

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 163

Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern

Überlegungen zur Entstehung polizeilicher Rechtspflichten

Von

Wolfgang Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG WAGNER

Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 163

Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern

Überlegungen zur Entstehung polizeilicher Rechtspflichten

Von

Dr. Wolfgang Wagner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02473 7

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist eine ergänzte Überarbeitung meiner Dissertation, die im Sommer 1970 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität Marburg vorgelegen hat. Die ursprüngliche Ausarbeitung hatte ich in der Verwertung von Literatur und Rechtsprechung im Dezember 1969 abgeschlossen. Soweit es mir erforderlich erschien, habe ich die Arbeit um die Literatur und Rechtsprechung ergänzt, die bis einschließlich Dezember 1970 erschienen bzw. zugänglich geworden ist und diese nach Möglichkeit voll in den Text eingearbeitet. Dabei ist insbesondere die Dissertation von *Hermann Schönfelder* zu erwähnen, die sich im wesentlichen mit dem gleichen Fragenkreis befaßt wie die vorliegende Arbeit. Während jedoch Schönfelder das Schwergewicht auf eine Zusammenstellung und Auswertung einzelner Rechtsvorschriften gelegt hat, kam es mir entscheidend auf die dogmatische Erarbeitung einer Lösung des Problems der Polizeipflicht von Hoheitsträgern an. Insofern ergänzen sich beide Arbeiten. Sie sind im übrigen auch zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen gelangt. Die Übereinstimmung von Teilergebnissen — vor allem die Ablehnung jeder Differenzierung zwischen fiskalischem und hoheitlichem Handeln als Voraussetzung einer Polizeipflicht von Hoheitsträgern sowie die Ablehnung einer Unterscheidung zwischen materieller und formeller Polizeipflicht — ist um so bemerkenswerter.

Hinsichtlich der in der Arbeit äußerlich erkennbar verarbeiteten Literatur habe ich mich bewußt beschränkt; mein Ziel war nicht bibliographische Vollständigkeit, sondern Überschaubarkeit des Gedankengangs. Die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Teilfragen war durch den Blick darauf begrenzt, was sie für die Erörterung meines Themas beitragen konnten. Die einzelnen Abschnitte sind demgemäß keine aus dem Zusammenhang lösbaren Darstellungen der dort erörterten Probleme. Auch unmittelbar zur Frage einer Polizeipflicht von Hoheitsträgern erschließt sich die Fülle der jeweils möglichen Belegstellen bisweilen erst über die Verweisung auf andere Autoren; ich habe mich aber bemüht, mich mit allen auseinanderzusetzen, die einen eigenständigen Beitrag zur Lösung des Problems geleistet haben. Auf die Erstellung eines Abkürzungsverzeichnisses habe ich verzichtet; die verwendeten Abkürzungen entsprechen dem üblichen Sprachgebrauch, wie er aus dem Duden und dem Abkürzungsverzeichnis von *Kirchner* (2. Aufl. 1968) folgt. Die Abkürzungen und Fundstellen

der Polizeigesetze sind über die Fußnoten 209, 210 zu B und 10, 11 zu F auffindbar.

Der Gedanke, mich mit der Frage einer Polizeipflicht von Hoheitsträgern zu beschäftigen, ist mir anlässlich der Korrektur und der Ausarbeitung eines Lösungsvorschlags für eine Hausarbeit gekommen, die Herr Prof. Dr. Dr. Pirson in einer Vorgerücktenübung gegeben hatte. Auch wichtige Gedankengänge meiner Arbeit beruhen auf Überlegungen, die Prof. Pirson in seinen Marburger Kollegs vorgetragen hat. Schließlich sind in die vorliegende Fassung der Arbeit auch zahlreiche Anregungen eingegangen, die ich der Kritik von Herrn Prof. Dr. Dr. Pirson und Herrn Prof. Dr. Häberle als Berichterstatter danke.

