

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 31

**Kunst als Gefahr für
die »öffentliche Sicherheit«
und »öffentliche Ordnung«**

Von

Jana Helena Röttig



Duncker & Humblot · Berlin

JANA HELENA RÖTTIG

Kunst als Gefahr für die »öffentliche Sicherheit«
und »öffentliche Ordnung«

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 31

Kunst als Gefahr für die »öffentliche Sicherheit« und »öffentliche Ordnung«

Von

Jana Helena Röttig



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Hochschule der Polizei, Münster
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 2199-3475
ISBN 978-3-428-19375-2 (Print)
ISBN 978-3-428-59375-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Juni 2024 von der Deutschen Hochschule der Polizei (Münster) als Dissertation angenommen worden. Der Stand der Bearbeitung ist April 2023. Danach erschienene Neuauflagen konnten noch berücksichtigt werden.

Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, der mich mit vielen hilfreichen Anregungen und Hinweisen bei dem Verfassen dieser Arbeit unterstützt hat. Danken möchte ich auch Frau Prof. Dr. Anja Schiemann (Universität Köln) für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

In besonderem Maße danke ich meinem Ehemann David Röttig, der mir über das gesamte Dissertationsprojekt hinweg liebevoll mit Zuspruch und Geduld zur Seite stand. Für die sorgfältigen Korrekturanmerkungen danke ich meinen Eltern Beatrix und Peter Allgeier. Der uneingeschränkten Unterstützung dieser drei Personen habe ich bereits den erfolgreichen Abschluss meiner juristischen Ausbildung zu verdanken.

Abschließend danke ich Herrn Dr. Lennart Andersen für sein offenes Ohr und die stets ermutigenden Worte.

Düsseldorf, im September 2024

Jana Helena Röttig

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Grundlagen	23
A. Einführung in das Thema und die wesentlichen Begriffe	23
B. Forschungsstand und Ziel dieser Arbeit	25
C. Gang der Untersuchung	27

Teil 2

Kunstfreiheit und die Schutzgüter der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“ seit der Weimarer Republik	29
A. Weimarer Republik bis 1933	29
I. Wesentliche Rechtsvorschriften	29
1. Art. 118 und Art. 142 Weimarer Reichsverfassung	29
a) Schutzbereich	31
b) Übertragung der Schranken des Art. 118 auf Art. 142 WRV	33
aa) „Allgemeine Gesetze“ i. S.d. Art. 118 Abs. 1 WRV	35
bb) Einschränkungsmöglichkeiten nach Art. 118 Abs. 2 WRV	37
(1) Zensurverbot als Beschneidung der polizeilichen Hand- lungsbefugnisse	38
(2) Reichslichtspielgesetz	41
(a) Grundsätzliches	41
(b) Auswirkung auf die Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel	44
(3) Gesetz zur Bewahrung der Jugend vor Schund- und Schmutzschriften	47
(a) Grundsätzliches	47
(b) Auswirkung auf die Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel	48
cc) Einschränkungsmöglichkeiten des Mediums „Theater“	49
dd) Zwischenergebnis	50
2. Polizeirechtliche Generalklausel	51
a) § 10 II 17 Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten	51

aa) Exkurs: Bedeutung und Anwendung des § 10 II 17 ALR auf künstlerisches Tätigwerden im Deutschen Kaiserreich	51
(1) Schutzgüter	52
(a) „Öffentliche Ruhe“	53
(b) „Öffentliche Sicherheit“	53
(c) „Öffentliche Ordnung“	55
(2) Der Begriff der „Sittlichkeit“	57
(a) „Öffentliche Sittlichkeit“ als Teil der „öffentlichen Ordnung“	57
(b) Strafrechtlicher Schutz der „Sittlichkeit“	59
(c) Zwischenergebnis	62
(3) Anwendung des § 10 II 17 ALR auf künstlerische Sachverhalte	62
(a) Rechtliche Ausgangslage	62
(b) Begriffe der Inhalts- und Wirkungszensur	64
(c) Praxisbeispiele aus dem Bereich des Theaters	65
(d) Praxisbeispiele aus dem Bereich des Films	67
(4) Zwischenergebnis	68
bb) Inhaltsbestimmung der Schutzgüter des § 10 II 17 ALR in der Weimarer Republik	68
(1) „Öffentliche Ruhe“	69
(2) „Öffentliche Sicherheit“	69
(3) „Öffentliche Ordnung“	69
b) § 32 Thüringische Landesverwaltungsordnung	71
c) § 14 Abs. 1 Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz	71
aa) Allgemeines	71
bb) Schutzgüterdefinitionen	72
(1) „Öffentliche Sicherheit“	73
(2) „Öffentliche Ordnung“	73
d) Exkurs: Auswirkungen des § 33a Reichsgewerbeordnung auf die Anwendung der polizeilichen Generalklausel bei künstlerischen Darbietungen	74
e) Zwischenergebnis	77
II. Praxisbeispiele des staatlichen Einschreitens gegen Kunst und Künstler zum Schutz der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“ ...	77
1. Theater	78
a) Die Hermannsschlacht	78
aa) Sachverhalt	78
bb) Entscheidung des Gerichts	79
b) Weitere Beispiele aus dem Bereich des Theaters	80
2. Film	82

