

## Schutz der Meinungsfreiheit und Unterdrückung von Hasspropaganda in Deutschland: Gesetzgebung und Praxis

Ministerialdirigent Dr. Joachim Krech

Schon die Themenbeschreibung verdeutlicht, dass es hier um zwei entgegenstehende Pole geht: zum einen die Gewähr der freien, unbeschränkten Meinungsäußerung, zum anderen die Frage nach der Eindämmung oder gar Unterbindung politischer bzw. persönlicher Hetze, die zum Hass gegen bestimmte Gruppen oder auch Einzelpersonen aufzustacheln vermag. Dieses Spannungsverhältnis besteht überall. Unterschiedlich ist indes die Intensität. Aber unterschiedlich sind selbst in demokratischen Verfassungsstaaten die Mittel des Umgangs mit diesem Problem. Von besonderem Interesse dürfte es sein, wie in Deutschland versucht wird, diesen Konflikt aufzulösen – von besonderem Interesse nicht deshalb, weil es in der Bundesrepublik Deutschland besonderes vorbildhaft geschehen würde – was so natürlich nicht der Fall ist – sondern deshalb, weil die Geschichte Deutschlands mit seinen zum Teil herben politischen Auseinandersetzungen in der Weimarer Republik und mit zwei Diktaturen Erfahrungen, Erkenntnisse und Verpflichtungen mit sich bringt, die – allgemein gesprochen – zumindest neugierig auf die Bewältigung jener Thematik in Deutschland machen.

Zum Verständnis dieser Gesamtproblematik, bei welcher die Meinungsfreiheit zweifellos im Mittelpunkt steht, ist ein historischer Rekurs unumgänglich:

die Freiheit, seine Meinung ohne Restriktionen zu äußern und zu verbreiten, geht zurück in die Zeit der europäischen Aufklärung und war als Forderung gegen den Staat formuliert. Bereits 1789 wurde die Meinungsfreiheit im Zuge der Französischen Revolution in Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte als eines der kostbarsten Rechte des Menschen bezeichnet. Weiter heißt es dort, dass „jeder Staatsbürger daher frei sprechen, schreiben und drucken kann, vorbehaltlich seiner Verantwortlichkeit für den Missbrauch dieser Freiheit in den durch das Gesetz bestimmten Fällen.“ Schon in dieser Bestimmung wird zwar einerseits der hohe, herausragende Wert dieses Grundrechts deutlich, andererseits tritt aber auch klar hervor, dass Meinungsfreiheit nicht grenzenlos ist und einen verantwortungsbewussten Umgang fordert. Ohnehin gehören Freiheit und Verantwortung zusammen wie siamesische Zwillinge. Denn in Freiheit lässt sich nur leben und als solche auch nur ausüben, wenn Rücksicht genommen wird, so auf die Freiheit anderer und auf die Regeln gesellschaftlichen Zusammenlebens. Jene frühe Erkenntnis deutet schon an, dass es gerade im Interesse der Sicherung der Meinungsfreiheit auch verträglicher Rahmenbedingungen bedarf.

Mit jener Aussage in der Klärung der Menschen- und Bürgerrechte wird auch erkennbar, dass Meinungsfreiheit umfassend auch die Pressearbeit einschließt. Und hätte es damals bereits den Rundfunk gegeben, wäre selbstverständlich auch die Rundfunkfreiheit hierzu in Relation gesetzt worden.

In Deutschland setzt mit regionalen Unterschieden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Freiheitsbewegung ein – forciert durch die Freiheitskriege und ein sich herausbildendes nationales Bewusstsein – , im Zuge derer es in einigen deutschen Staaten zu Verfassungsgebungen kam. Dabei ging es auch und gerade um Garantien zum Schutze der Meinungsfreiheit als Bürgerrecht im Rahmen der allgemeinen Strafgesetze mit dem ausdrücklichen Verbot, die Presse einer Zensur zu unterwerfen. Diese Freiheitsbewegung musste zunächst deutliche Rückschläge verkraften, und zwar insbesondere durch die Karlsbader Beschlüsse von 1819, mit welchen die einflussreichen Staaten im Deutschen Bund – also insbesondere Preußen, Österreich – deutliche Einschränkungen der Meinungsfreiheit und die Einführung einer Pressezensur durchzusetzen vermochten. Nicht unterbunden werden konnte jedoch die Freiheit der Gedanken. Und in Studentenverbindungen, die maßgeblich mit Professoren für die Verwirklichung von Freiheitsrechten kämpften, brachten mit dem deutschen Volkslied „Die Gedanken sind frei“ unmissverständlich ihre Forderungen nach Meinungs- und Pressefreiheit sowie nach Freiheit von Forschung und Lehre zum Ausdruck. Dies ist auch deshalb erwähnenswert, weil es erklärt, weshalb in der heutigen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland in einem Grundrechtsartikel all diese Freiheiten einschließlich der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre gemeinsam verankert sind.

