

Die konstitutionellen Grundrechte in der Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts bis 1918

MICHAEL KOTULLA, Marburg

I

Die revidierte preußische Verfassung vom 31. 01. 1850¹ (VU) enthielt unter ihrem „Titel II“ einen umfangreichen „Von den Rechten der Preußen“ handelnden Grundrechtekatalog. Den dort statuierten Rechtsgarantien fehlten – anders als denen des Bonner Grundgesetzes – verfassungsrichterlich gewährleistete Rechtsschutzmöglichkeiten. Das Fehlen einer die zugesicherten Grundrechte schützenden Verfassungsgerichtsbarkeit war dennoch keineswegs gleichbedeutend mit der generellen Nichtanwendung dieser Verfassungsvorschriften durch die preußischen Gerichte. Denn daß diese Grundrechte insbesondere auch in der höchstrichterlichen Judikatur Berücksichtigung fanden, zeigte bereits die Rechtsprechung des im Jahre 1879 aufgelösten *Königlich Preußischen Obertribunals* in seiner Eigenschaft als bis dahin oberster preußischer Gerichtshof für Zivil- und Strafsachen. Anders als das erst aufgrund des Gesetzes vom 3. 07. 1875² geschaffene *Königlich Preußische Oberverwaltungsgericht* zu Berlin³ vermochte es aber wegen der nahezu uneingeschränkt geltenden strengen Kompetenztrennung zwischen Justiz und Verwaltung administrativen Eingriffen in die verfassungsmäßig zugesicherten Grundrechte keine direkten Schranken zu setzen.⁴

Seitdem jedoch – zumindest auf höchster verwaltungsgerichtlicher Ebene – Maßnahmen der preußischen Verwaltung vom Oberverwal-

¹ Verfassungsurkunde (im Folgenden: VU), in: Preußische Gesetzessammlung (im Folgenden: PrGSlg.) 1850, S. 17–35.

² Gesetz über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsstreitverfahrens, in: PrGSlg. 1875, S. 375–392.

³ Allgemein dazu ULRICH STUMP, Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875–1914. Verfassung – Verfahren – Zuständigkeit (Schriften zur Rechtsgeschichte Heft 20), Berlin 1980; STEPHAN FELIX PAULY, Organisation, Geschichte und Praxis der Gesetzesauslegung des (Königlich) Preußischen Oberverwaltungsgerichtes 1875–1933 (Rechtshistorische Reihe, Bd. 54), Frankfurt a. M. u. a. 1987.

⁴ Vgl. dazu im einzelnen MICHAEL KOTULLA, Die Tragweite der Grundrechte der revidierten preußischen Verfassung vom 31. 01. 1850 (Rechtshistorische Reihe, Bd. 98), Frankfurt a. M. u. a. 1992, S. 193.

tungsgericht (OVG) als unabhängigem Gerichtshof auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfbar waren, wirkte sich dies nicht zuletzt auf die rechtliche Bedeutung der konstitutionell garantierten Grundrechte aus. Die veränderte Gerichtsverfassung ermöglichte nämlich nunmehr auch die unmittelbare Heranziehung der Grundrechtsbestimmungen als individualrechtsschützende Normen gegen administrativ-behördliche Übergriffe durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Vor dem Hintergrund der in Preußen in den Jahren zwischen 1875 und 1918 spürbar zunehmenden nationalen, religiösen und parteipolitischen Intoleranz, aus der vielfach eine restriktive administrative Tendenz zu polizeistaatlicher Gesetzesanwendung resultierte, konnte eine solche Möglichkeit für die davon Betroffenen mitunter von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein.

Dies mag insbesondere für die Fälle gelten, bei denen das *Preußische Oberverwaltungsgericht* in derartigen Fragen den Konflikt zwischen administrativer Staatsmacht und dem Bürger letztverbindlich entschied. Zumal seine schon unter Zeitgenossen anerkanntermaßen hervorragende Stellung als unabhängig und neutral judizierender Gerichtshof es dafür geradezu prädestinierte. Seine Unabhängigkeit resultierte primär aus der formaljuristischen Unabhängigkeitsgarantie, welche immerhin die Verfassungsurkunde in den Art. 86 und 87 für alle staatlichen Gerichte ausdrücklich feststellte. Diese Unabhängigkeit steigerte sich zudem mit der durch Rang und Besoldung ausgewiesenen herausgehobenen Stellung der Mitglieder des OVGs im Staats- und Gesellschaftsgefüge. Ungeachtet ihrer vormaligen Tätigkeit als zumeist hohe Verwaltungsbeamte konnten so Anreiz und Anspruch eines hohen Berufsethos geschaffen werden. Das waren Voraussetzungen, die sich vorzüglich dazu eigneten, eine Unabhängigkeit im Denken und Entscheiden – insbesondere wenn Rücksicht auf die jeweilige Rechtslage den Richtern aus obrigkeitsstaatlicher Sicht mißliebige Entscheidungen abverlangte – zu gewährleisten.⁵

Die die Grundrechte der preußischen Konstitution betreffende Judikatur des Preußischen OVGs ist bislang von der Wissenschaft kaum beachtet worden. Selbst die einschlägige Kommentarliteratur zur preußischen Verfassungsurkunde befaßte sich damit nur am Rande. Ihr lassen sich denn auch nur einige wenige Verweisungen auf eine entsprechende oberverwaltungsgerichtliche Entscheidungs-

⁵ Näher dazu STUMP, Verwaltungsgerichtsbarkeit (Anm. 3), S. 115 ff.

praxis entnehmen.⁶ Lediglich Ulrich Scheuner⁷ hat bisher in einem Aufsatz diesen Fragenkomplex angesprochen. Die von ihm dort vorgenommene Zusammenschau dieser Rechtsprechung des OVGs ist allerdings höchst rudimentär. Sie vermag aufgrund der exemplarisch ausgewählten Judikate bloß einen flüchtigen Eindruck von der rechtlichen Tragweite der preußischen Grundrechte in der richterlichen Rechtsanwendung zu vermitteln. Ihr Verdienst liegt aber darin, die notwendige Anregung zu einer fundierteren Auseinandersetzung mit diesem Aspekt oberverwaltungsgerichtlicher Entscheidungstätigkeit gegeben zu haben. Bisweilen nähern sich zwar diese Rechtspraxis beschreibende Arbeiten einzelnen von dieser Rechtsprechung behandelten Grundrechtsfragen, jedoch ohne solche Gesichtspunkte auch nur ansatzweise zu vertiefen.⁸

Aufgabe der vorliegenden Abhandlung soll es deshalb sein, die hier klaffende Lücke zu schließen, indem der rechtliche und rechtspraktische Stellenwert der Grundrechte der preußischen Verfassungsurkunde, der ihnen durch die Rechtsprechung des Preußischen OVGs zugewiesen wurde, analysiert wird. Ausgehend von der These, daß für gewöhnlich der Wert eines Rechts sich für den Rechtsinhaber nach Art und Umfang seiner Realisierbarkeit bemißt, steht damit gleichsam der Aspekt der Grundrechtseffektivität auf dem Prüfstand.

Zunächst soll auf das dieser Studie zugrundeliegende Quellenmaterial eingegangen werden (II). Daran anschließen wird sich eine allgemeine Charakterisierung der Grundrechte der preußischen Verfassungsurkunde (III). Vor diesem Hintergrund werden die individualrechtliche Tragweite dieser „Rechte“ im Rahmen der richterlichen Entscheidungsfindung und deren Auswirkungen für die Grundrechtsträger mittels der Rechtsprechung des OVGs untersucht (IV). Eine Gesamtbeurteilung der untersuchten Rechtsprechung wird im letzten Kapitel vorgenommen (V).

⁶ Vgl. GERHARD ANSCHÜTZ, *Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat*, Bd. 1, Berlin 1912; ADOLF ARNDT, *Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat*, Kommentar, 6. Aufl., Berlin 1907; E. SCHWARTZ, *Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat*, Kommentar, Breslau 1896.

⁷ ULRICH SCHEUNER, *Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts*, in: *Festschrift für E.-R. Huber*, Göttingen 1973, S. 139–165, hier ab S. 159.

⁸ Vgl. WERNER SCHULTZE, *Öffentliches Vereinigungsrecht im Kaiserreich – 1871 bis 1908. Ein Beitrag zur Handhabung des Vereins-, Versammlungs- und Koalitionsrechts gegenüber sozialdemokratischen Arbeitervereinen*, jur. Diss., Frankfurt 1973; HANS-JÜRGEN WICHARD, *Die Rechtsprechung des Königlichen Preußischen Oberverwaltungsgerichts zur Vereins- und Versammlungsfreiheit von 1875 bis 1914*, jur. Diss., Kiel 1976.

II

Die nachfolgende Studie stützt sich nahezu ausschließlich auf publiziertes, allgemein zugängliches Quellenmaterial, das in seiner Gesamtheit alle seinerzeit im Verwaltungsbereich für wichtig erachteten Entscheidungen des OVGs enthält. Die teilweise über diverse zeitgenössische verwaltungsrechtliche Publikationen verstreuten Judikate wurden ausnahmslos gesichtet und soweit sie geeignet erschienen, auch verwertet. Deshalb kann die zu diesem Thema erfolgte Auswertung für sich beanspruchen, einen zumindest repräsentativen Querschnitt durch alle Rechtsgebiete der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung berücksichtigt zu haben.

Als die herausragende Rechtsquelle für Theorie und Praxis des preußischen Verwaltungsrechts galt schon im Urteil zeitgenössischer Juristen die von v. Jebens und von v. Meyeren⁹ begründete und herausgegebene voluminöse offizielle Entscheidungssammlung des OVGs,¹⁰ in der die Entscheidungen regelmäßig ungekürzt wiedergegeben wurden.¹¹ Diese Sammlung beinhaltet allein für den Zeitraum bis 1918 mehr als 6.000 gerichtliche Erkenntnisse eines thematisch überaus breitgefächerten verwaltungsrechtlichen Entscheidungsspektrums. Auf ihr fußt im wesentlichen die durchgeführte Untersuchung.

Angesichts des in quantitativer Hinsicht immensen Umfangs der Entscheidungssammlung nehmen sich die knapp 90 Erkenntnisse, in denen die Grundrechte der preußischen Verfassung ausdrücklich Erwähnung finden, geradezu marginal aus. Das zahlenmäßige Gewicht vergrößert sich zudem nicht spürbar durch die in anderen zeitgenössischen Periodika – wie etwa dem *Preußischen Verwaltungsblatt* und den *Reger'schen Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden* – auffindbaren Entscheidungen.¹² Auch das Verhält-

⁹ Entscheidungen des Königlichen Oberverwaltungsgerichts, hg. von v. JEBENS und v. MEYEREN, Bde 1–73, Berlin 1877–1918 (im Folgenden: OVGE).

¹⁰ OVGE 1, Vorwort, S. I; MAXIMILIAN SCHULTZENSTEIN, Zum 20. November 1900, in: Verwaltungsarchiv 9 (1901), S. 147 ff.

¹¹ Vgl. auch KARL LARENZ, Die Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1950, S. 692.

¹² Zu den weiteren Periodika, in denen sich Entscheidungen des OVGs finden, vgl. insbesondere LARENZ, Rechtsprechung (Anm. 11), S. 692, die Nachweise bei PAULY, Organisation (Anm. 3), S. 70, Fußn. 2, sowie HEINZ MOHNHAUPT, Rechtsprechung: Deutschland, in: F. RANIERI (Hg.), Gedruckte Quellen der Rechtsprechung in Europa (1800–1945), 1. Band (Rechtsprechung. Materialien und Studien 3), Frankfurt a.M. 1992, S. 189–192, zum Teil auch S. 192 ff.

nis der die Grundrechte der Verfassungsurkunde erwähnenden Judikate zu der Gesamtzahl der dort abgedruckten Erkenntnisse des OVGs gestaltet sich noch weitaus ungünstiger als in der offiziellen Entscheidungssammlung.

III

Die Grundrechte der preußischen Verfassungsurkunde waren weitgehend als objektive Rechtsnormen im Range von Gesetzesrecht anerkannt.¹³ Ein im heutigen Sinne verstandener Vorrang von Verfassungsnormen vor sonstigem Gesetzesrecht existierte nicht.¹⁴ Von einer konstituierenden Bedeutung der Grundrechte für das Staatsganze konnte für die Zeit des Konstitutionalismus erst recht nicht die Rede sein.¹⁵ Gegenüber dem Gesetzgeber bildeten die Grundrechte keine bindende Beschränkung, so daß er gleichsam „außerhalb“ der Grundrechte stand.¹⁶

Im konstitutionellen preußischen Staat galten die Grundrechtsvorschriften bei der Aufnahme in die Verfassung ungeachtet ihrer Klassifizierung als Rechtsnormen in erster Linie als allgemeine Programmsätze, an denen sich eine künftige Gesetzgebung zu orientieren hatte. Subjektivrechtliche Garantien für den Bürger gegen die monarchische Staatsgewalt waren damit nicht beabsichtigt. Grundrechtsschutz im eigentlichen Sinne erwartete man deshalb auch nicht von unabhängig judizierenden Gerichten. Eine solche formale Garantie sah die Verfassung nicht vor. Stattdessen sollte die Volksvertretung (2. Kammer, später Abgeordnetenhaus) diese Aufgabe mittels ihrer Mitwirkung an der Gesetzgebung übernehmen (vgl. Art. 62 VU). Nur sie war im konstitutionellen Verfassungsgefüge zur Beschränkung der monarchischen Gewalt vorgesehen. Gegen ihren Widerstand konnten in Zukunft sowohl das Eigentum als auch die Freiheit beschränkende Gesetze nicht mehr erlassen werden.

¹³ SCHEUNER, Die rechtliche Tragweite (Anm. 7), S. 158; Kotulla, Die Tragweite (Anm. 4), S. 162 f.

¹⁴ Vgl. dazu etwa RAINER WAHL, Der Vorrang der Verfassung, in: Der Staat 20 (1981), S. 485–516.