a) Panzerkreuzer Potemkin	83
b) Frauennot – Frauenglück. Hohelied der ärztlichen Kunst	84
aa) Sachverhalt	84
bb) Entscheidung des Gerichts	85
cc) Sonstige polizeiliche Verbote des Films	86
3. Polizeiliches Spielverbot des sog. Borkum-Liedes	87
a) Sachverhalt	87
b) Entscheidung des Gerichts	88
4. Zwischenergebnis	90
III. Stimmen aus der Literatur zur Beschränkbarkeit der Kunst(-freiheit) durch die „öffentliche Sicherheit“ und „öffentliche Ordnung“	91
1. Allgemeine Erwägungen der Rechtsliteratur	91
2. Besondere Erwägungen der Rechtsliteratur bezogen auf die Schutz- güter der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“	92
a) „Öffentliche Sicherheit“	93
b) „Öffentliche Ordnung“	93
3. Zwischenergebnis	95
IV. Zusammenfassung Weimarer Republik bis 1933	95
B. Exkurs in die Zeit des Nationalsozialismus	96
I. „Kunst“ im Dritten Reich	96
II. Rechtlicher Kontext	97
1. Bedeutungsverlust der Art. 118 WRV und Art. 142 WRV	97
2. Die polizeiliche Generalklausel	98
a) Grundsätzliche Entwicklung des § 14 PrPVG	98
b) Verkleinerung des Anwendungsbereichs des § 14 PrPVG bei künst- lerischen Sachverhalten am Beispiel des Reichstheatergesetzes ...	101
III. Zusammenfassung Nationalsozialismus	102
C. Bundesrepublik Deutschland bis 1990	103
I. Wesentliche Rechtsvorschriften	103
1. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG	103
a) Ansichten zu Schutzbereich und Einschränkung der Norm vor den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Kunst- freiheit	103
aa) Verfassungsrechtlicher Kunstbegriff	103
(1) Allgemeines	103
(2) „Sittlichkeit“ als Element des Kunstbegriffs	107
bb) Ansichten zur Einschränkung der Kunstfreiheit und die diesbezügliche Bedeutung der Generalklauseln	108
(1) Anwendbarkeit von Art. 5 Abs. 2 GG	108
(2) Übertragung der sog. Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 2. Hs. GG auch auf Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG	110