Den Höhepunkt erreichte diese freiheitliche demokratische Bewegung im 19. Jahrhundert mit der im Jahre 1848 erfolgten Einberufung einer verfassungsgebenden Nationalversammlung, die mit der sogenannten Paulskirchenverfassung die erste demokratische Verfassung für ganz Deutschland“ zu konstituieren vermochte, und zwar auch mit einem eigenen Abschnitt über die Grundrechte des Deutschen Volkes. Hiernach war jedem Deutschen das Recht verbürgt, „durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern“. Bemerkenswert ist neben der ausdrücklichen Erwähnung auch der bildlichen Darstellung, dass in diesem Grundrechtsartikel kein Vorbehalt normiert war, mithin dessen weitumfassender Regelungsgehalt sogar über die in den französischen Menschen- und Bürgerrechten getroffene Aussage zur Meinungsfreiheit hinausging. Auch wenn dieses Verfassungswerk noch als Verfassung des Deutschen Reiches veröffentlicht wurde, scheiterte jedoch ihr Inkrafttreten am Dualismus zwischen Preußen und Österreich sowie an der Weigerung des preußischen Königs, die ihm angebotene Kaiserkrone anzunehmen.

Aber gleichwohl war diese Verfassungsgebung nicht vergeblich. Sie war nicht nur Vorbild und Grundlage für die ca. 70 Jahre später mit der ersten deutschen Republik verabschiedeten Weimarer Reichsverfassung und für das im Jahre 1949 verkündete Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch ein wertbildender Faktor in der deutschen Geschichte und für das demokratische Bewusstsein, gerade nach der Zeit des verbrecherischen NS-Regimes und der kommunistischen Unterdrückung in Ost- und Mitteldeutschland. Die Paulskirchenverfassung mit ihrer sehr liberalen Grundrechtsverbürgung hat die Erkenntnis und das Bewusstsein dazu geschärft, dass Meinungs- und Pressefreiheit für eine demokratische Repräsentativverfassung einen integralen Bestandteil bildet. Ohne diese Freiheiten sind ein demokratischer Diskurs und eine parlamentarische Willensbildung schlichtweg nicht möglich.

Diese Erkenntnis ist für die Meinungsfreiheit, wie sie als Grundrecht in Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetz gewährleistet ist, prägend. In Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetz heißt es: „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.“ In

diesem unmittelbaren Kontext stehen auch die ebenfalls in Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetz geschützte Presse- und Rundfunkfreiheit sowie das dezidiert hervorgehobene Zensurverbot. Hierzu in Bezug zu setzen ist zudem die in Art. 8 Grundgesetz geschützte Versammlungsfreiheit, die zutreffend und prägnant auch als das Recht der kollektiven Meinungsfreiheit bezeichnet wird.

Zum Schutz und zur Bedeutung der Meinungsfreiheit hat sich in über fünf Jahrzehnten eine umfassende, detaillierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herausgebildet. Die wohl grundlegendste Entscheidung zum Grundrecht der Meinungsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1958 getroffen. Es hat sich seinerzeit mit dem Umfang des Grundrechts der Meinungsfreiheit auseinandergesetzt und dessen Bedeutung als Grundlage jeder Freiheit überhaupt hervorgehoben und zugleich eine objektive Werteordnung als immanenten Bestandteil der Deutschen Verfassung konstituiert. Den Stellenwert, gerade auch der Meinungsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht dadurch erhöht, dass es das Grundgesetz als ein „Wertesystem“ begreift, „welches die sich innerhalb der Gemeinschaft frei entfaltende menschliche Persönlichkeit in den Mittelpunkt stellt.“ Konsequenz dieser Prämisse ist es, dass dieses Wertesystem, was gerade durch die Grundrechte wie insbesondere die Meinungsfreiheit verkörpert wird, für alle Bereiche des Rechts gilt, mithin auch im Zivil- und Strafrecht schützende Wirkungen herbeirufen kann. Da folglich die Meinungsfreiheit auch Schutzrechte im Verhältnis von Bürger zu Bürger zu entwickeln vermag, geht das Grundrecht der Meinungsfreiheit insoweit über ein bloßes Abwehrrecht gegenüber dem Staat hinaus. Dies ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil der Schutz von Meinungsfreiheit nicht nur bei staatlichen Eingriffen greift, sondern in vielfältigen Lebenslagen zum Zuge kommt, so z. B. auch dann, wenn es um zivilrechtliche Ansprüche auf Unterlassung von Handlungen im wirtschaftlichen Wettbewerb geht und die sich gegen die Verbreitung bestimmter Meinungen richten. So hatte sich das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1969 mit einem Boykottaufruf des Springer-Verlages zu befassen, der sich gegen eine linksorientierte Wochenzeitschrift richtete, die Rundfunkprogramme der DDR abdruckte. Der marktbeherrschende Springer-Verlag forderte die Hamburger Zeitungshändler nicht nur auf, keine solchen Zeitungen mehr zu verkaufen, sondern drohte zugleich an, andernfalls die Geschäftsbeziehungen zu diesen Händlern abzubrechen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar auch einen Boykottaufruf als von der Meinungsfreiheit gedeckt angesehen, jedoch für die Fälle den grundrechtlichen Schutz versagt, in denen sich ein Boykottaufruf nicht mehr nur auf Argumente stützt, sondern zusätzlich wirtschaftlicher Druck ausgeübt wird. Neben der Meinungsfreiheit war bei diesem Fall auch die Pressefreiheit verletzt, was zeigt, wie eng diese Grundrechte beieinander liegen respektive sich sogar überschneiden.

