



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Rassistische Wahlplakate müssen abgehängt werden

NPD-Parole „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“
von der Meinungsfreiheit nicht gedeckt

September 2017

Inhalt

1	Gegenstand der Stellungnahme	3
2	Einschränkung der Meinungsfreiheit durch Strafrecht nur als letztes Mittel	4
3	Zum Spannungsverhältnis zwischen Meinungsfreiheit und dem Verbot rassistischer Verbalangriffe	4
4	Schutz vor rassistischen Äußerungen in der deutschen Strafrechtspraxis	7
5	NPD-Plakate sind unverzüglich abzuhängen	8
5.1	Verwirklichung von § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB	8
5.2	Verpflichtung aus Art. 4a) ICERD	10
6	Fazit	10

1 Gegenstand der Stellungnahme

Nach aktuellen Medienberichten hat die NPD in Ingolstadt – wie auch in anderen Städten - Wahlplakate mit der Parole „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ aufgehängt. Diese Plakate waren bereits bei der Bundestagswahl 2013 und mehreren Landtagswahlen von der NPD verbreitet zum Einsatz gebracht worden. Die drei Bundestagskandidaten Werner Widuckel (SPD), Agnes Krumwiede (Grüne) und Roland Meier (Die Linke) haben die Stadt Ingolstadt nun aufgefordert, die Plakate „umgehend zu entfernen“. Außerdem haben sie Strafanzeige wegen Volksverhetzung gemäß § 130 Strafgesetzbuch (StGB) erstattet. Die Stadt, so hieß es aus dem Rathaus, werde in einem solchen Fall erst nach juristischer Klärung und Anordnung durch die Justizbehörden tätig. Die örtliche Polizei hat zudem geäußert, dass die schon im Bundestagswahlkampf 2013 verbreitete Plakatbotschaft ihrer Einschätzung nach bereits in der Vergangenheit juristisch überprüft worden sei und nicht beanstandet werden könne.¹

Die vorliegende Stellungnahme legt dar, dass die Wahlplakate unverzüglich von den örtlich zuständigen Behörden abzuhängen sind. Die Verwaltungsgerichte haben hinsichtlich der Frage, ob Wahlplakate von den Behörden zu entfernen sind, in der deutschen Rechtspraxis bisher maßgeblich darauf abgestellt, ob Wahlplakate den Straftatbestand der Volksverhetzung gemäß § 130 Strafgesetzbuch (StGB) erfüllen. Dies gilt auch mit Blick auf die hier in Rede stehenden Wahlplakate der NPD, die mit Beschluss vom 9.9.2013² bereits Gegenstand einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Kassel waren, wobei das Gericht zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die Plakate die Tatbestandsvoraussetzungen von § 130 StGB nicht erfüllen. Die Frage, ob die Plakate in ihrer Aussage rassistisch sind und einen Angriff auf die Menschenwürde darstellen (§ 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB) hat das Verwaltungsgericht allerdings nicht aufgeworfen. Es hat lediglich geprüft, ob die Aussage als Aufforderung zu Willkürmaßnahmen (§ 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB) zu interpretieren ist.

Um die Bevölkerung vor rassistischer Propaganda zu schützen, können aber ebenso ordnungsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen, unabhängig davon, ob ein Straftatbestand vorliegt. Demzufolge können Wahlplakate mit rassistischen Inhalten aufgrund der menschenrechtlichen Schutzpflicht des Staates aus Art. 4 a) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung (ICERD) auch dann zu entfernen sein, wenn die Wahlplakate keinen Straftatbestand des deutschen Strafrechts erfüllen. Die hier in Rede stehenden Plakate sind daher abzuhängen, was sich auch aus einem vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten zum Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten vom Oktober 2015³ ergibt.

¹ Siehe zu alledem Heimerl, Bernd (24.08.2017): Plakatschlacht fordert erste Opfer. In Zuchering rollten Köpfe: Protest gegen NPD-Slogan hat wohl keinen Erfolg. In: Donaukurier.

