

"100 Jahre PrOVG Hardenbergstraße"
Dinner Speech vom 21. 9. 07
aus Anlass des 100jährigen Bestehens des Gebäudes des Preußischen
Oberverwaltungsgerichts (ehemaliges Dienstgebäude des
Bundesverwaltungsgerichts von 1953 bis 2002)

Dr. h.c. Eckart Hien, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a.D.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
der Hausherr hat mich gebeten, heute Abend eine „dinner speech“ zu halten. Dieser Bitte habe ich mich leichtsinniger Weise nicht verschlossen, wohl auch in dem irrigen Glauben, als Pensionär sonst ohnehin nichts zu tun zu haben – und deshalb **jede** sich bietende geistige Herausforderung annehmen zu müssen.

Nun denn: Die Herausforderung beginnt schon bei der Frage, was eine oder ein dinner speech (das Englische hat ja nicht einmal ein Geschlecht!) denn sei. Eine bloße Tischrede kann es wohl nicht sein; denn sonst hätte man mich ja zu einer Tischrede gebeten. Was ist der Unterschied zur dinner speech? Schon diese simple Frage zu klären, ist mir nicht gelungen, so dass ich fast vermute, es besteht gar kein inhaltlicher, sondern nur ein sprachlicher Unterschied: Eine dinner speech ist eben eine Tischrede in Zeiten der Globalisierung!

Wie dem auch sei: Einer Tisch-speech oder einer Dinner-Rede haftet ein Hauch von Widersprüchlichem an. Haben wir nicht schon als Kinder gelernt: Beim Essen soll man **nicht** reden? Und nun mutet man Ihnen zu, während der dinner speech **weder** zu essen **noch** zu reden, während ich zwar jetzt ebenfalls nichts essen kann, aber zum Ausgleich ganz alleine reden soll! Um diesen für ein Festessen unnatürlichen Zustand bald zu beenden, darf ich jetzt also unverzüglich mit meiner dinner speech beginnen, damit sie auch wieder aufhören kann – und wir alle wieder **gemeinsam** essen und **gleichzeitig** reden können.

Hohe Festversammlung!

Vor genau 100 Jahren und 3 Tagen fand hier im Saal die Einweihungsfeier für dieses Gebäude statt, das nach zweieinhalbjähriger Bauzeit dem Preußischen Oberverwaltungsgericht als erstes (und letztes) **eigenes** Dienstgebäude dienen sollte. Das PrOVG war zu diesem Zeitpunkt immerhin schon fast 32 Jahre alt (20. 11. 1875) und bisher nicht gerade verwöhnt worden, was die räumliche Unterbringung und Ausstattung anbelangt. Die ersten zwei Jahre seiner Existenz von 1875 bis 1877 verbrachten die damals insgesamt 10 Beschäftigten in einem angemieteten

Privathaus, das der spätere Senatspräsident Jebens – wie seiner Zeit die Vorsitzenden noch heißen durften - (Zitat) „als ein notdürftiges Obdach an der brausenden Ecke der Linden- und Oranienstraße“ bezeichnete.

Nach zwei Jahren zog das OVG – wieder zur Miete – in das zweite Obergeschoß eines Hauses in der Mauerstraße um. Dieses Haus war zwar nicht „verkehrsumbraust“, aber auch nicht gerade standesgemäß: Im Gebäude befand sich unten eine Schankwirtschaft „Zum Brüderchen“, die immerhin den Prozessbeteiligten die Möglichkeit bot, sich in unmittelbarer räumlicher und zeitlicher Nähe je nach Prozessausgang Trost anzutrinken oder den Sieg zu feiern. Dann gab es da noch eine Versicherungsgesellschaft – und möglicherweise hat diese unmittelbare Nähe zum Gericht zur Erfindung der Rechtsschutzversicherung beigetragen. Schließlich befand sich noch die Wohnung des Inhabers des Carl Heymanns Verlags in diesem Gebäude, für den sich die Gerichtsnähe bis heute sehr bewährt hat nach dem Motto: An der Quelle saß der Knabe.

