes kann schwerlich behauptet werden, daß es individuell bestimmten Rechtssubjekten — Aktionären — eine Sondersteuer auferlegt, die konfiskatorischen Charakter trägt. Daß das Gesetz auch für diese Gesellschaften wie für die Bank von Norwegen und die Eisenbahngesellschaften wegen ihres besonderen Charakters eine besondere Besteuerungsordnung geschaffen hat, scheint mir durchaus im Rahmen der Verfassung zu liegen.

Es wird weiter eingewandt, daß, wenn auch das Gesetz sich seinem Wortlaut nach nicht allein gegen die Aktiengesellschaft Vinmonopolet richte, es praktisch doch allein für diese Gesellschaft in Frage komme . . . Ich neige zu der Annahme, daß der Gesetzgeber völlig frei ist, die Besteuerung in der ihm am angemessensten und richtigsten erscheinenden Weise zu ordnen, selbst wenn diese Ordnung von der für die übrigen Erwerbsgesellschaften geltenden steuerrechtlichen Regelung abweicht, und zwar auch dann, wenn es sich nur um eine einzelne Gesellschaft handelt, sofern diese nämlich einen so besonderen Charakter wie die Aktiengesellschaft Vinmonopolet trägt. Eine Gesellschaft, deren Aktionären wie denen der Aktiengesellschaft Vinmonopolet Kapital und Dividende staatlich garantiert und der vom Staat eine rechtliche Monopolstellung für das gesamte Staatsgebiet eingeräumt worden ist, kann nach Umfang und Zweck ihres Geschäftsbetriebes nicht mit anderen inländischen Gesellschaften auf dieselbe Stufe gestellt werden. Die Verhältnisse liegen hier ähnlich wie bei den übrigen in § 22 des Kommunalsteuergesetzes erwähnten Gesellschaften . . .

Die Freiheit, die dem Gesetzgeber verfassungsmäßig zur Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf die Staatsbürger gegeben ist (vgl. Aschehough, Statsforfatning II S. 255), rechtfertigt auch die hier in Frage stehende Regelung vollkommen.

⁵⁾ Der norwegische Text spricht hier von der »dritten« Gruppe. Es handelt sich dabei aber offensichtlich um ein Versehen.

Die Klägerin hat ferner geltend gemacht, daß die erwähnte Gesetzesbestimmung gegen die Voraussetzungen verstoße, die der Konzession und den Gründungsabreden zugrunde gelegen hätten, infolgedessen ein Vertragsbruch seitens des Staates vorliege, der diesen zum Schadensersatz verpflichte. Ich möchte vorweg bemerken, daß, wenn man eine vertragliche Verpflichtung des Staates zur Freistellung der Aktionäre von der Kommunalsteuer annähme, man dazu kommen müßte, auch eine die Allgemeinheit betreffende Gesetzesänderung, nach der alle Aktionäre sämtlicher Aktiengesellschaften steuerpflichtig würden, hinsichtlich der Aktionäre der Gesellschaft Vinmonopolet für unzulässig zu erklären. Haben diese einen Rechtsanspruch auf Nichtbesteuerung erworben, so bleibt ihnen dieser ohne Rücksicht darauf erhalten, wie die übrigen Aktionäre des Landes besteuert zu werden.

Die Beurteilung dieser Einwendung könnte zweifelhaft erscheinen. Die Haltung des Finanzministers und der Regierung und die von eingeweihten Persönlichkeiten im Storting gemachten Äußerungen deuten darauf hin, daß nach der Art, wie die Verhandlungen geführt worden sind, zum mindesten ein starker moralischer Grund zur Beibehaltung der damals geltenden gesetzlichen Bestimmungen über die kommunale Besteuerung der Aktien bestand. Ich habe jedoch aus den mir in der Sache vorliegenden Dokumenten nicht die Überzeugung gewinnen können, daß in dieser Beziehung eine rechtlich bindende Verpflichtung für den Staat entstanden ist.

