

GRENZEN IM POLITISCHEN MEINUNGSKAMPF

ZUM VERBOT RASSISTISCH-DISKRIMINIERENDER
WAHLKAMPAGNEN

ZENTRAL [Deutscher
RAT Sinti & Roma

SCHRIFTENREIHE BAND

11

GRENZEN IM POLITISCHEN MEINUNGSKAMPF

ZUM VERBOT RASSISTISCH-DISKRIMINIERENDER
WAHLKAMPAGNEN

ZENTRAL [Deutscher
RAT [Sinti & Roma

SCHRIFTENREIHE BAND

11

IMPRESSUM

GRENZEN IM POLITISCHEN MEINUNGSKAMPF

ZUM VERBOT RASSISTISCH-DISKRIMINIERENDER WAHLKAMPAGNEN

Schriftenreihe Band 11

Dokumentation zur Vorlage beim
Bundesjustizministerium

Herausgegeben vom Zentralrat Deutscher
Sinti und Roma

© 2017 Zentralrat Deutscher
Sinti und Roma, Heidelberg
Alle Rechte vorbehalten.
www.zentralrat.sintiundroma.de

REDAKTION

Ruhan Karakul, Jara Kehl

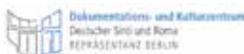
GESTALTUNG

Fuchs & Otter, Heidelberg
www.fuchsundotter.de

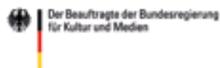
DRUCK

NINO Druck GmbH, Neustadt a. d. W.
www.ninodruck.de

Diese Dokumentation wurde erstellt in
Kooperation mit



und wurde gefördert von



Gefördert vom



im Rahmen des Bundesprogramms

Demokratie **leben!**

GESCHICHTSBLINDE JUSTIZ

Romani Rose, Vorsitzender des Zentralrats
Deutscher Sinti und Roma S. 5

**DISKRIMINIERENDE WAHLKAMPFPRAKTIKEN -
BESTANDSAUFNAHME UND BEWERTUNG**

Arnold Roßberg, Justitiar des Zentralrats
Deutscher Sinti und Roma a.D. S. 15

**STAATSANWALTSCHAFTLICHER STAATS-
BÜRGERUNTERRICHT GESCHEITERT**

Prozess gegen Kurt Holl u.a.,
Rechtsanwalt Eberhard Reinecke S. 63

**POLITISCHE UND JURISTISCHE ENT-
WICKLUNGEN SEIT 2013 - ANALYSE UND
HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN**

Ruhan Karakul, Justitiarin des Zentralrats
Deutscher Sinti und Roma S. 73

**VERBREITUNG RASSISTISCHEN GEDANKENGUTS -
DIE MEINUNGSFREIHEIT HAT GRENZEN**

Dr. Hendrik Cremer, Deutsches Institut
für Menschenrechte S. 89

ANHANG..... S. 109

VORWORT ROMANI ROSE

GESCHICHTSBLINDE JUSTIZ

Sinti und Roma sahen sich seit Anfang 2013 bei den Wahlkämpfen in Bund und Ländern einer Hetzkampagne durch die NPD ausgesetzt, die es in diesem Ausmaß bisher nicht gab. Bundesweit wurden Angehörige unserer Minderheit tausendfach durch Plakate „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ und Flugblätter („Zigeunerflut stoppen“; abgebildet waren zu dem Text noch Waffen wie Pistole und Messer) bedroht, ausgegrenzt und diffamiert. Es handelte sich um eine nachhaltige Aktion gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, gerichtet an eine in Deutschland seit Jahrhunderten beheimatete Minderheit, die im Nationalsozialismus einem staatlich organisierten Völkermord ausgesetzt war.

Die dahinter stehende Strategie ist leicht zu durchschauen: Die NPD versucht, die Ängste der Bevölkerung um die Sicherheit der Renten zu instrumentalisieren, indem sie Hass gegen unsere Minderheit schürt, um daraus politischen Profit zu ziehen. Infolge dieser rassistischen Wahlkampagnen erhielt der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma zahlreiche Anrufe besorgter Sinti- und Roma-Familien aus ganz Deutschland. Sie waren vor allem wegen der NPD-Plakate, die auf den Schulwegen ihrer Kinder gerade in kleineren Orten massiv plakatiert waren, zutiefst betroffen. Bei den älteren Menschen, die den Holocaust überlebten, wurden erneut massive Ängste wach.

Um das Ausmaß der Fassungslosigkeit und Wut zu verstehen, mit der viele Sinti und Roma angesichts der gegen sie gerichteten, für jedermann sichtbaren Hetze reagiert haben, ist ein kurzer geschichtlicher Rückblick notwendig:

Entgegen den von der NS-Propaganda verbreiteten Zerrbildern über „Zigeuner“ waren Sinti und Roma bereits lange vor der „Machtergreifung“ Hitlers als Nachbarn oder Arbeitskollegen in das gesellschaftliche Leben und in die lokalen Zusammenhänge

integriert. Sie waren seit Generationen in diesem Land verwurzelt. Viele hatten im Ersten Weltkrieg in der kaiserlichen Armee gedient und hohe Auszeichnungen erhalten. Obwohl sie damit ihre Loyalität für ihr Vaterland unter Beweis gestellt hatten, wurden Sinti und Roma nach 1933 ebenso wie Juden vom Säugling bis zum Greis unter rassenbiologischen Kriterien erfasst, ausgebürgert, entrechtet, gettoisiert und schließlich in die Todeslager deportiert.

Der Holocaust war ein Verbrechen, das akribisch geplant und ins Werk gesetzt wurde, und zwar unter Beteiligung nahezu des gesamten damaligen Behördenapparats. Der nationalsozialistische Staat sprach den Angehörigen unserer Minderheit kollektiv und endgültig das Existenzrecht ab, nur weil sie als Sinti oder Roma geboren worden waren.

Bereits die berüchtigten Nürnberger Rassegesetze von 1935 fanden auf Sinti und Roma ebenso Anwendung wie auf jüdische Menschen. In einer Anweisung von Reichsinnenminister Frick hieß es dazu:

„ZU DEN ARTFREMDEN RASSEN GEHÖREN [...] IN EUROPA AUSSER DEN JUDEN REGELMÄSSIG NUR DIE ZIGEUNER.“

Damit wurden beide Minderheiten gleichermaßen zu „*Fremdrassen*“ erklärt, die aus der „*arischen Volksgemeinschaft*“ auszuschließen seien. Angehörige unserer Minderheit wurden systematisch aus allen Bereichen des öffentlichen Lebens ausgegrenzt. Ihr Alltag wurde durch eine Vielzahl diskriminierender Sonderbestimmungen immer stärker eingeschränkt, unter anderem waren sie von Berufs- und Schulverboten betroffen. Auch aus der Wehrmacht schloss man Sinti und Roma aus, und zwar aus „*rassepolitischen Gründen*“, wie es im Befehl des Obersten Heereskommandos vom Februar 1941 ausdrücklich hieß. Trotz der Fürsprache vieler Vorgesetzter wurden Angehörige unserer Minderheit, die noch kurz davor an der Front gekämpft

hatten, nach Auschwitz deportiert. Justiz und Verwaltung hatten an diesem Prozess der Entrechtung und schließlich der systematischen Vernichtung maßgeblichen Anteil. In dem 1943 erschienenen Buch *„Rassen- und Erbpflege im deutschen Recht“* listet Dr. Werner Feldscher, der damals Oberregierungsrat im Reichsinnenministerium war, die gegen Sinti und Roma gerichteten Sonderbestimmungen peinlich genau auf. Seine Bilanz lautet:

„ZIGEUNER SIND FREMDBLÜTIGE IM SINNE DER DEUTSCHEN RASSENGESETZGEBUNG. (...) IHRE POLITISCHE, BIOLOGISCHE, KULTURELLE UND BERUFLICHE TRENNUNG VON DEM DEUTSCHEN VOLK IST JETZT DURCH DIE AUSSCHALTUNG FREMDBLÜTIGER EBENSO ERFOLGT WIE FÜR JUDEN.“

Der Organisator des Holocaust, der Reichsführer SS und Chef der deutschen Polizei Heinrich Himmler, hatte bereits in einem Erlass vom 8. Dezember 1938 die *„endgültige Lösung der Zigeunerfrage“* gefordert. Das Ziel nationalsozialistischer Politik sei, so Himmler, die *„Regelung der Zigeunerfrage aus dem Wesen dieser Rasse heraus“*. Gleich nach Kriegsbeginn begann die SS-Führung mit den Deportationsplanungen, im Mai 1940 fuhren erstmals Deportationszüge mit deutschen Sinti- und Roma-Familien ins besetzte Polen. Für die meisten verschleppten Männer, Frauen und Kinder war es eine Fahrt in den Tod.

Schließlich verfügte Himmler im so genannten Auschwitz-Erlass vom 16. Dezember 1942 die familienweise Deportation aller im Reich verbliebenen Sinti und Roma. Ihr Grundbesitz und ihr Vermögen wurden per Gesetz zugunsten des Reiches eingezogen. Über 23.000 Sinti und Roma aus Deutschland und aus weiten Teilen Europas wurden ab Ende Februar 1943 in den Abschnitt B II e des Vernichtungslagers Auschwitz-Birkenau deportiert, von der SS als *„Zigeunerlager“* bezeichnet. Fast neunzig Prozent

der dort inhaftierten Menschen fielen dem Terror und den unmenschlichen Lebensbedingungen zum Opfer oder wurden mit Gas erstickt. Die letzte große Mordaktion an Sinti und Roma in Auschwitz fand bei der so genannten „*Liquidierung des Zigeunerlagers*“ am 2. August 1944 statt. In einer einzigen Nacht wurden die letzten 2.900 Überlebenden – zumeist Frauen, Kinder und alte Menschen – von der SS in die Gaskammern getrieben.

Auschwitz steht symbolhaft für die Verbindung von menschenverachtender Ideologie und Barbarei, von kalter bürokratischer Logik und mörderischer Effizienz. Für uns Sinti und Roma ist und bleibt dieser Name untrennbar verbunden mit einem in der Geschichte der Menschheit beispiellosen Verbrechen.

Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches ist der Holocaust an den Sinti und Roma lange Zeit aus der öffentlichen Wahrnehmung ausgeblendet, ja staatlicherseits sogar gelehnet worden. Politik und Justiz verweigerten den überlebenden Sinti und Roma die Anerkennung als „rassisch“ Verfolgte. Vor Gericht wurden den Rechtfertigungen der vormaligen Täter aus dem SS- und Polizeiapparat mehr Glauben geschenkt als den Aussagen der überlebenden Opfer. Beamte, die direkt vor Ort an den Deportationen der Sinti und Roma beteiligt gewesen waren, nahmen oft wieder leitende Positionen in der Verwaltung der Bundesrepublik ein. Nicht selten kam es vor, dass Überlebende des Holocaust nach ihrer Rückkehr aus den Konzentrationslagern bei der Beantragung von Entschädigungsleistungen denselben Beamten gegenüber saßen, die sie Jahre zuvor hatten deportieren lassen. Auch die Justiz hatte rassistisches Gedankengut nicht überwunden. Selbst der Bundesgerichtshof verwies in einem Grundsatzurteil zur Entschädigung aus dem Jahre 1956 auf den Kommentar eines NS-Juristen und unterstellte eine „*Neigung zur Kriminalität*“ und ihnen [„den Zigeunern“] sei „*wie primitiven Urmenschen ein ungehemmter Okkupationstrieb zu eigen.*“ Diese Rechtsprechung prägte über viele Jahre das gesamte Entschädigungsrecht für die Überlebenden der Sinti und Roma und wurde

zur Niederschlagung von Strafverfahren gegen die Organisatoren des Holocausts herangezogen. 1963 erkannte zwar der BGH in Abänderung des Unrechtsurteils von 1956 den Entschädigungsanspruch an, distanzierte sich aber nicht von der rassistischen Charakterisierung der Minderheit, was erst Jahrzehnte später infolge einer hartnäckigen Bürgerrechtsarbeit erfolgte: Nach knapp 60 Jahren brachte BGH-Präsidentin Bettina Limperg im Rahmen ihres Besuchs des Zentralrats und Dokumentations- und Kulturzentrums Deutscher Sinti und Roma im März 2015 zum Ausdruck, dass man sich für dieses Urteil nur schämen könne. Darüber hinaus arbeitete der Bundesgerichtshof in einem gemeinsam mit dem Zentralrat organisierten Symposium am 17. Februar 2017 das Unrechtsurteil auf.

Die beschriebene personelle Kontinuität und die ungebrochene Deutungsmacht der Täter hat bei vielen Sinti und Roma das Gefühl der Ohnmacht und der Hilflosigkeit gegenüber einem Staat, der Unrecht zu Recht erklärte, noch einmal massiv verstärkt. Nicht wenige sahen sich in der Folge gezwungen, ihre Minderheiten-Identität zu verbergen. Dies war Voraussetzung für den sozialen Aufstieg in einer Gesellschaft, in der Rassismus gegen unsere Minderheit immer noch eine alltägliche Erfahrung war. Denn im Gegensatz zum Antisemitismus, der nach 1945 gesellschaftlich geächtet war, wurde der allgegenwärtige Rassismus gegenüber Sinti und Roma weder von der Politik noch von der Wissenschaft oder kritischen Medien hinterfragt, im Gegenteil. Erst im Rahmen der politischen Selbstorganisation und der Gründung einer Bürgerrechtsbewegung ist es uns nach langjährigem Kampf um rechtliche und gesellschaftliche Anerkennung gelungen, die ideologische Erblast des Dritten Reiches zu überwinden und dem rassistischen Blick der Täter unsere eigene Geschichte gegenüberzustellen.

Inzwischen hat in vielen anderen Bereichen ein Umdenken mit Blick auf den Umgang mit unserer Minderheit und ihre öffentliche Wahrnehmung eingesetzt. Dies bezeugt auch das nationale Denkmal für die im Nationalsozialismus ermordeten Sinti und

Roma, das – in unmittelbarer Nachbarschaft des Deutschen Bundestags gelegen – im Oktober 2012 im Beisein von Bundeskanzlerin Merkel feierlich eingeweiht wurde.

Dass Rassismus und Rechtsextremismus gleichwohl eine unverminderte Gefahr für unsere Gesellschaft und unsere freiheitlich-demokratische Kultur darstellen, hat uns die Mordserie der rechtsextremen Verbrecher aus Zwickau auf entsetzliche Weise vor Augen geführt. Neun Bürger, die von den Rechtsterroristen als „nichtdeutsch“ markiert wurden, und eine Heilbronner Polizistin fielen den eiskalten Mördern zum Opfer. Besonders bedrückend ist, dass Staatsanwaltschaften und Presse zu Beginn der Ermittlungen ohne jede Grundlage öffentlich darüber spekuliert haben, die Täter könnten aus dem sogenannten „Migranten“- oder „Sinti- und Roma-Milieu“ stammen. Dies zeigt, wie schnell Behörden und Journalisten in alte Feindbilder verfallen können. Obwohl Sinti und Roma massiv und rechtsstaatswidrig unter Generalverdacht gestellt worden waren, verweigerte der zuständige Heilbronner Staatsanwalt Meyer-Manoras bei der Anhörung durch den Untersuchungsausschuss des Bundestages ausdrücklich eine Erklärung des Bedauerns. Diese gibt es von Seiten der Polizei und Justiz und den zuständigen Ministerien bis heute nicht.

Die existenzielle Erfahrung, in die totale Rechtlosigkeit gestoßen zu werden, hat sich tief in das kollektive Gedächtnis unserer Minderheit eingegraben, denn praktisch jede Sinti- und Roma-Familie war vom Holocaust betroffen. Dies erklärt die Empörung unserer Menschen angesichts der NSU-Morde und der NPD-Hetze: Sie haben das Gefühl, vom Staat, auf dessen Schutz sie nach über 60 Jahren Demokratie glaubten vertrauen zu können, erneut im Stich gelassen zu werden.

Wir beobachten mit Sorge, dass die NPD bei verschiedenen Wahlkämpfen immer wieder **Flyer, Plakate und Aufkleber mit der menschenverachtenden Parole „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“** verwendet und so die propagandistischen Muster und die Ausgrenzungsmechanismen des NS-Staates reproduziert. Mit dem Slogan „Geld für die Oma statt für Sinti und

Roma“ wird bewusst ein Gegensatz zwischen „deutscher Oma“ und den als „fremd“ stigmatisierten Sinti und Roma konstruiert, die angeblich auf „unsere Kosten“ leben würden. Tatsächlich war meine Großmutter eine patriotisch gesinnte Deutsche, bis die Nationalsozialisten ihr die deutsche Staatsangehörigkeit wegnahmen, um sie schließlich in einen Viehwagon zu pferchen und in die Vernichtung zu deportieren. Ihr Ehemann Anton Rose durfte schon Mitte der Dreißigerjahre aufgrund seiner „Rasse“ seinen Kinobetrieb nicht weiterführen, obwohl ihm die „Reichsvereinigung Deutscher Lichtspielstätten“ bescheinigt hatte, er habe sein Gewerbe völlig ordnungsgemäß geführt. Mein Großvater fiel in Auschwitz dem Völkermord zum Opfer, zwölf weitere Angehörige meiner Familie überlebten die NS-Diktatur nicht.

Nach den vielen erstatteten Strafanzeigen wurden die Behörden jedoch nur in wenigen Ausnahmefällen tätig, ansonsten herrschten Hilflosigkeit und Unsicherheit vor. Nur wenige Bürgermeister waren bereit, aufgrund des volksverhetzenden Charakters dieser Wahlwerbung gegen die Plakatierung einzuschreiten. In Hessen, Hamburg und anderen Bundesländern kam es sogar zu Übergriffen durch Rechtsextremisten gegen Sinti, die sich über die Plakate empört hatten. Ein jugendlicher Angehöriger der Minderheit wurde dabei schwer verletzt. Wäre die Reaktion des Staates die gleiche gewesen, hätte es sich bei den Verleumdungsopfern um jüdische Mitbürger gehandelt?

Es war ein wichtiges gesellschaftliches Signal, dass Bundespräsident a.D. Dr. Joachim Gauck schon zu Beginn der Wahlkämpfe öffentlich und in aller Klarheit dafür eintrat, dem Missbrauch von Ressentiments gegen Sinti und Roma durch Rechtsextremisten und Populisten in Wahlkämpfen entgegenzutreten. Er hat sich damit nicht nur schützend vor die bedrohten Minderheiten gestellt, sondern auch die Grenzen einer im demokratischen Rechtsstaat zulässigen Wahlkampfführung aufgezeigt. Es wäre eine besorgniserregende Blindheit vor der Geschichte, wenn die Justiz den Unterlassungsanträgen der NPD gegen ihn auch nur ansatzweise folgen würde.