¹⁵ RAINER WAHL, Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, in: Der Staat 18 (1979), S. 347.

¹⁶ KOTULLA, Die Tragweite (Anm. 4), S. 173 ff.

Behördenwillkür bei der Regelung des Einzelfalles währte man nicht zuletzt deshalb ausgeschlossen, weil davon ausgegangen wurde, daß die Verwaltung den ihr einmal gesetzlich abgesteckten Handlungsrahmen respektierte bzw. Überschreitungen desselben selbst korrigierte. Ein individueller Rechtsschutz durch die Verfassung war für diese dem Konstitutionalismus immanente Spielart der Grundrechte nach überwiegender Ansicht nicht notwendig und deshalb auch nicht vorgesehen. Die Reichsverfassung vom 16. 04. 1871,¹⁷ die selbst keine Grundrechtsbestimmungen enthielt, änderte daran nichts.¹⁸

IV

Damit kommen wir zu der Frage, ob und inwieweit das OVG mit seiner in der früheren Festschriftenliteratur hochgelobten Rechtsprechung¹⁹ – allen administrativen und politischen Anfechtungen zum Trotz – einen Grundrechtsschutz durch Anwendung der entsprechenden Verfassungsnormen im Sinne des Bürgerrechts gewährleistete.

Hinsichtlich der Überprüfung von Gesetzen bestand für den Gerichtshof schon wegen Art. 106 VU keine Möglichkeit, vorschriftsmäßig bekannt gemachte Gesetze und Verordnungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.²⁰ Das OVG hielt sich ausdrücklich

¹⁷ RGBl. 1871, S. 64–86.

¹⁸ Dennoch blieben extrakonstitutionelle reichsgesetzliche Rechtsgarantien für die nunmehr auch im bundesstaatlichen Lichte zu sehenden Grundrechte der preußischen Verfassungsurkunde nicht ohne Auswirkungen. – Zum Stellenwert dieser „Reichsrechte“ vgl. ERNST-RUDOLF HUBER, Grundrechte im Bismarckschen Reichssystem, in: Festschrift für Ulrich Scheuner, Berlin 1974, S. 163–181.

¹⁹ Vgl. etwa LUDWIG FREGE, Der Status des preußischen Oberverwaltungsgerichts und die Standhaftigkeit seiner Rechtsprechung auf politischem Gebiet, in: Staatsbürger und Staatsgewalt. Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. 1, Karlsruhe 1963, S. 137: „Zu allen Zeiten hat sich das Oberverwaltungsgericht als Hüter der Rechtsstaatlichkeit bewiesen und sich durch Standhaftigkeit ausgezeichnet.“ – HANS EGEDI, Paul Persius, der Schöpfer der Preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: MARTIN BARING (Hg.), Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit, Köln u. a. 1963, S. 39: „... wird der Feststellung nicht widersprechen können, daß dieser Staat ein Rechtsstaat war und daß zu dem Anspruch auf diese Bewertung die vom Geiste der Unabhängigkeit, Freiheit und Toleranz geleitete Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts einen bedeutsamen Beitrag geleistet hat.“

²⁰ Vgl. dazu ARNDT, Die Verfassungsurkunde (Anm. 6), S. 370 f.

an diesen Grundsatz.²¹ Seine Überprüfungscompetenz beschränkte sich von vornherein auf Maßnahmen der Verwaltung, so daß seine Judikate naturgemäß nur diesen Bereich staatlichen Handelns erfaßten.

In seiner Rechtsprechung finden sich nicht zu allen wichtigen Grundrechtsvorschriften der Verfassungsurkunde Stellungnahmen. Namentlich die in Art. 11 VU verankerte *Auswanderungsfreiheit* und die durch Art. 33 VU garantierte *Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses*, mit denen sich noch das Obertribunal des öfteren auseinandergesetzt hatte,²² sind insoweit hervorzuheben.

Immerhin wurden andere Grundrechtsartikel bisweilen in das Kalkül der richterlichen Entscheidungsfindung einbezogen: Ausgehend von der *Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung* in Art. 6 S. 1 VU (1.), über die *Eigentumsgarantie* des Art. 9 VU (2.) und der *Zusicherung der persönlichen Freiheit* durch Art. 5 VU (3.) erstreckte sich die Rechtsprechung des OVGs überdies auf die *Versammlungs- und Vereinsfreiheit* der Art. 29 und 30 VU (4. und 5.), der aus Art. 27 VU resultierenden *Meinungs- und Preßfreiheit* (6.) und nicht zuletzt auf die in Art. 12 VU gewährleistete *individuelle und kollektive Religionsfreiheit* (7.). Auch der in Art. 4 VU statuierte *Gleichheitssatz* (8.) und das *Petitionsrecht* des Art. 32 VU (9.) waren Gegenstand der gerichtlichen Erörterungen.

1. Nach Art. 6 S. 1 VU sollte die *Wohnung unverletzlich* und das Eindringen in dieselbe sowie Haussuchungen nur in den gesetzlich bestimmten Fällen und Formen gestattet sein. Zu diesem verfassungsmäßigen Grundrecht war die Haltung des Gerichtshofes recht eindeutig. Insbesondere hier zeichneten sich erkennbar richterliche Bestrebungen ab, dieses Grundrecht zu festigen, ja sogar auszubauen. Überdies machten die Richter unmißverständlich klar, daß Eingriffe hier nur zu rechtfertigen seien, wenn die Behörden dafür eine gesetzliche Grundlage hätten.

Diese Grundlage fehlte nach ihrer Ansicht, wenn anläßlich einer Gewichtsüberprüfung der Backwaren bei einem Bäcker neben seinen Verkaufsräumen auch die Backstube gegen dessen Willen von der Polizeibehörde durchsucht wurde. Denn – so der Gerichtshof – der

²¹ OVGE 35, 102 (109/110), vom 29. 01. 1899; 38, 435 (438), vom 23. 11. 1900; 44, 434, vom 12. 02. 1904; 49, 387 (388), vom 22. 10. 1906; 66, 361 (366), vom 30. 01. 1914.

²² Vgl. dazu die Entscheidungsnachweise bei KOTULLA, Die Tragweite (Anm. 4), S. 242–244 und 233.

Schutz des Art. 6 S. 1 VU umfasse nicht nur die Wohnung im eigentlichen Sinne, sondern auch Gewerberäume. Die durchgeführte Durchsuchung könne deshalb nur insoweit auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, wie sie sich auf gewerbliche Verkaufsräume beziehe, worunter eine Backstube regelmäßig nicht falle.²³

Stallungen und Wagenschuppen eines Droschkenbetreibers erkannte das Gericht ebenfalls als von der Schutzgarantie des Art. 6 S. 1 VU umfaßt an, indem es eine angeordnete Überprüfung der Droschken in den betreffenden Räumlichkeiten als Verstoß gegen die Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung im Sinne des Art. 6 S. 1 VU ansah. Auch in diesem Falle mangelte es in den Augen der Richter an dem von der Grundrechtsnorm ausdrücklich geforderten Gesetz als behördlicher Eingriffsgrundlage.²⁴

Aus dem gleichen Grund als rechtswidrig beurteilte man das Eindringen der Polizei in die Räume einer Privatschule gegen den Willen des Inhabers, um festzustellen, ob dort Kindern unerlaubt Unterricht erteilt würde.²⁵

Dem Rechnung tragend gab das Gericht der Klage eines von der Polizei der Freiheitsberaubung seiner Ehefrau verdächtigten Ehemannes statt, in dessen Wohnung die Polizei ohne seine Zustimmung eingedrungen war. Es stellte hier ausdrücklich klar, allein ein sich nicht erhärtender Verdacht solle für die im Rahmen des Art. 6 VU prinzipiell statthafte Anwendung allgemeiner ordnungspolizeilicher Grundsätze zur Gefahrenabwehr (§ 10 II. 17 ALR) unzureichend sein.²⁶

Gemeinsam ist all diesen Entscheidungen, daß ihnen polizeibehördliche Eingriffe in eine grundrechtlich zugesicherte Freiheits-sphäre zugrundelagen. Gleichwohl bleibt hervorzuheben, daß das OVG solche hoheitlichen Übergriffe nicht als eine verfassungsrechtliche Problematik behandelte, sondern als einen rechtlichen Aspekt im Rahmen seiner umfassenden verwaltungs- bzw. polizeirechtlichen Überprüfungs-kompetenz. Es qualifizierte den Art. 6 S. 1 VU bezeichnenderweise aber immerhin als ein unmittelbar die Verwaltung bindendes Gesetz. Anders als noch das Obertribunal²⁷ sprach der

²³ OVG 27, 325 ff., vom 20. 09. 1894.

²⁴ OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 25, 795 ff., vom 18. 04. 1904.

²⁵ OVG 49, 207 ff., vom 26. 10. 1906.

²⁶ OVG 58, 264 ff., vom 28. 10. 1910.

²⁷ Entscheidung vom 14. 10. 1873, in: Entscheidungen des Königlichen Ober-Tribunals, hg. im amtlichen Auftrage von SONNENSCHMIDT, MICHELS und CLAUSWITZ, Bd. 71, Berlin 1874, S. 359 ff.

Gerichtshof dieser Bestimmung somit unabhängig von anderen, sie konkretisierenden Gesetzesnormen eine gewisse eigenständige Bedeutung zu.²⁸ In diesem Zusammenhang soll zudem nicht verkannt werden, daß die argumentative Auseinandersetzung des Gerichts mit Art. 6 S. 1 VU ungeachtet der jeweils nur mit wenigen Worten skizzierten rechtlichen Tragweite mehr als nur eine rechtssystematisch bedingte Pflichtübung darstellte. Denn aufgrund seiner Anwendung als Gesetzesvorschrift erforderten rechtlich zulässige administrative Eingriffe in die durch ihn bezeichnete Grundrechtssphäre immerhin stets eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung. Dies trug nicht unwesentlich dazu bei, den Schutz eines für den Einzelnen besonders sensiblen Freiheitsbereichs gegen polizeiliche Übergriffe zu festigen.

2. Zur *Unverletzlichkeit des Eigentums* in Art. 9 VU, der überdies die Entziehung und Beschränkung des Eigentums nur aus Gründen des öffentlichen Wohles gegen Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes erlaubte, fällt das OVG ebenfalls eine Reihe von Entscheidungen. Wie selbstverständlich sah es die inhaltliche Ausprägung des Eigentumsrechts als ausschließlich durch den Gesetzgeber erfolgend an.²⁹ Für den Bürger konnte sich deshalb der Bedeutungsgehalt der konstitutionellen Eigentumsgarantie durch die oberverwaltungsgerichtliche Praxis nicht spürbar steigern.

Das veranschaulichen die nachfolgenden Entscheidungen, die nahezu ausschließlich anlässlich polizeirechtlichen Vorgehens ergangen sind:

Wenn ein Hauseigentümer wegen bestehender Vergiftungsgefahr polizeibehördlich verpflichtet wurde, den Rauchabzug hemmende Verschlußvorrichtungen von den Öfen seiner Wohnräume zu entfernen, so sollte diese Verfügung unter grundrechtlichen Aspekten nicht zu beanstanden sein. Denn der Eigentümer unterliege bei der Ausübung seines Rechts den Schranken der Rechtsordnung, die durch die von den Verschlußklappen ausgehende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit verletzt werde. Maßnahmen, die einen Eigentümer in die rechtlichen Schranken wiesen, seien aber schon begrifflich keine Eigentumsbeschränkung.³⁰ Das OVG stützte sich dabei auf die erst von ihm selbst zu einer allgemeinen polizeirechtlichen Generalklau-

²⁸ Vgl. zur Haltung des Obertribunals auch KOTULLA, Die Tragweite (Anm. 4), S. 231 f.

²⁹ OVG 8, 327 (330), vom 5. 12. 1881; 49, 387 (388), vom 22. 10. 1906.

³⁰ OVG 8, 327 ff., vom 5. 12. 1881.

sel hochstilisierten Vorschrift des § 10 II. 17 ALR.³¹ Es setzte sich zwar in breiten Ausführungen mit der Notwendigkeit der Beseitigung des behördlicherseits ausgemachten Gefahrenherdes auseinander, würdigte demgegenüber Art. 9 VU und die dort zugesicherte Eigentumsgewährleistung nur beiläufig. In diesem Zusammenhang ließ es sogar deutliche Zweifel anklingen, „ob überhaupt der Art. 9 einen unmittelbar anwendbaren Rechtssatz oder nicht vielmehr nur einen Grundsatz enthält, welcher als Richtschnur für die demnächstige Gesetzgebung auf diesem Gebiete hingestellt ist“.³²

Mit ähnlicher Begründung als rechtmäßig beurteilte das Gericht auch eine auf sittenpolizeilichen Erwägungen beruhende polizeibehördliche Verbotsverfügung gegen eine Dirne, in ihrem eigenen Hause der Prostitution nachzugehen. Ein Recht der Prostituierten, ihr Eigentum zur „gewerbsmäßigen Unzucht“ zu nutzen, könne im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung nicht anerkannt werden.³³ Durch diese Art der Auseinandersetzung mit der Unverletzlichkeitsgarantie des Eigentums bestätigten die Richter ihre bereits bekannte Argumentationsweise, wonach regelmäßig private Eigentümerinteressen gegenüber öffentlichen Interessen zurückzutreten hatten.

Stets ließ sich das Gericht in seiner ausschließlich an der Sachgemäßheit der *behördlichen Gefahrenabwehr* orientierten Entscheidungsmaxime davon leiten, ob tatsächlich eine von der Öffentlichkeit abzuwehrende Gefahr, die vom Privateigentum ausging, bestand oder nicht. Allgemeine eigentumsrechtliche Aspekte – wie sie Art. 9 VU unzweifelhaft auch beinhaltet – wurden dagegen richterlich nicht einmal ansatzweise dahingehend konkretisiert, daß sie dem jeweils Betroffenen als eine rechtlich brauchbare Schutznorm hätten dienen können.

