

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 93

Meinungsfreiheit und verfassungsmäßige Ordnung

Verfassungsrechtsprechung und Verfassungslehre
in den Vereinigten Staaten von Amerika

Von

Harald K. Voss



Duncker & Humblot · Berlin

HARALD K. VOSS

Meinungsfreiheit und verfassungsmäßige Ordnung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 93

Meinungsfreiheit und verfassungsmäßige Ordnung

Verfassungsrechtsprechung und
Verfassungslehre in den Vereinigten Staaten von Amerika

Von

Dr. Harald K. Voss



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk

Alle Rechte vorbehalten
© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1969 bei Buchdruckerei R. Schröter, Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort

Die Arbeit hat in dieser Form der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation vorgelegen. Sie ist in den Jahren 1964 und 1965 während eines Studienaufenthaltes an der Law School der Yale University in den USA entstanden und auch abgeschlossen worden. Neuere Rechtsprechung konnte z. T. in den Fußnoten nachgetragen werden.

An hervorragender Stelle habe ich Professor *Thomas I. Emerson* von der Yale Law School zu danken, der mich mit großer Geduld betreut hat und meine Arbeit durch viele Anregungen und Gespräche förderte. In gleicher Weise hat mich die *Yale Law School* mit ihrer Gastfreundschaft verpflichtet.

Meinem Lehrer Professor *Helmut Ridder* schulde ich Dank für die mir eingeräumte große Freiheit und die Toleranz, die seine Kritik bestimmte.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *J. Broermann* danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Gießen, Herbst 1968.

H. K. Voss

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
------------------	----

Teil 1

Die Rechtsprechung des Supreme Court zum First Amendment

A. Staatsschutzentscheidungen	16
I. Staatsgefährdende Meinungsäußerungen „advocacy of illegal action“	17
1. Dennis v. United States	17
a) Der Smith Act	17
b) Die Entscheidung des Gerichts	19
c) Das Sondervotum von Justice Frankfurter	23
2. Yates v. United States	26
3. Die „membership-clause“ des Smith Act: Scales v. United States	30
4. Gesamthaltung	35
II. Personen mit staatsgefährdenden Meinungen	36
1. Meldepflichten	37
a) McCarran Act; Communist Control Act	37
b) Communist Party v. Subversive Activities Control Board	39
2. Bloßstellung in Legislativuntersuchungen	44
a) Kongreßausschüsse	44
b) Barenblatt v. United States	46
c) Uphaus v. Wieman	48
d) Gibson v. Florida	49
e) Gesamthaltung	50
3. Entfernung von gefährlichen Personen aus einflußreichen Positionen und Staatsstellungen	52
a) Gewerkschaften	54
aa) Taft Hartley Act	54
bb) American Communications Assn. v. Douds	54
b) Anwälte	57
aa) Politische Qualifikationen	58
bb) Konigsberg v. State Bar of California	59
c) Öffentlicher Dienst	60
aa) Die Loyalitätsprogramme	60
bb) Bailey v. Richardson; Garner v. Board of Publ. Works	62
cc) Adler v. Board of Education	63
dd) Shelton v. Tucker	65
d) Gesamthaltung	66
B. „Clear and probable danger“- und „balancing“-Doktrin	67

Teil 2

Grundlagen des First Amendment

A. Freiheitliche Gesellschaft	74
I. Geistesfreiheit	74
II. Dynamische Gesellschaft	76
1. Die traditionelle These: Erkenntnis der Wahrheit	76
2. Geistige Toleranz	80
3. Herausforderung des status quo	82
III. Das Haupthindernis: Intoleranz	83
B. Selfgovernment	87
I. Funktionen der Meinungsfreiheit	88
1. Modell „town meeting“	89
2. Repräsentativsystem	91
II. Grundrecht und politische Gewalt des Volkes	95
C. Beschränktes selfgovernment	103
I. Mehrheitsentscheidung und „limited government“	104
II. Das Prüfungsrecht der Verfassungsgerichte	107
1. Entstehung des „judicial review“	108
2. „judicial restraint“	110
a) „Klarer Fehler“ und die Vermutung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen	110
b) Der „undemokratische“ Charakter des judicial review	112
c) „political process“ und „limitation of powers“	114
3. „judicial restraint“ und das First Amendment	117