Immerhin zehn Jahre musste das OVG diese „brüderliche Wohngemeinschaft“ aushalten, bis es dann 1887 – als Zwölfjähriger – zum ersten Mal in ein (wie man damals sagte) fiskalisches Gebäude in der Markgrafenstraße 47 umziehen durfte, in dem vorher das „Königliche Lotterieamt“ untergebracht war und damit eine Behörde, die – aus Kundensicht jedenfalls – dem Zufallsglück nur wenig mehr verpflichtet war als ein Gericht: Ich erinnere an den Aufsatz Horst Sendlers über den Maria Theresia-Taler, der – so sein ironisch skeptisches Resümee – im Durchschnitt nach dem Motto „Zahl oder Bild“ vielleicht ebenso gerechte Prozessergebnisse erbringen könne wie die bewusste Richterentscheidung.

Aber auch die Heimstatt in der Markgrafenstraße erwies sich alsbald als zu klein. Um die Jahrhundertwende war die Mitarbeiterzahl auf immerhin schon 153 angewachsen. Arbeitszimmer für die inzwischen hauptamtlich tätigen OVG-Räte fehlten fast völlig; zur Unterbringung der Akten musste bald jeder verfügbare Raum in Anspruch genommen werden. Einen Plenarsaal gab es ebenfalls nicht, so dass die an sich vorgesehenen mündlichen Verhandlungen mangels geeigneter Räumlichkeiten schlicht unterblieben – Art. 6 EMRK war ja damals noch kein Thema. Der damals neu gegründete VIII. Senat wurde gar in die „Königliche Seehandlung“ ausgelagert – wieder frei nach dem Motto: „Auf hoher See und vor Gericht bist Du in Gottes Hand“.

Kurzum: Das OVG residierte um 1900 herum in fünf nur teilweise zusammenhängenden Gebäuden und war von einer angemessenen Heimstatt weit entfernt.

Zum 25-jährigen Jubiläum des Gerichts kommentierte der bereits erwähnte Senatspräsident Jebens diese andauernde Misere dann auch mit den Worte: „Wie anders steht darin das Reichsgericht da! ... Eine angesehene Persönlichkeit muss auch in einem ansehnlichen Gewande auftreten!“

Wir sehen also: Das PrOVG hatte vor 100 Jahren bereits eine 32-jährige Odyssee hinter sich. Vielleicht war das der Erfahrungshintergrund, der dazu führte, dass das PrOVG immer wieder Verständnis für die Lage der Zigeuner gezeigt hat.

Ich zitiere aus einem Urteil: „Die Polizei ist zwar berechtigt, den aus den eigentümlichen Lebensgewohnheiten der Zigeuner und ihrem Nomadentum (hic!) entspringenden besonderen polizeilichen Gefahren entgegenzutreten. **Sie kann sie aber nicht von Ort zu Ort jagen.**“ Der in dieser Formulierung zum Ausdruck kommende Gedanke war, mutatis mutandis und cum grano bzw. cum kilo salis, versteht sich, auch Pate gestanden für dieses Gebäude, das das Nomadentum des PrOVG mit einer würdigen Residenz beendet hat.

Das Zitat aus dem Zigeunerurteil wäre allerdings verschenkt, wenn ich es bei dieser lockeren Verknüpfung mit der Entstehung des Gebäudes belassen würde. Nein: Hier drängt es sich vielmehr auf, zumindest ein paar Worte zur Rechtsprechung des PrOVG zu sagen. Der Satz - „Sie kann sie aber nicht von Ort zu Ort jagen.“ - ist nämlich geradezu paradigmatisch für ein Charakteristikum dieser Rechtsprechung: Mit plastischen und für jeden verständlichen Formulierungen aus einer pragmatischen Sicht die Dinge auf den Punkt zu bringen. Urteilen Sie selbst: Kann man den entscheidenden rechtlichen Unterschied, sozusagen die rechtsstaatliche Pointe zwischen zulässiger Gefahrenabwehr und unverhältnismäßiger polizeilicher Schikane treffender und vor allem - **verständlicher** formulieren? Keine Zitatebandwürmer und keine sich als rechtssystematisch notwendig tarnenden Schachtelsätze verstellen den Blick auf das Wesentliche. Gerade mit dieser pragmatischen und plastischen Herangehensweise hat das PrOVG wie kaum ein vergleichbares Gericht Rechtsgeschichte geschrieben.

