

**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](mailto: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

<b>Grundlagen</b>	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

<b>Kunstfreiheit und die Schutzgüter der „öffentlichen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“ seit der Weimarer Republik</b>	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*

<b>Ergebnisse und Ausblick</b> .....	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
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	304
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	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 Filmverböten (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-