

32. 1. Zum Begriff der Enteignung.

2. Kann ein Gesetz, das seine Geltungsdauer im voraus auf eine bestimmte Reihe von Jahren festlegt, subjektive Rechte für solche Wirtschaftskreise begründen, die an den durch das Gesetz getroffenen allgemeinen Anordnungen beteiligt sind und im Vertrauen auf die festbestimmte Geltungsdauer geschäftliche Maßnahmen treffen, insbesondere Geldmittel in ihren Unternehmungen festlegen?

3. Ist der Gesetzgeber durch eine solche Befristung eines früheren Gesetzes gehindert, vor Ablauf der Geltungsdauer aus allgemeinen Rücksichten jenem Gesetze widersprechende Anordnungen zu treffen, denen alle Staatsbürger gleichmäßig unterworfen sind?

RRVerf. Art. 151, 153. Gesetz, betreffend die Schlachtvieh- und Fleischbeschau vom 3. Juni 1900 (RGBl. S. 547) § 12. Bekanntmachung, betreffend vorübergehende Einfuhrerleichterungen für Fleisch, vom 4. August 1914 (RGBl. S. 350). Bekanntmachung, betreffend vorübergehende Einfuhrerleichterungen, vom 4. August 1914 (RGBl. S. 352). Bekanntmachung über das Inkraftbleiben kriegswirtschaftlicher Bestimmungen nach der Beendigung des Krieges, vom 22. Dezember 1919 (RGBl. S. 2138). Verordnung über vorübergehende Einfuhrerleichterungen für Fleisch vom 26. Januar 1920 (RGBl. S. 136). Verordnung über Einfuhrerleichterungen für Fleisch vom 2. November 1923 (RGBl. I S. 1078) § 2 Nr. 1. Gesetz über Zolländerungen vom 17. August 1925 (RGBl. I S. 261). Verordnungen über zollfreie Einfuhr von Gefrierfleisch vom 19. September 1925 (RGBl. I S. 363), vom 21. Juli 1926 (RGBl. I S. 421) und vom 26. September 1927 (RGBl. I S. 311). Gesetz über zollfreie Einfuhr von Gefrierfleisch vom 30. März 1928 (RGBl. I S. 133). Verordnung über zollfreie Einfuhr von Gefrierfleisch vom 24. April 1928 (RGBl. I S. 151). Gesetz über Zolländerungen vom 15. April 1930 (RGBl. I S. 131).

VII. Zivilsenat. Urf. v. 10. Januar 1933 i. S. 1. des Reichsverbandes des Deutschen Einfuhr- und Großhandels mit Gefrierfleisch und sonstigen Schlachthausprodukten e. V. in Hamburg, 2. des Zentralverbandes Deutscher Konsumvereine e. V. das., 3. des Verbandes

Deutscher Mülshäuser e. B. in Charlottenburg (Nl.) vs. das Deutsche Reich (Bekl.). VII 312/32.

I. Landgericht I Berlin.

II. Kammergericht daselbst.

Die Mitglieder des Klägers zu 1 beschäftigten sich mit der Einfuhr von hauptsächlich überseeischem Gefrierfleisch, die des Klägers zu 2 besorgten den Vertrieb und die dem Kläger zu 3 angeschlossenen Firmen übernahmen die Lagerung des Fleisches. Die drei Kläger machen als Rechtsnachfolger ihrer Mitglieder kraft Abtretung Schadensersatzansprüche gegen das Deutsche Reich geltend.

Nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes betreffend die Schlachtvieh- und Fleischschau vom 3. Juni 1900 durfte frisches Fleisch und dementsprechend — nach Abs. 2 Unterabs. 2 — auch Gefrierfleisch nur in ganzen Tierkörpern, mit denen die Innenteile noch verbunden waren, in das Zollinland eingeführt werden. Rindvieh und Schweine durften in Hälften zerlegt sein. Da solche Stücke aber nicht eingefroren werden konnten, war die Einfuhr von Gefrierfleisch tatsächlich unmöglich. An Zoll wurden für Gefrierfleisch 45 M. für den Doppelzentner erhoben. Bei Beginn des Weltkrieges erging auf Grund des Art. 3 des Reichsgesetzes vom 4. August 1914 (RGBl. S. 338) die Verordnung vom selben Tage (RGBl. S. 350), wonach das Fleischbeschaugesetz für die Dauer des Krieges dahin abgeändert wurde, daß Tierkörper auch ohne die Innenteile und Rindvieh auch in Viertel zerlegt eingeführt werden durften. Ferner wurde die Erhebung von Zöllen für Fleisch auf Zeit ausgesetzt (Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 4. August 1914 [RGBl. S. 352]). Infolge der dann allmählich wirksam werdenden Absperrung kamen diese der Versorgung Deutschlands mit Lebensmitteln dienenden Bestimmungen nicht mehr wesentlich in Anwendung. Dagegen ergab sich nach Beendigung des Krieges das Bedürfnis für ihre Beibehaltung. Am 22. Dezember 1919 verfügte der Reichswirtschaftsminister das allgemeine weitere Inkraftbleiben der kriegswirtschaftlichen Bestimmungen. Am 26. Januar 1920 erließ die Reichsregierung eine neue Verordnung, wonach sie die durch die Verordnung vom 4. August 1914 angeordneten Abänderungen von Einfuhrverboten und Einfuhrbeschränkungen für Fleisch nochmals ausdrücklich aufrechterhielt.