(a) Rechte anderer	112
(b) Verfassungsmäßige Ordnung	113
(c) Sittengesetz	114
(d) Zwischenergebnis	116
(3) Polizeiliche Generalklausel als verfassungsunmittelbare Schranke auch von Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG	116
(4) Beschränkung durch Strafgesetze	118
(5) Anwendung der Schranken anderer einschlägiger Grund- rechte	118
(6) Kunstfreiheit gar nicht beschränkbar	119
(7) Nur immanente Grundrechtsschranken sowie Beschrän- kung durch „notwendige Gemeinschaftsgüter“	119
(8) Vorschlag einer Änderung des Wortlauts des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG	121
(9) Zwischenergebnis	121
b) Kunstbegriff und Einschränkung der Kunstfreiheit in der Recht- sprechung des Bundesverfassungsgerichts	121
aa) Die drei Kunstbegriffe des Bundesverfassungsgerichts	121
(1) Materieller Kunstbegriff	123
(2) Formaler Kunstbegriff	123
(3) Offener Kunstbegriff	124
bb) Definitionshoheit des Künstlers	124
cc) „Sittlichkeit“ als Element des Kunstbegriffs	125
dd) Einschränkung	125
ee) Eingriffsmöglichkeiten auf Grundlage der Generalklausel nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Kunst- freiheit	127
ff) Typische Eingriffe in die Kunstfreiheit	128
gg) Zwischenergebnis	128
c) Abgrenzung zur Meinungs- und Filmfreiheit	128
aa) Meinungsfreiheit	128
bb) Filmfreiheit	129
2. Entwicklungen im Polizei- und Ordnungsrecht	130
a) § 14 Abs. 1 PrPVG und die ersten „neuen“ Generalklauseln im Polizei- und Ordnungsrecht	132
b) Weiterentwicklung der Schutzgüterdefinitionen in den 1950er-Jah- ren	134
aa) „Öffentliche Sicherheit“	135
bb) „Öffentliche Ordnung“	136
(1) Rechtsprechung	136
(2) Literatur	138
cc) „Sittlichkeit“ als Teil der „öffentlichen Ordnung“	139

c)	Weiterentwicklung der Schutzgüterdefinitionen in den 1960er- bis 1970er-Jahren	139
aa)	„Öffentliche Sicherheit“	139
bb)	„Öffentliche Ordnung“	140
	(1) Definitionsansätze	141
	(2) Argumente gegen das Festhalten an der „öffentlichen Ordnung“	143
	(3) Argumente für das Festhalten an der „öffentlichen Ordnung“	145
	(4) „Sittlichkeit“ als Teil der „öffentlichen Ordnung“	147
cc)	Verhältnis zwischen „öffentlicher Sicherheit“ und „öffentlicher Ordnung“	148
d)	Weiterentwicklung der Schutzgüterdefinitionen in den 1980er-Jahren	148
aa)	„Öffentliche Sicherheit“	149
bb)	„Öffentliche Ordnung“	149
cc)	„Sittlichkeit“ als Teil der „öffentlichen Ordnung“	151
e)	Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG	151
f)	Zusammenfassung	152
3.	Beschränkung des Anwendungsbereichs der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel im Bereich der Kunstfreiheit durch spezialgesetzliche Regelungen	152
a)	§ 33a Gewerbeordnung	152
aa)	Aussagegehalt des geänderten § 33a	152
bb)	Auswirkung auf die Anwendbarkeit der Generalklauseln	154
cc)	Verhältnis zwischen den „guten Sitten“ und der „öffentlichen Ordnung“	155
dd)	Weitere Normen der GewO	158
ee)	Zwischenergebnis	159
b)	§ 118 Abs. 1 Ordnungswidrigkeitengesetz	159
c)	Gesetze zum Schutz von Kindern und Jugendlichen seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland	161
aa)	Regelungsinhalt des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit und des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften	161
bb)	Auswirkung auf die Anwendbarkeit der Generalklauseln	163
d)	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und Filmbewertungsstelle Wiesbaden	164
aa)	Zuständigkeiten	164
bb)	Auswirkung auf die Anwendbarkeit der Generalklauseln	165
e)	Zwischenergebnis	166

II.	Praxisbeispiele des staatlichen Einschreitens gegen Kunst und Künstler zum Schutz der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“	167
1.	Film	167
a)	Die Sünderin	167
aa)	Sachverhalt	167
bb)	Entscheidungen der Gerichte	168
(1)	LVG Münster	168
(2)	LVG Rheinland-Pfalz	168
(3)	OVG Lüneburg	170
(4)	Bundesverwaltungsgericht	171
b)	Das Schweigen	172
aa)	Sachverhalt	172
bb)	Entscheidung des Gerichts	173
2.	Kunstdarbietungen mit theatralischen Elementen im öffentlichen Raum	175
a)	Verhältnis zwischen Kunst- und Versammlungsfreiheit bei Kunstdarbietungen im öffentlichen Raum	175
b)	Der Anachronistische Zug oder Freiheit und Democracy	178
aa)	Sachverhalt	178
bb)	Entscheidungen der Gerichte	180
(1)	VG Köln	180
(2)	VGH München	181
(3)	Bundesverfassungsgericht	182
c)	Legende vom toten Soldaten	182
3.	Zwischenergebnis	185
III.	Aufeinandertreffen der Kunst(-freiheit) und der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“	186
1.	Grundsätzliche Entwicklungen	186
2.	Anwendbarkeit der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklauseln zur Beschränkung einzelner Kunstgenres	187
a)	Literatur	187
b)	Film	187
c)	Theater	188
IV.	Die Bedeutung der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“ bei der Kollision der Kunstfreiheit mit anderen verfassungsrechtlichen Bestimmungen	188
1.	Allgemeines Persönlichkeitsrecht	188
2.	Menschenwürde	190
3.	Eigentumsfreiheit	191
4.	Jugendschutz	192
5.	Religionsfreiheit	194
6.	Staatssymbole	194