<http://www.donaukurier.de/lokales/ingolstadt/Ingolstadt-Bundestagswahl-2017-Plakatschlacht-fordert-erste-Opfer;art599,3504514>; Rinke, Manfred (30.08.2017): Wahlkampf Ein Buhlen um die attraktivsten Plätze. In: Augsburgener Allgemeine. <http://www.augsburger-allgemeine.de/neuburg/Wahlkampf-Ein-Buhlen-um-die-attraktivsten-Plaetze-id42533951.html> (abgerufen am 08.09.2017).

² Verwaltungsgericht Kassel, Beschluss vom 9.9.2013, 4 L 1117/13.KS.

³ Schmahl, Stefanie (2015): Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, erstattet am 24. Oktober 2015 im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, http://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02140200/user_upload/Aktuelles_Ankuendigungen/Gutachten_Wahlkampfplakate.pdf. (abgerufen am 08.09.2017).

2 Einschränkung der Meinungsfreiheit durch Strafrecht nur als letztes Mittel

Der Staat kann und muss rassistischen Positionen, die im öffentlichen Raum geäußert werden, mit strafrechtlichen Mitteln Grenzen setzen. Das Strafrecht darf aber grundsätzlich nur das letzte Mittel sein.

Die Meinungsfreiheit ist ein zentrales Menschenrecht; sie ist Bedingung für die volle Entfaltung der Persönlichkeit, Grundlage einer freien und demokratischen Gesellschaft und sichert Förderung und Schutz aller Menschenrechte ab. Diese Einschätzung teilen internationale Menschenrechtsgremien,⁴ der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)⁵ und das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG).⁶ Die Meinungsfreiheit ist für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung „schlechthin konstituierend“⁷, so formuliert es das Bundesverfassungsgericht. Es sind gerade auch Meinungen geschützt, die von herrschenden Vorstellungen abweichen. Sie verlieren diesen Schutz auch dann nicht, wenn sie scharf und überzogen geäußert werden.⁸ Anstoß erregende Rede ist grundsätzlich mit Gegenrede und nicht mit staatlicher Regulierung zu beantworten.⁹

3 Zum Spannungsverhältnis zwischen Meinungsfreiheit und dem Verbot rassistischer Verbalangriffe

In der deutschen Rechtsordnung macht sich unter anderem nach § 130 Absatz 1 Nr. 2 Strafgesetzbuch (StGB) strafbar, wer durch seine Äußerungen die Menschenwürde anderer angreift.¹⁰ § 130 StGB setzt damit eine staatliche Schutzpflicht um, die sich aus Artikel 1 des Grundgesetzes ergibt. In Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes heißt es: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

Darüber hinaus dient § 130 Absatz 1 Nr. 2 StGB auch der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen Deutschlands, zu denen auch das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung (ICERD) zählt. Dieses Übereinkommen enthält ausdrückliche Verpflichtungen der Vertragsstaaten, bestimmte Äußerungen von Personen als strafbare Handlung einzustufen. Dazu gehört, die Verbreitung rassistischen Gedankenguts („dissemination of ideas based on racial superiority“) zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären (Art. 4 a) ICERD). Das Übereinkommen formuliert

⁴ Vgl. etwa Menschenrechtsausschuss (2011): Allgemeine Bemerkung Nr. 34 (Article 19: Freedom of opinion and expression) vom 21.7.2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, Ziffer 2.

⁵ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1991): Observer und Guardian gegen Vereinigtes Königreich, Urteil vom 26.11.1991, Antragsnummer 13585/88, Ziffer 59.

⁶ Siehe etwa Bundesverfassungsgericht (1958): Urteil vom 15.1.1958, Aktenzeichen 1 BvR 400/51, Ziffer 31.

⁷ Ebd.

⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2010): Beschluss vom 4.2.2010, Aktenzeichen 1 BvR 369/04, 1 BvR 370/04, 1 BvR 371/04, Ziffer 22; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1976): Urteil vom 7.12.1976, Handyside gegen Vereinigtes Königreich, Antragsnummer 5493/72, Ziffer 49; Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 34 (Article 19: Freedom of opinion and expression) vom 21.7.2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, Ziffer 11, unter Bezugnahme auf Ross gegen Canada, Communication No 736/97, Entscheidung vom 18.10.2000, CCPR/C/70/D/736/1997.

