

5. Beispiele aus der Rechtsprechung des PreußOVG

Was die Rechtsprechung betrifft, erfüllte das PreußOVG keineswegs die Erwartungen, die manche mit der Einführung einer auch durch Verwaltungsleute besetzten gesonderten Gerichtsbarkeit verbunden haben mögen – nämlich sozusagen eine besonders verwaltungs- oder obrigkeitsfreundliche Spruchpraxis.

Im Gegenteil: Bereits in den ersten Entscheidungen kam die wirkliche Unabhängigkeit des Gerichts gegenüber der Exekutive oder politischen Erwartungen klar zum Ausdruck.

Ich referiere kurz ein im ersten Band der Entscheidungssammlung veröffentlichtes Urteil:

Die zuständige Polizeibehörde hatte die Versammlung einer katholischen Pfarrgemeinde in Westpreußen, auf der polnisch gesprochen wurde, mit der Begründung aufgelöst, die gesetzlich bestimmte Überwachung der Zusammenkunft könne nicht erfolgen, da der hierfür bestimmte Beamte kein polnisch könne. In der mündlichen Verhandlung berief sich der Innenminister auf einen Artikel der preußischen Verfassung, wonach nur Deutsche das Recht hätten, sich friedlich zu versammeln. Dem widersprach das Gericht; diese Vorschrift könne nicht so ausgelegt werden, dass eine derartige Rechtsungleichheit entstehe. Im Gegenteil entspreche der Gebrauch der Muttersprache der Beteiligten bei Versammlungen „dem Wesen der Sache“. Da das bestehende Gesetz keinesfalls die Auflösung dieser Versammlung gerechtfertigt habe, gab das Gericht der Klage statt.

Dieser ersten Entscheidung folgten zahlreiche ähnliche Judikate zum Schutz des Volkstums von Minderheiten. *Gerhard Anschütz* konnte deshalb 1897 in einem Rückblick auf die 20-jährige Judikatur des PreußOVG feststellen, dass sich darüber vor allem „unsere polnischen Mitbürger“ nicht zu beklagen brauchten.

Die Bewertung der Rechtsprechung des PreußOVG hing freilich auch vom jeweiligen politischen Standpunkt ab.

Die Vossische Zeitung vertrat zum 25-jährigen Bestehen des Gerichts im Jahre 1900 die Meinung, das Gericht habe sich allseitige Anerkennung verdient wegen der Klarheit, Unbefangenheit und Gemeinverständlichkeit seiner Urteile und wegen der Fortbildung des Rechts in Richtung Billigkeit und gesundem Menschenverstand.

Demgegenüber war der „Vorwärts“ der Auffassung, die reaktionäre Rechtsprechung des Gerichts sei weit über die Grenzen Preußens bekannt.

Natürlich muss ich hier noch mindestens zwei Judikate nennen, nämlich das „Kreuzberg -Urteil“ und das Urteil zu *Gerhard Hauptmanns* Theaterstück „Die Weber“. Die meisten der hier Versammelten werden diese Entscheidungen im Grundsatz kennen; ich werde deshalb versuchen, einige besonders interessante Aspekte zu beleuchten.

a) Das Kreuzberg-Urteil

Um das Jahr 1880 bestand die Gefahr, dass Schinkels 1821 errichtetes Nationaldenkmal für die napoleonischen Befreiungskriege – die übrigens vor 200 Jahren stattfanden, das hierfür in Leipzig errichtete Völkerschlachtdenkmal feiert dieses Jahr sein 100-jähriges Bestehen – durch die hochaufstrebende Bautätigkeit auf den umliegenden Grundstücken vollständig zugebaut würde. Die Verwaltung erließ daraufhin eine Polizeiverordnung zur Beschränkung der Bebauungshöhe. Ein Grundstückseigentümer, dem man auf der Grundlage der Verordnung die Baugenehmigung für ein viergeschossiges Wohnhaus versagt hatte, führte daraufhin zwei erfolgreiche Prozesse vor dem Preußischen Oberverwaltungsgericht, von denen insbesondere das sog. „Zweite Kreuzbergurteil“ vom 14. Juni 1882 in die Geschichte des Polizeirechts einging und noch heute als Großtat des OVG gefeiert wird.

