

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 9

**Die Zensurbegriffe des Art. 118 Abs. 2
der Weimarer Reichsverfassung und des Art. 5
Abs. 1 Satz 3 des Bonner Grundgesetzes**

Von

Dr. Bernd Rieder



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

BERND RIEDER

**Die Zensurbegriffe des Art. 118 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung
und des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 des Bonner Grundgesetzes**

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 9

**Die Zensurbegriffe des Art. 118 Abs. 2
der Weimarer Reichsverfassung und des Art. 5
Abs. 1 Satz 3 des Bonner Grundgesetzes**

Von

Dr. Bernd Rieder



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Gedruckt mit Unterstützung der
STIFTUNG WISSENSCHAFT UND PRESSE
Hamburg

Alle Rechte vorbehalten
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1970 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

*Meinen Eltern
in Dankbarkeit gewidmet*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der juristischen Fakultät der Universität München im Sommersemester 1969 als Dissertation angenommen.

Das Manuskript schloß ich am 1. 4. 1969 ab. Die neuere Rechtsprechung und Literatur konnte ich berücksichtigen, soweit sie bis Ende Oktober 1969 veröffentlicht worden ist. Für die vielfache Unterstützung und Beratung möchte ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. P. Lerche auch an dieser Stelle meinen aufrichtigen Dank aussprechen. Dank sage ich auch Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Broermann für die Aufnahme meiner Arbeit in sein Verlagsprogramm sowie Herrn Prof. Dr. Bettermann für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Berliner Abhandlungen zum Presserecht“.

München, im Dezember 1969

Bernd Rieder

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt

Einleitung

I. Theoretische Bedeutung und praktische Problematik der Frage nach dem Zensurbegriff	15
1. Theoretische Bedeutung	15
2. Topische Betrachtungsweise	18
A. Presse	19
B. Einzelperson	28
C. Rundfunk	29
D. Film	30
II. Abgrenzung des Themas	32
III. Methodik der Bearbeitung	34
IV. Aufbau der Untersuchung	34

Zweiter Abschnitt

Einführung in die Problematik

I. Die verschiedenen Zensurbegriffe	36
1. Allgemeines	36
2. Systematischer Überblick über die verschiedenen Definitionsversuche	37
A. Formeller oder formaler Zensurbegriff	37
B. Materieller oder materialer Zensurbegriff	39
(1) Zensur als polizeiliches Verbotungsrecht schlechthin ...	40
(2) Zensur als polizeiliches Verbotungsrecht in bestimmter Ausprägung: Besondere Verbotungsmaßstäbe	40
(3) Besondere Einschreitungs Voraussetzungen	41
(4) Besondere Einschreitungs Wirkungen	41
(5) Besondere Zensurabsicht	42
(6) Besondere Zielgerichtetheit des staatlichen Einschreitens	42
(7) Zensur als Beeinflussung und Behinderung der freien öffentlichen Meinungsbildung	42
(8) Zensur als Verhältnismäßigkeitsgebot	43
(9) Zensur als Abwägungsmoment und Übermaßverbot ...	43
(10) Gemischte materielle Zensurbegriffe	44
(11) Ergebnis	44

C. Gemischt formell-materieller Zensurbegriff	44
D. Formeller und materieller Zensurbegriff als getrennte Begriffe	45
E. Vorzensur — Nachzensur	45
II. Darstellung möglicher Lösungen	47
III. Entwicklungstendenz	47
1. Weimarer Epoche	47
2. Zeit des Nationalsozialismus	49
3. Bonner Grundgesetz	49
4. Zusammenfassung	51

Dritter Abschnitt

Auslegung aus dem Begriff Zensur selbst heraus

(Wortinterpretation)

I. Herkunft des Wortes Zensur	52
II. Allgemeiner heutiger Sprachgebrauch	53
III. Zusammenfassung	54

Vierter Abschnitt

Der Zensurbegriff des Art. 118 Abs. 2 WRV

I. Grund der Untersuchung und deren Grundproblemstellung	55
1. Untersuchungsgrund	55
2. Grundproblemstellung	55
II. Zensur und sonstiges polizeiliches Einschreiten im 19. Jhdt.	57
1. Die Epoche vor 1848 (Restauration)	58
A. Gesetzliche Regelung	58
a) Die Pressezensur	58
aa) Der Weg nach Karlsbad	58
bb) „Metternich ‚karlsbadert“	60
cc) Die Presse nach Karlsbad	61
dd) Zusammenfassung	64
b) Die Theaterzensur	65
c) Unterschied zwischen Preß- und Theaterzensur	66
d) Zensur und sonstiges polizeiliches Einschreiten	68
aa) Materieller Unterschied: Einschreitungsmaßstab	68
bb) Formelle Unterschiede	68
B. Auffassung der Rechtslehre	70
C. Zusammenfassung der Epoche vor 1848	71
2. Der Durchbruch zum Konstitutionalismus (1848)	72
A. Die Pressezensur	72