Deshalb verstieß die Untersagung der Aufbewahrung von Spiritus im eigenen Speicher wegen Nichtbefolgung feuerpolizeilicher Auflagen, ohne dies näher zu begründen, nicht gegen Art. 9 VU.³⁴ Entsprechendes galt für das Verbot, neben einem Krankenhaus einen Schießstand

³¹ Wortlaut des § 10 II. 17 ALR: „Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei.“

³² OVG 8, 327 (329), vom 5. 12. 1881.

³³ OVG, in: ANTON REGER (Hg.), *Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden* 24 (1904), 168 f., vom 8. 11. 1901.

³⁴ OVG 11, 365 ff., vom 9. 01. 1884.

wegen der von ihm ausgehenden Gesundheitsgefährdungen künftig noch zu betreiben.³⁵ Zudem sollte Art. 9 VU – ohne diesen einer genaueren rechtlichen Würdigung zu unterziehen – nach Ansicht des Gerichts der gesundheitsbehördlich angeordneten Beschlagnahme von mit Tuberkulose verseuchtem und infolgedessen geschlachtetem Vieh nicht entgegenstehen.³⁶ Auch die angeordnete Stilllegung eines einer Bahnlinie nahen Lehmabbaus wegen des drohenden Absinkens der Gleise konnte bei einer solchen richterlichen Sichtweise der konstitutionell garantierten Unverletzlichkeit des Eigentums nicht zuwiderlaufen.³⁷

In einer polizeilichen Anordnung gegen den Eigentümer einer durch den Funkenflug vorbeifahrender Lokomotiven brandgefährdeten Scheune sahen die Richter ebenfalls keinen Verstoß gegen Art. 9 VU, wenn damit von dem Eigentümer verlangt wurde, die Scheune entweder abzureißen oder aber den baupolizeilichen Vorschriften gemäß umzubauen.³⁸ Die polizeiliche Befugnis, den Grundstückseigentümer wegen eines die nahen Thermalquellen gefährdenden Abwasserkanals das Einleiten verschmutzten Wassers solange zu verbieten, bis „die notwendigen Entwässerungsarbeiten“ durchgeführt seien, wurde unter diesem Aspekt ebenfalls nicht beanstandet.³⁹

Zahlreiche Beispiele belegen somit, daß die Eigentumsgarantie durch das Argument der polizeilichen Gefahrenabwehr überspielt wurde.⁴⁰

Das OVG konnte zwar Art. 9 VU aufgrund seines Rechtsnormcharakters in vielen das Eigentum betreffenden Fragen nicht unkommentiert übergehen, es beurteilte ihn aber in polizeirechtlich gelagerten Fällen regelmäßig nur als allgemeinen Grundsatz ohne eigenständige Bedeutung.⁴¹ Allgemein-polizeiliche Begrenzungen des Ei-

³⁵ OVGE 21, 411 ff., vom 4. 04. 1891.

³⁶ OVGE 25, 408 ff., vom 14. 10. 1893.

³⁷ OVGE 29, 395 ff., vom 7. 01. 1893.

³⁸ OVGE 65, 369 ff., vom 31. 01. 1913.

³⁹ OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 14, 39 ff., vom 27. 06. 1892; hier wurde dem Eigentümer allerdings insoweit Recht gegeben, als das Gericht rügte, daß die Behörde nicht hinreichend bestimmt zum Ausdruck gebracht habe, was sie unter „erforderlichen Entwässerungsarbeiten“ verstanden wissen wollte.

⁴⁰ Vgl. auch noch OVGE 41, 428 ff., vom 13. 05. 1902 und OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 27, 144 f., vom 7. 07. 1905.

⁴¹ Eine Ausnahme findet sich in OVGE 24, 401 ff., vom 5. 04. 1893, wo das Gericht im Sinne des klagenden Eigentümers eines an einer Eisenbahnstrecke gelegenen Grundstücks entschied, der die ihm polizeilich aufgegebene Beseitigung eines die

gentums – etwa aufgrund von Polizeiverordnungen – hinderte die konstitutionelle Eigentumsgarantie demnach nicht. Nach Ansicht der Richter beschränkte nicht das Privateigentum die polizeiliche Eingriffsbefugnis, vielmehr fand umgekehrt das Eigentum seine Schranke in der gesetzlich bestimmten Kompetenz der Polizei.⁴² Deswegen ist es nicht verwunderlich, daß in den Fällen, in denen Art. 9 VU im Gegensatz zu den Erfordernissen der allgemeinen polizeilichen Gefahrenabwehr stand, in den Augen der Richter wenig Gewicht hatte.

Reichte mithin regelmäßig die allgemeine Ermächtigung des § 10 II. 17 ALR zur polizeilichen Gefahrenabwehr aus, um Gefahren für Dritte, die vom Privateigentum ausgingen, abzuwehren, versagte das Gericht den Polizeibehörden gleichwohl in bemerkenswerter Weise weitergehende Eigentumsbeschränkungen aus polizeilich-wohlfahrtsstaatlichen Beweggründen. Im sogenannten „Kreuzberg-Urteil“ entschied es zugunsten eines Grundstückseigentümers, daß die Untersagung des Baus eines viergeschossigen Wohnhauses sich sogar mit der als ansonsten stets zu allgemein befundenen Vorschrift des Art. 9 VU nicht vertrage.⁴³ Die behördliche Begründung, ein solcher Bau beeinträchtige sowohl die Ansicht des auf dem Kreuzberg befindlichen Denkmals als auch die Aussicht von diesem erheblich, könne in ästhetischer Hinsicht nicht beanstandet werden. Unter rechtlichen Aspekten gebe demgegenüber die bloße ordnungspolizeiliche Kompetenz der Behörde für eine derartige Maßnahme keine gesetzliche Handlungsermächtigung.

In der Folgezeit führte das OVG diese Rechtsprechung konsequent fort,⁴⁴ so daß der Schutz des „Landschaftsbildes“ schließlich durch das Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden vom 2. 06. 1902⁴⁵ und gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlichen Gegenden vom 15. 07. 1907⁴⁶ ausdrücklich geregelt wurde.⁴⁷ Allerdings darf hierbei nicht übersehen

angrenzende Bahnanlage gefährdenden Felsens für einen Verstoß gegen Art. 9 VU hielt. Denn wegen der gewährleisteten Freiheit des Eigentums könne für den Eigentümer keine Pflicht zur Beseitigung einer erst durch den Bau der Eisenbahnlinie herbeigeführten Gefahr bestehen.

⁴² OVG 23, 351 ff., vom 4. 10. 1892; 41, 428 (430), vom 13. 05. 1902.

⁴³ OVG 9, 353 ff., vom 14. 06. 1882.

⁴⁴ OVG 39, 278 ff., vom 13. 05. 1901; 39, 415 ff., vom 16. 04. 1901, hier allerdings, ohne noch ausdrücklich auf Art. 9 VU zu verweisen.

⁴⁵ PrGSlg. 1902, S. 159.

⁴⁶ PrGSlg. 1907, S. 260–261.

⁴⁷ HANS SCHRÖDTER, Vom Kreuzberg-Urteil zur Bauregelungsverordnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1975, S. 848.

werden, daß sich das OVG gemessen am Gesamtumfang der jeweiligen Entscheidungen mit Art. 9 VU nur am Rande beschäftigte. Wie in den zuvor genannten Fällen war diese Vorschrift nicht mehr als eine unter vielen zu behandelnden Rechtsnormen.

Restriktiv urteilte der Gerichtshof bezüglich der Entschädigungsregelung bei Enteignungen. Eine Enteignungsentschädigung konnte nach seiner Ansicht nur der beanspruchen, den die Staatsgewalt aus Gründen des Allgemeinwohls unmittelbar durch einen administrativen Akt enteignete. Enteignungen durch Gesetz zugunsten Privater fielen nicht unter den Schutz des Art. 9 VU.⁴⁸ Zumeist aber machte sich das Gericht nicht einmal die Mühe, die Entschädigungsregelung des Art. 9 S. 2 VU auch nur zu erwähnen.

3. Nach Art. 5 VU war die *persönliche Freiheit* insoweit gewährleistet, als es für ihre Beschränkung keine gesetzliche Grundlage gab. In seinen Stellungnahmen zur persönlichen Freiheit bekundete das OVG – ähnlich wie zu Art. 9 VU – regelmäßig, daß es die abstrakte Garantie des Art. 5 VU im Bereich der Rechtsanwendung für bedeutungslos hielt.

So sah es in einer gegen einen ehemaligen Häftling polizeibehördlich verfügten Ausweisung aus Berlin keinen Verstoß gegen Art. 5 VU. Es folgte der Ansicht der Behörde, die sich auf das Gesetz über die Aufnahme neu zuziehender Personen vom 31. 12. 1842⁴⁹ als Handlungsermächtigung berief, wonach es ihr gestattet war, einem entlassenen Sträfling das Aufenthaltsrecht an gewissen Orten zu versagen.⁵⁰ Die Entstehungsgeschichte des Art. 5 VU – so die Richter – zeige, daß diese „Verfassungsnorm“ den auf Gesetz beruhenden vorkonstitutionellen Rechtszustand nicht habe verändern sollen. Freiheit der Person war auch in den Augen der Richter eben nicht mit allgemeiner Freizügigkeit gleichzusetzen.

Auch verstieß polizeiliches Einschreiten gegen im Konkubinat lebende Personen aus Gründen der Gefahrenabwehr schon dann nicht gegen Art. 5 VU, wenn ihr Zusammenleben ein öffentliches Ärgernis darstellte.⁵¹ Ein solches Ärgernis erachtete der Gerichtshof vorliegend als gegeben, denn die beiden Zusammenlebenden „haben

⁴⁸ OVGE 37, 133 ff., vom 6. 04. 1900; der Eigentümer, der aufgrund berggesetzlicher Vorschriften enteignet worden war, wurde insoweit auf ihm gegen den Bergwerksbetreiber zustehende Entschädigungsansprüche verwiesen.

⁴⁹ PrGSlg. 1843, S. 5–7.

⁵⁰ OVGE 9, 415 ff., vom 24. 02. 1883.

⁵¹ OVGE 7, 370 ff., vom 16. 03. 1881.

sich auch öffentlich Mann und Frau genannt, und ... die schamlosesten Reden über ihren geschlechtlichen Verkehr geführt".⁵² Reichte unter den gegebenen Umständen die generelle polizeiliche Handlungsermächtigung des § 10 II. 17 ALR aus, um den sittlich-moralischen Maßstab öffentlichen Empfindens darunter zu subsumieren, so bestand damit für die handelnde Behörde eine den geringen Anforderungen des Art. 5 VU jedenfalls genügende gesetzliche Grundlage. Überhaupt lag die eigentliche Bedeutung des Art. 5 VU in den oberverwaltungsgerichtlichen Entscheidungen darin, daß durch diesen am deutlichsten das allgemeine Prinzip der Gesetzmäßigkeit allen Verwaltungshandelns normativ zum Vorschein kam. Regelmäßig betrafen die richterlichen Erwägungen zu Art. 5 VU nicht die inhaltliche Überprüfung des Tatbestandsmerkmals „persönliche Freiheit“ bzw. dessen Konkretisierung, sondern die Frage, ob das Handeln der Behörde durch ein Gesetz gerechtfertigt werden konnte.

Dies verdeutlicht auch der Fall einer ortspolizeilich angeordneten Unterbringung in einer geschlossenen Anstalt wegen „gemeingefährlicher Geisteskrankheit“. Dem Eingewiesenen wurde nach Ansicht des OVGs zu Recht die beantragte Entlassung aus der Anstalt behördlich unter Berufung auf landrechtliche Vorschriften (§§ 341, 344 II. 18 i.V.m. § 10 II. 17 ALR) aus sicherheitspolizeilichen Gründen versagt.⁵³ Denn – so argumentierte es auch hier – Art. 5 VU, auf den sich der Betroffene u. a. berief, „hat ... keineswegs den ganzen von ihm vorgefundenen Rechtszustand beseitigt, ihn vielmehr, soweit er auf Gesetz beruht, unberührt gelassen“. Zu den Gesetzen in diesem Sinne seien die insoweit einschlägigen Bestimmungen des ALR von 1794 zu zählen.⁵⁴ Ganz dem konstitutionellen Grundrechtsverständnis folgend, erwartete man auch seitens des OVGs die inhaltliche Ausfüllung des allgemeinen Verfassungssatzes durch die Gesetzgebung. Es bestand deshalb bei den Richtern keine Neigung, im Wege richterlicher Rechts(fort)bildung zu Art. 5 VU einen konkretisierenden Beitrag zu leisten.

4. Die überwiegende Zahl der sich mit den Grundrechten befassenden oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung betraf die durch Art. 29 VU gewährleistete *Versammlungsfreiheit*.⁵⁵ Art. 29 Abs. 1 VU erlaubte allen Preußen ohne polizeiliche Genehmigung die friedliche

⁵² OVGE 7, 370 (374), vom 16. 03. 1881.

⁵³ OVGE 65, 247 ff., vom 13. 12. 1912.

⁵⁴ OVGE 65, 247 (258), vom 13. 12. 1912.

⁵⁵ Vgl. dazu auch die Untersuchung von WICHARD, Rechtsprechung (Anm. 8).

Abhaltung von Versammlungen in geschlossenen Räumen. Für die Versammlung unter freiem Himmel machte Art. 29 Abs. 2 VU dieses Recht von der vorherigen behördlichen Erlaubnis abhängig. Die Ausübung der Versammlungsfreiheit regelte bis 1908 das sogenannte "Vereinsgesetz" vom 11. 03. 1850.⁵⁶ Auf der Grundlage von Art. 30 Abs. 2 VU verpflichtete dieses Gesetz den Versammlungsveranstalter dazu, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit die öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen polizeilich anzumelden (§ 1); es erlaubte der Polizeibehörde, die Veranstaltung zu überwachen (§ 4) sowie bei Vorliegen der gesetzlich ausdrücklich genannten Zuwiderhandlungen die Versammlung aufzulösen (§ 5).⁵⁷

Des öfteren machten die Polizeibehörden unter Berufung auf diese Regelungen von den sich vermeintlich für sie daraus ergebenden Kompetenzen Gebrauch. Wie sehr die Obrigkeit dazu neigte, die Anwendung dieses Gesetzes überzustrapazieren, beweisen die zahlreichen Fälle, in denen das OVG unter Zugrundelegung des Art. 29 Abs. 1 VU korrigierend zugunsten der klagenden Versammlungsveranstalter eingriff.