Das Gericht legte darin den im Allgemeinen Landrecht von 1793 festgelegten Polizeibegriff in einem rechtsstaatlichen Sinn eingeschränkt aus. Die Polizeibehörde dürfe ohne spezialgesetzliche Grundlage nur tätig werden, um von der Allgemeinheit oder Einzelnen konkrete Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht werde. Bei Sachverhalten aus dem Bau- und Denkmalschutzbereich seien diese Voraussetzungen grundsätzlich nicht erfüllt.

Seither haben alle Juristen gelernt, dass im Polizeirecht streng zu trennen ist zwischen der allgemeinen polizeilichen Aufgabe, für Sicherheit und Ordnung zu sorgen, und der konkreten Befugnis zu einem Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger. Dieser Grundsatz hat sowohl das Kaiserreich als auch die Weimarer Republik überdauert und war der Hintergrund für den berühmten Satz *Otto Meyers*:

„Verfassungsrecht vergeht – Verwaltungsrecht besteht.“

Das Kreuzbergurteil wird noch unterschätzt, wenn man es auf seine polizeirechtliche Bedeutung reduziert.

Mit der Maxime des Gerichts, dass die Polizei nicht alles fordern dürfe, was sie nicht durch das Gesetz gehindert sei zu fordern, sondern nur fordern dürfe, was das Gesetz ihr ausdrücklich gestattet, errichtete das OVG den wichtigsten dogmatischen Grundpfeiler des Rechtsstaats, nämlich das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.⁶

Ein weiterer Aspekt sollte nicht unerwähnt bleiben: Es handelte sich hier um den klassischen Fall einer richterlichen Rechtsfortbildung, wie es sie immer wieder gegeben hat, wenn die positiv-rechtlichen Grundlagen zur Regelung von Sachverhalten nicht hinreichend waren, vor allem auch vor dem Hintergrund eines sich ändernden „Zeitgeistes“.

Diese Rechtsprechung widerlegt zudem die oben angesprochene Ansicht von *Montesquieu*, die dritte Gewalt sei in gewisser Weise gar nicht vorhanden.

b) Gerhard Hauptmanns Drama „Die Weber“

Im Jahr 1893 untersagte der Polizeipräsident von Berlin dem Deutschen Theater (in der Schumannstraße) die Aufführung von *Gerhard Hauptmanns* Drama „Die Weber“, weil die unteren Bevölkerungsschichten unter dem Eindruck dieses sozialistischen Tendenzstücks zur Auflehnung gegen die bestehende Ordnung fortgerissen werden könnten.

Hauptmann zog dagegen selbst vor Gericht und argumentierte unter anderem: Bei jedem Literaturwerk bestehe die Gefahr, dass Vorgänge und Anschauungen missverständlich verallgemeinert würden; dann müssten Gestalten wie *Julius Cäsar*, *Coriolan*, *Wilhelm Tell*, selbst *Faust* völlig von der Bühne verbannt werden.

⁶ von *Unruh* DVBl. 1975, 838, 845.

Das Gericht hob die Verbotsverfügung auf mit der Begründung: Die Eintrittspreise im Deutschen Theater seien so hoch, dass sie sich nur Bevölkerungskreise leisten könnten, die nicht zu Aufruhr neigten.

Diese Begründung ist doch bemerkenswert. Das Gericht ist nicht in die Prüfung der gewiss schwierigen Frage eingetreten, ob der Inhalt des Theaterstücks tatsächlich „gefährlich“ ist im Hinblick auf die öffentliche Ordnung. Es hat vielmehr das Brett an der dünnsten Stelle gebohrt und ganz pragmatisch nur auf die Auswirkungen der Aufführung des Stücks in diesem konkreten Theaterhaus abgestellt.

