

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 2

Pressefreiheit und Polizei

Von

Dr. Gerd Heinrich Kemper



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

GERD HEINRICH KEMPER

Pressefreiheit und Polizei

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 2

Pressefreiheit und Polizei

Von

Dr. Gerd Heinrich Kemper



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Auf Vorschlag der Professoren Dr. Karl August Bettermann
und Dr. Peter Lerche als Dissertation von der
Juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin angenommen**

Alle Rechte vorbehalten
© 1964 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1964 bei Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Frankfurt/Main
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Kapitel I

Die geschichtliche Entwicklung des Verhältnisses Pressefreiheit und Polizei bis zum Reichspressegesetz

§ 1: Die Beschränkungen der Pressefreiheit bis zur Französischen Revolution	13
A. Die Lage im Deutschen Reich	13
B. Die Lage in Preußen	14
§ 2: Die Proklamierung der Pressefreiheit und ihrer Schranken in der Französischen Revolution	17
A. Die prinzipielle Anerkennung der Pressefreiheit	17
B. Die Schranken der Pressefreiheit	18
§ 3: Pressefreiheit und Polizei in Deutschland nach den Befreiungskriegen	19
A. Die Unterdrückung der Pressefreiheit während der Restauration	19
B. Die Pressefreiheit nach 1848	21

Kapitel II

Die Pressefreiheit in Art. 5 I 2 GG

§ 4: Die Rechtsnatur der Pressefreiheit	25
A. Die Pressefreiheit als negatorisches Abwehrrecht	26
B. Die Pressefreiheit als institutionelle Garantie	27
§ 5: Der Pressebegriff des Grundgesetzes	28
A. Der personelle Bereich der Presse	28
B. Der gegenständliche Bereich der Presse	29
§ 6: Der durch Art. 5 I 2 GG geschützte Freiheitsbereich	31
A. Die Pressearbeits- und Pressegewerbefreiheit	32
B. Die Presseäußerungs- und Presseinhaltsfreiheit	33
I. Die Presseinformationsfreiheit	33
II. Die Meinungsäußerungsfreiheit durch die Presse	34
III. Die Pressegestaltungsfreiheit	35
C. Die Presseverbreitungsfreiheit	36

Kapitel III

Die ausschließlich strafrechtliche Verantwortlichkeit der Presse

§ 7: Die Grundprinzipien des RPG	37
A. Die Grenzen der Regelung des RPG	38
I. Die Abänderbarkeit des § 1 RPG	38
II. § 1 RPG als Norm des öffentlichen Rechts	38
III. § 1 RPG als Norm des Presserechts	39
B. Die Schranken der Pressefreiheit nach dem RPG	42
I. Das Verbot gesetzlicher Sonderbeschränkungen der Pressefreiheit (materielle Pressefreiheit)	42
II. Die Begrenzung staatlicher Eingriffsbefugnisse in die Pressefreiheit (formelle Pressefreiheit)	43

III. Die Kollision der presserechtlichen Grundprinzipien und die Lösung nach dem RPG	47
§ 8: Die Rechtsstellung der Presse in der Weimarer Republik	49
§ 9: Rezeption des Prinzips der formellen Pressefreiheit in das Grundgesetz?	52
A. Grundlage: Die Pressefreiheit in Art. 5 I 2 GG als institutionelle Garantie von Presseschutznormen	52
B. Kritik dieser Auffassung	53
I. Die Entbehrlichkeit der institutionellen Garantie	53
II. Die Unzulässigkeit der Rezeption von Schutznormen	54
III. Das Fehlen einer einheitlichen Grundkonzeption im Presserecht bei Erlass des Grundgesetzes	55