Da die gesetzliche Regelung nur vorübergehend getroffen war, bemühten sich die beteiligten Wirtschaftskreise darum, die Reichsregierung zu veranlassen, den durch die Kriegsgesetzgebung geschaffenen Ausnahmezustand in einen endgültigen Zustand zu überführen. Wegen der Unsicherheit der Rechtslage, die sich jederzeit durch Verfügung des Reichswirtschaftsministers ändern konnte, scheuten sich die beteiligten Kreise, die notwendigen Mittel aufzuwenden, um die Einfuhr von Gefrierfleisch im großen zu betreiben. Andererseits wünschte die Reichsregierung die Bevölkerung mit billigem Fleisch zu versorgen, zumal da unter dem Druck der Friedensbedingungen die deutsche Landwirtschaft allein diese Aufgabe damals nicht ausreichend erfüllen konnte. Wiederholt fanden zwischen der Reichsregierung und dem Freien Fachauschuß für Fleischversorgung e. B. als Vertreter der beteiligten Wirtschaftskreise Verhandlungen statt. Der genannte Verband leitete im September 1921 einen förmlichen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des § 12 des Gesetzes betreffend die Schlachtvieh- und Fleischschau dem Reichsministerium des Innern und dem Reichstage zu. Durch Beschluß vom 31. Mai 1922 überwies der Reichstag auf den Antrag seines Ausschusses für Volkswirtschaft — Nr. 4271 der Reichstagsdrucksachen (Reichstag I. Wahlperiode 1920/22) — diese Eingabe der Reichsregierung zur Berücksichtigung. Da aber sowohl das Reichsgesundheitsamt als auch die meisten Regierungen der deutschen Länder sich gegen die geplante gesetzliche Regelung aussprachen, sah die Reichsregierung von der Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes ab. Nunmehr bemühten sich die beteiligten Wirtschaftskreise darum, die Beibehaltung des bisherigen Zustandes auf mindestens zehn Jahre zu erreichen, um innerhalb dieses Zeitraums die Möglichkeit zur Tilgung der geldlichen Aufwendungen zu erlangen, die sie auf die zur Einführung ausländischen Gefrierfleisches notwendigen Einrichtungen machen würden. Am 22. März 1923 brachte die Sozialdemokratische Fraktion des Reichstages zur zweiten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Reichshaushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1923 eine Entschließung ein, die sich mit der Angelegenheit befaßte (Nr. 5644 der Reichstagsdrucksachen I. Wahlperiode 1920/23). In der Reichstags Sitzung vom 12. April 1923 wurde ein dieser Entschließung entsprechender Antrag angenommen, durch den die Reichsregierung ersucht wurde, die durch

die Verordnung vom 4. August 1914 gewährten Vergünstigungen für die Einfuhr von Gefrier- und Kühlfleisch bis auf weiteres beizubehalten. Der in der Entschliebung enthaltene Zusatz „mindestens bis zum 31. Dezember 1933“ wurde jedoch gestrichen.

Am 13. Oktober 1923 war das Ermächtigungsgesetz (RGBl. I S. 943) erlassen worden. Auf Veranlassung des Ministerialrats A. sollte auf Grund des Ermächtigungsgesetzes die von den beteiligten Wirtschaftskreisen betriebene gesetzliche Regelung getroffen werden. Die Landesregierungen wurden mit Schreiben vom 25. Oktober 1923 zu einer Sitzung auf den 31. Oktober 1923 einberufen. In der Einladung dazu wurde darauf hingewiesen, daß nunmehr auf Grund des Ermächtigungsgesetzes die Möglichkeit bestehe, dem Einfuhrhandel im Wege der Verordnung die im Interesse der weiteren Ausgestaltung der Gefrierfleischzufuhr gebotenen und vom Reichstag befürworteten Sicherungen zu schaffen. Am 2. November 1923 erging auf Grund des Ermächtigungsgesetzes die Verordnung der Reichsregierung über Einfuhrerleichterungen für Fleisch. Diese Verordnung bestimmte in § 1:

Die durch die Bekanntmachung, betreffend vorübergehende Einfuhrerleichterungen für Fleisch vom 4. August 1914 (RGBl. S. 350) zugelassenen Erleichterungen für die Einfuhr von Gefrier- und Kühlfleisch bleiben bis auf weiteres, jedoch mindestens bis 31. Dezember 1933 in Kraft.

Auf diese gesetzliche Regelung hin nahmen die beteiligten Wirtschaftskreise die notwendigen Geldaufwendungen vor und begannen mit der Einfuhr von Gefrierfleisch in großem Ausmaße.

In den Jahren 1925 bis 1930 wurde der frühere Zoll für die Einfuhr von Gefrierfleisch wieder eingeführt, die zunächst noch zollfrei gelassene Einfuhrmenge wiederholt beschränkt und schließlich die Zollfreiheit ganz aufgehoben. Die von den beteiligten Wirtschaftskreisen gegen diese Maßnahmen erhobenen Einsprüche blieben unbeachtet. Im Jahre 1930 wurden auch die früheren Einfuhrbeschränkungen für Kühlfleisch wiederhergestellt und der § 12 des Schlachtvieh- und Fleischbeschaffungsgesetzes (mit einer unbedeutenden Ausnahme) wieder förmlich in Kraft gesetzt.

Die Kläger begehren auf Grund dieses Sachverhalts Schadenersatz. Ihren Schaden berechnen sie auf 53 Millionen RM., sie beanspruchen mit der Klage jedoch nur Teilbeträge von je 100 000 RM.

nebst Zinsen. Als Klagegründe machen sie geltend: Vertragsbruch, unerlaubte Handlung, insbesondere Amtspflichtverletzungen des Reichsministers Sch. und des Ministerialdirektors D., und Enteignung.

Die Vorinstanzen haben die Klage abgewiesen. Die Revision der Kläger blieb erfolglos.

Aus den Gründen:

Auf Grund eingehender tatrichterlicher Erwägungen kommt das Berufungsgericht zur Feststellung, daß ein Vertrag zwischen den Rechtsvorgängern der Kläger und dem Reich nicht zustandegekommen sei. Insofern hat die Revision keinen bestimmten Angriff erhoben, aber um die rechtliche Prüfung des Berufungs Erkenntnisses gebeten. Die Nachprüfung hat ergeben, daß in dieser Hinsicht ein Rechtsirrtum, der die Entscheidung beeinflussen könnte, nicht feststellbar ist. Insofern beruht das Urteil im wesentlichen auf tatsächlichen Feststellungen, die als solche für das Revisionsgericht bindend sind (§ 561 ZPO.).