Natürlich darf hier der Hinweis auf das Kreuzbergurteil nicht fehlen, das noch immer mit seiner Trennung von polizeilicher Aufgabe auf der einen Seite und polizeilicher Befugnis auf der anderen die Grundlage für das moderne Polizeirecht, aber auch für unsere heutige Baugesetzgebung bildet.

Auch das Weberurteil mag hier abermals bemüht werden – nicht so sehr deshalb,

weil es die staatliche Theaterzensur im Falle Gerhart Hauptmanns Sozialdrama „Die Weber“ überhaupt missbilligte, sondern wie es dieses Ergebnis begründete. Der Polizeipräsident hatte das Stück verboten, weil „die unteren Bevölkerungsschichten“ unter dem Eindruck dieses „sozialistischen Tendenzstücks“ zur Auflehnung gegen die bestehende Ordnung fortgerissen werden könnten. Hauptmann wies in seiner dagegen gerichteten Klage den Verdacht einer sozialdemokratischen Ausrichtung seines Stücks weit von sich und betonte den künstlerischen Aspekt seines Literaturwerks. Das PrOVG vermied in seiner Entscheidung geschickt eine Auseinandersetzung mit dem Inhalt oder dem künstlerischen Wert des Stückes. Darauf und auf die Tendenz des Theaterstückes komme es gar nicht an; ausschlaggebend sei allein dessen Wirkung auf den **konkret** zu erwartenden Zuschauerkreis. Und nun die pragmatische Pointe: Die Plätze im Deutschen Theater in Berlin, wo das Stück gespielt werden sollte, seien – so das OVG - so teuer, dass die Aufführung vorwiegend von Mitgliedern derjenigen Gesellschaftskreise besucht würden, die „nicht zu Gewalttätigkeiten neigten“.

Diese Begründung hat nicht allen gefallen; insbesondere der SPD schien sie typisch für die reaktionären Tendenzen der Rechtsprechung. Diese Sicht war aber eher vereinzelt, vor allem „die Obrigkeit“, repräsentiert durch den Kaiser und den Innenminister, waren über das Weberurteil aus ganz anderen Gründen „not amused“, wie man in britischen Adelskreisen zu sagen pflegt. Bezeichnend war auch, dass sich aus diesem Anlass sogar das Preußische Abgeordnetenhaus mit der damaligen Theaterlandschaft befasste und den Innenminister von Koller aufforderte, schärfer gegen eine Entwicklung vorzugehen, nach der das Theater zunehmend von einer Stätte höherer Bildung zu einer Stätte der Darstellung von Unsitte und Unfug, von Glaubensverhöhnung und Sinnenreiz herab sinke – man glaubt, die heutige Theaterszene förmlich vor sich zu sehen! Der Innenminister wäre dieser Aufforderung zwar liebend gerne nachgekommen, gab aber zu bedenken, dass (Zitat) „über den polizeilichen Entscheidungen zur Zeit (!) die Entscheidungen der höheren Verwaltungsgerichte stehen und wie das OVG entschieden hat, weiß man ja leider.“ Er hoffe allerdings, dass in nicht allzu langer Zeit die Entscheidungen desselben anders ausfallen werden.

Was lehrt uns das? **Erstens**, dass allein die Existenz einer unabhängigen Verwaltungsrechtsprechung sozusagen prophylaktisch auf die Verwaltung einwirkt im Sinne

einer rechtsstaatlichen Mäßigung. **Zweitens:** Der Minister war wohl der Meinung, durch eine geeignete Personalpolitik das Ergebnis künftiger Gerichtsentscheidungen beeinflussen zu können, ein Irrglaube, der auch heute noch die Personalpolitik in der Justiz unnötig erschwert.