Kapitel IV

Die Bedeutung des Vorbehalts der allgemeinen Gesetze in Art. 5 II GG

§ 10: Der Begriff des „allgemeinen“ im Vorbehalt der allgemeinen Gesetze	57
A. Der Begriff des „allgemeinen“ ohne eigene Bedeutung	59
B. Die materielle Auslegung des Begriffes „allgemein“	60
C. Die formelle Auslegung des Begriffes „allgemein“	63
I. Die Abgrenzung nach dem vom Gesetz betroffenen Rechtsgut	63
II. Die Abgrenzung nach Qualifikation und Wirkung der Grundrechtsausübung	64
III. Die Abgrenzung nach dem Gleichheitssatz	65
§ 11: Der Gesetzesbegriff im Vorbehalt der allgemeinen Gesetze	67
A. Gesetz als materieller, nicht formeller Rechtssatz	67
B. Gesetz als Bundes- oder Landesgesetz	68

Kapitel V

Die Verfassungsmäßigkeit der polizeilichen Generalklausel im Hinblick auf das Grundrecht der Pressefreiheit

§ 12: Die polizeiliche Generalklausel und die Schranke der allgemeinen Gesetze, Art. 5 II GG	69
A. Die polizeiliche Generalklausel als „Gesetz“	69
B. Die „Allgemeinheit“ der polizeilichen Generalklausel	70
C. Die Eingriffsermächtigung der polizeilichen Generalklausel	70
I. Die Bestandteile der polizeilichen Generalklausel	71
II. Die Vereinbarkeit der polizeilichen Eingriffsermächtigung mit Art. 5 II GG	72
§ 13: Die polizeiliche Generalklausel und das Zensurverbot, Art. 5 I 3 GG	73
A. Die Rechtsnatur des Zensurverbotes	73
B. Der Inhalt des Zensurverbotes	74
C. Zensurverbot und Polizei	77
§ 14: Die polizeiliche Generalklausel und das Prinzip der Bestimmtheit gesetzlicher Eingriffsermächtigungen	78
A. Die Grundsätze der Rechtsprechung zum Prinzip der Bestimmtheit	78
B. Die Bestimmtheit und Begrenzung der polizeilichen Generalklausel	79
§ 15: Die polizeiliche Generalklausel und die Wesensgehaltsgarantie, Art. 19 II GG	81
A. Die Schrankenregelung der polizeilichen Generalklausel	82
B. Die Eingriffsermächtigung der polizeilichen Generalklausel	83
§ 16: Die polizeiliche Generalklausel und das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts, Art. 18 Satz 2 GG	84

**Kapitel VI
Die Vereinbarkeit der Grundprinzipien des Presserechts
mit Art. 5 II GG**

§ 17:	Die Zulässigkeit von Presserecht im allgemeinen	87
	A. Die Zulässigkeit der Konkretisierung von Schranken der Pressefreiheit	87
	I. Die allgemeinen Schranken der Pressefreiheit	88
	II. Die Sonderschranken der Pressefreiheit	89
	B. Die Unzulässigkeit der Verschiebung von Schranken der Pressefreiheit	90
	I. Sondergesetze contra Presse	90
	II. Sondergesetze pro Presse	91
§ 18:	Die Verfassungswidrigkeit des Prinzips der ausschließlich strafrechtlichen Verantwortlichkeit	92
	A. Der Widerspruch mit dem Wortlaut des Art. 5 II GG	92
	B. Der Widerspruch mit den Absichten des Grundgesetzgebers	93
	C. Der Grund für die Änderung der Rechtslage durch das Grundgesetz	95
	I. Die Entbehrlichkeit besonderer Privilegien der Presse im heutigen Rechtsstaat	95
	II. Die Unentbehrlichkeit von Verwaltungseingriffen	97
	III. Die allgemeine Rechtsverantwortlichkeit der Presse im Zivilrecht	99
	IV. Die Ausstrahlung der Bedeutung von Meinungs- und Pressefreiheit auf die polizeirechtlichen Tatbestände	100
§ 19:	Die Verfassungsmäßigkeit rein formeller Sicherungen der Pressefreiheit	101
	A. Der Richtervorbehalt	102
	I. Die Bedeutung des Richtervorbehaltes	102
	II. Die Verfassungsmäßigkeit des Richtervorbehaltes	103
	B. Der Minister- oder Regierungsvorbehalt	104