⁹ Vgl. Schmahl, Stefanie (2015), a.a.O., S. 36, mit weiteren Nachweisen.

¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2010): Beschluss vom 4.2.2010, Aktenzeichen 1 BvR369/04, 1 BvR 370/04, 1 BvR 371/04, Ziffer 26 ff.

damit eine menschenrechtliche Schutzpflicht des Staates, der zufolge die Meinungsfreiheit zum Schutz vor bestimmten rassistischen Äußerungen durch den Erlass von Strafnormen einzuschränken ist. Rassismus setzt dabei kein Gedankengut voraus, das auf biologistischen Theorien von Abstammung und Vererbung basiert.¹¹ Es ist erst recht nicht erforderlich, dass Menschen dabei begrifflich nach unterschiedlichen „Rassen“ eingeteilt werden.

Die staatliche Verpflichtung, die Verbreitung rassistischen Gedankenguts gemäß Art. 4 a) ICERD unter Strafe zu stellen, ist mit der Einheit und Unteilbarkeit der Menschenrechte zu begründen. Rassistische Äußerungen im Sinne von Art. 4 a) ICERD leugnen grundlegend die Gleichheit aller Menschen und stellen damit das Fundament der Menschenrechte in Frage, wie es schon in Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 niedergelegt ist: die Gleichheit aller an Würde und Rechten.

Mit der Meinungsfreiheit können daher nicht rassistische Äußerungen im Sinne des Art. 4 a) ICERD gerechtfertigt werden.¹² Der Staat hat vielmehr seiner aus dem Grundgesetz erwachsenden Schutzfunktion und seinen menschenrechtlichen Schutzpflichten nachzukommen. Staatliche Pflichten zum Schutz vor rassistischen Äußerungen lassen sich überdies auch dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbpr)¹³ wie auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Europäischen Menschenrechtskonvention entnehmen.

Die strafrechtliche Sanktionierung von Äußerungen, die rassistisches Gedankengut verbreiten, berücksichtigt zugleich, welche Wirkungen und Folgen solche Verbalangriffe haben können. Rassistische Verbalangriffe sind Bestandteil und Konsequenz gesellschaftlicher Prozesse, in denen Macht eine wesentliche Rolle spielt. Die Erfahrung mit Rassismus – auf der auch ICERD basiert – zeigt, dass sich rassistische Diskurse auf sehr gefährliche Weise ausbreiten und die Grundlage eines auf Menschenrechten beruhenden und den Menschenrechten verpflichteten Gemeinwesens unterminieren, wenn die Staaten ihnen nicht effektiv entgegenzutreten.

Die Sanktionierung rassistischer Verbalangriffe zielt deshalb auch darauf ab, dem sogenannten „silencing effect“, wonach unmittelbar Betroffene durch verbale Einschüchterungen „mundtot“ gemacht werden sollen und ihnen das fundamentale Recht auf gleichberechtigte Teilhabe und Freiheit abgesprochen werden soll, wirksam entgegenzutreten. In diesem Sinne sind die gegenseitige Achtung der menschlichen Würde und das Verbot rassistischer Verbalangriffe ebenfalls konstitutiv für eine freiheitliche plurale Demokratie.¹⁴

Ein wesentlicher Grund für die Untersagung rassistischer Verbalangriffe beruht außerdem darauf, dass sie sich immer weiter ausbreiten und damit zu einer

¹¹ Vgl. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2002): Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus, S. 5; Scharathow / Melter / Leiprecht / Mecheril (2011): Rassismuskritik, S. 10 ff.

¹² Vgl. UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (2010): Communication No. 43/2008, UN-Doc. CERD/C/77/D/43/2008, Entscheidung vom 21.9.2010, Ziffer 7.6; Grote Rainer/Wenzel, Nicola (2013): Kapitel 18: Meinungsfreiheit, in: Oliver Dörr und Rainer Grote und Thilo Marauhn (Hg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Auflage, Tübingen, Randnr. 74 und 124.