Nicht selten hatte es sich mit der Rechtmäßigkeit behördlicher Maßnahmen schon im Vorfeld von Versammlungen zu befassen. So erklärte es angesichts Art. 29 Abs. 1 VU eine Polizeiverfügung für rechtswidrig, die eine von einem Gesang- und Musikverein in geschlossener Gesellschaft geplante Theateraufführung der vorherigen behördlichen Genehmigung unterwarf. Es verwies für seine Entscheidung zunächst auf den eindeutigen Gesetzescharakter des Verfassungsartikels. Dessen ausdrücklichem Wortlaut sei kein Erlaubnis-erfordernis zu entnehmen. Überdies ergebe sich aus dem Willen des Verfassungsgebers, daß durch Art. 29 Abs. 1 VU der Polizeibehörde habe versagt sein sollen, die Veranstalter nichtöffentlicher Versammlungen auch nur nach dem Zweck der bevorstehenden Zusammenkunft zu befragen.⁵⁸

Spektakulär waren die Entscheidungen des Gerichts zu dem seit 1883 stetig zunehmenden deutsch-polnischen „Sprachenkonflikt“.⁵⁹

⁵⁶ „Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts“, in: PrGSlg. 1850, S. 277–283.

⁵⁷ Das preußische Vereinsgesetz wurde durch das Reichsvereinsgesetz vom 19. 04. 1908 abgelöst (RGBl. 1908, S. 151–157).

⁵⁸ OVG 9, 406 ff., vom 25. 04. 1883.

⁵⁹ Vgl. zum Sprachenkonflikt im einzelnen ERNST-RUDOLF HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 4: Struktur und Krisen des Kaiserreichs,

Gerade im Hinblick auf polnischsprachige Versammlungen nutzten die Behörden nahezu jede sich ihnen bietende Gelegenheit, gegen diese ihnen mißliebigen Veranstaltungen vorzugehen. Das angerufene OVG hatte hier in besonderem Maße unter den Augen der Öffentlichkeit Gelegenheit, Beispiele seiner neutralen und unabhängigen Urteilstätigkeit zu geben. So hob es unter Bezugnahme auf Art 29 Abs. 1 VU das im voraus ergangene behördliche Verbot einer polnischsprachigen öffentlichen Versammlung auf. Dieses war erlassen worden wegen befürchteter Proteste gegen weitere unmittelbar bevorstehende gesetzliche Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Posen und Westpreußen.⁶⁰ Zur Begründung führte es an, Art. 29 Abs. 1 VU verbiete grundsätzlich die vorherige Untersagung von öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen. Es konstatierte in dieser Entscheidung von politischer Brisanz zudem, daß durch die Art. 29 und 30 VU sowie durch das Vereinsgesetz von 1850 die polizeilichen Befugnisse, allgemeine Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu treffen (§ 10 II. 17 ALR), „enger begrenzt worden“ seien.⁶¹ Administratives Vorgehen konnte hiernach nur auf die landrechtliche Generalermächtigung zur Gefahrenabwehr gestützt werden, wenn dadurch versammlungsrechtliche Vorschriften nicht tangiert wurden.

Der verbreiteten behördlichen Neigung zur Auflösung bereits laufender polnischsprachiger Versammlungen schob das OVG in ständiger Rechtsprechung⁶² ebenfalls einen Riegel vor. Auflösungen dieser Art erfolgten für gewöhnlich mit der stereotypen Begründung, die überwachenden Polizeibeamten seien nur der deutschen Sprache mächtig und könnten dem inhaltlichen Verlauf der Versammlung deshalb nicht folgen. Damit würde ihnen die Erfüllung ihres gesetzlich festgeschriebenen Auftrages unmöglich sein. Ferner stellten sich die Behörden auf den Standpunkt, die Garantie des Art. 29 Abs. 1 VU erstrecke sich nicht auf polnischsprachige Versammlungen, sondern ausschließlich auf deutschsprachige. Demgegenüber waren die Richter der Ansicht, seitens des Verfassungebers sei durch die Schaffung des Art. 29 Abs. 1 VU auf die Festlegung einer bestimmten Versamm-

2. Aufl., Stuttgart u. a. 1982, S. 485 ff.

⁶⁰ Gesetz vom 1. 07. 1902, in: PrGSlg. 1902, S. 234.

⁶¹ OVGE 42, 419 ff., vom 30. 01. 1903.

⁶² OVGE 1, 347 ff., vom 26. 09. 1876; 32, 395 ff., vom 5. 10. 1897; OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 21, 264 ff., vom 21. 11. 1899; OVGE 43, 432 ff., vom 20. 03. 1903; 53, 250 ff., vom 18. 09. 1908.

lungssprache verzichtet worden, so daß auch polnischsprachige Versammlungen der Garantie dieser Verfassungsnorm unterlägen. Auch habe die Verfassungsurkunde „die Regelung der Ausübung des als Grundrecht gewährleisteten Versammlungsrechts dem Gesetze vorbehalten, nicht aber, soweit es sich nicht um Versammlungen unter freiem Himmel handelt, dem Ermessen der Aufsichtsbehörden“. ⁶³ Diesen gebe Art. 29 Abs. 1 VU gerade keine Berechtigung, ihnen fehlende gesetzliche Befugnisse unter Berufung auf allgemeine polizeiliche Aufgaben zu ergänzen oder zu erweitern. ⁶⁴ Die verfassungsmäßige Vereins- und Versammlungsfreiheit dürfe deshalb nicht von der „Geschäftssprache der Behörden“ abhängig gemacht werden, da dafür keine gesetzliche Grundlage im Sinne des Art. 30 VU bestehe. ⁶⁵ Im übrigen stelle die infrage stehende behördliche Überwachungsstätigkeit mit Blick auf die Versammlungsfreiheit „nicht ein eignes Hoheitsrecht des Staates dar, welches als subjektives Recht den subjektiven Rechten der Untertanen gegenüberträte“. Es handele sich dabei vielmehr nur um eine Aufgabenzuweisung an die Polizeibehörden durch den Staat, im Bereich der Gefahrenabwehr tätig zu werden. ⁶⁶

Damit brachten die Richter zum einen den Vorbehalt des Gesetzes für Art 29 Abs. 1 VU uneingeschränkt zur Anwendung. Zum anderen nahmen sie in bemerkenswerter Weise eine Klassifizierung der Versammlungsfreiheit als ein dem Einzelnen zustehendes *subjektives Recht* vor. ⁶⁷ Die Einordnung als Recht des Bürgers gegen seinen Staat war keineswegs selbstverständlich, zumal die Grundrechte schon bei ihrer Aufnahme in die Verfassungsurkunde nicht als subjektive Rechte anerkannt, sondern allenfalls als „staatliche Ordnungsprinzipien“ zur Beschränkung administrativer Handlungsbefugnisse eingestuft wurden. ⁶⁸ Diese Auffassung behauptete sich auch noch hartnäckig in der Staatsrechtsliteratur des Spätkonstitutionalismus. ⁶⁹

⁶³ OVGE 1, 347 (357), vom 26. 09. 1876.

⁶⁴ So präzisierend OVGE 43, 432 (434), vom 20. 03. 1903.

⁶⁵ OVGE 43, 432 (436), vom 20. 03. 1903.

⁶⁶ OVGE 43, 432 (442/3), vom 20. 03. 1903.

⁶⁷ Vgl. auch OVGE 23, 399 (409), vom 9. 07. 1892 unter Bezugnahme auf Art. 29 VU: „Vielmehr hat das vorliegende Gebot . . . ihn (den Kläger, sc.) in seinen subjektiven Rechten verletzt.“

⁶⁸ Vgl. KOTULLA, Die Tragweite (Anm. 4), S. 178 ff.

⁶⁹ So etwa CONRAD BORNHAK, Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., Freiburg 1911, S. 295; FRIEDRICH GIESE, Die Grundrechte, Tübingen 1905, S. 57; PAUL LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, 5. Aufl., Tübingen 1911, S. 150 f.

Obwohl das Reichsvereinsgesetz von 1908 in § 12 – nicht zuletzt als Reaktion auf die bisherige Rechtsprechung des OVGs – nunmehr ausdrücklich bestimmte, daß öffentliche Versammlungen in deutscher Sprache stattzufinden hätten oder aber zumindest 72 Stunden vorher angemeldet werden müßten, rissen die sich mit der konstitutionellen Versammlungsfreiheit beschäftigenden Entscheidungen des Gerichts zur deutsch-polnischen Sprachenproblematik in der Folgezeit nicht gänzlich ab. Ungeachtet der ohnehin rigiden Gesetzesvorschriften überschritten nach Auffassung des OVGs die Polizeibehörden ihre weitgehenden Befugnisse, wenn eine verspätet angemeldete Versammlung unter freiem Himmel, auf der polnisch gesprochen werden sollte, ganz verboten wurde. Es vertrat nicht zuletzt unter Bezugnahme auf Art. 29 Abs. 2 VU die Auffassung, daß die beabsichtigte Verwendung der polnischen Sprache zwar zweifelsohne 72 Stunden vor Versammlungsbeginn angemeldet werden müsse. Gleichwohl dürfe eine verspätete Anzeige nicht zur grundsätzlichen Unzulässigkeit der Versammlung, sondern nur zum Verbot, dort die polnische Sprache zu benutzen, führen.⁷⁰

Trotz überhandnehmender deutsch-nationaler Strömungen wollte das OVG mit Rücksicht auf die Versammlungsfreiheit die polnischsprachigen Versammlungen nicht anders behandelt wissen als die deutschsprachigen. Indem es in die Versammlungsfreiheit des Art. 29 VU auch die polnischsprachigen Zusammenkünfte einbezog, verlieh es diesem Grundrecht einen nicht unerheblichen Wert für die preußischen Bürger polnischer Sprache und Volkszugehörigkeit.

Auch präventiv-polizeiliche Verbote politisch oder religiös motivierter Versammlungen in unzulänglichen Räumlichkeiten aus Gründen der bloßen Gefahrenabwehr verstießen nach Ansicht des OVGs gegen Art. 29 Abs. 1 VU.⁷¹ Die von den Behörden in einem Falle angeführte etwaige Gefährdung der im Versammlungsraum Anwesenden durch weiter nachströmende Personen sollte genauso wenig zur vollständigen Untersagung der Versammlung berechtigen⁷² wie in einem anderen Falle eine befürchtete Störung des

⁷⁰ OVGE 57, 315 ff., vom 15. 11. 1910; vgl. auch OVGE 56, 330 ff., vom 24. 05. 1910, wo die Mitgliederversammlung eines polnischen Turnvereins wegen ihres Charakters als nicht öffentliche Versammlung in den Augen der Richter von den Behörden zu Unrecht aufgelöst wurde.

⁷¹ OVGE 6, 370 ff., vom 26. 06. 1880; 11, 382 ff., vom 11. 10. 1884; 42, 411 ff., vom 23. 01. 1903.

⁷² OVGE 6, 370 (374/5), vom 26. 06. 1880.

öffentlichen Empfindens.⁷³ Die Ausübung des Versammlungsrechts dürfe nämlich gerade nicht – wie hier geschehen – „von einem arbiträren polizeilichen Ermessen“ zur Erleichterung polizeilicher Schutz- und Überwachungsmaßnahmen abhängig sein.⁷⁴ In einem anderen Fall unterstrichen die Richter: „Das Verbot jeder Versammlung als Vorkehrmaßregel ist dagegen gesetzlich unstatthaft; man könnte ein solches nicht statuieren, ohne im Widerspruch mit Art. 29 der Verfassungsurkunde die Abhaltung von Versammlungen in das freie Ermessen der Polizeibehörde bezüglich ihrer Angemessenheit und Zweckmäßigkeit zu stellen.“⁷⁵ In einer weiteren Entscheidung berief sich das Gericht zwar auf die in den beiden vorangegangenen Erkenntnissen herausgearbeiteten Grundsätze, präziserte seine Auffassung aber noch dahingehend, daß die infrage stehenden Verbote gegen Art. 29 Abs. 1 VU verstießen, solange die zur Zusammenkunft vorgesehenen Räume nicht wegen ihrer baulichen Beschaffenheit zum Aufenthalt von Menschen ungeeignet seien.⁷⁶

Aber auch mit anderen administrativen Schritten gegen politisch motivierte Versammlungen zeigte sich der Gerichtshof nicht einverstanden. Eine bei geöffnetem Tor in einer Scheune stattfindende öffentlichen Metallarbeiterversammlung löste die Polizeibehörde auf, weil sich vor der Scheune weitere an der Versammlung teilnehmende Personen aufhielten. Offensichtlich stufte die Polizei die Zusammenkunft als eine genehmigungsbedürftige Versammlung unter freiem Himmel ein.⁷⁷ Dagegen qualifizierte das Gericht die Veranstaltung als eine nicht der Genehmigungspflicht unterliegende Versammlung in einem geschlossenen Raum. Zu diesem Resultat kam es, indem es – ganz seiner auch ansonsten üblichen Auslegungslinie folgend – auf die Materialien zur Entstehungsgeschichte des Art. 29 VU zurückgriff: Der Ausdruck „unter freiem Himmel“ müsse wörtlich, d. h. „wenn der Versammlungsort nicht nach oben abgeschlossen, wenn er nicht überdacht ist, dergestalt, daß die Teilnehmer über sich den freien Himmel haben“, verstanden werden.⁷⁸ Da sich aber der eigentliche Teil der Zusammenkunft innerhalb des Scheunenraumes abspielte, bedurfte es nach Ansicht der Richter der von der

⁷³ OVG 11, 382 (384 ff.), vom 11. 10. 1884.