Es liegt auf der Hand: Bei aller Bedeutung der Meinungsfreiheit für die menschliche Persönlichkeit sowie für das demokratische Staatsleben kann dieses Grundrecht nicht schrankenlos sein. Artikel 5 Grundgesetzes hat in seinem Absatz 2 die Grenzen wie folgt beschrieben:

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

Das Grundgesetz kennt unterschiedliche Gesetzesvorbehalte: den einfachen Gesetzesvorbehalt, den qualifizierten Gesetzesvorbehalt und den allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Beim einfachen Gesetzesvorbehalt heißt es schlicht: „...kann durch

Gesetz eingeschränkt werden“, beim qualifizierten Gesetzesvorbehalt ist zwar auch eine Einschränkung durch Gesetz möglich, aber von vornherein an die Erfüllung bestimmter Kriterien geknüpft und schließlich wie in Artikel 5 der allgemeine Gesetzesvorbehalt. Schon diese unterschiedlichen Formulierungen deuten darauf hin, dass es auch unterschiedliche Eingriffshürden bei Grundrechten gibt. Der allgemeine Gesetzesvorbehalt kann als besonders streng bezeichnet werden. Denn er lässt nur sehr bedingt das Aufstellen von Schranken zu, womit schon insoweit die liberale Tragweite des Grundrechts der Meinungsfreiheit zum Ausdruck kommt.

Auch hiermit hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Grundsatzentscheidung von 1958 befasst und fundamentale Maßstäbe gesetzt, die auch die nachfolgende Rechtsprechung bis heute geprägt haben. Hinsichtlich der Frage, wie die Schranken des Artikel 5 Absatz 2 GG auszugestalten seien, hat das Bundesverfassungsgericht zunächst die unverbrüchlich hohe Bedeutung der Meinungsfreiheit herausgestellt, indem es betont hat, dass „das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“ sei. Des Weiteren sei dieses Recht „für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend, weil es erst die ständige geistige Auseinandersetzung ermögliche.“ Und diese ohnehin schon fundamentale Charakterisierung der Meinungsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht zusätzlich noch durch die Aussage verstärkt, „das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung sei im gewissen Sinne die Grundlage jeder Freiheit überhaupt.“

Hiervon ausgehend sind unter dem Begriff „allgemeine Gesetze“ – bezogen auf den Gesetzesvorbehalt des Artikel 5 Absatz 2 Grundgesetz – allein die Gesetze zu verstehen, „die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen.“ In späteren Entscheidungen ist nochmals hervorgehoben worden, dass „dieses Rechtsgut in der Rechtsordnung allgemein und damit unabhängig davon geschützt sein muss, ob es durch Meinungsäußerungen oder durch andere Verweise verletzt werden kann.“ Ein einschränkendes Gesetz darf also nicht an bestimmte Meinungsinhalte anknüpfen - eine zum Schutz der Meinungsfreiheit sehr verständliche Hürde, die aber – wie noch aufzuzeigen sein wird – bei der Eindämmung von politischer Hetze Konflikte hervorruft und in der Praxis nicht einfach aufzulösen ist.