Auch wenn ich über die Ablehnung des NPD-Verbots durch das Bundesverfassungsgericht als vertane Chance zur Unterbindung rechtsextremer Propaganda und Hetze wehre, sehe ich diese Entscheidung als Herausforderung für unsere streitbare Demokratie: Ich appelliere an die Regierungen des Bundes und der Länder, alle rechtlichen Möglichkeiten, der NPD die öffentliche Finanzierung zu entziehen, auszuschöpfen. Bürgermeister, die hetzerische NPD-Wahlplakate in ihren Städten abnehmen lassen, dürfen nicht von den Gerichten – wie im Bundestagswahlkampf 2013 geschehen – gezwungen werden, die Plakate der NDP wieder aufzuhängen. Gerade jetzt, wo Menschenverachtung und Hass auch durch die immer stärker werdenden rechtspopulistischen Parteien ein Sprachrohr finden, sind neben dem zivilgesellschaftlichen Engagement alle staatlichen Institutionen gefragt, den demokratischen Rechtsstaat zu verteidigen.

Einigen Verantwortlichen in Justiz und Verwaltung fehlt offenkundig nicht nur jede historische Sensibilität, sondern auch das Bewusstsein, dass die Minderheit der Sinti und Roma durch internationale Abkommen besonders geschützt ist. Dies wird auch im vom Bundesjustizministerium in Auftrag gegebene, von Frau Prof. Dr. Stefanie Schmahl erstellte Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten, auf das in dieser Publikation an anderer Stelle näher eingegangen werden wird, ausgeführt.

Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass auch in manchen Behörden die tief verwurzelten Stereotype über unserer Minderheit noch immer wirkungsmächtig sind. In einer gesellschaftlichen Situation, in der gemäß der repräsentativen Umfrage der Universität Leipzig vom 15. Juni 2016 die Ablehnung von Sinti und Roma deutlich zugenommen hat, kann nicht davon ausgegangen werden, dass Behörden frei von Vorurteilen sind. Angehörigen unserer Minderheit wird der ihnen dem Gesetz nach zustehende Schutz aufgrund von Ignoranz und Vorurteilen vorenthalten – gerade dies weckt bei vielen Sinti und Roma fatale Erinnerungen an die Machtlosigkeit gegenüber den Repressalien der Nationalsozialisten.

Aufgeführt werden in dieser Dokumentation deshalb neben den Bemühungen im Bereich der strafrechtlichen Sanktionierung auch die Bestreben, die Beachtung der Diskriminierungsverbote wie in Art. 3 GG niedergeschrieben oder in den internationalen Abkommen, zu deren Einhaltung sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet hat, enthalten zu erzwingen.

In der vorliegenden Dokumentation wird die rechtliche Auseinandersetzung über die diskriminierende Kampagne der NPD und verwandter Gruppen 2013/14 dargelegt. Darüber hinaus soll das bisherige Versagen der Gerichte kritisch analysiert und bewertet werden, denn es waren mehr als fragwürdige Gerichtsentscheidungen, die die rechtsextremistische Hetze trotz vielfältiger Initiativen von Behörden, Politik und Gesellschaft mit nicht nachvollziehbaren und für die Opfer der Kampagne zynischen Argumentationen rechtfertigten und unsere Minderheit damit in ihrer Gesamtheit schutzlos stellten. Angesichts dieser skandalösen Fehlurteile erhält die bekannte Allegorie der Justitia, wie sie an vielen öffentlichen Gerichtsgebäuden als Figur zu sehen ist, einen neuen, bitteren Sinn: Die verbundenen Augen, eigentlich ein Symbol der Unparteilichkeit, können vor diesem Hintergrund auch als Metapher für eine geschichtsblinde Justiz gelesen werden.

Ich möchte abschließend dennoch die Hoffnung zum Ausdruck bringen, dass dieser Staat seine Verantwortung nicht nur gegenüber der Minderheit, sondern auch gegenüber den Werten, die unserer demokratischen Kultur zugrunde liegen und denen er verpflichtet ist, wahrnimmt und dafür sorgt, dass kein Bürger dieses Landes noch einmal allein aufgrund seiner Abstammung durch eine vom Wahlleiter zur Wahl zugelassene Partei verhetzt und entrechtet wird. Über 70 Jahre nach dem Holocaust darf es für solch eine öffentlich zur Schau gestellte Form der Menschenverachtung keinen Platz mehr geben.

ARNOLD ROSSBERG

DISKRIMINIERENDE WAHLKAMPFPRAKTIKEN - BESTANDSAUFNAHME UND BEWERTUNG

1. RECHTLICHE BEWERTUNG

a) Aufstachelung zum Hass gegen die Minderheit

Der Zentralrat erstattete im Mai 2013 Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft in Duisburg zunächst gegen das Flugblatt mit der Aufschrift „Zigeunerflut stoppen!...“. Zur Begründung wurde unter anderem vorgetragen, das Flugblatt sei geeignet, zu Hass und Gewalt gegenüber den Sinti und Roma aufzustacheln. Im August 2013 wurde der Strafantrag auf das Plakat „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ erweitert. Diese Hetze gefährde in einer bedrohlichen Weise den öffentlichen Frieden. Die Machart appelliere an niedrigste Aggressionen und die gesamte Minderheit werde in propagandistischer Manier pauschal ausgegrenzt. Eine derartige Form der Hetze verlasse jeden sachlichen Rahmen der im Wahlkampf noch zulässigen scharfen Meinungsäußerungen. Vor dem Hintergrund des NS-Völkermordes an den Sinti und Roma spreche eine solche emotionale, öffentliche Aufstachelung den Angehörigen der Minderheit das Existenzrecht als gleichberechtigte Bürger ab.



► N°1



► N°2

Derart rechtsstaatsfeindliche Praktiken dürfen in Deutschland nicht mehr zugelassen werden. Wir können ein solches Wiederaufleben der Geschichte nicht hinnehmen. Die Minderheit der deutschen Sinti und Roma hat wie die Juden nach dem Holocaust einen besonderen Anspruch darauf, dass der heutige Staat Bundesrepublik Deutschland sie vor solch intensiver Hass-Propaganda bewahrt.

Der massiv diskriminierende Charakter der Plakate und des Flyers ergibt sich aus der bewusst pauschalen Abwertung und Ausgrenzung der Minderheit der „Sinti und Roma“ („Zigeuner“). Mit dem gereimten Slogan wird dem Betrachter/der Bevölkerung gegenüber die Minderheit generell als unwürdig zum Empfang von „Geld“-Leistungen dargestellt, gleichgültig welcher Art diese sein mögen und auf welche sachlichen und rechtlichen Gründe sie zurückgehen mögen. Durch diese Pauschalität wird gezielt eine diffuse, unkonkrete aber grundlegende Abwehrhaltung suggeriert, die sich auf alle Bereiche des gesellschaftlichen und politischen Lebens bezieht. Gleichzeitig wird auf dem Plakat ganz gezielt ein Zusammenhang mit irgendwelchen politischen oder sachlichen Forderungen vermieden. Die Kampagne zielt auf eine generelle Degradierung und Ausgrenzung der Minderheit ausschließlich mit dem Kriterium der Abstammung ab. Es geht nicht um beleidigende Begriffe oder Formulierungen, sondern der rassendiskriminierende Charakter ergibt sich aus dem herabsetzenden Ziel und Zweck der Aktion und den negativen Auswirkungen für die generelle Respektierung und Anerkennung der Minderheit als gleichberechtigter Teil der Gesellschaft.

Angesichts der vorsätzlichen Pauschalität des Slogans verbietet sich auch eine nachträglich andere, eingeengte Interpretation – wie sie von den Rechtsextremisten bei Gerichten als Schutzbehauptung gebraucht wurde – mit der Bezugnahme auf die jüngste Zuwanderungsdebatte. Abgesehen davon wäre eine solche Deutung ebenfalls rassistisch diskriminierend, weil

- a.) „Sinti“ keine Zuwanderer sind, sondern die seit über 600 Jahren in Deutschland und im angrenzenden deutschen Sprachraum beheimatete autochthone Minderheit, und
- b.) die im Zusammenhang mit der Zuwanderungsdebatte den Roma pauschal zugeschriebenen Sachverhalte ebenso falsch und diskriminierend sind. Darauf soll in der folgenden Dokumentation auch noch näher eingegangen werden.

Eine Wahlplakat-Formulierung „*Geld für die Oma statt für Juden*“ würde auf öffentlichen Straßen und Plätzen mit wochenlanger Präsenz der diskriminierenden Aussagen zu Recht nicht geduldet. Bei dem „Sinti-und-Roma“-Plakat handelt es sich um eine nachhaltige Beeinträchtigung des Ansehens der Minderheit in der Gesellschaft. Deren Duldung ist vor allem Kindern gegenüber nicht verständlich zu machen, die täglich daran vorbeilaufen mussten. Probleme mit Diskriminierungen in den Schulen sind als eine der Folgen absehbar.

Die Tatsache, dass die Überlebenden des NS-Völkermordes und die Nachkommen der deutschen Sinti- und Roma-Familien in den Todeslagern Auschwitz, Treblinka, Buchenwald, Bergen-Belsen u.a. ihre Angehörigen und auch Großeltern verloren, zeigt, wie besonders perfide die Anspielung auf die „Oma“ in dem NPD-Slogan ist.

b) Einschaltung des Bundesjustizministeriums

Nach den bundesweiten Plakatierungen mit der Aufschrift: „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ Ende August 2013 wandte sich der Zentralrat an die damalige Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger mit der Bitte, dass die Bundesregierung unverzüglich Schritte zum Verbot derart diskriminierender Wahlwerbung unternimmt. Der Zentralrat forderte eine rechtliche Klarstellung, wenn nötig durch gesetzliche Regelungen im Bund und in den Ländern, dass künftig Wahlwerbe-Mittel wie Plakate,

Flugblätter u.a., die sich gezielt gegen Minderheiten richten und sie pauschal aufgrund der Abstammung diskriminieren, auf Kosten der Betreiber aus dem Verkehr gezogen werden müssen. Dabei betonten wir, dass in Anbetracht des hohen Gutes der Meinungsfreiheit gerade in Wahlkämpfen deutliche Maßnahmen vorgesehen werden müssen, wenn – wie hier – die Grenzen demokratischer und sachlicher Auseinandersetzungen überschritten werden. Es könne nach dem Holocaust nicht mehr zugelassen werden, dass Angehörige einer Minderheit – wie schon vor 1945 geschehen – aufgrund ihrer biologischen Herkunft gesellschaftlich ausgegrenzt werden.

In einem ersten Gespräch mit der damaligen Staatssekretärin im Bundesjustizministerium Dr. Birgit Grundmann am 17. September 2013 wurde u.a. vereinbart, nach der Bundestagswahl eine Bestandsaufnahme vorzunehmen und ein weiteres Gespräch auf Ministerienebene über mögliche und notwendige Schritte zur Verhinderung künftiger Wiederholungen zu führen.

2. ENGAGEMENT FÜR DIE MINDERHEIT DURCH POLITIK UND GESELLSCHAFT

a) Oberbürgermeister Bad Hersfeld und andere Städte

In verschiedenen Städten Hessens, Nordrhein-Westfalens und anderer Bundesländer haben Bürgermeister sich für die Minderheit engagiert und aus eigener Initiative die Plakate abhängen lassen. Sie erstatteten in einigen Fällen auch Strafanzeigen wegen Volksverhetzung und Beleidigung. Im Anhang haben wir dazu einige Pressemeldungen wiedergegeben.

Nachdem es zu gewalttätigen Übergriffen gegen einen jugendlichen Sinto in Bad Hersfeld gekommen war, ließ Bürgermeister Thomas Fehling ebenfalls die Plakate, die er als rechtswidrige Hetze ansah, entfernen. Als das Verwaltungsgericht Kassel ihn anschließend zwang, die Plakate wieder aufhängen zu lassen, bat ihn der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma dringend gegen die

Entscheidung vom 9. September 2013 Rechtsmittel einzulegen. Auf den Beschluss wird im Folgenden noch näher eingegangen. In dem Schreiben des Zentralrats an Bürgermeister Fehling heißt es u.a.:

„Die F.A.Z. berichtete heute von dem katastrophalen Beschluss des VG Kassel wegen der NPD-Hetzplakate. Ihnen, Herr Bürgermeister, gebührt größter Dank für Ihr vorbildhaftes Vorgehen. Ich möchte Sie bitten, unter allen Umständen Rechtsmittel gegen die Entscheidung des VG Kassel einzulegen, weil sie absolut unverantwortlich ist. Das Wiederaufhängen dieser Plakate mit der rassistischen Ausgrenzung einer ganzen Minderheit wäre auch eine Provokation mit unabsehbaren Folgen für die Betroffenen.“

Der Zentralrat wandte sich gleichzeitig am 10. September 2013 erneut an das Bundesjustizministerium, nachdem bekannt geworden war, dass die juristische Abteilung der Stadtverwaltung Bad Hersfeld von Rechtsmitteln abgeraten hatte. Der Zentralrat bat die Ministerin, *„jetzt unbedingt einen Weg zu finden, hier einzugreifen.“* Der Staat könne nicht nach dem NSU-Skandal ein weiteres Mal versagen und wieder tatenlos zusehen, wenn sich die rechtsextremistischen Praktiken gegen die Opfer des Holocaust wiederholen.

Die Ministerin sandte daraufhin noch am selben Tag das im Anhang dokumentierte Schreiben an den Zentralrat, in dem sie zum Ausdruck brachte, dass sie

„volles Verständnis dafür habe, dass sich Sinti und Roma von den Plakaten der NPD, die an Geschmacklosigkeit und Zynismus kaum zu überbieten sind, nicht nur beleidigt fühlen, sondern auch Angst haben.“ Der Bad Hersfelder Bürgermeister habe wie viele andere Bürgermeister auch entschlossen gehandelt, als er die Plakate entfernen ließ. *„Ich hätte volles Verständnis dafür, wenn die Stadt Bad Hersfeld in diesem Fall den Rechtsweg ausschöpfen und Beschwerde einlegen würde“*, schrieb die Bundesjustizministerin.

b) Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen

Die Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen, Frau Dietlind Grabe-Bolz, teilte dem Zentralrat am 13. September 2013 mit:

„Wie Sie sicherlich mitbekommen haben, habe ich Anfang dieser Woche die menschenverachtenden Plakate der NPD abhängen lassen. Leider hat uns gestern das Verwaltungsgericht Gießen aufgegeben, diese unverzüglich wieder aufzuhängen. Grund ist hierfür insbesondere, dass aus Sicht des Gerichts der Straftatbestand der Volksverhetzung nicht erfüllt sei. Ich teile diese Einschätzung nicht und habe deshalb gestern Strafanzeige gegen den Landesvorsitzenden der NPD gestellt.

Parallel dazu hat sich in Gießen auf meine Initiative ein überparteiliches Bündnis gebildet, das kurzfristig eine gemeinsame Plakataktion realisiert hat. Wir haben damit dem NPD-Plakat eine Antwort entgegengesetzt: ‚Meine Oma mag auch Sinti und Roma‘ ist nun auf 15 Plakaten im Stadtgebiet zu lesen.“

c) Jüdische Landesgemeinde Thüringen

Der Vorstandsvorsitzende der Jüdischen Landesgemeinde in Thüringen, Prof. Dr. ing. habil. Reinhard Schramm, erhob am 11. September 2013 eine formale Beschwerde gegen einen entsprechenden Wahlspot der NPD im Mitteldeutschen Rundfunk.

Er schrieb zu der Frage, wie das Wahlplakat zu bewerten sei:

„In der gegenwärtigen Wahlkampfzeit verbreitet die NPD überall sichtbar auch in Thüringen Volksverhetzung mit Texten wie ‚Geld für die Oma statt für Sinti und Roma‘. Es wird nicht nur die Unzufriedenheit von älteren Menschen auf eine leidgeprüfte Minderheit als Sündenbock gelenkt. Es wird versucht, eine gegenwärtige EU-weite Pogromstimmung, die bereits zu zahlreichen Morden an Roma geführt hat, auf Deutschland zu übertragen. Sind Hundertausende ermordete Sinti und Roma während des Nationalsozialismus nicht genug, dass Deutschland heute engagiert Solidarität mit den Sinti und Roma üben muss.“

d) Internationales Sachsenhausen-Komitee

Der Vorstand des „Internationalen Sachsenhausen-Komitees“, der Organisation der ehemaligen Häftlinge des NS-Konzentrationslagers Sachsenhausen aus 18 Staaten Europas und aus Israel, mit Sitz in Luxemburg, schrieb dem Zentralrat Deutscher Sinti und Roma am 13. September 2013:

„Das Internationale Sachsenhausen Komitee unterstützt den Zentralrat Deutscher Sinti und Roma bei der Forderung nach einem Verbot diskriminierender Wahlwerbung der NPD. Mit Entsetzen hat das Internationale Sachsenhausen Komitee selbst im Ausland über die diskriminierenden Wahlplakate, mit denen die NPD in Deutschland Werbung im Bundestagswahlkampf betreibt, erfahren.“

Vor allem die diffamierenden, gegen Sinti und Roma gerichteten Plakate mit dem hetzerischen Slogan „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ überschreiten eindeutig die Grenzen demokratischer und sachlicher Auseinandersetzung. Es ist unfassbar, dass in Deutschland, wo vor 70 Jahren eine Bevölkerungsgruppe wegen ihrer Abstammung diskriminiert wurde, in KZ's gesteckt wurde, wo ca. 500.000 Menschen umgekommen sind, heute wieder eine deutsche Partei, die NPD mit Plakaten gegen Sinti und Roma hetzt. Wie kann der deutsche Staat, 60 Jahre nach dem Holocaust wieder zulassen, dass Angehörige einer Minderheit aufgrund ihrer bloßen Abstammung erneut gesellschaftlich ausgegrenzt werden.

„Eine solche Wahlpropaganda der NPD löst selbst bei Überlebenden im Ausland Ängste aus und mit Schrecken stellen wir uns die Frage, ob denn die Welt nichts aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt hat. Das Internationale Sachsenhausen Komitee schließt sich daher der Forderung des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma an die Adresse der Bundesregierung an, gesetzliche Schritte zum Verbot diskriminierender Wahlwerbung zu ergreifen.“

e) Gespräch mit Justizstaatssekretärin Dr. Grundmann anlässlich der Plakatierung in der Nähe des KZs Mittelbau-Dora

Am 15. September 2013 wurde bekannt, dass die NPD auf der Zufahrtsstraße zu der Gedenkstätte des ehemaligen NS-Konzentrationslagers Mittelbau-Dora ebenfalls eine Vielzahl von Plakaten mit „Geld für die Oma...“- Aufschrift angebracht hatte.

