

# Die rechtswidrige Beschränkung der Versammlungsfreiheit im Großherzogtum Sachsen

Rede, gehalten in öffentlicher Volksversammlung zu Jena am 17. November 1901.

Mit Anhang:

1. Gesetz über das Strafandrohungsrecht der Polizeibehörden vom 7. Januar 1854.
- 2./3. Ministerialverordnungen vom 15. Juli 1874 und vom 21. April 1875, betreffend Versammlungen.

Geehrte Versammlung!

Über die äußere Veranlassung zu dieser Versammlung brauche ich mich nicht näher auszusprechen. Daß die dreiundeinhalb Versammlungsverbote, die unter Berufung auf die "öffentliche Ordnung und Sicherheit" kürzlich in rascher Aufeinanderfolge hier in Jena ergangen sind, nicht den Gegenstand meiner Rede bilden sollen, sondern nur den Anstoß zur heutigen Versammlung gegeben haben, ist Ihnen schon durch die Benennung des Themas, in den Worten "Versammlungsfreiheit im Großherzogtum Sachsen" genügend erkennbar gemacht. Ich brauche daher nur darüber Erklärung zu geben, warum Angehörige der nicht-sozialdemokratischen, der sog. bürgerlichen Parteien sich veranlaßt sehen, die Frage dieser Versammlungsverbote im Großherzogtum zur öffentlichen Diskussion zu stellen, obwohl diese Verbote überall, wie hier in Jena, ausschließlich die Versammlungen der sozialdemokratischen Partei betroffen haben. Das will ich zunächst in kurzen Worten erledigen.

Nach Aufhebung des Sozialistengesetzes, unseligen Angedenkens, besteht auch im Großherzogtum kein Ausnahmegesetz mehr gegen die sozialdemokratische Partei. Die Verbote ihrer Versammlungen ergehen also unter gemeinem Recht des Landes, welches auf alle Bürger gleichmäßig Anwendung findet. Unter denselben Voraussetzungen, unter denen die Polizeibehörden kraft dieses Landesrechts die Versammlungen einer Partei verhindern dürfen, dürften sie, sobald es ihnen zweckmäßig erscheint, alle Versammlungen im Lande verhindern. Die bewußten Verbote berühren daher ganz unmittelbar, und in ganz eminentem Grad, die Frage des verfassungsmäßigen Rechtes aller Bürger in unserem Lande, die Frage der bürgerlichen Freiheit überhaupt gegenüber der Polizeigewalt — und damit in bezug auf den Charakter unseres ganzen Staatswesens die Frage: Rechtsstaat oder Polizeistaat ?

An den Fragen dieser Art sind aber alle gleichmäßig interessiert, nicht nur die Sozialdemokraten und nicht nur die Liberalen, sondern ebensowohl auch die Konservativen — soweit sie wirklich "Konservative" sind, nicht reine Rückschrittler, deren offenkundiges Ideal der reine Polizeistaat ist. Denn es gibt nur eine Art von staatsbürgerlichem Recht: das Recht, welches alle gleichmäßig schützt, vom Minister bis zum letzten Tagelöhner; und es gibt nur eine Art von politischer und bürgerlicher Freiheit: die Freiheit, an der alle gleichmäßig teilhaben, vom Minister bis zum letzten Tagelöhner. Eine Freiheit, die einzelne, oder bestimmte Kreise, oder ganze Partei, deshalb genießen, weil die Polizei für gut findet, sie nicht zu beschränken — diese Freiheit "von Polizei Gnaden" ist keine Freiheit. Der Sklave, der von seinem Herrn nicht mißhandelt wird, ist kein freier Sklave.

Soweit nun die Anhänger der Sozialdemokratie fordern, ihre Ansichten und Ideen innerhalb der Grenzen des gesetzlich Erlaubten kraft gemeinen Rechtes des Landes ebenso in Versammlungen öffentlich vertreten zu können, wie andere Parteien die ihrigen, verfechten sie kein Parteiinteresse, sondern verfechten sie das verfassungsmäßige Recht aller. Kein

Gezeter der "staatserhaltenden" Parteien über den Vorschub, der der Sozialdemokratie aus den Kreisen des Bürgertums geleistet werde, wird meine Gesinnungsgenossen und mich abhalten, sie kräftig zu unterstützen überall, wo ihre Forderungen diese Bedeutung gewinnen. Die Sozialdemokratie soll sich nicht rühmen dürfen, die einzige Partei geworden zu sein, die in unserem Land oder in dieser Stadt verfassungsmäßiges Recht und staatsbürgerliche Freiheit noch verteidigt!

Nach diesem Vorwort komme ich nun zur Sache.

Daß ich die in Betracht stehenden Verwaltungsmaßnahmen unter rechtlichem Gesichtspunkt anfechten will, bringt schon das Thema meines Vortrages zum Ausdruck. Indes läßt dieses noch unbestimmt, ob ich dabei nur das Recht seiner allgemeinen Idee nach, oder das konkrete, in den geschriebenen Gesetzen gegebene Recht im Auge habe — ob ich also die Versammlungsverbote anfechten will durch Kritik der Rechtsanschauungen, von denen sie geleitet sind, und vielleicht verlangen will, daß diese lege ferenda zu korrigieren seien — oder ob ich sie anfechten will durch Kritik de lege lata, auf dem Boden des positiven Rechtes, unter der Behauptung falscher, gesetzwidriger Anwendung der geltenden Gesetze.

Vom ersteren Standpunkt aus würde Gegenstand meiner Kritik die Absicht sein müssen, die in diesen Verboten offen zum Ausdruck kommt: die Ideen und Bestrebungen einer bestimmten Partei unter der Behauptung ihrer Staatsgefährlichkeit mit den äußeren Machtmitteln des Staates bekämpfen, gewaltsam unterdrücken oder hemmen zu wollen — sowie die, wie ich glaube, verhängnisvolle Wirkung, die derartiger Gebrauch der Staatsgewalt in Aussicht stellt. Und für eine Kritik von diesem Standpunkt aus hätte ich in der Tat kräftige Waffen. Ich könnte, im Punkte Vernunft und Gerechtigkeit, hinweisen auf den prägnanten Ausspruch eines sehr konservativen Historikers, Heinrich von Treitschke, der einmal gesagt hat:

Keine Kunst der Rede vermag den ketzerrichterlichen Geist zu verhüllen, der aus der Behauptung spricht: irgend eine Idee, oder Meinung, oder Lehre sei staatsgefährlich!

Und im Punkte praktischer Staatsklugheit könnte ich die Tatsache hervorheben, daß das ketzerrichterliche Gesetz, das zehn Jahre über Deutschland geherrscht hat, das kläglichste Fiasko bedeutet, das seit der Begründung des Reichs irgend einer gesetzgeberischen Aktion in Deutschland beschieden war.

Aber alles das will ich nicht weiter verfolgen. Denn meine Absicht ist heute, die Angelegenheit dieser Versammlungsverbote nur von dem anderen, zu zweit bezeichneten Standpunkte aus, also de lege lata, zu erörtern. Nicht darum also soll es sich heute abend handeln: ob diese Maßnahmen der Verwaltung unter Gesichtspunkten von Vernunft und Gerechtigkeit weise oder töricht, gerecht oder ungerecht, ob sie unter Gesichtspunkten des Staatsinteresses in ihren Wirkungen staatserhaltend oder staatszerstörend seien — sondern lediglich um die Frage: ob sie angesichts der im Großherzogtum geltenden Gesetze gesetzmäßig oder gesetzwidrig und ob ihre Sanktionierung seitens der oberen, für die Handhabung der Gesetze verfassungsmäßig verantwortlichen Staatsbehörden verfassungsgemäß oder verfassungswidrig sei?

Ich bin aber durchaus gewärtig, daß sehr viele in dieser großen Versammlung eine solche Erklärung mit äußerstem Befremden anhören werden. Besonders im Kreise der politisch mir Nächststehenden wird man sich fragen: Ist es nicht höchst unklug, die Bekämpfung des neuerdings beliebten Verfahrens von einer so schwachen Position aus zu

versuchen? Besteht doch allgemeines Einverständnis darüber, daß unsere schlechten Gesetze an allem schuld sind — daß unser Landtag in der Zeit der Reaktion der 50 er Jahre durch das Polizeigesetz vom 7. Jan. 1854 das verfassungsmäßige Recht der Bürger an die Polizei ausgeliefert hat — und daß angesichts dieses "heillosen" Gesetzes die Polizei eben alles sich erlauben darf, ohne daß man die formelle Legalität zu bestreiten vermochte! — Haben wir, die Freisinnigen und die bürgerlichen Demokraten im Land, nicht gerade deshalb vor zwei Jahren Petitionen an den Landtag um Erlaß eines anständigen Versammlungsgesetzes in Umlauf gebracht? Wie kommt der Redner dazu, alles das jetzt völlig zu ignorieren?

Alle, die so fragen, bitte ich aber, ihre Ansicht auf kurze Zeit zurückzusetzen und meine Rede bis zu Ende anzuhören. Ich hoffe sie dann überzeugt zu haben, daß jene allgemein verbreitete Annahme über die Inferiorität unserer Gesetze und die Hoffnungslosigkeit unserer gegenwärtigen Rechtslage nichts anderes ist als ein grobes Vorurteil, ein großes Mißverständnis — nur daraus erklärlich, daß der lebenden Generation längst der Zusammenhang des Textes jenes fast 50 Jahre alten Gesetzes mit den Gedanken und den Absichten des Gesetzgebers völlig verloren gegangen ist. So paradox es im Augenblick vielen klingen mag - das Ergebnis meiner heutigen Erörterung wird dahin gehen:

- daß kein Land in Deutschland in bezug auf die politischen Rechte der Bürger und auf gute gesetzliche Umgrenzung der Polizeigewalt einer besseren Rechtslage sich erfreut, als nach den jetzt geltenden Gesetzen das Großherzogtum Sachsen — wenn nur diese Gesetze richtig, d. h. dem Willen des Gesetzgebers entsprechend, angewandt werden;
- daß im besonderen dieses alte, verrufene "Polizeigesetz" vom Januar 1854 in Wahrheit geradezu ein wertvolles Erbstück darstellt, welches unserem Land übrig geblieben ist aus einer Zeit, da Regierung und Landtag noch durchdrungen waren vom Geist des Verfassungsstaates;
- und daß die Diskreditierung dieses Gesetzes in der öffentlichen Meinung bitteres Unrecht den Männern getan hat, die damals an unserer Gesetzgebung beteiligt waren.

Ich spreche alles dieses, meinen Ausführungen absichtlich vorgehend, schon jetzt aus, damit Sie nicht, befangen in dem Glauben an die angeblich verzweifelte Rechtslage, diese Ausführungen anhören mit dem trüben Gedanken: es hilft ja doch nichts! Es wird etwas helfen, wenn Sie mir Gelegenheit geben, meine Behauptungen hier, in breiter Öffentlichkeit, eingehend zu rechtfertigen!