¹³ Siehe Art. 20 IPbpr.

¹⁴ Schmahl, Stefanie (2015), a.a.O., S. 40, mit weiteren Nachweisen.

spezifischen gesellschaftlichen Stimmung beitragen können, die auch die Anwendung von rassistischer Gewalt befördern kann. Bei der Verbreitung rassistischen Gedankenguts geht es nicht nur um die Präsentation von Überzeugungen und Meinungen, sondern um Bedrohungen für konkrete Personengruppen und das friedliche Miteinander.¹⁵

Die Meinungsfreiheit darf und kann daher auch kein Freifahrtschein für rassistische Diffamierungen sein, die anderen die Anerkennung als Menschen mit gleicher Würde und gleichen Rechten absprechen. Ein Staat, der dabei tatenlos zuschaut, trägt selbst zur Erosion der Meinungsfreiheit bei. Erst Grenzen der Freiheit schaffen die Möglichkeitsbedingungen für Freiheit aller. Daher sind auch entsprechende Strafgesetze erforderlich und geboten, die bei Grenzüberschreitungen konsequent anzuwenden sind.¹⁶ Zugleich müssen die Gefahren für eine übermäßige Einschränkung der Meinungsfreiheit berücksichtigt werden.

Allgemeingültige Kriterien, nach denen sich abschließend bestimmen ließe, ob eine Aussage erstens rassistisch und zweitens strafrechtlich zu sanktionieren ist, lassen sich anhand der Spruchpraxis internationaler Menschenrechtsorgane wie auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht ausmachen. Die dazu bisher ergangenen Entscheidungen fallen eher einzelfallorientiert aus.¹⁷ In den Entscheidungen, in denen internationale Menschenrechtsorgane und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte der staatlichen Schutzpflicht zum Schutz vor rassistischen Äußerungen Vorrang gegenüber der Meinungsfreiheit eingeräumt haben, finden sich auch unterschiedliche rechtsdogmatische Begründungsansätze. So gibt es etwa Entscheidungen, in denen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen Missbrauch der Meinungsfreiheit¹⁸ angenommen hat, mit der Konsequenz, dass die zu beurteilende Äußerung schon gar nicht dem Schutz der Meinungsfreiheit unterlag und daher zulässigerweise strafrechtlich sanktioniert worden sei. Andere Entscheidungen des Gerichtshofes sahen die zu beurteilende Aussage zwar im Schutzbereich der Meinungsfreiheit, hielten die strafrechtliche Sanktionierung auf der Grundlage der menschenrechtlichen Schutzpflicht des Staates vor rassistischen Äußerungen aber gleichwohl für verhältnismäßig und damit gerechtfertigt.¹⁹

Ob eine Äußerung strafrechtlich zu sanktionieren ist, ist in erster Linie von ihrer inhaltlichen Aussage abhängig. Weitere Aspekte, beispielsweise unter welchen Umständen eine Äußerung getätigt worden ist, können ebenso relevant sein und für oder gegen eine strafrechtliche Sanktionierung sprechen. Im Übrigen müssen strafrechtliche Sanktionierungen einer Meinungsäußerung auch dem Verhältnismäßigkeitsmaßstab genügen: Art und Höhe der Sanktion müssen verhältnismäßig sein. Im Einklang mit der Spruchpraxis des UN-Ausschusses gegen rassistische Diskriminierung (CERD) kann es im Einzelfall mitunter auch ausreichen, wenn der Staat nicht strafrechtliche, sondern andere – etwa disziplinarrechtliche –

¹⁵ Vgl. ebd., Seite 41 ff., mit weiteren Nachweisen.

¹⁶ Vgl. ebd. S. 40; Bubrowski, Helene (19.10.2015): Wer Hass sät, wird Gewalt ernten. In: FAZ. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/meinungsfreiheit-versus-hetze-wer-hass-saet-wird-gewalt-ernten-13863450.html> (abgerufen am 08.09.2017).

¹⁷ Vgl. Schmahl, Stefanie (2015), a.a.O., S. 18 f., mit weiteren Nachweisen.