Das war schlau, weil arbeitssparend. Wäre das Theaterstück freilich wenig später im Arbeiterbezirk Moabit oder Neukölln kostenlos aufgeführt worden, hätte die Entscheidung sozusagen nichts genützt, weil die Gründe hierauf nicht zugeschnitten waren.

Ich vermute, die heutigen Verwaltungsgerichte würden den Fall – auch deshalb – viel grundsätzlicher angehen und nach ausführlicher Analyse des Theaterstücks, vermutlich mit Hilfe von literarischen und soziologischen Sachverständigen nach ca. zwei Jahren (bin ich zu optimistisch?) zu dem Schluss kommen, Aufruhr sei nicht auszuschließen, aber in Abwägung zur Kunstfreiheit des Schriftstellers und der Informationsfreiheit der Bürger sei das Stück zuzulassen.

Wie dem auch sei, eine bessere Werbung für sein Stück hätte sich *Gerhard Hauptmann* kaum wünschen können. Die Uraufführung war ein voller Erfolg. Es kam zu Beifallstürmen, die am Ende fast doch noch zu einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung hätten führen können.

Auf der politischen Seite wurde die Entscheidung des PreußOVG überwiegend kritisiert und beklagt, dass die Theaterlandschaft zunehmend von einer Stätte höherer Bildung zu einer Stätte der Darstellung von Unsitte und Unfug herabsinke. Innenminister *von Koller* wurde vom Preußischen Abgeordnetenhaus aufgefordert, schärfer gegen diese Entwicklung vorzugehen. Dieser war dazu gerne bereit, gab allerdings zu bedenken, dass „über den polizeilichen Entscheidungen zur Zeit die Entscheidungen der höheren Verwaltungsgerichte“ stünden, und wie das PreußOVG entschieden habe, wisse man ja. Er hoffe allerdings, dass in nicht allzu langer Zeit die Entscheidungen desselben anders ausfallen würden.

Diese Äußerung des Innenministers deutet auf mindestens zweierlei: Zu einen auf einen gewissen „Frust“ über die – nun wieder eindrucksvoll

bewiesene – Unabhängigkeit der Richter, zum andern auf die mehr oder weniger verhüllte Drohung, bei der künftigen Besetzung von Richterstellen besser aufzupassen.

Übrigens hielt sich Kaiser *Wilhelm I* mit öffentlichen Missfallenskundgebungen weitgehend zurück. Er kündigte aber seine Loge im Deutschen Theater, legte den Angehörigen der Armee nahe, den „Webern“ fern zu bleiben und erklärte schließlich in einem Telegramm an den Präsidenten des OVG: „Das Stück hätte nie aufgeführt werden dürfen; es ist dadurch, fürchte ich, viel Unheil gesät worden.“

c) Die Kolberg-Entscheidung

Sicher gab es auch Entscheidungen des OVG, die – vor allem aus heutiger Sicht – als problematisch einzustufen sind. So etwa die „Kolberg-Entscheidung“:

Der Bürgermeister der Gemeinde Kolberg in Pommern stellte dem Sozialdemokratischen Arbeiterverein Gemeinderäume für eine Wahlveranstaltung zur Verfügung. Dafür handelte er sich als Disziplinarmaßnahme eine Geldbuße in Höhe von 90 Mark ein. Das PreußOVG hat diese Maßnahme mit Urteil vom 13.12. 1895 bestätigt. Obwohl das Urteil nicht veröffentlicht wurde, hat es dazu eine lebhaftere Pressereaktion gegeben. Es gab ebenfalls ein Telegramm des Kaisers vom August 1896, diesmal sehr wohlwollend, in dem er „den Herrn vom Gericht Glück zu dem mannhaften und richtigen Urteil in der Kolberger Sache“ wünschte.

Er fügte hinzu: „Möge der klare Spruch auch jeden Schatten eines Zweifels bei meinen Untertanen beseitigen helfen, wie sie sich der alles negierenden und alles umstürzen wollenden, daher außerhalb der Gesetze stehenden gewissenlosen Rotte gegenüber zu verhalten haben“. (Übrigens: Die SPD feierte dieses Jahr ebenfalls den 150-sten Geburtstag).