7. Einschätzung der Literatur	195
8. Zwischenergebnis	195
V. Zusammenfassung Bundesrepublik Deutschland bis 1990	196
D. Bundesrepublik Deutschland seit 1990	197
I. Wesentliche Rechtsvorschriften	197
1. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG	197
a) Entwicklungen in der Rechtsprechung bezüglich des Kunstbegriffs	197
b) „Sittlichkeit“ als Element des verfassungsrechtlichen Kunstbegriffs	198
c) Zwischenergebnis	200
2. Polizei- und ordnungsrechtliche Generalklauseln	200
a) „Öffentliche Sicherheit“	201
b) „Öffentliche Ordnung“	201
aa) Neue Diskussion mit alten Argumenten	201
bb) Streichung und Wiederaufnahme der „öffentlichen Ordnung“ ..	204
cc) Herleitung der „öffentlichen Ordnung“ aus dem Grundgesetz ..	206
dd) Legaldefinitionen in einigen Polizei- und Ordnungsbehörden-	
gesetzen	207
ee) Neue Interpretationsvorschläge der Literatur	208
ff) Fallgruppen der „öffentlichen Ordnung“	209
gg) „Sittlichkeit“ als Teil der „öffentlichen Ordnung“	209
hh) Eigene Überlegung zu neuen Bestimmungsansätzen der „öf-	
fentlichen Ordnung“	211
c) Verhältnis zwischen der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen	
Ordnung“	213
d) Zwischenergebnis	213
II. Beschränkung der Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden im	
Bereich der Kunst durch spezialgesetzliche Regelungen	214
III. Praxisbeispiele des staatlichen Einschreitens gegen Kunst und Künstler	
zum Schutz der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“ ...	215
1. Stationäres Theater, Film und politisches Straßentheater	216
a) Das Maria-Syndrom: Ein Beispiel für heiligen Zwang und politische	
Zensur (Theater)	216
aa) Sachverhalt	216
bb) Entscheidung des Gerichts	216
cc) Eigene Stellungnahme	217
b) Golgota Picnic (Theater)	221
aa) Sachverhalt	221
bb) Entscheidung des Gerichts	222
cc) Eigene Stellungnahme	222
c) Innocence of Muslims (Film)	225
aa) Handlung und Reaktion auf den Filmtrailer	225

bb) Eigene Stellungnahme	226
d) Politisches Straßentheater	227
aa) Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen Versammlungs- und Kunstfreiheit bei provokanten Kunstdarbietungen im öf- fentlichen Raum	227
bb) „Öffentliche Ordnung“ im Versammlungsrecht	228
cc) Bundeswehr-Kampfanzüge und Waffenattrappen	230
(1) Sachverhalt	230
(2) Entscheidung des Gerichts	230
(3) Eigene Stellungnahme	231
dd) Rollendes Straßentheater	232
(1) Sachverhalt	232
(2) Entscheidungen der Gerichte	232
(3) Eigene Stellungnahme	233
ee) Bengalisches Licht bei „theaterähnlicher Veranstaltung“	234
(1) Sachverhalt	234
(2) Entscheidung des Gerichts	235
(3) Eigene Stellungnahme	236
2. Spielverbote von Liedern auf Konzerten	238
a) Spielverbot eines Liedes auf Konzerten der Band Rammstein	238
aa) Sachverhalt	238
bb) Entscheidung des Gerichts	239
cc) Eigene Stellungnahme	240
b) Verbot eines Konzerts der Band Kategorie C – Hungrige Wölfe ...	242
aa) Sachverhalt	242
bb) Entscheidung des Gerichts	242
cc) Eigene Stellungnahme	243
c) Layla (DJ Robin & Schürze)	244
aa) Sachverhalt	244
(1) Spielverbot auf Würzburger Kiliani-Volksfest	244
(2) Düsseldorfer Rheinkirmes	245
bb) Eigene Stellungnahme	245
3. Sog. Performance-Kunst und sonstige Kunst im öffentlichen Raum ...	246
a) Ernie, der Flitzer	247
aa) Sachverhalt	247
bb) Entscheidung des Gerichts	248
cc) Eigene Stellungnahme	249
b) Abstürzen eines Kuhkadavers	250
aa) Sachverhalt	250
bb) Eigene Stellungnahme	250