Die Annahme, es liege in der vor dem 31. Dezember 1933 verfügten Wiedereinführung von Einfuhrzöllen auf Fleisch und in der vorzeitigen Wiederintraffsetzung der ehemaligen Einfuhrbeschränkungen für Fleisch eine entschädigungslose Enteignung im Sinne des Art. 153 Abs. 2 WVerf., hat das Kammergericht abgelehnt. Es hat erwogen, daß der Begriff des Eigentums allerdings weit auszulegen sei und daß die Enteignung auch in der Wegnahme oder Beschränkung eines Rechts bestehen könne. Auch durch ein Gesetz könne eine Enteignung vollzogen werden. Indessen sei eine zur Entschädigung berechtigende Enteignung nur dann anzunehmen, wenn ein Einzeleingriff in die Rechte bestimmter Personen oder eines bestimmten begrenzten Personenkreises in Frage stehe. Daran fehle es im vorliegenden Falle. Jeder, der Zeit, Lust und Mittel besaß, habe sich mit der Einfuhr von Gefrierfleisch befassen können. Die Beschränkung (Kontingentierung) der zollfreien Einfuhr habe daran nichts geändert; denn auch Firmen, die sich bis dahin mit der Einfuhr und dem Vertrieb sowie mit der Lagerung von ausländischem Fleisch nicht beschäftigten, hätten diesen Erwerbszweig aufnehmen und Einfuhrscheine erhalten können. Selbst angenommen, daß den Klägern oder ihren Mitgliedsfirmen durch die Verordnung vom 2. November 1923 irgendetwelche Rechte gewährt worden seien, so hätten die mit

der Einfuhr von Gefrierfleisch beschäftigten Firmen doch keinen Rechtsanspruch darauf gehabt, nur allein unter Ausschluß anderer, und zwar immer auch für die gleiche Einfuhrmenge, Berechtigungsscheine zu erhalten. Noch heute sei für jeden die Möglichkeit offen, Gefrierfleisch einzuführen, sofern dabei den Vorschriften des Schlachtvieh- und Fleischbeschaugegesetzes Genüge geleistet und der gesetzliche Zoll entrichtet werde. Nach Art. 151 Abs. 3 RVerf. sei die Gewerbefreiheit nach Maßgabe der Reichsgesetze gewährleistet; die Gesetze vom 17. August 1925, 30. März 1928 und 15. April 1930 seien Gesetze im Sinne dieser Verfassungsvorschrift, da sie ganz allgemein den Inhalt und die Schranken des Rechts eines jeden bestimmten, Gefrierfleisch einzuführen. Diese Gesetze beruhten auf gesundheitspolitischen Erwägungen, die allerdings durch innenpolitische Notwendigkeiten, z. B. als Hilfsmaßnahmen für die Landwirtschaft veranlaßt sein möchten; gerade an solche Bestimmungen sei in Art. 151 Abs. 3 RVerf. gedacht.

Auch in dieser Begründung tritt kein Rechtsfehler zutage. Nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts ist der Begriff des gewährleisteten Eigentums im Sinne des Art. 153 RVerf. nicht auf den engbegrenzten Eigentumsbegriff des bürgerlichen Rechts zu beschränken; er umfaßt vielmehr außer dem Eigentum an körperlichen Sachen auch alle subjektiven Privatrechte einschließlich der Forderungsrechte, dagegen nicht Berechtigungen öffentlich-rechtlicher Art (RGZ. Bd. 109 S. 310 [319], Bd. 129 S. 246 [250/251]). Die Verfassung schützt auch nicht nur gegen Eingriffe durch Anordnungen oder Maßnahmen der Verwaltungsbehörden, sondern solchen Verwaltungshandlungen sind Rechtsentziehungen und Rechtsbeschränkungen gleichgestellt, die auf dem Wege der Gesetzgebung herbeigeführt werden (RGZ. Bd. 102 S. 161 [165], Bd. 109 S. 310 [318], Bd. 116 S. 268 [272], Bd. 124 Anh. S. 19 [33], Bd. 128 S. 165 [171], Bd. 129 S. 146 [149], Bd. 129 S. 246 [248], Bd. 132 S. 69 [73]). Demnach kann die Entziehung subjektiver Rechte durch den Gesetzgeber eine Enteignung sein. Auf die weiter in der Rechtsprechung wie im Schrifttum mehrfach erörterte Frage, ob darüber hinaus zur Enteignung auch die Überführung des entzogenen Gegenstandes in das Vermögen dessen gehöre, der durch die Entziehung begünstigt wird (vgl. RGZ. Bd. 105 S. 251 [253], Bd. 107 S. 261 [269], Bd. 116 S. 268 [272], Bd. 129 S. 146 [148]),

braucht im vorliegenden Falle nicht weiter eingegangen zu werden, weil es — abgesehen von diesem etwaigen Erfordernisse — schon an den sonstigen Voraussetzungen einer Enteignung fehlt, wie das Berufungsgericht zutreffend angenommen hat. Denn die Enteignung im Sinne des Art. 153 RVerf. erstreckt sich — wie in der Rechtsprechung des Reichsgerichts und des Staatsgerichtshofs feststeht (RGZ. Bd. 107 S. 370 [375], Bd. 111 S. 320 [325], Bd. 124 Anh. S. 19 [33], Bd. 126 S. 93 [96], Bd. 127 S. 280 [281], Bd. 128 S. 18 [28] und S. 165 [171/172], Bd. 129 S. 146 [149], Bd. 132 S. 69 [72/73], Bd. 133 S. 124 ffg., Bd. 136 S. 113 [124], Bd. 137 S. 163 [167, 170]) — nur auf die durch Sondereingriffe erfolgende Entziehung oder Beschränkung von Vermögensrechten, nicht dagegen auf die allgemeine Regelung ihres Inhalts. Die Befugnis, den Inhalt und die Schranken der gegen Enteignung geschützten Rechte zu bestimmen, ist dem Gesetzgeber in Art. 153 Abs. 1 Satz 2 RVerf. ausdrücklich vorbehalten, und diese Befugnis umfaßt auch die Auflegung neuer Schranken und die Einengung des Inhalts der Rechte. Erforderlich ist nur, daß die Regelung durch eine allgemein gültige Vorschrift, nicht durch ein Sondergesetz für einzelne bestimmte Rechtsverhältnisse erfolgt. Mit Recht hat das Kammergericht angenommen, daß ein Einzeleingriff in Rechte bestimmter Personen oder doch eines bestimmt begrenzten Personenkreises hier nicht vorliegt.