⁷⁴ OVG 6, 370 (375), vom 26. 06. 1880.

⁷⁵ OVG 11, 382 (388/9), vom 11. 10. 1884.

⁷⁶ OVG 42, 411 (414), vom 23. 01. 1903.

⁷⁷ OVG 46, 435 ff., vom 24. 01. 1905.

⁷⁸ OVG 46, 435 (438), vom 24. 01. 1905.

Behörde beanstandeten fehlenden Genehmigung nicht. Anders als etwa der Begriff „persönliche Freiheit“ in Art. 5 VU, den man als zu allgemein und deshalb ohne vorherige gesetzliche Konkretisierung der richterlichen Auslegung nicht für fähig ansah, befand das Gericht das dagegen ungleich gegenständlichere Kriterium „unter freiem Himmel“ und damit den Tatbestand des Art. 29 VU durchaus der richterlichen Auslegung zugänglich.

Regelmäßig ließ das Gericht Eingriffe in die Versammlungsfreiheit des Art. 29 Abs. 1 VU unter Gefahrenabwehr Gesichtspunkten nur bei schon eingetretenen Gefährdungen zu. Dies galt ungeachtet seiner vielfach geäußerten Abneigung gegen die Sozialdemokratie⁷⁹ auch für Veranstaltungen dieser Partei. Ein nach Aufhebung des Sozialistengesetzes von 1878⁸⁰ (1890)⁸¹ ergangenes behördliches Verbot, in einer geschlossenen sozialdemokratischen Veranstaltung eine rote Fahne u. a. mit der Inschrift „Ferdinand Lassalle 1863“ zu weihen, hob das OVG als rechtswidrig auf. Es sah anders als die untersagende Behörde in den anlässlich der Fahnenweihe befürchteten „aufreizenden Reden“ lediglich eine potentielle Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die jedoch mit Blick auf die verfassungsmäßig garantierte Versammlungsfreiheit und das sie konkretisierende Vereinsgesetz von 1850 ein solches präventiv-polizeiliches Verbot nicht rechtfertige.⁸²

Überhaupt richteten sich die sozialdemokratische Versammlungen betreffenden Entscheidungen des OVGs nach 1890 ausschließlich nach dem für Preußen allgemein geltenden Versammlungsrecht. So entschieden die Richter, die Auflösung einer sozialdemokratischen Versammlung wegen der von den Veranstaltern geduldeten – polizeilich aber verbotenen – Teilnahme eines Ausländers sei rechtswidrig. Zwar könnten sich ausländische Versammlungsteilnehmer grundsätzlich nicht auf Art. 29 VU berufen, zumal nach seinem Wortlaut die gewährleistete Versammlungsfreiheit nur den Preußen bzw. Deutschen zugute komme. Doch stelle allein die Duldung des Ausländers durch die Veranstalter das den Deutschen durch die Verfassung gewährleistete Versammlungsrecht nicht infrage.⁸³ Der Ge-

⁷⁹ Vgl. etwa die Nachweise unter IV.7.

⁸⁰ Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie vom 21. 10. 1878, in: RGBl. 1878, S. 351–358.

⁸¹ Vgl. dazu HUBER, Verfassungsgeschichte (Anm. 60), S. 1164 ff.

⁸² OVGE 21, 400 ff., vom 18. 06. 1891.

⁸³ OVGE 53, 265 ff., vom 10. 11. 1908; vgl. auch OVGE 53, 271 ff., vom 27. 11. 1908.

richtshof verneinte eine generelle Verantwortlichkeit der Versammlungsveranstalter für im Rahmen ihrer Versammlung vorkommende Verstöße. Vernünftigerweise sollte sich die administrative Maßnahme zunächst auf den eigentlichen, die unmittelbare Gefahr verursachenden Störer beziehen, um zu vermeiden, daß mit dem Argument der rechtswidrigen Teilnahme einiger weniger praktisch jede Versammlung von der Behörde sofort aufgelöst werden dürfte.

Auch eine religiöse Versammlung, auf der einer der Redner politisch motivierte gotteslästerliche Äußerungen machte, wurde von den Behörden nach Überzeugung des OVGs zu Unrecht aufgelöst. Die Maßnahme der Polizei hätte sich vorerst auf den Redner beschränken müssen, sich aber nicht sogleich gegen die Versammlung selbst richten dürfen, da von ihr keine unmittelbare Gefahr ausging.⁸⁴

Eine weitere Facette brachte die Teilnahme von Frauen an Versammlungen in die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Vereins- und Versammlungsfreiheit. § 8 des Vereinsgesetzes sprach das Verbot der Teilnahme von Frauen an Vereinsversammlungen mit politischen Themen aus. In dieser Vorschrift sah die Polizeiverwaltung ein weiteres willkommenes Instrument, ihr suspekt erscheinende Versammlungen zu verbieten. So geschehen anlässlich einer von einem sozialdemokratischen Funktionär veranstalteten und angemeldeten öffentlichen Versammlung, die die Polizei wegen der Teilnahme von Frauen auflöste. Nach Auffassung der Richter widersprach das polizeiliche Einschreiten dem prinzipiell auch Frauen zustehenden Recht des Art. 29 VU, war also rechtswidrig. Denn – so die apodiktische Feststellung des Gerichts – es könne nicht zweifelhaft sein, daß auch Frauen grundsätzlich das Recht auf Versammlungs- und Vereinsfreiheit zustünde. Zwar werde den Frauen die Teilnahme an Vereinsversammlungen zur Behandlung politischer Themen gesetzlich untersagt, doch handele es sich im vorliegenden Falle entgegen behördlicher Mutmaßungen schon begrifflich nicht um die Versammlung eines Vereins.⁸⁵ Auch die das Recht auf Versammlungsfreiheit einschränkenden gesetzlichen Bestimmungen sollten keinen Freibrief für polizeiliches Vorgehen wegen einer bloßen Annahme der Eingriffsvoraussetzungen darstellen dürfen. Insoweit setzte das Gericht klare Maßstäbe.

⁸⁴ OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 11, 73 ff., vom 16. 10. 1889.

⁸⁵ OVGE 34, 439 ff., vom 24. 01. 1899.

Allerdings ließ die eindeutige Bestimmung des Vereinsgesetzes dem OVG ansonsten wenig Spielraum für seine Entscheidungen zu dieser Thematik. Zumeist mußte es sich deshalb damit begnügen, der behördlichen Vorgehensweise beizupflichten: Es gab in einer im Jahre 1890 ergangenen Entscheidung der Polizeibehörde Recht, einem Handwerkerverein die Teilnahme von Frauen an einem von dem Verein geplanten „Leseabend“ zu untersagen. Das Gericht sah darin keinen Verstoß gegen Art. 29 VU, da bei Versammlungen der als politisch einzuschätzenden Vereine nicht der jeweils konkrete Zweck der Zusammenkunft zähle, sondern die politische Ausrichtung des Vereins als solche maßgebend sei.⁸⁶ Es stützte sich bei seiner Beurteilung auf die „Absicht des Gesetzgebers“, die darin bestanden habe, „sie (die Frauen, sc.) von der Thätigkeit der politischen Vereine fernzuhalten, weil sie zu politischen Dingen nicht berufen seien Der Gesetzgeber wollte eben die Frauen außerhalb des Parteitreibens der politischen Vereine stellen“.⁸⁷

Das OVG anerkannte aber auch andere administrative Beschränkungen der Versammlungsfreiheit: Nach seiner Ansicht vermochte Art. 29 Abs. 1 VU die Polizei nicht daran zu hindern, öffentliche Versammlungen in einem Wirtshaus unter Berufung auf die festgesetzte Polizeistunde aufzulösen.⁸⁸ Denn „nach dem geltenden Rechte (vgl. Art. 29 und Abs. 2 des Art. 30 der Verfassung) sind Personen, welche an einer Versammlung Theil nehmen, allen Straf- und sonstigen Gesetzen unterworfen und bleiben die Polizeibehörden zur Ausübung aller ihnen sonst zustehenden Befugnisse auch dann berechtigt, wenn die Person oder Sache, die das Objekt ihres Einschreitens bildet, gerade ihr Versammlungsrecht ausübt, oder zu dessen Ausübung benutzt wird“.⁸⁹ Polizeiliche Befugnisse, die Ausübung der Versammlungsfreiheit einzuschränken, konnten hiernach auch auf Sperrstundenverordnungen beruhen.

Ebenso sollten die Behörden befugt sein, durch Polizeiverordnung politische öffentliche Versammlungen und Aufzüge an Sonn- und Feiertagen zur Zeit des Hauptgottesdienstes zu verbieten. Voraussetzung für ein solches Verbot war allerdings, daß es dem Schutz der

⁸⁶ OVGE 20, 432 ff., vom 1. 10. 1890; OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 11, 206 ff., vom 23. 11. 1889.

⁸⁷ OVGE 20, 432 (444), vom 1. 10. 1890. Dieser Linie blieb das OVG auch später treu (vgl. insoweit OVGE 44, 434 ff., vom 12. 02. 1904).

⁸⁸ OVGE 18, 422 ff., vom 24. 09. 1888; 23, 399 ff., vom 19. 07. 1892.

⁸⁹ OVGE 23, 399 (402), vom 19. 07. 1892.

Sonntagsruhe diene und nicht erkennbar auf die Beschränkung des Versammlungsrechts abziele.⁹⁰

Auch die Auflösung einer öffentlichen Versammlung, auf der es zu Tumulten kam, beurteilte das Gericht nicht anders.⁹¹ Obwohl das mittlerweile geltende Reichsvereinsgesetz einen derartigen Auflösungsgrund nicht nannte, rekurrierten die Richter im Sinne der Behörde auf die allgemeinen Vorschriften über die Gefahrenabwehr. Führte nämlich – wie hier – die Ausübung des Versammlungsrechts zu einer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer, seien jedenfalls die allgemeinen Vorschriften über die Gefahrenabwehr anwendbar.

Dies bezog der Gerichtshof auch auf entsprechende religiöse Versammlungen bzw. auf solche mit religiösem Einschlag. Denn sie unterstanden dem Schutz der Religionsfreiheit nach Art. 12 VU nur im Rahmen der ausdrücklichen Bezugnahme auf Art. 30 VU, dessen Absatz 2 wiederum auf Art. 29 VU verwies.

So sanktionierte das OVG die behördliche Untersagung einer katholischen Osterprozession, die an der örtlichen evangelischen Kirche zur Zeit des dortigen Hauptgottesdienstes vorbeizuziehen beabsichtigte. Es folgte der Argumentation der Polizeibehörde, daß durch die Prozession eine Störung des Gottesdienstes befürchtet werden müsse, welche aus Gründen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ein Einschreiten erfordere.⁹² Daraus aber gleich – wie Scheuner⁹³ – einen „gewissen antikatholischen Duktus“ herleiten zu wollen, erscheint angesichts der sorgfältigen Abwägung zwischen den Interessen beider Religionsgemeinschaften, die offensichtlich von dem Gebot gegenseitiger Toleranz geprägt war, eher zweifelhaft.⁹⁴ Unter den gegebenen Umständen sollte – ebenso wie bei der Untersagung von Versammlungen unter freiem Himmel – zum Schutze der Sonntagsruhe eine *präventive* Beschränkung der Versammlungsfreiheit statthaft sein.

In einer anderen Entscheidung wertete das Gericht ein aus gesundheits- und ordnungspolizeilichen Gründen ergangenes behördliches Verbot einer von einem „Christlichen Verein ernster Forscher von

⁹⁰ OVGE 35, 424 ff., vom 9. 06. 1899 (Versammlung der sozialdemokratischen Partei); OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 28, 802 ff., vom 8. 02. 1907 (Mitgliederversammlung des Verbandes deutscher Bergarbeiter); vgl. auch OVGE 41, 404 ff., vom 18. 02. 1902.

⁹¹ OVGE 60, 324 ff., vom 3. 11. 1911.

⁹² OVGE 23, 409 ff., vom 8. 10. 1892.

⁹³ Wie Anm. 7, S. 163.

⁹⁴ Vgl. auch WICHARD, Rechtsprechung (Anm. 8), S. 76.

Diesseits nach Jenseits, wahrer Anhänger der christlichen Kirchen“ geplanten öffentlichen Veranstaltung mit spirtistischem Charakter als rechtmäßig.⁹⁵ Die Richter qualifizierten die bevorstehende Zusammenkunft als öffentliche Versammlung, gegen die wegen der von ihr ausgehenden Gefährdung öffentlicher Interessen präventiv-polizeilich eingeschritten werden könne. Die polizeiliche Verfügung habe in erster Linie den Schutz dieser Interessen im Auge, da befürchtet werden müsse, daß „bei geistig Verkehrten und Halbverkehrten, bei körperlich und seelisch unreifen Personen, denen der Zutritt wie jedem Gesunden ... freisteht und die sich mit Vorliebe dahin drängen, wo Nerven- und Gemütsaufregungen zu erwarten sind“, tiefgreifende gesundheitliche Schädigungen entstehen.⁹⁶

Auch in Fällen ohne politische oder religiöse Komponente ließ sich das OVG von allgemeinen ordnungspolizeilichen Kriterien, hinter denen das Versammlungsrecht zurückzutreten hatte, leiten. So erachtete es unter Hinweis auf allgemeine „ordnungs- und sittenpolizeiliche Rücksichten“ die teilweise Versagung einer behördlichen Erlaubnis zur Veranstaltung „öffentlicher Lustbarkeiten“ als mit Art. 29 VU vereinbar. Nach Ansicht der Richter bedurften Versammlungen in geschlossenen Räumen nämlich nur insoweit nicht der vorherigen polizeilichen Erlaubnis, als sie der Erörterung und Beratung gemeinsamer Angelegenheiten dienen.⁹⁷ Da die Durchführung öffentlicher Lustbarkeiten dagegen primär gewerblichen Zwecken diene, unterlägen diese Veranstaltungen der gewerberechtlichen Genehmigung. Deswegen nahmen die Richter auch keinen Anstoß an einer vorherigen polizeilichen Einsichtnahme in die Statuten und das Mitgliederverzeichnis eines Männergesangvereins, um zu klären, inwieweit dessen gesellige Zusammenkünfte in Wahrheit öffentliche Lustbarkeiten seien und lediglich der Umgehung der Genehmigungspflicht dienen.⁹⁸

5. Ebenso wie bei der Versammlungsfreiheit spielten die deutsch-polnischen Spannungen mit Blick auf Art. 30 Abs. 1 VU in der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung eine Rolle. Nach dieser Verfassungsnorm stand allen Preußen das Recht zu, sich zu legalen Zwecken in *Gesellschaften zu vereinigen*. Dementsprechend

⁹⁵ OVGE 61, 255 ff., vom 24. 05. 1912.