Der Zentralrat thematisierte diesen ungeheuerlichen Vorgang in dem persönlichen Gespräch am 17. September 2013 mit der damaligen Bundesjustizstaatssekretärin Dr. Birgit Grundmann und bat darum, dass das BMJ sich mit dem thüringischen Justiz- und Innenministerium in Verbindung setzen solle, um für eine umgehende Beseitigung der Plakate Sorge zu tragen. Die Behörden in Nordhausen, zu dem die Gedenkstätte gehört, waren nach einem Pressebericht unsicher, ob sie nach andernorts ergangenen Verwaltungsgerichtsentscheidungen die Plakate entfernen dürfen. Staatssekretärin Dr. Grundmann leitete unverzüglich Schritte ein und schrieb dem Zentralrat am 19. September 2013:

„Ich komme zurück auf unser Gespräch vom 17. September 2013 zu den aktuellen Wahlplakaten der NPD, die in zynischer und geschmackloser Weise versuchen, Ressentiments gegen die in Deutschland lebenden Sinti und Roma zu schüren. Sie berichteten, dass die NPD diese Plakate auch in unmittelbarer räumlicher Nähe zur KZ-Gedenkstätte Mittelbau-Dora in Thüringen aufgehängt hatte. Ihre besondere Empörung hierüber teile ich uneingeschränkt.

Mein thüringischer Amtskollege, mit dem ich sogleich Kontakt aufgenommen hatte, hat sich daraufhin dankenswerterweise unverzüglich an seinen Kollegen im dortigen Innenministerium gewandt. Sein Schreiben füge ich zu Ihrer Information bei.

Mir wurde berichtet, dass die Stadtverwaltung Nordhausen bereits gestern alle NPD-Wahlplakate an der Straße zur KZ-Gedenkstätte, in denen Bezug auf Sinti und Roma genommen wird, hat entfernen lassen.“

Der Staatssekretär im thüringischen Justizministerium hatte seinem Amtskollegen im Thüringer Innenministerium in dem erwähnten Schreiben am Vortag mitgeteilt:

„Der Leitende Oberstaatsanwalt in Mühlhausen hat mich darüber informiert, dass seit einigen Tagen entlang der Straße der Opfer des Faschismus in Nordhausen, also an der Zufahrtsstraße zur KZ-Gedenkstätte Mittelbau-Dora, Wahlplakate der NPD hängen, die die Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ tragen. Aus diesem Grund erstattete der Leiter der Gedenkstätte Mittelbau-Dora, Herr Dr. Jens-Christian Wagner, am 06.09.2013 Strafanzeige gegen die verantwortlich handelnden Personen der NPD. Die Staatsanwaltschaft Mühlhausen leitete daraufhin ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Störung der Totenruhe im Sinne des § 168 Abs. 2 StGB gegen die Verantwortlichen des Landesvorstandes der NPD ein. Nach § 168 Abs. 2 StGB macht sich strafbar, wer an einer öffentlichen Totengedenkstätte beschimpfenden Unfug verübt, d.h. nach der einschlägigen Kommentierung eine grob ungehörige, rohe Gesinnung zeigende Handlung vornimmt, die sich nicht gegen den Ort selbst zu richten braucht, in der aber die Missachtung gegenüber seinem herausgehobenen Charakter zum Ausdruck kommt. Nach dieser Definition kommt nach Auffassung der Staatsanwaltschaft Mühlhausen, die ich teile, hier eine Strafbarkeit der Verantwortlichen nach § 168 Abs. 2 StGB in Betracht.

Darüber hinaus kommt nach meiner Auffassung auch eine Strafbarkeit wegen der Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener gemäß § 189 StGB sowie wegen Volksverhetzung gemäß § 130 Abs. 1 StGB (vgl. hierzu den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.03.2004 – Az. 1 BvE 6/04) in Betracht.

Ich denke, wir sind uns einig, dass die besagten Plakate allein bereits eine unerträgliche Pietätlosigkeit darstellen. In unmittelbarer Umgebung der KZ-Gedenkstätte Mittelbau-Dora geht von den Plakaten jedoch eine nicht hinnehmbare Verhöhnung der Opfer

der sog. „Zigeuner-Verfolgung“ im KZ Mittelbau-Dora aus. Aus diesem Grund halte ich – neben den möglicherweise strafrechtlichen Konsequenzen für die Verantwortlichen – ordnungsbehördliche Maßnahmen, erforderlichenfalls im Wege der Kommunaufsicht, zum unverzüglichen Entfernen der Plakate aus der Umgebung der Gedenkstätte Mittelbau-Dora für dringend geboten. Das Erfüllen der vorgenannten Straftatbestände dürfe einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von § 5 ThürOBG darstellen.“

f) Verbände und Parteien in Schleswig-Holstein

Der Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Schleswig-Holstein, übersandte dem Zentralrat am 11. September 2013 eine Zusammenstellung von Solidaritätsbekundungen von Organisationen und Persönlichkeiten des gesellschaftlichen und politischen Lebens in Schleswig-Holstein. Sie kritisierten die Plakate und Flyer als rassistisch und volksverhetzend und forderten Schritte der Justiz.

Im Einzelnen waren das:

- Günter und Ute Grass, für den Vorstand Stiftung zugunsten des Romavolks
- Henning Möbius, Vorsitzender Runder Tisch für Toleranz und Demokratie Neumünster
- Wolfgang Seibert, Vorsitzender der Jüdischen Gemeinde Pinneberg
- Margret Steffens
- Renate Schnack, DialogForumNord
- Cindy Baginski, Bündnis gegen Rechts Neumünster
- Klaus Schlie, Landtagspräsident Schleswig-Holstein
- Partei Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Schleswig-Holstein
- Dr. Ralf Stegner und Birte Pauls, SPD-Landtags-Fraktion S.-H.
- Lars Harms, Vorsitzender der Partei SSW
- Astrid Damerow, CDU-Fraktion S.-H.

Gleichzeitig startete ein überparteiliches Bündnis unter Beteiligung des Landesverbandes Deutscher Sinti und Roma Schleswig-Holstein eine Plakataktion mit dem Titel „Gegen Rassismus und Ausgrenzung“ im dortigen Bundesland.

g) Ausländerbeiräte

Zahlreiche Ausländerbeiräte stellten Strafanzeigen gegen die Wahlplakate in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und anderen Bundesländern.

h) Gewerkschaften

Mehrere Gewerkschaften sprachen sich gegen die diskriminierende Wahlwerbung aus und verurteilten das Vorgehen der NPD.

3. VERSAGEN DER JUSTIZ IM VERGANGENEN WAHLKAMPF

a) Kein Schutz durch Gerichte und Staatsanwaltschaften

Nachdem einige Städte die Plakate abhängen ließen, rechtfertigten auf Antrag der NPD Verwaltungsgerichte in einer Reihe von Entscheidungen die hetzerischen Plakate. Die Gerichte zwangen die Bürgermeister und Stadtverwaltungen, sie wieder aufzuhängen und übernahmen dabei Begründungen der NPD, die völlig inakzeptabel sind und die Erfahrung aus der Geschichte ignorieren. Die Bewertungen der Verwaltungsgerichte, der Staatsanwaltschaften und der Generalstaatsanwaltschaften gehen nicht nur offensichtlich am Aussagegehalt der Plakate und Pamphlete vorbei, sie setzen sich auch in keiner Weise mit den historischen Hintergründen und den gravierenden Auswirkungen der Plakate für die betroffene Minderheit auseinander.

Die Ausnahme bildet lediglich das Verwaltungsgericht Wiesbaden, das den Antrag der NPD auf Wiederanbringen der Plakate zurückwies und ihr formale Mängel in dem Genehmigungsverfahren vorhielt (Nichtbeibringen der Haftpflichtversicherung, wie sie die Satzung über die Sondernutzung vorschreibt.).

b) Beschluss des Verwaltungsgerichts Kassel

aa.) Inhalt

Das Verwaltungsgericht Kassel erließ am 9. September 2013 (Az.: 4 L 1117/13 KS) den ersten negativen Beschluss, auf den sich Gerichte, Staatsanwaltschaften und Behörden heute noch berufen. Der Beschluss ist im Anhang dokumentiert.

Die Entscheidung lautet im Tenor:

„Der Antrag der Antragstellerin, die Antragsgegnerin einstweilen zu verpflichten, die von ihr abgehängten Wahlplakate der Antragstellerin mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ im Gebiet der Stadt A-Stadt unverzüglich wieder an ihren ursprünglichen Standorten aufzuhängen, ist begründet, weil die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch und einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht hat.“

In der Begründung des Beschlusses wird zunächst zu den Rechtsgrundlagen ausgeführt:

„Der Anordnungsanspruch ergibt sich aus dem öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch. Das Abhängen der genannten Wahlplakate war rechtswidrig. Dabei kann dahinstehen, ob sich das Abhängen der Wahlplakate rechtlich als eine unmittelbare Ausführung (§ 8 HSOG) oder ein Sofortvollzug (§ 47 Abs. 2 HSOG) darstellt. Denn in jedem Fall fehlt es an den Voraussetzungen einer (fiktiven) Grundverfügung. Nach § 11 HSOG können die zuständigen Behörden die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zählt u.a. die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung. Die genannten Wahlplakate verletzen die Rechtsordnung nicht. [...]

Bei der Auslegung und Anwendung von § 130 StGB sind insbesondere die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG abzuleitenden verfassungsrechtlichen Anforderungen zu beachten, damit die

„wertsetzende Bedeutung des Kommunikationsgrundrechts auf der Normanwendungsebene“ zur Geltung kommt. Bei der Normauslegung erfordert Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG eine im Rahmen der Tatbestandmerkmale der betreffenden Gesetze vorzunehmende Abwägung zwischen der Bedeutung einerseits der Meinungsfreiheit und andererseits des Rechtsguts, in dessen Interesse sie eingeschränkt worden ist. Damit verbietet sich eine Interpretation der tatbestandlichen Voraussetzungen einer Strafvorschrift, welche die Erfordernisse des zu schützenden Rechtsguts überschreitet. Auch auf der „Deutungsebene“ haben die Gerichte verfassungsrechtliche Anforderungen zu beachten. Voraussetzung der Subsumtion einer Äußerung oder eines Verhaltens unter die Tatbestandsmerkmale des § 130 StGB ist, dass die Gerichte den Sinn der umstrittenen Äußerung zutreffend erfassen. Dabei haben sie nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgehend vom Wortlaut auch den Kontext und die sonstigen Begleitumstände der Äußerung zu beachten. Ist eine Äußerung mehrdeutig, so haben die Gerichte, wollen sie die zu einer Verurteilung führende Deutung ihrer rechtlichen Würdigung zugrunde legen, andere Auslegungsvarianten mit schlüssigen Gründen auszuschneiden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.09.2000 – 1 BvR 1056/95 –, juris Rn. 35 f. m. w. N.). Gründe dieser Art können sich zum Beispiel aus den Umständen ergeben, unter denen die Äußerung gefallen ist. Auch frühere eigene Kundgebungen einer politischen Partei kommen in Betracht, wenn zu ihnen ein eindeutiger Bezug hergestellt wird (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 24.09.2009 – 2 BvR 2179/09 –, juris Rn. 8 m. w. N.)“.

Auf der Grundlage dieser Erwägungen kommt das Gericht sodann zu folgenden Schlussfolgerungen:

„Gemessen an diesen Maßstäben kann nicht mit der erforderlichen Sicherheit festgestellt werden, dass die Antragstellerin mit den von ihr im öffentlichen Straßenraum verbreiteten Plakate den Tatbestand der Volksverhetzung erfüllt, denn es sind Auslegungen des Plakatinhalts denkbar, die nicht strafbar sind. Dazu im Einzelnen:

Die Plakate mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“, auf denen außer dem Logo der Antragstellerin im Hintergrund das Konterfei einer älteren Frau zu sehen ist, könnten allenfalls eine Aufforderung zu Willkürmaßnahmen darstellen. Willkürmaßnahmen sind rechtswidrige, diskriminierende, auf Schädigung oder Benachteiligung abzielende Maßnahmen (Fischer, StGB, 58. Aufl. 2011, § 130 Rdnr. 10).“

und trifft schließlich die folgenden Kernaussagen seines Beschlusses:

„Es ist denkbar, die Aussage des Plakats dahingehend auszulegen, dass den Sinti und Roma unter Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 GG) und damit diskriminierend, rechtswidrig und willkürlich die ihnen zustehenden sozialen Leistungen genommen werden und das so ersparte Geld der älteren Generation zukommen soll. Genauso ist es denkbar, die Aussage des Plakats dahingehend auszulegen, dass weitere staatliche Mittel eher der älteren Generation als der Bevölkerungsgruppe der Sinti und Roma zukommen sollen; diese Forderung würde keine Volksverhetzung darstellen. Das Gericht sieht sich außer Stande, diese zweite Auslegungsvariante mit schlüssigen Gründen auszuschneiden.“

bb.) Beurteilung

Diese Begründung ist unter mehreren Aspekten nicht nachvollziehbar und sachlich falsch:

Volksverhetzung liegt sicher vor, wenn „den Sinti und Roma“ *„willkürlich ihnen zustehende Sozialleistungen genommen würden“*. Die Aussage, dass *„weitere staatliche Mittel eher der älteren Generation als der Bevölkerungsgruppe der Sinti und Roma zukommen sollen“*, ist aber nicht weniger rassistisch, volksverhetzend und verfassungswidrig. Diese Aussage bedeutet, dass man nicht aus sachlichen oder politischen Gründen staatliche Mittel verausgaben soll, sondern sie aufgrund der Abstammung und bloßen Zugehörigkeit zu der Minderheit verweigern soll. Auch die deutschen

Sinti und Roma sind gleichberechtigte Bürger dieses Staates und sie haben genauso eine ältere Generation. Der rechtswidrige Charakter kann nicht durch eine andere rechtswidrige Interpretation gerechtfertigt werden.

Das Gericht verkennt die Anforderungen an die mögliche „Auslegung“ einer Äußerung, die der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zugrunde liegen. Verschiedene Auslegungen können nur insoweit zulässig sein, wie sie von dem tatsächlichen Inhalt und dem Sinn der Aussage mitumfasst sind. Nur das meint das Bundesverfassungsgericht in der zitierten Entscheidung aus dem Jahr 2000 mit *„den Sinn der umstrittenen Äußerung zutreffend erfassen“*, wonach Umdeutungen nicht zulässig sind.

Die Plakataufschrift („Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“) ist eine vorsätzliche Pauschalaussage, die nicht in irgendeiner Form auf bestimmte Leistungen, Personenkreise, öffentliche oder private Bereiche etc. eingegrenzt ist. Sie richtet sich gegen die gesamte Minderheit, ob es die seit jeher hier beheimateten deutschen Sinti und Roma sind, ob es zugewanderte Roma aus Südost-Europa sind, ob es junge oder alte Menschen sind. Deshalb wäre es keine Interpretation, sondern eine unzulässige Umdeutung der gezielt pauschalen Aussage, wenn sie nachträglich auf „Sozialleistungen“ oder „weitere Leistungen“ eingeschränkt würde. Gerade die bewusste oder vorsätzlich in Kauf genommene Pauschalität und das Abstellen auf die bloße Abstammung begründen objektiv den Charakter der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit. Sonst könnte letztlich jede rassistische Hetze gegen gesamte Bevölkerungsgruppen mit der Ausrede gerechtfertigt werden, es seien ja beispielsweise nur einzelne „Asylmissbraucher“ oder „Kriminelle“ gemeint gewesen. Eine solche Umdeutung ist keine zulässige Interpretation im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Das Verwaltungsgericht Kassel (4 L1117/13.Ks) fährt in seiner Begründung fort:

„Dies gilt auch im Hinblick auf den von der Antragsgegnerin hergestellten Zusammenhang zu einer Kampagne der Antragstellerin mit dem Slogan „Zigeunerflut stoppen! Kriminalität bekämpfen!“. Die Antragstellerin hat unter Vorlage einer eidesstattlichen Versicherung ihres stellvertretenden Parteivorsitzenden glaubhaft gemacht, dass im laufenden Wahlkampf für die Bundestagswahl am 22.09.2013 kein Plakat mit der Aufschrift „Zigeunerflut stoppen! Kriminalität bekämpfen!“ Verwendung findet.

Lediglich in Nordrhein-Westfalen habe es ein vom dortigen Landesverband vertriebenes, postkartengroßes Flugblatt mit dieser Aufschrift gegeben; die Verteilung dieses Flugblattes sei nach Intervention ihres Bundesvorstands lange vor Beginn des Bundestagswahlkampfes eingestellt worden. Damit ist ein Zusammenhang der in der Stadt A-Stadt abgehängten Plakate mit der beendeten Kampagne in einem anderen Bundesland nicht gegeben.

Auch wenn die abgehängten Plakate in einer geschmacklosen Weise an dumpfe Ressentiments anknüpfen und verschiedene Bevölkerungsgruppen gegeneinander ausspielen, liegt darin noch keine Strafbarkeit. In einer demokratischen Gesellschaft müssen auch abwegige Meinungen ertragen werden, solange sie nicht strafrechtlichen Charakter aufweisen. Es bleibt den solche Plakate wahrnehmenden Menschen überlassen, unter Betätigung gesunden Menschenverstandes die richtigen Schlussfolgerungen zu treffen (ebenso VB B-Stadt, Beschluss vom 07.09.2011 – 1 L 203.11 –).

Es ist erschreckend, wie das Gericht die Verharmlosung und Rechtfertigung der NPD übernimmt. Das Flugblatt „Zigeunerflut stoppen! Kriminalität bekämpfen“ ist nicht weniger diskriminierend als die Plakate und wurde über Monate hinweg im Internet veröffentlicht, wo es sich naturgemäß immer noch findet. Der Flyer lässt einen Schluss auf die Denkweise der NPD zu.

Es ist sachlich falsch, wenn das Gericht hinsichtlich der Plakate „Geld für die Oma...“ argumentiert, es liege keine Strafbarkeit

vor, wenn „*in geschmackloser Weise (...) verschiedene Bevölkerungsgruppen gegeneinander ausgespielt*“ werden. Darum geht es nun wirklich nicht. „Oma“ und „Sinti und Roma“ sind ganz sicher nicht „*verschiedene Bevölkerungsgruppen*“. „Omas“ gibt es auch in den Sinti-Familien (allerdings mit dem Unterschied, dass viele ihrer Großeltern in Auschwitz und anderen Vernichtungslagern im Namen Deutschlands ermordet wurden).