Da ich aber einmal vorgegriffen habe, will ich auch noch die Konsequenz, die meine Erörterung in Hinsicht auf das Taktische nach sich ziehen muß, gleich hier zum voraus aussprechen: Es ist der größte Mißgriff gewesen — ich selbst habe ihn mitgemacht — Petitionen an den Landtag um Erlaß eines besonderen Gesetzes über Vereins- und Versammlungswesen zu richten; und es ist ein wahres Glück für uns, daß der Landtag diese Petitionen rund abgelehnt hat, und zugleich in einer Form sie abgelehnt hat, die uns völlig dispensiert, je wieder darauf zurückzukommen. Denn alles, was wir jetzt erlangen könnten, würde in bezug auf Vereins- und Versammlungsfreiheit unvergleichlich viel schlechter uns stellen, als wir nach unserem ehrlichen alten Recht gestellt sind. Was wir zu tun haben, ist ganz allein: dieses gute alte Recht kräftig zu verteidigen, auf daß es noch auf weitere 50 Jahre hin ganz ungeändert fortbestehe, und dabei kräftig einzutreten für seine richtige, gesetzmäßige Anwendung — kräftig den Mißbrauch des Gesetzes abzuwehren, der allein es ermöglicht hat, daß Polizeiwilkkür hinter ihm Deckung finden konnte.

Indem ich nunmehr zur Begründung dieser bis jetzt ohne Beweis hingestellten Ansichten übergehe, habe ich zunächst in aller Kürze die Tatsachen zusammenzustellen, welche die

bisherige Praxis der Versammlungsverbote im Großherzogtum kennzeichnen. Während der Geltung des Sozialistengesetzes waren natürlich alle Versammlungen mit erkennbarer sozialdemokratischer Tendenz auch bei uns kraft Reichsgesetz verboten. Aber auch in dieser Zeit sind die Anhänger dieser Partei — zu Ehren der damaligen Verwaltung bezeuge ich es — in unserem Land nicht schikaniert worden. Selbst allgemein bekannte Führer der Partei, die gemäß dem Zweck des "kleinen Belagerungszustandes" in Norddeutschland fast überall herumgehetzt wurden, haben im Großherzogtum unbelästigt verkehren können. Einer von diesen Führern, der damals öfters in Jena war und dem schon früher persönlich näher gekommen zu sein ich mir als besondere Gunst angerechnet, hat mir selbst gesagt: wie er sich jedesmal freue, wenn er in das Gebiet der schwarz-grün-gelben Pfähle komme - da habe er doch keinen Polizeispitzel mehr auf den Fersen!

Kurz vor Aufhebung des Sozialistengesetzes, also wohl aus Anlaß der bevorstehenden Aufhebung, ist — nach Äußerungen in unserem Landtag zu schließen — unterm 1. September 1890 aus dem Ministerium eine "Unterweisung" an die Bürgermeister ergangen, deren Text ich nicht näher kenne, die aber inhaltlich besagt haben muß: daß auch nach Wegfall des genannten Gesetzes die Polizeibehörden aus §1 Ziff. 2 des Gesetzes vom 7. Jan. 1854 befugt sein würden, politische Versammlungen "bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit" zum voraus zu verbieten, Diese — durchaus korrekte und sachgemäße - Unterweisung hat aber zur Folge, gehabt, daß durch viele Jahre hin keine einzige Versammlung im Großherzogtum verboten wurde, weil keine den geringsten Anlaß zu Befürchtungen für öffentliche Ordnung und Sicherheit gab.

Während es, bei uns wie anderwärts, sehr oft vorkommt, daß Versammlungen, die unter dem Szepter des Gambrinus tagen, zu Unordnung, Tumult usw. führen, ist derartiges — wie ich ausdrücklich konstatiere — bis auf den heutigen Tag noch niemals bei politischen Versammlungen eingetreten — auch nicht bei sozialdemokratischen, und auch nicht in den erregtesten Zeiten der Reichstagswahlen. Und obwohl sozialdemokratische Versammlungen inzwischen zu vielen Hunderten im Lande stattgefunden haben, ist es — soviel bekannt bei uns nicht ein einziges Mal vorgekommen, daß wegen der Reden oder Handlungen in einer solchen Versammlung der Staatsanwalt Anlaß zu nachträglichem Einschreiten gefunden hätte. Alles das hebe ich hier besonders hervor.

Vor einigen Jahren hörte man nun, zum erstenmal nach Aufhebung des Sozialistengesetzes, wieder von dem Verbot einer sozialdemokratischen Versammlung im Großherzogtum, und zwar in Eisenach — unter Umständen, die sofort erkennen ließen, daß es sich dabei um etwas Neues handelte. Das Verbot war, unter Bezugnahme auf das erwähnte Polizeigesetz, wegen "dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit" ergangen. Da nun kein vernünftiger Mensch von der fraglichen Versammlung Ruhestörung und sonstige Gesetzwidrigkeit hatte erwarten können, so mußte also einer einen neuen Einfall gehabt, nämlich die Entdeckung gemacht haben, daß unter den "dringenden Gründen des öffentlichen Wohls", derentwegen nach dem Polizeigesetz polizeiliche Verbote zulässig sein sollen, auch etwas ganz anderes verstanden werden könne, als man bis dahin darunter verstanden hatte. Der Urheber dieser Entdeckung ist — meines Wissens — der frühere Oberbürgermeister von Jena, Eucken, jetzt Bezirksdirektor in Eisenach, derselbe, der hier unter der Geltung des Sozialistengesetzes amtierte und durch seine hiesige Tätigkeit das Ansehen besonderer Objektivität und strengster Unparteilichkeit, auch in politischen Dingen, sich erworben hatte.

Die Entdeckung Euckens hat aber nur sehr allmählich Verständnis und Anklang gefunden. Weitere Versammlungsverbote erfolgten zunächst ganz vereinzelt und auch als sie sich

mehrten, lange Zeit ganz systemlos; bald ein Verbot — bald, unter äußerlich ganz gleichen Umständen, kein Verbot. Jahrelang entsprach die Praxis deutlich der Devise:

Die Wetterfahnen, sie sind verlegen,  
Sie wissen nicht, wohin sich bewegen.

Erst neuerdings lassen die Wetterfahnen überall die bekannte übereinstimmende Windrichtung erkennen.

Man stände aber angesichts dieser wegen "dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit" ergehenden Verbote noch heute vor einem vollständigen Rätsel, wenn nicht zwei Verhandlungen in unserem Landtage Licht — und die zweite ein sehr helles Licht — auf die Sache geworfen hätten. Schon in der ersten von diesen Verhandlungen, die der Abg. Baudert zu Anfang 1898 provozierte, wurde mit einiger Zurückhaltung, in der zweiten aber, im Dezember 1899, die unsere Petitionen wegen eines Vereins- und Versammlungsgesetzes zum Gegenstand hatte, mit höchster Deutlichkeit und Unumwundenheit von den konservativen Abgeordneten und vom Regierungstisch die Ansicht proklamiert: die Sozialdemokratie sei an sich eine "Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit", deshalb müsse die Propaganda für ihre Lehren, auch wenn sie gänzlich auf dem Boden der Gesetze sich hält, aus "dringenden Gründen des öffentlichen Wohls" möglichst beschränkt werden. Und der oberste Verwaltungschef hat damals mit anerkennenswerter Ehrlichkeit und Offenheit seinen Standpunkt dahin (dem Sinne nach) erläutert: Andere Staaten in Deutschland seien mit der Aufhebung des Sozialistengesetzes dieser staatsfeindlichen Partei gegenüber wehrlos geworden; das Großherzogtum aber sei in der glücklichen Lage, in seinen Landesgesetzen (nämlich in dem Polizeigesetz vom 7. Januar 1854) genügende Waffen zu besitzen, um auch ohne Ausnahmegesetz die Gefahr abwehren zu können — wenn nur die Polizeibehörden überall richtiges Verständnis besitzen für die "dringenden Gründe des öffentlichen Wohls", die dabei in Frage kommen. Und er hat unumwunden zugestanden, durch Instruktion der Bezirksdirektoren sowie durch Belehrung der Bürgermeister auf die Verbreitung dieses Verständnisses amtlich hingewirkt zu haben. Hiernach steht jetzt ganz authentisch fest:

Die Versammlungsverbote im Großherzogtum erfolgen, mangels jeder vernünftigen Befürchtung von Störung der äußeren Ordnung und Sicherheit, tatsächlich nur wegen der Gefahr, die nach der Meinung der oberen Verwaltungsbehörden aus der Propaganda für die Ideen und die Lehren der Sozialdemokratie dem "öffentlichen Wohl" drohen soll.

Neben dieser Feststellung habe ich aber in bezug auf das Tatsächliche in der jetzigen Verwaltungspraxis noch zwei besondere Punkte hervorzuheben.

Erstens. Auch bei der jetzigen Auslegung des Gesetzes vom 7. Januar 1851 liegt die Anwendung dieses Gesetzes ganz in der Hand der unteren Polizeibehörden, der Bürgermeister. Sie haben die Verbote zu erlassen oder nicht zu erlassen, nach eigenem pflichtmäßigem Urteil. Zwar können auch die Bezirksdirektoren, über den Kopf des Bürgermeisters hinweg ein Verbot aussprechen, sie können aber keinen Bürgermeister anhalten, es seinerseits zu tun, wenn er die gesetzlichen Voraussetzungen dafür nicht gegeben findet. Instanzenmäßig steht auch jetzt den oberen Behörden nur die Nachprüfung der Verbote im Falle einer Beschwerde zu. Das wird durch ganz konkludente Tatsachen, auch noch aus jüngster Zeit, erhärtet.

Zweitens. Auch nach den vorhin mitgeteilten Erklärungen des Verwaltungschefs in öffentlicher Landtagssitzung am 5. Dezember 1899 ist noch kein einziges Verbot ergangen,

das offen und ehrlich mit der sozialdemokratischen Tendenz der Versammlung begründet wäre. Ganz charakteristisch bleibt vielmehr für alle diese Verbote, daß sie, soweit sie nicht lediglich die typische Formel "dringende Gefahr etc." benutzen, zur Motivierung angebliche Tatsachen heranziehen, die geeignet sind, die Meinung zu erwecken oder wenigstens noch Spielraum zu lassen für die Meinung: daß von der Versammlung als solcher äußere Unordnung oder Gesetzwidrigkeit befürchtet werde. Fast regelmäßig kehrt einer von folgenden Gründen wieder: das Thema sei geeignet, aufreizend zu wirken — der Redner sei bekannt wegen "seiner aufreizenden Redeweise" — der Redner sei bekannt als gewerbsmäßiger Agitator. — Von dem Mangel an Aufrichtigkeit, der aus Motivierungen dieser Art spricht, rede ich gar nicht weiter. Konstatieren muß ich aber, daß dabei sogar mit der Wahrheit oft sehr unglimpflich umgegangen worden ist. Für mindestens drei Fälle unter denen, die mir selbst bekannt geworden sind, steht es ganz sicher fest, daß objektiv wahrheitswidrige Behauptungen amtlich verbreitet worden sind, wenn ich auch gern annehmen will, daß die betreffenden Beamten dabei in gutem Glauben waren, daß sie nur sich haben anlügen lassen. Mit dem Epitheton "bekannt wegen aufreizender Redeweise" sind nämlich — und zwar wiederholt — auch die beiden Reichstagsabgeordneten Kloß-Stuttgart und Molkenbuhr-Hamburg in unserem Land geziert worden, für die das gerade Gegenteil wahr ist: daß sie bekannt sind als besonders ruhige, besonnene, leidenschaftslose Redner. Und in einem Fall, in welchem vom Gemeindevorstand in Neustadt der "gewerbsmäßige" Agitator ausgespielt wurde, weiß ich zufällig ganz genau, daß der Betroffene nicht gewerbsmäßiger Agitator, sondern gewerbsmäßiger Maschinenschlosser ist, und gewerbsmäßig auch nur Maschinenschlosser - ein Mann, der die vertragsmäßigen Obliegenheiten in seinem Arbeitsverhältnis seit Jahren tadellos erfüllt und in der Lage ist, zu beweisen, daß er seine rednerische Tätigkeit immer — genau wie ich! — nur "zum Vergnügen", nicht gegen Entgelt, betreibt.

