

Die Polenpolitik Preußens und die Vereins- und Versammlungsfreiheit in der Rechtsprechung des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts

von

Hans-Jürgen Wichardt

I. Der politische Zusammenhang

Der polnische Aufstand von 1863 ließ den Gegensatz zwischen dem preußischen Staatsinteresse und den polnischen Forderungen auf Wiederherstellung ihres Nationalstaates klar hervortreten und verschärfte den Konflikt, der bisher schon bestanden, aber nicht zur Konfrontation geführt hatte. Die Reichsgründung 1871 war für die polnischen Bürger der preußischen Monarchie ein beunruhigendes Ereignis. Preußen war kein Nationalstaat. Die preußische Staatlichkeit war noch kein Hindernis für die nationale Eigenständigkeit der Polen im Rahmen dieses Staatsverbandes. Das Deutsche Reich aber verstand sich als Nationalstaat. Dieser aufkeimende Nationalismus neigte auch in Preußen dazu, fremde, sich in der Minderzahl befindende Volksgruppen zu unterdrücken, zu verdrängen. Die Germanisierungspolitik des neuerrichteten deutschen Nationalstaates, die durchaus von der Mehrheit im preußischen Landtag getragen wurde, führte zu einer Bedrohung der nationalpolnischen Interessen.¹ Um das noch bestehende Übergewicht der polnischen Bevölkerung in den Ostprovinzen zu regulieren, wiesen die preußischen Behörden z. B. im Jahre 1885 ca. 30 000 Polen und Juden mit russischer oder österreichischer Staatszugehörigkeit aus.²

Die unterschiedlichen Interessen kollidierten u. a. in der Frage der Sprache nicht nur in den Schulen, sondern auch in öffentlichen Versammlungen der Vereine. Denn als Gegenmaßnahme gegen die Reichsgründung hatte sich in den preußischen Ostprovinzen ein starkes Vereinswesen entwickelt, mit dem Ziel, das polnische Element in den Ostprovinzen zu festigen.

Wie alle preußischen Staatsbürger standen auch die Polen bis 1908 unter dem Wirkungsbereich des Preußischen Vereinsgesetzes vom 11. März 1850.³ Neben den dort bestehenden Beschränkungen sahen die Polizeibehörden, insbesondere seit der Verschärfung des Sprachenkampfes 1883⁴, es als eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung an, wenn die Redner bei öffentlichen Versammlungen sich der polnischen Sprache bedienten, und lösten diese Versammlungen auf.

1) E. R. Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd IV, Stuttgart 1969, S. 482 ff. (ausführlich zur Polenpolitik des Reiches und zu ihren Folgen).

2) ebenda, S. 486; H. Neubach: Die Ausweisungen von Polen und Juden aus Preußen 1885/86, Wiesbaden 1967 (Marburger Ostforschungen, Bd 27), S. 23 ff.; insbesondere S. 106 über die Polendebatte im preußischen Landtag.

3) Preußische Gesetzessammlung 1850, S. 277.

4) Die Polen stellten im Preußischen Abgeordnetenhaus am 14./15. März 1883

II. Die Versammlungen der polnischen Staatsbürger

Das Gesetz vom 11. März 1850 sah keine Sprachregelung für Versammlungen vor. Dadurch stieß die Überwachung von politischen Versammlungen, in denen polnisch gesprochen wurde, insofern auf Schwierigkeiten, als die gesetzlich zulässigen Überwachungspersonen oftmals der polnischen Sprache nicht mächtig waren. Diesem Dilemma entzog sich die Polizeibehörde in den meisten Fällen durch die Auflage, nicht polnisch zu sprechen, oder aber durch Auflösung der Versammlung.

1. Entwicklung der Rechtsprechung

Schon in einer seiner ersten Entscheidungen⁵ hatte das Oberverwaltungsgericht sich mit dem Sprachenproblem zu beschäftigen. Polnisch sprechende Katholiken einer Pfarrgemeinde in Westpreußen hatten eine Versammlung zur Erörterung öffentlicher Angelegenheiten veranstaltet. Die Veranstaltung war vorschriftsmäßig angemeldet. Ein Abgeordneter der Polizeibehörde zur Überwachung der Versammlung war anwesend. Als die Überwachungsperson feststellte, daß die „Erörterung“ der öffentlichen Angelegenheiten in der ihm nicht geläufigen polnischen Sprache stattfinden sollte, löste sie die Versammlung auf.