Es erscheint klar, daß im allgemeinen die Vermutung dagegen spricht, daß der Staat sich in einem Verträge über die Gründung einer privaten Aktiengesellschaft hinsichtlich der Ausübung seiner Steuerhoheit während der Konzessionszeit gebunden hat. Es muß daher von den Aktionären ein sicherer Beweis für eine solche Bindung erbracht werden. Das folgt schon daraus, daß es etwas ganz Außergewöhnliches wäre, wenn der Staat einem einzelnen privaten Rechtssubjekt vertraglich zusicherte, es nicht Bestimmungen zu unterwerfen, die später in Ausübung der staatlichen Hoheitsgewalt ergehen können. Es folgt aber auch daraus, daß es sich im vorliegenden Falle in Wahrheit um zwei ganz verschiedene Dinge handelt. Die staatliche Garantie für die Dividende ist dem Vertragspartner, der Gesellschaft, gegenüber übernommen worden, um deren Vermögen zur Auszahlung der festgesetzten Dividende sicherzustellen, und hat weder unmittelbar noch mittelbar notwendig etwas mit den Besteuerungsverhältnissen der Gesellschaft oder der Aktionäre zu tun. Die Zusage der Steuerfreiheit enthielte dem gegenüber eine völlig neue und selbständige Verpflichtung, die besonders hätte übernommen werden müssen. Das erscheint um so einleuchtender, wenn man bedenkt, daß diese Verpflichtung nach der Behauptung der Klägerin nicht gegenüber dem Vertragspartner des Staates, der Gesellschaft, sondern gegenüber einer Reihe dritter, völlig selbständiger Rechtssubjekte, der Aktionäre, übernommen worden sein soll.

Im vorliegenden Falle enthalten die getroffenen Vereinbarungen keinerlei ausdrückliche Zusage der Steuerfreiheit. Die Klägerin hat

behauptet, daß der Staat sich im Vertrage ausdrücklich die Freiheit zur Änderung der damals geltenden Gesetzgebung hätte vorbehalten müssen, wenn er sie später hätte in Anspruch nehmen wollen. Dem kann nicht zugestimmt werden. Es wäre vielmehr, wenn die Banken die Freiheit des Staates zur Änderung der Gesetze hätten einschränken wollen, deren Sache gewesen, eine dementsprechende Klausel in den Vertrag aufnehmen zu lassen, und zwar um so mehr, als im vorangegangenen Jahre (1921) ein Gesetz über eine begrenzte Staatssteuer auf Aktien angenommen worden war.

Das hier Gesagte gilt m. E. nicht nur, wenn es sich um die Befreiung von einem allgemeinen Gesetz über die Besteuerung von Aktionären handelt, sondern auch, wenn ein in seiner Anwendung begrenztes Gesetz wie das hier vorliegende in Frage steht.

Aber wenn auch eingeräumt wird, daß eine ausdrückliche Vertragsbestimmung nicht besteht, so hat die Klägerin doch stark betont, daß man bei den Verhandlungen von der Voraussetzung ausgegangen sei, daß die damals geltende Gesetzgebung, die eine kommunale Besteuerung der Aktien nicht kannte, beibehalten wurde. Weiter hat die Klägerin vorgetragen, daß diese Voraussetzung dem Staate bei den Verhandlungen über die Gründung der Gesellschaft bekannt war und von ihm akzeptiert wurde. Urkundliche Unterlagen sind jedoch für diese Behauptungen nicht beigebracht worden...

Weder Regierung noch Storting sind, soweit sich das... nachweisen läßt, davon ausgegangen, daß die Vereinbarungen auf der — rechtlich bindenden — Grundlage einer besonderen Beschränkung der Gesetzgebungs- und Steuerhoheit des Staates abgeschlossen wurden...

Daß die beiderseitigen Unterhändler, namentlich die Vertreter der Banken, ihre wirtschaftlichen Erwägungen, ohne das während der Verhandlungen näher zu erwähnen, auf die damals geltende Gesetzgebung gegründet haben, ist ganz natürlich, reicht aber selbstverständlich nicht aus, um den Anspruch zu begründen, daß die Aufrechterhaltung der damals geltenden Gesetzgebung ein Teil des Vertrages geworden ist...«

c) Aus dem Votum des Berichterstatters für die Plenarentscheidung vom 27. November 1931⁶⁾:

»... Ich komme zu demselben Ergebnis wie das Höchste Gericht in seiner Entscheidung vom 25. Juni 1929 und kann mich im allgemeinen der ausführlichen Begründung des damaligen Berichterstatters... anschließen.

Ich möchte nur einige Bemerkungen hinzufügen.

Das Rechtsverhältnis zwischen dem Staat auf der einen und der

⁶⁾ Die Plenarentscheidung wurde notwendig, weil in einem zweiten zwischen denselben Parteien anhängigen Prozeß (vgl. die Entscheidung in Norsk Retstidende 1931, S. 1158 ff.), der diesmal die für das Haushaltsjahr 1929/30 von der Klägerin zu zahlenden Steuern betraf, vier von den sieben zur Entscheidung berufenen Richtern von den Grundsätzen der oben wiedergegebenen Entscheidung abweichen wollten. Die Plenarentscheidung erging im Anschluß an das Votum des Berichterstatters mit elf gegen zehn Stimmen.