Für ihre unermüdliche Mitarbeit bei der Herstellung des Manuskripts und ihre Geduld und Aufmerksamkeit in langen Gesprächen über das Thema der Arbeit danke ich meiner Frau.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in die Reihe der „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Marburg/Lahn, im Februar 1971

Wolfgang Wagner

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	15
I. Einführung in die Fragestellung	15
1. Rechtliche Regelungen im staatlichen Innenbereich	15
2. „Außenrecht“ im staatlichen Innenbereich	16
3. Polizeiliche Anordnungen gegen Hoheitsträger	17
4. Abgrenzung des Themas und Gang der Untersuchung	18
II. Meinungsstand zur Frage der Polizeipflicht von Hoheitsträgern	20
B. Die „materielle“ Polizeipflicht	24
I. Der Polizeipflichtbegriff als Ausgangspunkt zu einer Lösung des Problems der Polizeipflicht von Hoheitsträgern	24
II. Die Entwicklung des Begriffs der Polizei, insbesondere der „materiellen Polizeipflicht“	25
1. Das ius polittiae in der Entwicklung zum Polizeistaat	26
2. Polizeigewalt und Aufklärung: Versuche einer Einschränkung	29
a) Politische und philosophische Voraussetzungen	29
b) Die Bedeutung des § 10 II 17 ALR für eine Einschränkung der Polizeigewalt	30
c) Voraussetzungen einer Einschränkung der Polizei	32
3. Polizeigewalt und Konstitutionalismus: Die rechtliche Begrenzung	33
a) Der Konflikt — Die Integration der Zweckmäßigeitsverwaltung in das konstitutionalistische System	33
b) Der Kompromiß — Beschränkung der Zweckmäßigeitsverwaltung auf die Wahrung der Sicherheit	35
c) Die Entwicklung in Preußen — Die Gefahrenabwehr bestimmt den Bereich des Polizeilichen	36
4. Der Begriff der Polizeipflicht	39
a) Dogmatische Begründung und praktische Zielrichtung der Ansichten über die Polizeipflicht	39
aa) Ableitung aus der deutschrechtlichen Auffassung des Eigentums	40
bb) Die Polizeipflicht als allgemeine Nichtstörungspflicht	41
cc) Polizeipflicht und verfassungsrechtlich verbürgte Entschädigungspflicht des Staates	43

b) Unmittelbare Wirksamkeit der Polizeipflicht	46
aa) Mögliche Wirkungsrichtungen einer unmittelbaren Wirk- samkeit	47
bb) Unmittelbare Bindung des Polizeipflichtigen	47
α) Die Auffassung des Preußischen Oberverwaltungsge- richts	48
β) Die Auffassung des Sächsischen Oberverwaltungsge- richts	49
γ) Die Auffassung Otto Meyers und anderer	49
cc) Unklarheiten über den Pflichtbegriff	50
III. Der Begriff der Rechtspflicht	51
1. Rechtspflicht als rechtliches Strukturelement	51
a) Mögliche Aufschlüsse aus einem formalen Begriff der Rechts- pflicht	52
b) Kein „rechtlicher Nihilismus“	53
2. Theorien über den Begriff der Rechtspflicht	54
a) Anerkennungstheorien	54
b) Zwangstheorien	54
c) Die Eliminierung des Begriffs der Rechtspflicht bei Binder	55
3. Erforderlichkeit des Begriffs der Rechtspflicht	56
a) Erforderlichkeit des Begriffs der Pflicht nach den bestehenden Rechtsordnungen	57
b) Keine „logische Notwendigkeit“ eines Begriffs der Rechtspflicht	58
4. Voraussetzungen der Rechtspflicht	59
a) Möglichkeit der Pflichtkenntnis als Voraussetzung der Pflicht ..	60
b) Möglichkeit der Erfüllung als Voraussetzung der Pflicht	60
5. Zusammenfassung zu B III	61
IV. Die Entstehung der polizeilichen Rechtspflicht	62
1. Das Grundgesetz als Entstehungsgrund einer „materiellen Polizei- pflicht“	62
a) Bindung des Eigentümers an Art. 14 II GG	62
b) „Materielle Polizeipflicht“ als immanente Schranke der Grund- rechte	63
2. Polizeigesetze und materielle Polizeipflicht	63
a) Verfassungsrechtlich bedingte Umwertung der Störerregelungen und „materielle Polizeipflicht“	64
b) Die Annahme einer „materiellen Polizeipflicht“ nach den gesetz- lichen Störerregelungen	65
3. Untersuchung vom Polizeipflichtbegriff aus	67
a) Die Funktionsweise der Polizeipflicht	67
b) Polizeipflicht und Voraussetzungen einer Rechtspflicht	68