Inhaltsverzeichnis	11
B. Die Theaterzensur	73
C. Unterschied zwischen Preß- und Theaterzensur	75
D. Zensur und sonstiges polizeiliches Einschreiten	75
3. Die Zeit nach der Paulskirche	75
A. Die Pressezensur	75
B. Die Theaterzensur	77
C. Unterschied zwischen Preß- und Theaterzensur	78
D. Zensur und sonstiges polizeiliches Einschreiten	79
4. Ergebnis	80
III. Folgerungen	82
1. Der formelle Zensurbegriff	83
A. Einführung	83
B. Rechtspolitischer Zweck der Zensur	84
C. Aspekte des formellen Zensurbegriffes	85
a) Das Element der Vorlagepflicht	85
b) Das Element des staatlichen Vorprüfungsrechts	89
c) Das Element der Genehmigungspflicht	90
d) Ergebnis	95
D. Weitere Folgen	96
(1) Verbindung mit einem zeitlichen Moment	96
(2) Generelles Moment	101
(3) Voraussetzung zensurellen Einschreitens	101
(4) Besondere Einschreitungswirkungen	107
(5) Genehmigungsvorbehalt für Inhalt und Form	110
(6) Formelle Zensur einer bestimmten Verbreitungsart	112
(7) Formelle Zensur eines bestimmten Inhalts	114
E. Zusammenfassung	114
2. Der materielle Zensurbegriff	116
A. Entwicklung	116
B. Aspekte dieses materiellen Zensurbegriffes	117
a) Zensur als polizeiliches Verbotungsrecht schlechthin	117
b) Zensur als polizeiliches Verbotungsrecht in bestimmter Ausprägung: Besondere Verbotsgründe	118
IV. Wertung dieses Meinungsstretes	121
(1) Geschichtliche Entwicklung der Zensur	121
(2) Wortlaut der Zensur	121
(3) Rechtspolitischer Zweck der Zensur (Wesen der Zensur)	121
(4) Begründung mit der h. L.	122
(5) Entstehungsgeschichte des Art. 118 II WRV	122
(6) Durchbrechungen der Zensur in Art. 118 II WRV	125
(7) Vergleich zwischen den Einschreitungsmöglichkeiten bei Film und Theater	125
(8) Zweckmäßigkeitserwägungen	127
(9) Effektivität der jeweiligen Auslegung	127

(10) „In dubio pro libertate“	128
(11) Zusammenfassung	129
V. Weitere materielle Zensurbegriffe	130
1. Besondere Zensurabsicht	130
2. Besondere Zielgerichtetheit staatlichen Einschreitens	132
VI. Zeit des Nationalsozialismus	133
VII. Zusammenfassung der Zensurbegriffe der Weimarer Epoche	135

Fünfter Abschnitt

Entstehungsgeschichte des Art. 5 I 3 GG

I. Darstellung	137
II. Zusammenfassendes Ergebnis	141

Sechster Abschnitt

Der Zensurbegriff des Art. 5 I 3 GG

I. Ausgangspunkt	142
II. Neue materielle Zensurbegriffe	143
1. Zensur als Verhältnismäßigkeitsgebot (Knapp)	143
A. Darstellung: Voraussetzungen und Konsequenzen	143
B. Wertung	145
(1) Falscher Ansatzpunkt	145
(2) Schlüssigkeit	146
(3) „Petitio principii“	146
(4) Argumente für den formellen Zensurbegriff	146
(5) Überflüssigkeit seines materiellen Zensurbegriffes	147
C. Zusammenfassung und Ergebnis	147
2. Zensur als Beeinflussung und Behinderung der freien öffentlichen Meinungsbildung (Noltenius)	147
A. Bedeutung	147
B. Voraussetzungen	148
C. Darstellung	149
D. Wertung	152
(1) Ergänzung dieses materiellen Zensurbegriffes	152
(2) Schlüssigkeit dieses materiellen Zensurbegriffes	152
(3) Geschichtliche Auslegung	153
(4) Wesen der Zensur	153
(5) Staatsform	153
(6) Systematische Stellung des Zensurverbotes in Art. 5 GG	154
(1.1) Das Schutzobjekt des Zensurverbotes	155