In Ansehung, daß es Beleidigung bleibt, anständigen Leuten in der einen oder der andern Art einen Makel anzuheften, selbst wenn die Betroffenen Sozialdemokraten sind, ist also auch die Immunität gegen § 186 des Strafgesetzbuchs, die das Aktenpapier gewährt, mehrfach mißbraucht worden. — Indes ist derartige unter dem Gesichtspunkt meiner heutigen Betrachtung nur nebensächlich. Wenn mein Programm mit sich brachte, daß ich von den demoralisierenden Wirkungen und von der Schädigung des Ansehens unseres Beamtenstandes reden mußte, die das Hereinziehen der Verwaltungsorgane in den Dienst der ketzerrichterlichen Anschauungen der herrschenden Partei zur Folge haben muß — dann hätte ich noch ganz anderes zu sagen!

Ich gehe nunmehr dazu über, die hier nach Seite des Tatsächlichen gekennzeichnete Praxis der Versammlungsverbote zu vergleichen mit den Vorschriften der Gesetze, auf die sie sich stützt — und komme damit zum wichtigsten Teil meiner heutigen Aufgabe: darzulegen, wie diese Gesetze die politischen Rechte der Bürger unseres Landes bestimmt haben und welche Befugnisse sie den Polizeibehörden in Hinsicht auf jene Rechte einräumen.

Es existiert bei uns nur eine einzige gesetzeskräftige Vorschrift, die besonders auf die spezifisch politischen Angelegenheiten, Vereins- und Versammlungswesen, Bezug hat. Sie betrifft ausschließlich die politischen Versammlungen und ist enthalten in zwei Ministerialverordnungen, vom 15. Juli 1874 und vom 21. April 1875. Über das Vereinswesen besteht von gesetzlichen Bestimmungen bei uns überhaupt nichts, nachdem eine Verordnung, die im Jahre 1856 im Sinne eines Beschlusses des seligen Bundestags erlassen wurde, im Jahr 1868 auf Andrängen des Landtags wieder außer Kraft gesetzt worden ist. Die angezogene Ministerialverordnung von 1874/75 aber ist äußerst liberalen Geistes. Sie enthält eigentlich

nur Ordnungsvorschriften, und zwar von höchst verständiger Art, bringt aber gar keine sachliche Beschränkung des "Versammlungsrechts", dessen Freiheit schützen zu wollen sogar direkt in ihr ausgesprochen ist. Sie verlangt keine "Genehmigung" einer Versammlung, sondern lediglich "Anmeldung" derselben mindestens 12 Stunden vor ihrem Beginn, und zwar nur Anmeldung von Ort und Zeit, also von Lokal und Stunde des Beginnes, nicht auch Angabe des Verhandlungsthemas und des Redners.

Dieses letztere aber ist von besonderer rechtlicher Bedeutung. Denn wenn Bezeichnung von Thema und Redner gefordert würde, wäre das Tun in der Versammlung ganz außerordentlich beschränkt: jede Abschweifung vom angegebenen Gegenstand und jedes Auftreten eines anderen Redners würde sofort den Tatbestand einer nichtangemeldeten Versammlung begründen. Bei uns aber ist die Erfüllung aller gesetzlichen Vorschriften schon dann gesichert, wenn — wie es z. B. für die heutige Versammlung geschehen ist — die Anmeldung bewirkt wird durch eingeschriebenen Brief mit Rückschein — ohne Angabe von Thema und Redner. Wenn der Rückschein der Post das Datum des vorangehenden Tages trägt, ist er hinreichender Beweis dafür, daß die Anmeldung rechtzeitig bei den Akten der Behörde gewesen ist, allen Anforderungen der Verordnung also genügt war. Abgesehen von jenen Ordnungsvorschriften unterliegen demnach Vereine und Versammlungen, und alles Tun und Lassen in solchen, gegenwärtig keinen andern gesetzlichen Beschränkungen, als das Reichsstrafgesetzbuch insofern aufrichtet, als es Vereine und Versammlungen zu gesetzwidrigen, d. h. gesetzlich verbotenen Zwecken, und geheime Verbindungen, sowie Gesetzesverletzungen beim Reden usw. ausdrücklich unter Strafandrohung stellt.

Ich sehe unter dem Gesichtspunkt staatsbürgerlicher Freiheit in dem Nichtvorhandensein eines besonderen Vereins- und Versammlungsgesetzes einen fast idealen Zustand. Denn Gesetze bedeuten immer und überall nur Beschränkungen, keine Rechte — nämlich Beschränkungen des einzelnen zugunsten der Interessen der Gesamtheit, die der Staat repräsentiert. Ein "Recht" können sie nur ganz indirekt und negativerweise begründen, nachdem sie vorher Beschränkungen begründet haben - nämlich das Recht, daß die Beschränkung nicht weiter gehen dürfe, als das Gesetz bestimmt hat. Je weniger Gesetze also, desto mehr Freiheit! Das steht nun freilich in starkem Widerspruch zu Ansichten, die bei uns mehrfach — sogar in unserem Landtag — ausgesprochen worden sind: daß — von wegen der Polizei! — die Bürger dieses Landes ein "Recht", sich zu versammeln, bis jetzt überhaupt noch nicht haben, weil es noch kein "Gesetz" gibt, welches ihnen das erlaubte. Ans dieser spezifisch Weimarischen Theorie von den Rechten, die erst aus Gesetzen entstehen, habe ich indes nichts weiter zu entnehmen vermocht als die — vielleicht litterar-historisch verwertbare — Konjektur: ob nicht etwa diese im Jahr 1899 im Weimarischen Landtag verhandelte Theorie der Gegenstand sei, auf den Schiller mit dem Distichon in den Xenien:

Jahrelang schon bedien ich mich meiner Nase zum Riechen;  
Hab' ich denn wirklich an sie auch ein erweisliches Recht?

vorahnend hat anspielen wollen.

Nun hat allerdings, unbeschadet unseres gesetzlich fast ganz unbeschränkten Versammlungsrechts, auch die Polizei gewisse Befugnisse in bezug auf das tatsächliche SichVersammeln der Bürger weil die Polizei gewisse Befugnisse besitzt, und besitzen muß, in bezug auf alle Ereignisse und Vorkommnisse im Land, die — wie z. B. Überschwemmungen, Feuersbrünste, Herumlaufen bissiger Hunde u. Dgl. — obwohl sie das öffentliche Interesse erheblich berühren können, doch nicht gesetzlich geregelt sind. In der Tat ist es ganz in der Ordnung, daß der polizeilichen Kognition auch das Vorkommnis unterliege, welches gegeben

ist mit dem Sich-Versammeln einer größeren Anzahl von Personen an einem bestimmten Ort, die eine Rede anhören oder öffentliche Angelegenheiten diskutieren wollen. Denn auch derartige Vorkommnisse können just solche öffentliche Interessen berühren, die der Polizei zu wahren obliegt — wenn z. B. anzunehmen wäre, daß die betreffenden Personen Übles im Schild führen, oder Tumult, Aufruhr u. dgl. veranlassen könnten.

Die Frage aber; welche Befugnisse die Polizei in bezug auf Versammlungen habe. fällt bei uns gänzlich zusammen mit der Frage: welche Befugnisse sie überhaupt habe gegenüber allen Vorkommnissen und Handlungen, die nicht gesetzlich besonders geregelt sind. Denn das einzige Gesetz, welches in unserem Land die Befugnisse der Polizeibehörden bestimmt — das vorher schon erwähnte Gesetz vom 7. Januar 1854 — enthält keinerlei Sondervorschriften für den Fall von Versammlungen. Ihnen gegenüber haben demnach diese Behörden absolut keine andere Kompetenz, als ihnen auch in bezug auf alles übrige zusteht.

Damit gelange ich denn nunmehr zum Hauptpunkt meiner heutigen Aufgabe — zur Erörterung der Frage: welche allgemeinen Befugnisse legt das genannte Gesetz den Polizeibehörden bei, und welche nicht? Was ihnen nicht allgemein zusteht, steht ihnen auch nicht bei Versammlungen zu. Für die Behandlung der genannten Frage aber muß ich jetzt noch längere Zeit Ihre Geduld in Anspruch nehmen.

Wenn man den Text des Gesetzes, wie Sie ihn gedruckt vor sich haben, unschuldigen Gemütes ansieht, scheint er den übeln Ruf, in dem das Gesetz steht, gar nicht zu rechtfertigen. Da die "verfassungsmäßige Zuständigkeit" der Polizeibehörden, auf die gleich im Eingang des §1 Bezug genommen ist, doch jedenfalls gewisse Grenzen hat, so erscheint zunächst schon hierdurch vieles zum voraus als ausgeschlossen. Weiter aber knüpft auch das Gesetz jede Befugnis zu polizeilichen Geboten oder Verboten an die Voraussetzung, daß entweder die betreffende Handlung schon gesetzlich, geboten oder verboten sei, oder daß, wenn solches nicht der Fall, "dringende Gründe des öffentlichen Wohls" das Eingreifen rechtfertigen müssen. Damit ist doch gesagt, daß nur sehr wichtiger, besonders bedeutsamer Rücksichten wegen ein polizeiliches Eingreifen stattfinden darf. Und wenn nun auch sofort einleuchtet, daß dieser Begriff der "dringenden Gründe" äußerst dehnbar und sehr weiter Auslegung fähig ist, so scheint doch ein Schutz gegen allzu große Willkür schon darin gegeben, daß in §2 auch die Justizbehörden sich hingewiesen sehen auf "unter den in §1 bezeichneten Voraussetzungen erlassene [...] Verfügungen", also unabhängig von der Verwaltung das Zutreffen dieser Voraussetzungen nachprüfen können.

Ja, unschuldiges Gemüt! — hat man mir gesagt — das wäre alles sehr schön, wenn nicht in §2 "die Frage über die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit" des polizeilichen Eingreifens der Kognition der Gerichte ausdrücklich entzogen wäre. Da diese Frage sich vollkommen deckt — sagte man mir — mit der Frage des Vorliegens "dringender Gründe des öffentlichen Wohls", so ist mit dem Ausschließen der ersteren dem Richter auch jede Nachprüfung der Voraussetzungen des §2 völlig entzogen. Es hat also lediglich die Verwaltungsbehörde zu bestimmen, was jeweils zu den Voraussetzungen der polizeilichen Gebote und Verbote gehören soll, und daran ist dann der Richter immer gebunden. Dieses Gesetz ermächtigt also die Polizei, alles zu gebieten, was nicht durch ein anderes Gesetz verboten ist, und alles zu verbieten, was nicht durch ein anderes geboten, oder wenigstens ausdrücklich erlaubt ist; es begründet für unser Land förmliche Polizei-Allmacht! Angesichts dessen ist es nun ganz gleichgültig, daß §1 auf die "verfassungsmäßige Zuständigkeit" der Polizeibehörden hinweist. Diese Zuständigkeit ist eben durch dieses Gesetz ins Ungemessene erweitert worden.