Meine Damen und Herren, ich will hier kein Referat über die gesamte Rechtsprechung des PrOVG halten. Aber der Hinweis sei noch gestattet, dass das OVG auch während des Dritten Reichs seinen rechtsstaatlichen Grundsätzen so weit wie möglich treu blieb, was sich z. B. im Gewerberecht zeigte: Den Begriff der „politischen Unzuverlässigkeit“ hat es stets restriktiv mit dem zutreffenden Ergebnis ausgelegt, dass die bloße Zugehörigkeit z. B. zum Judentum, zu den Zigeunern oder den Zeugen Jehovas, noch keinen ausreichenden Grund für den Ausschluss vom Wirtschaftsleben darstellte. Was uns heute als selbstverständlich erscheint, musste im „Dritten Reich“ erst durch ein unabhängiges Gericht festgestellt werden.

Dass die plastischen und zielgenauen Formulierungen des PrOVG auch heute noch von prägender Kraft sind, zeigte sich erst kürzlich im Streit um die Verfassungsmäßigkeit der Pendlerpauschale. Der Bundesfinanzhof zitierte in seinem jüngsten Beschluss zum Beleg für seine diesbezüglichen Zweifel das PrOVG mit den Worten: „Wenn der Erwerbende sich nicht zu seiner Arbeitsstelle begibt, so verdient er auch nichts.“ Ja – so einfach kann Juristerei sein!

Meine Damen und Herren, damit will ich es aber bei der Rechtsprechung des PrOVG bewenden lassen. Wir feiern ja nicht das Jubiläum dieser Institution, sondern der Einweihung dieses Gebäudes.

Das PrOVG hat in diesem Haus – wenn man großzügig rechnet – 37 Jahre lang gearbeitet, nämlich bis zum 7. August 1944, dem Datum des Inkrafttretens der „Verordnung über die Aufhebung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung“; wenn man es etwas enger sieht, handelt es sich sogar nur um 34 Jahre, weil durch Führererlass vom 3. April 1941 das Reichsverwaltungsgericht errichtet wurde, dem u. a. das PrOVG organisatorisch eingegliedert worden war.

Das Bundesverwaltungsgericht hingegen hat in diesem Haus von 1953 bis 2002 residiert, also immerhin 49 Jahre, ein knappes halbes Jahrhundert. Würde ich jetzt proportional zur jeweiligen Verweildauer der Gerichte auch entsprechend über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts referieren, so würde das sowohl

zeitlich als auch inhaltlich den Rahmen einer „dinner speech“ deutlich überschreiten. Lassen Sie mich deshalb den Fokus auf einen anderen Aspekt richten, den ich mit dem Arbeitstitel kennzeichnen will: „Das Verhältnis des BVerwG zum PrOVG – unter vorsichtiger Berücksichtigung der bayerischen Sicht.“

Warum ich gerade die bayerische Sichtweise heraus greife, liegt natürlich zum einen an meiner landsmannschaftlichen Herkunft. Zum anderen daran, dass das Verhältnis Bayerns zu Preußen, aber auch zum Deutschen Reich, in der Vergangenheit nicht immer spannungsfrei gewesen ist. Ich darf nur daran erinnern, dass Bismarck – der als Architekt des Reiches gilt - noch 1866, also fünf Jahre vor der Gründung des Deutschen Reiches es in einem Brief an den preußischen Botschafter in Paris für unmöglich hielt (ich zitiere), „das süddeutsch-katholisch-bayerische Element hineinzuziehen. Letzteres wird sich von Berlin aus für lange Zeit nicht gutwillig regieren lassen; und der Versuch, es gewaltsam zu unterwerfen, würde uns dasselbe Element der Schwäche schaffen, wie Süd-Italien dem dortigen Gesamtstaate.“ (Zitatende). Vorsichtshalber hat Bismarck deshalb den Widerstand König Ludwigs des Zweiten mit rund 4,7 Mio Goldmark sanft gebrochen, natürlich zu beiderseitigem Vorteil: Bismarck konnte sein Werk vollenden und Ludwig seine schönen Schlösser bauen.