c) „Materielle Polizeipflicht“ durch Änderung des Begriffs der Polizeipflicht	69
4. Generelle Notwendigkeit des Normvollzugs als Grund für die Ablehnung einer „materiellen Polizeipflicht“	71
5. Konsequenzen der Ablehnung einer „materiellen Polizeipflicht“ ..	72
a) Verfassungsrechtliche Konsequenzen	72
b) Verhältnis der Polizeipflicht zu anderen Rechtspflichten	74
c) Bedeutung der Regelungen über „Polizeipflichtigen Personen“ bei Ablehnung einer „materiellen Polizeipflicht“	76
d) Praktische Konsequenzen	78
C. Der Erlaß von Polizeiverfügungen gegen fiskalisch handelnde Hoheitsträger	79
I. Herkunft der Unterscheidung zwischen Fiskus und hoheitlich handelndem Staat	80
1. Die Entstehung des Fiskusbegriffs	80
2. Der moderne Fiskusbegriff	81
3. Der Fiskus als Objekt polizeilichen Einschreitens	83
II. Kritik der herrschenden Unterscheidung zwischen fiskalischem und hoheitlichem Handeln	84
1. Drittbeziehungen als Gesichtspunkt der Unterscheidung	86
2. Rechtliche Wertung der Differenzierung nach Drittbeziehungen ..	88
3. Die Begriffe „hoheitlich“ und „fiskalisch“ als Kennzeichnung individueller Rechtsverhältnisse	90
III. Meinungsstand und Ergebnis zur Unterscheidung von fiskalischem und hoheitlichem Bereich bei polizeirechtlichen Rechtsverhältnissen	92
1. Grundsätzliche Unterscheidung	92
2. Ablehnung der Unterscheidung hinsichtlich der „materiellen Polizeipflicht“	93
3. Grundsätzlich keine Unterscheidung; eigene Ansicht	94
D. Der Erlaß von Polizeiverfügungen gegen Hoheitsträger (allgemein) ..	97
I. Die Funktionsweise von Verfügungen	99
1. Neuere Auffassungen zur „potentiellen Verbindlichkeit“ von Verwaltungsakten	100
2. Die Verbindung der potentiellen Verbindlichkeit mit der Funktion der Exekutive	103
II. Exekutivmaßnahmen zwischen einzelnen Hoheitsträgern	105
1. Genereller Ausschluß von Polizeiverfügungen gegen Hoheitsträger durch den Grundsatz der „Einheit der Verwaltung“	105

2. Generelle Zulässigkeit von Polizeiverfügungen gegen Hoheitsträger nach Walter Rudolf u. a.	106
a) Einzelne Regelungen als Ausprägung eines allgemeinen Grundsatzes	106
b) Einwände aufgrund des Verwaltungsprozeßrechts	108
3. Polizeiliche Anordnungen gegen Behörden desselben rechtsfähigen Trägers öffentlicher Verwaltung	111
a) Brauchbarkeit der Unterscheidung von Anordnungsmöglichkeiten nach der Zugehörigkeit der Behörden zum selben rechtsfähigen Hoheitsträger	111
b) Rechtliche Beurteilung von Anordnungen einer Behörde desselben rechtsfähigen Hoheitsträgers	112
4. Polizeiliche Anordnungen zwischen Hoheitsträgern mit eigener Rechtsfähigkeit	114
a) Landespolizeibehörden gegen kommunale Hoheitsträger	116
b) Landespolizeibehörden gegen andere rechtsfähige landesrechtliche Hoheitsträger	121
c) Kommunale Polizeibehörden gegen das Land	122
d) Bundespolizeibehörden gegen andere rechtsfähige bundesrechtliche Hoheitsträger	123
5. Die Möglichkeit von Verfügungen zwischen den einzelnen staatlichen Rechtssubjekten der Bundesrepublik	123
a) Bund gegen Land	124
b) Land gegen Bund	124
aa) Bindung des Bundes an Landesrecht	124
bb) Exekutivmaßnahmen eines Landes gegen den Bund	128
cc) Umfang der Polizeipflicht des Bundes	130
c) Land gegen Land	130
6. Verfügungen gegen Hoheitsträger, die nicht in jeder Beziehung dem öffentlichen Recht angehören	131
III. Polizeiliche Anordnungen gegen Organwalter	132
IV. Die rechtliche Qualifizierung ausnahmsweise zulässiger polizeilicher Anordnungen gegen Hoheitsträger	133
1. Anordnungen nach § 35 II StVO (§ 48 StVO a. F.)	134
2. Anordnungen in Not- und Eilfällen	135
E. Die Polizeipflicht ohne Polizeiverfügung	136
I. Die Möglichkeit einer besonderen Polizeipflicht der Hoheitsträger ..	136
II. Polizeipflicht von Hoheitsträgern als Folge konstitutiver Rechtsbehauptungen	138
1. Der konstitutive Verwaltungsakt	138