Durch § 2 Nr. 1 des Gesetzes über Zolländerungen vom 17. August 1925 wurde die Bekanntmachung über vorübergehende Einfuhrerleichterungen vom 4. August 1914, welche eine Reihe von Warengattungen, darunter auch Fleisch, frisch wie gefroren (Zolltarif Nr. 108), bis auf weiteres vom Einfuhrzoll befreit hatte, mit einer hier nicht einschlägigen Ausnahme aufgehoben. § 5 des Gesetzes vom 17. August 1925 bestimmte jedoch, Gefrierfleisch sei im Rahmen der bisherigen Einfuhr zollfrei zu lassen, sofern es durch Vermittlung von Gemeinden, zunächst unter Einschaltung des ordnungsmäßigen Gewerbes und der Genossenschaften sowie deren Zentralen, den Verbrauchern zum Selbstkostenpreis oder mit einem mäßigen Aufschlag zugeführt werde, und zwar unter Bedingungen, die einen Mißbrauch der Vergünstigung ausschließen. Auf Grund dieser gesetzlichen Regelung erging zunächst die Verordnung über zollfreie Einfuhr von Gefrierfleisch vom 19. September 1925. Danach konnte die Zollvergünstigung für Gefrierfleisch gemäß § 5 des Ge-

gesetz vom 17. August 1925 nur von Inhabern eines vom Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft ausgestellten Berechtigungsscheins in Anspruch genommen werden (§ 1). Der Berechtigungsschein wurde in der Regel nur Personen (Firmen) ausgestellt, die nachwiesen, welche Menge Gefrierfleisch sie im Kalenderjahr 1924 in das deutsche Zollgebiet eingeführt hatten (§ 2). Der Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft hatte auf Antrag die Menge zu bestimmen, die der Inhaber eines Berechtigungsscheins während eines Kalendervierteljahres einführen durfte, und sie auf dem Berechtigungsschein zu vermerken (§ 3). Der Inhaber eines Berechtigungsscheins hatte der Zollstelle, durch die das Gefrierfleisch in den freien Verkehr gesetzt wurde, den Berechtigungsschein mit den durch § 6 vorgeschriebenen Bestätigungen zur Abschreibung der eingeführten Menge vorzulegen; die so ausgewiesene Menge Gefrierfleisch blieb innerhalb der durch den Berechtigungsschein gezogenen Grenzen zollfrei (§ 7). Diese Vorschriften wurden mit Wirkung vom 1. August 1926 dahin abgeändert, daß der Berechtigungsschein in der Regel nur Personen (Firmen) ausgestellt werden sollte, die nachwiesen, welche Menge Gefrierfleisch sie in der Zeit vom 1. Januar bis 31. März 1926 den von den Gemeinden bestimmten Verkaufsstellen unmittelbar zugeführt hatten (Verordnung vom 21. Juli 1926), und weiter mit Wirkung vom 1. Oktober 1927 u. a. dahin, daß für die Ausstellung des Berechtigungsscheins die Zuführung der Fleischmenge während des ersten Kalendervierteljahres 1927 maßgebend sein sollte (Verordnung vom 26. September 1927). Der zollfreie Einfuhranteil wurde zunächst auf 120 000 Tonnen jährlich berechnet, aber durch Verfügung des Reichsministers für Ernährung und Landwirtschaft mit Wirkung vom 1. Februar 1928 auf 102 000 Tonnen jährlich herabgesetzt. Das Gesetz über zollfreie Einfuhr von Gefrierfleisch vom 30. März 1928 setzte die Vorschrift des § 5 des Gesetzes vom 17. August 1925 außer Kraft (Art. 1) und bestimmte zugleich (Art. 2), zur Versorgung der minderbemittelten Bevölkerung mit Gefrierfleisch solle vom 1. Mai 1928 an jährlich eine Menge von 50 000 Tonnen Gefrierfleisch nach näherer Anordnung der Reichsregierung zollfrei gelassen werden; auch wurde die Reichsregierung ermächtigt, mit Zustimmung des Reichsrats und eines Ausschusses des Reichstags die zollfreie Gefrierfleischmenge dem Stande der Fleischversorgung anzugleichen. Dieses Gesetz ist nach Art. II des