¹⁸ Der Gerichtshof nimmt hier Bezug auf Artikel 17 EMRK (Verbot des Missbrauchs der Rechte).

¹⁹ Siehe zu alledem auch Grote Rainer/Wenzel, Nicola (2013): Kapitel 18: Meinungsfreiheit, in: Oliver Dörr und Rainer Grote und Thilo Marauhn (Hg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Auflage, Tübingen, Randnr. 35 ff. und 124.

Sanktionen vornimmt, um seiner menschenrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 4 ICERD zu genügen.

4 Schutz vor rassistischen Äußerungen in der deutschen Strafrechtspraxis

Strafbar macht sich nach § 130 Absatz 1 Nr. 2 StGB, wer durch seine Äußerungen die Menschenwürde anderer angreift.²⁰ Ein solcher Angriff setzt keinen Angriff auf das biologische Lebensrecht voraus, zumal solche Äußerungen regelmäßig die Voraussetzungen der Aufstachelung zum Hass oder zur Aufforderung zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen als eine weitere Tatbestandsvariante der Volksverhetzung (§ 130 Absatz 1 Nr. 1 StGB) erfüllen dürften. Im Übrigen gilt es, den Schutz der Menschenwürde vom Schutz des Lebens zu unterscheiden. Ein Angriff auf die Menschenwürde ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs dann anzunehmen, wenn den angegriffenen Personen ihr Recht abgesprochen wird, als gleichwertige Persönlichkeit in der staatlichen Gemeinschaft zu leben und sie als minderwertige Wesen behandelt werden.²¹

In der Praxis ist es ganz überwiegend ein Delikt, bei dem Äußerungen von rechtsextremen Tätern geahndet werden, die gegen gesellschaftliche Minderheiten hetzen. Vor allem dann, wenn die Täter sich mit der NS-Rassenideologie identifizieren oder wenn die Äußerungen damit in affirmativem Zusammenhang stehen, wird ein Angriff auf die Menschenwürde und eine Verwirklichung von § 130 Absatz 1 Nr. 2 StGB bejaht.²²

Die Annahme, die sich in der Rechtspraxis widerspiegeln zu scheint, allein rassistische Äußerungen, die inhaltlich oder affirmativ im Zusammenhang zum Nationalsozialismus stehen, könnten die Würde anderer Menschen angreifen, greift allerdings zu kurz. Das darin zum Ausdruck kommende vorherrschende enge Verständnis von Rassismus in Deutschland, auch in der Justiz, wurde in den vergangenen Jahren gleich von mehreren internationalen und europäischen Fachgremien zur Bekämpfung von Rassismus kritisiert, so etwa vom UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) bereits im Jahr 2008.²³ Gleiches hat die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) im Jahr 2009 bemängelt,²⁴ ebenso wie der UN-Sonderberichterstatter über Rassismus in seinem im Juni 2010 im UN-Menschenrechtsrat vorgestellten Bericht über Deutschland.²⁵ Zuletzt im Mai 2015 hat CERD seine Kritik wiederholt,²⁶ ECRI im Jahr

²⁰ Vgl. etwa Bundesverfassungsgericht (2010): Beschluss vom 4.2.2010, Aktenzeichen 1 BvR 369/04, 1 BvR 370/04, 1 BvR 371/04, Ziffer 26 ff.

²¹ Siehe Fischer, Thomas (2017): Strafgesetzbuch, § 130 StGB, Rdnr. 12a und 3.

²² Vgl. ebd. Rdnr. 3 und 12a.

²³ Vgl. UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2008): Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Germany, 22.9.2008, UN-Doc. CERD/C/DEU/CO/18. Ziffer 15; vgl. ebenso ders., Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 15.5.2015, UN-Doc. CERD/C/DEU/CO/19-22, Ziffer 7.

²⁴ Vgl. ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde) 2009, S. 8 und Ziffer 79 ff.

²⁵ Vgl. Muigai Githu (2010): Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Mission to Germany, UN-Doc. AHRC/14/43/Add.2, Ziffer 77(a)).