2. Gesetzliche Pflicht und Pflicht aus dem Verwaltungsakt	139
3. Die Entstehung der gesetzlichen Polizeipflicht von Hoheitsträgern	142
III. Polizeipflicht von Hoheitsträgern als Nichtstörer	143
IV. Polizeipflicht von Polizeibehörden	144
1. Sonderregelungen	144
2. Keine Polizeipflicht der Polizeibehörden	145
F. Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern im System der polizeilichen Spezialermächtigungen	147
I. Das System der Spezialermächtigungen in Bayern	147
II. Polizeipflicht und Spezialermächtigung	149
III. Exkurs: Der gegenständliche Umfang der Polizeipflicht im bayerischen und im preußischen Polizeirecht	150
1. Die Trennung von Aufgabe und Befugnis der Polizei im preußi- schen Recht	151
2. Die Generalklausel, insbesondere der Begriff der „öffentlichen Ordnung“, als Eingriffsgrundlage	152
a) Rechtsstaatliche Bedenken	152
b) Fortgeltung der Generalklausel als Verordnungsermächtigung	154
c) Die Generalklausel als Einzeleingriffsermächtigung bei einge- schränkter Auslegung	155
G. Der Anspruch auf Einschreiten der Polizei und seine klageweise Durchsetzung bei Beeinträchtigung durch einen Hoheitsträger	157
H. Zusammenfassung und Ergebnis	160
Literaturverzeichnis	168

A. Einleitung

I. Einführung in die Fragestellung

1. Rechtliche Regelungen im staatlichen Innenbereich

Eine Polizeipflicht von Hoheitsträgern, was immer das im einzelnen bedeutet, setzt voraus, daß zwischen verschiedenen Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung (Hoheitsträgern) — im sogenannten „Innenbereich“ der Verwaltung — überhaupt Beziehungen rechtlicher Art möglich sind. Nach klassischer Verwaltungsrechtslehre war dies durchaus zweifelhaft. So klammerte etwa *Otto Mayer* den „Innenbereich“ aus dem Bereich des Verwaltungsrechts ganz aus¹. Der Grund für diese Auffassung ist letztlich in dem historischen Vorgang zu suchen, der zur Entstehung des sogenannten „klassischen“ Gesetzesbegriffs geführt hat.