Gesetzes vom 31. März 1928 (RGBl. I S. 134) am 1. April 1928 in Kraft getreten. Auf Grund des Art. 2 des Gesetzes vom 30. März 1928 ergingen Ausführungsvorschriften in der Verordnung vom 24. April 1928, nach deren § 1 die Zollfreiheit für Gefrierfleisch nur auf Grund eines vom Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft ausgestellten Berechtigungsscheins in Anspruch genommen werden konnte; sie galt nur für Rindergefrierfleisch. Der zollfreie Anteil an der Gefrierfleischzufuhr wurde auf bestimmte Bezirke des Reiches verteilt (§ 2). Die in der Regel auf ein Vierteljahr und auf bestimmte Mengen lautenden Berechtigungsscheine wurden den Vorständen der zu beliefernden Gemeinden, dem Zentralverbande deutscher Konsumvereine e. V. in Hamburg und dem Reichsverbande deutscher Konsumvereine e. V. in Köln auf Antrag zugeteilt (§ 3 Abs. 1). Durch das Gesetz über Zolländerungen vom 15. April 1930 wurden das Gesetz über zollfreie Zufuhr von Gefrierfleisch vom 30. März 1928 und die dazu erlassenen Verordnungen mit Wirkung vom 1. Juli 1930 außer Kraft gesetzt (Art. 5 Abschnitt VI). Damit fiel die beschränkte Zollfreiheit für Gefrierfleisch ganz weg. Zugleich wurde mit Wirkung vom 1. Juli 1930 § 1 der Verordnung über Einfuhrerleichterungen für Fleisch vom 2. November 1923 aufgehoben; so kamen die ursprünglich für die Dauer des Krieges (Bekanntmachung vom 4. August 1914), dann „bis auf weiteres, jedoch mindestens bis zum 31. Dezember 1933“ verfügten Erleichterungen für die Zufuhr von Gefrier- und Kühlfleisch in Wegfall (Art. 5 Abschnitt VII § 1 mit Berichtigung RGBl. I S. 152), und mit gewissen, hier nicht einschlägigen Ausnahmen (Art. 5 Abschnitt VII §§ 1, 2 in Verbindung mit der Verordnung vom 30. September 1932 [RGBl. I S. 492]) trat vom 1. Juli 1930 ab der Rechtszustand wieder in Kraft, der durch § 12 des Gesetzes betreffend die Schlachtvieh- und Fleischschau vom 3. Juni 1900 begründet worden war (Art. 5 Abschnitt VII § 2).

Unzweifelhaft handelt es sich bei diesen aus allgemeinen Rücksichten erlassenen Vorschriften nicht um Einzeleingriffe in die Rechte bestimmter Personen, sondern um Maßnahmen, denen alle Wirtschaftskreise gleichmäßig unterworfen wurden, die zur Zeit ihrer Anordnung sich mit der Zufuhr, der Lagerung und dem Vertrieb von Gefrierfleisch beschäftigten oder in der Zukunft beschäftigen sollten. Mag immerhin der eingerichtete und ausgeübte Gewerbe-

betrieb als ein Recht anerkannt werden, daß unter gewissen Voraussetzungen des gesetzlichen Schutzes gegen unerlaubte Handlungen teilhaftig ist, mag es als solches auch dem Begriff „Eigentum“ in Art. 153 RVerf. unterfallen und mag den Rechtsvorgängern der Kläger durch die bezeichneten Maßnahmen die Fortführung ihrer Gewerbebetriebe in der bisherigen Weise unmöglich gemacht und ihnen so ein Vermögensschaden zugefügt worden sein, so halten sich doch die bezeichneten Vorschriften in den Grenzen solcher allgemeinen gesetzlichen Regelungen, denen nach Art. 151 Abs. 3 RVerf. die Freiheit des Handels und Gewerbes unterworfen ist. Um gesetzliche Enteignungen im Sinne des Art. 153 RVerf. kann es sich dabei schon deshalb nicht handeln, weil die Zollauflagen sowohl wie die Einfuhrbeschränkungen, die der Gesetzgeber in den Jahren 1925 bis 1930 aus den ihm maßgeblich erscheinenden Gründen des allgemeinen Wohls anzuordnen für notwendig befand, alle gleichmäßig trafen, die sie angingen. An dieser Beurteilung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, daß der Gesetzgeber von 1923 seine Anordnungen, welche die Freiheit der Gefrierfleißeinfuhr von Beschränkungen gewährleisten sollten, auf eine bestimmte Dauer befristet hatte, und daß die Wirtschaftskreise, die sich zu jener Zeit auf dem bezeichneten Gebiete gewerbmäßig betätigten oder betätigen wollten, solche Befristung erstrebt und erst, nachdem sie sie erreicht hatten, erhebliche Vermögenswerte in ihren gewerblichen Unternehmungen festgelegt hatten. Denn sie hatten auf den unveränderten Fortbestand jener Befristung, die der Gesetzgeber von 1923 sich selbst auferlegt hatte, kein ihnen gewährleistetes Recht, sondern mußten damit rechnen, daß veränderte wirtschaftliche Verhältnisse im späteren Verlaufe der Dinge, und zwar schon vor dem Ende jener Frist, zu gesetzgeberischen Maßnahmen allgemeiner Art führen konnten, welche den Fortbetrieb ihrer Unternehmungen auf der bisherigen Grundlage wesentlich erschweren oder unmöglich machten. Der unvermeidliche Wechsel in den politischen Anschauungen der Bevölkerung und in der Zusammensetzung der gesetzgebenden Körperschaften schließt es ohnehin nie völlig aus, daß selbst befristete gesetzgeberische Maßnahmen von den späteren Trägern der Gesetzgebungsgewalt für unzweckmäßig oder nicht mehr ertüchtig gehalten und deshalb geändert oder aufgehoben werden. Wer seine geschäftlichen Maßnahmen auf den jeweiligen Stand der allgemeinen Gesetzgebung aufbaut und ohne vertragsmäßige Regelung