(1.2) Einschränkungsmöglichkeit des Zensurverbotes durch die „allgemeinen Gesetze“ des Art. 5 II GG	157
(7) Effektivität dieses materiellen Zensurbegriffes	160
(1.1) Überflüssigkeit neben Art. 5 II GG	160
(1.2) Wiederaufleben der formellen Zensur	163
(1.3) Rechtsstaatlichkeit dieses materiellen Zensurbegriffes	163
(8) Sonstige Argumente	164
E. Zusammenfassung und Ergebnis	165
3. Zensur als Abwägungsmoment (v. Hartlieb)	166
A. Voraussetzungen	166
B. Darstellung	166
C. Wertung	169
(1) Schlüssigkeit dieses materiellen Zensurbegriffes	169
(2) Geschichtliche Auslegung	169
(3) Wesen der Zensur in einer demokratischen Staatsform ..	169
(4) Effektivität dieses materiellen Zensurbegriffes	170
(1.1) Überflüssigkeit	170
(1.2) Wiederaufleben der formalen Zensur	170
(1.3) Rechtsstaatlichkeit dieses materiellen Zensurbegriffes	171
begriffes	171
D. Zusammenfassung und Ergebnis	172
4. Ergebnis der neuen materiellen Zensurbegriffe	172
III. Modifizierung des formellen Zensurbegriffes als faktischer Begriff (Bundesverwaltungsgericht)	173
1. Ausgangspunkt	173
2. Konkrete Abgrenzung	173
(1) Generelles Moment	173
(2) Zeitliches Moment	174
(3) Besondere Einschreitungsvoraussetzungen und -wirkungen	175
(4) Genehmigungspflicht für alle Verbreitungsarten und den gesamten Meinungsgehalt	175
(5) Genehmigungspflicht für Meinungsgehalt und -form	175
(6) Genehmigungspflicht als solche	176
(7) Faktische generelle Genehmigungspflicht	176
3. Faktizität des formellen Zensurbegriffes	176
A. Filmbewertungsstelle Wiesbaden (FBW)	176
B. Filmeinfuhrkontrolle	180
a) Vorlagepflicht nach § 5 II Verbringungsgesetz	180
b) Genehmigungspflicht nach § 17 AWG / § 48 AWW	182
c) Verbindung der Vorlage- und Genehmigungspflicht	183
d) Ergebnis	184
4. Gesamtergebnis	184
Schlußbemerkung	185
Literaturverzeichnis	186

*Il est essentiel que les paroles des lois réveillent
chez tous les hommes les mêmes idées.*

(Montesquieu. De l'esprit des lois,
Livre XXIX, Chapitre 16)

Erster Abschnitt

Einleitung

I. Theoretische Bedeutung und praktische Problematik der Frage nach dem Zensurbegriff

1. Theoretische Bedeutung

Anregung zu der vorliegenden Dissertation gaben zwei Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. 1. 1966¹. In beiden Fällen hatte sich der 7. Senat des BVerwG u. a. mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Ausgestaltung des Vergnügungssteuerrechts und die Einrichtung der Filmbewertungsstelle Wiesbaden (FBW) mit Art. 5 I 3 GG zu vereinbaren sei². Dabei kam das BVerwG zwangsläufig zu der im Zentrum des Art. 5 I 3 GG stehenden Frage, was unter dem Begriff Zensur zu verstehen sei.

Diese beiden, in ihrer Begründung wörtlich übereinstimmenden Urteile offenbaren die ganze Unsicherheit, die eine Auslegung des Zensurbegriffs mit sich bringt³. Dieser stellt als ausfüllungsbedürftiger unbestimmter Rechtsbegriff ein gutes Beispiel für die Weite und Un-

¹ BVerwG VII C 128. 64 und 42. 65, abgedruckt in NJW 1966, 1286 ff.; BVerwG E 23, 194 ff.; JZ 1966, 611; BayVerwBl 1966, 275; DVBl 1966, 571; DÖV 1966, 419; Ufita 47, 316; FBW-Information Nr. 2/1966, Anlage 1.