Vor dem Oberverwaltungsgericht vertrat der „Kommissarius des Ministers des Innern“ die Auffassung, das Aufsichtsrecht des Staates sei im Zweifelsfall stärker zu bewerten als das Versammlungsrecht. „Übrigens muß — und das ist der Schwerpunkt der Sache — bestritten werden, daß die Verfassung den Preußen polnischer Nation ein solches Recht, wie in Anspruch genommen, überhaupt gewährt hat. Der Artikel 29 der Verfassungsurkunde ist den Deutschen Grundrechten nachgebildet, nach denen die Deutschen das Recht haben, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln;“ „zweifelloso hat man damit nur an Deutsch redende Versammlungen gedacht. Der Artikel 29 ist in einer Zeit entstanden, in welcher man sich der Gefahren eines unbeschränkten Versammlungsrechts bereits zu wohl bewußt gewesen ist, um es wahrscheinlich erscheinen zu lassen, daß der Gesetzgeber jeder Agitation das Recht hat gewähren wollen, in fremder, den Beamten nicht verständlicher Sprache die Versammlungsfreiheit zu mißbrauchen.“⁶

Dem hat das Oberverwaltungsgericht entgegengehalten: der Gebrauch der Muttersprache der Beteiligten entspreche bei Versammlungen, in welchen öffentliche Angelegenheiten beraten werden, dem Wesen der Sache. Regelmäßig werde die Sprache gesprochen, die den Meinungs Austausch der Beteiligten am meisten erleichtere. Der ausschließliche Gebrauch der deutschen Sprache hätte ganzen Kreisen der preußischen Staatsangehörigen das Versammlungsrecht entzogen. „Daß eine derartige Rechts-

den Antrag, Polnisch als Unterrichtssprache wieder zuzulassen. Dieser Antrag wurde abgelehnt, s. dazu Huber, Bd IV, S. 485.

5) Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts (OVGE), Bd 1 (1876), S. 347.

6) OVGE 1 (1876), S. 347.

ungleichheit hat statuiert werden sollen, dafür gibt der Artikel 29 der Verfassungsurkunde weder nach seiner Entstehungsgeschichte, noch nach seinem Wortlaute, noch endlich nach seiner Stellung in dem Teil II des Staatsgrundgesetzes irgend einen Anhalt. Nur im Zusammenhange mit demselben ist aber auch das Ausführungsgesetz (Gesetz vom 11. März 1850) . . . zu interpretieren.“

Ob die bestehende Gesetzgebung den zweifellos vorhandenen staatlichen Bedürfnissen nach einer wirksamen Überwachung der Versammlungen, in denen öffentliche Angelegenheiten beraten werden, in jeder Beziehung völlig entspricht, wirft das Oberverwaltungsgericht als Frage auf, läßt diese aber dahinstehen. „Das bestehende Gesetz“ rechtfertige im vorliegenden Fall keinesfalls die Auflösung dieser Versammlung.

Schon in dieser ersten Entscheidung zeigt sich die Unabhängigkeit des Oberverwaltungsgerichts von administrativen Vorstellungen und Wünschen. Gerade in dem letzten Absatz, mit dem Hinweis, daß die Überwachung möglicherweise einem staatlichen Bedürfnisse entspreche, aber auf Grund der Gesetzeslage nicht geduldet werden könne, zeigt sich die für einen Rechtsstaat elementare Einsicht, daß politisch Erwünschtes nicht gegen geltendes Recht durchgesetzt werden darf.

Erst etwa 20 Jahre später wird das Gericht erneut mit dem jetzt schon deutlicher hervortretenden Überwachungsproblem in Versammlungen auf Grund der polnisch geführten Reden konfrontiert.⁷

Der Hauer D. hatte am 6. Dezember 1896 in Oberschlesien eine Versammlung zur Erörterung von Arbeiterangelegenheiten angemeldet. Veranstaltungsort war ein Saal. Der Amtsvorsteher erteilte die Bescheinigung, wies aber zugleich darauf hin, die Versammlung werde aufgelöst, wenn die Ausübung des Überwachungsrechts durch Gebrauch einer anderen als der deutschen Sprache vereitelt werden sollte. Als D. die Versammlung dennoch in polnischer Sprache eröffnete, löste der überwachende Beamte sie auf.

Die Beschwerde des D. wurde vom Landrat mit der Begründung zurückgewiesen, es handle sich um einen böswilligen Versuch zur Vereitelung der Überwachung, da D. bekannt gewesen sei, daß keine die polnische Sprache beherrschende Überwachungsperson zur Verfügung gestanden habe. Der Vertreter des Innenministers hob hervor: „ . . . in den ehemals polnischen Theilen der Preußischen Monarchie besteht eine Aktionspartei, deren Ziele darauf hinauslaufen, jene Landestheile, wenn auch nicht ganz von Preußen loszureißen, so doch in ihrer staatsrechtlichen Stellung derartig zu ändern, daß dadurch die verfassungsmäßig bestehende Reichs- und Staatsordnung in ihren Grundlagen gänzlich verändert wird. Diese nationalpolnische Bewegung, welche darauf abzielt, die Staatsangehörigen polnischer Nationalität in bewußtem Gegensatz zum Deutschtum zu bringen, wird durch eine rege Vereins- und Versammlungstätigkeit unter Anwendung der polnischen Sprache gepflegt und angefacht. Solchen Bestrebungen gegenüber sind die Polizeibehörden ver-

7) OVGE 32 (1897), S. 395 ff.

pflichtet, in sicherheitspolizeilichem Interesse von ihrem Überwachungsrechte wirksamen Gebrauch zu machen. . .“