Nun aber zurück zum Verhältnis des BVerwG zum PrOVG: Dieses Verhältnis war von Anfang an nicht nur gut, sondern sehr eng.

Bereits bei der Entstehung des BVerwG im Jahre 1953 wurde eine personelle Verknüpfung zum PrOVG deutlich: Ludwig Frege, der erste Präsident des BVerwG, war ja Obergerichtsrat beim PrOVG gewesen und nach dem Krieg auch der erste Präsident des 1951 wieder entstandenen Verwaltungsgerichts Berlin. Ein Enkel dieses Ludwig Frege ist übrigens heute viel berühmter als sein Großvater, allerdings unter dem Namen „Campino“. Nur die Jüngeren unter Ihnen wissen freilich, dass es sich dabei um den Sänger der Rock-Band „Tote Hosen“ handelt.

Die enge Beziehung war natürlich auch durch die räumliche Unterbringung in diesem Haus geprägt sowie durch die Tatsache, dass damit auch die Übernahme der doch recht ansehnlichen Bibliothek des PrOVG durch das BVerwG verbunden war. So nimmt es nicht Wunder, dass sich das BVerwG auch der Pflege der Tradition des PrOVG verpflichtet fühlte und deshalb im Jahre 1975 einen Festakt zur 100-Jahrfeier der Errichtung des PrOVG organisierte.

Eingeladen werden sollten Vertreter all jener Länder der Bundesrepublik, deren Ver-

waltungsjustiz sich in der Tradition des PrOVG sah. Man ging zunächst davon aus, dass wegen der weiten Ausdehnung des Preußischen Königreichs sich hier in jedem Bundesland Anhaltspunkte finden ließen. Denn vom Zuständigkeitsbereich des PrOVG waren ja anfänglich schon erfasst die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Sachsen, und die Hohenzollernschen Lande. Im Jahr 1891 wurde die Zuständigkeit noch ausgedehnt auf Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen, die Rheinprovinz, Schleswig -Holstein und Helgoland. Fraglich waren die Traditionslinien nur in Bremen, Hamburg – und eben Bayern. Was war zu tun? Sollte man diese drei Staaten wirklich von den Feierlichkeiten ausschließen? Um diplomatische Verwicklungen zu vermeiden, wurde die Sache zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern des BVerwG zur Begutachtung übergeben.

Dem Bearbeiter der „hanseatischen Frage“ gelang es dann auch tatsächlich nach ca. 14 Seiten rechtshistorischer Ausführungen, eine Funktionsnachfolge zwischen PrOVG und der modernen hamburgischen und bremischen Verwaltungsrechtsprechung festzustellen. Zwar hatte keine der Hansastädte je dem Königreich Preußen angehört, gleichwohl waren beiden Städten im Lauf der Zeit Gebietsteile zugeschlagen worden, die vormals zum Zuständigkeitsbereich des PrOVG gehört hatten. Der Bearbeiter der bayerischen Frage war dagegen weniger erfolgreich. Er musste bereits nach 6 Seiten einsehen, dass die Suche nach einer historischen Verbindung zwischen Bayern und dem PrOVG aussichtslos war. Zwar waren die Markgrafschaften Ansbach und Bayreuth sowie einige Orte der Oberpfalz 1791 an Preußen abgetreten worden, doch galt das preußischen Recht dort seinerzeit nur subsidiär, d.h. noch hinter dem Dinkelsbühler Stadtrecht und den Windsheimer Stadtobservanzen. Hinzukam, dass sämtliche Gebiete lange vor Errichtung des PrOVG wieder an Bayern zurück gelangten und die obersten preußischen Verwaltungsrichter daher tatsächlich nie für die Gebiete des heutigen Freistaats Bayern zuständig gewesen waren.