⁹⁶ OVGE 61, 255 (263), vom 24. 05. 1912.

⁹⁷ OVGE 18, 422 ff., vom 24. 09. 1888.

⁹⁸ OVGE 11, 389 ff., vom 19. 11. 1884, unter Bezugnahme auf eine Polizeiverordnung aus dem Jahre 1879.

versuchte man seitens der polnischen Bevölkerungsgruppe, der sich gegen sie allmählich abzeichnenden Germanisierungskampagne ein starkes Vereinswesen – z. B. die sogenannten „Sokol-Vereine“ – zur Identitätswahrung entgegenzusetzen.⁹⁹ In zwei Entscheidungen sah der Gerichtshof die Forderung der Behörden für berechtigt an, daß polnische Vereine ihre Satzungen der Polizeiverwaltung in deutscher Sprache einzureichen hätten.¹⁰⁰ Dies wurde auf § 2 des Vereinsgesetzes gestützt, der Vereine dazu verpflichtete, den Polizeibehörden gegen Aufforderung jede sich auf die Statuten beziehende Auskunft zu erteilen. Die Richter vertraten die Auffassung, selbst wenn die Behörde die Möglichkeit zur Übersetzung der polnischsprachigen Satzung habe, bleibe es ihr doch unbenommen, nach ihrem Ermessen zwischen der Vorlage in deutsch oder polnisch zu wählen. Diese Begründung erweckt vordergründig den Anschein, als würde sich das Gericht damit in die allgemeine politische antipolnische Phalanx einreihen. Jedoch das Gegenteil trifft zu. Das OVG mußte sich an der gesetzlichen Vorgabe orientieren, daß die Verkehrssprache beim Umgang mit Behörden deutsch war. Insoweit konnte die Verwaltung jedenfalls die Vorlage deutschsprachiger Dokumente verlangen. Wenn der Gerichtshof gleichwohl der Behörde ein Wahlrecht einräumte, tendierte er sogar vorsichtig zu einer Ausweitung der Möglichkeiten für polnische Vereine im Rahmen der Vereinigungsfreiheit.

6. Auch zu der durch Art. 27 VU gewährleisteten *Meinungs- und Preßfreiheit* nahm das OVG verschiedentlich Stellung. So bestätigte es unter Zurückweisung der Klage eines betroffenen Theaterdirektors, dem die Aufführung eines Theaterstückes aus „sitten- und ordnungspolizeilichen Gründen“ behördlich untersagt worden war, das Aufführungsverbot.¹⁰¹ Der Gerichtshof befand, die öffentliche Aufführung von Theaterstücken falle nicht unter das durch Art. 27 Abs. 1 VU geschützte Recht, seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck oder bildliche Darstellung frei zu äußern. Daß dieser Verfassungsartikel nicht alle Formen der Meinungsäußerungsfreiheit habe umfassen sollen, beweise schon „der klare Wortlaut“ und finde auch in der Entstehungsgeschichte der Vorschrift eine Bestätigung.¹⁰² Unter Hinweis auf das im ersten Halbsatz des Absatzes 2 ausgepro-

⁹⁹ HUBER, Verfassungsgeschichte (Anm. 60), S. 492 f.

¹⁰⁰ OVG 44, 427 ff., vom 20. 11. 1903; 44, 432 ff., vom 20. 11. 1903.

¹⁰¹ OVG 24, 311 ff., vom 1. 12. 1892.

¹⁰² OVG 24, 311 (314), vom 1. 12. 1892.

chene Zensurverbot stellten die Richter mit Blick auf den zweiten Halbsatz unmißverständlich klar, daß sich dieses Verbot „lediglich auf die Bücher-Censur . . . , die mit der Preßfreiheit im engsten Zusammenhange steht“, beziehe.¹⁰³

Diese Auffassung bestätigten sie insbesondere in den drei sogenannten „Weber-Urteilen“ der Jahre 1893, 1894 und 1896,¹⁰⁴ in denen wie selbstverständlich von der Rechtmäßigkeit einer solchen Praxis ausgegangen wurde.¹⁰⁵ Wenn die behördliche Versagung der Aufführung des Schauspiels „Die Weber“ von Gerhart Hauptmann gleichwohl von den Richtern als rechtswidrig eingestuft wurde, dann nur deshalb, weil dieses Stück aus allgemeinen ordnungspolizeilichen Gründen verboten worden war, ohne daß eine wirkliche Gefahr für die öffentliche Ordnung bestanden hatte.

Dagegen achtete das OVG hinsichtlich der Preßfreiheit streng darauf, daß keine behördliche Zensur stattfand. Das wird deutlich in der Urteilspraxis der in Zeitungen an sich unzulässigen Arzneimittelwerbung¹⁰⁶ und der ebenso gesetzlich unstatthaften Werbung für Heilbehandlungen¹⁰⁷ sowie in den vielen Fällen, in denen Geschäftsleuten verboten wurde, bei Werbeanzeigen in Zeitungen nicht zutreffende Bezeichnungen zu gebrauchen: z. B. „Kur“ im Zusammenhang mit einer Badeanstalt,¹⁰⁸ „approbirter Apotheker“ als Be-

¹⁰³ OVGE 24, 311 (314), vom 1. 12. 1892.

¹⁰⁴ Zu den „Weber-Urteilen“ im einzelnen siehe die Schilderung bei FREGE, Status des preuß. Oberverwaltungsgerichts (Anm. 19), S. 140 ff.

¹⁰⁵ Vgl. zusätzlich auch OVGE 29, 429 ff., vom 24. 01. 1896. Hier mußte allerdings zusätzlich geklärt werden, ob die vom Verein „Freie Volksbühne“ für seine Mitglieder durchzuführende Theateraufführung als eine öffentliche einzustufen sei. Die Polizeibehörde bejahte dies nach Ansicht der Richter zu Recht, da die vom Verein veranstaltete Vorstellung sich nicht nur an einen im voraus bestimmbareren Kreis von Vereinsmitgliedern wende, sondern wegen der Art des Erwerbes der Vereinsmitgliedschaft gleichsam an jedermann. Diese wurde aufgrund der Vereinssatzung bereits durch die bloße Zahlung des für jeden Teilnehmer zu entrichtenden Eintrittsgeldes im Wege des öffentlichen Kartenverkaufs begründet. Die rechtliche Lage stellte sich für das OVG nach den tatsächlichen Gegebenheiten letztlich nicht anders dar als beim Eintrittskartenerwerb für regulär als öffentliche Veranstaltung ausgewiesene Aufführungen, womit von bis dahin noch nicht näher individualisierbaren Personen die Eintrittsberechtigung zur bevorstehenden Veranstaltung gekauft werde.

¹⁰⁶ OVGE 34, 429 ff., vom 4. 01. 1899. Dabei handelte es sich nach Ansicht der Richter allerdings noch nicht um eine Untersagung der Werbung, sondern erst um eine „Aufforderung“, diese zu unterlassen, so daß das Vorgehen der Behörde rechtlich nicht zu beanstanden sei.

¹⁰⁷ OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 20, 123 f., vom 8. 06. 1898: Die Polizei ist nicht befugt, die Werbung in Zeitungen für die magnetische Behandlung gewisser Krankheiten zu verbieten.

¹⁰⁸ OVGE 28, 326 ff., vom 10. 06. 1895.

treiber lediglich einer Drogerie oder „öffentlich“ in Bezug auf ein privates Chemie-Labor.¹⁰⁹ In all diesen Fällen¹¹⁰ wurde „ein präventives polizeiliches Einschreiten“ mit einem kurzen Hinweis auf Art. 27 VU und auf das Reichspressegesetz vom 7. 05. 1874¹¹¹ als unzulässig angesehen.¹¹²

Demgegenüber zeigte sich der Gerichtshof rigoros bei Meinungsäußerungen, die demonstrativ darauf abzielten, auf die politische Situation der ethnischen Minderheiten – also insbesondere der dänischen Volksgruppe in Schleswig und der polnischen in Posen und Westpreußen – aufmerksam zu machen. So sah er die Bemalung eines Scheunentores in den dänischen Farben bereits begrifflich nicht als eine durch Art. 27 Abs. 1 VU geschützte bildliche Darstellung an, weil diese Vorschrift sich nicht auf das Aussehen eines Gebäudeteils beziehe. Es handele sich vielmehr um die Benutzung eines Gebäudes zu einer als Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Sinne des § 10 II. 17 ALR zu qualifizierenden staatsfeindlichen Demonstration, die von der Polizeibehörde beseitigt werden dürfe.¹¹³ Gleiches galt im wesentlichen für die Dekorierung eines Hauses mit Stoffen in den polnischen Farben.¹¹⁴

Bemerkenswert erscheint die restriktive Qualifizierung der nationalen Symbole als nicht dem Schutze des Art. 27 Abs. 1 VU unterfallende „bildliche Darstellungen“. Der Gerichtshof tat sich mit seiner Begründung allerdings erkennbar schwer. Man spürt hier geradezu sein Bemühen, ein politisch erwünschtes und zugleich rechtlich probates Instrument zur künftigen Vermeidung solcher oder ähnlicher nationaler Aufwallungen zu schaffen. Denn bei Einordnung dieser unzweifelhaft politischen Demonstrationen in den Schutzbereich des Art. 27 Abs. 1 VU hätten präventiv-polizeiliche Gesichtspunkte keine Berücksichtigung finden dürfen. Art. 28 VU erlaubte Einschränkungen der Meinungsfreiheit nämlich nur im Hinblick auf

¹⁰⁹ OVGE 55, 252 ff., vom 8. 10. 1909.

¹¹⁰ Vgl. zusätzlich auch OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 20, 321 ff., vom 22. 02. 1899; 26, 372, vom 7. 07. 1904; 27, 773 f., vom 8. 06. 1905.

¹¹¹ RGBl. 1874, S. 65–72.

¹¹² Vgl. insoweit auch OVGE 38, 435 ff., vom 23. 11. 1900, wo das polizeiliche Verbot gegen einen Geistlichen der evangelisch-lutherischen Glaubensgemeinschaft, sich bei Bekanntmachungen in Druckerzeugnissen als „evangelisch-lutherischen Pfarrer“ und seine Gemeinde oder das Gotteshaus als „evangelisch-lutherische Kirche“ zu bezeichnen, ebenfalls als unzulässige Pressezensur aufgehoben wurde.

¹¹³ OVGE 41, 432 ff., vom 16. 05. 1902.

¹¹⁴ OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 30, 306 f., vom 23. 06. 1908.

die Strafverfolgung. Anders als bei der Versammlungsfreiheit des Art. 29 VU wurde die in Art. 27 VU jedem Preußen – also auch dem mit dänischer oder polnischer Muttersprache – garantierte Meinungsfreiheit in dieser Frage von den Richtern auf dem Altar tagespolitischer Opportunitäten geopfert.

Ungleich leichter fiel es dem Gericht dagegen die behördliche Versagung eines Wandergewerbescheines zum Vertrieb eines dänischsprachigen Liederbuches wegen seines als „in nationaler Beziehung aufreizend“ empfundenen Inhalts aus dem Schutzbereich des Art. 27 VU auszugrenzen: Durch Art. 27 VU würden die über Art. 28 VU anwendbaren und deshalb einschlägigen strafrechtlichen Regelungen keineswegs gegenstandslos. Gegen solche aber werde durch den antideutschen Inhalt des Buches verstoßen.¹¹⁵

Auch in anderen Fällen, die man als offene politische Provokation begriff, erwies sich der Gerichtshof nicht weniger unduldsam als die Behörden. Einem Stadtrat, der nach verbal-politischen Angriffen gegen die Regierung auf einer öffentlichen Versammlung dafür disziplinarisch gemäßregelt worden war, versagten die Richter die Berufung auf die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit, weil er als Beamter aus Gründen der Loyalität besonderen Beschränkungen unterliege.¹¹⁶

Das OVG judizierte hinsichtlich der Meinungsfreiheit ganz im politischen Trend seiner Zeit. Es verschaffte den Behörden bei der Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit einen weiten Handlungsspielraum, indem es die unerwünschte Kundgabe politischer Meinungen einfach aus dem konstitutionellen Grundrechtsschutz ausgrenzte. Der Schutz politischer Meinungsäußerungen durch die in Art. 27 VU garantierte Meinungsfreiheit verlor dadurch seine Bedeutung.

7. Wiederholt befaßte sich der Gerichtshof auch mit polizeilichen Eingriffen in die durch Art. 12 VU gewährleistete *Freiheit der religiösen Betätigung*. Im Hinblick auf dieses Grundrecht hob er die Verfügung gegen den Prediger einer nicht staatlich anerkannten evangelisch-lutherischen Glaubensgemeinschaft auf, dem untersagt worden war, Begräbnisse im Ornat vorzunehmen. Zur Begründung

¹¹⁵ OVGE 54, 391 ff., vom 18. 03. 1909.