Das Oberverwaltungsgericht hielt jedoch auch jetzt noch an den Grundsätzen seiner Entscheidung vom 26. September 1876 fest und setzte die ortspolizeiliche Verfügung außer Kraft. Hatte es früher⁸ noch argumentiert, die Verfassung habe eine „Rechtsungleichheit“ bezüglich der Sprache in Versammlungen nicht statuieren wollen und das Überwachungsbedürfnis des Staates nur als Frage aufgeworfen, so wurde das Gericht in der Entscheidung von 1897 auch in diesem Punkte deutlich. „Durch die Staatsgefährlichkeit der Bewegung, welcher die Versammlungstätigkeit dient, können die gesetzlichen Befugnisse der Polizei nicht erweitert werden und kann also auch nicht das Recht erwachsen, den sonst zugelassenen Gebrauch der polnischen Sprache zu verbieten.“ „Der Gedanke, daß die Verhandlungen überhaupt so geführt werden müssen, daß die Abgeordneten der Polizeibehörde deren Sinn verstehen können, hat dem Gesetzgeber offenbar ferngelegen und im Gesetz auch nicht den geringsten Ausdruck gefunden.“ „Sind keine zur Überwachung geeigneten Personen vorhanden, so wird dadurch das Versammlungsrecht nicht berührt.“ Es sei Aufgabe der Polizei, in diesen Fällen Vorsorge zu tragen. Auch wenn dem Redner bekannt gewesen sei, daß der Überwachende die polnische Sprache nicht verstehe, die Versammelten aber auch hätten Deutsch sprechen können, so ließe dies nicht den Schluß zu, der Gebrauch der polnischen Sprache sei „doloserweise“ und „in fraudem legis“ geschehen. Vielmehr sei anzunehmen, der Gebrauch der polnischen Sprache habe den Glauben an eine Sprach- und Stammesgemeinschaft hervorrufen und stärken sollen. Dies aber stelle keine Umgehung der Überwachung dar.

Wann jedoch der Gebrauch der polnischen Sprache „doloserweise“ erfolgt, behandelt die Entscheidung aus dem Jahre 1899.⁹ Der Schneider F. in H. hatte am 29. Mai 1898 eine Versammlung polnischer Arbeiter mit dem Hinweis angemeldet, der Referent werde in polnischer Sprache über die Arbeiterbewegung und über die bevorstehenden Reichstagswahlen sprechen. Daraufhin teilte die Ortspolizei mit, der Gebrauch der polnischen Sprache werde verboten, weil auf diese Weise die polizeiliche Überwachung vereitelt werden solle. In der Verhandlung vor dem Preußischen Oberverwaltungsgericht führte ein vom Minister des Inneren bestellter Kommissar u. a. aus: Mangels geeigneter Beamter wäre die Überwachung der Versammlung bei Anwendung der polnischen Sprache unmöglich gewesen. Daß der Gebrauch der polnischen Sprache allein als Überwachungsvereitelung gedient habe, ergebe sich zunächst aus dem ganzen „Milieu“. Zudem sei H. „eine rein deutsche Stadt“. „Auf Ausländer ist keine Rücksicht zu nehmen.“ Ferner seien Einberufer und Redner als sozialdemokratische Agitatoren bekannt, die die polnische Sprache nur gebrauchten, „um ungestört ihre Irrlehre zu verbreiten“.

8) OVGE 1 (1876), S. 347.

9) Oberverwaltungsgerichtsurteil vom 21. 11. 1899 in: Preußisches Verwaltungsblatt, Bd 22 (1900/01), S. 264.

Das Oberverwaltungsgericht hob das Verbot auf. Auch wenn alle Teilnehmer der Versammlung der deutschen Sprache mächtig gewesen sein sollten und auch wenn den Veranstaltern der Versammlung bekannt gewesen sein sollte, daß der Polizei für den Fall des Gebrauchs der polnischen Sprache keine zur Überwachung geeigneten Personen zur Verfügung standen, so sei dennoch nicht die Annahme gerechtfertigt, mit dem Gebrauch der polnischen Sprache werde nur bezweckt, die Überwachung zu vereiteln. „Ohne besondere,“ — und hier liegt der Kernsatz dieser Entscheidung —, „eine solche Annahme begründende Thatumstände kann nicht vorausgesetzt werden, daß die polnische Sprache nur angewendet wurde, damit die Abgeordneten der Polizei der Verhandlung nicht folgen können.“

2. Die „Literatur“ zum Thema „Staatssprache“

Der Standpunkt des Preußischen Oberverwaltungsgerichts fand in der Literatur nur teilweise Zustimmung. Der Grund dafür lag in der Schwierigkeit, diese Freiheit mit dem staatlichen Interesse an Überwachung der Versammlung in Einklang zu bringen.