² Art. 5 GG lautet:

I. Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. *Eine Zensur findet nicht statt.*

II. Diese Gesetze finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

III. Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.

³ Darauf weist besonders Katholnigg hin, Anmerkung zu BVerwG in NJW 1966, 1286 ff., NJW 1966, 1574 f.

bestimmtheit des Grundgesetzes dar⁴. Art. 118 II WRV⁵ und Art. 5 I 3 GG sind Anlaß großer Kontroversen geworden⁶. Der Grund dafür ist einmal in der kurzen und damit zu allgemeinen Formulierung dieser Bestimmungen zu finden⁷, wie auch vor allem darin, daß der Begriff der Zensur in der deutschen Geschichte zu einem politischen Schlagwort geprägt worden ist. Dies birgt „die Gefahr in sich, zum Sammelbegriff einer Mehrheit verschiedener Sachverhalte zu werden, von denen das Fachgebiet notwendigerweise eine Trennung verlangt“⁸. Was der Zensurbegriff als Schlagwort an Werbekraft gewann, das verlor er an Klarheit und damit an rechtlicher Verwendbarkeit. Dies hatte eine Vielzahl verschiedenartigster Zensurbegriffe zur Folge⁹. So soll dasselbe Wort Zensur ein „Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt“¹⁰ genauso bezeichnen wie eine erhebliche Erschwerung einer Meinungsäußerung¹¹

⁴ Einige Autoren wollen diese Unklarheit durch eine gesetzliche Regelung beseitigen, so Schneider, Franz, Politik und Kommunikation, Drei Versuche 1967, S. 113; v. Jan, Straßenpolizei und Reichsverfassung, in: Festschrift zur Feier des 50jähr. Bestehens des Bayer. VerwGH 1929, S. 98 ff. (123); Giese, Die Zulässigkeit ortspolizeilichen Eingreifens gegenüber reichszensierten Filmen, Ufita 5, 8 ff. (13).

⁵ Art. 118 WRV lautet:

I. Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht.

II. Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden. Auch sind zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur sowie zum Schutze der Jugend bei öffentlichen Schausstellungen und Darbietungen gesetzliche Maßnahmen zulässig.

⁶ Vgl. Veit, Die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Theater- und Filmzensur, Diss. 1932, S. 42 für Art. 118 II WRV.

Immer, wenn ein staatlicher Eingriff in das Grundrecht der Meinungsfreiheit in Frage steht, nimmt die Öffentlichkeit dazu eine stark ablehnende Stellung ein. Dies zeigt in unserem Rechtskreis die sog. Spiegelaffäre. Im internationalen Bereich zeigen dies deutlich die Vorgänge in der besetzten Tschechoslowakei im Sommer 1968.

⁷ Vgl. Art. 21 Abs. II der „Constituzione della Repubblica Italiana“, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 298 del 27 dicembre 1947.

⁸ Rummel, Die rechtliche Freiheit der Presse im liberalen und nationalsozialistischen Staat, Diss. 1935, S. 7. Ähnlich Schneider, Franz, Die historischen Voraussetzungen von Artikel 5 des Grundgesetzes, 1967, S. 7; Zimmerer, Die Filmzensur, Diss. 1934, S. 4; Engels in der Kölnischen Rundschau v. 11. 3. 1961: „Der Begriff ‚Zensur‘ freilich, trotz aller Definitionen hartnäckig mißverstanden, geisterte wirr durch die Köpfe und schien sich als affektgeladenes Wort in den Attacken derer, die sich als Nonkonformisten ausgeben, zu verselbständigen.“

⁹ Cellarius, Präventivpolizei und Repressivmaßnahmen, insbesondere im Lichtspielwesen, Diss. 1933, S. 22.

¹⁰ So unter vielen: Fath, Theater- und Lichtspiel-(Polizei)Zensur im Deutschen Reich, Diss. 1925, S. 19, 96 und neuerdings wieder Reisnecker, Das Grundrecht der Meinungsfreiheit und die Schranken der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG, Diss. 1960, S. 236.