einer etwaigen Entschädigungspflicht, auch ohne verfassungsrechtliche Gewähr für den Fortbestand der maßgeblichen Gesetze, welche ihm die gewinnbringende Ausnutzung seiner geschäftlichen Unternehmungen erst ermöglichen, seinen Betrieb entsprechend ausgestaltet und auf einen bestimmten Erwerbzweck gerichtete geschäftliche Maßnahmen trifft, übernimmt damit naturgemäß das Risiko, daß spätere Gesetze, welche die Wirtschaft in dieser oder in jener Richtung beeinflussen, seine geschäftlichen Pläne stören oder den Fortbetrieb seines Unternehmens vereiteln. Die bloße Selbstbefristung eines Gesetzes vermag ihm dieses Risiko nicht abzunehmen, weil die Frist als Bestandteil des Gesetzes wie dieses selbst späteren gesetzlichen Änderungen unterworfen ist, deren Zweckmäßigkeit oder Notwendigkeit sich nach den jeweiligen wirtschaftlichen oder politischen Verhältnissen richtet und auf längere Sicht im voraus nicht mit Sicherheit ermessen werden kann. Unter den gegebenen Umständen kann in der Selbstbefristung der Verordnung vom 2. November 1923 im Zusammenwirken mit dem Umstande, daß zu jener Zeit die Regierung aus allgemeinen volkswirtschaftlichen Gründen, im Hinblick auf die Notlage weiter Volksteile, die Einfuhr von Gefrierfleisch aus dem Auslande fördern wollte, und daß die maßgebenden Wirtschaftskreise vor der Anlegung wesentlicher Mittel eine gesetzliche Sicherung anstrebten, keine Begründung eines wohlverordneten Rechts gesehen werden. Das ist um so weniger anzunehmen, als auch auf diesem Wirtschaftsgebiete der Grundsatz der Gewerbefreiheit galt, sodaß sich beliebig viele Unternehmer an den mit der Einfuhr, der Lagerung und dem Vertriebe von Gefrierfleisch verbundenen Geschäften beteiligen konnten, diese Erwerbzweige also keineswegs einem begrenzten Kreise von Gewerbetreibenden vorbehalten waren.

Die Revision bemängelt, das Berufungsgericht habe nicht berücksichtigt, daß es der Sinn der Verordnung vom 2. November 1923 gewesen sei, die Rechtsvorgänger der Kläger durch Zusicherung einer unbehinderten Gefrierfleischzufuhr bis zum 31. Dezember 1923 zu sichern, oder wenigstens diesem Umstand nicht die ihm für die Entscheidung zukommende Bedeutung beigemessen. Jahrelang hätten — so war von den Klägern vorgetragen worden — die Vertreter ihrer Rechtsvorgänger darauf hingearbeitet, eine gesetzliche Befristung zu erreichen, durch die eine Wirtschaftlichkeit der aufgenommenen Gefrierfleischbetriebe und die Tilgung der Anlagewerte

gewährleistet werde; den Reichsorganen sei der Zweck dieser Bestrebungen bekannt gewesen; der Fassung der Verordnung vom 2. November 1923 seien auch geskizziert die Anträge der Sozialdemokratischen Reichstagsfraktion zugrundegelegt worden, welche die zehnjährige Befristung gewünscht habe, weil sonst „die Organisationen, die sich mit der Fleischversorgung befassen, nicht die Einrichtungen schaffen könnten.“ Dieser Beweggrund der Befristung sei auch in einem Schreiben des Reichsministers des Innern vom 31. Oktober 1923 zum Ausdruck gekommen.

Soweit die Revision mit ihrem Hinweis auf dieses — angeblich übergangene oder nicht gehörig gewürdigte — Vorbringen der Kläger einen Mangel im Verfahren geltend zu machen beabsichtigt, ist die Rüge nicht begründet. Es fehlt an jeglichem Anhalt dafür, daß der Berufungsrichter diese Tatsachen, die zum Teil im Tatbestand des angefochtenen Urteils selbst in aller Ausführlichkeit, noch dazu als unstrittig, wiedergegeben sind, bei der Urteilsbegründung aus dem Auge verloren gehabt haben könnte. Offenbar ist er der Auffassung gewesen, daß es für die rechtliche Würdigung des Sachverhalts, soweit er für den Klagegrund der Enteignung in Betracht kommt, auf die darliegenden Beweggründe, die dem Gesetzgeber von 1923 zur Befristung seiner Regelung Anlaß gegeben hatten, nicht entscheidend ankommt. Dieser Auffassung läßt sich mit Rechtsgründen nicht entgegentreten. Denn aus den schon hervorgehobenen Gründen kann eine gesetzliche Enteignung im Sinne des Art. 153 RVerf. selbst dann nicht als vorliegend anerkannt werden, wenn der Gesetzgeber von 1923 durch die Befristung seiner Regelung den damals beteiligten Kreisen die von ihnen erstrebte Sicherheit geben wollte, eine Sicherheit, die nach ihrer inneren Eigenart von Anfang an eine nur bedingte und deshalb fragwürdige sein konnte. Demgegenüber meint die Revision, nach Treu und Glauben müsse eine Zusage der fraglichen Art, die mit der Absicht oder auch nur in dem Bewußtsein gegeben sei, ein anderer werde durch sie zu Aufwendungen veranlaßt, eingehalten werden, wenn die Aufwendungen im Vertrauen auf ihre Einhaltung vorgenommen worden seien. Allein es erscheint nicht als möglich, auf den Fall einer etwaigen Selbstbindung des Gesetzgebers die Grundsätze des Vertragsrechts unmittelbar oder auch nur entsprechend anzuwenden, mit der Wirkung, daß die spätere Gesetzgebung rechtlich gehindert wäre, eine die Befristung unbeachtet