Für eine Sprachenfreiheit in Versammlungen und damit für die Auffassung des Gerichts sprachen sich Friedrich Paalzow¹⁰, Eduard Hubrich¹¹ und Gerhard Anschütz¹² aus. Weder die preußische Verfassung noch das Vereinsgesetz rechtfertigten die Ansicht, daß unter dem Überwachungsrecht der Ortspolizei ein subjektives Recht zu verstehen sei, das dem subjektiven Recht der Untertanen auf Ausübung ihres Versammlungsrechts gegenüberstehe.¹³ Vielmehr sei dies nichts weiter als eine Beschränkung des Versammlungsrechts.¹⁴

Ein subjektives Recht auf Überwachung räumten der Ortspolizei neben den Ministern des Innern von Eulenberg, von der Recke und von Hammerstein¹⁵ — sozusagen von Amts wegen — insbesondere Philipp Zorn¹⁶ sowie auch Hans Delius¹⁷ ein. Sie wollten dies im Kollisionsfalle auch über das Versammlungsrecht der Bürger gestellt wissen. Sie sahen durch die Überbewertung des Versammlungsrechts „Ruhe, Ordnung und Sicherheit des Staates“ gefährdet.¹⁸ Da die Polen „neuerdings auf ihr ihnen vom

10) F. Paalzow: Zur Polenfrage. Der Gebrauch der polnischen Sprache in politischen Versammlungen, die polnischen Postadressen, Berlin 1902, S. 35 ff.

11) E. Hubrich: Die Sprachenfreiheit in öffentlichen Versammlungen nach preußischem Recht, Königsberg 1903, S. 39.

12) G. Anschütz: Allgemeine Begriffe und Lehren des Verwaltungsrechts in der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts, in: Preußisches Verwaltungsblatt, Bd 22 (1900/01), sowie Bd 23 (1901/02), S. 251, Anm. 2.

13) Paalzow, S. 21 ff.; Hubrich, S. 6.

14) OVGE 32 (1897), S. 400.

15) Zit. bei H. Delius: Der Gebrauch einer nichtdeutschen Sprache in öffentlichen Versammlungen nach preußischem Recht, in: Juristisches Literaturblatt, Nr. 143, 1903, S. 49.

16) Ph. Zorn: Die deutsche Staatssprache, in: Verwaltungs-Archiv, Bd 10 (1902), S. 47.

17) Delius, S. 51/52.

18) Zorn, S. 44.

Oberverwaltungsgericht zugesprochenes Recht“ pochten, „muß nun die Staatsgewalt zeigen, daß sie noch Herr im Hause ist“.¹⁹

3. Weitere Entscheidungen

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1903²⁰ setzte das Gericht seine Rechtsprechung bezüglich der polnischen Sprache in Versammlungen jedoch konsequent fort und hob die Verfügung der Polizeibehörde, mit der eine Versammlung in Posen wegen Gebrauchs der polnischen Sprache aufgelöst worden war, auf. In der Begründung setzte sich das Gericht ausgiebig mit einem Aufsatz von Philipp Zorn²¹ auseinander und verwarf ausdrücklich die dort vertretene Auffassung: „die verfassungsmäßige Staatssprache in Preußen ist lediglich die deutsche Sprache; die Nichtanwendung der deutschen Sprache erlaubt ohne weiteres die Auflösung der Versammlung.“

Desgleichen wird, zum wiederholten Male, die Auffassung von Delius²², das Versammlungsrecht des Staatsbürgers habe im Kollisionsfalle dem Überwachungsrecht der Exekutive zu weichen, entschieden verworfen. „Der Umfang, in welchem die Polizei befugt ist, die Wahrnehmung der ihr anvertrauten öffentlichen Interessen durch obrigkeitliche Verfügungen in die Einzelfreiheit einzugreifen, ist durch das öffentliche Recht, hier durch die Vorschriften des Vereinsgesetzes, vorgezeichnet und kann nicht nach dem Gesichtspunkt, daß kollidierende Rechte der Behörden und der Individuen in Frage stünden, abgemessen oder abgewogen werden.“²³

4. Das Verhältnis des Allgemeinen Preußischen Landrechts von 1794 zum Preußischen Vereins- und Versammlungsgesetz von 1850

Auch ein weiterer Versuch der Polizeiverwaltung, nunmehr die Versammlungen in polnischer Sprache, gestützt auf § 10 Titel 17 Teil II des Allgemeinen Landrechts (ALR), unter Berufung auf die Sicherheit und Ordnung des Staates aufzulösen, fand beim Oberverwaltungsgericht nur in sehr spezifizierten Fällen Zustimmung. Eine Entscheidung aus dem Jahre 1903²⁴ betraf den Fall, daß die Ortspolizei, gestützt auf § 10 Titel 17 Teil II ALR, die Veranstaltung einer öffentlichen Versammlung in einem Saale untersagte, die aus Protest gegen die „demnächst vom Landtag angenommenen Gesetze, betreffend Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Posen und Westpreußen“ stattfinden sollte. Begründung: „Die polnisch redende Bevölkerung befindet sich in größter Erregung.“ Das Oberverwaltungsgericht gab der Klage statt. Das polizei-

19) Delius, S. 52.

20) OVG 43 (1903), S. 432 ff.

21) Zorn, Die deutsche Staatssprache, in: Verwaltungs-Archiv, Bd 10 (1902), S. 1 ff., und Bd 11 (1903), S. 189 ff.; Zitat in: Bd 10, S. 43.

22) Delius, in: Juristisches Literaturblatt 1903, S. 52/53.

23) OVG 43 (1903), S. 432, 439.