Wenn dem so wäre — wie es allerdings zu sein scheint — so wäre allerdings jeder Versuch,



irgend eine Maßregel der Verwaltung anzufechten, wenn sie den Wünschen der obersten Verwaltungsinstanz entspricht, gänzlich hoffnungslos. Die Bürger dieses Landes hätten dann, theoretisch das denkbar beste Recht, praktisch aber wären sie dabei, der Polizeigewalt gegenüber rechtlos.

Aber gerade diese Behauptung: daß durch das Gesetz die Zuständigkeit der Polizei ins Ungemessene erweitert sei, hat mich stutzig gemacht, als ich daran ging, seinen Text mir genau anzusehen und seinen inneren Aufbau mir klar zu machen. Ist doch in der ersten Zeile des §1 auf die "verfassungsmäßige Zuständigkeit" der Polizeibehörden als auf etwas Gegebenes, unabhängig von dem Gesetz schon Bestehendes Bezug genommen. Wäre das nun nicht der ärgste Widersinn, wenn diese Zuständigkeit erst durch eine nachfolgende Bestimmung des Gesetzes selbst begründet werden sollte. Und wäre es nicht, logisch, die reine Gaukelei, im §2 die Verpflichtung der Gerichte zur Anerkennung polizeilicher Verfügungen ausdrücklich an die Bedingung zu knüpfen, daß diese Verfügungen "unter den im §1 bezeichneten Voraussetzungen erlassen" seien, durch das nachfolgende Ausschließen aber einer Prüfung der "Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit" jede Prüfung des Erfülltseins obiger Bedingung unmöglich zu machen? Sollten, so fragte ich mich, die reaktionären Herren, die dieses Polizeigesetz gemacht haben, wirklich so große Schwachköpfe gewesen sein, daß sie bei ihrem Tun nicht einmal mit der Logik auf anständige Art sich abzufinden wußten? Weiter aber sagte ich mir: wenn wirklich die Absicht gewesen ist, durch §1, Ziffer 2 des Gesetzes der Polizei alles zu erlauben, was nicht durch besondere Gesetze verboten ist, warum hat man dann den Begriff "Gründe des öffentlichen Wohls" durch das hinzugefügte Attribut "dringende" wieder eingeengt? Wäre es dann nicht klüger gewesen, nur von "Gründen des öffentlichen Wohls" schlechthin zu reden, statt diese Gründe noch unter ein Sondermerkmal zu stellen? Wenn schon dieses Merkmal, wie man jetzt annimmt, dem subjektiven Ermessen der Behörden unbeschränkten Spielraum läßt, so ist es doch immerhin geeignet, jeden gewissenhaften Beamten fortwährend vor Skrupel zu stellen - wegen der Frage, ob im gegebenen Fall seine "Gründe" wirklich so wichtig, so triftig seien, daß sie mit Fug als "dringende" gelten müßten.

Diese Erwägungen brachten mich auf den Gedanken: sollte vielleicht die jetzt verbreitete Annahme über die Bedeutung des Wortes "dringende" im §1, Ziffer 2 irrtümlich sein? Sollte vielleicht gar dieses Wort die Determination einer besonderen Art von "Gründen" durch ein Merkmal geben wollen, das unabhängig von der "Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit einer Strafandrohung" bestehen oder nicht bestehen kann? Dann wäre auf einmal vom Standpunkt der Logik nichts mehr gegen den Aufbau des Gesetzes einzuwenden; seine Auslegung aber käme unter gänzlich andere Gesichtspunkte, als bisher dafür gegolten haben! Und nun besann ich mich darauf, daß ja das Wort "dringend", als Adjektiv gebraucht, ursprünglich eine rein zeitliche Bedeutung hat und etwas bezeichnet, was sofortige Beachtung verlangt oder sofort zu geschehen hat, im Gegensatz zu dem, was, wie wichtig es auch sonst sein mag, doch "gute Weile" hat — also nur das "dringlich" in bezug auf die Zeit. Erst die allmähliche Verschiebung des Sprachgebrauchs im Sinne fortschreitenden Verwischens der feineren Unterschiede hat es mit sich gebracht, daß man jenes Wort jetzt auch gebrauchen darf, und sogar mit Vorliebe gebraucht, für "sehr wichtig", "bedeutsam" usw. in rein sachlichem Sinn, also ohne, jede Beziehung auf die Zeit. Ich glaubte mich aber zu erinnern, daß in meiner Schulzeit — also just in den Jahren, als das Gesetz entstand — ich das Wort noch nicht in der letzteren Bedeutung in einem Aufsatz hätte gebrauchen dürfen, ohne einen roten Strich oder wenigstens ein Fragezeichen des Lehrers zu riskieren. So war also für mich die Frage gegeben: haben nicht Regierung und Landtag bei Verabschiedung dieses Gesetzes — Ende 1853 — im §1 Ziffer 2 desselben "dringliche" Gründe des öffentlichen Wohls d. h. solche besondere Gründe gemeint, die sofortige Berücksichtigung, sofortiges Handeln gerade der

Polizeibehörden "erheischen"?

Um hierüber sichere Auskunft zu erhalten — und zunächst auch nur zu diesem Zweck — habe ich kürzlich die Landtagsverhandlungen des Jahres 1853 mir geliehen und bin daran gegangen, in diesen alten vergilbten Quartbänden von zusammen beiläufig 3000 eng gedruckten Seiten — "Schriftenwechsel" und Protokolle zusammengenommen — die an nicht weniger als neun verschiedenen Stellen zerstreuten Verhandlungen über unser Polizeigesetz vollständig zusammenzusuchen und aufmerksam zu lesen.

Und nun will ich Ihnen in möglichst gedrängter Übersicht die merkwürdigen Entdeckungen vortragen, die ich bei diesem Studium gemacht habe, und die mir die Unterlage für die vorher schon ausgesprochenen, allen bisherigen Ansichten widerstreitenden Behauptungen über unsere gegenwärtige Rechtslage gegeben haben. Ich habe hierbei drei Punkte speziell zu erörtern:

erstens - die Bedeutung der Worte "innerhalb ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit" im Eingang des §1;

zweitens - die Auslegung der "dringenden Gründe etc." in §1, Ziffer 2;

drittens - die Tragweite der Worte "unter den in §1 bezeichneten Voraussetzungen erlassenen [...] Verfügungen" im Eingang des §2.

Mit vollster Sicherheit ergibt sich aus diesen Landtagsverhandlungen in bezug auf den ersten Punkt die Feststellung: Die in der ersten Zeile des §1 angezogene "verfassungsmäßige Zuständigkeit" der Polizeibehörden besagt in der Tat, wie die Logik es verlangt, die Zuständigkeit, die damals schon, unabhängig von dem neuen Gesetz, gegeben war. Die Zuständigkeit dieser Behörden reicht heute keinen Deut weiter, als sie im Jahre 1853 reichte; und sie haben sogar, kraft dieses Gesetzes, heute keine Befugnis, die sie nicht auch schon im Jahre 1853, sachlich unbeanstandet, ausüben durften. Denn Regierung und Landtag sind darüber vollständig einig, daß der Zweck des neu zu erlassenden Gesetzes lediglich der sei: diejenigen Befugnisse der Polizeibehörden, die diese bis dahin, ohne Widerspruch im Sachlichen, ausgeübt hatten, bis zum Erlaß eines vollständigen "Polizeistrafgesetzes" durch eine gesetzliche Deklaration einstweilen zu sanktionieren, um Zweifel formaljuristischer Art zu beseitigen. die das Appellationsgericht in Eisenach in bezug auf gewisse Maßnahmen der Verwaltung (die keine Beziehung auf politische Angelegenheiten erkennen lassen) damals erhoben hatte. Das Gesetz soll also überhaupt nur "Deklaration" eines damals schon bestehenden und im Sachlichen nicht strittigen Rechtszustandes sein

Nun zum zweiten Punkt! Durch alle Verhandlungen über das zu erlassende Gesetz — Motive zur Regierungsvorlage, Ausschußberichte und Debatten — zieht sich als roter Faden deutlich die zwiefache Fragestellung:

Erstens - wie lassen sich die den Polizeibehörden verfassungsmäßig zustehenden Befugnisse so "deklarieren", daß einerseits diese Behörden die Aufgabe der Polizei erfüllen können - die Bürger zu schützen in Person und Eigentum Ordnung und Sicherheit im Lande zu halten, Verletzungen der Gesetze vorbeugend zu verhindern - und daß Verletzungen andererseits den Grundsätzen des Rechtsstaates, die deutliche Scheidung von Gesetzgebung und Verwaltung fordern, nichts vergeben wird?

Zweitens — wie lassen sich die Befugnisse dieser Behörden im Gesetz so "deklarieren", daß

alle Bürgermeister in Stadt und Land sie auf Grund eigenen Urteils richtig anwenden können, ohne daß bei ihnen besondere Gesetzeskenntnis, juristische Schulung oder sonst höhere Bildung voraussetzen wäre? Unter dem Gesichtspunkt der ersteren Frage sind Regierung und Landtag vollkommen einig in dem Gedanken: Handlungen zu gebieten oder zu verbieten, die noch durch kein Gesetz geboten oder verboten sind, ist ein Akt der Gesetzgebung. Indem man den Polizeibehörden, den Bürgermeistern, eine solche Befugnis einräumt, macht man sie tatsächlich zu "kleinen Gesetzgebern" — und das ist grundsätzlich der Idee des Verfassungsstaates, des Rechtsstaates zuwider. Es ist praktisch nicht zu vermeiden, weil die Gesetze nicht alles zum voraus regeln können — weil fortwährend Umstände und Ereignisse eintreten, die nicht vorauszusehen sind, denen gegenüber aber das öffentliche Wohl sofortiges Eingreifen nötig macht. Und hierauf müssen im Verfassungsstaat die "gesetzgeberischen" Funktionen der Verwaltungsbehörden beschränkt bleiben.

Diesem Gedankengang entsprechend zieht sich nun durch alle Verhandlungen hindurch die Berufung auf die "dringenden Fälle" - wobei darauf exemplifiziert wird: daß Wassernot in irgend einem Teil des Landes eintritt, zu deren Bekämpfung doch nicht erst der Landtag einberufen werden könne — daß ein Brand ausbricht — daß ein toller Hund im Ort herumläuft u. dergl.; und nicht ein einziger "Fall" kommt zur Sprache, bei dem es sich um etwas anderes handeln könnte, als um sofortiges Eingreifen wegen direkter, gegenwärtiger Gefahr für das öffentliche Wohl aus dem einzelnen in Betracht stehenden Ereignis. Weder hat die Regierung dem Landtag zumuten wollen, seine verfassungsmäßige Mitwirkung bei Erlaß neuer "Gebote" und "Verbote" zu Gunsten der Verwaltungsbehörden einzuschränken, noch hat der Landtag selbst die leiseste Neigung bekundet, auf seine Mitwirkung bei gesetzgeberischen Akten auch da zu verzichten, wo diese vernünftigerweise möglich wäre.

Also: die Gesetzgebung des Großherzogtums ermächtigt in §1 Ziffer 2 die Polizeibehörden zu Geboten und Verboten lediglich für den Fall, daß dringliche Gründe des öffentlichen Wohls sofortiges Handeln dieser Polizeibehörden erheischen; sie gibt der Polizei diese Ermächtigung nicht, soweit es sich um andere "Gründe des öffentlichen Wohls" handelt, deren Wahrung durch die zur Gesetzgebung berufenen Faktoren möglich ist.

Unter dem Gesichtspunkt der vorhin an zweiter Stelle benannten Frage bestand gleichfalls Einigkeit zwischen Regierung und Landtag in bezug auf folgende Punkte.