Ähnlich abwegig ist die Forderung des Verwaltungsgerichts, dass die Menschen, die die Plakate wahrnehmen, „*ihren gesunden Menschenverstand betätigen*“ und die „*richtigen Schlussfolgerungen treffen*“ sollen. Wenn das bedeuten soll, dass den Sinti- und Roma-Angehörigen, den Bürgermeistern, Politikern, Parteien und Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich über diese Plakate zu Recht empören und betroffen sind, dieser gesunde Menschenverstand abgesprochen würde, müsste man an der Urteilsfähigkeit der Richter Zweifel haben.

c) Bescheid Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main

Am 6. September 2013 schrieb das Hessische Ministerium des Innern und für Sport dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Hessen:

„Vielen Dank für Ihre E-Mail vom 28.08.2013, in welcher Sie auf die in Bad Hersfeld aufgestellten NPD-Plakate mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ hinweisen.

Das Aufstellen der NPD-Wahlplakate wurde am Mittwoch, dem 21.08.2013, durch die Kommunalaufsichtsbehörde der Stadt Bad Hersfeld wegen Verdachts der Volksverhetzung gegen die NPD-Verantwortlichen bei der Polizei angezeigt. Durch Polizeikräfte konnte festgestellt werden, dass im Stadtgebiet von Bad Hersfeld mehrere derartige NPD-Plakate aufgehängt wurden.

Mit dem Ziel der schnellstmöglichen Unterbindung sowie der Verhinderung einer möglichen Ausweitung auf weitere Bereiche

Hessens, wurde der Sachverhalt am 21.08.2013 der zuständigen Staatsanwaltschaft Fulda vorgelegt. Diese stufte das Wahlplakat als strafrechtlich nicht relevant ein. Diese Bewertung wurde seitens der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main am 22.08.2013 bestätigt. Mit gleichem Ergebnis wurden der Flyer „Zigeunerflut stoppen! – Kriminalität bekämpfen!“ (...) durch die Generalstaatsanwaltschaft in Frankfurt am Main eingestuft.

Die Inhalte der angeführten NPD-Wahlplakate sind demnach von dem Grundsatz der Meinungsfreiheit nach Art. 5 GG gedeckt. Ich nehme Ihr Anliegen sehr ernst, bin jedoch bei allen Überlegungen an die oben angeführten Entscheidungen der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main gebunden.“

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma wandte sich noch am selben Tag mit einem persönlichen Schreiben des Vorsitzenden an den Generalstaatsanwalt in Frankfurt und protestierte gegen diese verbreitete Auskunft. Der Zentralrat bat um Aufklärung, wie es zu dieser Erklärung an die Innenbehörden in Hessen kommen konnte, obwohl hier keine Zuständigkeit gegeben war.

Der Generalstaatsanwalt in Frankfurt a.M. antwortete am 11. September 2013 mit einem ablehnenden Bescheid, in dem unter anderem ausgeführt wird:

„Die von Ihnen namentlich erwähnten NPD-Plakate sind, wie Sie zutreffend erwähnen, hier einer eingehenden strafrechtlichen Würdigung unterzogen worden.

Sie mögen – insoweit gebe ich Ihnen völlig Recht – an Geschmacklosigkeit und Zynismus nicht zu überbieten sein. Allerdings erfüllen die Plakate nach einer umfassenden Auswertung der zu dieser Problematik erfolgten Rechtsprechung keinen Straftatbestand; insbesondere liegen nicht alle Voraussetzungen für die Annahme einer Volksverhetzung gemäß § 130 StGB vor.

Um eine uferlose Ausdehnung dieses Tatbestands zu vermeiden, hat die höchstrichterliche Rechtsprechung, insbesondere das Bundesverfassungsgericht, stets eine restriktive Auslegung dieser Strafbestimmung für erforderlich gehalten.

Denn ungeachtet ihres möglichen ehrverletzenden Gehalts stellen die textlichen und bildlichen Aussagen der NPD-Plakate ein vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz erfasstes Werturteil dar. Diese Verfassungsnorm gibt jedem das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Jedermann hat insbesondere in der öffentlichen Auseinandersetzung, zumal im politischen Meinungskampf, gerade in Wahlkampfzeiten, das Recht, auch in überspitzter und polemischer Form Kritik zu äußern. Dass eine Aussage scharf und übersteigert formuliert ist, entzieht sie – angesichts der Reizüberflutung – nicht schon dem Schutzbereich des Grundgesetzes aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz.“

An Unverschämtheit grenzt es, der betroffenen Minderheit, die Opfer des Holocaust war, in einem Fall, den es in einem solchen Ausmaß und solcher Nachhaltigkeit bisher nicht gab, vorzuhalten, es müsse eine „uferlose Ausdehnung“ des Volksverhetzungsparagraphen vermieden werden.

Außerdem geht es grundlegend am Sachverhalt vorbei, wenn die Ablehnung jeglicher strafrechtlicher Relevanz damit begründet wird, dass „überspitzte und polemische“ Kritik und „scharfe und übersteigerte Formulierungen“ im Wahlkampf grundgesetzlich zulässig seien. Gegenstand der Plakataufschrift sind nicht „überspitzte Kritik, Formulierungen und Begrifflichkeiten“. Diese werden hier von der NPD, die sonst immer herabsetzend von „Zigeunern“ spricht, offensichtlich bewusst vermieden, um zynisch den gereimten Slogan zu benutzen. Gerade darin liegt die gezielt formulierte, gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, die die gesamte Minderheit als gesellschaftlich minderwertig ausgrenzt. Es ist erschreckend, wie mit einer offenkundig unlogischen

Beurteilung die diskriminierende Hetze flächendeckend gerechtfertigt wurde und die Staatsanwaltschaften die Minderheit schutzlos stellten.

d) Verwaltungsgericht Gießen und Hessischer Verwaltungsgerichtshof

Nachdem die Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen, Frau Dietlind Grabe-Bolz, die Plakate hatte abhängen lassen, verfügte auch das Verwaltungsgericht in Gießen auf Antrag der NPD, dass sie diese wieder aufhängen musste. Anschließend verbot – auf eine Beschwerde der NPD hin – der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) in Kassel am 18. September 2013 der Oberbürgermeisterin noch, sich öffentlich zu dem diskriminierenden Vorgang und zu dem Verhalten der NPD zu äußern. Es handelt sich nicht nur im Ergebnis um weltfremde Entscheidungen, die sich vollständig auf die Seite der rechtsextremistischen Partei stellen und den Schutz der Minderheit vollständig ignorieren.

Im Tenor des Beschlusses des VGH (Az.: 8 L 1914/13.GI) heißt es:

„Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, zu Lasten der Antragstellerin in den laufenden Bundestags- und Landtagswahlkampf einzugreifen, insbesondere öffentlich ein Verbot der Antragstellerin zu fordern, und wörtlich oder sinngemäß zu behaupten, zu verbreiten oder verbreiten lassen, die aktuelle Plakataktion der Antragstellerin in der Stadt Gießen zeige, dass die Antragstellerin „sich nicht an unsere Gesetze hält und an einem fairen demokratischen Wettbewerb kein Interesse hat.“

Die Oberbürgermeisterin hatte in einer Presseinformation vom 10. September 2013 erklärt, die Stadt bereite aktuell auch eine Strafanzeige wegen Volksverhetzung gegen den Landesvorsitzenden der NPD vor. Gleichzeitig bedauere sie das immer währende juristische Tauziehen um die NPD und ihre Propaganda. Sie hoffe inständig, dass endlich ein Verbotsverfahren gegen die

NPD eingeleitet werde. Die Plakataktion der NPD sei für sie ein weiteres Beispiel dafür, dass die NPD sich nicht an unsere Gesetze halte und an einem fairen demokratischen Wettbewerb kein Interesse habe.

Der VGH urteilte dazu in dem o.g. Beschluss vom 18. September 2013:

„Mit dieser Äußerung verletzt die Oberbürgermeisterin der Antragsgegnerin die den Gemeinden und ihren Organen durch das bundesverfassungsrechtliche Gebot der freien Wahl auferlegte Neutralitätspflicht (vgl. dazu BVerwG, Urteil v. 18.4.1997 – 8 C 5/96 -, zit. nach juris). Nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der freien Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) muss der Wähler in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung ohne jede unzulässige Beeinflussung von staatlicher oder nichtstaatlicher Seite zu seiner Wahlentscheidung finden können. Das Gebot der freien Wahl untersagt es staatlichen und gemeindlichen Organen, sich in amtlicher Funktion vor Wahlen mit politischen Parteien zu identifizieren und sie als Amtsträger zu unterstützen oder zu bekämpfen (BVerfG, Beschluss v. 17.9.2013 – 2 BvE 4/13; Urteil v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76; BVerwG, Urteil v. 18.4.1997 – 8 C 5/96 -, zit. nach juris).“

Die Entscheidung ist unhaltbar, nicht nur weil sie im Ergebnis jede Kritik durch Amtsträger verbietet, sogar wenn sich diese Kritik gegen rechtsstaatswidrige, diskriminierende Praktiken wendet. Wenn eine Partei menschenfeindliche, diskriminierende Praktiken einsetzt, muss es den Behörden und Amtsträgern, die für den öffentlichen Frieden und das Wohl der Bevölkerung zuständig sind, nicht nur Pflicht sein einzuschreiten, sondern sie müssen auch befugt sein, zu diesen Vorgängen öffentlich Stellung zu nehmen. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie hier – öffentliche Medien dazu berichtet haben und entsprechende Erklärungen zu dem Einschreiten erwarten.

Die Frage der Rechtmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit von Wahlkampfpraktiken ist nicht Teil des Wahlkampfes, sondern eine Frage der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, selbst dann, wenn Gerichte Probleme haben, verbotene Hetze vom zulässigen, demokratischen Meinungskampf zu unterscheiden. Die Verweigerung entsprechender Auskünfte durch die Oberbürgermeisterin an die Presse wäre nicht nur weltfremd, sondern verstoße auch gegen die Informationspflichten der staatlichen Behörden gegenüber der Öffentlichkeit.

Im Hinblick auf die Rechtswidrigkeit der Plakataktion führt der VGH dann noch im Ton der Zurechtweisung gegenüber der Stadt Gießen Folgendes aus:

„Die erforderliche Wiederholungsgefahr ergibt sich nicht nur aus der bereits erfolgten Äußerung, sondern auch daraus, dass die Antragsgegnerin und deren Oberbürgermeisterin im vorliegenden Verfahren nach wie vor an der erfolgten Äußerung festhalten, wie sich aus der dem Senat übersandten Stellungnahme vom heutigen Tage ergibt, obwohl in dem zwischen den Beteiligten dieses Verfahrens geführten weiteren Verwaltungsstreitverfahren das Verwaltungsgericht Gießen in seinem Beschluss vom 12. September 2013 – 4 L 1892/13.Gl – Folgendes ausgeführt hat:

„Zur Vermeidung weiterer Rechtsstreitigkeiten weist das Gericht vorsorglich darauf hin, dass sich auch im Übrigen der Bescheid der Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen vom 9. September 2013, der per E-Mail an die Antragstellerin gesandt wurde, als eindeutig rechtswidrig darstellt. Der Bescheid, der weder eine Rechtsbehelfsbelehrung enthält noch irgendeinen Paragraphen zitiert, ist bereits deswegen rechtswidrig, weil die von der Antragstellerin aufgehängten Plakate mit dem Aufdruck ‚GELD FÜR DIE OMA STATT FÜR SINTI & ROMA‘ den Straftatbestand der Volksverhetzung nicht erfüllen und daher der als Grund für ein Einschreiten angenommene Verstoß gegen die im Beschluss des Verwaltungsgerichts Kassel vom 9. September 2013 (Az. 4 L 1117/13.KS) dargelegte

Rechtsauffassung den beiden Beteiligten bekannt ist. Auch hat der Abteilungsleiter der Generalstaatsanwaltschaft in Frankfurt/ Main dem Gericht telefonisch am 9. September 2013 in dem Parallelverfahren 4 L 1841/13.GI mitgeteilt, dass nach seiner Prüfung in dem Plakat der Antragstellerin mit dem Aufdruck ‚GELD FÜR DIE OMA STATT FÜR SINTI & ROMA‘ der Straftatbestand der Volksverhetzung nicht erfüllt sei und dies per E-Mail an alle Staatsanwaltschaften in Hessen kommuniziert worden sei und darüber Konsens bestünde.“

Dem VGH genügt es offensichtlich nicht, die Haltung des Verwaltungsgerichts zu übernehmen. Die Richter legen auch noch Wert darauf, die Bewertung durch die Stadt Gießen sei „eindeutig“ rechtswidrig hervorzuheben und zu betonen, dass darüber hessenweit „Konsens bestünde“. Obwohl sich ein direkter Vergleich verbietet, kommt man nicht umhin, sich an den Eifer zu erinnern, mit dem frühere Juristen und Justizbehörden rassistischen Vorstellungen über Sinti und Roma gefolgt sind (siehe unten 4. c) „Justiz und Aufarbeitung der Geschichte“).

e) Staatsanwaltschaft Duisburg

Die Staatsanwaltschaft Duisburg übersandte dem Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, der zuvor Strafanzeige bezüglich des NPD-Flugblattes „Zigeunerflut stoppen! Kriminalität bekämpfen“ Strafanzeige erstattet hatte, am 16. Juli 2013 eine Einstellungsverfügung, mit der sie ein Ermittlungsverfahren ablehnte. In der Begründung heißt es u.a.:

„Der vorstehende Sachverhalt erfüllt weder den Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 Strafgesetzbuch) noch den der öffentlichen Aufforderung zu Straftaten (§ 111 Strafgesetzbuch) oder der Beleidigung (§ 185 Strafgesetzbuch).

Für alle genannten Tatbestände sind zunächst die relevanten Erklärungsinhalte zu ermitteln. Dazu ist sowohl eine Einzelbeurteilung der Formulierungen als auch eine Gesamtbetrachtung

samt Begleitumständen aus Sicht eines objektiven ‚Empfängers‘ vorzunehmen. Dabei ist zu beachten, dass bei mehreren Interpretationsmöglichkeiten, von denen eine keine strafrechtliche Relevanz entfaltet, dieser nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung der Vorrang einzuräumen ist.

Vorliegend ergibt sich daraus Folgendes:

Zwar ist die Bezeichnung „Zigeuner“ nicht zuletzt durch die diffamierende Verwendung zu Zeiten des NS-Unrechtsregimes belastet. Gleichwohl ist deren Gebrauch für sich betrachtet nicht strafrechtlich relevant. Dass der Begriff von Personen, namentlich solchen, die dem rechten Rand des politischen Spektrums zuzuordnen sind, mitunter als bewusste Provokation benutzt wird, ändert an dieser Bewertung nichts.

Der zusammengesetzte Begriff „Zigeunerflut“ überschreitet – auch in Verbindung mit dem Wort „stoppen“ – die Grenze strafrechtlicher Erheblichkeit ebenfalls nicht, da von einer Aberkennung des Menschseins allein dadurch noch keine Rede sein kann. Vielmehr ist der Erklärungsinhalt auch dahingehend zu verstehen, dass eine politisch zugespitzte Auseinandersetzung mit einer großen Zahl an Zuwanderern in Deutschland und den damit aus Sicht der Flugblättersteller einhergehenden Problemen im Bereich der Kriminalität erfolgen soll.“

Die von der Staatsanwaltschaft – entweder in erschreckender Unkenntnis oder zynisch – geführte Diskussion zum „Zigeuner“-Begriff hat mit der hier anstehenden Frage nichts zu tun und ist deshalb nicht sachgerecht. Das Pamphlet wäre genauso diskriminierend und menschenfeindlich, wenn dort „Sinti und Roma“ stünde.

Gänzlich unakzeptabel ist die Argumentation, zu rechtfertigen sei der „Erklärungsinhalt“, dass „eine politisch zugespitzte Auseinandersetzung mit einer großen Zahl an Zuwanderern in Deutschland und den damit aus Sicht der Flugblättersteller einhergehenden Problemen

im Bereich der Kriminalität erfolgen“ solle. Diese Interpretation ist ebenso diskriminierend und volksverhetzend wie jede andere Auslegung des Flugblatt-Textes. Im Zusammenhang mit der Zuwanderer-Debatte von „Zigeunerflut“ zu sprechen, die „Probleme im Bereich der Kriminalität“ mit sich bringe, verstößt eklatant gegen geltende Rechtsstaatsprinzipien, wonach nur jeder Einzelne sein Fehlverhalten zu vertreten hat, nicht aber seine Volksgruppe, Familie oder sonstige Gemeinschaft, der er angehört. „Sippenhaftung“, wie es sie im Nationalsozialismus gab, ist in unserem Rechtsstaat nicht mehr zulässig.

Außerdem läge mit einer solchen pauschalen Zuschreibung von Kriminalität, wie sie das Gericht vornehmen will, ein direkter Verstoß gegen die Schutzbestimmungen des „Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten“ (Art. 3) vor, die eine solche Zuordnung gesetzlich untersagen. Es ist unbegreiflich, dass diese grundlegende Tatsache nicht bekannt ist oder absichtlich ignoriert wird.

Ebenso skandalös ist schließlich die folgende Erwägung der Staatsanwaltschaft Duisburg:

„Auch in der Darstellung von Waffen ist keine eindeutige Aufforderung erkennbar, mit Gewalt gegen Sinti und Roma vorzugehen. Ebenso wahrscheinlich und plausibel ist die Interpretation, dass von den politisch geforderten Maßnahmen eben nur die kriminellen Einwanderer, die ihrerseits die Waffen tragen und verwenden, betroffen sein sollen. Unabhängig von der Frage, ob mit der ersten Interpretation bereits eine hinreichend konkrete Tat gegeben wäre, steht damit eine gleichwertige Interpretation mit straflosem Inhalt im Raum“.