Diese Problematik enthält aber noch weiteren Zündstoff. Denn das Bundesverfassungsgericht hat es nicht bei jener einschränkenden Interpretation des allgemeinen Gesetzesvorbehalts belassen, sondern darüber hinaus die sogenannte Wechselwirkungslehre entwickelt. „Mit Blick auf die hohe Bedeutung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung dürfe nicht angenommen werden, dass der Geltungsanspruch der Meinungsfreiheit schon von vornherein auf den Bereich beschränkt wäre, den ihm die Gerichte nach Auslegung und Anwendung der allgemeinen Gesetze belassen. Vielmehr muss auch bei diesen einschränkenden Gesetzen der besondere Wertgehalt des Grundrechts gewahrt bleiben, nämlich die grundsätzliche Verantwortung für die Freiheit der Rede in allen Bereichen, namentlich aber im öffentlichen Leben. Es müsste daher eine Wechselwirkung dergestalt stattfinden, dass die allgemeinen Gesetze zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder

eingeschränkt werden müssen.“ Es reicht demnach für das Aufstellen von Schranken nicht aus, dass sich das einschränkende Gesetz nicht gegen eine Meinung als solche richtet, sondern darüber hinaus kommt es darauf an, wie sich die entsprechende Regelung auf die Ausübung des Grundrechts der Meinungsfreiheit auswirkt. Die Auswirkungen müssen möglichst gering und dabei angemessen im Verhältnis zu den schützenden Rechtsgütern stehen, wie z. B. bei einem kollidierenden Persönlichkeitsrecht.

Bei dieser grundrechtsorientierten Betrachtung – soweit sie denn konsequent durchgehalten wird – laufen Einschränkungen nicht Gefahr, das hohe Gut der freien Rede und Äußerung von Meinungen substanziell zu beschränken. Mit dieser Art der Schrankenziehung wird zugleich deutlich, dass jede Freiheit auch sittlich gebunden ist und deren Ausübung Verantwortung voraussetzt. Da eine freiheitliche Rechtsordnung zwar den mündigen Bürger voraussetzt, aber gleichwohl nicht alleine auf die Einsichtsfähigkeit der Menschen vertrauen kann, bedarf es einer ausgeklügelten Reglementierung sowohl durch Gesetze als auch in der Verwaltungsanwendung, die äußerst sensibel gegenüber dem Grundrecht der Meinungsfreiheit bleibt, grundsätzlich nicht den Ausschluss bestimmter Meinungen bezweckt und stets den Einzelfall umfassend würdigt. Gerade eine freiheitliche Staats- und Gesellschaftsordnung muss im Interesse ihres Bestandes und ihrer Akzeptanz darauf bedacht sein, Konflikte mit anderen schutzbedürftigen Belangen Einzelner oder in der Gemeinschaft auszugleichen. So gebieten u. a. der Schutz der persönlichen Ehre, Schutz vor Beleidigung oder Verleumdung oder der Kinder und Jugendschutz das Ziehen von Grenzen, was freilich nicht starr erfolgen darf, sondern stets eine Abwägung im Lichte des Rechts auf freie Meinungsäußerung erfordert.

Auch ist bei der Ermittlung des Schutzgehalts des Grundrechts der Meinungsfreiheit und der ihm im konkreten Fall zukommenden Bedeutung zu unterscheiden, ob es sich um eine Tatsachenbehauptung oder um eine Meinungskundgabe handelt. Dies ist ganz entscheidend, weil eine Tatsachenbehauptung grundsätzlich nur dann schutzwürdig sein kann, wenn sie wahr ist. Dieser Aspekt ist von wesentlicher Bedeutung, wenn es um die Unterbindung historischer Lügen im Rahmen von Hasspropaganda, wie z.B. bei der Holocaust-Leugnung geht. Freilich ist auch bei dieser Differenzierung Vorsicht geboten und bedarf grundsätzlich schon einer Eindeutigkeit wie die international unbestrittene Massenermordung von Juden durch das nationalsozialistische Regime. Im Übrigen kann es aber mitunter schwierig sein, festzustellen, was wahr und unwahr ist. Auch lassen sich Tatsachenbehauptungen nicht stets eindeutig von wertenden Meinungskundgaben trennen. Wiederum wird deutlich, wie schwierig es ist, politische Hetze in der politischen Auseinandersetzung zu unterbinden oder z.B. gegen rassistisch geprägte Kundgaben vorzugehen, ohne dabei in eine Kollision mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit zu geraten.