Die Anwendung der Befugnisse, die das zu erlassende Gesetz deklarieren soll, liegt in erster Reihe ganz in der Hand der unteren Verwaltungsbehörden, der Bürgermeister in Stadt und Land; sie sind berufen, das Gesetz selbständig, nach eigenem Urteil anzuwenden, die oberen Verwaltungsbehörden haben instanzenmäßig nur die Nachprüfung und eventuelle Korrektur im Fall erhobener Beschwerde. Diese Bürgermeister (anderwärts auf dem Land auch Ortsvorsteher, Schulzen etc. genannt) sind nun zum weitaus größeren Teil sehr einfache Leute, meist ohne alle juristische Schulung und ohne Verständnis für Dinge, die abseits liegen von ihrem gewöhnlichen Interessenkreis. Deshalb muß — und das hat namentlich der Landtag besonders betont — die gesetzliche Deklaration der Befugnisse der Polizeibehörden so einfach sein, daß jedermann mit etwas gesundem Menschenverstand diese Befugnisse sozusagen "aus dem Handgelenk" richtig anwenden kann. Wenn Umfang und Grenzen derselben nur auf Grund von besonderen Kenntnissen Oder von schwierigen Urteilen zu ermessen wären, dann - so wurde im Landtag gesagt - werden die Bürgermeister aus Furcht, nicht das richtige zu tun, gar nichts tun!

Dieser Standpunkt des Landtags, dem die Regierung keineswegs entgegengetreten ist, wird ganz evident durch die Tatsache: daß die Regierungsvorlage für das Gesetz vom Landtag

abgelehnt wurde, weil sie eine Definition der "Polizeivergehen" unter Bezugnahme auf das Strafgesetz geben wollte. Das fand man schon zu viel für die Bürgermeister! Der Landtag hat deshalb - und zwar unter Zustimmung der Regierung — ein Amendement des Abgeordneten Müller-Neustadt angenommen, demzufolge nur zwei Paragraphen der ursprünglichen Vorlage, der Hauptsache nach unverändert, in das Gesetz gekommen sind, alles übrige aber unterdrückt wurde.

Hieraus aber folgt nun, daß alles was im Gesetz steht, bewußt und absichtlich auf das Verständnis und die Fassungskraft der unteren Polizeibehörden berechnet ist. Also sind auch die "Gründe des öffentlichen Wohls", derentwegen Verbote und Gebote erlassen werden dürfen, überhaupt nur solche "Gründe des öffentlichen Wohls", die jeder Bürgermeister im Land selbständig zu erkennen und zu beurteilen vermag - unter Ausschluß aller Gründe und Rücksichten höherer Staatsweisheit, die, wie wichtig und selbst wie "dringend" die oberen Behörden sie befinden mochten, außerhalb des Gesichtskreises der Bürgermeister liegen. Und das gilt auch für die Befugnisse der oberen Behörden selbst. Denn das Gesetz erlaubt ihnen kein Tütelchen mehr als es allen Polizeibehörden erlaubt. Also kann selbst die oberste Staatsbehörde auf Grund dieses Gesetzes Gebote und Verbote nur unter denselben Voraussetzungen erlassen, unter denen auch der letzte Dorfbürgermeister sie erlassen dürfte.

Aus allem, was ich hier über die Entstehungsgeschichte unseres Polizeigesetzes Ihnen dargelegt habe, ergibt sich mit voller Sicherheit, daß dieses vielbescholtene Gesetz, weit davon entfernt, den Polizeibehörden alles zu erlauben, ganz im Gegenteil nach dem übereinstimmenden Willen der gesetzgebenden Faktoren ihre Befugnisse in bezug auf Gebote und Verbote ganz außerordentlich eng umgrenzt. Soweit es sich nicht lediglich darum handelt, gemäß §1, Ziffer 1 Gebote und Verbote, die schon kraft Gesetz bestehen, durch Androhung von Zwangsmaßnahmen wirksam zu machen — soweit vielmehr, gemäß §1, Ziffer 2, Erlaß eigener Gebote und Verbote, also die subsidiäre Ausübung gesetzgeberischer Funktionen aus "Gründen des öffentlichen Wohls" in Frage kommt, müssen zwei Voraussetzungen zusammentreffen, damit überhaupt die Polizeibehörden zum Eingreifen befugt werden:

erstens, die "Gründe" müssen, der Art nach, Bürgermeister-Gründe d. h. aus dem Gesichtskreis und dem Verständnis der Bürgermeister hergenommen sein;

zweitens, sie müssen dringlich sein in bezug auf die Zeit, d. h. sie müssen rechtfertigen, daß die Polizei und nicht der ordentliche Gesetzgeber ein Gebot oder Verbot erlasse.

Jede Verfügung einer Polizeibehörde aus §1, Ziffer 2 des Gesetzes, die nicht diesen beiden Voraussetzungen entspricht, ist also gesetzwidrig.

Mit bezug auf den dritten Punkt endlich habe ich in den alten Quartbänden, die über die Entstehung des Gesetzes berichten, eine sehr deutliche Aufklärung über die Frage gefunden: inwieweit Regierung und Landtag die Maßnahmen der Polizeibehörden der richterlichen Nachprüfung haben entziehen wollen, und inwieweit nicht. Und zwar hat sie mir ergeben, daß nach dem übereinstimmenden Willen der gesetzgebenden Faktoren lediglich die Frage der Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der "Strafandrohung", d. h. der einzelnen Zwangsmaßregel, den Gerichten entzogen, alles übrige aber kraft der im Eingang des §2 eingefügten Worte: "unter den in §1 bezeichneten Voraussetzungen erlassenen" der richterlichen Nachprüfung ausdrücklich hat vorbehalten bleiben sollen — und daß daraufhin die Gerichte befugt, also auch verpflichtet sind, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob das polizeiliche Gebot oder Verbot als solches, d. h. abgesehen von den Zwangsmitteln, den

gesetzlichen Voraussetzungen entspricht oder nicht.

Diese Bedeutung der soeben angezogenen Worte im Eingang des §2 wird aber bezeugt durch einen sehr charakteristischen Vorgang.

Die Regierungsvorlage enthält in ihrem § 6 einen Satz, der, gemäß den Erklärungen der "Motive", direkt besagt: die Gerichte sind befugt zu prüfen, ob eine polizeiliche Verfügung den Voraussetzungen des Gesetzes (die jetzt der §1 angibt) entspricht oder nicht; nur sollen sie (nachfolgender Satz des § 6) nicht prüfen, ob die Verfügung auch notwendig oder zweckmäßig war, wenn sie als gesetzmäßig zu befinden ist. Der Gegenentwurf des Abg. Müller enthält den ersten Satz nicht, sondern nur in §1 die Bezugnahme auf die "verfassungsmäßige Zuständigkeit" und im Eingang des §2 die Einfügung: "unter den in §1 bezeichneten Voraussetzungen erlassenen" — als Kennzeichen der Verfügungen, denen "gemäß" die Gerichte erkennen sollen.

Wie aus den Reden des Abg. Müller in der ersten Debatte über das Gesetz hervorgeht, hat er ursprünglich gemeint und, wie es scheint, auch gewünscht — wenigstens ist er dahin verstanden worden — durch seine Fassung die Zuständigkeit der Gerichte enger begrenzt zu haben, als es in der Regierungsvorlage geschehen war; wobei übrigens seiner ehrlichen Versicherung wohl zu glauben ist, daß er dabei lediglich Zweckmäßigkeitsgründe im Auge hatte und auch wirklich der Überzeugung war, in der "verfassungsmäßigen Verantwortung" der obersten Verwaltungsinstanz, auf die er immer wieder hinweist, sei schon genügender Schutz gegen willkürliche Ausdehnung der Polizeimacht gegeben. Schon die Debatten zeigen aber, daß Müller mit seinem Wunsch (wenn er ihn wirklich hatte) allein stand; und der Landtags-Ausschuß hat dann in seinem Bericht über den Müllerschen Gegenantrag einstimmig empfohlen, letztern nur anzunehmen mit einem Zusatz, der dem erwähnten ersten Satz in §6 der Regierungsvorlage wörtlich entspricht. In der Verhandlung über den Ausschlußbericht erklärte aber der Abg. Müller, er habe "sich mit dem Referenten des Ausschusses überzeugt" — d. h. er habe sich überzeugt und auch den Referenten — daß die in §2, seines Antrags stehenden Worte: "unter den in §1 bezeichneten Voraussetzungen erlassenen" schon dasselbe besagten, was der beantragte Zusatz ausdrücken solle, und daß demnach dieser Zusatz überflüssig sei. Und auf diese Erklärung hin hat dann der Landtag ohne weitere Diskussion den Müllerschen Entwurf ohne den Zusatz angenommen.

Hiernach steht fest, daß auch das jetzt vorliegende Gesetz dem Richter genau dieselben Befugnisse einräumt, die er nach der Regierungsvorlage haben sollte:

alle polizeilichen Verfügungen zu prüfen auf ihre Gesetzmäßigkeit (nach §1, Ziffer 1 oder Ziffer 2 des Gesetzes) - nur nicht außerdem noch auf ihre Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit.

Als sicher sehe ich hiernach an, daß Regierung und Landtag das Verhältnis der Polizeibehörden zu den Gerichten in bezug auf die Materien dieses Gesetzes nach folgenden Grundsätzen haben regeln wollen:

Im Rechtsstaat setzt jeder von den Polizeibehörden durch Strafandrohung oder dgl. geübte Zwang das Bestehen eines rechtmäßigen Gebotes oder Verbotes in bezug auf die betreffende Handlung voraus. Insoweit diese Voraussetzung erfüllt ist, erfolgt die Ausübung des Zwanges (die "Strafandrohung") immer kraft des verfassungsmäßigen Auftrags der Verwaltung, für die Durchführung der Gesetze zu sorgen. Die Frage der Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der Zwangsmaßregeln kann daher gänzlich der Instanzenmäßig geordneten Beurteilung der

Verwaltungsbehörden anheimgestellt werden. Ob aber jene Voraussetzung erfüllt ist oder nicht, ist eine Frage ganz für sich, durchaus verschieden von der Frage: ob, wenn sie erfüllt ist, das polizeiliche Eingreifen auch notwendig oder zweckmäßig war. Sie ist nun erfüllt, erstens, wenn die Gesetzgebung selbst die betreffende Handlung schon geboten oder verboten, aber *lex imperfecta* gelassen hat, die gemäß §1, Ziffer 1 des Gesetzes von den Polizeibehörden nur ergänzt wird; zweitens, wenn in bezug auf Handlungen, die der ordentliche Gesetzgeber (Regierung und Landtag) nicht geboten oder verboten hat, die besonderen Voraussetzungen zutreffen, auf welche hin nach §1 Ziffer 2 dieser ordentliche "große" Gesetzgeber den "kleinen" Gesetzgeber (den Bürgermeister) ausdrücklich legitimiert hat, der "dringenden Fälle" wegen, eigene gesetzgeberische Funktionen durch Verfügungen, Verbote usw., sozusagen stellvertretend auszuüben. Ob nun die Vorbedingung von polizeilichen Zwangsmaßregeln, ein rechtmäßiges Gebot oder Verbot, in der einen oder in der anderen Art erfüllt ist — darüber hat im Zweifel nicht die Verwaltung, sondern der Richter zu befinden. Und so sicher es ist, daß gegenüber einer auf §1, Ziffer 1 gegründeten polizeilichen Strafandrohung die Gerichte zu prüfen haben, ob das behauptete gesetzliche Verbot oder Gebot wirklich vorliegt, so sicher ist es auch, daß sie gegenüber den Strafandrohungen aus §1, Ziffer 2 prüfen müssen, ob die in der Strafandrohung einbegriffene eigene Verfügung der Polizeibehörde den Bedingungen entspricht, unter denen der "große" Gesetzgeber den "kleinen" zu solchen eigenen Verfügungen ermächtigt hat.