Offenbar mit dem Wunsch, Gründe für eine Rechtfertigung des Flugblattes zu finden, greift die Staatsanwaltschaft auf eine Veränderung des Aussagegehaltes zurück. Hätte die NPD, wie ihr zugutegehalten wird, tatsächlich zum Ausdruck bringen wollen,

dass sie „kriminelle Einwanderer, die ihrerseits Waffen tragen und verwenden“ meinte, hätte sie das geschrieben. Die Formulierung „Zigeunerflut stoppen! Kriminalität bekämpfen!“ lässt jedenfalls eine solche Interpretation nicht zu, ohne dass der tatsächliche Aussagegehalt unzulässig verändert wird. Im Übrigen wäre die Zulassung eines Flugblattes etwa mit der Aufschrift „Judenflut stoppen!“ zu Recht undenkbar.

f) Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf

Auf die Beschwerde des Zentralrats hin verfasste die Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf mit Datum vom 10. September 2013 einen Bescheid, mit dem sie die Beschwerde verwarf. Sie schrieb:

„Dass die Beschuldigten – wohl nicht zum ersten Mal – Vorurteile auf die Bevölkerungsgruppe der Sinti und Roma projizieren, der, wie wir alle wissen, während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft im „Dritten Reich“ maßloses Leid zugefügt worden ist, ist auch aus meiner Sicht kaum erträglich. Dennoch vermag ich bei der mir gesetzlich auferlegten Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben in der Meinungsäußerung, als die das beanstandete „Flugblatt“ angesehen werden muss, zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat nicht zu finden.“

Diese Formulierungen („[...] aus meiner Sicht kaum erträglich [...] “) muten fast zynisch gegenüber den Betroffenen an, wenn es dann im Bescheid weiter heißt:

„Vielmehr lässt die Darstellung auch die Deutung zu, dass eine Beschränkung von Zuwanderung lediglich als Beitrag zu einem breiter und allgemeiner verfolgten Ziel, nämlich der Reduzierung von Kriminalität, verstanden werden soll, wobei Sinti und Roma zwar als Problem, nicht aber notwendigerweise als Objekt feindseliger Gefühle und Handlungen oder als verächtlich hingestellt werden.“

Wenn die Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf die Behauptung für zulässig hält, bei der „Reduzierung von Kriminalität“ seien „Sinti

und Roma [...] als Problem anzusehen“ rechtfertigt sie rechtsstaats- und gesetzeswidrige Aussagen. Nach dem Wertesystem unseres Grundgesetzes verbietet sich eine Zuordnung von Kriminalität mit dem Kriterium der Abstammung (genauso wie beispielsweise mit der Hautfarbe). Die insoweit bestehenden Bewusstseinsdefizite in Bereichen der Justiz bedürfen dringender Aufarbeitung. Ebenso ist es notwendig, endlich auch bezüglich der Sinti und Roma die Lehren aus der jüngsten Geschichte zu ziehen.

g) Landgericht Bremerhaven

Der Verband Deutscher Sinti und Roma in Bremerhaven erhob Anfang September 2013 beim dortigen Landgericht eine Zivilklage gegen das Aufhängen der Plakate. Antragsgegner war die dortige NPD. Auf dringendes Anraten der zuständigen Richterin, die der Klage keine Erfolgsaussichten beimessen wollte, nahm der Verband auch im Hinblick auf das hohe Kostenrisiko, die Klage zurück. In einer öffentlichen Erklärung wies der Verband durch seinen Vorstand Roberto Larze darauf hin, dass diese Entscheidung „schweren Herzens“ getroffen worden sei. Nach wie vor seien aber die staatlichen Stellen gefordert, gegen diese massive und nachhaltige öffentliche Stigmatisierung einzuschreiten und die Schritte auch bis zur letzten Instanz durchzusetzen, erklärte Larze.

4. BESONDERE BETROFFENHEIT DER MINDERHEIT – HISTORISCHER HINTERGRUND

a) Nicht aufgearbeiteter NS-Völkermord

Die öffentliche Hetze gegen die Sinti und Roma durch eine Partei wie die NPD kann nicht ohne Berücksichtigung des historischen Hintergrunds des Völkermordes durch die Nationalsozialisten bewertet werden. Die sich aus der Geschichte ergebende, besondere Verantwortung des Staates Bundesrepublik muss bei einer Güterabwägung auch gegenüber Art. 5 Grundgesetz entscheidend ins Gewicht fallen. Die Überlebenden des Holocaust fühlen sich wieder an das damalige Schüren von Hass gegen alle, die nicht der sog. „Volksgemeinschaft“ zugeordnet wurden, erinnert. Das

haben alle bislang ergangenen, richterlichen Entscheidungen vollständig ignoriert.

In diesem Zusammenhang sind einige grundlegende Fakten des nationalsozialistischen Völkermords an den Sinti und Roma in Erinnerung zu rufen. Damit soll gleichzeitig Vorurteilen und falschen Vorstellungen entgegengetreten werden, die in Folge der Nazipropaganda in großen Teilen der Gesellschaft bis heute immer noch fortleben. Auch wenn Justizbehörden die Wahlpropaganda ausschließlich einer „Auseinandersetzung mit einer großen Zahl von Zuwanderern“ zuordnen wollen, zeigt sich eine unzutreffende, vorurteilsbeladene Vorstellung über die Minderheit der deutschen Sinti und Roma. Bundespräsident a.D. Roman Herzog sagte am 16. März 1997 in seiner für die Minderheit historischen Rede anlässlich der Eröffnung des Dokumentations- und Kulturzentrums Deutscher Sinti und Roma in Heidelberg:

„Der Völkermord an den Sinti und Roma ist aus dem gleichen Motiv des Rassenwahns, mit dem gleichen Vorsatz und dem gleichen Willen zur planmäßigen und endgültigen Vernichtung durchgeführt worden wie der an den Juden. Sie wurden im gesamten Einflussbereich der Nationalsozialisten systematisch und familienweise vom Kleinkind bis zum Greis ermordet.“

Die deutschen Sinti und Roma waren und sind in Deutschland eine alteingesessene nationale Minderheit und sind seit mehr als 600 Jahren Bürger dieses Staates. Im Gegensatz zu den propagandistischen Klischees der Nationalsozialisten waren Sinti und Roma bis zur sogenannten „Machtergreifung“ als deutsche Staatsbürger ebenso Bestandteil dieser Gesellschaft wie die Juden. Sie übten bzw. üben heute oftmals seit Generationen in ihren Heimatorten genauso die Berufe der Mehrheitsbevölkerung als Arbeiter, Angestellte, Geschäftsleute, Künstler usw. aus und hatten und haben ihren festen Platz im gesellschaftlichen Leben. Sie waren früher Soldaten in der kaiserlichen Armee oft mit hohen Auszeichnungen und später auch in der Wehrmacht. Dokumente

belegen, dass sich der Kommandant von Auschwitz, Rudolf Höß, bei Himmler in Berlin darüber beschwerte, dass Sinti und Roma teilweise in ihren Uniformen mit Rangabzeichen und mit Orden in das KZ deportiert worden seien.

Die mit dem Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft einsetzende Aussonderung und Entrechtung beendete für unsere Minderheit das bis dahin selbstverständliche Leben als deutsche Bürger. Die Konzentrations- und Vernichtungslager Auschwitz, Treblinka, Sobibor, Majdanek, Bergen-Belsen und andere stehen symbolhaft für den staatlich organisierten Holocaust an den Sinti und Roma.

b) Fortdauernde Diskriminierung nach 1945 durch frühere NS-Täter

Die Betroffenen erleben die jetzige öffentliche Hetze auch vor dem Hintergrund einer fortdauernden Diskriminierung und öffentlichen Stigmatisierung nach 1945. Anders als bezüglich der Shoa, dem Holocaust an den Juden, gab es nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland keine Aufarbeitung der nationalsozialistischen Verbrechen an unserer Minderheit.

Im Gegenteil: Die früheren Täter und Organisatoren des Völkermordes an den Sinti und Roma wurden wieder in Schlüsselpositionen des öffentlichen Dienstes und der Sicherheitsbehörden übernommen – angefangen von den SS-Leuten im Reichssicherheitshauptamt (RSHA) bis hin zu den Gestapo- und Polizeibeamten in den NS-Leitstellen, welche die familienweisen Deportationen durchgeführt hatten. Keiner der Hauptverantwortlichen aus dem Reichssicherheitshauptamt wurde je für diesen Völkermord an den Sinti und Roma zur Rechenschaft gezogen. Stattdessen wurden die SS-Leute aus der sogenannten „Zigeuner“-Zentrale des RSHA in Berlin fast geschlossen in die Polizei der neuen Bundesrepublik übernommen. SS-Oberführer Paul Werner, der zur Spitze des Reichssicherheitshauptamtes gehörte, konnte bis in die 1960er Jahre als Ministerialrat im Stuttgarter Innenministerium

arbeiten. Ihm unterstand vor 1945 zeitweise im RSHA die o.g. „Reichszentrale zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens“, die zentral den Völkermord an den Sinti und Roma organisierte. Obwohl er in seiner staatsanwaltlichen Vernehmung am 19. Mai 1959 seine frühere Tätigkeit im Reichssicherheitshauptamt einräumte und angab, es habe die Absicht bestanden, „die gesamte zigeunerische Bevölkerung des ganzen Reichsgebiets zu erfassen“ und eine „gleichmäßige Behandlung aller Zigeunerfragen im Reichsgebiet“ herbeizuführen, blieb er unbehelligt im Dienst und das Verfahren wurde „mangels ausreichenden Tatverdachts“ eingestellt.

In der sog. „Landfahrerzentrale“ des Bayerischen Landeskriminalamtes waren die SS-Offiziere, die in der „Reichszentrale zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens“ in Himmlers Reichssicherheitshauptamt das Vernichtungsprogramm organisiert hatten, wieder zuständig für polizeiliche Maßnahmen gegen die Minderheit – und zwar bundesweit. Sie führten die Sondererfassung von Sinti und Roma mit den „Rasse“-Unterlagen und -Karteien fort, die sie aus der SS-Reichszentrale mitgenommen hatten. Sie verbreiteten auf Polizeitagungen das rassistische Gedankengut aus der NS-Zeit und sorgten sogar für die Schaffung rassistischer Gesetzgebung, wie etwa die Bayerische „Landfahrerordnung“, die nur zum Ziel hatte, die Minderheitenangehörigen zu kriminalisieren, sie mit polizeilichen Kontrollen zu schikanieren und sie Repressalien auszusetzen.

Für viele Familien bewirkten diese permanenten Schikanen, dass sie Schwierigkeiten bekamen, im Berufs- und Erwerbsleben wieder Fuß zu fassen. In der Bevölkerung wurden Ausgrenzung und Rassismus gegen Sinti und Roma weiter am Leben gehalten.

c) Justiz und Aufarbeitung der Geschichte

Ähnlich schlimm und verhängnisvoll für die Minderheit der Sinti und Roma war das Verhalten der Justiz während des Nationalsozialismus und in der Zeit nach der Gründung der Bundesrepublik

Deutschland. Soweit gutausgebildete Juristen während des Nationalsozialismus nicht Mittäter der Massenmordverbrechen wurden, versagten sie vollständig.

Auch wenn heute in unserem Rechtsstaat die Situation eine andere ist, besteht dennoch für die Justiz die Verantwortung, aus der Geschichte zu lernen und den Anfängen zu wehren. Das Bundeskriminalamt mit dem Präsidenten a.D. Jörg Ziercke gab dafür mit der Aufarbeitung seiner Geschichte in den vergangenen Jahren ein positives Beispiel.

Erst seit Kurzem geht eine vom Bundesjustizministerium (BMJ) eingesetzte Kommission der Frage nach, inwieweit die Weiterbeschäftigung der NS-Juristen im BMJ den neu gegründeten Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland beschädigte und NS-Gedankengut weiter am Leben hielt. Das ist gerade am Beispiel der Behandlung der Minderheit der Sinti und Roma in eklatanter Weise deutlich geworden. So arbeitete bis 1964 Franz Maßfeller als Referatsleiter im BMJ. Maßfeller war im 3. Reich maßgeblicher Kommentator der „Nürnberger Rassegesetze“ und Vertreter des Reichsjustizministeriums bei den Folgekonferenzen der Wannsee-Konferenz zur „Endlösung der Judenfrage“. Er schrieb in seinem Kommentar zum „Blutschutzgesetz“:

„Nicht nur durch deutsch-jüdische Mischungen wird die Reinheit des deutschen Blutes gefährdet. Auch die Mischung anderen artfremden Blutes mit deutschem Blut ist für die Weiterentwicklung des Volkes nachteilig (...) Als Träger artfremden Blutes werden (...) die Negerbastarde im Rheinland und die sich in Deutschland aufhaltenden Zigeuner in Betracht kommen.“ („Blutschutz- und Ehegesundheitsgesetz“ von Gütt, Linden. Maßfeller, München 1936, S. 225ff.)

Damit wurde in der Bevölkerung die Haltung erzeugt, dass die anschließenden Verfolgungen und Völkermordmaßnahmen gegen Juden und Sinti und Roma auf „geltendes Recht“ zurückgingen.

Die Bevölkerung hat so dem Ausschluss aus der Gesellschaft und den vor aller Augen stattfindenden, familienweisen Deportationen ruhig zusehen können.

Das Wirken dieser NS-Juristen prägte die Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland über Jahrzehnte hinweg. So fällten am 7. Januar 1956 die Richter des Bundesgerichtshofs (BGH) ein Grundsatzurteil zur Ablehnung der Entschädigung von NS-verfolgten Sinti und Roma. Dort stellte der BGH fest, die „Zigeuner“ seien von den Nationalsozialisten zu Recht als „artfremd“ behandelt worden. Der BGH verweist dazu auf den Kommentar von Maßfeller und führt weiter aus: *„Sie [die Zigeuner] neigen, wie die Erfahrung zeigt, zur Kriminalität, besonders zu Diebstählen und Betrügereien, es fehlen ihnen vielfach die sittlichen Antriebe der Achtung von fremdem Eigentum, weil ihnen wie primitiven Urmenschen ein ungehemmter Okkupationstrieb zu eigen ist.“* (BGH IV ZR 211/55 S. 8 und 9 in RZW 56; 113, Nr. 27).

Die unter der Dienstaufsicht des BMJ stehenden und von dort vorgeschlagenen Bundesrichter hatten von Maßfeller und seinen vorgesetzten Kollegen dafür keine Kritik zu befürchten. Diese Fortschreibung rassistischer „Rechts“-Auffassungen bildete in den folgenden Jahrzehnten die Grundlage für das Weiterleben diskriminierender Vorurteile in der Bevölkerung und diente vor allen Dingen als Rechtfertigung für Repressalien, schikanöse Kontrollen und die Sondererfassung durch Polizeibehörden. Diese fand unter bundesweiter Anleitung durch die sogenannte „Landfahrer-Zentrale“ im Bayerischen Landeskriminalamt statt. Dort arbeiteten die früheren SS-Leute aus dem Reichssicherheitshauptamt, die die Völkermordmaßnahmen gegen Sinti und Roma organisiert hatten.

Durch einen bundesweiten Erlass war bis in die 1970er Jahre hinein geregelt, dass Entschädigungsanträge von KZ-Überlebenden der Sinti und Roma generell von dem zuständigen Landesentschädigungsamt der „Landfahrerzentrale“ im Bayerischen LKA zur Stellungnahme

vorgelegt werden mussten. Die ehemaligen SS-Offiziere bestritten dann durch Vermerke in den Entschädigungsakten im alten NS-Jargon die Verfolgung der Betroffenen aus „rassischen Gründen“, was nach dem Gesetz Voraussetzung für einen Entschädigungsanspruch war. Die Folge war eine systematische Ausgrenzung der Holocaust-Überlebenden unserer Minderheit aus der Entschädigung für die im KZ erlittenen Qualen und für die massiven Schäden an Körper, Gesundheit, Eigentum und beruflichem Fortkommen. Die Überlebenden standen in den Wiedergutmachungsverfahren erneut den Tätern Auge in Auge gegenüber, die für ihr erlittenes Schicksal direkt verantwortlich waren.

Einige dieser Betroffenen leben heute noch und mussten sich im Jahr 2013 über Wochen hinweg die genannten NPD-Plakate ansehen. Demgegenüber ist es erschreckend, dass – wie die Gerichtsentscheidungen zu dem NPD-Plakat zeigen – Justizbehörden daraus keine Konsequenzen gezogen haben, sondern diese Hetze mit absurden Erwägungen und Uminterpretationen zu dulden suchten.

d.) Besonderer Anspruch der Minderheit auf Schutz vor Rassismus
Sinti und Roma haben aufgrund der Geschichte in Deutschland Anspruch auf Schutz vor Rassismus und Diskriminierung, den die Rechtsordnung und die Justiz gewährleisten müssen.

Der schleswig-holsteinische Landtag beschloss aus diesem Grund im November vergangenen Jahres die Aufnahme der deutschen Sinti und Roma in den Minderheitenschutz-Artikel der dortigen Landesverfassung, dem „Grundgesetz“ dieses Landes. Mit der entsprechenden Ergänzung von Artikel 5 steht erstmals in einer staatlichen Verfassung geschrieben, dass für die Minderheit ein „Anspruch auf Schutz und Förderung“ garantiert ist – gleichberechtigt neben den anderen nationalen Minderheiten.

Diese Verfassungsbestimmung hat einen grundlegenden Stellenwert: Hier sind die Grundrechte und Staatsziele formuliert, an die sich das Land letztlich auch halten muss. Nicht nur jede Form

der Ausgrenzung und Benachteiligung von Angehörigen der Minderheit in Gesetzgebung und Politik wird durch den Verfassungsartikel verboten. Die Verpflichtung, der Minderheit die gleichberechtigte Teilhabe und Chancengleichheit in allen gesellschaftlichen Bereichen zu sichern, wurde zum Verfassungsgrundsatz erhoben.

Zusätzlich wird die Minderheit der Sinti und Roma durch das „Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD)“ und das „Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten“ der europäischen Union geschützt (siehe auch unten unter Ziffer 6). Aufgrund dieser Abkommen sind rassistische Praktiken nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa verboten.

Diesen positiven Entwicklungen steht heute für die Minderheit eine Realität gegenüber, die in vielen Bereichen von Diskriminierung, Ausgrenzung und Chancenlosigkeit, bis hin zur Bedrohung durch die wiedererstarkten Rechtsextremisten geprägt ist.

e) Von Diskriminierung geprägte Lebensrealität

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) die Bereiche der Diskriminierung anhand der von uns bearbeiteten Fälle und Akten der vergangenen drei Jahrzehnte zusammengestellt. In manchen Bereichen wurden zwar rassistische Praktiken oder Veröffentlichungen zwischenzeitlich – zumindest teilweise – revidiert. Das geschaffene, vergiftete Klima und die virulenten negativen Bilder über die Minderheit in der Gesellschaft bestehen aber nach wie vor. Deren Aufarbeitung standen nicht nur die personellen Kontinuitäten nach 1945 entgegen, die im Polizei- und Justizbereich das Fortbestehen der rassistischen Ausgrenzung bewirkten. Es existiert nach wie vor gegenüber der Minderheit eine institutionalisierte Diskriminierung, die – über die bekannt gewordenen Fälle hinaus – subtil hinter vielen Tatbeständen und Entscheidungen steht.