**Kapitel VII
Die allgemeine Rechtsverantwortlichkeit der Presse
nach geltendem Presserecht**

§ 20:	Die Gesetzgebungskompetenz und die Rechtsquellen des geltenden Presserechts	106
	A. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern	106
	B. Die Rechtsquellen des Presserechts	107
	I. Das Bundesrecht	107
	II. Das Landesrecht	109
§ 21:	Der wichtigste Inhalt der geltenden Pressegesetze	110
	A. Die allgemeine Rechtsverantwortlichkeit der Presse	110
	I. Das Reichspressegesetz	110
	II. Das baden-württembergische Pressegesetz	111
	III. Das bayerische Pressegesetz	111
	IV. Das bremische Pressegesetz	112
	V. Das hessische Pressegesetz	113
	VI. Das saarländische Pressegesetz	114
	B. Der Richtervorbehalt für Eingriffe in die Pressefreiheit	115
	I. Der allgemeine Richtervorbehalt	115
	II. Der spezielle Richtervorbehalt für die Beschlagnahme	116

Literaturverzeichnis	122
--------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt
Anl	Anlagen
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten vom 5. 2. 1794 Textausgabe F. Rehbein — O. Reinke, 4. Aufl., Berlin 1889
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPr	Archiv für Presserecht, Beilage zu ZVuZV
AS	Amtliche Sammlung
ba	badisch
BAGE, BAG	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts, Bundesarbeitsgericht
baVerf	Verfassung des Landes Baden vom 22. 5. 1947 (RBl. 129)
bawü	baden-württembergisch
bawüPG	baden-württembergisches Gesetz über die Presse vom 14. 1. 1964 (GBl. 11)
bawüPolG	baden-württembergisches Polizeigesetz vom 21. 11. 1955 (GBl. 249)
bawüVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953 (GBl. 173)
bayr	bayerisch
bayrBS	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
bayrLT	bayerischer Landtag
bayrPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern vom 16. 10. 1954 (GVBl. 237)
bayrPG	bayerisches Gesetz über die Presse vom 3. 10. 1949 (bayrBS. I 310)
bayrVBl	bayerisches Verwaltungsblatt
bayrVerfGHE	Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes für den Freistaat Bayern, Neue Folge
bayrVGHE	Entscheidungen des bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, Neue Folge
Beil	Beilagen
Berl, berl	Berlin, berlinisch
berlVerainsG	berlinisches Vereinsgesetz vom 29. 9. 1950 (VOBl. 442)
berlVerf	Verfassung von Berlin vom 1. 9. 1950 (VOBl. 433)
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
brem	bremisch

bremPG	bremisches Gesetz zum Schutz der Freiheit der Presse vom 20. 12. 1948 i. d. F. 30. 8. 1949 (GBl. 179)
bremPolG	bremisches Polizeigesetz vom 15. 7. 1960 (GBl. 73)
BStBl	Bundessteuerblatt
BT	Bundestag
BV	Verfassung des Freistaates Bayern vom 21. 12. 1946 (bayrBS. I 3)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CCM	Corpus Constitutionum Marchicarum, Textsammlung preußischer Gesetze von Mylius
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DPR	Deutscher Presserat
Drs	Drucksache
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DV	Deutsche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO-nrwPG	Durchführungsverordnung zum nordrhein-westfälischen Gesetz über die Berufsausübung von Verlegern, Verlagsleitern und Redakteuren vom 5. 12. 1949 i. d. F. 26. 2. 1953 (GVBl. 201)
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EinglG	Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes vom 23. 12. 1956 (BGBl. I 1011)
EntwBPG	Entwurf des Bundesinnenministeriums für ein Bundespressegesetz, abgedruckt in Lüders, S. 265 ff.
EntwGG	Entwurf des Grundgesetzes, zit. JöR NF 1, S.
EntwhePG	Entwurf des Gesetzes zur Änderung des hessischen Pressegesetzes, heLT III. Wahlper., Drs. I 1171
EntwLPG	Modellentwurf für ein Landespressegesetz vom 10. 1. 1963, abgedruckt in ArchPr 1963, 329 ff.
ErgBd	Ergänzungsband
FamRZ	Ehe und Familie im privaten und öffentlichen Recht, Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
GBl	Gesetzesblatt
GG	Grundgesetz
GHRBl	Großherzogliches Regierungsblatt
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften i. d. F. vom 29. 4. 1961 (BGBl. I 497)
GoldArch	Golddammers Archiv für Strafrecht
GS	Gesetzessammlung (Preußen)
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVS	Gesetz- und Verordnungssammlung
hamb	hamburgisch