Die beiden Begriffe: "Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer polizeilichen Strafandrohung" einerseits, und "Rechtmäßigkeit der ihr zu Grunde liegenden Verfügung" — nämlich: daß diese "unter den in §1 bezeichneten Voraussetzungen erlassen" ist, andererseits, umfassen also völlig auseinanderfallende Begriffssphären. Das Ausschließen der ersteren von der richterlichen Kognition bedeutet also nicht zugleich Ausschließen der letzteren, wie man bisher geglaubt hat. Die Gerichte haben vielmehr, gemäß dem Gesetz vom 7. Januar 1854 das Recht und die Pflicht zur Nachprüfung jeder auf Grund desselben ergangenen Verfügung in Hinsicht auf ihre Begründung aus §1, Ziffer 1 oder Ziffer 2 und zwar im vollen Umfang ihrer allgemeinen Befugnis zur Auslegung der Gesetze.

Ich glaube Ihnen hiermit schon alle Unterlagen zur Prüfung meiner im Eingang ausgesprochenen Behauptung über unsere guten Gesetze, unsere gute Rechtslage gegeben zu haben und meine, daß mir jetzt nur noch übrig bleibt, aus dem Gesagten die Folgerungen zu ziehen in bezug auf die aktuelle Frage, die uns heute beschäftigt, die tatsächliche Beschränkung der Versammlungsfreiheit im Großherzogtum. Ehe ich dazu übergehe, müssen Sie mir indes noch gestatten, in aller Kürze den allgemeinen Eindruck Ihnen zu schildern, den das Studium jener fast 50 Jahre zurückliegenden Landtagsverhandlungen mir erweckt hat; denn er ist ganz besonders geeignet Licht zu werfen auf die Absichten und Bestrebungen der damaligen Gesetzgeber unseres Staates.

An die verstaubten alten Quartbände, von denen Sie einen hier sehen, bin ich zuerst herangegangen mit entschiedener Mißempfindung. Gemäß dem allgemein verbreiteten Vorurteil habe ich kaum zu hoffen gewagt, etwas für mich Erfreuliches darin zu finden. Weil ich aber annehmen durfte, es würden die dem Gesetz nachgesagten ganz reaktionären Tendenzen nicht ohne den schärfsten Widerspruch der im damaligen Landtag noch vorhandenen Vertreter liberaler Anschauungen die Oberhand erlangt haben, so sagte ich mir obendrein: das wird eine schöne Katzbalgerei sein, über die du den Bericht zu lesen hast!

Aber nichts von alle dem!

Was zu allererst in die Augen springt: diese ganzen Verhandlungen, die schriftlichen wie die

Debatten, stehen auf einem bemerkenswert hohen Niveau - auf unvergleichlich viel höherem Niveau als die politischen Verhandlungen in unserem Landtag während der letzten Jahre.

Angenehm berührt die Urbanität, mit der die Vertreter gegnerischer Standpunkte unter einander sich behandeln — und die Urbanität mit der die Vertreter der Opposition auch vom Regierungstisch behandelt werden.

Geradezu wohltuend aber wirkt es, zu sehen, wie der Geist des Verfassungsstaates, des Rechtsstaates, alle diese Verhandlungen durchdringt -- wie in einer Zeit, da fast überall in Deutschland eine ungezügelter Reaktion schon zur Herrschaft gelangt war, im "Fürstenhaus" zu Weimar Regierung und Abgeordnete darüber diskutieren: wie man der Polizei die ihr unentbehrliche Macht sichern könne, ohne der Idee des Verfassungsstaates etwas zu vergeben - ohne einen Rückschritt nach dem Polizeistaat hin befürchten zu müssen.

Und wer waren die Männer, die damals an der gesetzgeberischen Tätigkeit in unserem Land teil nahmen, Auf seiten der Regierung waren es, außer dem noch übrig gebliebenen "Märzminister" Wydenburgk, Watzdorf und Thon, und — als Regierungsvertreter meist tätig — Stichling, der spätere Staatsminister; also Männer, denen unser Land viel zu verdanken hat, deren Andenken auch überall im Land hoch in Ehren steht. Auf seiten des Landtages aber sind es vorwiegend Konservative, die in den Verhandlungen hervortreten; die meisten von ihnen der älteren Generation unter uns gleichfalls noch in Person bekannt. Und alle Hochachtung vor diesen Konservativen, die das Gegenteil sind von Rückschritten! Unter ihnen tritt besonders hervor der Abg. Müller-Neustadt, der Vater des Gesetzes in der jetzt vorliegenden Fassung - ein sehr konservativer Herr, und ein ehrlicher, rückgratfester Mann. Weil er Müller hieß, und Hugo, und Bezirksdirektor im V. Verwaltungsbezirk war, hat man ihn Hugo V. genannt, unter welchem Namen er in einem Teil des Großherzogtums eine ganz volkstümliche Gestalt gewesen ist. Er würde sich im Grabe umdrehen, wenn er erfahren könnte, welchem Gebrauch sein Gesetz zuletzt hat dienen müssen!

Der Kontrast zwischen den damaligen Verhandlungen unseres Landtages und dem, was zu gleicher Zeit unter der rückläufigen Strömung der fünfziger Jahre anderwärts in Deutschland vor sich gegangen ist, hat mich zuerst geradezu befremdet. Dann aber besann ich mich, daß ja diese Verhandlungen stattfanden ganz kurze Zeit nach dem Regierungsantritt unseres allverehrten Großherzogs Carl Alexander, und daß dieses Gesetz das erste politische Gesetz gewesen ist, welches unter seinem Namen erlassen wurde. Und zufällig bemerkte ich auch in demselben Band der Landtagsverhandlungen, der die betreffenden Protokolle enthält, ein Aktenstück, das direkt auf den Regierungsantritt Bezug hat. Es gibt die "Versicherung" wieder, die der Großherzog — an Stelle eines Vefassungseides — damals persönlich zu Händen des Landtagspräsidenten v. Schwendler dem Landtag übergeben hat, sowie darauf folgend den "Huldigungseid", durch den die Landtagsabgeordneten für sich und für die von ihnen Vertretenen feierlich geloben, dem Großherzog treu und redlich zu dienen und in allem das "Beste des Landes" wahrnehmen zu wollen. Gestatten Sie mir, daß ich jene landesherrliche "Versicherung" in ihrem Wortlaut aus diesem alten Quartband Ihnen vorlese! Sie lautet:

Carl Alexander,

von Gottes Gnaden Großherzog von Sachsen etc. "Wir erklären hiermit bei fürstlichen Worten und Ehren, daß Wir die Verfassung, welche Unser in Gott ruhender Herr Großvater und Vorfahr in der Regierung, der Großherzog Carl August, Königliche Hoheit, "eingedenk der Vorschrift und des Sinnes des deutschen Bundesvertrags" dem Großherzogthume durch

das Grundgesetz vom 5. Mai 1816 erneuert, bestätigt und gesichert, und welche Unser nun ebenfalls in Gott ruhender Herr Vater und Vorfahr in der Regierung, der Großherzog Carl Friedrich, Königliche Hoheit, mit gleicher ausdrücklicher Beziehung auf den deutschen Bundesvertrag treulich gewahrt und durch das revidirte Grundgesetz vom 15. Oktober 1850 fortgebildet hat, wie genannte Unsere Vorfahren, ihrem ganzen Inhalte nach, auch während Unserer Regierung genau beobachten, aufrecht erhalten und beschützen wollen.

Deß zu Urkund haben Wir, gemäß der Bestimmung im § 67 des revidirten Grundgesetzes vom 15. Oktober 1850 über die Verfassung des Großherzogthums vom 5. Mai 1816, vorstellende landesfürstliche Versicherung höchsteigenhändig vollzogen und mit Unserem Großherzoglichen Staatssiegel bedrucken lassen, auch angeordnet, daß dieselbe im Archive des getreuen Landtags niedergelegt und durch den Druck öffentlich bekannt gemacht werde.

Weimar, am 28. August 1853. Carl Alexander.

Aus all diesem wurde mir mehr und mehr einleuchtend, daß Regierung und Landtag damals unter besonderen, sozusagen ethischen Beweggründen und Antrieben gestanden haben. Regierung und Abgeordnete waren sich noch völlig bewußt, daß zum "Besten des Landes", das zu wahren sie gelobt hatten, auch das ideale Gut gehört, das dieses Land gewonnen hat in dem Ruhm, die Wiege des Verfassungsstaates in Deutschland gewesen zu sein; und zu ihrem Gelöbniß, dem Großherzog treu und redlich zu dienen, rechneten sie auch die Verpflichtung, darauf hinzuwirken, daß in Bezug auf ihn, und auf seine Regierung, dereinst gesagt werden müsse: er habe ebenfalls das ehrenvolle Erbe seines Großvaters "treulich gewahrt", die Verfassung des Landes "genau beobachtet", "aufrecht erhalten" und "beschützt". Unter der Wirkung dieses Gedankens habe ich mich gefragt, ob ich nicht meine heutige Rede direkt kennzeichnen solle als einen pietätvollen Rückblick auf die gesetzgeberische Tätigkeit in unserem Land in der Zeit vor einem halben Jahrhundert — und ob ich deshalb für mein Thema, statt des herbe klingenden Titels "rechtswidrige Beschränkung etc." nicht lieber einen recht freundlichen wählen solle, z. B. "Als der Großvater die Großmutter nahm" <sup>1</sup> -- wobei ich zugleich den Beweis erbracht hätte, daß man just in unserem Land hochpolitische Themata unter so stimmungsvollen Titel mit Fug und Recht behandeln könne. Indes bin ich davon zurückgekommen, weil es nicht angemessen gewesen wäre, den Schein zu erwecken, als ob meine Rede nur Schalmeienklang sein werde. Dafür aber habe ich mir nun vorgenommen, die gesamten Landtagsverhandlungen, die das Gesetz vom 7. Januar 1854 betreffen — Schriftenwechsel und Protokolle — neu drucken und im Land möglichst verbreiten zu lassen — als eine Ehrentafel zum Gedächtnis der Männer, die damals in Regierung und Landtag an der Gesetzgebung beteiligt waren — und zur Sühne des Unrechts, welches ihnen mit der Diskreditierung jenes Gesetzes so lange Zeit hindurch angetan worden ist! Und solches wird nebenbei noch den Nutzen haben, daß falls etwa demnächst die Gerichte mit dem Gesetz sich zu befassen hätten, die Richter die Unterlagen für dessen Auslegung nicht erst mühsam in 3 oder 4 alten Quartbänden zusammensuchen müssen, sondern alles in einem sauberen Neudruck wohl geordnet vorfinden — sogar diejenigen Stellen für das Auge gekennzeichnet, die auf die grundsätzlichen Fragen der Auslegung Bezug haben.

---

<sup>1</sup> Bezieht sich auf die Tatsache, daß in Jena kurz vorher eine Versammlung mit diesem Thema zwar nicht direkt verboten, doch aber, als nicht gehörig angemeldet, beanstandet worden war - weil dieses Thema nicht zu einer "politischen" Versammlung passe.