Aktiengesellschaft Vinmonopolet auf der anderen Seite ist bestimmt durch die Konzession, die nach den Verhandlungen mit den finanzierenden Banken und in Übereinstimmung mit dem Beschluß des Stortings vom 1. August 1922 der Bank durch Königliche Resolution vom 13. April 1923 erteilt worden ist. Diese Resolution ist ein Verwaltungsakt, durch den die Regierung der Aktiengesellschaft Vinmonopolet ein zeitlich begrenztes Monopol für Einfuhr und Umsatz von Branntwein usw. unter näher festgelegten Voraussetzungen erteilt. Über die Besteuerung enthält die Konzession keine ausdrückliche Bestimmung. Es handelt sich daher um die Frage, ob die Konzession trotzdem die staatliche Steuerhoheit derart begrenzt, daß die durch die Gesetze von 1926 und 1927 eingeführte kommunale Besteuerung der Aktionäre der Gesellschaft nicht gerechtfertigt ist — was wiederum zur Folge haben würde, daß der Staat, solange diese Gesetze aufrechterhalten werden, den Aktionären die von ihnen gezahlten Steuern zurückerstatten muß. Diese Frage muß auf Grund einer objektiven Auslegung der Konzession unter Berücksichtigung des Stortingsbeschlusses und der zugrunde liegenden Verhandlungen entschieden werden.

... Es wird einmal behauptet, daß es eine bindende Voraussetzung der Konzession gewesen sei, die bei ihrer Erteilung geltende Steuerordnung nicht zu ändern, zum anderen wird geltend gemacht, daß die Steuer als Sondersteuer mit den den Aktionären nach der Konzession zustehenden Rechten nicht vereinbar sei.

Bezüglich der ersten Behauptung ist zu bemerken, daß in den der Erteilung der Konzession vorangegangenen Verhandlungen im Storting von einer solchen Voraussetzung nichts verlautet ist... Bei den Verhandlungen hat man, soweit ersichtlich, auf beiden Seiten mit der Aufrechterhaltung der bisherigen Gesetzgebung ebenso wie mit der Verfassung des Geldmarkts und anderen tatsächlichen Verhältnissen gerechnet. Man hat sich wahrscheinlich auch gedacht, daß eine kommunale Besteuerung von Aktien nicht eingeführt werden würde. Aber von hier aus ist es noch ein weiter Schritt zu der Annahme, daß der Staat seine Steuergesetze nicht ändern kann. Für Storting und Regierung war es ganz überflüssig, einen Vorbehalt bezüglich des verfassungsmäßigen Rechts des Parlaments zur Änderung der geltenden Steuergesetze zu machen. Und wie sich die Verhandlungen entwickelt hätten, wenn die Banken die Übernahme einer Klausel in die Konzession betrieben hätten, nach der die Aktien kommunalen Steuern nicht unterliegen sollten, kann man nicht wissen. So viel ist jedenfalls sicher, daß kein Grund zu der Annahme vorliegt, daß das Storting mit einer solchen Regelung einverstanden gewesen wäre. Unter diesen Umständen kann ich auf Grund der Verhandlungen nicht die Überzeugung gewinnen, daß die Konzession auf der Voraussetzung beruht, keine kommunale Besteuerung der Aktien einzuführen.

Ebensowenig stellt, meiner Ansicht nach, die durch die Gesetze von 1926 und 1927 eingeführte Besteuerung einen solchen Eingriff in die wirtschaftlichen Rechte der Aktionäre dar und sie ist auch nicht

von so besonderer Art, daß sie aus diesem Grunde mit den Konzessionsbedingungen unvereinbar wäre. Aschehoug (Statsforfatningsret 2. Aufl. Bd. II S. 253/54) lehrt zwar, daß der Staat nicht durch eine Sondersteuer das zurücknehmen darf, was er selbst zu leisten vertraglich verpflichtet ist, indem er z. B. eine besondere Steuer ausschließlich für den Zinsertrag aus den von ihm ausgegebenen Obligationen einführt. Ein solcher Fall liegt aber hier nicht vor. Die hier fragliche Steuer ist weder eine Staatssteuer noch ihrem Charakter nach eine Sondersteuer. Die Aktionäre werden nur der allgemeinen kommunalen Einkommen- und Vermögenssteuer unterworfen. Die Steuer trifft ferner nicht nur die Aktien der Gesellschaft Vinmonopolet, sondern auch die der Bank von Norwegen und der Eisenbahngesellschaften. Es handelt sich also um eine an und für sich normale Besteuerung, die zwar nicht alle umfaßt, aber doch Aktien einer Reihe zum Teil gleichgearteter Monopologesellschaften.«

**b) Strafsache gegen Reimers, 15. November 1929. (1.-nr. 37/2 B von 1929)
(Norsk Retstidende 1929, S. 975 ff.)**

Nachprüfung der Ausübung des polizeilichen Ermessens durch die Gerichte — Ermächtigung der Polizeibehörden zum Erlaß genereller Verbote — Regelmäßige Dispenserteilung nach freiem Ermessen — Einfluß auf die Gültigkeit des Verbots.