²⁶ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2015): Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, UN-Doc. CERD/C/DEU/CO/19-22, Ziffer 19 und 9.

zuvor²⁷ und in die gleiche Richtung zielt der Menschenrechtskommissar des Europarats in seinem im Oktober 2015 erschienenen Bericht zu Deutschland.²⁸

Ob Äußerungen rassistisch im Sinne von Art. 4 a) ICERD sind und deshalb als Angriff auf die Menschenwürde gemäß 130 StGB zu werten sind, wird in der Rechtspraxis häufig gar nicht als Frage aufgeworfen. Eine explizite Prüfung danach, ob eine Äußerung als rassistisch zu bewerten ist, findet oft nicht statt.²⁹ Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2011, die auf Rechtsakte der EU und des Europarats zurückgeht,³⁰ weist der Gesetzeswortlaut von § 130 StGB explizit darauf hin, dass es gerade rassistische Äußerungen sein können, die die Menschenwürde anderer angreifen. Gleichwohl scheint sich kein Prüfungsmaßstab zu etablieren, bei dem Äußerungen explizit danach bewertet werden, ob sie rassistisches Gedankengut beinhalten.³¹ Ein Grund dafür könnte in der in ihrer Formulierung misslungenen Gesetzesänderung zu suchen sein, die auf verbale Angriffe gegen eine „rassistische Gruppe“ abstellt.

5 NPD-Plakate sind unverzüglich abzuhängen

Die NPD-Plakate sind von den örtlich zuständigen Behörden unverzüglich abzuhängen. Die Plakate erfüllen die Tatbestandsvoraussetzungen von 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB StGB. Aus der menschenrechtlichen Schutzpflicht des Staates gemäß Art. 4a) ICERD ergibt sich zudem, dass die Wahlplakate entfernt werden müssen, unabhängig davon, ob sie einen Straftatbestand des deutschen Strafrechts erfüllen.

5.1 Verwirklichung von § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB

Die Aussage „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ auf den Wahlplakaten der NPD ist als rassistische Äußerung im Sinne des § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB zu interpretieren, die die Menschenwürde anderer angreift. Die Kernaussage auf dem Plakat besteht darin, dass bestimmte, in Deutschland lebende Menschen, die ausdrücklich genannt werden, nämlich Sinti und Roma, im Vergleich zu anderen Menschen minderwertig sind: Sinti und Roma sind weniger wert als andere Menschen. Dies ist die eindeutige und zentrale Aussage, die dem Plakat zu entnehmen ist.

Die NPD wirbt dafür, dass nach ihren Vorstellungen andere Menschen („die Oma“) Geld, also staatliche Leistungen, erhalten sollen, statt Sinti und Roma, wobei „die Oma“, stellvertretend für die ältere Generation der deutschen Bevölkerung steht und begrifflich offensichtlich auch deswegen gewählt wurde, um einen Reim zu kreieren. Für rassistische Konstruktionen typisch, ist, dass hier unterschiedliche und zugleich homogene Gruppen innerhalb der Bevölkerung konstruiert werden, die es in der

²⁷ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2014): ECRI-Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde).

²⁸ Muižnieks, Nils (2015): Menschenrechtskommissar des Europarats. Bericht nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis zum 8. Mai 2015.

²⁹ Als ein Beispiel dafür kann der Fall dienen, in dem es um ein Interview von Thilo Sarrazin geht, das im September 2009 in der Kulturzeitschrift *Lettre International* veröffentlicht wurde und im April 2013 zum Gegenstand einer Entscheidung durch den UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD). Siehe dazu genauer Cremer, Hendrik (2017): Zwischenruf: Verbreitung rassistischer Positionen – Meinungsfreiheit hat Grenzen. In: ZRP 5/2017, S. 151 ff.

³⁰ Die Gesetzesänderung setzt den Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit um sowie das Zusatzprotokoll vom 28. Januar 2003 zum Übereinkommen des Europarats vom 23. November 2001 über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art.

³¹ Vgl. dazu auch Fischer, Thomas (2017): Strafgesetzbuch, § 130, Rdnr. 4.