24) OVG 42 (1903), S. 419 f.

liche Verbot sei lediglich auf die Befürchtung gestützt, daß die Erörterungen mit Rücksicht auf den Gegenstand, auf die vom Redner zu erwartende Art seiner Behandlung und auf die bereits in der Bevölkerung verbreitete Erregung zu Störungen der öffentlichen Ruhe und Sicherheit führen würde, denen zu begegnen nach § 10 Titel 17 Teil II ALR Aufgabe der Polizei sei. Diese Vorschrift habe jedoch durch Art. 29, 30 der Verfassungsurkunde und durch das Preußische Vereins- und Versammlungsgesetz (VVG) vom 11. März 1850 gegenüber den Versammlungen, in denen öffentliche Angelegenheiten erörtert werden sollen, eine Begrenzung erfahren. Bei derartigen Versammlungen könne die Polizei Gefahren für die Sicherheit und öffentliche Ordnung auch nur gemäß dem Vereinsgesetz abwenden. Nur wenn durch andere Ursachen Störungen herbeigeführt würden, dürfe gemäß § 10 Titel 17 Teil II ALR eingeschritten werden. Das Vereinsgesetz biete aber für das hier ausgesprochene Verbot keine Stütze.

Eine andere Haltung nahm das Oberverwaltungsgericht bezüglich der Übersetzungen von Vereinssatzungen ein. In zwei Entscheidungen²⁵ erachtete das Gericht es für berechtigt, daß die Satzungen der polnischen Vereine der Polizeiverwaltung in deutscher Sprache einzureichen waren. Diese scheinbar im Widerspruch zu den vorherigen Entscheidungen stehende Forderung wurde auf § 2 des Vereinsgesetzes vom 11. März 1850 gestützt. Danach war den Vorstehern von Vereinen, welche eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezweckten, die Verpflichtung auferlegt, den Ortspolizeibehörden auf Erfordern jede auf die Statuten bezügliche Auskunft zu erteilen. Dies gelte eben auch für den Inhalt der Satzungen. Die Polizei könne nach ihrem Ermessen die Schriftstücke übersetzen lassen oder auch von den Beteiligten selbst Auskunft verlangen.

5. Auswirkungen des Reichsvereinsgesetzes

Mit dem Erlaß des Reichsvereinsgesetzes (RVG) im Jahre 1908 wurden die Entscheidungen zur Sprachregelung weniger.²⁶ Der § 12 bestimmte: „Die Verhandlungen in öffentlichen Versammlungen sind in deutscher Sprache zu führen.“ Damit hatte der Streit in diesem Punkte eine gesetzliche Regelung auf der Linie der bisherigen Verwaltungspraxis erfahren, die nur in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen durchbrochen werden konnte.

Das Gesetz wurde allgemein in Verkennung des wirklichen Inhaltes rechtsstaatlicher Begriffe als eine solchen Grundsätzen entsprechende Regelung angesehen²⁷, obwohl es u. a. die Stellung der völkischen Minderheiten empfindlich beeinträchtigte. Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mußten jedoch die einschlägigen Vorschriften Anwendung finden. Um so wichtiger wurde für die Betroffenen die Recht-

25) OVGE 44 (1903), S. 427 ff.; OVGE 44 (1903), S. 432 ff.

26) Huber, Bd IV, S. 507.

27) P. Laband: Zum Entwurf des Vereinsgesetzes, in: Deutsche Juristen-Zeitung 1908, S. 1 ff. (insbes. Spalte 3/4).

sprechung des Oberverwaltungsgerichtes, das, wo immer rechtlich begründbar, die „Schärfe des Gesetzes“²⁸ zugunsten der Betroffenen zu mildern suchte.

So wurde durch Urteil vom 24. Mai 1910²⁹ eine Polizeiverfügung aufgehoben, mit der wegen des Gebrauchs der polnischen Sprache (beim Absingen eines Liedes) eine Versammlung aufgelöst worden war. Der Senat stellte fest, daß die Voraussetzung für § 12 RVG, nämlich die Öffentlichkeit der Versammlung, nicht gegeben war. Zwei anwesende Gäste bei einer Mitgliederversammlung des Sokol-Vereins machten deren Versammlung noch nicht zu einer öffentlichen.

Noch im selben Jahr³⁰ hob der Senat eine Polizeiverfügung auf, die die Veranstaltung einer öffentlichen Versammlung untersagte, weil weder Angaben des vermutlichen Endes der Versammlung, noch ihr Zweck, noch der zu erwartende Personenkreis angegeben seien. Zudem könne eine öffentliche, polnische Versammlung gemäß § 10 Abs. 3 des Reichsvereinsgesetzes nur dann gestattet werden, wenn die Versammlung zumindest „dreimal 24 Stunden vor ihrem Beginn“ der Polizeibehörde angezeigt worden sei. Diese Frist aber sei nicht eingehalten.