1. Die Beurteilung von Fragen des öffentlichen Verkehrs durch die Polizeibehörden kann von den ordentlichen Gerichten nicht nachgeprüft werden.

2. Die zum Erlaß genereller Verbote ermächtigte Polizeibehörde darf sich nicht die Möglichkeit der Nachprüfung jedes einzelnen Falles dadurch verschaffen, daß sie von einem generellen Verbot nach vorangegangener individueller Prüfung regelmäßig Befreiung gewährt. Die Befugnis, jeden Einzelfall nachzuprüfen, geht über die Befugnis, ein generelles Verbot zu erlassen, hinaus.

Aus der Entscheidung des Höchsten Gerichts: »Durch Urteil des Byrett Bergen ⁷⁾ ist der Angeklagte von der Anklage freigesprochen worden, ohne polizeiliche Erlaubnis in den zentralen Teilen der Stadt Bergen Übungsfahrten als Autofahrlehrer unternommen zu haben. Die Staatsanwaltschaft hat dies Urteil angefochten, da die Entscheidung der Vorinstanz auf falscher Anwendung des Gesetzes beruhe. Die Vorinstanz war davon ausgegangen, daß die Polizei, da sie das fragliche Verbot gegen Übungsfahrten in bestimmten Teilen von Bergen nicht als ein für alle geltendes Verbot aufrechterhalten habe, es auch nicht dem Angeklagten gegenüber zur Anwendung bringen dürfe.

Die Entscheidung der Vorinstanz ist aufrechtzuerhalten, auch der Begründung kann man sich in ihren wesentlichen Punkten anschließen.

⁷⁾ Gericht erster Instanz.

Nach § 13 des früher geltenden Kraftfahrzeuggesetzes vom 12. Juni 1912 durfte man als Autofahrlehrer nur mit Genehmigung der Polizei tätig werden. § 15 Abs. 9 des jetzt geltenden Kraftfahrzeuggesetzes vom 20. Februar 1926 hat dieses System beseitigt, indem er bestimmt: »Übungsfahrten sind in Begleitung einer mit Führerschein versehenen Person zulässig. Die Polizei kann jedoch Übungsfahrten auf Wegen, Straßen und anderen Orten verbieten, wo sie gefährlich werden oder den allgemeinen Verkehr erheblich beeinträchtigen können«. Das Gesetz verlangt also jetzt für den Fahrlehrer keine besondere Autorisation mehr. . . .

Am 28. Januar 1927 erließ die Polizeibehörde in Bergen eine Bekanntmachung, durch die »gemäß § 15 des Kraftfahrzeuggesetzes« Übungsfahrten in den zentralen Teilen der Stadt verboten wurden.

Gegen diese Anordnung wird in erster Linie geltend gemacht, daß die in ihr enthaltene generelle Abgrenzung des verbotenen Bezirks nicht im Einklang mit dem Kraftfahrzeuggesetz stehe. Da praktisch das gesamte Gebiet der alten Stadt Bergen zu dem verbotenen Teile gehöre, könne die Abgrenzung nicht auf der Entscheidung beruhen, daß alle zu diesem Stadtteil gehörigen Wege und Straßen solchen Verkehr aufwiesen, der Übungsfahrten besonders gefährlich oder hinderlich erscheinen lasse. . . .

Selbst wenn aber nachgewiesen wird, daß es innerhalb der verbotenen Zone einzelne Wege und Straßen gibt, auf denen Übungsfahrten nicht gefährlich oder für den Verkehr besonders hinderlich wären, kann das Verbot aus diesem Grunde nicht als ungültig betrachtet werden. Die Polizei muß aus praktischen Gründen eine Abrundung des für Autofahrten verbotenen Gebietes vornehmen. Außerdem ist die Entscheidung der Polizei hier durch Gesichtspunkte der Verkehrsregelung: die Gefährdung des allgemeinen Verkehrs durch Übungsfahrten, bestimmt worden, und die von der Polizei nach ihrem pflichtmäßigen Ermessen getroffene Entscheidung über die Einbeziehung einer Straße in die verbotene Zone kann von den Gerichten nicht nachgeprüft werden (vergleiche Urteil des Höchsten Gerichts in Norsk Retstidende 1927 S. 173).