Realität gar nicht gibt.³² So gibt es selbstverständlich Überschneidungen zwischen Sinti und Roma und der älteren Generation in der deutschen Bevölkerung.³³

Es ist im Übrigen unzweifelhaft, dass Sinti und Roma dem Schutz vor rassistischen Äußerungen gemäß § 130 StGB unterliegen, so wie sie ebenfalls unter den Schutz vor rassistischer Diskriminierung nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) und nach Art. 3 Abs. 3 GG fallen. Sinti und Roma sind bereits seit langer Zeit in zahlreichen Staaten rassistischer Diskriminierung, Hetze und Verfolgung ausgesetzt, auch nach dem Genozid zur Zeit des Nationalsozialismus. Die Kernaussage auf dem Plakat, nach der Sinti und Roma minderwertig sind, ist nach alledem als rassistische Äußerung und Angriff auf die Menschenwürde im Sinne des § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB zu qualifizieren.

Das Verwaltungsgericht Kassel ist demgegenüber mit Beschluss vom 9.9.2013 zu dem Ergebnis gekommen, dass die Plakate den Tatbestand der Volksverhetzung nicht erfüllen³⁴ und deswegen nicht abgehängt werden dürften. Die Frage, ob die Plakate in ihrer Aussage rassistisch sind, hat das VG Kassel dabei gar nicht aufgeworfen. Warum das Gericht lediglich („allenfalls“) eine Aufforderung zu Willkürmaßnahmen (§ 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB) in Betracht gezogen hat und nicht etwa einen Angriff auf die Menschenwürde (§ 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB), bleibt unverständlich.

Das Verwaltungsgericht Kassel hat in der Begründung seiner Entscheidung unter anderem ausgeführt, dass es den Menschen, die die Plakate wahrnehmen, überlassen bleibe, „unter Betätigung gesunden Menschenverstandes die richtigen Schlussfolgerungen zu treffen“.³⁵ Im Ergebnis laufen die Ausführungen des Gerichts damit auf einen Freifahrtschein für rassistische Parolen hinaus. Sie können jedenfalls als Beispiel dafür dienen, dass die negative Wirkung von rassistischen Parolen für das gesellschaftliche Klima und die unmittelbar Betroffenen allzu häufig völlig unterschätzt wird.³⁶ Dabei können die anvisierten Personengruppen der Aussage auf den Plakaten nicht entgehen.

Was aber sollen die Betroffenen denken und fühlen, wenn der Staat Plakate zulässt und damit schützt, die ihnen ihr Dasein als Menschen auf gleicher Stufe mit allen anderen Menschen absprechen, mit gleichen Rechten und gleicher Würde zu sein? Wie wirken rassistische Wahlplakate auf die Betroffenen, wenn sie ihnen täglich etwa auf dem Arbeitsweg ausgesetzt sind? Wie sollen etwa betroffene Kinder damit umgehen, wenn sie solchen Plakaten ausgesetzt sind, etwa auf ihrem täglichen Weg zur Schule? Es kann nicht verwundern, wenn der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma darüber berichtet, dass die Plakate große Sorge und Angst bei den Betroffenen ausgelöst haben wie auch gewalttätige Übergriffe gegen sie.³⁷

³² Vgl. dazu auch CERD, Auffassung vom 22.8.2005, Mitteilung Nr. 30/2003, The Jewish Community of Oslo u.a. / . Norwegen, Rn. 10.4, wonach der Ausschuss zu Recht darauf hinweist, dass auch absurde und diffuse Parolen unter rassistische Äußerungen im Sinne des Art. 4 ICERD zu fassen sind.

³³ Dazu ebenso Roßberg, Arnold (2013): Gesetzliches Verbot diskriminierender Wahlkampfpraktiken, S. 24.

³⁴ Zu Recht kritisch dazu Schmahl, Stefanie (2015), a.a.O., S. 59.

³⁵ Verwaltungsgericht Kassel (2013): Beschluss vom 9.9.2013, 4 L 1117/13.KS, Rdnr. 7, unter Rückgriff auf VG Berlin, Beschluss vom 7.9.2011, AZ 1 L 293.11.

³⁶ Dazu ebenso Schmahl, Stefanie (2015), a.a.O., S. 66 ff.