Diese von der Behörde aufgestellten detaillierten Forderungen fanden zwar durchaus Rückhalt in der Literatur. Die Kommentierung des RVG von Hieber-Bazille³¹ hielt solche Auskünfte für angemessen und notwendig, um einer sinnvollen Überwachung nachkommen zu können. Das Oberverwaltungsgericht jedoch stützte die Aufhebung dieses Verbots auf zwei Gründe. Zum einen rechtfertige die Gesetzeslage (§§ 5, 7 RVG) keinesfalls die Forderung nach den detaillierten Angaben über Ende, Zweck und Teilnehmerkreis der Versammlung. § 7 RVG rechtfertige lediglich eine Auskunft über Ort und Beginn der Versammlung. Zum anderen hätte wegen der verspäteten Anzeige bezüglich der polnischen Sprache, wie sich aus der Entstehungsgeschichte des § 12 Abs. 3 RVG eindeutig ergebe, keinesfalls die Versammlung selbst untersagt werden dürfen, vielmehr hätte diese, zwar in nichtpolnischer Sprache, aber jedenfalls gestattet werden müssen.

In dieser Entscheidung zeigt sich, welchen Wert das Gericht auf die Verhältnismäßigkeit der Mittel bei polizeilichem Einschreiten legte. Solange das Gesetz nicht zwingend ein Verbot forderte, hatte die Polizei mit anderen Mitteln gegen Störungen oder, wie hier, die Nichteinhaltung von gesetzlichen Anzeigepflichten vorzugehen, und zwar unter Wahrung der Rechtssphäre des Einzelnen. Das Verbot, seine Rechte wahrzunehmen, sollte gegenüber dem Einzelnen nur die äußerste und letzte Maßnahme bleiben. Diese Belehrung mußten sich die Polizeibehörden immer wieder gefallen lassen.

28) G. Chr. v. Unruh: Vom Gesetzesstaat zum Rechtsstaat — die verfassungsrechtliche Bedeutung der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 1785, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1975, S. 838 ff.

29) OVG 56 (1910), S. 330 ff.

30) OVG 57 (1910), S. 315 ff.

31) J. Hieber, W. Bazille: Das Vereinsgesetz vom 19. 4. 1908, Kommentar zum Reichsvereinsgesetz, Stuttgart 1908, S. 109.

III. Die polnischen Sokol-Vereine

Die Sokol-Vereine betrachteten sich als Gruppierungen polnisch sprechender Staatsbürger Preußens, deren Ziel es war, ihre Sprache, ihr Brauchtum, ihr Zusammengehörigkeitsgefühl und Nationalbewußtsein zu pflegen und zu erhalten.³² Nach Auffassung der Behörden handelte es sich um politische Vereine, die an der Spitze des Kampfes des Polentums gegen das Deutschtum eine staatsfeindliche Richtung einschlugen³³ und demzufolge eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit darstellten.

Diese unterschiedlichen Interessen bei der Ausübung des Vereinsrechts bzw. der Überwachung der Vereine kollidierten des öfteren. In den Prozessen vor dem Oberverwaltungsgericht fanden sie beredten Niederschlag.

Erstmals 1904³⁴ wurde das Königlich Preussische Oberverwaltungsgericht angerufen. Der Vorstand eines Sokol-Vereins in Posen hatte dem Magistrat angezeigt, der Verein beabsichtige, ein Theaterstück aufzuführen, an das sich ein freiwilliges Turnen, ein „Tanze und Vergnügen“ anschließen solle. Dazu bat er um Erlaubnis von 6 Uhr abends bis 6 Uhr morgens.

Nachdem festgestellt worden war, daß gegen die Theaterstücke keine Bedenken bestanden, versagte die Polizeiverwaltung dennoch die Genehmigung. Begründung: Dies sei „im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich“. Erst das Oberverwaltungsgericht setzte die Verfügung außer Kraft. „Es ist aus der Verfügung nicht ersichtlich, in welchen besonderen Tatsachen hier eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gefunden wird. Dies war aber erforderlich, weil keinesfalls jede Theaterraufführung, jede Turnübung oder jedes Tanzvergnügen an sich ohne Rücksicht auf besondere tatsächliche Umstände des einzelnen Falles als geeignet erachtet werden kann, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gefährden oder zu stören.“

Auch als in L. in Westpreußen ein Turnabend des „Turnvereins Sokol“ „wegen Unterlassung der Anmeldung“ aufgelöst worden war, hob das Oberverwaltungsgericht³⁵ die Verfügung auf. Allein aus der Tatsache, daß es sich hier um einen Sokol-Verein mit nationalpolnischer, staatsfeindlicher Tendenz handele, könne noch nicht geschlossen werden, daß auch bei dem in Ansehung stehenden „Turnabend“ politische Fragen erörtert würden. Auch wenn dies anderen Ortes des öfteren der Fall gewesen sein sollte, „so rechtfertige sich darum noch nicht die Überzeugung, daß auch die Turnstunde in L. hierzu bestimmt war“. Also sei eine Anmeldung nicht erforderlich.

Ohne Erfolg blieb dagegen die Klage des Sokol-Vereins zu O. Der Vorstand dieses Turnvereins hatte eine Versammlung angemeldet. Die Bescheinigung über die Anmeldung war erteilt worden. Von den ca. 100 anwesenden Personen waren etwa 60 Mitglieder anderer Sokol-Vereine, nämlich der aus P., G. und B. Nach der Eröffnungsrede löste der an-

32) So der Vorsitzende eines Sokolvereins in OVGE 49 (1906), S. 420/421.