lassende gesetzgeberische Maßnahme zu treffen, die möglicherweise durch die Veränderung der Verhältnisse aus allgemeinen Rücksichten des öffentlichen Wohls unvermeidlich geworden ist. Insofern kann es sich auch nicht, wie die Revision meint, darum handeln, im Wege der Auslegung des Gesetzesinhalts eine Bindung von der Art zu begründen, daß spätere Gesetzgeber nicht befugt gewesen wären, vor Ablauf der Frist eine Änderung der Verhältnisse auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung eintreten zu lassen. Denn der Gesetzgeber ist selbstherrlich und an keine anderen Schranken gebunden als diejenigen, die er sich selbst in der Verfassung oder in anderen Gesetzen gezogen hat (RGZ. Ab. 118 S. 325 [327]). Bloß um einer Befristung des Gesetzes willen eine solche Schranke anzunehmen, an die der Gesetzgeber, selbst ohne Rücksicht auf nachträgliche Änderungen der allgemeinen Verhältnisse, die für die Befristung maßgebend waren, ein für allemal gebunden sei, verbietet sich schon aus der Erwägung, daß durch eine Befristung schlechtthin subjektive Rechte noch nicht begründet werden. Sind freilich auf der durch das Gesetz geschaffenen Rechtsgrundlage subjektive Rechte späterhin zur Entstehung gelangt, so versteht es sich von selbst, daß für diese Rechte die verfassungsrechtliche Gewährleistung ebenso wirksam wird wie für Eigentum und andere Privatrechte. Mangels einer vertragsmäßigen Bindung ist aber auch nicht daran zu denken, daß die in der Verordnung vom 2. November 1923 enthaltene Befristung wohlervorbene Rechte der Rechtsvorgänger der Kläger habe begründen sollen und auch tatsächlich begründet habe; dies ist schon deshalb ausgeschlossen, weil — wie bereits hervorgehoben — auch zu jener Zeit ein bestimmt abgrenzbarer Kreis von Personen, zu deren Gunsten ein wohlervorbenes Recht hätte begründet werden können, nicht in Betracht kam, sondern unbegrenzt viele Unternehmer sich an den Geschäften beteiligen konnten, die ihnen trotz des damit verbundenen Wagnisses als gewinnverheißend erscheinen mochten. Es bedarf deshalb auch nicht der Erörterung, ob die Reichsregierung, die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 13. Oktober 1923 die Verordnung vom 2. November 1923 erlassen hat, zur Begründung von Privatrechten befugt gewesen wäre, die Verfassungsschutz genossen hätten. Der hier gegebene Sachverhalt bietet keine rechtliche Möglichkeit, anzunehmen, daß — abgesehen von der zulässigen allgemeinen Beschränkung der natürlichen und wirtschaftlichen Freiheit der Staatsbürger — die

Rechtsvorgänger der Kläger in ihren Privatrechten, etwa in einem subjektiven Rechte auf Aufrechterhaltung des bestehenden Rechtszustandes während der ganzen Dauer der vorgesehenen Frist, beschränkt worden wären. Aus den hervorgehobenen Gründen erübrigt es sich auch, auf die von der Revision aufgeworfene Frage einzugehen, ob gewisse Gesetze, z. B. solche, die langjährige Steuerbefreiungen für Neubauten und Siedler enthalten, um ihres Inhalts willen nicht zum Nachteil derer, die im Vertrauen auf die ihnen zugesicherten Befreiungen verfügt haben, innerhalb der Befreiungsfristen geändert werden können. Die Revision führt aus, schon durch das Vertrauen der Rechtsvorgänger der Kläger auf die Verordnung vom 2. November 1923 habe sich für sie eine besondere Rechtsstellung ergeben mit der Wirkung, daß sie von dem Augenblick an, in dem sie im Vertrauen auf die „gesetzliche Zusage“ Gewerbebetriebe neu errichteten oder für bestehende Betriebe neue kostspielige Anlagen schufen, ein besonderes Recht auf die Einhaltung der „Zusage“ erlangt hätten; es sei gleichgültig, ob man hier von einem subjektiven öffentlichen Recht, einem Privileg oder einem wohl erworbenen Recht sprechen wolle. Dieser Ermägung steht jedoch ebenfalls der Umstand entgegen, daß weder für die Vertreter der Rechtsvorgänger der Kläger, die mit den Reichsbehörden über die künftige Rechtsgestaltung verhandelten, noch für die Reichsregierung mit nur einiger Sicherheit übersehbar war, in welchem Umfang Handel und Gewerbe sich an den durch die Verordnung vom 2. November 1923 ermöglichten Geschäften beteiligen und welche Unternehmer insoweit im einzelnen in Betracht kommen würden. Um so weniger kann von der Begründung subjektiver Rechte oder einer verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsstellung für einen derartig unbegrenzten Kreis von Beteiligten die Rede sein, als die vorangegangenen Verhandlungen der beteiligten Wirtschaftskreise mit den zuständigen Reichsbehörden offenbar nicht auf die Begründung von Privilegien oder sonstigen Rechten für die Verhandlungsführer und ihre Auftraggeber abzielten, sondern nach der Annahme des Berufungsgerichts nur „dem Ausgleich der . . . einander widerstrebenden Interessen dienen“ sollten, also eine allgemein gültige Rechtsgestaltung zu finden bezweckten, bei der sich die wirtschaftlichen Belange der beteiligten Kreise mit den von der Regierung zu wahrenen Rücksichten auf das gemeine Wohl möglichst in Einklang bringen ließen.