c) Papst und Hitler	253
aa) Sachverhalt	253
bb) Eigene Stellungnahme	253
d) Schmelzendes Metall im Apple-Store	256
aa) Sachverhalt	256
bb) Eigene Stellungnahme	256
e) Zentrum für politische Schönheit	257
f) Erdoğan-Statue auf der Wiesbaden-Biennale	259
aa) Sachverhalt	259
bb) Eigene Stellungnahme	260
4. Lasertag	261
a) Behördliche und gerichtliche Entscheidungen	261
b) Eigene Stellungnahme	262
aa) Lasertag als „Kunst“	262
bb) Schutzgüterbetroffenheit	264
cc) Weitere Freizeitangebote: Schwarzlicht-Golf und sog. Escape-Rooms	268
5. Zeigen von Karikaturen auf einer Versammlung	269
a) Sachverhalt	269
b) Entscheidung des Gerichts	269
c) Eigene Stellungnahme	269
6. Ausstellung von Plastinaten	273
a) Einordnung der Plastinate durch die Rechtsprechung	273
b) Eigene Stellungnahme	275
aa) Einordnung als „Kunst“	275
bb) Schutzgüterbetroffenheit	276
7. Gesundheitsschutz und Kunstfreiheit	280
a) Sachverhalte und Entscheidungen	280
b) Eigene Stellungnahme	281
8. Zwischenergebnis	282
IV. Die Bedeutung der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“ bei der Kollision der Kunstfreiheit mit anderen verfassungsrechtlichen Bestimmungen	283
1. Kritik an der Institution „Staat“	283
2. Menschenwürde	284
V. Überlegungen zu einer Übertragung der Grundsätze zum Verhältnis zwischen anderen Grundrechten und der „öffentlichen Ordnung“ auf das Verhältnis zwischen Kunstfreiheit und „öffentlicher Ordnung“	285
1. Meinungsfreiheit	285
2. Versammlungsfreiheit	287
3. Zwischenergebnis	288

VI. Konkrete Positionierung der Literatur zur Einschränkung der Kunstfreiheit zum Schutz der „öffentlichen Ordnung“	289
VII. Überlegungen zu der Kollision zwischen der Kunst(-freiheit) und der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“ im digitalen Zeitalter	289
1. „Öffentliche Ordnung“ und „Kunst“ in den sozialen Netzwerken	290
2. Gefahrenabwehr gegen „Kunst“ durch Privatpersonen	291
3. Zwischenergebnis	295
VIII. Zusammenfassung Bundesrepublik Deutschland seit 1990	295

Teil 3

Ergebnisse und Ausblick	298
A. Wesentliche Ergebnisse des epochenübergreifenden Überblicks	298
I. Weimarer Republik bis 1933	298
II. Nationalsozialismus	299
III. Bundesrepublik Deutschland bis 1990	299
IV. Bundesrepublik Deutschland seit 1990	301
V. Alle Epochen	302
B. Ausblick	302
Literaturverzeichnis	304
Stichwortverzeichnis	319