33) So der beklagte Regierungspräsident in OVGE 49 (1906), S. 419, 420.

34) OVGE 45 (1904), S. 428 ff.

35) OVGE 49 (1906), S. 419 ff.

wesende Polizeisekretär die Versammlung auf. Das Oberverwaltungsgericht³⁶ hielt das Verhalten des Polizeibeamten für rechtmäßig. Gemäß § 1 des Vereinsgesetzes von 1850 brauche bei der Anmeldung einer Versammlung nur Zeit und Ort dieser Veranstaltung angegeben zu werden. Eine Angabe über den Kreis der Teilnehmer sei nicht erforderlich. Werde aber ein Teilnehmerkreis angegeben (hier Mitglieder des Vereins aus O.), so gelte dann aber auch nur eine derart zusammengesetzte Versammlung als angemeldet. Durch die Anwesenheit einer erwiesenermaßen überwiegenden Zahl von Fremden und der Leitung dieser Versammlung durch einen Fremden verliere die Veranstaltung den Charakter der angemeldeten Versammlung des Vereins aus O. Deswegen sei die Auflösung gemäß § 1 gerechtfertigt, da die tatsächlich durchgeführte Versammlung nicht angemeldet gewesen sei.

Eine die bisherige Tendenz nicht bestätigende Entscheidung erging im Jahre 1907.³⁷ Dem Vorsitzenden W. eines Sokol-Vereins in Sch. war die Erlaubnis für die Aufführung eines „Theaterstückes, humoristischer Vorträge, Turnen und Tanz“ versagt worden. Wenige Tage später veranstaltete derselbe W. als Privatmann für den Kreis seiner Bekannten auf Einladung und in geschlossener Gesellschaft eine Festlichkeit, bei der ebenfalls ein Theaterstück aufgeführt, geturnt und getanzt werden sollte. 300 Personen waren anwesend, unter ihnen 39 der 69 Mitglieder des Sokol-Vereins. Bei Beginn der Veranstaltung verlangte der zuständige Bürgermeister die Entfernung von Frauen, Schülern und Lehrlingen, wie es § 8 Abs. 3 des Vereins- und Versammlungsgesetzes bei der Erörterung politischer Gegenstände in Versammlungen vorsah. Daraufhin verließen alle Anwesenden den Saal.

Die Klage des W. wurde auch vom Oberverwaltungsgericht abgewiesen. Das Gericht ging „unbedenklich“ von einer Veranstaltung des Sokol-Vereins aus. Diese Vermutung habe der Kläger nicht widerlegen können. Da es sich aber bei dem Sokol-Verein in Sch. um einen politischen Verein im Sinne des § 8 des Vereinsgesetzes handle, wie der Beklagte habe darlegen können und was auch nicht bestritten werde, dürften an den Versammlungen dieses Vereins weder Frauen noch Schüler und Lehrlinge teilnehmen. „Daß sich die Sokol-Vereine, wenn sie es offen als ihre Aufgabe hinstellen, das polnische Nationalbewußtsein zu stärken, in den Versammlungen mit der Erörterung derartiger Fragen nicht befassen wollten, läßt sich nicht entnehmen.“ Das Verbot der Teilnahme von Frauen, Schülern und Lehrlingen erstreckte sich aber auch auf solche Versammlungen des Vereins, die nicht zur Erörterung politischer Gegenstände bestimmt waren.

Mit dieser Entscheidung scheint das Gericht von seiner bisherigen Rechtsprechung abzuweichen. Die bisherige Forderung nach konkreten Anhaltspunkten für die Annahme einer gesetzlichen Voraussetzung zum Erlass einer Verbotsverfügung wird nicht aufrechterhalten. Nicht widerlegte Vermutungen werden hier erstmalig als ausreichend erachtet. Der

36) OVGE 50 (1907), S. 278 ff.

37) OVGE 51 (1907), S. 234 ff.

Rückschluß vom allgemeinen auf den konkreten Fall wird hier für zulässig erachtet.

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1909³⁸ forderte das Gericht jedoch wieder konkrete Tatsachen für die Annahme einer Gefährdung von Sicherheit und Ordnung. Das Oberverwaltungsgericht hob das Verbot der von einem Sokol-Verein in einem Gartenlokal veranstalteten öffentlichen Turnübungen auf, da die Begründung für dieses Verbot, eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäß § 7 des Reichsvereinsgesetzes, für sich allein nicht ausreiche. Vielmehr seien konkrete Tatsachen erforderlich, die die Annahme einer Gefährdung rechtfertigten. Das gleiche gelte gemäß § 10 Titel 17 Teil II des Allgemeinen Landrechts für eine Gefährdung der „öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung“.

Die allgemein bestehenden Spannungen zwischen Polen und Deutschen reichten für ein Verbot nach § 7 RVG oder § 10 ALR nicht aus. Die nahe Möglichkeit der Verwirklichung eines Zusammenstoßes zwischen Polen und Deutschen werde vom Beklagten aber nicht wahrscheinlich gemacht. Der Hinweis auf frühere Vorfälle rechtfertige dies keinesfalls.