Bei dieser Verfassungsrechtslage verwundert es nicht, dass das Normengefüge, welches die Meinungsfreiheit einschränkt, in Deutschland relativ überschaubar ist. Im Mittelpunkt dürfte die im deutschen Strafgesetzbuch verankerte Strafvorschrift der Volksverhetzung stehen, die gerade in den vergangenen zwei Jahrzehnten in dem Bestreben, politisch extreme, auch die Menschenwürde berührende politische Auftritte einzudämmen, erweitert worden ist und heute in vier Abschnitten Regelungen zu unterschiedlichen Tatbeständen der Hasspropaganda enthält. So wird in diesem § 130 Strafgesetzbuch nach Absatz 1 derjenige mit einer Freiheitsstrafe von 3 Monaten bis zu 5 Jahren bestraft, wer in einer den öffentlichen Frieden störenden Weise „gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch eine ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung

oder gegen einen Einzelnen“ wegen der Zugehörigkeit zu solchen Gruppen „zum Hass aufstachelt, zu Gewalt oder Willkürmaßnahmen auffordert oder die Menschenwürde dadurch angreift“, dass er diesen Personenkreis „beschimpft, böswillig, verächtlich macht oder verleugnet.“

Die erste Tatvariante ist die des „Aufstachelns zum Hass“, womit eine auf die Gefühle des Adressaten abzielende, über bloße Äußerung von Ablehnung und Verachtung hinausgehende Form des Anreizens zu einer feindseligen Haltung. In diesem Sinne sind in der Strafrechtsrechtsprechung zum Beispiel folgende Fälle als strafwürdig angesehen worden:

- Behaupten, Juden betrieben die finanzielle Ausbeutung Deutschlands
- Darstellung von Asylbewerbern als betrügerische Schmarotzer
- Bedauernde Äußerung über das Nichtmehrbestehen von NS-Vernichtungslagern im Hinblick auf Ausländer.

Bei der anderen Tatvariante geht es um das Auffordern von Gewalt oder anderen Willkürmaßnahmen. Feindselige Parolen wie „Ausländer raus“ werden von dieser Tatvariante noch nicht erfasst, sofern allein das Verlassen des Landes gemeint ist. Hinzu kommen muss also schon ein Appell, u. a. unter Anwendung von Gewalt, Ausländer zum Verlassen des Landes zu zwingen.

In der weiteren Tatbestandsalternative geht es um das Bekämpfen, böswillige Verächtlichenmachen oder Verleugnen. In allen diesen Fällen ist eine Äußerung des Täters selbst erforderlich. Bei der Wiedergabe von Meinungen Dritter muss klar sein, dass der Täter sich diese zu eigen macht. Entscheidend ist dabei, dass die Menschenwürde anderer angegriffen wird. Dies ist nach ständiger Rechtsprechung dann gegeben, wenn der Täter sich mit der NS-Rassenideologie identifiziert oder die Äußerung damit in einen bestätigenden Zusammenhang bringt. Ausreichend ist es dabei, wenn das Recht des Angegriffenen als gleichwertige Persönlichkeit bestritten wird. Dass dabei die Parole „Ausländer raus“ zu unterschiedlichen strafrechtlichen Würdigungen je nach den Umständen des Einzelfalles führen kann und sich damit eine schematische Bewertung verbietet, zeigt Folgendes:

die Parole „Ausländer raus“ im Rahmen einer Demonstration ist von einem Strafgericht als strafrechtlich relevante Verletzung der Menschenwürde angesehen worden. Dem gegenüber ist dieselbe Parole beim Abspielen als Liedtext in einem Wohnblock als nicht strafbares Verhalten gewertet worden. Im Übrigen vermag noch nicht jede plakative oder auch heftige Schmähung jenen Tatbestand der Volksverhetzung zu erfüllen. Es muss tatsächlich ein Angriff auf die Menschenwürde vorliegen. Denn entscheidend ist, dass das Rechtsgut der Menschenwürde mit der Meinungsfreiheit nicht abwägungsfähig ist, mithin absolute Geltung besitzt, wie es das Bundesverfassungsgericht herausgestellt hat. Wesentliche Bedeutung kommt daher der Frage zu, ob eine Äußerung so auszulegen ist, dass ein Angriff auf die Menschenwürde angenommen werden muss. Das Bundesverfassungsgericht zieht dabei grundsätzlich die Maßstäbe heran, die es bei der Frage, ob eine sogenannte Schmäkritik als Beleidigungsdelikt anzunehmen ist, zugrunde legt. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht unter Berücksichtigung des Grundrechts der Meinungsfreiheit festgestellt, dass eine „Meinungsäußerung nicht schon wegen ihrer herabsetzenden Wirkung für Dritte zur Schmähung wird. Auch eine überzogene und selbst eine abfällige Kritik macht für sich genommen eine Äußerung noch nicht zur Schmähung. Eine herabsetzende Äußerung nimmt vielmehr dann den Charakter einer Schmähung an,

wenn in ihr nicht mehr die Auseinandersetzung mit der Sache, sondern die Diffamierung über die Person im Vordergrund steht.“ Übertragen auf den Tatbestand der Volksverhetzung des § 130 Abs. 1 Strafgesetzbuch käme es hiernach entscheidend darauf an, ob die Verletzung der Menschenwürde ohne jeglichen tatsächlichen Anhaltspunkt im Vordergrund steht.