Als Ergebnis des politischen Kampfes des Bürgertums gegen die absolute Monarchie band dieser „klassische“ Gesetzesbegriff, soweit Einschränkungen von Freiheit und Eigentum in Frage standen, den Monarchen an Rechtsnormen, bei deren Entstehung die Repräsentationsorgane der bürgerlichen Gesellschaft mitwirkten. Die Bürger waren zur Befolgung der mit diesen Normen oder auf ihrer Grundlage getroffenen „staatlichen“ Anordnungen — aber auch nur dazu — verpflichtet (Gesetzesvorbehalt). Indem sich der Gesetzesbegriff auf diese Bindung der monarchischen Staatsgewalt beschränkte, setzte er den Staat als handelnden Organismus voraus, der seine Grundlage außerhalb des Rechts hatte — in der Person des Monarchen und schließlich in der Abstraktion der „juristischen“ Person. Der in dieser „Person“ verkörperte Staat konnte — als Person — unmöglich Anordnungen gegen sich selbst erlassen. Freilich mußten zur Verwirklichung des Staatszwecks Anordnungen — auch allgemeiner Art — nicht nur an die Bürger, sondern auch an die zahlreichen organisatorischen Untergliederungen der staatlichen Verwaltung ergehen; diese Anordnungen waren aber keine „rechtlichen“, sondern innerpersonale Vorgänge eigener Art. Im Laufe der Rechtsentwicklung ist die ursprünglich vorgenommene Zuordnung bestimmter Bereiche zu diesem innerpersonalen Raum fragwürdig geworden. So ist die Annahme von „besonderen Gewaltverhältnissen“ als Titel für eine („rechtsfreie“) Anwendung staatlichen

¹ Verwaltungsrecht I, S. 13.

Zwangs eingeschränkt worden²; Untersuchungen der „mehrstufigen Verwaltungsakte“ haben die Bewertung der einzelnen Mitwirkungsakte als nur „interne“ Vorgänge aufgegeben³. Aber auch die Regeln, deren Zuordnung zum internen Bereich nicht zweifelhaft ist, werden heute vielfach nicht mehr als innerpersonale Vorgänge eigener Art angesehen, sondern als Rechtsakte⁴ — die systematisch richtige Betrachtungsweise im republikanischen Staat, der nur existiert, soweit er rechtlich verfaßt ist⁵. Auf dieses „Innenrecht“ sind freilich die Postulate des bürgerlichen Rechtsstaates nicht ohne weiteres übertragbar, die im Anwendungsbereich des klassischen Gesetzesbegriffs, im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, entwickelt worden sind — verwaltungsinterne Normen und Einzelweisungen unterliegen nicht dem Gesetzesvorbehalt und selbst der Vorrang von Gesetzen vor internen Regelungen ist nicht selbstverständlich⁶.

2. „Außenrecht“ im staatlichen Innenbereich

Schon dem geltenden Recht der konstitutionellen Monarchie entsprach freilich die Beschränkung des Gesetzesbegriffs auf die Freiheits- und Eigentumsklausel nicht ausnahmslos⁷. Endgültig hat aber erst das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes deutlich gemacht, daß der Zweck öffentlich-rechtlicher Gesetze nicht darin liegt, staatliche Eingriffe zu ermöglichen und zu beschränken, sondern in der Beeinflussung und bewußten Gestaltung konkreter gesellschaftlicher Situationen. Diese Betrachtungsweise ist durch das verstärkte Aufkommen der staatlichen Leistungsverwaltung gefördert worden, kann aber nicht auf diesen Bereich beschränkt bleiben; denn die Eingriffe in Freiheit und Eigentum sind — nicht anders als staatliche Leistungen — nur Gestaltungsmittel zur Verwirklichung der hinter ihnen stehenden Zwecke. Diese Zwecke können gerade im Eingriffsbereich vielfach nur dann verwirklicht werden, wenn sich die staatlichen Organe ebenso verhalten, wie es von den Bürgern gefordert wird. So ist das Ziel der Verkehrssicherheit nur dann zu erreichen, wenn sich auch staatliche Fahrzeuge an die Verkehrsregeln halten; die im Baurecht zum Ausdruck kommenden Vorstellungen über Baugestaltung und Bausicherheit können nur verwirklicht werden, wenn sich auch der Staat als Bauherr nach ihnen richtet; die Reinhaltung von Flüssen ist nur dann gewährleistet, wenn

² Vgl. *H. J. Wolff*, *Verwaltungsrecht I*, § 32 IV c 3, S. 184 f.

³ Vgl. *H. J. Wolff*, *Verwaltungsrecht I*, § 46 V c 2, S. 303 f.; *Sauer*, *Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsbehörden*, insbes. S. 28 ff., S. 95 ff., jeweils m. w. N.