Teil 3

Die Abwägung von Interessen

A. Der „ad hoc balancing test“	121
I. Die Interessenabwägung im Supreme Court	123
1. „Zweistufenmethode“	123
2. Indirekte Schranken	125
3. Die Bestimmung der Interessen	131
II. Interessenabwägung als Technik der Bestimmung von Schranken der Meinungsfreiheit	136
1. Ad hoc balancing als Schrankentest	136
a) Rahmen und Kern des Rechts	137
b) „Unbestimmtes“ First Amendment	139
2. Interessenabwägung und Gerichte	144
a) Die Subjektivität der Abwägung	144
b) Das Tatsachenproblem	146
c) Das Gewicht des Urteils der Legislative	149

B. Meinungsfreiheit unter Vorbehalt des öffentlichen Interesses	154
I. Identität der Interessen	154
II. Die ursprüngliche Abwägung der Interessen	156
III. Interessen, Gewalten, Grundrechte	158

Teil 4

Congress shall make no law

A. Die „absolute Theorie“	162
I. Justice Black	162
II. Absolute Geltung des First Amendment und Inhaltsbestimmung	167
B. Meinungsfreiheit	171
I. ... abridging the freedom of speech	171
1. Die Abgrenzung in „gefährliche“ und „ungefährliche“ Mei- nungen	171
2. Der „overt act test“	173
a) „action“ und „expression“	174
b) Grenzsituationen	176
c) Staatsschutz und Meinungsäußerung	181
3. Das Diskriminierungsverbot	183
a) Schutz der Meinung	183
b) Neutrale Regelung von „Äußerung“	185
c) Staatsschutz — Registrierung, Bloßstellung, politische Qua- lifikationen	187
II. Inhalt und Anwendung des First Amendment	189
C. Von Roger Williams bis Thomas Jefferson	192

Abkürzungsverzeichnis

A.B.A.J.	American Bar Association Journal
B.U.L.Rev.	Boston University Law Review
Cal.Bus.and Prof. Code	California Business and Profession Code
Calif.L.Rev.	California Law Review
Cir.	Circuit (Court of Appeals)
C.J.	Chief Justice
Colum.L.Rev.	Columbia Law Review
conc.op.	concurring opinion
Cong.	Congress
Cong.Rec.	Congressional Records
Cornell L.Q.	Cornell Law Quarterly
Cranch	= U.S. (1801—1814)
D.C.	District of Columbia
diss.op.	dissenting opinion
E.O.	Executive Order
F.2d	Federal Reporter, Second Series
Fed.Reg.	Federal Register
Geo.L.J.	Georgetown Law Journal
Geo.Wash.L.Rev.	George Washington Law Review
Harv.L.Rev.	Harvard Law Review
H.R.Rep.	House of Representatives Report
Ind.L.J.	Indiana Law Journal
J.,J.J.	Justice, Justices
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
L.in Trans.Q.	Law in Transition Quarterly
Law & Contemp.Prob.	Law and Contemporary Problems
Law. Guild Rev.	Lawyers Guild Review
Md. Ann.Code	Maryland Annotated Code
Mich.L.Rev.	Michigan Law Review
n.	note
N.C.L.Rev.	North Carolina Law Review
Notre Dame Law.	Notre Dame Lawyer
N.Y.U.L.Rev.	New York University Law Review
p.	page
Pub.Adm.Rev.	Public Administration Review
sep.op.	separate opinion
Sess.	Session
S.Rep.	Senate Report
Stat.	Statutes at Large
St.Louis L.Rev.	St. Louis Law Review
Sup.Ct.Rev.	Supreme Court Review
U.C.L.A.L.Rev.	University of California, Los Angeles, Law Review
ŪChi.L.Rev.	University of Chicago Law Review
U.Det.L.J.	University of Detroit Law Journal

U.Pa.L.Rev.	University of Pennsylvania Law Review
U.S.	United States Supreme Court Reports
U.S.C.	United States Code
U.S.L.Week	United States Law Week
Utah L.Rev.	Utah Law Review
Va.L.Rev.	Virginia Law Review
Vand.L.Rev.	Vanderbilt Law Review
W.Res.L.Rev.	Western Reserve Law Review
Yale L.J.	Yale Law Journal

Vergleiche zu den Abkürzungen „A Uniform System of Citation“, 10 th. Ed., The Harvard Law Review Association, Cambridge 1964.