Nach dieser Abschweifung komme ich nunmehr zum letzten Teil meiner Aufgabe, indem ich an Hand meiner vorher gegebenen Darlegungen jetzt noch die Frage erörtere:

Wie stellen sich die Versammlungsverbote im Großherzogtum zu den Gesetzen des Landes?

Diese Frage ist sehr einfach zu beantworten.

Es gibt, wie früher angeführt, in unserem Land kein Gesetz, das "Versammlungen," d. h. ein Sich-Versammeln von beliebig vielen Personen an einem beliebigen Ort, verböte oder auch nur, abgesehen von der Anmeldepflicht, unter gesetzliche Beschränkungen stellte; und es gibt nach Aufhebung des Sozialistengesetzes auch kein Gesetz, welches irgend einer Partei die öffentliche, mündliche Propaganda für irgendwelche, seien es selbst — nach der Meinung bestimmter Kreise — "staatsgefährliche" Ideen und Bestrebungen verböte, soweit diese Propaganda die Schranken respektiert, die das Strafgesetzbuch errichtet hat. Folglich kann im Großherzogtum das Verbot einer Versammlung lediglich auf §1, Ziffer 2 des Gesetzes vom 7. Januar 1854 sich stützen; und die Legalität des Verbotes hängt gänzlich davon ab, ob die "Gründe des öffentlichen Wohls", derentwegen es erlassen wird, den beiden Bedingungen genügen, an die der Wille des Gesetzgebers die Befugnisse der Polizeibehörden zu Verboten geknüpft hat: daß, erstens, diese "Gründe", der Art nach, wie ich sie vorhin nannte, Bürgermeister-Gründe seien, und daß sie, zweitens, "dringend" im Sinne des Gesetzes seien.

Beide Voraussetzungen sind zweifellos erfüllt, wenn eine Versammlung gegenwärtige Gefahr für die äußere Ordnung und Sicherheit im Gemeindebezirk herbeiführt, d. h. wenn vernünftigerweise und mit erheblicher Wahrscheinlichkeit, anzunehmen ist, es werde entweder in der Versammlung selbst, oder durch sie außerhalb, Tumult, Schlägerei, Landfriedensbruch oder sonstige Gesetzeswidrigkeit veranlaßt werden. Das zu erkennen und in seinen Wirkungen zu beurteilen vermag in der Tat jeder Bürgermeister, wenn er die Verhältnisse seines Bezirks und die Personen notdürftig kennt und im übrigen das gewöhnliche Maß von gesundem Menschenverstand besitzt. Und ebenso sicher ist auch, daß dann einer von den "dringenden Fällen" gegeben ist, in welchen die Polizeibehörden befugt sein sollen, Handlungen zu verbieten, die der Gesetzgeber nicht verboten hat.

Beide Voraussetzungen sind aber zweifellos nicht erfüllt, wenn eine Versammlung polizeilich verhindert wird, ohne daß von ihr vernünftigerweise äußere Ordnungsstörung oder gesetzeswidrige Handlungen zu gewärtigen waren, wenn sie vielmehr verboten wird wegen der Gefahr, die angeblich dem öffentlichen Wohl aus der Verbreitung der Sozialdemokratie droht. Weder gehört dieser Grund zu den Bürgermeister-Gründen, noch ist er, der einzelnen Versammlung gegenüber, ein "dringender" Grund, nachdem gleichartige Versammlungen durch Jahre hin stattgefunden haben und jahrelang Zeit gewesen ist, der angeblichen Gefahr durch ein Gesetz zu begegnen. Ich möchte wohl den sehen, der zu behaupten wagt, die Erkenntnis der Staatsgefährlichkeit sozialistischer Lehren und das Verständnis für die Weisheit, Zweckmäßigkeit und Dringlichkeit ihrer Bekämpfung mit dem Polizeiknüppel — sei Sache des gesunden Menschenverstandes! Zur Ketzergerichtsbarkeit, mit Treitschke zu reden, gehört doch etwas ganz anderes — gehört doch der feinere staatsmännische Blick, die höhere staatsmännische Einsicht, die erst durch jahrelange Schulung des Geistes an den Ideen der jeweils herrschenden Partei erworben werden! Wie könnte die Gesetzgebung Funktionen jener Art in die Hand der Bürgermeister legen wollen — in die Hand von Leuten, die der großen Mehrzahl nach nicht einmal studierendshalber sechs Semester an einer Universität sich aufgehalten haben?

Hiernach steht vollkommen fest, daß in unserem Land der "kleine" Gesetzgeber legalerweise

nicht dazu gebraucht werden kann, die Propaganda irgend einer politischen Partei zu unterdrücken oder einzuschränken. Wäre letzteres für das Staatswohl nötig, wäre wirklich zu befürchten, daß ohne Unterdrückung der sozialdemokratischen Ideen mit den äußeren Machtmitteln des Staates der "Zukunftsstaat" just in unserem Land zur Einführung kommen werde, so hätte der "große" Gesetzgeber, Regierung und Landtag, den Mut fassen müssen, durch ein besonderes Großherzoglich Sächs. Sozialistengesetz die "dringende Gefahr", rechtzeitig abzuwenden. Dem hätten sich alle innerhalb der Grenzen des Landes fügen müssen. Weil jenes aber nicht geschehen ist, behaupte ich — bereit diese Behauptung vor jedem Forum zu vertreten — jetzt öffentlich:

Alle Versammlungsverbote, die im Großherzogtum erlassen wurden, ohne daß vernünftigerweise von der Versammlung selbst gegenwärtige für die äußere Ordnung und Sicherheit zu befürchten war, sind gesetzwidrig erlassen; sie beruhen nicht auf irgendeiner möglichen Gesetzesauslegung, sondern lediglich auf Gesetzesbeugung;

die Sanktionierung dieser Verbote seitens der oberen Verwaltungsbehörden ist verfassungswidrig;

die Ermunterung zu solchen Verboten seitens der obersten, verfassungsmäßig verantwortlichen Instanz in öffentlicher Landtagssitzung, sowie die zugestandene amtliche Beeinflussung nachgeordneter Behörden in gleichem Sinne, ist flagrante Verfassungsverletzung.

Ausdrücklich verwahre ich mich hierbei gegen die Annahme, als ob ich irgend jemand unter denen, die meine Anklage trifft, den Vorwurf machen wolle, wider besseres Wissen gehandelt zu haben. Den guten Glauben gestehe ich allen zu. Ist er doch auch immer billig zu haben, wenn kein besonderer Grund vorliegt, die Voraussetzungen seiner Richtigkeit besonders streng zu prüfen. In gegenwärtiger Sache aber gebe ich sogar zu, daß allgemein verbreitete Vorurteile geeignet waren, von strengerer Prüfung abzuhalten. Das alles aber ändert nichts an der Tatsache, daß Gesetzesverletzung in gutem Glauben objektiv immer Gesetzesverletzung bleibt, und deren Sanktionierung in gutem Glauben objektiv immer Verfassungsverletzung.

Ich komme zum Schluß.

Durch Jahre hin hat sich unser Bürgertum die Theorie von der Polizeiallmacht in unserem Land gefallen lassen, auch da, wo ihre Proklamierung zuletzt mit deutlichem Hohn verbunden war. Seines guten Rechtes unbewußt hat dieses Bürgertum in unglaublicher Langmut der Betätigung immer schärferer Reaktion nur Klagen und Bitten entgegengestellt. Nun aber ist es meine ich, Zeit, die willkürliche Beschränkung der bürgerlichen Rechte in unserem Land nicht mehr abzuwehren mit Klagen und Bitten, mit Beschwerden und Petitionen, sondern sie abzuwehren durch laute Anklage und scharfen Protest. Und angesichts der lange geübten Geduld muß nun, meine ich, diese Abwehr überall im Land deutlich unter die Ciceronianische Fragestellung kommen :

*Quousque tandem, Catilina, abutere patientia nostra?*

auf deutsch, in etwas freier Übersetzung:

Wie lange noch, Catilina, wirst Du die Gesetze unseres Landes mißbrauchen?

wobei jedem Freiheit belassen ist, wen er unter Catilina von Fall zu Fall sich vorstellen will.

Den Widerstand gegen **die gesetzwidrige Beschränkung der Versammlungsfreiheit im Großherzogtum Sachsen** unter diese Fragestellung zu bringen, will ich heute abend den Anfang gemacht haben, indem ich, wie vorhin geschehen, den Rechtsboden feststelle, auf dem der Schutz der Gerichte gegen die Übergriffe der Polizei angerufen werden kann. Zu den Gerichten des Landes aber habe ich das Vertrauen, daß sie nach sorgfältiger Prüfung aller Unterlagen meiner Anklage Recht geben und dadurch die schimpfliche Bescholtenheit heilen werden, unter die unser Staatswesen vor ganz Deutschland gekommen ist durch die kecke Behauptung: in unserem Land könne kraft Polizeiallmacht den Bürgern alles verboten werden, was nicht durch ein besonderes Gesetz ihnen ausdrücklich erlaubt worden ist.

Und so wird dann auch, hoffe ich, endlich und endgültig das Odium wieder beseitigt werden, das auf Land und Personen gefallen ist durch Verbreitung des falschen Glaubens:

im ersten Jahre der Regierung des Großherzogs Carl Alexander und durch eines von den ersten unter seinem Namen ergangenen Gesetzen sei der Verfassungsstaat des Großherzogs Carl August in den Polizeistaat zurückrevidiert worden.

## I. Gesetz über das Strafandrohungsrecht der Polizeibehörden

Wir Carl Alexander,

von Gottes Gnaden Großherzog von Sachsen-Weimar-Eisenach, Landgraf in Thüringen, Markgraf zu Meißen, gefürsteter Graf zu Henneberg, Herr zu Blankenhayn, Neustadt und Tautenburg etc. etc. haben, zur Beseitigung vorgekommener Zweifel, mit Zustimmung des getreuen Landtags zu verordnen beschlossen, wie folgt:

§ 1. Die Polizeibehörden haben innerhalb ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit und vorbehaltlich des Rechts eines jeden Beteiligten, im Verwaltungswege gegen derartige Verfügungen an den Ausspruch der betreffenden Oberbehörden Berufung einzuwenden, die Befugniß:

1. Zur Aus- und Durchführung solcher von ihnen zu handhabender gesetzlicher Vorschriften, welche gewisse Handlungen zwar gebieten oder verbieten aber für die Uebertretung eine bestimmte Strafe nicht androhen, diese Strafandrohung auszusprechen.
2. Wenn dringende Gründe des Öffentlichen Wohls oder Abwendung von Gefahr für das Leben, die Gesundheit oder das Vermögen es erheischen, und insofern bestehende Landesgesetze nicht verletzt werden, Gebote und Verbote zu erlassen, bezüglich derartige, in ihren Geschäftsbereich einschlagende, früher erlassene Verordnungen theilweise oder gänzlich außer Kraft zu setzen.

Halten Ortspolizeibehörden für nothwendig, bei Strafandrohung das Maß von fünf Thalern Geldstrafe oder zehn Tagen Haft zu übersteigen, so haben sie in der Regel vorher, in allen Fällen aber, wo mit dem Verzuge Gefahr verbunden seyn würde, nachträglich die ausdrückliche Genehmigung des Bezirksdirektors einzuholen.

Der Strafe darf auch die Androhung der Confiscation oder Entfernung verbotswidriger oder gefährlicher Dinge, namentlich Waren, Anlagen und Einrichtungen substituirt oder hinzugefügt werden.