¹¹⁶ OVGE 14, 404 ff., vom 20. 12. 1886; vgl. auch die ähnlich gelagerten Fälle OVG, in: Preuß. Verw. Bl. 10, 405 f., vom 25. 06. 1887; OVG, in: Min. Bl. f. d. ges. inn. Verw. 1888, S. 33 ff., vom 11. 01. 1888; OVGE 55, 467 ff., vom 24. 09. 1909.

fürhte das Gericht an, die gesetzliche Grundlage, auf der das Verbot beruhte (§ 25 II. 11 ALR), sei durch Art. 12 VU aufgehoben.¹¹⁷ Das bedeutete aber keineswegs, daß das OVG damit den Vorrang dieser Verfassungsnorm vor sonstigen Gesetzen einführen wollte. Art. 12 VU erhielt vielmehr lediglich die Bedeutung als *lex posterior*, welche ihr widersprechende ältere Gesetzesnormen derogierte. Damit war zumindest die konstitutionell garantierte Religionsfreiheit in den Augen der Richter – anders als etwa Art. 5 VU¹¹⁸ – zu einem Prüfungsmaßstab für das den religiösen Bereich tangierende vorkonstitutionelle Recht geworden.

Das OVG kassierte ebenfalls das behördliche Verbot gegenüber dem Prediger einer staatlich nicht anerkannten evangelischen Glaubensgemeinschaft, der auf dem Kirchhof der evangelischen Amtskirche mit Zustimmung der Beteiligten eine Beerdigungsfeier durchführen wollte. Es widersprach der Auffassung der Behörde, daß hier eine genehmigungsbedürftige öffentliche Versammlung unter freiem Himmel vorliege. Eine solche sei aufgrund der Garantie des Art. 12 VU nur dann gegeben, wenn mit der Beerdigung noch erkennbar andere Absichten verfolgt würden.¹¹⁹ Die Richter setzten insoweit einen klaren Maßstab zur Abgrenzung des zweifelsohne sich häufig überschneidenden grundrechtlichen Anwendungsbereichs von Versammlungs- und Religionsfreiheit. Dies war schon deshalb erforderlich, da die Art. 30 und 31 VU ausdrücklich auch mit Blick auf Art. 12 VU Anwendung finden sollten. Die öffentliche Ausübung der Religionsfreiheit wäre – insbesondere bei ausschließlich religiöser Motivation – stets in Gefahr gewesen, ein Opfer der allgemeinen, die öffentlichen Versammlungen betreffenden Regelungen zu werden.

Gleichfalls unter Hinweis auf das Recht der freien öffentlichen Religionsausübung sprach das OVG der Polizeibehörde das Recht ab, einen von einer religiösen Vereinigung angemeldeten Gottesdienst deshalb zu verbieten, weil das Gebäude ohne eine zuvor erteilte staatliche Genehmigung in Gebrauch genommen wurde. Die öffentliche Religionsausübung – so das Gericht – unterliege nur den Beschränkungen des Vereinsgesetzes von 1850, in welchem die hier infrage stehende Genehmigungspflicht aber keine Stütze finde.¹²⁰

¹¹⁷ OVGE 16, 386 ff., vom 3. 12. 1887.

¹¹⁸ Vgl. oben IV.3.

¹¹⁹ OVGE 31, 418 ff., vom 12. 03. 1897.

¹²⁰ OVGE 37, 439 ff., vom 11.05 1900.

Die soeben genannten Entscheidungen lassen erkennen, wie ernst es das OVG mit der Garantie des Art. 12 VU nahm, wenn es den Rahmen der eigentlichen liturgischen Religionsausübung betroffen sah, ohne daß dadurch unmittelbar die Rechtssphäre Dritter berührt wurde.¹²¹ Polizeirechtliches Vorgehen dagegen sah man schlechthin als rechtswidrig an.

Anders hingegen entschied das Gericht in Fällen mit lediglich mittelbarem religiösem Bezug: Einem jüdischen Kaufmann, dem eine Gemeinde als Betreiberin eines öffentlichen Schlachthauses dort das Schächten von Rindern verbot, versagte es die Berufung auf Art. 12 VU. Es anerkannte das Schächten zwar als Bestandteil der jüdischen Religion, doch sei es nicht als gottesdienstliche Handlung zu qualifizieren. Art. 12 VU statuiere im übrigen für die Kommune keine Pflicht, den Juden Gelegenheit zur Durchführung solcher Gebräuche zu schaffen.¹²² Die Richter stellten in diesem Zusammenhang klar, daß hier „kein Eingriff in die Religionsfreiheit der Juden“ vorläge. Auch sei die Religionsfreiheit „ähnlich wie die Gewerbe-freiheit kein Begriff von positivem Rechtsinhalt und noch viel weniger ein subjektives Recht, sondern nur die Negation gesetzlicher Beschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit in bezug auf die religiöse Betätigung“.¹²³ Unter Abweichung von seiner Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit¹²⁴ schmälerte das OVG damit die Bedeutung des Grundrechts der Religionsfreiheit, indem es ihm den Charakter eines subjektiven Rechts absprach. Hier bewegte es sich ganz auf der Linie der herrschenden Staatsrechtsliteratur.¹²⁵

Auch wenn kirchenrechtliche Beziehungen infrage standen, ließen die Richter dem Art. 12 VU nur geringe Bedeutung zukommen. Sie beurteilten die Heranziehung einer sich zu einer staatlich nicht anerkannten evangelischen Glaubensvereinigung bekennenden Person zur Kirchensteuer durch die evangelische Amtskirche als rechtmäßig. Denn allein durch das Bekenntnis zu der nicht staatlich

¹²¹ Vgl. in diesem Zusammenhang die bereits oben IV.4. erörterte Entscheidung OVG 23, 409 ff., vom 8. 10. 1892.

¹²² OVG 44, 68 ff., vom 26. 06. 1903; vgl. aber auch den nahezu gleichgelagerten Fall OVG 38, 58 ff., vom 11. 01. 1901, den das OVG, noch ohne auf Art. 12 VU einzugehen, im gleichen Sinne entschied. Der Gerichtshof stellt dort ausschließlich auf die reichsrechtlich gewährleistete Gewerbe-freiheit ab.

¹²³ OVG 44, 68 (71), vom 26. 06. 1903.

¹²⁴ OVG 23, 399 ff., vom 9. 07. 1892; 43, 432 ff., vom 20. 03. 1903; vgl. auch oben IV.4.

¹²⁵ Nachweise wie in Anm. 70.

anerkannten Vereinigung gehe noch nicht die Zugehörigkeit zur Amtskirche verloren. Eine Berufung auf Art. 12 VU scheidet für den Betroffenen aus, da diese Verfassungsnorm im wesentlichen die Gewissens- und Religionsausübungsfreiheit gewährleiste, nicht aber eine Regelung des Steuerrechts bezwecke.¹²⁶

Überdies hielt das Gericht trotz Art. 12 VU und der durch Gesetz vom 18. 06. 1875¹²⁷ erfolgten Aufhebung der Art. 15, 16 und 18 VU, nach denen die etablierten großen Kirchen bevorzugt waren, in seiner Rechtsprechung an deren staatskirchenrechtlich bevorrechtigten Stellung fest.¹²⁸ Es begründete dies folgendermaßen: „Die evangelische, wie die katholische Glaubensgemeinschaft im Lande sind Kirchen, weil jede von ihnen eine rechtliche, im Laufe der Zeit freilich in manchen Punkten durchlöchernde und verflüchtigte, nicht einem abstrakten Prinzip, sondern den Vorschriften des positiven Rechtes zu entnehmende Sonderstellung besitzt, die sie aus der Vielheit bestehender Religionsgesellschaften noch immer weit heraushebt.“¹²⁹

Dementsprechend hatte eine Baptistengemeinde – obwohl mit Korporationsrechten ausgestattet – für ein von ihr zum öffentlichen Gottesdienst benutztes Gebäude Grundsteuer zu entrichten, obwohl aufgrund des Gesetzes vom 24. 02. 1850¹³⁰ dem Gottesdienst gewidmete öffentliche Gebäude davon befreit waren. Das Gericht erachtete es für geboten, die Steuerfreiheit innerhalb des Kreises der staatlich anerkannten Religionsgesellschaften nur den „mit zahlreichen besonderen Vorrechten beliehenen Landeskirchen“ zuzugestehen.¹³¹ Doch hielt das OVG gegenüber der römisch-katholischen Kirche diese Linie nicht ganz konsequent durch. Auch sie sollte sich in Pommern – anders als die evangelische Kirche – aufgrund regionalen Kirchenrechts, welches in das Jahr 1535 zurückreichte, nicht auf die Steuerfreiheit berufen können.¹³² Diese aus dem Jahre 1891 stammende Entscheidung war jedoch ein Einzelfall, der allenfalls

¹²⁶ OVGE 52, 262 ff., vom 26. 05. 1908.

¹²⁷ PrGSlg. 1875, S. 259.

¹²⁸ Vgl. dazu auch die grundsätzliche Feststellung in OVGE 43, 164 (169 ff.), vom 27. 03. 1903: Hier wird grundsätzlich nur den beiden großen Religionsgemeinschaften das Recht zugestanden, ihre Gotteshäuser „Kirchen“ zu nennen.

¹²⁹ OVGE 43, 164 (173), vom 27. 03. 1903.

¹³⁰ Gesetz, betreffend die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen, in: PrGSlg. 1850, S. 62–63.

¹³¹ OVGE 19, 97 ff., vom 27. 06. 1890.

¹³² OVGE 21, 105 ff., vom 6. 03. 1891.

als ein schwacher Reflex des in den siebziger und achtziger Jahren in Preußen heftig tobenden „Kulturkampfes“¹³³ zwischen Staat und Kirche verständlich wird.

Einen Grenzfall zwischen individueller Religionsfreiheit und den ebenfalls in die preußischen Grundrechtsbestimmungen eingegliederten Bestimmungen über das Schulwesen (Art. 20–26 VU) bildete der Komplex des Religionsunterrichts, über den des öfteren oberverwaltungsrichterliche Klärung herbeigeführt werden mußte. So als einer staatlich nicht anerkannten Religionsgesellschaft, die u. a. den schulpflichtigen Kindern ihrer Mitglieder religiösen Unterricht erteilen wollte, dieser behördlich untersagt wurde.¹³⁴ Die Richter hoben das Verbot auf, weil es „dem materiellen Rechte, nämlich Art. 12 der Verfassung direkt“ widerspreche. Sie verwarfen die Auffassung der Behörde, daß jede Art der religiösen Unterweisung, die nicht von öffentlichen Schulen ausgehe, konzessionspflichtiger Privatunterricht im Sinne der Art. 20 und 22 VU und der einschlägigen Kabinettsorder vom 10. 06. 1834 sei. Vielmehr handele es sich bei der Unterrichtung um einen unerläßlichen und selbstverständlichen Bestandteil der gemeinsamen Religionsübung.

Demgegenüber wurde im Verlauf des im August 1906 entfachten sogenannten „polnischen Schulstreits“,¹³⁵ der sich über die deutsche Sprache im Religionsunterricht einer überwiegend von polnischen Kindern besuchten Schule entzündete, der Auffassung der klagenden Schulgemeinde zuwider festgestellt, daß nur der Staat die Unterrichtssprache – hier deutsch – zu bestimmen habe. Denn der Religionsunterricht an öffentlichen Volksschulen sei weder eine dem Art. 12 VU unterfallende religiöse Angelegenheit, noch ergebe sich aus dem im übrigen suspendierten Art. 24 Abs. 2 VU, der den Religionsunterricht ausdrücklich den „betreffenden Religionsgesellschaften“ zuordne, etwas anderes.¹³⁶ Dies – so meinten die Richter – erfolge „vorwiegend nach Zweckmäßigkeitserwägungen“ und sei „an die Genehmigung der katholischen Kirche oder ihrer Organe nicht gebunden“. Auch in der Frage des staatlichen Religionsunterrichts galten damit letztlich die vom OVG anderenorts herausgearbeiteten Grundsätze zur Freiheit der Religionsausübung. Staatlicher Religi-

¹³³ Näher dazu HUBER, Verfassungsgeschichte (Anm. 60), S. 645 ff.

¹³⁴ OVGE 22, 396 ff., vom 30. 07. 1883.

¹³⁵ Dazu im einzelnen HUBER, Verfassungsgeschichte (Anm. 60), S. 503 f.

¹³⁶ OVGE 50, 176 ff., vom 14. 05. 1907.

onsunterricht war danach keine den eigentlichen Gottesdienst berührende Frage, sondern eine staatliche Pflichtveranstaltung.

8. Zu Art. 4 VU, der in Satz 1 die *Gleichheit aller Preußen vor dem Gesetz* und in Satz 3 den *gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern* für alle dazu Befähigten garantierte, nahm das OVG mit Blick auf sozialdemokratische Beamte Stellung. Das Gericht sprach diesen Grundrechtsvorschriften regelmäßig den Charakter einer Schutznorm für den Betroffenen ab.

So versagte der Gerichtshof einem klagenden sozialdemokratischen Schulvorstandsmitglied, das wegen seiner Mitgliedschaft in der sozialdemokratischen Partei und wegen seines Engagements bei den Wahlen aus diesem Amt entfernt worden war, die Berufung auf Art. 4 S. 3 VU. Er vertrat die Meinung, daß das Bekenntnis zu sozialdemokratischen Anschauungen den Kläger für das Amt eines Schulvorstandsmitgliedes disqualifiziere.¹³⁷ Eine Berufung des Betroffenen auf die in Art. 4 S. 1 VU ausgesprochene Gleichheit aller Preußen vor dem Gesetz sollte gleichfalls nicht in Frage kommen. Die Richter verwiesen insoweit darauf, dieser Satz bedeute nur, „daß die Gesetze ohne Unterschied des Standes, gegen jeden in vollem Umfang angewendet werden sollen“.¹³⁸ Das OVG verstand den Gleichheitssatz also ganz im überkommenen Sinne¹³⁹ nur als verfassungsmäßigen Ausdruck des ohnehin selbstverständlichen Prinzips der allgemeinen Rechtsanwendungsgleichheit in Bezug auf die bestehenden Gesetze, nicht aber als Zusicherung genereller Rechtsgleichheit.¹⁴⁰

Bezeichnend ist, wie wenig Raum die den Art. 4 VU betreffenden Feststellungen im Verhältnis zur gesamten Urteilsbegründung einnahmen. Das bestätigt auch der Fall eines Schöffen einer hessischen Landgemeinde, dem es nicht anders als dem Schulvorstandsmitglied erging, nachdem er bei der Wahl zum Haus der Abgeordneten 1913 für einen sozialdemokratischen Wahlmann öffentlich seine Stimme abgegeben und sich selbst zum Wahlmann der sozialdemokratischen Partei hatte aufstellen und wählen lassen. Das Gericht befand hier ähnlich wie in den Fällen der politischen Meinungsäußerung von Beamten,¹⁴¹ daß dem Inhaber des Schöffenamtes besondere Loyalitätspflichten gegenüber dem Staat abverlangt werden könnten. Diese

¹³⁷ OVGE 56, 229 ff., vom 29. 04. 1910.