³⁷ Dazu Rose, Romani (2013): Geschichtsblinde Justiz. In: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hg.): Verbot rassistisch diskriminierender Wahlkämpfe, S. 5 und 10; siehe ebenso Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (2017): Grenzen im politischen Meinungskampf. Zum Verbot rassistisch-diskriminierender Wahlkampagnen, Schriftenreihe Band 11, <http://zentralrat.sintiundroma.de/download/6366>. Die vom Zentralrat Deutscher Sinti

5.2 Verpflichtung aus Art. 4a) ICERD

Wahlplakate mit rassistischen Inhalten im Sinne von Art. 4 a) ICERD sind im Übrigen auch unabhängig davon, ob sie in ihren Aussagen einen Straftatbestand des deutschen Strafrechts erfüllen, zu entfernen. Zu diesem Ergebnis kommt zu Recht ein vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Oktober 2015 veröffentlichtes Rechtsgutachten zum Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten.³⁸ Um zu begründen, dass Plakate solchen Inhalts in rassistischer und unzulässiger Weise diskriminieren, ist es nicht erforderlich, dass die Plakate Tatbestandsalternativen des § 130 Strafgesetzbuch (StGB) erfüllen.

Die zuständigen Behörden der Verwaltung haben danach Wahlplakate mit rassistischen Inhalten im Sinne von Art. 4 ICERD auf der Grundlage polizeilicher Generalklauseln abzuhängen.³⁹ Dies gilt insbesondere für die hier zu beurteilenden Plakate der NPD. Die Kernaussage auf dem Plakat, nach der Sinti und Roma minderwertig sind, ist nicht nur als Angriff auf die Menschenwürde im Sinne des § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB zu interpretieren. Sie ist ebenso als rassistisches Gedankengut im Sinne von Art. 4 a) ICERD zu qualifizieren.⁴⁰

6 Fazit

Es ist im Übrigen gewiss, dass sich rassistische Hetzer und ihre Sympathisanten durch eine strafrechtliche Verfolgung oder ordnungsrechtliche Maßnahmen wie das Entfernen von Plakaten in dem Gefühl bestärkt sehen, dass ihnen das angebliche linksliberale Meinungskartell aus „Altparteien“ und „Lügenpresse“ den Mund verbietet. Um seinem Anspruch gerecht zu werden, darf der Rechtsstaat dort, wo es geboten ist, jedoch nicht vor ordnungs- und strafrechtlichen Maßnahmen gegen rassistische Hetze zurückschrecken.

Daher sind auch Wahlplakate, die etwa rassistisches Gedankengut im Sinne von Art. 4 a) ICERD verbreiten, zu entfernen. Das vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Oktober 2015 veröffentlichte Rechtsgutachten zum Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten hat dies deutlich gemacht und kann als Grundlage für die Untersagung der hier in Rede stehenden Wahlplakate der NPD herangezogen werden.

Es geht im Fall von rassistischen Verbalangriffen nicht nur um den grund- und menschenrechtlichen Schutz für die diffamierten Gruppen, etwa Angehörige von Minderheiten oder nach Deutschland geflohene Menschen. Es geht um das Einschreiten des Staates gegen Angriffe auf die demokratische Gesellschaft und die Menschenrechte insgesamt.

und Roma beschriebene Wirkung der Plakate macht zudem sehr deutlich, dass sie geeignet sind, den öffentlichen Frieden zu stören, was in § 130 als weitere Tatbestandsvoraussetzung verlangt ist.

³⁸ Schmahl, Stefanie (2015), a.a.O.

³⁹ Ebd., S. 71 ff. Alternativ erscheint es ebenso möglich, solche Maßnahmen auf Art. 2 Abs. 1 d) ICERD zu stützen.

⁴⁰ Vgl. dazu ebenso Schmahl, Stefanie (2015), a.a.O., S. 59 f., die ebenso annimmt, dass das Plakat die Voraussetzungen des völkerrechtlichen Verbots der Verbreitung rassistischen Gedankenguts erfüllt.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR: Dr. Hendrik Cremer

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.