Nach der früheren Sonderfassung der Sinti und Roma durch ehemalige SS-Angehörige ab 1950 in der sog. „Landfahrerzentrale“ des Bayrischen Landeskriminalamtes gibt es auch heute noch schikanöse Kontrollen mit bedrohlichen Übergriffen durch die Polizei. Daneben wird die Minderheit in Akten und Pressemitteilungen von Polizei und Staatsanwaltschaften (wie zuletzt im „NSU“-Fall, siehe unten) stigmatisiert; selbst rassistische Fahndungsaufrufe (mit „Zigeunertyp“, „Sinti und Roma-Clans“, „Landfahrer“, „Euronomaden“) kommen trotz vielfacher Kritik immer noch vor.

Im Bereich der Justiz gab es durch deutsche Gerichte in der Vergangenheit zahlreiche rassistische Urteile und Beschlüsse über Sinti und Roma (z.B. der BGH in dem oben zitierten Urteil aus dem Jahre 1956: *„Kriminelle“ mit „ungehemmtem Okkupationstrieb“*, oder das Bochumer Mietrechts-Urteil von 1996: *„Sinti und Roma (...) generell als Nachmieter einer Wohnung nicht geeignet“*; Staatsanwaltschaft Köln 2011: *„Romabanden“*; Landgericht Stuttgart 1990er Jahre: *„Diebstahl mit der Muttermilch aufgenommen“*; Richter hielten jüngst in Verhandlungen Angeklagten vor, dass Straftaten Einzelner *„dem Ansehen der gesamten Minderheit schaden“* würden.

Obwohl sich vieles inzwischen geändert hat, gibt es in einzelnen Medien immer noch Fälle von diskriminierenden Stereotypen und vorurteilsschürender Bebilderung von Nachrichten. Diskriminierende Klischees tauchen immer wieder in der Fernseh- und Filmberichterstattung auf, ebenso wie vorurteilsschürende Unterhaltungsfilme („Tatort“, „Eurocops“, „Niedrig und Kuhnt – Kommissare ermitteln“ u.a.).

Kirchenführer (Kardinal Meißner, Köln) bezeichneten Roma öffentlich als „nicht integrationsfähig“ und Ähnliches. Umfragen haben ergeben, dass Sinti- und Roma-Kinder in erheblichem Ausmaß Diskriminierung in der Schule und Nachbarschaft erfahren. Das gleiche gilt für die Diskriminierung am Arbeitsplatz und bei der

Wohnungssuche (Mobbing mit der Titulierung als „Zigeuner“). Hinzu kommt eine massive Ausbeutung von Arbeitskräften aus Südosteuropa (z.B. in der Fleischindustrie).

Versicherungen benachteiligten Sinti und Roma durch besondere Vertragsbedingungen („*dubiose Schäden aus dem Kreis der Landfahrer*“), Banken mit besonderen Geschäftsbedingungen (KfW: „*Soziale Besonderheit*“, CC-Bank: „*Keine Zugehörigkeitspässe von Sinti und Roma*“); Anwälte melden sich mit Aufforderungen zur „Begleichung der Schulden“ von „*Landsleuten*“ beim Zentralrat. Nach wie vor besteht für die Minderheit ein weitgehender Ausschluss aus gesellschaftlichen Gremien wie z.B. aus Rundfunkräten und Landesmedienanstalten. Diskriminierungen erfolgen auch beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen/Plätzen, bei Campingplätzen bis 2013. In bekannten Reiseführern gab es die Warnung vor „Zigeunern“ in Mallorca und in anderen Reisezielen. Sorge bereiten im Bereich des Sports rassistische „Fan“-Aktionen und Vorfälle in Stadien und Sporthallen, bei denen rechte Gewalttäter die Parole: „Zick Zack Zigeunerpack“ skandieren.

Diskriminierende Aussagen und Rassismus gegen Sinti und Roma fanden sich in wissenschaftlichen Veröffentlichungen und sonstiger Literatur, u.a. in kriminologischen Standardwerken, Lexika (weitestgehend korrigiert) und in ethnologischen Abhandlungen (Dr. Arnold und Nachfolger).

f) Aktuelle Stigmatisierung der Sinti und Roma im sog. „NSU“-Verfahren

Einen besonders schwerwiegenden Fall öffentlicher Diskriminierung durch Justiz und Polizei erlebten die Sinti und Roma aktuell im sogenannten „NSU“-Verfahren während der Ermittlungen nach dem Anschlag gegen zwei Polizeibeamte in Heilbronn, bei dem die Polizeibeamtin Kiesewetter ermordet und ihr Kollege schwer verletzt wurde.

Veranlasst durch Sprecher von Staatsanwaltschaft und Polizei war

unmittelbar nach der Tat im Jahre 2007 eine massive Stigmatisierung der Sinti und Roma betrieben worden. Sinti und Roma – unter ihnen auch viele ältere Menschen – wurden grundlos massiven Polizeikontrollen unterworfen. Das Klischee von der angeblich „umherziehenden Minderheit“ und die althergebrachten Stereotypen über „Zigeuner“ veranlassten die Behörden, die Minderheit pauschal und landesweit in diesem schweren Kriminalfall unter Verdacht zu stellen. Dabei beriefen sie sich auf eine am Tatort aufgefundene DNA-Spur der von der Polizei sogenannten „Phantom-Frau“. Die Spur war in verschiedenen Teilen Deutschlands, Österreichs und Frankreichs aufgetaucht. Die Behörden sprachen bundesweit in Presse und Fernsehen von „*Ermittlungen im Zigeuner-Milieu*“ und der angeblich „*heißesten Spur*“ bei verdächtigen „*Sinti-Clans*“ und Mitgliedern von „*mobilen sozialen Gruppen wie Sinti und Roma, die doch schwer zu fassen sind*“. Von Seiten des zuständigen Justizministeriums wurde die Vorgehensweise der Staatsanwaltschaft gerechtfertigt. Die gesamte Situation löste bei der Minderheit große Besorgnis aus. Die DNA-Spur stellte sich im Jahre 2009 als falsch und als Ermittlungspanne heraus. Das Vorgehen der Behörden in einem solchen spektakulären Fall war besonders verantwortungslos, weil bereits früh konkrete Zweifel an der Echtheit der DNA-Spuren bestanden.

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma begrüßte im November 2011 die Aufklärung des brutalen Mordes und Mordversuchs in Heilbronn. Angesichts der Zugehörigkeit der mutmaßlichen Täter zum „Thüringer Heimatschutz“, einer neo-nazistischen Vereinigung, die auch den Ermittlungsbehörden seit Jahren bekannt gewesen war, wiesen wir zum wiederholten Male auf die Gefährlichkeit derartiger Organisationen hin. Dem Ersten NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestages sprach der Zentralrat jetzt für seine geleistete Arbeit Anerkennung aus. In einem Schreiben an dessen Vorsitzenden, Sebastian Edathy, MdB, haben wir hervorgehoben, dass der Ausschuss seinen Untersuchungsauftrag sehr sorgfältig erfüllt habe. Die zu Tage geförderten Sachverhalte sind allerdings erschreckend. Der Ausschuss hat bezüglich des Vorgehens von Polizei und Staatsanwaltschaft gegen

Sinti und Roma im Fall Kiese Wetter diskriminierende Auffassungen und Praktiken aufgedeckt, die man nicht mehr für möglich halten sollte. Wie kann es in einem Rechtsstaat möglich sein, dass aufgrund eines anonymen Hinweises „Es waren Zigeuner“ (wie der Ausschuss auf Seite 644 ff. seines Abschlussberichtes an den Bundestag feststellte) und der eigenen „Rassen“-Diagnose der Behörden, die Schausteller auf dem Messplatz seien „Sinti und Roma“ oder „Landfahrer“, der gesamte Polizei- und Justizapparat einschließlich des BND gegen die Minderheit in Marsch gesetzt wurde.

Die vom Untersuchungsausschuss jetzt zitierten Aktenvermerke erinnerten an solche der früheren „Landfahrerzentrale“ im Bayerischen LKA. Der Gipfel des Skandals ist, dass nach den Feststellungen des Untersuchungsausschusses die öffentliche Verdächtigung und Fahndung gegenüber der Minderheit fortgesetzt wurde, obwohl bereits bekannt war, dass die DNA-Spur des sog. „Phantoms“ falsch war. Hier ist offenbar die traditionelle Roma-Feindlichkeit wieder zum Tragen gekommen.

Diese Arbeitsweise von Polizei und Staatsanwaltschaft in Baden-Württemberg, die massive Rechtsverstöße gegen die Minderheitenschutz-Abkommen beinhaltet, muss noch aufgearbeitet werden. Es wird auch erforderlich sein, dass die rassistischen Äußerungen und Beschuldigungen aus den Akten über die terroristischen Morde beseitigt werden, und insbesondere die über Sinti und Roma gesammelten Daten und DNA-Proben vernichtet werden.

Zu einem solchen Versagen von Polizei und Justiz, die für die Gefahren aus dem Rechtsextremismus keinerlei Sensibilität und Interesse zeigten, darf es nicht noch ein weiteres Mal kommen. Eine Sinti-Familie aus Minden erhielt im zeitlichen Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um die NPD-Plakate einen schlimmen Droh- und Schmähbrief (siehe Anhang), der mit dem Satz beginnt: „Hoch lebe die NSU“.

5. AUFRUF AN DEN BUNDESPRÄSIDENTEN GEGEN DISKRIMINIERENDE WAHLKÄMPFE

a) Appell wegen Zuwanderungsdebatte im März 2013

Große Besorgnis löste die seit Beginn des Jahres 2013 zunehmend aggressiv geführte Debatte über die Zuwanderungen vorwiegend aus Bulgarien und Rumänien aus, die schon damals drohte, zu einem wesentlichen Wahlkampfthema zu werden.

Der Zentralrat wandte sich deshalb am 5. März 2013 an die Öffentlichkeit und gleichzeitig mit einem Appell an Bundespräsident a.D. Joachim Gauck. Der Zentralrat appellierte an die demokratischen Parteien, die ausschließlich gegen Roma und Sinti gerichteten Diskussionen über Kriminalität und Armut Flüchtlings nicht weiter zum Wahlkampfthema zu machen. Im Rahmen der vorangegangenen öffentlichen Diskussion wurde die Minderheit pauschal zu einer „öffentlichen Gefahr“ erklärt und dadurch gebrandmarkt und massiv stigmatisiert. Den Bundespräsidenten bat der Zentralrat, dagegen eine Initiative gegenüber den Parteispitzen zu ergreifen.

In gesonderten Schreiben richtete der Zentralrat seine Forderung zu einer diskriminierungsfreien Wahlkampfpraxis auch an die Partei- und Fraktionsvorsitzenden. Dies ist auch wichtig, weil es gegenüber der Gesellschaft insgesamt notwendig ist, die verfassungsrechtlichen Schutzgarantien für die betroffenen Minderheiten deutlich zu machen. Die demokratischen Parteien sind diesem Appell auch in bemerkenswerter Weise gefolgt.

Der neue Rechtspopulismus in Deutschland, der von Politikern betrieben und von den Medien oft aufgegriffen wird, und der mit Vorwürfen von „Betrug bei Sozialleistungen“ und „Missbrauch der Freizügigkeit“ bis hin zu „Asylmissbrauch“ und „Kriminalität“ operiert, wurde in der Öffentlichkeit ausschließlich auf Angehörige der Roma bezogen. Roma werden in der Folge dieser deutschen Diskussion bereits jetzt in ihren Herkunftsländern von Politikern und Medien zu Sündenböcken für die Verzögerungen bei den Verhandlungen über die Erweiterung des Schengen-Abkommens,

beziehungsweise bei den Beitrittsverhandlungen gemacht. Dadurch verschärft sich die Lage der Roma durch erneute Ausgrenzung und Diskriminierung weiter. Diese Situation bereitet auch deshalb große Sorge, weil gerade ältere Menschen, die den Holocaust überlebten, aufgrund dieser Zuschreibungen und nach den Anschlägen der Terrorgruppe „NSU“ wieder Angst vor rechtsextremer Gewalt haben.

b) Rede des Bundespräsidenten im Kieler Landtag zu Roma und Sinti

Am 22. März 2013 sprach der Bundespräsident in seiner Rede vor dem Landtag von Schleswig-Holstein die Thematik und den Minderheitenschutz gegenüber Sinti und Roma an. Er dankte dem Landtag insbesondere dafür, dass seit dem 14. November 2012 Artikel 5 der Verfassung von Schleswig-Holstein auch die Kultur und Sprache der deutschen Sinti und Roma in Schleswig-Holstein schützt. Er wies darauf hin, dass schon seit dem 15. Jahrhundert Sinti und Roma in Deutschland leben. Die Verfassungsänderung sei nicht nur eine juristische Präzisierung, sondern auch ein politisches Bekenntnis, sagte der Bundespräsident. Die Botschaft aus Kiel laute: Minderheitenschutz ist kein Akt der Gefälligkeit, Minderheitenschutz ist Ausdruck unserer Demokratie.

Anschließend führte der Bundespräsident in seiner öffentlichen Rede vor dem Landtag und der Presse aus:

„Ich möchte im Lichte der aktuellen europäischen Entwicklung dieser Botschaft eine besondere Relevanz verleihen. Wir erleben gerade eine sehr emotionale Debatte, weil Roma – die größten Verlierer der Transformationsgesellschaften – ihre Heimat aus Not, oft auch wegen aktueller Diskriminierung oder gar Verfolgung, verlassen: EU-Bürger aus Bulgarien und Rumänien, die in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der EU ein besseres Leben suchen. Wenn ihre Anwesenheit in einigen Orten zu Konflikten führt, muss das am konkreten Fall geklärt und nach Lösungen gesucht werden. Es muss besprochen werden. Eine ganze Gruppe von Menschen zu stigmatisieren oder ihnen pauschal die Integrationsfähigkeit abzusprechen,

setzt die unheilige Tradition jahrhundertalter Diskreditierung, Ausgrenzung und Verfolgung fort. Das widerspricht nicht nur dem Prinzip der Gleichberechtigung aller Bürger, es widerspricht auch unseren positiven Erfahrungen. Seit den 60er-Jahren leben nämlich Tausende zugewanderter Roma in Westdeutschland und sind gut integriert. Sie kamen aus Jugoslawien als Gastarbeiter zu uns.

Was wir brauchen, sind also Besonnenheit, sachlicher Austausch und Weitsicht. Wir brauchen das Bemühen, den Roma nicht nur bei uns, sondern vor allem in ihren Herkunftsländern ein menschenwürdiges Leben zu schaffen, ihnen mit dem gebotenen Respekt zu begegnen und ihre Würde zu achten. Das fordert uns in Deutschland, aber es fordert auch Europa. Das ist eine europäische Aufgabe.“

Die Medien berichteten bundesweit über diese bemerkenswerte Rede und wiesen auf den Zusammenhang mit dem vorausgegangenem Appell des Zentralrats hin.

Der Zentralrat dankte Bundespräsident Dr. Joachim Gauck in einem Schreiben für seine Rede im Kieler Landtag, mit der er sich schützend vor die Minderheit der Sinti und Roma gestellt hatte. Es war das erste Mal, dass ein Bundespräsident sich in einer aktuellen öffentlichen Debatte zu der Gefahr der Diskriminierung von Sinti und Roma öffentlich geäußert hatte und mit so klaren Worten für Respekt, Besonnenheit und die Wahrung der Menschenwürde gegenüber der Minderheit eingetreten war.

Der Zentralrat betonte, dass der Appell des Bundespräsidenten umso bedeutender war, da die emotionale Debatte um die Armutsflüchtlinge keineswegs zu Ende ist. Es gab bereits aggressive Demonstrationen durch rechtsextremistische Organisationen wie „Pro NRW“ vor Häusern, in denen Roma-Familien leben. Hier wurde erstmals in Deutschland die Methode der rechtsextremen „Jobbik“-Partei in Ungarn angewandt, die dort zu erheblichen Spannungen und Ausschreitungen gegen Roma geführt hat. Dies muss vor allem auch den demokratischen Parteien bewusst sein.

Rassismus gegen Sinti und Roma ist ebenso gefährlich und präsent wie der Antisemitismus. Allen demokratischen Parteien muss bewusst sein, dass es dabei nicht nur um die Minderheiten selbst geht, sondern die Substanz von Rechtsstaat und Demokratie angegriffen wird. Es geht mit anderen Worten um das Fundament unserer demokratischen Kultur.

6. FORDERUNGEN UND RECHTSGRUNDLAGEN

a) Gesetzliche Regelung

In Behörden und Gesellschaft ist eine erhebliche Verunsicherung entstanden. Die einseitigen Entscheidungen der Justiz zugunsten der NPD stehen im Widerspruch zu der herrschenden Auffassung in der Gesellschaft und dem Diskriminierungsverbot im Wertesystem unserer Rechtsordnung. Deshalb bedarf es zur Klarstellung einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung,

- die diskriminierende Wahlkampfplakate (in Gesetzen über Sicherheit und Ordnung der Länder, Straßenrecht Bund und Länder) untersagt, ebenso wie
- diskriminierende Fernseh-Wahl- und Werbespots (Programmrichtlinien der Sender) und sonstige diskriminierende Werbemittel;
- dabei soll auch auf die besondere Verantwortung nach dem Holocaust hingewiesen werden.

Die Städte und Gemeinden sind im Rahmen der Bewilligung der Sondernutzungsrechte zur Plakatierung nicht nur verpflichtet, die Verletzung von Strafgesetzen zu beachten (§§ 130, 185 ff. StGB), sondern auch Verstöße gegen Rechtsnormen gesetzlicher Diskriminierungsverbote zu prüfen. Diese ergeben sich neben Art. 3 Grundgesetz in besonderer Weise aus Art. 2 Abs. 1 a. und b. des „Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ (vom 7. März 1966, BGBl: 1969 II S. 962), das derartige Rassendiskriminierung durch

Personen und Organisationen verbietet. Diese Rechtsnorm ist seit der Ratifizierung als gesetzliches Verbot zu beachten.

Die Plakate stellen außerdem einen Verstoß gegen Art. 4. Abs. 1 des „Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten“ (BGBl. 1997 II S. 1408) dar, wonach „jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten“ ist. Dazu zählt auch die autochthone Minderheit der deutschen Sinti und Roma, die mit den Plakaten pauschal diskriminiert wird.