hambPG	hamburgisches Gesetz über die Selbstverwaltung der Presse vom 3. 10. 1949 (GVBl. 245)
hambPVG	hamburgisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 7. 11. 1947 (GVBl. 73)
HDSStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Ludwig Thoma
he	hessisch
heLT	hessischer Landtag
hePG	hessisches Gesetz über Freiheit und Recht der Presse vom 23. 6. 1949 i. d. F. 20. 11. 1958 (GVBl. 183)
hePolG	hessisches Polizeigesetz vom 10. 11. 1954 (GVBl. 263)
heVerf	Verfassung des Landes Hessen vom 11. 12. 1946 (GVBl. 229)
JöR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts Neue Folge
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KGJ	Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts
Komm	Kommentar
LegPer	Legislaturperiode
LG	Landgericht
LM	Lindenmaier und Möhring
LREntwPG	Entwurf des Länderrates der US-Zone für ein Pressegesetz, abgedruckt in: Beiträge und Materialien zum PresseR, S. 27 ff.
LT	Landtag
LVG	Landesverwaltungsgericht
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NCCPB	Novum Corpus Constitutionum Prusso/Brandenburgensium (Gesetzessammlung)
nds	niedersächsisch
ndsSOG	niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21. 3. 1951 (GVBl. 79)
NF	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NotVO	Notverordnung
NRW, nrw	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
nrwOBG	nordrhein-westfälisches Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden vom 16. 10. 1956 (GVBl. 290)
nrwPG	nordrhein-westfälisches Gesetz über die Berufsausbildung von Verlegern, Verlagsleitern und Redakteuren vom 17. 11. 1949 (GVBl. 293)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Presser	Presserecht
pr	preußisch
prGewO	preußische Gewerbeordnung vom 17. 1. 1845 (GS. 50)
prOVG	preußisches Oberverwaltungsgericht
prOVGE	Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts

Prot	Protokolle
prPreßG	preußisches Preßgesetz vom 12. 5. 1851 (GS. 273)
prPVG -	preußisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 4. 1931 (GS. 77)
prVBl	preußisches Verwaltungsblatt
prVerf	Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. 1. 1850 (GS. 17)
RA	Reichsabschied
RBl	Regierungsblatt
RdErl	Runderlaß
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGewO	Reichsgewerbeordnung
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Reichsgericht in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Reichsgericht in Zivilsachen
Rnr	Randnummer
ROW	Recht in Ost und West
RPG	Reichsgesetz über die Presse vom 7. 5. 1874 (RGBl. 65)
RPO	Reichspolizeyordnung
RPostG	Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. 10. 1871 (RGBl. 347)
rpfPVG	rheinland-pfälzisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 26. 3. 1954 (GVBl. 31)
RSchG	Republikschutzgesetz vom 21. 7. 1922 (RGBl. I 585) und 25. 3. 1930 (RGBl. I 91)
RT	Reichstag
RV	Reichsverfassung
RVBl	Reichsverwaltungsblatt
saar	saarländisch
saarPG	saarländisches Gesetz Nr. 460 über das Pressewesen vom 8. 7. 1955 (ABl. 1034)
saarVereinsG	saarländisches Gesetz Nr. 459 über das Vereinswesen vom 8. 7. 1955 (ABl. 1030)
saarVerf	Verfassung des Saarlandes vom 15. 12. 1947 i. d. F. 20. 12. 1956 (ABl. 1657)
SaBl	Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder
SchrLG	Schriftleitergesetz vom 4. 10. 1933 (RGBl. I 713)
s-h	schleswig-holsteinisch
s-hPG	schleswig-holsteinisches vorläufiges Gesetz zur Regelung des Pressewesens vom 27. 9. 1949 (GVBl. 249)
s-hPolG	Polizeigesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 23. 3. 1949 (GVBl. 61)
SitzProt	Sitzungsprotokolle
StaatsR	Staatsrecht
StenoProt	Stenoprotokolle
StGB	Strafgesetzbuch