Die Gültigkeit des Verbots ist aber auch noch aus einem anderen Grunde in Frage gestellt worden. Es ist in diesem Verfahren unstrittig, daß das Verbot der Polizei die Möglichkeit läßt, von ihm nach einer ganz individuellen Beurteilung der Personen, die die Zulassung zu Übungsfahrten in dem verbotenen Bezirk begehren, Dispens zu erteilen. Die Praxis der Polizei ist auch darauf hinausgelaufen, den meisten, die den Dispens beantragt haben, Befreiung von dem Verbot zu gewähren. Steht somit fest, daß das Verbot in der erwähnten Weise dispensabel ist, so erhebt sich die Frage, ob es in der Form, in der es praktiziert wird, noch gesetzmäßig ist. Die Tatsache, daß das Verbot nach seinem Wortlaut dem Gesetz entspricht und bindend ist, kann dann nicht zur Aufhebung des Urteils der Vorinstanz führen, sofern die Dispenserteilung nicht als gesetzmäßig angesehen werden kann.

Zu der Frage, ob ein dispensables Verbot gemäß § 15 Abs. 9 dem Gesetz entspricht, ist zunächst zu bemerken, daß in diesem Verfahren nicht entschieden zu werden braucht, ob es dem Gesetz entspricht, ein Verbot und gleichzeitig allgemeine⁸⁾ Vorschriften über die Anforderungen zu erlassen, denen die Personen genügen müssen, denen Übungsfahrten in dem verbotenen Gebiet gestattet werden sollen. Solche generellen Vorschriften, bei denen die Möglichkeit gegeben ist, in gewissem Umfange die polizeilichen Entscheidungen auf ihre Übereinstimmung mit ihnen zu kontrollieren, liegen hier nicht vor. Übrigens kann auch die Gesetzmäßigkeit solcher allgemeinen Vorschriften zweifelhaft erscheinen; es braucht aber hier nicht näher darauf eingegangen zu werden.

Das vorliegende Verbot mit der der Polizei stillschweigend vorbehaltenen, völlig in ihr Ermessen gestellten Möglichkeit, die Zulassung zu Übungsfahrten in dem verbotenen Bezirk auf Grund einer individuellen Beurteilung der einzelnen Bewerber zu erteilen oder zu versagen, führt für die Stadt Bergen eine Ordnung ein, die völlig der entspricht, die nach dem Gesetz von 1912 galt, das mit voller Absicht durch das neue Gesetz von 1926 aufgehoben worden ist. Daß man diesen Erfolg auch beabsichtigt hat, geht aus einem Schreiben der Polizeiverwaltung von Bergen hervor. Die Polizei wollte auch weiterhin die Entscheidung darüber in der Hand haben, welche von den mit Führerschein versehenen Personen zu Übungsfahrten im Stadtgebiet zuzulassen seien. Das steht aber weder mit dem Wortlaut noch mit dem Sinn des § 15 Abs. 9 des neuen Gesetzes im Einklang, der für Übungsfahrten lediglich die Zuziehung einer mit Führerschein versehenen Person verlangt und keinerlei Anhaltspunkte dafür gibt, daß die Polizei noch weitere Bedingungen an Übungsfahrten in verbotenen Bezirken knüpfen kann. Man hat behauptet, daß die Befugnis der Polizei, gemäß § 15 Übungsfahrten auf einem bestimmten Gebiet völlig zu verbieten, als das Mindere auch die Ermächtigung in sich schließe, bestimmten Personen das Fahren auf dem verbotenen Gebiet zu gestatten. Diese Betrachtungsweise ist unhaltbar; man kann viel eher behaupten, daß die Befugnis, die einen zuzulassen und die anderen auszuschließen, über die Befugnis zum Erlaß allgemeiner Verbote hinausgeht. Wenn der Polizei die Macht gegeben wird, die Personen, denen gewisse Befugnisse zustehen sollen, auszuwählen, so ist das viel eingreifender als die Ermächtigung, die darin besteht, jedermann die Ausübung bestimmter Befugnisse zu untersagen. Ein völlig diskretionäres Entscheidungsrecht der Polizei über die Zulassung zu Übungsfahrten kann nur in einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung begründet sein, — und diese enthält das neue Gesetz gerade nicht.«

⁸⁾ Der norwegische Text enthält diese und die folgende Sperrung nicht.