§ 2. Die Justizbehörden sind verpflichtet, vorkommenden Falls nach Maßgabe der unter den<sup>2</sup> im §1 bezeichneten Voraussetzungen erlassenen, in ortsüblicher oder in einer sonst für genügend anzuerkennenden Weise bekannt gemachten polizeilichen Verfügungen zu erkennen, ohne die Frage über die Nothwendigkeit oder Zweckmäßigkeit einer polizeilichen Strafandrohung zum Gegenstand der richterlichen Entscheidung zu machen.

Urkundlich dessen haben wir dieses Gesetz höchst eigenhändig und mit unserm Großherzoglichen Staatsinsiegel versehen lassen.

So geschehen und gegeben

---

<sup>2</sup>In der amtlichen Ausgabe des Gesetzes (Regierungs-Blatt von 1854, Nr. 4, pp. 17, 18) fehlen die Worte "unter den"; der Satz des §2 erscheint daher dort sprachlich als unverständlich. — Der vorstehende Abdruck gibt wörtlich den Text, mit welchem, gemäß den Landtagsverhandlungen, der Landtag das Gesetz angenommen hat.

Weimar, am 7. Januar 1854

**Carl Alexander**      v. Watzdorf      v. Wydenbrugk.      G. Thon.

## II. Ministerialverordnung vom 15. Juli 1874.

### §1.

1. Oeffentliche Versammlungen zu politischen (einschließlich sozialpolitischen oder kirchenpolitischen) Zwecken,
2. Versammlungen von Vereinen, welche politische (einschließlich sozialpolitische oder kirchenpolitische) Zwecke haben,

sind vor deren Abhaltung der Ortspolizeibehörde rechtzeitig, d. h. mindestens zwölf Stunden vor dem Zusammentritt der Versammlung, unter Angabe von Zeit und Ort derselben, anzumelden. Sind eine Anzahl von Bewohnern des Großherzogthums Mitglieder eines Vereins mit politischen (einschließlich sozialpolitischen oder kirchenpolitischen) Zwecken, der außerhalb des Großherzogthums seinen Sitz hat, so sind Versammlungen dieser Mitglieder den unter Ziffer 2 der oben gedachten Versammlungen eines Vereins gleich zu achten.

Ebenso steht einer solchen Vereins-Versammlung gleich die Versammlung von Delegierten von Vereinen der bezeichneten Art, welche im Großherzogtum oder außerhalb desselben ihren Sitz haben.

Anmerkung. Die Anmeldepflicht besteht auch bei Vereins-Versammlungen, welche statutenmäßig nach Ort und Zeit im Voraus festgesetzt worden sind.

§2. Die Polizeibehörde ist befugt, in die im § 1 dieser Verordnung gedachten Versammlungen, sofern der Vorstand dieser Behörde der Versammlung nicht selbst beiwohnen will, einen oder mehrere Polizeibeamte zu senden. Die letzteren müssen sich auf Erfordern des Unternehmers oder des Vorsitzenden der Versammlung als amtlich Beauftragte durch schriftlichen Vorweis legitimiren.

Dem Vorstand, der Polizeibehörde sowie dessen Beamten muß ein nach deren Dafürhalten angemessener Platz in der Versammlung eingeräumt, sowie über die Person de Redner Auskunft ertheilt werden.

Die in Gemäßheit dieser Bestimmung in den betreffenden Versammlungen erschienenen Polizeibeamten haben in Vertretung der Polizeibehörde die Befugniß eine Versammlung aufzulösen und die Anwesenden aufzufordern, sich aus dieser Versammlung sofort zu entfernen.

§3. Störungen der in Gemäßheit des in §1 dieser Verordnung angemeldeten Versammlungen, sofern zu ihrer Beseitigung der Einfluß des Vorsitzenden der Versammlung nicht ausreicht, sind von den anwesenden (§ 2) Polizeipersonen zu rügen und zu verhindern. Diese Polizeipersonen sind berechtigt, die Störer aus der Versammlung zu weisen und durch geeignete polizeiliche Maßregeln die Freiheit des Versammlungsrechts zu schützen.

§4. An Geld his zu 50 Thalern (150 Mark) Oder mit Haft his zu sechs Wochen werden bestraft:

1. die Unternehmer, Vorsteher, Leiter oder die beauftragten Vertrauensmänner der Versammlungen und Vereine, welche die im §1 dieser Verordnung bestimmte Verpflichtung nicht erfüllt haben,
2. alle diejenigen, welche einem von der Polizeibehörde innerhalb deren Zuständigkeit erlassenen, in ortsüblicher Weise publicirten oder sonst zu ihrer Kenntniß gelangten Verbote der im §1 erwähnten Versammlungen zuwider dennoch an der verbotenen Versammlung theilnehmen.
3. diejenigen, welche nach Auflösung einer Versammlung durch den Vorstand der Polizeibehörde oder durch die nach §2 dieser Verordnung beauftragten und kraft dieses Auftrages hierzu legitimirten Polizeibeamten sich aus dieser Versammlung nicht sofort entfernen,
4. diejenigen, welche den in Gemäßheit des §3 dieser Verordnung von Polizei an sie gerichteten Aufforderungen, und gegebenen Anordnungen sich ungehorsam erweisen.

Großh. S. Staats-Ministerium,  
Depart. des Äußeren und Innern.  
v. Groß.

### **III. Ministerialverordnung vom 21. April 1875**

**§1.** Schulkindern, ingleichen solchen Personen, welche noch in dem für den Besuch der Fortbildungsschule vorgeschriebenen Alter stehen, ohne Unterschied, ob sie zum Besuch einer solchen jeweilig herangezogen sind oder nicht, ist die Theilnahme an Versammlungen und Vereinen zu politischen (einschließlich sozialpolitischen und kirchlich-politischen) Zwecken verboten.

**§2.** Die Uebertretung dieses Verbots wird mit Geld bis zu 60 Mark oder mit Haft bis zu 14 Tagen bestraft.

**§3.** Die Polizeibehörden haben die Befolgung des Verbots streng zu überwachen; insbesondere sind die Polizeibeamten, welche nach §2 der Verordnung vom 15. Juli 1874 politischen Versammlungen beiwohnen, verpflichtet, vorkommenden Falles die Entfernung der in Ziffer 1 bezeichneten Personen aus der Versammlung zu veranlassen. Dieselben sind befugt, eine Versammlung aufzulösen, wenn ihrem Entfernungsgebot keine Folge geleistet wird.

Großh. S. Staats-Ministerium,  
Depart. des Äußeren und Innern.  
v. Groß.



**Aus Siegmund Czapskis[1] (Hsg.) Vorwort zum dritten Band der "Gesammelten  
Abhandlungen" von Ernst Abbe**

[...] Denn in dem Statut hatte das sozialpolitische Glaubensbekenntnis Ernst Abbes seinen praktisch realisierbaren Ausdruck gefunden. Nur die beiden unter V und VI abgedruckten Vorträge haben keinen Bezug auf das Stiftungsstatut sind überhaupt nicht sozialpolitischen, sonder der eine wirtschafts-, der andere rein staatspolitischen Inhalts. Es ist aber namentlich die Rede "Über die rechtswidrige Beschränkung der Versammlungsfreiheit" so charakteristisch in Inhalt wie Form für den Redner als Persönlichkeit, daß ich gewiß bin, allen Freunden Ernst Abbes durch deren Wiederabdruck eine Freude zu bereiten, selbst wenn Juristen zu einem anderen Ergebnis der Beweisführung kommen sollten.  
[...]

**Czapskis Brief an Geheimrat Vollert[2] vom 21.11.1900**

Hochgeehrter Herr Geheimrat!

Dass Herr von P[awel] der Erhöhung des Lesehallentetats zugestimmt hat, freut mich zu hören. Die Satzungen glaube ich, Ihnen schon längst gesandt zu haben. Doch nein. Damals war ja Exc. Rothe noch bei uns. Ich sende Ihnen also anbei diese sowie einige andre auf die Lesehalle bezügliche Schriften.

[...]

Daß Herr Prof. Abbe jetzt nicht gewählt worden ist, haben wir alle als sein Glück angesehen. Er hatte es selbst darauf angelegt, nicht gewählt zu werden; sonst wäre es ihm wohl gelungen.[3]

Vorigen Sonnabend hat Herr Prof. A. In einem sehr wohl gelungenen 1 ½ -stündigen Vortrag seine Auslegung des Weimarer Versammlungsgesetzes begründet. Er arbeitet ihn jetzt aus, um ihn nebst der Landtagsverhandlung dazu drucken zu lassen. Er verspricht sich einen Erfolg davon.

[...]

**E. Hellmuth / W. Mühlfriedel[4]**

berichten von der Einrichtung der Volkslesehalle und deren Begleitumständen: 1898 Antrag der GL an die Stiftungsverwaltung, eine Volkslesehalle einzurichten. 1897 waren die Jenaer Gastwirte von der Stadtverwaltung angehalten, sozialdemokratische Zusammenkünfte in ihren Räumen nicht zuzulassen. Die Sozialdemokraten boykottierten daraufhin das Jenaer Bier.

Abbe verhandelte daraufhin im Frühsommer 1897 mit dem Jenaer Turnverein. Der bot einen für den Verein vorteilhaften Vertrag an. Abbe erläuterte seine Absichten in einer außerordentlichen Mitgliederversammlung des Turnvereins. Der Vorstand schloß einen entsprechenden Vertrag mit Abbe.

Die Gegner wollten das nicht hinnehmen. Nachdem es den Soldaten untersagt war, in der Turnhalle zu verkehren, kündigte der Turnverein den Vertrag mit Abbe.

Eine besondere Form des Protestes war schließlich der Bau einer Versammlungsstätte, die jedermann frei stand. Das Volkshaus entstand in den Jahren 1901 bis 1903. Siegmund Czapski sagte am 1.11.1903 bei der Einweihung:

"[...] Willkommen die politische Gruppe – welcher Richtung auch immer, die hier für die Ideen Anhänger werben will [...] Die Überzeugung, daß im Kampf der Geister nur die geistige Waffe erlaubt ist, jede Anwendung anderer Machtmittel lediglich Verbitterung erzeugt und dem Gegner moralisches Übergewicht verleiht, - diese Überzeugung soll hier, durch die Art der Vergebung der Räume in unzweideutiger Weise bekundet werden."

---

[1] Siegfried Czapski war Abbes rechte Hand und sein Nachfolger in der Geschäftsleitung bei Carl Zeiss. Aus A. Flietner / J. Wittig (Hsg.), *Optik-Technik-Soziale Kultur, Siegfried Czapski, Weggefährte und Nachfolger Ernst Abbes, Briefe, Schriften, Dokumente*, Jena (2000)

[2] Max Vollert war der zweite Stiftungskommissar der Carl Zeiss-Stiftung, er folgte dem Geheimrat Rothe, der seinerseits Abbe bei der Formulierung des Statuts juristisch beraten hatte..

[3] Ernst Abbe hatte sich als Gegenkandidat zum bisherigen nationalliberalen Abgeordneten Kommerzialrat Hermann Ferdinand Müller in Apolda für den Landtag aufstellen lassen, siehe *Jenaische Zeitung* vom 11., 14. und 16. November 1900

[4] E Hellmuth, W. Mühlfriedel, *Carl Zeiss, Die Geschichte eines Unternehmens, 1846-1905*, Weimar, 1996, pp 299 ff