Die Revision bezeichnet weiter die Annahme des Berufungsgerichts als rechtsirrig, daß im Zeitpunkte der Enteignung, also bei Erlass der verschiedenen Gesetze vom 17. August 1925 bis zum 15. April 1930, ein bestimmter Personenkreis nicht vorhanden gewesen sei. Enteignet sei der bestimmte Personenkreis derer, die im Vertrauen auf die Verordnung vom 2. November 1923 Gewerbebetriebe eingerichtet oder erweitert und hierzu Aufwendungen gemacht hätten. Rechtsirrig stelle der Berufungsrichter darauf ab, daß heute für jeden die Möglichkeit offen stehe, Gefrierfleisch einzuführen, sofern er die Vorschrift des § 12 des Gesetzes vom 3. Juni 1900 beachte und den notwendigen Zoll entrichte. Dieser nur beiläufigen Bemerkung des Berufungsurteils kommt aber offensichtlich keine ausschlaggebende Bedeutung zu, und es braucht deshalb auf die insoweit erhobene Bemängelung nicht eingegangen zu werden, daß jene Annahme des Berufungsgerichts tatbestandswidrig sei und auf einer Verletzung des § 286 B.P.O. beruhe. Auch die in diesem Zusammenhang weiter erhobene Prozeßrüge ist nicht gerechtfertigt, der Berufungsrichter habe das Vorbringen unbeachtet gelassen, daß die Verordnung vom 2. November 1923 auf Grund der Wünsche des nämlichen Personenkreises ergangen sei. An der von der Revision bezeichneten Aktenstelle hatten die Kläger ausgeführt, für die Einfuhr von Gefrierfleisch seien nur im Überseehandel erfahrene große, kapitalträchtige Firmen in Betracht gekommen, für den Weiterverkauf ebenfalls nur Firmen, die mit diesen in Beziehung gestanden hätten und in der Lage gewesen seien, die kostspieligen Einrichtungen zu treffen; die Zusage der Regierung, die zehnjährige Schutzfrist festzulegen, sei an diesen begrenzten Personenkreis gerichtet gewesen; durch die gesetzliche „Garantie“ sei ein Sondergewerbe bestimmter Firmen entstanden, das es vor dem Kriegsende nicht gegeben habe und nicht habe geben können. Daß der Vorbringer dieses Vorbringen übersehen hätte, erhellt nicht. Es ist aber auch sachlich nicht als fehlerhaft zu beanstanden, daß er dem für die Einfuhr und den Vertrieb des Gefrierfleisches und die sonstigen damit verbundenen Maßnahmen in Betracht kommenden Personenkreise die erforderliche Bestimmtheit abgesprochen hat. Dieß doch das bezeichnete Vorbringen der Kläger selbst jede bestimmte Angabe über den Umfang des neu entstandenen Sondergewerbes und die Art seiner Zusammensetzung vermissen. Wenn die Revision davon spricht, daß der Kreis derjenigen Unternehmer enteignet worden sei, die

im Vertrauen auf die Verordnung vom 2. November 1923 Aufwendungen zum entsprechenden Ausbau ihrer Geschäftseinrichtungen gemacht hätten, so ist eine nähere Abgrenzung, wie sie für den Begriff der Enteignung gefordert werden muß, daraus ebensowenig zu entnehmen wie die Abgrenzung des — nach der Auffassung der Revision den nämlichen Personenkreis umfassenden — Sondergewerbes, das im Hinblick auf die getroffene Neuregelung und die wachsenden wirtschaftlichen Nöte weiter Bevölkerungsschichten offenbar noch im Werden, in der Entwicklung begriffen war, sodaß in der Tat nicht abgesehen werden konnte, welchen Umfang die abzuschließenden Geschäfte annehmen und in welchem Maße Handel und Gewerbe sich an den einschlagenden Unternehmungen beteiligen würden. Die Meinung der Revision aber, daß die für die Enteignung erforderliche Bestimmtheit des Personenkreises durch die Art herbeigeführt worden sei, in der die Beteiligung der bisherigen Gefrierfleischhändler an dem Betrieb des zollfreien Anteils an der Gefrierfleischzufuhr durch die Gesetze vom 17. August 1925 und vom 30. März 1928 und die dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen geregelt wurde, ist deshalb abzulehnen, weil nach der Darstellung der Kläger diese Gesetze selbst schon einen unzulässigen Einbruch in die Rechtsstellung ihrer Rechtsvorgänger und damit den Anfang ihrer Enteignung darstellten. In Wirklichkeit trafen aber sowohl die Zollbestimmungen wie die Wiedereinführung der Einfuhrbeschränkungen nicht bloß diesen von den Klägern bezeichneten, nicht näher abzugrenzenden Personenkreis, sondern auch alle diesem Kreise nicht angehörenden Personen, die sich künftig mit der Einfuhr oder dem Verkauf von Gefrierfleisch beschäftigen würden, also alle Staatsbürger ganz gleichmäßig. Derartige allgemeine Regelungen stellen, mögen sie auch in bestehende Rechtsverhältnisse eingreifen, keine Enteignung im Sinne des Art. 153 Abs. 2 BVerf. dar, sondern eine Inhaltsbestimmung und Inhaltsbeschränkung im Rahmen des Abs. 1 Satz 2 daf. So gestaltete Beschränkungen ihrer Rechtsstellung müssen sich auch solche Staatsbürger gefallen lassen, welche auf den Fortbestand der bisherigen Betätigungsfreiheit vertraut haben und zu solchem Vertrauen durch irgendwelche Umstände veranlaßt worden waren, es sei denn, daß ihnen ein die künftige Beschränkung ausschließendes wohlverworbenes Recht zur Seite stände. Mit dieser Erwägung erledigen sich die Bedenken, welche die Revision gegen das Berufungsurteil daraus ableiten will,

daß es den in RWB. Bd. 133 S. 124 entschiedenen Fall als einen dem vorliegenden ähnlichen ansieht.

Was die Revision im übrigen zur Stütze ihrer Auffassung, es handle sich um eine gesetzliche Enteignung, anführt, sind kaum mehr als Zweckmäßigkeitserwägungen, wie sie wohl für den Gesetzgeber beachtlich sein mögen, wenn er sich vor die Frage gestellt sieht, ob er bei seiner aus Gründen des Gemeinwohls für notwendig erachteten allgemeinen Regelung die hierdurch betroffenen und geschädigten Gewerbebetriebe, möglicherweise auch aus Billigkeitsgründen, entschädigen soll. Für die zur Entscheidung stehende Frage, ob eine Enteignung vorliegt, die rechtlich zur Entschädigung nötigt, sind sie ohne Bedeutung. Dies gilt insbesondere auch von der Erwägung, daß es volkswirtschaftlich wichtigen gesetzgeberischen Maßnahmen die erhoffte Wirkung nehmen kann, wenn im Volke das Vertrauen auf die Einhaltung gesetzlicher Bindungen des gegenwärtigen Gesetzgebers erschüttert wird. . . . (Die weiteren Ausführungen betreffen die anderen Klagegründe. Insofern waren nur Verfahrensrügen erhoben, die als unbegründet befunden worden sind.)