⁴ Nachweise bei *Ewald* in *DVB1. 1970*, 237 (241 Fußn. 51).

⁵ *Hesse*, *Grundzüge*, S. 10 ff.

⁶ *Rupp*, *Grundfragen*, insbes. S. 70 ff.

⁷ *Maunz* in *Maunz-Dürig-Herzog*, *Grundgesetz*, Art. 20 Rdnr. 95.

das Verbot, ungeklärte Abwässer einzuleiten, auch für staatliche Unternehmen gilt.

Daß derartige Rechtsnormen grundsätzlich auch für den Staat gelten, wird heute nicht mehr in Zweifel gezogen⁸; auch der Gesetzgeber geht davon aus: Die Sonderregelungen zugunsten bestimmter Hoheitsträger⁹ setzen unausgesprochen voraus, daß die Hoheitsträger im übrigen gebunden sind. Obwohl diese Wirkungsrichtung von Normen also kaum als bemerkenswerte Tatsache angesehen werden kann, bleiben doch einige Besonderheiten festzuhalten: Der „Staat“ ist im Hinblick auf dieselbe Pflicht Bindender und Gebundener zugleich; die rechtliche Bindung von Hoheitsträgern aufgrund dieser Rechtsnormen besteht nicht „korrespondierend“ zu der Rechtsstellung der Bürger, sondern „parallel“ zu ihr. Das bedeutet, daß das Verhalten staatlicher Organe insoweit aufgrund von Normbefehlen gebunden ist, die zwar in dem konkreten Rechtsverhältnis ausschließlich „intern“ wirken, die im Gegensatz zu den übrigen Normen des „Innenbereichs“ aber wegen der „parallelen“ Geltung für die Bürger nur dann wirksam sind, wenn sie im Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen sind und sich im Rahmen der Grundrechtsbestimmungen halten — ohne daß dadurch die Hoheitsträger selbst Grundrechtsträger würden.

3. Polizeiliche Anordnungen gegen Hoheitsträger

Ist einmal die Bindung von Hoheitsträgern an Normen bejaht, die (auch oder primär) eine „parallele“ Bindung der Bürger bewirken, so liegt es nahe, die Hoheitsträger auch im Rahmen des Vollzugs dieser Normen den Bürgern gleichzustellen¹⁰. Das würde bedeuten, daß die im Verhältnis zu den Bürgern zuständigen Vollzugsorgane auch gegenüber Hoheitsträgern Anordnungen zum Vollzug der Normen erlassen und die Befolgung dieser Anordnungen erzwingen können.

Die Frage nach der Möglichkeit derartiger Anordnungen und ihrer rechtlichen Qualifizierung (sind sie Verwaltungsakte?) stellt sich in der Praxis vor allem im Bereich des Polizeirechts. Seit dem Beginn einer eigentlichen Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland ist die Befugnis der Polizeibehörden, gegen andere Hoheitsträger durch den

⁸ BVerwGE 29, 52 (56 f.); *Menger* und *Erichsen* in *VerwArch* 60, 89 (94 f.); nach *Werner Weber* sind Hoheitsträger „erst recht“ zur Beachtung solcher Normen verpflichtet — in *APF* 1958, 65 (66).

⁹ z. B. § 35 StVO (entspricht § 48 StVO a. F.), weitere Nachweise bei *Schönfelder*, *Polizeiliche Eingriffe gegen Hoheitsträger*, S. 96 ff., insbes. S. 111 ff.

¹⁰ Auch die Übertragung der für das Staat-Bürger Verhältnis konzipierten Gerichtsbarkeit auf die Beziehung zwischen einzelnen Hoheitsträgern bietet sich an; sie ist der Gegenstand einer Vielzahl neuerer rechtswissenschaftlicher Untersuchungen, vgl. die Monographien von *Bleutge*, *Hoppe*, *Kisker* und *Tsatsos*; weiterhin *Ewald* in *DVBl.* 1970, 237 ff.; *Hoppe* in *DVBl.* 1970, 845 ff.; *Lorenz* in *AöR* 93, 308 ff.