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
AGStPO	Gesetz zur Ausführung der Strafprozeßordnung
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APR	Allgemeines Persönlichkeitsrecht
Art.	Artikel
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
Bay	Bayern/Bayerisches
BB/Bbg	Brandenburg/Brandenburgisches
BE/Bln	Berlin/Berliner
BeckOK	Beck-Onlinekommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Beschl. v.	Beschluss vom
BestG/BestattG	Bestattungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BjM	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien
BPS	Bundesprüfstelle
BRD	Bundesrepublik Deutschland
Brem	Bremen/bremisches
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg/baden-württembergisches
bzgl.	bezüglich

bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschland
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d. h.	das heißt
DJ	Diskjockey
DJZ	Deutsche Juristenzeitung (Zeitschrift)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
et al.	et alii (lateinisch für „und andere“)
etc.	et cetera (lateinisch für „und so weiter“)
ex.	ehemalig (lateinisch)
f.	folgende
FBW	Deutsche Film- und Medienbewertung (bis 2009: Filmbewertungsstelle Wiesbaden)
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FKK	Freikörperkultur
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte
GjSS	Gesetz zur Bewahrung der Jugend vor Schund- und Schmutzschriften
GVBl./GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h. A.	herrschende Auffassung
HB	Hamburg/Hamburger
h. M.	herrschende Meinung
Hs.	Halbsatz
i. B. a.	in Bezug auf
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne der/des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JMStV	Jugendmedienschutz-Staatsvertrag
JÖSchG	Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit

JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
LG	Landgericht
lit.	littera (lateinisch für „Buchstabe“)
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LVerf	Landesverfassung
LVG	Landesverwaltungsgericht
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LVwO	Landesverwaltungsordnung
MBliB	Ministerialblatt für die Preußische Innere Verwaltung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
N	Niedersachsen/Niedersächsisches
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NRW/NW	Nordrhein-Westfalen/Nordrhein-westfälisches
NS	Nationalsozialisten/Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
OBG	Ordnungsbehördengesetz
o. g.	oben genannt/e/en
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAG	Polizeiaufgabengesetz
POG	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
POG NRW	Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen
Pr	Preußen/Preußische
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
PStGB	Preußisches Strafgesetzbuch
PrVerwBl	Preußisches Verwaltungsblatt
RG	Reichsgericht
RGBI	Reichsgesetzblatt
RGO	Reichsgewerbeordnung

RLG	Reichslichtspielgesetz
RMVP	Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda
Rn.	Randnummer/n
RStGB	Reichsstrafgesetzbuch
RThG	Reichstheatergesetz
RuPrVbl	Reichsverwaltungsblatt und preußisches Verwaltungsblatt
RVO	Rechtsverordnung
Rz.	Randziffer/n
S.	Seite/n
SA	Sturmabteilung
Sächs	Sachsen/Sächsisches
SH	Schleswig-Holstein/Schleswig-holsteinisches
s. o.	siehe oben
sog.	so genannte/s/r/n
SOG	Gesetz zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
SPIO	Spitzenorganisation der Filmwirtschaft
SprengG	Sprengstoffgesetz
SS	Schutzstaffel
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
Thür.	Thüringen/Thüringisches
u. a.	unter anderem
u. dgl.	und dergleichen
UFITA	Archiv für Urheber-, Film- und Theaterrecht (Zeitschrift)
Urt. v.	Urteil vom
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VersFGSH	Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
VersG/VersammlG	Versammlungsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VerwRspr	Verwaltung-Rechtsprechung (Zeitschrift)
VO	Verordnung
VPG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VV-FBW	Verwaltungsvereinbarung über die Filmbewertungsstelle Wiesbaden
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WaffG	Waffengesetz

WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZPS	Zentrum für Politische Schönheit
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)

Teil 1

Grundlagen

A. Einführung in das Thema und die wesentlichen Begriffe

„Die Kunst [...] ist frei“. So ist es heute in Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG und so war es in ähnlicher Formulierung in Art. 142 S. 1 WRV zu lesen. Trotz dieser, dem Wortlaut nach, eindeutigen Botschaft ist die Beziehung zwischen Künstler bzw. Kunst auf der einen und dem Staat auf der anderen Seite ein in Rechtsprechung, Literatur und Gesellschaft seit jeher viel und kontrovers diskutiertes Thema. Der Staat erlässt Gesetze, die dem Künstler – so wie jedem anderen Normadressaten – den rechtlichen Rahmen für sein Tun aufzeigen. Naturgemäß testen Künstler mit ihrem Schaffen Grenzen aus – seien es solche im rechtlichen oder im moralischen Sinne. Dies gilt für sämtliche Bereiche der Kunst und vor allem dann, wenn der Künstler kontroverse Themenbereiche wie Religion, Sexualität, Sittlichkeit oder auch Politik in den Blick nimmt. Über die Zeit hinweg sind immer wieder Auseinandersetzungen zwischen Staat und Künstler entstanden, im Verlaufe derer Polizei- und Ordnungsbehörden Künstler und ihre Kunstwerke eingeschränkt haben, oder die Möglichkeit einer solchen Beschränkung zumindest öffentlich diskutiert wurde. Der Umfang des jeweils rechtlich und moralisch Hinnehmbaren hat sich in den unterschiedlichen Epochen jedoch verschoben.