Damit eine Volksverhetzung der genannten Art angenommen werden kann, muss eine Tatbegehung vorliegen, die zudem geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören. Dies ist dann anzunehmen, wenn das Vertrauen in die Rechtssicherheit erschüttert oder das politische Klima aufgeheizt wird. Insoweit kommt es auf eine Gesamtwürdigung von Art, Inhalt, Form, Umfeld der Äußerung, Stimmungslage der Bevölkerung und politische Situationen an. Für die Annahme einer Friedensstörung müssen deshalb konkrete Gründe vorliegen.

Als weiteren Tatbestand der Volksverhetzung ist in § 130 Abs. 2 Strafgesetzbuch das Verbreiten von Schriften angeführt, „die zum Hass gegen Teile der Bevölkerung oder gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihr Volkstum bestimmte Gruppe aufstacheln, zu Gewalt und Willkürmaßnahmen auffordern oder durch Beschimpfungen, böswilliges Verächtlichenmachen oder Verleumdung solcher Gruppen die Menschenwürde verletzen.“ Gleiches gilt selbstverständlich für die Verbreitung solch vorwerfbarer Inhalte über Rundfunk und über neue Medien.

Des Weiteren werden mit § 130 Abs. 3 Strafgesetzbuch vom Tatbestand der Volksverhetzung solche Personen erfasst, die „eine unter der Herrschaft des Nationalsozialismus begangene Handlung der in § 6 Abs. 1 Völkerstrafgesetzbuch bezeichneten Art“ – damit sind Verbrechen gegen die Menschlichkeit, vor allem Völkermord gemeint – in einer Weise, die geeignet ist, „den öffentlichen Frieden zu stören, öffentlich oder in einer Versammlung billigen, leugnen oder verharmlosen.“

Dieser Tatbestand ist im Jahre 1994 in die Strafvorschrift der Volksverhetzung aufgenommen worden. Im Vordergrund stand die strafrechtliche Erfassung der sogenannten Ausschwitzlüge, betrifft aber darüberhinaus das Billigen, Leugnen oder Verharmlosen aller in der NS-Zeit begangenen Handlungen im Sinne des § 6 Völkerstrafgesetzbuch. Die Legitimität dieser Strafandrohung ist in der deutschen Strafrechtswissenschaft nicht unumstritten. Nach der amtlichen Begründung zum Gesetz soll Rechtsgut das Allgemeininteresse daran sein, „dass das politische Klima nicht vergiftet wird.“ Für eine rechtsstaatliche legitimierte Strafandrohung ist aber ein politisches Ziel – so wünschenswert es auch sein mag – zumindest problematisch. Die herrschende Ansicht in der Literatur bemüht daher als Rechtsgut den öffentlichen Frieden, was auch unter rechtsstaatlichen und grundrechtsrelevanten Aspekten problematisch bleibt. Zu berücksichtigen ist, dass das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung auch und gerade abstoßend, skurril oder abwegig erscheinende Meinungsäußerungen von Minderheiten schützt. Grundsätzlich müssten daher noch andere Faktoren hinzutreten, um jemandem das Recht auf freie Meinungsäußerung zu versagen. Derartige Umstände dürften dann anzunehmen sein, wenn es um den Schutz Einzelner oder Gruppen der Bevölkerung vor Verhöhnung, Hetze und Ausgrenzung geht und dabei hierauf abzielende Meinungsäußerungen mit der Gefahr gewalttätiger Angriffe sowie Verfolgung einhergehen.