¹¹ Siehe die Urteile im ersten Abschnitt, Anm. 1.

oder einen „staatlichen Eingriff in die Urheberrechte“¹². Damit sei nur kurz die Unterschiedlichkeit der verschiedenen Zensurbegriffe angedeutet. Es ist Aufgabe dieser Dissertation, diesen zu einem Schlagwort geformten und wegen seiner allgemeinen Formulierung und lapidaren Kürze so mehrdeutigen und umstrittenen Begriff auszulegen, um ihn so wieder rechtlich faßbar und damit zur Rechtsanwendung brauchbar zu machen.

Dieser allgemeinen Unklarheit über den Zensurbegriff¹³ steht das rechtsstaatliche Erfordernis nach klaren und eindeutigen Rechtsbegriffen gegenüber. „Die Meßbarkeit der staatlichen Machtäußerung, die ... eine Voraussehbarkeit und Vorausberechenbarkeit der staatlichen Handlungen bewirkt“¹⁴ ist ein fundamentaler Grundsatz der rechtsstaatlichen Struktur des Grundgesetzes. Nur eine genaue Bestimmung des Zensurbegriffs bewirkt eine Abgrenzung der unter Art. 118 II WRV und Art. 5 I 3 GG zu subsumierenden Zensurmaßnahmen und der sonstigen staatlichen Maßnahmen. Diese Auslegung ist also im Interesse freiheitlich rechtsstaatlicher Demokratie geradezu erforderlich¹⁵. *Engels* drückt dies¹⁶ so aus: „Zwischen schrankenloser Freiheit und staatlicher Zwangsjacke muß also festgelegt werden, was als Kontrolle möglich und als Zensur verboten ist.“ Jede Unklarheit über das Ob und Wie des staatlichen Eingriffsraumes erleichtert dem Staat ein unzulässiges Einschreiten und verringert damit die Rechte des Bürgers, vor allem dessen Grundrechte¹⁷. Deshalb ruft eine Theorie, die bei der Bestimmung des Zensurbegriffs Unklarheiten läßt und sich als überhaupt nicht oder nur schwer praktikabel erweist, erhebliche Bedenken hervor¹⁸.

¹² Rosenberger, Urheberrecht und Zensur, *Ufita* 6, 114 ff. (121).

¹³ So Cellarius, a.a.O.; Giese, *Ufita* 5, 25 Anm. 68; Dienstag, *Elster, Handbuch des deutschen Theater-, Film-, Musik- und Artistenrechts* 1932, S. 321 f. Hellwig, Art. „Meinungsfreiheit, Zensur“ in: *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, Band II 1930, S. 1 ff. (32); Noltenius, *Die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und das Zensurverbot des Grundgesetzes*, Diss. 1958, S. 120; Schmidt Fritz, *Die Theaterzensur und das Theateraufführungsverbot*, Diss. 1931, S. 13; Scholler, *Person und Öffentlichkeit* 1967, S. 220 Anm. 36. Eine neuere Besprechung dieser Habilitationsschrift Schollers liegt von Heinrich Hubmann in *Ufita*, Band 53, 1969 S. 361 f. vor.

¹⁴ Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, 16.A. 1968, S. 65. So auch Lerche, *Übermaß und Verfassungsrecht* 1961, S. 58, 350; ders., *Grundrechtsbegrenzungen „durch Gesetz“ im Wandel des Verfassungsbildes*, DVBl 1958, 524 ff. (529); Perschel, *Die Meinungsfreiheit des Schülers* 1962, S. 46; Forsthoff, *Die Umbildung des Verfassungsgesetzes*, in: *Festschrift für Carl Schmitt* 1959, S. 35 ff. (36); ders., *Rechtsstaat im Wandel* 1964, S. 36, 167 Anm. 33.

¹⁵ Ansatzpunkte für Kontrolltendenzen bei Film und Fernsehen, *Film und Recht* 1962, 2, verfaßt von Röber.

¹⁶ in der *Kölnischen Rundschau* vom 11. 3. 1961.

¹⁷ Eindringlich warnen in dieser Richtung: Wilkens, *Die Aufsicht über den Rundfunk*, Diss. 1965, S. 128, und Jäckel, *Grundrechtsgeltung und Grundrechtssicherung*, Diss. 1967, S. 18.

¹⁸ Vgl. Jellinek, *Diskussionsbeitrag in VVDStRL* 4 (1928), 83; Zimmereimer, S. 10.