Das staatliche Vorgehen gegen Künstler ist – insbesondere epochenübergreifend betrachtet – ein sehr komplexes Thema, das im Rahmen einer Dissertation einer Eingrenzung in verschiedene Richtungen bedarf. Diese Arbeit beschränkt sich erstens auf einen bestimmten Zeitraum, und zwar denjenigen seit der Weimarer Republik bis in die heutige Zeit. Grund hierfür ist, dass erstmals in der Weimarer Reichsverfassung ein verfassungsrechtlicher Schutz der Kunstfreiheit angelegt wurde (Art. 118, 142). Zweitens erfolgt eine Eingrenzung auf eine bestimmte Rechtsgrundlage polizei- und ordnungsbehördlichen Handelns. In den Blick genommen wird hier nicht polizeiliches Einschreiten gegen Kunst und Künstler zum Zwecke der Strafverfolgung. Vielmehr geht es um die sog. Gefahrenabwehr, d. h. ein Einschreiten zur Abwehr möglicher von dem Künstler oder der Kunst ausgehender Gefahren, und zwar für als schutzwürdig erachtete Rechtsgüter. Eine diesem Zwecke dienende Rechtsgrundlage existiert bereits ebenfalls seit der Weimarer Republik. Die konkrete Ausgestaltung der Generalklausel sowie die Gesetzgebungskompetenz (und somit auch Anzahl der auf dem

Gebiet des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts existierenden Generalklauseln) haben sich zwar über die Epochen geändert, nicht jedoch ihre wesentliche Formulierung. So bildeten die Schutzgüter der „öffentlichen Sicherheit“ und der „öffentlichen Ordnung“ stets und bilden immer noch den Kern der Regelung. Die zahlreichen, über den Verlauf dieser Arbeit hinweg erwähnten polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklauseln werden im Folgenden nur noch als „Generalklausel(n)“ bezeichnet.

Während sich die auf die Generalklauseln gestützten behördlichen Verbote und Beschränkungen in der Weimarer Republik noch schwerpunktmäßig gegen Theaterstücke (z.B. *Vatermorden*, § 218 – *Gequälte Menschen*) und Filmaufführungen (z.B. *Panzerkreuzer Potemkin*) richteten, traten in der jungen Bundesrepublik Deutschland neben Filmverboten (z.B. *Die Sünderin*) Verbote und Einschränkungen des sog. Straßentheaters (*Der Anachronistischer Zug oder Freiheit und Democracy*, *Die Legende vom toten Soldaten*) hinzu. Aus der jüngeren Zeit können beispielhaft die Aufführungsverbote von Theaterstücken (*Das Maria-Syndrom*), Verbote des Spielens von Liedern (etwa der Band *Rammstein*, oder die Kontroverse um den Schlagersong *Layla*), aber insbesondere der Bereich der sog. Performance-Kunst (z.B. *Ernie*, *der Flitzer* oder der *Abwurf eines Kuhkadavers* über Berlin) genannt werden.

Wesentlich in dieser Arbeit sind demnach die Begriffe der „Kunst“ und der (polizei- und ordnungsrechtlichen) „öffentlichen Sicherheit“ bzw. „öffentlichen Ordnung“.