StPO	Strafprozeßordnung
ÜbergangsG	Übergangsgesetz vom 4. 3. 1919 (RGeBl. 285)
Verf	Verfassung
Verh	Verhandlungen
VerlG	Gesetz über das Verlagswesen vom 19. 6. 1901 (RGeBl. 217)
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. 7. 1953 (BGBl. I 684)
VerwG	Verwaltungsgericht
VerwR	Verwaltungsrecht
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VOBl	Verordnungsblatt
VVDStrL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Wahlper	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung
wüba	württemberg-badisch
wübaLT	württemberg-badischer Landtag
wübaPG	württemberg-badisches Gesetz Nr. 1032 über die Freiheit der Presse vom 1. 4. 1949 (RBl. 59)
wübaStGH	württemberg-badischer Staatsgerichtshof
wübaVGH	württemberg-badischer Verwaltungsgerichtshof
wübaVGHE	Entscheidungen des württemberg-badischen Verwaltungsgerichtshofes
wübaVerf	Verfassung des Landes Württemberg-Baden vom 28. 11. 1946 (RBl. 277)
ZstW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZV	Zeitungsverlag
ZVuZV	Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag

Erstes Kapitel

Die geschichtliche Entwicklung des Verhältnisses von Pressefreiheit und Polizei bis zum Reichspressegesetz

§ 1: Die Beschränkungen der Pressefreiheit bis zur Französischen Revolution

A. Die Lage im Deutschen Reich

Mit der Erfindung der Buchdruckerkunst durch den Mainzer Johannes Gutenberg im Jahre 1455 war die technische Voraussetzung für eine schnelle und umfangreiche Verbreitung jeden Gedankengutes gegeben. Die Möglichkeit der Vervielfältigung von Schriften eröffnete jedem die Möglichkeit, seine Gedanken einem breiten Publikum zugänglich zu machen und damit einen Einfluß auf weite Kreise des Volkes zu nehmen. Eine Freiheit der Gedankenäußerung und -verbreitung entsprach nicht der geistigen Situation der damaligen Zeit; daher wurden schon bald nach der Erfindung der Buchdruckerkunst besondere Maßnahmen zur Überprüfung des Inhalts von Druckschriften getroffen.

Die ersten Anordnungen, die eine obligatorische Überprüfung vorsahen, gingen von der Kirche aus¹. Das Deutsche Reich schloß sich später den kirchlichen Maßnahmen an. Kaiser Karl V. setzte in den Reichsabschieden von Speyer (1529) und Augsburg (1530) die Einführung der Zensur durch. Die Kurfürsten, Fürsten und Stände des Reiches wurden verpflichtet, daß nichts Neues gedruckt werden solle, bevor es nicht durch „verständige Personen“ besichtigt sei². Die Entscheidung, ob für eine Schrift die Druckerlaubnis zu erteilen war, oblag grundsätzlich den Landesfürsten. Zur Durchsetzung der Reichsabschiede wurde aber ein kaiserlicher Fiskal eingesetzt, der die Obrigkeiten zur Durchführung der Bestimmungen anhalten und bei Untätigkeit beim Kammergericht anklagen sollte³. Maßstäbe für die Erteilung der Druckerlaubnis gab es kaum. Die Reichspolizeyordnung von 1548 nannte