¹³⁸ OVGE 56, 229 (235), vom 29. 04. 1910.

¹³⁹ Vgl. dazu KOTULLA, Die Tragweite (Anm. 4.), S. 32 f., 224 ff.

¹⁴⁰ So zutreffend auch ANSCHÜTZ, Die Verfassungsurkunde (Anm. 6), S. 109.

¹⁴¹ Siehe oben IV.6.

aber seien durch das parteiliche Engagement des Schöffen verletzt worden.¹⁴² Art. 4 VU – worauf sich der Betroffene im übrigen nicht einmal berief – begründe nämlich „für die Beamten keinen Freibrief zur Förderung der Bestrebungen einer Partei, die sich auf dem Boden des Kampfes gegen die bestehende Staats- und Rechtsordnung gestellt hat, für welche letztere vielmehr einzutreten die Beamten vermöge ihres Amtes und Dienstes berufen sind“.¹⁴³

Die politische Stoßrichtung gegen die mißliebigen Sozialdemokraten trat hier mit entwaffnender Offenheit hervor. In solchen Fällen glitt die ansonsten eher betont sachliche Rechtsprechungslinie des Preußischen OVGs tief in das politische Alltagsgeschäft ab.¹⁴⁴ Von einem praktizierten Grundrechtsschutz im Rahmen des Art. 4 VU konnte in dieser Frage keine Rede sein.

9. Das *Petitionsrecht*, das Art. 32 VU allen Preußen sowie Behörden und Korporationen – also juristischen Personen – zubilligte, gestand der Gerichtshof grundsätzlich auch den Gemeinden bzw. ihren Organen zu. Er koppelte dieses Recht jedoch mit der gemeindlichen Aufgabendzuständigkeit, so daß eine Gemeinde durch ihre Stadtverordnetenversammlung nur dann als petitionsberechtigt anzusehen war, wenn örtliche Angelegenheiten der Kommune berührt wurden. Diese sah das Gericht entgegen amtlicher Beanstandungen im Falle der Hafenstadt Stettin betroffen, die sich anläßlich einer vom Reichstag zu beschließenden Getreidezollerhöhung im Wege der Petition an diesen wandte. Denn die geplante parlamentarische Maßnahme betreffe nicht nur den allgemeinpolitischen Rahmen, sondern auch die über den Hafen der Stadt abgewickelte Getreideeinfuhr und berühre deshalb auch lokale Interessen.¹⁴⁵

In einem späteren, ebenfalls eine Getreidezollerhöhung betreffenden Fall¹⁴⁶ petitionierte eine Stadtverordnetenversammlung, um eine drohende „empfindliche“ Verteuerung der Lebensmittelpreise für die in den zahlreichen Industriebetrieben der Stadt tätigen Arbeiter abzuwenden. Die Richter versagten der Stadtverordnetenversammlung hier die Befugnis zur Petition. Sie vertraten die Auf-

¹⁴² OVGE 66, 437 ff., vom 10. 03. 1914.

¹⁴³ OVGE 66, 437 (442), vom 10. 03. 1914.

¹⁴⁴ Zu der allgemein als antisozialdemokratisch zu beurteilenden Haltung des OVG in der Beamtenfrage vgl. HARRO-JÜRGEN REJEWSKI, Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850–1918), (Schriftenreihe zur Rechtsgeschichte, Heft 4) Berlin 1973, S. 115 f., 139.

¹⁴⁵ OVGE 13, 89 ff., vom 10. 03. 1886.

¹⁴⁶ OVGE 41, 34 ff., vom 7. 03. 1902.

fassung, die Stadtverordnetenversammlung müsse in ihrer Eigenschaft als Gemeindeorgan eine besondere, nur ihre Stadt betreffende Härte in der Petition darlegen. Dies habe sie aber nicht getan. Auch wenn man die Stadtverordnetenversammlung überdies als Behörde i. S. d. Art. 32 VU qualifiziere, welcher das Petitionsrecht ohne Zweifel zustehe, sei die Ausübung nur statthaft, wenn die Angelegenheit eine speziell die Behörde betreffende Sache betreffe.

Ebenso verneinte das OVG die Zulässigkeit einer von den städtischen Behörden in Königsberg an den Landtag gerichteten Petition wegen der Abänderung des in Preußen noch immer geltenden Dreiklassenwahlrechts. Die Gegenstände dieser Petition – so das Gericht – schlossen ihrer tatsächlichen und rechtlichen Natur nach jede besondere Beziehung zu der betreffenden Gemeinde aus.¹⁴⁷ Ungeachtet dieser negierenden Entscheidungen tendierte die Rechtsprechung des OVGs insgesamt aber dennoch über den eigentlichen Wortlaut des Art. 32 VU hinaus zu einer Ausweitung des Petitionsrechts auf gemeindlicher Ebene.

V

Zusammenfassend ergibt sich bei einer inhaltlichen Gesamtwürdigung der sich mit den konstitutionellen Grundrechten befassenden Judikatur des OVGs, daß einzelne in der Verfassungsurkunde zugesicherte Grundfreiheiten zumeist im Zusammenhang mit spezifisch polizeirechtlich gelagerten Fällen spürbare Anerkennung fanden:

So brachte das Gericht in seiner die Unverletzlichkeit der Wohnung betreffenden Rechtsprechung erkennbar zum Ausdruck, daß polizeiliches Eindringen in Wohnungs- und Geschäftsräume regelmäßig nur aufgrund einer spezialgesetzlichen Ermächtigung oder in den Fällen des Bestehens einer tatsächlichen Gefahr zulässig sein sollte. Die Religionsfreiheit mußte nach Ansicht der Richter im Hinblick auf die nur den Gottesdienst betreffende Ausübung des Glaubens von administrativen Eingriffen unbedingt freigehalten werden, begründete deshalb aber trotzdem kein subjektives Recht für den Einzelnen, sondern lediglich eine *objektive Handlungsbeschränkung* für die staatlichen Stellen. Andere die religiöse Sphäre betreffende allge-

¹⁴⁷ OVGE 59, 48 ff., vom 28. 04. 1911, worin Art. 32 VU zwar nicht ausdrücklich erwähnt, doch insoweit auf OVGE 13, 89 ff., vom 10. 03. 1886 verwiesen wurde.

mein-polizeiliche Eingriffe sollten damit gleichwohl nicht ausgeschlossen sein. Für die Versammlungs- und Vereinsfreiheit schuf das OVG dagegen sogar einen gewissen subjektiv-rechtlichen Freiraum. Für die häufig von politischen Interessen überlagerte Materie setzte es unverkennbar bedeutsame eigene Akzente. Insbesondere in der Frage des Schutzes polnischsprachiger Versammlungen wirkte es nicht selten administrativen antipolnischen Tendenzen entgegen. Das ging so weit, daß man dem schließlich gesetzlich Rechnung trug, um derartige richterliche Bestrebungen künftig abzustellen. Gemessen am allgemeinen Zeitgeist muß die Rechtsprechung des OVGs in der polnischen Frage als moderat eingestuft werden. Insofern kann der schon im Jahre 1897 vorgenommenen Einschätzung von Gerhard Anschütz¹⁴⁸ grundsätzlich auch für die folgenden Jahre beigepröflichtet werden, wenn er konstatierte: „Über willkürliche und ungerechte Behandlung durch das OVG dürfen sich unsere polnischen Mitbürger jedenfalls nicht beklagen.“ Nicht zuletzt die amtlicherseits höchst unbeliebten Versammlungen der überwiegend sozialdemokratisch initiierten Arbeiterbewegung kamen in den Genuß der konstitutionell garantierten Versammlungsfreiheit. Eine Pressezensur duldeten die Richter ebenfalls nicht und stärkten so die Preßfreiheit. Abseits des polizeirechtlichen Terrains tendierten sie trotz der Abschaffung der einschlägigen grundrechtlichen Garantien zum Staatskirchenrecht weiterhin zu einer Privilegierung der etablierten Kirchen und neigten bei der Frage des Petitionsrechts zu einer Ausweitung zugunsten der Gemeinden.

Ungeachtet dessen wurde ein beträchtlicher Teil der vom Gerichtshof angewandten konstitutionellen Grundrechtsbestimmungen von diesem praktisch bis an die Grenze zur Bedeutungslosigkeit herabgestuft: Das OVG zog den Verwaltungsbehörden keine nennenswerten verfassungsmäßigen Grenzen in Eigentumsfragen. Die in Art. 9 VU vorgesehene Entschädigungsregelung bei Enteignungen hatte für die Richter nur rein deklamatorischen Wert. Immerhin verstand man sich aber dazu, nicht der eigentlichen Gefahrenabwehr dienende Maßnahmen gegen das Privateigentum nur aufgrund spezieller Gesetze zuzulassen. Eine Berufung auf den Schutz der persönlichen Freiheit machte der Gerichtshof regelmäßig mit dem Hinweis auf die

¹⁴⁸ GERHARD ANSCHÜTZ, Die im Jahre 1897 veröffentlichte Rechtsprechung des Königlich Preußischen Obergerichtshofes, in: Verwaltungsarchiv 6 (1897), S. 614.

sie näher definierenden allgemeinen Gesetze gegenstandslos. Er gestattete die Theaterzensur und ließ damit in diesem Bereich die Meinungsfreiheit leerlaufen. Überdies reagierte er in diesem Bereich restriktiv auf offensichtlich politisch motivierte öffentliche Kundgaben einzelner Bürger. Ob nun in Form nationaler Symbole der dänischen und polnischen Minderheit oder als politische Meinungsäußerungen von sozialdemokratisch eingestellten Beamten gegen die Regierung, jedesmal versagte man den Betroffenen die Berufung auf den konstitutionell zugesicherten Schutz der freien Meinungsäußerung. Aus diesem Grunde wurden sozialdemokratische Beamte sogar als Förderer staatsfeindlicher Bestrebungen disziplinarisch belangt, wogegen ihnen auch ihre Berufung auf die Garantie des allgemeinen Gleichheitssatzes und der des gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern nichts half.

Trotz der keineswegs homogenen Behandlung und Umsetzung der einzelnen vom OVG berücksichtigten Grundrechtsvorschriften entsprach seine Haltung zu den sogenannten "*Rechten der Preußen*" – wie der Titel II der Verfassung lautete – durchaus rechtsstaatlichen Prinzipien. Elementare rechtssystematische Sachzwänge – wie das Fehlen des Vorranges von Verfassungsnormen vor sonstigen Gesetzen – erlegten ihm selbst bei einer gewollten Ausweitung des Bedeutungsgehalts der Grundrechte des öfteren eine deutliche Zurückhaltung auf. Seine Gesetzesunterworfenheit zwang ihn so oftmals, der von der Ordnungsverwaltung vorgezeichneten Linie grundrechtsbeschränkender Maßnahmen zu folgen.

Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß dem Gericht mit den allgemein formulierten und zumeist in Gesetzesrang stehenden Grundrechtsvorschriften auch vielfältige neue interpretatorische Möglichkeiten eröffnet wurden, die es zugunsten der bürgerlichen Freiheitssphäre häufig nicht ausschöpfte. Hierher gehört insbesondere seine Haltung, in den von ihm angewendeten Grundrechtsnormen – mit Ausnahme der Versammlungsfreiheit – nicht mehr als nur objektive Handlungsschranken für die Verwaltung sehen zu wollen. Schon unter diesem Gesichtspunkt verzichtete es auf die sich ihm bietende Möglichkeit zur Bedeutungssteigerung der Grundrechte der Verfassungsurkunde für den Bürger. Ferner verstellte sich das Gericht häufig durch seine ausschließlich an Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Grundrechtsartikel anknüpfende Auslegungsmethode den Weg zu einer näheren inhaltlichen Ausgestaltung dieser Normen. Verstärkt werden diese Feststellun-

gen noch durch den zumeist lediglich untergeordneten Stellenwert der Grundrechtsnormen im Rahmen der richterlichen Einzelfallbewertung, die im übrigen nahezu ausschließlich eine Verknüpfung der als Freiheitsrechte zu verstehenden Grundrechtsvorschriften mit polizeirechtlichen Betrachtungsweisen und Sachverhalten darstellt. Auch lassen die Argumentationsmuster des Gerichts erkennen, daß eine gerichtliche Auseinandersetzung mit den konstitutionellen Grundrechten überhaupt nur dort stattfand, wo sie als eine Ergänzungsmöglichkeit zu einer im übrigen unklaren Rechtslage herangezogen wurden. Schließlich konnten sich die Richter – trotz ihrer zu Recht hochgelobten Unabhängigkeit – den tagespolitischen Strömungen nicht völlig entziehen, wie gerade einige Entscheidungen in der Nationalitätenfrage und hinsichtlich sozialdemokratischer Beamter beweisen.

Ungeachtet dieser Schwachpunkte in der richterlichen Rechtsanwendung konnte den Grundrechten für den Bürger, der gegen Verwaltungshandeln Rechtsschutz suchte, bisweilen eine nicht zu unterschätzende Wirkung zukommen. Das gilt, obgleich ihr Wert für den Grundrechtsträger aufgrund des durch die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung vielfältig limitierten Anwendungsbereichs und der dadurch zumeist nur bedingten Realisierbarkeit dieser „Rechte“ insgesamt als eher gering eingestuft werden muß.