Einleitung

Das First Amendment zur amerikanischen Bundesverfassung enthält ein kategorisches Verbot jeder Beschränkung der Meinungsfreiheit:

“Congress shall make no law... abridging the freedom of speech or of the press...”

Dieses Einschränkungsverbot ist durch keinerlei Vorbehalt oder Zusatz qualifiziert. Mit der Lektüre auch nur einer der wichtigeren Entscheidungen des United States Supreme Court wird jedoch deutlich, welcher schwierigen Situation derjenige gegenübersteht, der diese Verfassungsbestimmung anwenden soll. Da nämlich trotz des so klaren Wortlauts des First Amendment Einigkeit darüber herrscht, daß es keine vollkommen schrankenlose Meinungsfreiheit geben kann, müssen nunmehr Schranken der Meinungsfreiheit ohne jeden ausdrücklichen Anhaltspunkt in der Verfassung bestimmt werden. Wo z. B. der deutsche Verfassungsrechtler Art. 5 Abs. 2 GG vorfindet und diese Bestimmung auslegt, muß der Supreme Court, wenn er die Meinungsfreiheit unter den Vorbehalt der „allgemeinen Gesetze“ stellen will, auch grundsätzlich begründen, daß es unter der Verfassung der Vereinigten Staaten einen solchen Vorbehalt überhaupt geben darf. Im Grundgesetz hat der Verfassungsgeber diese Frage beantwortet, wenn vielleicht auch die Lösung der Probleme nicht wesentlich erleichtert.

Mit anderen Worten kann, wer sich mit dem First Amendment beschäftigt, verfolgen, wie ein Verfassungsgericht ein Schranken-system für das Recht der Meinungsfreiheit entwickelt, wo die Verfassung selbst scheinbar absolute Meinungsfreiheit postuliert. Sehr vereinfacht und parallel zum deutschen Verfassungsrecht formuliert, fragt der Supreme Court, ob die Meinungsfreiheit trotz des Wortlautes des First Amendment nicht doch durch die verfassungsmäßige Ordnung, die Rechte anderer und die Sittengesetze eingeschränkt ist. Da das Gericht diese Fragen ganz allgemein aus der Struktur der Verfassung, der Verfassungstheorie und der Theorie der Meinungsfreiheit beantworten muß und auch in diesem Sinne zu beantworten versucht, verfolgt der Betrachter die Diskussion um die „inhärenten“ Schranken der Meinungsfreiheit in einer freiheitlichen Demokratie.

Amerikanisches Verfassungsrecht und damit das Gebiet des First Amendment wird gewöhnlich dargestellt, indem die Entscheidungen