Die Kollision mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit wird noch deutlicher mit dem im Jahre 2005 in den Straftatbestand des § 130 Strafgesetzbuch eingefügten Absatz 4. Hiernach wird mit Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bestraft, „wer öffentlich oder in einer

Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt ..." Obwohl Hasspredigt, Holocaust – Leugnung sowie jegliche Verwendung von Nazisymbolen – hierfür gibt es sogar eine eigene Strafvorschrift – oder das Verbreiten von Naziparolen auch schon durch das bis dahin gegoltene Strafrecht geahndet werden konnte, hatte sich der Gesetzgeber zu jener Erweiterung des Straftatbestandes der Volksverhetzung entschlossen, um massive Umtriebe und öffentliche Auftritte von Neonazis besser eindämmen zu können. Es sollte insoweit ein Signal gesetzt werden, was politisch mehr als verständlich ist, aber zugleich einer gefährlichen Entwicklung auf dem Feld der freien Meinungsäußerung und der freien Rede Vorschub zu leisten vermag. Von Interesse ist daher, wie sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Problematik auseinandergesetzt hat. Gelegenheit hierzu hatte es schon bald nach jener Gesetzesnovelle, und zwar als es über die Verfassungsmäßigkeit eines Verbots eines wie in den Vorjahren für den Sommer 2005 geplanten Marsches von Rechtsextremisten zum „Gedenken von Rudolf Heß“ zu befinden hatte. Dabei war inzidenter auch über die Verfassungsmäßigkeit des neuen § 130 Absatz 4 Strafgesetzbuch zu entscheiden.

Im Ergebnis hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner hierzu im Jahre 2009 getroffenen Entscheidung die Vereinbarkeit des neuen Straftatbestandes mit Art. 5 Absätze 1 und 2 Grundgesetz bejaht. Bemerkenswert ist dabei zunächst, dass das Bundesverfassungsgericht selbst die Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts nicht von vorneherein aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit verbannt hat. Denn geschützt sind „auch Meinungen, die auf eine grundlegende Änderung der politischen Ordnung zielen, unabhängig davon, ob und wie weit sie im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung durchsetzbar sind.“ Folge dieser Prämisse ist es, dass der neue Straftatbestand der Volksverhetzung in das Grundrecht der Meinungsfreiheit eingreift, weshalb sich die Frage nach der verfassungsrechtlich statthaften Rechtfertigung eines solchen Eingriffs stellt.

Die möglichen Schranken sind in Art. 5 GG, nämlich in dem dortigen Absatz 2 klar vorgegeben: Allgemeine Gesetze, Jugendschutz und Recht der persönlichen Ehre. Bei dieser Schrankentrias müsste es sich bei dem neuen Straftatbestand der Volksverhetzung also um ein allgemeines Gesetz handeln, an welches – wie bereits ausgeführt – zum Schutze der Meinungsfreiheit strenge Anforderungen zu stellen sind. Insbesondere darf es sich nicht gegen bestimmte Meinungen richten. Genau hier liegt aber das Problem des § 130 Abs. 4 Strafgesetzbuch. Denn dieser Straftatbestand knüpft an bestimmte Meinungsinhalte an. Dies muss konstatiert werden, auch wenn die Inhalte – Verherrlichen des Nationalsozialismus – als verwerflich anzusehen sind.

So hat auch das Bundesverfassungsgericht eingeräumt, dass es sich bei jener Strafvorschrift nicht um ein allgemeines Gesetz im Sinne des Schrankenvorbehalts im Grundrechtsartikel zur Meinungsfreiheit handelt. Zwar können – so das Bundesverfassungsgericht – „auch inhaltsanknüpfende Normen als allgemeine Gesetze charakterisiert werden, jedoch müssen sie dabei erkennbar auf den Schutz bestimmter Rechtsgüter abzielen und dürfen nicht gegen eine bestimmte Meinung gerichtet sein. Entscheidend ist, dass das im Blickpunkt stehende Rechtsgut schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung geschützt sein muss.“ Es geht um eine strikte Einhaltung des sich aus der Verfassung ergebenden Gebots der Meinungsneutralität.