Näher zu prüfen haben die Gerichte und Staatsanwaltschaften bezüglich der Verletzung von Strafgesetzen (im Hinblick auf die §§ 130, 185 ff StGB) auch die Entscheidungen des Bundesgerichtshofs zur Verwendung der herabsetzenden Bezeichnung als „Juden“, z.B. BGH (in seinem Urteil vom 15. November 1967, Az.: 3 StR 4/67), wonach sich wegen Volksverhetzung strafbar macht, „wer im Wahlkampf einen jüdischen Bewerber auf einem Plakat durch hinzufügen des Wortes „Jude“ als solchen kennzeichnet und damit die Forderung nach Ausschluss der Juden von öffentlichen Ämtern zum Ausdruck bringt“. Ebenso zu berücksichtigen sind die übrigen Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht zur Strafbarkeit der Bezeichnung als „Jude“ (im Sinne von § 130 StGB) im Jahr 2000 aufstellte. Danach kommt eine Strafbarkeit vor allem dann in Betracht, „wenn der Äußernde sich mit der nationalsozialistischen Rassenideologie identifiziert“ und die Betroffenen als „Unterwertiges Glied der Gemeinschaft“ abgestempelt werden (BVerfG Beschl. vom 6.9.2000, Az.: 1 BvR 1056/95).

b) Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) zu den Rechtsgrundlagen

Zu den Rechtsgrundlagen, die von den Verwaltungsgerichten hätten geprüft und beachtet werden müssen, gab auf Bitten des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma das Deutsche Institut für Menschenrechte, eine vom Bund geförderte, unabhängige wissenschaftliche Einrichtung, eine Stellungnahme ab. Dr. Hendrik Cremer erläuterte in seinem schriftlichen Statement vom 16. September 2013:

„Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass Rassismus und rassistische Diskriminierung in Deutschland nicht ausreichend von der Justiz erkannt werden.

Der Beschluss des VG Kassel lässt vor diesem Hintergrund nahe liegende Fragen unbeantwortet:

Ist § 130 StGB alleiniger Maßstab für die Frage, ob der Inhalt der in Frage stehenden Wahlplakate gegen die Rechtsordnung verstößt?

Die Fragestellung, ob Äußerungen inhaltlich den Tatbestand der Volksverhetzung gemäß § 130 StGB erfüllen, wird in der bisherigen Rechtspraxis nicht danach beantwortet, ob eine Aussage rassistisch ist. Ob eine Aussage rassistisch ist, wird in der Rechtspraxis zu § 130 als Fragestellung in der Regel gar nicht aufgeworfen.

Es stellt sich überdies die Frage, warum das VG Kassel lediglich („allenfalls“) eine Aufforderung zu Willkürmaßnahmen (§ 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB) in Betracht zieht und nicht etwa einen Angriff auf die Menschenwürde (§ 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB).

Welche Rolle spielen andere Normen, insbesondere die Fundamentalnorm des Grundgesetzes, Art. 3 Abs. 3 GG, der explizit vor rassistischer Diskriminierung schützt und im engen Zusammenhang zu Art. 1 Abs. 1 GG steht? Nach Art. 1 Abs. 1 GG ist es die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen nicht nur zu achten, sondern auch zu schützen. Diese Frage stellt sich umso mehr, als Sinti und Roma in Deutschland unzweifelhaft unter den besonderen Schutz vor rassistischer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG fallen. Der Schutz für Sinti und Roma vor rassistischer Diskriminierung ergibt sich im Übrigen auch aus weiteren menschenrechtlichen Normen, etwa dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (BGBl: 1969 II S. 962).

Die Untersagung von Wahlplakaten mit rassistischem Inhalt kann insbesondere auf Art. 2 Abs. 1 b) des Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) gestützt werden. Demnach gilt für die Vertragsstaaten die Verpflichtung, eine rassistische Diskriminierung durch Personen oder Organisationen „weder zu fördern noch zu schützen noch zu unterstützen“. Folglich dürfen auch Wahlplakate mit rassistischen Inhalten nicht vom Staat geschützt werden.

Um völkerrechtliche Verstöße Deutschlands zu vermeiden, haben die Rechtsanwendenden den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands aus ICERD grundsätzlich Wirksamkeit zu verleihen. Der Vertrag ist von Deutschland ratifiziert worden und damit gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG innerstaatlich geltendes Recht, an das die vollziehende Gewalt und Gerichte gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG).

Die Gewährleistungen der von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes zu berücksichtigen, um Völkerrechtsverstöße zu vermeiden. Dabei dienen die Gewährleistungen einer Menschenrechtskonvention auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten. Das Verbot rassistischer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG ist demzufolge unter Berücksichtigung von Art. 2 Abs. 1 b) ICERD auszulegen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass Rassismus in seiner Wirkung auf die Betroffenen allzu häufig unterschätzt wird. Mit Blick auf die besondere Wirkung von rassistischen Wahlplakaten ist in Österreich soeben eine Untersuchung veröffentlicht worden, welche die negative Wirkung auf betroffene Kinder und Jugendliche untermauert.“

Das Deutsche Institut für Menschenrechte mahnt auch eine Handlungspflicht des Staates zum Schutz vor rassistischer

Diskriminierung an, wenn auf Seiten der örtlichen Behörden – wie in diesem Fall – Unklarheit und Unsicherheit herrschen:

„Das Übereinkommen statuiert vor allem staatliche Handlungspflichten, um gegen Rassendiskriminierung vorzugehen. Nach Art. 2 Abs. 1 ist Deutschland als Vertragsstaat u.a. verpflichtet, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen. Art. 2 a) verpflichtet jeden Vertragsstaat dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und örtlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln.“

c) Bewertung der NDP-Plakate durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)

Zu dieser Thematik äußerte sich in eindeutiger Weise auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) in einer schriftlichen Stellungnahme ihrer Leiterin, Frau Dr. Christine Lüders, am 13. September 2013:

„Von den Sprüchen und Motiven bin ich äußerst betroffen. Ich persönlich empfinde sie nicht nur als beleidigend und gefährlich, sondern auch als volksverhetzend.

Dies erfüllt mich mit Schmerz, denn ich weiß, welche Ängste und welche Wut solche Plakate – nicht nur, aber gerade – bei Opfern des Porajmos und ihren Nachkommen auslösen können. (...)

Neben einem strafrechtlichen Vorgehen gegen diese Plakate, sollte aus meiner Sicht auch das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung als mögliche rechtliche Handhabe in den Blick genommen werden. Das Übereinkommen, das Deutschland 1969 ratifiziert hat und das den Rang eines Bundesgesetzes hat, definiert klar, welche Aktionen als Rassendiskriminierung einzustufen sind.

Rassendiskriminierung ist demnach u.a. jede auf dem Volkstum oder nationalen Ursprung beruhende Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die eine Beeinträchtigung der Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich zum Ziel oder zur Folge hat.

Die in Rede stehenden NPD-Wahlplakate zielen aus meiner Sicht klar darauf ab, Ressentiments gegen Sinti und Roma in der Bevölkerung zu schüren und können eine soziale Beeinträchtigung für diese Volksgruppen zur Folge haben.

(...)

Nach meiner Auffassung gibt das Übereinkommen damit den Gemeinden durchaus eine gesetzliche Handhabe, um gegen entsprechende Wahlplakate der NPD vorzugehen.“

7. RESÜMEE

Positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass es der NPD nach dem vorliegenden Ergebnis der Bundestagswahl und der Landtagswahl in Hessen nicht gelungen ist, beim Wähler aus der Kampagne Kapital zu schlagen. Was bleibt ist aber ein beträchtlicher öffentlicher Schaden und die Beeinträchtigung des Ansehens der Minderheit in der Gesellschaft. Insbesondere haben diese Vorgänge bei den Minderheitenangehörigen selbst – durch die ganzen Familien hindurch – das Vertrauen in diesen Rechtsstaat massiv beschädigt.

Derartiges dürfen wir nicht noch einmal erleben. Es muss jetzt von staatlicher Seite in Bund, Ländern und Kommunen – gegebenenfalls auch von Seiten des Bundes-Gesetzgebers – eine rechtliche Klarstellung und eine Bewusstseinsbildung auch bei der Justiz erfolgen. Entscheidend sind jetzt ebenso deutliche Handlungsanweisungen für die Polizei- und Ordnungsbehörden.

RECHTSANWALT EBERHARD REINECKE

STAATSANWALTSCHAFTLICHER STAATSBÜRGERUNTERRICHT GESCHEITERT

PROZESS GEGEN KURT HOLL U.A.

April 2014: Kommunalwahlkampf in NRW. Die sich heute selbst zerlegende Gruppierung „Pro Köln“ bzw. „Pro NRW“ plakatiert im Straßenwahlkampf mit Plakaten wie „Wut im Bauch – lass es raus“; „Angsträume Stadt – wir haben’s satt“; „Asylbetrüger raus“; „Bürgermut stoppt Asylantenflut“.

DIE AKTION

Am 27.04.2014 traf sich in dem Kölner Stadtteil Bickendorf eine Reihe von Bürgern, die der Auffassung waren, dass die Strafbarkeit derartiger Plakate zumindestens zu überprüfen ist. Fein säuberlich wurden dann mit einer Astschere die Kabelbinder durchgeschnitten, die Plakate – ohne sie zu beschädigen – eingesammelt. Sie sollten der Polizei zur Prüfung des Inhaltes übergeben werden. Das konnte dann allerdings auch vor Ort passieren, da am Ende der Aktion ein Polizeiwagen erschienen war.

Ohne irgendwelche weitergehenden Ermittlungen nahm die Polizei die Personalien der umstehenden Personen auf, insbesondere derjenigen, die sich erkennbar positiv zu dieser Aktion verhielten. Mit unter diesen Personen war auch Kurt Holl, langjähriger Vorsitzender und Gründer des Vereins Rom e. V. in Köln. Pro Köln wandte sich zwar mit einer E-Mail nach einem Zeitungsbericht über die Aktion an die Polizei und stellte Strafanzeige, einen wirksamen Strafantrag – nämlich schriftlich – stellte die Organisation nicht. Damit wäre eigentlich das Verfahren am Ende gewesen, wenn nicht die politische Abteilung der Kölner Staatsanwaltschaft hier offenbar ein besonderes strafwürdiges Vergehen sah.

DAS ÖFFENTLICHE INTERESSE AN DER STRAFVERFOLGUNG

Damit überhaupt eingeschritten werden konnte, musste die Staatsanwaltschaft zunächst einmal ein besonderes öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bejahen. Dazu muss man zwei Sachen wissen:

Zum einen ist das Abhängen der Plakate selbst, die dabei unbeschädigt blieben, überhaupt keine Straftat. Konstruiert werden konnte eine Straftat nur dadurch, dass die Kabelbinder, die ohnehin am Ende des Wahlkampfes durchgeschnitten worden wären, durch die Astschwere beschädigt worden waren. Der materielle Wert dieser Beschädigung von ca. 40 Kabelbindern dürfte bei unter einem Euro gelegen haben.

Zum anderen muss man wissen, dass die Annahme eines besonderen öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung gerichtlich nicht überprüft werden kann. Es gibt dafür zwar Dienstanweisungen in Form der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren. Dort heißt es (Zif.86, Abs.2):

„Ein öffentliches Interesse wird in der Regel vorliegen, wenn der Rechtsfrieden über den Lebenskreis des Verletzten hinaus gestört und die Strafverfolgung ein gegenwärtiges Anliegen der Allgemeinheit ist, z.B. wegen des Ausmaßes der Rechtsverletzung, wegen der Rohheit oder Gefährlichkeit der Tat, der niedrigen Beweggründe des Täters oder der Stellung des Verletzten im öffentlichen Leben. Ist der Rechtsfrieden über den Lebenskreis des Verletzten hinaus nicht gestört worden, so kann ein öffentliches Interesse auch dann vorliegen, wenn dem Verletzten wegen seiner persönlichen Beziehung zum Täter nicht zugemutet werden kann, die Privatklage zu erheben, und die Strafverfolgung ein gegenwärtiges Anliegen der Allgemeinheit ist.“

Natürlich muss die Staatsanwaltschaft, die ihre Entscheidung zur Bejahung des öffentlichen Interesses auch willkürlich fällen kann, auch nicht begründen, aufgrund welcher dieser Sachverhalte sie

ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bejaht hat. Mit der Bejahung des öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung behauptet die Staatsanwaltschaft letztlich, dass die Strafverfolgung ein „gegenwärtiges Anliegen der Allgemeinheit“ sei.

Gerne wird in diesem Zusammenhang immer von der Staatsanwaltschaft behauptet, es ginge darum, den Wahlvorgang zu schützen, so dass Beeinträchtigungen oder Straftaten im Zusammenhang mit der Wahl auf jeden Fall zu verfolgen seien.

Zwar ist bekannt, dass auch bei noch so hetzerischen Plakaten z. B. der NPD die Staatsanwaltschaft Aktionen dagegen verfolgt. Das gilt aber keineswegs umgekehrt. Als im Landtagswahlkampf 2010 Pro NRW in einer Wahlzeitung das Recht am eigenen Bild eines Künstlers verletzte, weigerte sich die Staatsanwaltschaft – obwohl die Zeitung nach Angaben von Pro NRW in einer Auflage von ca. 1 Million verteilt worden war - dagegen ein Strafverfahren einzuleiten, da ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung nicht bestände.

DAS EINSTELLUNGSANGEBOT

Nach der Aktion im April 2014 und Bejahung des öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung ließ dann die Staatsanwaltschaft nicht etwa den Sachverhalt aufklären und ermitteln, also insbesondere die Frage klären, welche der Personen, deren Personalien aufgenommen worden war, an welcher Aktion beteiligt war, wer wann gekommen ist und wem was zuzurechnen ist, sondern stattdessen wurde von allen Beteiligten eine „Einsicht“ in die Strafbarkeit ihres Tuns verlangt. Ohne jede Ermittlung wurde behauptet, sie hätten sich strafbar gemacht und sie erhielten das Angebot, gegen eine (sicherlich nur symbolische) Buße von 50,00 € das Verfahren eingestellt zu bekommen. Bis auf zwei der Beteiligten (Kurt Holl und Frau Schön) nahmen alle übrigen Angesprochenen dieses „Angebot“ an, was durchaus verständlich ist, wenn man dagegen die Alternative (umfangreiches Verfahren, etc.) sieht.

Kurt allerdings erhielt sogar eine Antwort der Staatsanwaltschaft auf die Strafanzeige wegen der Plakate. Aus heutiger Sicht stellen natürlich insbesondere die Parolen „Wut im Bauch – lass es raus“ sowie die Parole „Bürgermut stoppt Asylantenflut“ mehr oder weniger unverhohlene Aufforderungen zu Gewalttaten gegen Flüchtlinge und Flüchtlingsheime dar.

Naheliegender hielt die Staatsanwaltschaft damals folgende Interpretationen:

Zu „Wut im Bauch – lass es raus“ hieß es:

„Naheliegender im Zusammenhang mit der anstehenden Kommunalwahl dürfte es eher sein, dass von Pro Köln gemeint ist, der geneigte Wähler möge dieses Mal auf Grund der seitens Pro Köln angenommenen Wut im Bauch Pro Köln wählen, um dieser Wut Luft zu machen.“

Zu „Bürgermut stoppt Asylantenflut“ hielt es die Staatsanwaltschaft für naheliegender,

„dass der Bürger den Mut aufbringen soll, bei der bevorstehenden Kommunalwahl Pro Köln zu wählen oder, dass die bei Pro Köln engagierten Bürger sich politisch aktiv für eine Verringerung der Asylbewerberzahlen in Köln einsetzen wollen.“

Als Kurt Holl sich weigerte, das 50-Euro-Angebot der Staatsanwaltschaft zu akzeptieren schrieb er mir mit der Übertragung des Mandates u. a. – wie er dann später auch in der ersten Gerichtsverhandlung gegen ihn ausführte -:

„Ich habe ja in derselben Zeit an einer Demo gegen Pro Köln teilgenommen, als diese vor das Heim in der Vorgebirgsstraße die verängstigten Roma-Flüchtlinge mit Riesen-Lautsprechern beschallte und mit Parolen „Asylbetrüger raus“ und „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ beschallten. Ich forderte damals den Einsatzleiter auf, das sofort zu unterbinden, was natürlich nicht

geschah, ich schrieb daraufhin dem PP und zeigte die Pro Köln an wegen Volksverhetzung; Der Polizeipräsident schrieb zurück, da kann man nichts machen, die freie Meinungsäußerung sei quasi unser höchstes Gut.“

DER PROZESS

Die Verhandlung gegen Kurt Holl fand am 24.06.2015 statt, das Verfahren wurde vertagt. Kurt Holl ist dann Anfang 2016 verstorben, so dass es zu einer weiteren Verhandlung nicht kam.

Allerdings hatte auch Frau Elke Schön den Strafbefehl nicht akzeptiert. Hier gab es auch keine Ermittlungsergebnisse. Während es normalerweise üblich ist, dass mögliche Zeugen zunächst durch Polizei und Staatsanwaltschaft vernommen werden und dann das Gericht eine Auswahl trifft, hatte das Gericht mangels Polizeibeamten, die irgendwas ermittelt hatten, vor allen Dingen Personen als Zeugen geladen, die zuvor das „Einstellungsangebot“ der Staatsanwaltschaft akzeptiert hatten. Das führte dann allerdings zu einem Desaster, da sich herausstellte, dass sowohl Frau Schön wie allerdings auch Herr Holl eigentlich am Ort des Geschehens erst erschienen waren, als die Plakate bereit abgehängt waren. Eine irgendwie geartete Täterschaft oder Mittäterschaft konnte daraus sicherlich nicht konstruiert werden, so dass Frau Schön freigesprochen wurde.

Trotzdem bleibt die ganze Aktion der Kölner Staatsanwaltschaft bedenklich. Wann würde man schon jemals wegen einiger durchgeschnittener Kabelbinder ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bejahen, wann würde nicht von vornherein ohne jede Geldbuße dieses Verfahren eingestellt werden.

RESÜMEE

Das Ziel der Staatsanwaltschaft ist offensichtlich, den Wahlkampf in das zu lenken, was sie „für geordnete Bahnen“ hält. Dass Rechtsradikale sich nicht an diese geordneten Bahnen halten, machen die unzähligen Anschläge auf Unterkünfte von Asylbewerbern in

den letzten beiden Jahren deutlich, die verharmlosende Bewertung der Plakate durch die Staatsanwaltschaft geht tatsächlich an der Realität vorbei. Für die Rechtsradikalen ist die Parole „Wut im Bauch – lasst es raus“, keine Aufforderung zur Wahlentscheidung, sondern eine Aufforderung zu Tötlichkeiten, bis hin zu Brandstiftung und Mordversuchen. Der Kampf der Staatsanwaltschaft gegen die Personen, die sich gegen solche Parolen wenden, ist im Ergebnis nichts anderes, als eine objektive Unterstützung der Parolen.