Wie die noch zu erläuternden Debatten in den unterschiedlichen Epochen zeigen, ist die konkrete Beantwortung der Frage, was unter „Kunst“ zu verstehen sei, nicht eindeutig zu beantworten. Wie langwierig und schwierig sich das Auffinden einer einheitlichen Definition gestaltete, zeigt sich an den Diskussionen in Rechtsprechung und Literatur während der Weimarer Republik und insbesondere der jungen Bundesrepublik. In den unterschiedlichen Epochen wurden verschiedene tatsächliche und rechtliche Anforderungen an die Kunst gestellt bzw. entsprechend unterschiedliche Definitionsansätze vertreten. Eine Definition der „Kunst“ im (verfassungs-)rechtlichen Sinne kann an dieser Stelle somit noch nicht erfolgen. Hingegen kann hier bereits auf die unterschiedlichen Kunstgenres verwiesen werden, die in dieser Arbeit Erwähnung finden. Die exemplarisch erläuterten Beispiele des polizei- und ordnungsrechtlichen Vorgehens gegen Kunst entstammen im Wesentlichen den Bereichen der Theater- und Filmvorführungen, der sog. Performance-Kunst und des Gesangs. Im Kapitel über die heutige Zeit wird im Rahmen polizei- oder ordnungsrechtlichen Vorgehens zudem die Kunsteigenschaft von Veranstaltungen diskutiert, bei denen eine solche Einordnung zunächst unkonventionell erscheint. Dies gilt u. a. für die Ausstellungsreihe *Körperwelten* sowie für Freizeitangebote wie z.B. *Lasertag*. In den Blick genommen wird jedoch auch eine andere Entwicklung, die mit dem staatlichen Einschreiten

gegen Kunst und Künstler zum Zweck der Gefahrenabwehr und insbesondere der „öffentlichen Ordnung“ in Verbindung steht: das Einschreiten Privater gegen Kunst und Künstler, was sich insbesondere im digitalen Raum abspielt. Es ist immer häufiger zu beobachten, dass dort an Kunst geäußerte Kritik dazu führt, dass die Kunst aus dem öffentlichen Raum verschwindet.

Das Zusammenspiel der tatsächlichen Ebene (d.h. der gesellschaftlichen Ansichten) und der rechtlichen Ebene (d.h. den von dem jeweiligen Gesetzgeber erlassenen Vorschriften) zeigt sich anhand der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklauseln. Generell können die vom Gesetzgeber erlassenen Vorschriften zu den jeweils (herrschenden) gesellschaftlichen Ansichten werden; andersherum – und so ist es in einem demokratischen, pluralistischen Staat grundsätzlich angelegt – können (herrschende) gesellschaftliche Ansichten in Gesetzesform gegossen werden, so auch bei den Begriffen der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“. Bei ihnen handelt es sich um sog. unbestimmte und somit auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe. Solche auslegungsbedürftigen Begriffe werden im Wandel gesellschaftlicher und geschichtlicher Entwicklungen unterschiedlich definiert. Als Beispiel anzuführen ist das jeweilige gesellschaftliche Verständnis von Sittlichkeit, Sexualität oder Politik. Verkürzt und unter Ausblendung noch zu erläuternder epochaler Besonderheiten hat sich die „öffentliche Sicherheit“ im Wesentlichen stets auf die geschriebene Rechtsordnung bezogen. Die „öffentliche Ordnung“ hingegen hat im Wesentlichen stets auf ungeschriebene Verhaltensregeln abgezielt, deren Verbindlichkeit nicht auf den Gesetzgeber, sondern auf die – jeweils herrschenden – gesellschaftlichen Auffassungen zurückzuführen sind. Die beiden Schutzgüter decken somit zwei unterschiedliche Bereiche ab, nämlich geschriebene und ungeschriebene Verhaltensregeln. In dieser Arbeit finden diejenigen geschriebenen und ungeschriebenen Verhaltensregelungen Erwähnung, gegen die Künstler mit ihrer Kunst im Laufe der Epochen aus Sicht der Behörden und Gerichte verstoßen haben.

Schließlich gab es stets auch spezialgesetzliche Regelungen, die auf den Themenkomplex „Kunst“ Anwendung gefunden haben. Deren konkreter Inhalt und Bedeutung werden in den jeweiligen Epochen ebenfalls erläutert.

B. Forschungsstand und Ziel dieser Arbeit

Der (verfassungs-)rechtliche Schutz der Kunst, ihre staatliche Beschränkung sowie die Bedeutung und die Entwicklung der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel sind Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Ausarbeitungen. Dies gilt für jegliche hier behandelten Epochen. In der Zeit des Deutschen Kaiserreiches und der Weimarer Republik beschäftigten sich Autoren mit der staatlichen Regulierung von Kunst, insbesondere mit der großzügig ausgeübten Thea-