Für den Festakt stellte sich also die schwierige Frage, was unhöflicher gewesen wäre: Die Bayern nicht einzuladen oder sie zwangsweise in eine nicht vorhandene preußische Tradition zu stellen? Schließlich musste die Vita des Präsidenten des BayVGH Dr. Johann Schmidt als Anknüpfungspunkt erhalten, der als früheres Mitglied des BVerwG persönlich – wie Herr Fürst in seiner Festansprache ausführte - „in eine besondere Beziehung zur Rechtsprechung des PrOVG getreten“ war.

Vor dem Hintergrund dieser kleinen Episode wird auch deutlich, dass die Beziehung des BVerwG zum PrOVG zwar eng war, aber vielleicht von manchen als zu eng gesehen wurde in dem Sinne, als stünde das BVerwG in einer Art Funktionsnachfolge gerade zum PrOVG.

Das hat mich als Bayer dann doch etwas irritiert; denn für mich war stets klar, dass das BVerwG eine eigenständige Neuschöpfung ist und **inhaltlich** in der Tradition nicht nur des PrOVG, sondern auch des Hessischen, Badischen oder eben Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs steht.

Nun mögen Sie vielleicht denken, hierbei handele es sich um etwas abstruse und für die Praxis irrelevante Fragestellungen. Weitgehend ja – aber eben doch nicht ganz. Die schönen Portraits der Präsidenten des PrOVG, die Sie hier hängen sehen, wären jetzt vielleicht nicht wieder hier, sondern noch in Leipzig, wohin sie zunächst das BVerwG mitgenommen hatte. Dabei darf ich betonen, dass es im Jahre 2002 richtig war, die Bilder mit nach Leipzig zu nehmen – übrigens nicht ohne sie vorher auf Kosten des Bundes sorgfältig restauriert zu haben. Denn im Jahr 2002 war noch völlig offen, wer einmal in dieses Gebäude nach unserem Wegzug einziehen würde. Da liefen z.B. schon mal ein paar Beamte des Bundesumweltministeriums durch die Flure, um zu prüfen, ob das Haus eine geeignete Bleibe für das Ministerium sein könnte; auch eine Versicherungsgesellschaft zeigte Interesse. Unter diesen Umständen erschien es doch richtig und sinnvoll, die Bilder zunächst im BVerwG in Leipzig aufzuhängen. Dass sie aber vor drei Jahren hierher zurückkehrten, hing nicht zuletzt mit der bayerischen Sicht des Verhältnisses des BVerwG zum PrOVG zusammen.

Natürlich steht auch das OVG Berlin-Brandenburg nicht in der unmittelbaren Funktionsnachfolge des PrOVG. Schon sein räumlicher Zuständigkeitsbereich ist erheblich kleiner – aber er umfasst doch ein wesentliches Kerngebiet Preußens. In diesem Sinn steht das OVG Berlin-Brandenburg dem PrOVG sowohl funktional als auch räumlich näher als das BVerwG. Umso erfreulicher ist es, dass das OVG BB in dieses schöne Gebäude einziehen konnte. Kleine Anregung: Warum sollte die Ahnengalerie der Präsidenten des PrOVG nicht jetzt fortgesetzt werden, vielleicht entsprechend dem kleineren Gebietszuschnitt in einem kleineren Gemäldeformat? Herr Präsident Kipp, ich hätte da gerade einen Maler an der Hand.

Übrigens, meine sehr geehrten Damen und Herren, gibt es viele positive Verbindungen zwischen Bayern und dem PrOVG. Sie liegen nicht zuletzt – und hier schließt sich der Kreis zum heutigen Jubiläum – in der Baugeschichte dieses Dienstgebäudes. Der zuständige Oberbaurat Paul Kieschke hatte u.a. in München studiert und die Gebäudefronten mit Würzburger Muschelkalk und Ettringer Tuffstein verkleiden lassen. Das PrOVG war also im wahrsten Sinn des Wortes ein preußisches Gericht im „bayerischen Gewande“!

Ich wünsche weiterhin guten Appetit!