des Supreme Court berichtet und besprochen werden. Verfassungsrecht erscheint dann — und das z. T. mit Recht — lediglich als die Interpretation der Rechtsprechung des Supreme Court. Eine in diesem Sinne begrenzte Darstellung wird aber weder dem Problem der Schrankenbestimmung der Meinungsfreiheit im Rahmen des First Amendment noch der amerikanischen Verfassungslehre gerecht. Gewiß muß man sich davor hüten, das nun einmal als Fallrecht uns in der Rechtsprechung des Supreme Court entgegentretende Verfassungsrecht einer scharfen Systematisierung zu unterwerfen. Gerade jedoch auf dem Gebiet des First Amendment hat es immer Schrankentheorien („tests“) gegeben, die zu einer verfassungs-systematischen Behandlung geradezu herausfordern. Dies läßt es gerechtfertigt erscheinen, die Probleme der Meinungsfreiheit in den Vereinigten Staaten nicht nur an Hand einer Interpretation der Rechtsprechung des Supreme Court darzulegen, sondern zu versuchen, in einer systematischeren Form Rechtsprechung und Lehre gegenüberzustellen, um ein verständliches, von einzelnen Besonderheiten des positiven amerikanischen Verfassungsrechts losgelöstes Bild der Versuche, „inhärente“ Schranken der Meinungsfreiheit zu bestimmen, zu erhalten. Eine einfache Besprechung der Rechtsprechung zöge den Rahmen zu eng. Abgesehen davon hat die Verfassungslehre in einzelnen Abschnitten der amerikanischen Geschichte, vor allem in den durch den Erlaß von Staatsschutzgesetzen (1898, 1917—1918 und nach dem II. Weltkrieg) hervorgerufenen Verfassungskrisen, das amerikanische Verfassungsrecht außerordentlich befruchtet. Die Reaktion auf die Staatsschutzgesetzgebung nach dem II. Weltkrieg war in der Verfassungslehre besonders heftig; das aus dieser Zeit vorliegende Schrifttum ist sehr reichhaltig und richtungsgebend.

Die vorliegende Arbeit will unter bewußtem Verzicht auf Rechtsvergleichung an einem Teilproblem — Staatsschutz — darstellen, wie der Supreme Court Schranken der Meinungsfreiheit für ein freiheitliches demokratisches System bestimmt und welche Alternativen die Verfassungslehre dem entgegensetzt. Dabei soll die sogenannte „Interessenabwägungstheorie“, die gleichzeitig als Begründung der Einschränkung der Meinungsfreiheit und als Methode der Schrankenbestimmung auftritt, im Vordergrund stehen.

Der Supreme Court hat die Meinungsfreiheit trotz des Postulats des First Amendment nach dem II. Weltkrieg relativiert. Er hat sie mehr oder weniger ausdrücklich unter einen generellen „Gemeinschaftsvorbehalt“ gestellt. Diese Entwicklung beginnt etwa mit der Aufgabe der bekannten „clear and present danger doctrine“ in *Dennis v. United States* und wird in der Folgezeit durch die sogenannte Interessenabwägungsdoktrin bestimmt; danach ist die Meinungsfreiheit grundsätz-

lich durch höherwertige Interessen, d. h. in der Regel öffentliche Interessen, einschränkbar. Im Supreme Court selbst unter Führung von Justice Black und Justice Douglas und von der Verfassungslehre wird diese Aufweichung des Rechts auf Meinungsfreiheit seit der *Dennis*-Entscheidung heftig bekämpft. Im Mittelpunkt dieser Auseinandersetzung steht die Frage nach dem Verhältnis von Meinungsfreiheit und Ordnung, Meinungsfreiheit und Staatssicherheit in einer Demokratie — und damit letztlich die Frage nach dem Verhältnis von Freiheit und Sicherheit. Dieser Dialog hat wesentlich dazu beigetragen, die Grundlagen der Probleme um das Recht der Meinungsfreiheit zu klären.

Die Arbeit verfolgt im ersten Teil die Staatsschutzrechtsprechung des Supreme Court seit der ersten Stellungnahme zum Smith-Act; dabei liegt das Gewicht auf der Darstellung der Relativierung des Rechts der Meinungsfreiheit durch den nach der Aufgabe der „clear and present danger doctrine“ entwickelten „balancing test“. Dem folgt im zweiten Teil eine Darstellung der für die Interpretation des First Amendment wesentlichen verfassungssystematischen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie beschränkt sich allerdings darauf, ein Bild von dem Selbstverständnis der amerikanischen Verfassungstheorie zu diesem Fragenkreis zu geben. Dieser zweite Teil ist Basis für eine kritische Analyse der Interessenabwägungsmethode des Supreme Court im dritten Teil und gleichzeitig Ansatz für die Besprechung einer in der Verfassungslehre entwickelten Alternative zur Schrankentheorie des Supreme Court.