¹ Zensurordnung des Erzbischofs von Köln (1469), Würzburg (1482) und Mainz (1486). Die päpstliche Bulle „Inter multiplices“ verbot 1515 bei Geldstrafe und Exkommunikation den Druck von Schriften vor der probatio durch die Bischöfe, vgl. Berner, S. 9.

² § 9 RA Speyer 1529; § 58 RA Augsburg, Gerstlacher IX, S. 1188.

³ § 58 a. a. O.; RPO 1548 Titel 34 § 3, Gerstlacher, S. 1196.

Schmähschriften, insbesondere solche gegen die Lehre der christlichen Kirchen oder gegen die Stellung von Kaiser und Fürsten, die nicht zugelassen werden durften; Druck, Verkauf, Ankauf, Verbreitung und sogar Besitz solcher Schriften waren unter Strafandrohung verboten⁴; das gleiche galt auch für Schriften, die ohne Druckerlaubnis oder ohne Nennung des Verfassers, Druckers und Druckortes erschienen waren.

Da die Zensur zur Überwachung von Druckschriften nicht ausreichte, wurden noch andere Maßnahmen ergriffen. Nach 1570 durften Druckschriften nur an Fürstensitzen, in Universitätsstädten oder angesehenen Reichsstädten erscheinen⁵, die Buchdrucker bedurften einer besonderen Zulassung, die nur nach strenger Prüfung ihrer Zuverlässigkeit und Ablegung eines Eides auf die Befolgung der gesetzlichen Vorschriften erteilt wurde⁶. Zu einem Verbot des Buchdruckes überhaupt, wie 1535 in Frankreich durch König Franz I.⁷, kam es nicht. Ebenso stellte das Reich keinen Index verbotener Schriften auf, wie er durch die katholische Kirche nach dem Trientiner Konzil 1557 eingeführt wurde⁸.

Die reichsrechtlichen Bestimmungen, die eine allgemeine Rechtsgrundlage für Beschränkungen der Presse bildeten, wurden in der Folgezeit von den Landesfürsten, die in ihrer Herrschaft durch das Reich praktisch nicht beschränkt waren, nicht immer beachtet⁹. Sie erließen später eigene Zensurvorschriften, die voneinander zum Teil erheblich abwichen, so daß damals die rechtliche Situation der Presse in Deutschland sehr unterschiedlich war¹⁰.

B. Die Lage in Preußen

In Preußen war 1541 die Zensur eingeführt worden. Sie wurde zunächst in Anwendung der Reichspolizeyordnungen und Reichsabschiede durchgeführt. Erst wesentlich später ergingen eigene Zensurbestimmungen. Friedrich der Große, der zu Beginn seiner Regierungszeit das vielzitierte Wort prägte, „dass Gazetten, wenn sie interessant seyn sollten, nicht geniret werden müssten“¹¹, erließ später zahlreiche

⁴ RPO 1548 Titel 34 §§ 1 f., Gerstlacher, S. 1190; RPO 1577 Titel 35 §§ 2 f., Gerstlacher, S. 1194 f.

⁵ § 155 RA Speyer 1570, Gerstlacher, S. 1192.

⁶ § 156 a.a.O.

⁷ Carl Ludwig, Die Freiheit der Presse, S. 2.

⁸ Ein solcher existierte aber in Österreich um 1770 und war in Preußen geplant, vgl. Houben, Polizei und Zensur, S. 26 f., 29.

⁹ Das kaiserliche Commissionsdekret von 1715 beklagt sich darüber, „dass diesen Verordnungen an verschiedenen Orten nicht nachgelebt, vielmehr solchen schnurgerad entgegengelebt werde“, Gerstlacher, S. 1201 f.