Auch einem weiteren Versuch der Polizei, die Veranstaltungen der Sokol-Vereine zu unterdrücken, trat das Oberverwaltungsgericht entgegen.³⁹

Durch Polizeiverfügung war polnischen Turnvereinen die Genehmigung zur Abhaltung eines Gauturnfestes mit Schauturnen unter der Bedingung erteilt worden, daß „Bewaffnete an der Veranstaltung nicht teilnehmen dürfen“ und daß „als Waffen auch Lanzen und Äxte gelten“.

Gegen diese Verfügung klagte der Veranstalter mit der Begründung, die Lanzen würden im Schauturnen gebraucht und seien im übrigen keine Waffen im Sinne des § 11 RVG.

Erst das Oberverwaltungsgericht schloß sich dieser Auffassung an und hob die Verfügung auf. Zwar werde im Reichsvereinsgesetz von 1908 der Begriff „Waffe“ nicht näher erläutert. Nach der bisherigen Rechtsprechung sei jedoch nur derjenige Gegenstand als Waffe zu verstehen, welcher „zur Zufügung von Verletzungen beim Angriff oder bei der Verteidigung geeignet und hierzu entweder nach ihrem natürlichen Zwecke oder im einzelnen Falle nach dem Willen des Trägers bestimmt“ sei. Demnach seien nicht alle gefährlichen Werkzeuge auch gleich Waffen im Sinne des § 11 RVG. Weder könne den Lanzen hier der technische Begriff einer Waffe zugesprochen werden, noch könne festgestellt werden, daß sie bei den Turnübungen als Waffe dienen sollten. Die Lanzen seien vielmehr nur Übungsgerät zum Turnen. Auch wenn die Sokols durch Turnübungen in der Handhabung der Lanzen für den Kriegsfall ausgebildet werden sollten, so mache das eine zu Übungszwecken benutzte Lanze noch nicht zu einer „Waffe“.

38) OVG 57 (1909), S. 277 ff.

39) OVG 66 (1913), S. 323 ff.

IV. Ergebnis

Die Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts bestätigten und gewährleisteten trotz gegenteiliger Bestrebungen der Polizeibehörden das Recht der polnisch sprechenden preußischen Staatsbürger, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Das Gericht trat den ständigen Versuchen der Polizeibehörden, die Vereins- und Versammlungsfreiheit der „Polen“ weitgehend einzuschränken, immer wieder entgegen. Der Auffassung der Polizeibehörden, die Überwachungspflicht sei dem Versammlungsrecht im Kollisionsfalle vorrangig, wurde deutlich widersprochen, wenn auch diese Praxis der Polizei wissenschaftliche Untermauerung in einem Teil der Literatur fand. Auch wenn das Gericht, vielleicht mit Bedauern, feststellte, daß durch seine Rechtsprechung eine notwendige und berechtigte Überwachung nicht möglich sei, so sah es auf Grund der Gesetzeslage jedoch keine Möglichkeit, den politischen Forderungen nachzugeben, noch der Literatur in ihrer tendenziösen Auslegung der Verfassungsurkunde zu folgen. Die Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts blieb auf dem Boden des rechtlich Möglichen und Vertretbaren. Auf diese Weise wurde das Versammlungsrecht der polnisch sprechenden Bürger gegen staatliche Eingriffe weitgehend geschützt.

Die teilweise diskriminierende Haltung der Polizeibehörden gegenüber den Polen, die bisweilen in der Literatur eine Stütze fand, wurde durch die Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts gegenüber den preußischen Staatsbürgern polnischer Nationalität klar begrenzt. Es muß, insgesamt gesehen, G. A n s c h ü t z⁴⁰ auch über das Jahr 1897 hinaus zugestimmt werden, wenn er sagt: „Über willkürliche oder ungerechte Behandlung durch das Oberverwaltungsgericht dürfen sich unsere polnischen Mitbürger jedenfalls nicht beklagen.“ Gegenüber den „Polen“ blieb die These vom materiellen Rechtsstaat keine leere Formel.⁴¹

40) G. A n s c h ü t z: Die im Jahre 1897 veröffentlichte Rechtsprechung des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts, in: Verwaltungs-Archiv, Bd 6 (1898), S. 594.

41) Ausführlich H.-J. W i c h a r d t: Die Rechtsprechung des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts zur Vereins- und Versammlungsfreiheit, jur. Diss. Kiel 1976.

Summary

Prussia's Policy towards the Poles and the Freedom to Associate and Assemble in the Jurisdiction of the Royal Prussian „Oberverwaltungsgericht“

The restrictive interpretation of the law on associations and assembly as well as of its orders for putting them into effect by the police authorities, was supported by encouraging hints from the administration and even found scientific foundation in some of the literature. However, the decisions of the Royal Prussian *Oberverwaltungsgericht* (administrative court) confirm and guarantee the Polish speaking Prussian citizens the right to assemble peacefully and unarmed; the standard for the court's jurisdiction was exclusively the statute and not the politically desirable — a position not exactly easy to uphold in the period of political transformation around the turn of the century.