So hat das Bundesverfassungsgericht in einer anderen Entscheidung die Strafvorschrift über die Herabwürdigung der Bundesrepublik Deutschland noch als allgemeines Gesetz eingestuft, da diese Strafandrohung unabhängig von einer bestimmten politischen Überzeugung gilt. Indes fehlt es an der Allgemeinheit eines Gesetzes, „wenn eine inhaltsbezogene Meinungsbeschränkung nicht hinreichend offen gefasst ist und sich von vorneherein nur gegen bestimmte Überzeugungen, Handlungen oder Ideologien richtet.“ Die dabei anzustellende Differenzierung ist nicht einfach. Kein allgemeines Gesetz, sondern ein Sonderrecht dürfte in der Regel dann anzunehmen sein, wenn die einschränkende Norm quasi Ausdruck einer politischen Reaktion auf einen konkreten Konflikt des aktuellen Meinungskampfes ist. So hat das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des neu hinzugekommenen Straftatbestandes der Volksverhetzung festgestellt, dass er eben nicht inhaltsfrei, allgemeiner Art ist, sondern sich ausschließlich auf Meinungsäußerungen bezieht, die eine bestimmte Haltung zum Nationalsozialismus einnehmen. „Die Strafbestimmung ist eine Reaktion des Gesetzgebers auf konkrete politische, als besonders gefährlich beurteilte Auffassungen im öffentlichen Meinungskampf.“ Obwohl es sich also um Sonderrecht handelt und insoweit nicht die Schrankenforderungen des Art. 5 Absatz 2 GG erfüllt, hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsgemäßheit bejaht. Im Ergebnis hat das Bundesverfassungsgericht eine Ausnahme von dem Erfordernis der Allgemeinheit meinungsbeschränkender Gesetze im Wesentlichen mit der Begründung zugelassen, dass „das Grundgesetz weithin geradezu als Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes gedeutet werden kann und von seinem Aufbau bis in viele Details hin darauf ausgerichtet ist, aus den geschichtlichen Erfahrungen zu lernen und eine Wiederholung solchen Unrechts ein für alle Mal auszuschließen.“

Dieser Hinweis auf die verfassungspolitische Ausrichtung des Grundgesetzes ist zwar zweifellos richtig, jedoch mutet die Begründung der Annahme, ein solches Sonderrecht sei dem Grundgesetz quasi immanent, mit Blick auf die ansonsten vom Bundesverfassungsgericht stets hervorgehobene Meinungsneutralität und die herausragende Bedeutung der Meinungsfreiheit nicht schlüssig an. Hinzukommt, dass Begriffe wie „Billigung“ und „Verherrlichung“ einer weiten Auslegung zugänglich sind und damit auch insoweit die Grenzen eines Eingriffs leicht verwischen können. Erstmals wird eine inhaltliche Differenzierung vorgenommen, die dem Schutzgehalt des Grundrechts der Meinungsfreiheit diametral entgegenläuft. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass das Grundgesetz bereits über Instrumentarien verfügt, die es ermöglichen, wirklich gefährlich werdende verfassungsfeindliche Bestrebungen wirkungsvoll zu bekämpfen. So hat das Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht die Kompetenz verliehen, gegenüber demjenigen, der das Recht der Meinungsäußerung zum Kampf gegen die freiheitlich – demokratische Grundordnung missbraucht, die Verwirkung eines solchen Grundrechts auszusprechen. Des Weiteren ist im Grundgesetz für den Fall, dass anderweitig keine Abhilfe möglich ist, ein Widerstandsrecht verankert, und zwar „gegen jeden, der es unternimmt, die freiheitlich – demokratische Grundordnung zu beseitigen.“ Schließlich gibt es die Möglichkeit des Verbotes von verfassungsfeindlichen Vereinen und solcher Parteien, die mit kämpferisch aggressiven Mitteln die Beseitigung der Verfassungs- und Staatsordnung anstreben.

Auch vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass, ein Sonderrecht hinsichtlich bestimmter extremistischer Strömungen zu statuieren. Vielmehr verdeutlichen gerade jene in der Verfassung selbst verankerte Mittel, dass im Übrigen die Grundrechte, die wie die

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**EU-RUSSLAND-DIALOG**

**September 2012**

**[www.eu-russland-dialog.eu](http://www.eu-russland-dialog.eu)**

Meinungs- und Pressefreiheit sowie die Versammlungsfreiheit für ein freiheitlich demokratisches Gemeinwesen absolut lebensnotwendig sind, den ihnen gebührenden Stellenwert behalten müssen. Auch und gerade die Meinungsfreiheit darf vor Hasspropaganda mit allen seinen widerlichen Ausschweifungen nicht in die Knie gehen. Anderenfalls läuft sie Gefahr, ihre freiheitsstiftende Funktion substantiell einzubüßen. Auch bestünde die Gefahr, dass ein umfassender politischer Diskurs, der Wettbewerb um die besten politischen Lösungen für den Staat und seiner Bürger sowie das Wohlergehen aller nicht mehr hinreichend ausgiebig stattfindet. Deshalb mein Plädoyer:

Einschränkende Regelungen nur so weit wie unbedingt nötig und in jedem Fall gemessen an strengen grundrechtsorientierten, rechtstaatlichen Maßstäben.

- Werben für einen verantwortungsbewussten Umgang mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung, so wie jede Ausübung von Freiheit Vernunft und dementsprechend Verantwortung voraussetzt.