¹⁰ Berner, S. 26 f., 44 ff.

¹¹ Das Zitat findet sich in einem Brief des Kabinettsministers Graf v. Podewil an seinen Kollegen v. Thulemeyer 1740, vgl. Houben, Polizei und Zensur S 7.

Reskripte, Circulare und Verordnungen über die Zensur¹². Eine umfangreiche Regelung enthielt das Edikt vom 11. 5. 1749¹³, das grundsätzlich alle Schriften der Zensur durch eine zentrale Kommission unterwarf, die mit Fachkräften der verschiedenen Geisteswissenschaften besetzt war. Ausgenommen waren Druckschriften der Universitäten, die eine eigene Zensur ausübten¹⁴, ferner diejenigen Bücher und Schriften, „welche den *statum publicum* des Teutschen Reiches wie auch Unseres Hauses und die Gerechsamte Unserer Länder angehen“¹⁵; diese unterlagen einer Sonderzensur durch das Departement für Auswärtige Angelegenheiten. Für die zu dieser Zeit entstehenden Zeitungen¹⁶ wurde später eine Sonderregelung getroffen: Sie waren, soweit sie in Berlin erschienen, Vertretern des Departements für Auswärtige Angelegenheiten, im übrigen den Provinzregierungen oder Justizkollegien zur Zensur vorzulegen¹⁷. Neben der Zensur wurde später noch ein Kolportageverbot für Schriften verhängt, „die für den Staat, die öffentliche Ruhe und Ordnung nachtheiligen Einfluss haben können, Sitten schänden oder die Ehre von Privatpersonen *pasquillantisch* angreifen“¹⁸.

So wie in Preußen bestanden auch in den meisten anderen Ländern Spezialgesetze, die die Rechtsgrundlage für Maßnahmen gegen die Presse bildeten. Unter diesen Voraussetzungen brauchte man auf eine allgemeine Ermächtigung der Polizei, die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu treffen, nicht zurückzugreifen. Die polizeiliche Generalklausel, wie sie 1794 in § 10 II 17 des Allgemeinen Landrechts für die preußischen Staaten festgelegt wurde, brachte keine neue Rechtsgrundlage für Maßnahmen gegen die Presse. Rechtsgrundlage zu dieser Zeit war vielmehr das vom Justizminister Wöllner ausgearbeitete „Erneuerte Zensuredikt für die preußischen Staaten“ vom 19. 12. 1788¹⁹.

Organisatorisch war die Zensur grundsätzlich Angelegenheit der Polizei im damals verstandenen Sinne²⁰, also der einheitlich zusammen-

¹² Zusammenstellung Berner, S. 47

¹³ Mylius, *Corpus Constitutionem Marchicarum* IV. Continuatio Nr. LVIII, Sp. 149 ff.

¹⁴ Die Universität in Wien übte bis 1725 die gesamte Buchzensur in Österreich aus, Houben, S. 22, 24.

¹⁵ Mylius a.a.O.

¹⁶ In Berlin bestand seit 1721 die Berlinische Privilegierte Zeitung (später Vossische Zeitung), Houben, S. 7, in Frankfurt seit 1616 die Frankfurter Oberpostamtszeitung, in Leipzig seit 1660 eine Zeitung von Timoteus Riksch, vgl. Schneider, S. 69.

¹⁷ Ziff. VIII Circulare 1772, *Novum Corpus Constitutionum Prusso-Brandenburgensium* (NCCPB) V 1, Sp. 175 ff.

¹⁸ Reskript des Staatsrates 1798 NCCPB X, Sp. 1613 ff.

¹⁹ NCCPB XCV, Sp. 2339 ff.

²⁰ Die VO von 1808 (GS. 1810 Anh. 361) rechnet die Zensurangelegenheiten zur Polizeiverwaltung.