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma

23. Juni 2015
PRESSEMITTEILUNG

Prozess wegen Abhängen rassistischer Wahlplakate, Prozeß gegen Kurt Holl wegen Sachbeschädigung am 24. Juni 2015, 14.00 Uhr, Amtsgericht Köln, Saal 16

Am 24. Juni 2015 findet am Amtsgericht Köln der Prozess gegen den Gründer von Rom e.V. und den alternativen Ehrenbürger und Gründungsmitglied des Rom e.V., Kurt Holl, wegen Sachbeschädigung statt. Vorgeworfen wird Holl die Durchtrennung von 40 Kabelbindern, die die Wahlplakate der rechtsextremen, verfassungsfeindlichen Bürgerbewegung „PRO KÖLN“ hielten. Gemeinsam mit anderen couragierten Bürgerinnen und Bürgern hatte Holl die rassistischen Wahlplakate der „PRO KÖLN“ anschließend der Polizei übergeben und wegen des rassistischen Gehalts der Plakate Strafanzeige wegen Volksverhetzung erstattet.

Anlässlich der Wahlen zum Europaparlament hatte „PRO KÖLN“ im April 2014 Parolen wie „Bürgermut stoppt Asylantenflut“ oder „Wut im Bauch? Lass es raus!“ propagiert und damit zumindest indirekt zu Gewalt („Wut rauslassen“) aufgerufen. Unmittelbar nach diesen Aufrufen kam es zu rechtsradikalen Aktionen vor Flüchtlingsunterkünften in Köln und direkter Bedrohung von Flüchtlingen.

Das Abhängen dieser hetzerischen Wahlplakate ist deshalb als Reaktion auf einen Angriff auf Bürgerkriegsflüchtlinge in Köln zu verstehen. Auch eine scharfe Reaktion wie das Abhängen der Plakate muss generell von der Meinungsfreiheit gedeckt sein, da es nicht nur um Wahlkampf, sondern um den verfassungsmäßigen Schutz von bedrohten Menschen und Minderheiten geht. Schon im Rahmen der polizeilichen Aufgabe der Gefahrenabwehr hätten die staatlichen Institutionen, insbesondere die Staatsanwaltschaft Köln, hier tätig werden müssen, so der Zentralratsvorsitzende Romani Rose.

Vor dem Hintergrund der „PRO KÖLN“-Demonstrationen vor mehreren Flüchtlingsunterkünften muss die Wortwahl in diesem Zusammenhang als Aufforderung zu Gewalt verstanden werden. Nicht übersehen werden darf, dass das Pogrom von Rostock-Lichtenhagen im Jahr 1992 sowie die Brandanschläge von Mölln oder Solingen den gleichen aggressiven Hintergrund und die gleichen rechtsradikalen Parolen hatten. Das gegen die Akteure von „PRO KÖLN“ eingeleitete Strafverfahren wurde mit dem Hinweis auf die „Mehrdeutigkeit“ der Parolen eingestellt. Diese Haltung ignoriert die menschenverachtende Gesinnung und die generelle Gewaltbereitschaft dieser Bewegung.

Bremeneckgasse 2
69117 Heidelberg

Tel : +49 6221 – 98 11 01
Fax : +49 6221 – 98 11 90

zentralrat@sintiaroma.de
www.sintiaroma.de

Umso unverständlicher und nicht akzeptabel ist für den Zentralrat Deutscher Sinti und Roma die Kriminalisierung von Bürgerinnen und Bürgern, die sich entschieden gegen diese rassistische Hetze wehren und damit die freiheitlich-demokratische Grundordnung gegen Rechtsextremisten verteidigen. Jede gerichtliche Entscheidung, die keinen Freispruch oder auflagenfreie Einstellung beinhaltet, stelle einen potentiellen Justizskandal dar. Es könne nicht angehen, dass die Justiz gewaltbereite Rassisten schütze und demokratische Bürger verurteile, so Rose.

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma fordert angesichts der „sinkenden Hemmschwelle für Antiziganismus“, so Innenminister de Maizière im März 2015, das Verbot diskriminierender Wahlwerbung. Für den Zentralrat Deutscher Sinti und Roma wird der stellvertretende Vorsitzende Oswald Marschall an der Hauptverhandlung als Prozessbeobachter teilnehmen.

Ruhan Karakul
Justitiarin
Zentralrat Deutscher Sinti und Roma
ruhan.karakul@sintiundroma.de

RUHAN KARAKUL, JUSTITIARIN DES
ZENTRALRATS DEUTSCHER SINTI UND ROMA

POLITISCHE UND JURISTISCHE ENTWICKLUNGEN SEIT 2013 – ANALYSE UND HANDLUNGS- MÖGLICHKEITEN

Der Wahlkampf der NPD 2013 war geprägt von rassistischen Wahlplakaten, die insbesondere gegen Sinti und Roma gerichtet waren. Die Bemühungen zivilgesellschaftlicher Organisationen, Aktivisten und Kommunalpolitikern dem rassistischen Wahlkampf mit politischen und juristischen Mitteln Einhalt zu gebieten, scheiterten zum Großteil. Da immer mehr Akteure aus dem rechtsextremen und rechtspopulistischen Milieu mittels rassistischer Aussagen für ihre menschenfeindliche Politik werben, muss im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlkämpfe die Frage gestellt werden, inwieweit Politik und Justiz ausgehend von vergangenen Erfahrungen sich der Diskussion gestellt und entsprechend Abhilfe geschafft haben. Insbesondere müssen Überlegungen angestrengt werden, ob und inwieweit es überhaupt möglich ist, einen möglicherweise stattfindenden rassistischen Wahlkampf zu unterbinden. In diesem Beitrag soll zunächst die politische Entwicklung seit 2013 aufgezeigt und im Folgenden ein kleiner Ausblick vorgenommen werden.

SYMPOSIUM „GRENZEN IM POLITISCHEN MEINUNGSKAMPF“

Die Öffentlichkeitsarbeit des Zentralrats und die zahlreichen Gespräche, die Zentralratsvertreter im Zuge des Wahlkampfes auf allen politischen Ebenen zur Unterbindung des rassistischen Wahlkampfes geführt hatten, stießen eine weitreichende Debatte in Politik und Öffentlichkeit an. Am 16. Dezember 2014 fand ein Symposium mit dem Titel „Grenzen im politischen Meinungskampf“ statt, zu der die Bundesministerien des Innern und der Justiz und für Verbraucherschutz sowie die Bundeszentrale für

politische Bildung (BpB) eingeladen hatten. Neben den Bundesministern Heiko Maas und Dr. Thomas de Maizière nahmen auch der Präsident der BpB Thomas Krüger und der frühere Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio teil.

AUSZUG AUS DEM STATEMENT VON ROMANI ROSE AUF DEM SYMPOSIUM:

„Seit dem Bundestagswahlkampf im vergangenen Jahr wurde durch Plakate und Flugblätter der NPD gezielt gegen unsere Minderheit rassistisch diskriminierende Hetze betrieben. Das geschah auch in allen folgenden Wahlkämpfen zur Europawahl und zu den Landtagen tausendfach und bundesweit. Eine solche Form und ein solches Ausmaß der öffentlichen Ausgrenzung gegen die Minderheit hatte es seit 1945 nicht gegeben. Die Boykottaufrufe mit dem Plakat „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ und mit den Flugblättern „Zigeunerflut stoppen!“ - mit der Abbildung von Pistole und Messer - haben uns bedroht, ausgegrenzt und diffamiert. Die existenzielle Erfahrung, in die Rechtlosigkeit gestoßen zu werden, hat sich tief in das kollektive Gedächtnis unserer Minderheit eingegraben, denn praktisch jede Sinti- und Roma-Familie war vom Holocaust betroffen. Dies erklärt die Empörung unserer Menschen angesichts der NPD-Hetze: Sie haben das Gefühl, vom Staat, auf dessen Schutz sie nach über 60 Jahren Demokratie glaubten vertrauen zu können, erneut im Stich gelassen zu werden. (...) Einige Bürgermeister waren bereit, aufgrund des volksverhetzenden Charakters dieser Wahlwerbung gegen die Plakatierung einzuschreiten. Ihnen gebührt großer Respekt. Es ist beschämend, dass sie von den Verwaltungsgerichten gezwungen wurden, die Plakate wieder aufzuhängen. Diesen Entscheidungen fehlte offenbar nicht nur jede historische Sensibilität, sondern auch das Bewusstsein, dass durch internationale Abkommen derartige Hetze untersagt ist. (...) Ich möchte die Hoffnung zum Ausdruck bringen, dass dieser Staat nicht nur gegenüber der Minderheit, sondern auch gegenüber den Werten, die unserer demokratischen Kultur zugrunde liegen, seine Verantwortung wahrnimmt und dafür sorgt, dass kein Bürger dieses Landes noch einmal allein aufgrund seiner Abstammung durch eine vom Wahlleiter zugelassene Partei verhetzt und entrechtet werden soll. (...) Entscheidend ist, dass einem Selbstkontroll-Gremium Instrumente zur Verfügung stehen, damit

wirksam durch Verurteilungen gegen solche rassistisch diskriminierenden Wahlkampfpraktiken vorgegangen werden kann. Positive Beispiele dafür sind die Rechtsordnung der Sportverbände wie des DFB, die bei rassistischen Vorfällen empfindliche Geldstrafen und andere Maßnahmen verhängen. Parteien mit rassistischen Methoden und Ideologien bewegen sich nicht mehr auf dem Boden des Grundgesetzes und gefährden den Rechtsstaat. Alle Demokraten müssen dafür sorgen, dass sie geächtet werden.“

BMJV UND KONFERENZ DER JUSTIZMINISTERIN- NEN UND JUSTIZMINISTER DER LÄNDER

Auf der 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder wurde in TOP II.18 der Umgang mit rassistisch-diskriminierender Wahlwerbung erörtert. Die Justizministerinnen und Justizminister verurteilten per Beschluss, dass immer wieder in zynischer und unverantwortlicher Weise Ressentiments gegen Minderheiten geschürt und für eigene Wahlkampfzwecke nutzbar gemacht werden. Vor diesem Hintergrund gab das Bundesjustizministerium ein Gutachten in Auftrag, das der Frage nachging, inwieweit das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) der Vereinten Nationen herangezogen werden kann, um gegen rassistische Wahlwerbung vorzugehen. Das Gutachten wurde von Frau Prof. Dr. Stefanie Schmahl, Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Julius-Maximilians-Universität Würzburg erstattet und auf der Homepage des Bundesjustizministeriums online gestellt. Auf der 87. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder wurde in TOP II.24 das eingeholte wissenschaftliche Gutachten erörtert. Die Justizministerinnen und Justizminister stellten fest, dass in dem Gutachten Argumente dafür aufgeführt werden, dass das in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes geltende Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) der Vereinten Nationen für ein Vorgehen gegen rassistische Wahlwerbung herangezogen werden kann.

FRÜHJAHRSKONFERENZ
am 17. und 18. Juni 2015 in Stuttgart



Beschluss

TOP II.18 Umgang mit rassistisch-diskriminierender Wahlwerbung

Berichterstattung: Saarland, Brandenburg

1. Die Justizministerinnen und Justizminister haben die Frage des Umgangs mit rassistisch-diskriminierender Wahlwerbung auch vor dem Hintergrund der jüngsten Wahlkämpfe erörtert.
2. Die Justizministerinnen und Justizminister verurteilen, dass immer wieder in zynischer und unverantwortlicher Weise Ressentiments gegen Minderheiten geschürt und für eigene Wahlkampfzwecke nutzbar gemacht werden.
3. Die Justizministerinnen und Justizminister sind sich einig, dass alle rechtlichen Möglichkeiten ergriffen werden müssen, um Wahlkampfhetze auf Kosten von Minderheiten zu unterbinden. Sie halten es für erforderlich, eine weit gefasste Debatte über den sensiblen Umgang mit Minderheiten in Wahlkämpfen zu führen.

- 2 -

4. Die Justizministerinnen und Justizminister begrüßen, dass der Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz ein wissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben hat, in dem untersucht werden soll, inwieweit das in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes geltende Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) der Vereinten Nationen herangezogen werden kann, um gegen rassistische Wahlwerbung vorzugehen.
5. Die Justizministerinnen und Justizminister bitten den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz, die Konferenz über das Ergebnis des Gutachtens zu informieren.

FRÜHJAHRSKONFERENZ

vom 1. bis 2. Juni 2016



Baden-Württemberg
Bayern
Berlin
Brandenburg
Bremen
Hamburg
Hessen
Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz
Saarland
Sachsen
Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein
Thüringen

Beschluss der Ministerinnen und Minister

TOP II.24: Erörterung des wissenschaftlichen Gutachtens zu der Frage, inwieweit völkerrechtlich verankerte Menschenrechte herangezogen werden können, um gegen rassistische Wahlwerbung vorzugehen

Berichterstattung: Saarland

1. Die Justizministerinnen und Justizminister haben die Frage des Umgangs mit rassistisch-diskriminierender Wahlwerbung auch vor dem Hintergrund zurückliegender und demnächst anstehender Wahlkämpfe erörtert.
2. Die Justizministerinnen und Justizminister verurteilen, dass immer wieder in zynischer und unverantwortlicher Weise Ressentiments gegen Minderheiten geschürt und für eigene Wahlkampfzwecke nutzbar gemacht werden.
3. Die Justizministerinnen und Justizminister sind sich einig, dass alle rechtlichen Möglichkeiten ergriffen werden müssen, um Wahlkampfhetze auf Kosten von Minderheiten zu unterbinden. Sie halten es für erforderlich, eine weit gefasste Debatte in Ge-

sellschaft und Justiz über den sensiblen Umgang mit Minderheiten in Wahlkämpfen zu führen.

4. Die Justizministerinnen und Justizminister begrüßen, dass der Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz ein wissenschaftliches Gutachten eingeholt hat. In dem Gutachten werden Argumente dafür aufgeführt, dass das in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes geltende Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) der Vereinten Nationen für ein Vorgehen gegen rassistische Wahlwerbung herangezogen werden kann. Diese Argumente bereichern die rechtspolitische Debatte zu rassistischer Wahlwerbung.

RECHTSGUTACHTEN ÜBER DEN UMGANG MIT RASSISTISCHEN WAHLKAMPF-PLAKATEN DER NPD - ZUSAMMENFASSUNG

Das Rechtsgutachten kann auf der Homepage des Ministeriums für Justiz und Verbraucherschutz abgerufen werden. Die folgende Darstellung soll nur als vereinfachte Zusammenfassung fungieren und entspricht daher nicht den Kriterien einer wissenschaftlichen Arbeit. Für eine fundierte wissenschaftliche Auseinandersetzung wird die Lektüre des Originalgutachtens empfohlen.

Das Abhängen der Plakate in den Kommunen erfolgte auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel. Diese ermöglicht den Erlass von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, wenn eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (zum Beispiel Verletzung von Rechtsvorschriften) vorliegen. Kommunalpolitiker, die auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel verfügt hatten, die Plakate abhängen zu lassen, wurden gerichtlich dazu gezwungen, diese wieder aufzuhängen. Die Verwaltungsgerichte begründeten ihre Entscheidung insbesondere damit, dass der Straftatbestand der Volksverhetzung

(§ 130 StGB) nicht erfüllt sei. Vorschriften aus menschenrechtlichen Übereinkommen, die von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurden, wurden hierbei nicht geprüft.

ANWENDBARKEIT VON INTERNATIONALEN REGELUNGEN FÜR DEUTSCHE RECHTSSTREITIGKEITEN?

Menschenrechtliche Verträge, denen die Bundesrepublik beigetreten ist, sind durch Bestimmungen des Grundgesetzes Bestandteil der deutschen Rechtsordnung. Das Verfassungsrecht transportiert über die „Brücke“ des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG die völkerrechtlichen Vorgaben in die innerstaatliche Rechtsordnung. Viele Bestimmungen der Abkommen sind so hinreichend genau und bestimmt formuliert, sodass sie unmittelbar gesetzlich anwendbar sind. Auch bei der Auslegung und Anwendung des Polizeirechts müssen internationale Verpflichtungen, die Deutschland eingegangen ist, als Bestandteil der Rechtsordnung berücksichtigt werden.

VERBOT RASSISTISCHER PROPAGANDA IM INTERNATIONALEN MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Das Verbot der Rassendiskriminierung stellt ein Kernelement des internationalen Menschenrechtsschutzes

dar. Die internationalen Menschenrechtsverträge erachten schon die Beeinträchtigung des allgemeinen Sicherheits- und Friedensgefühls der verletzten Personengruppe für so wesentlich, dass ihnen mit Verboten entgegenzutreten ist. Besondere Bedeutung entfalten das Internationale Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

ICERD UND ICCPR

Rassistische Propaganda ist eine spezifische Variante der nach den Menschenrechtsverträgen verbotenen Formen der Rassendiskriminierung. Zu den nach dem ICERD verbotenen Handlungsformen zählen das Verbot Ideen zu verbreiten, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen (Art.4 lit. a ICERD), sowie das Verbot von organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, die die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen (Art. 4 lit. b ICERD). Die in Art. 4 ICERD niedergelegten Verbote richten sich an die Vertragsstaaten des Übereinkommens. Auch Art. 20 Abs. 2 ICCPR verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich, jedes Eintreten für nationalen, rassischen

oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, gesetzlich zu verbieten.

Die in Art. 20 Abs. 2 ICCPR sowie in Art. 4 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. b und lit. d ICERD niedergelegten Verbote fordern die Vertragsstaaten unmissverständlich dazu auf, sich nicht nur selbst der Verbreitung rassistischen Gedankenguts zu enthalten, sondern auch dafür Sorge zu tragen, dass Angriffe von Seiten Privater unterbleiben, die andere Personen wegen ihrer ethnischen Abstammung erniedrigen, brandmarken oder ächten. Rassistische Äußerungen Privater lösen eine Handlungspflicht des Staates aus, die darauf zielen muss, jedes Aufreizen zu Diskriminierung durch Verbreitung von rassistischen Ideen auszumerzen

EMRK UND DIE EUROPÄISCHE RECHTSPRECHUNG

Weder das Unionsprimärrecht noch der Vertragstext der EMRK enthalten ausdrückliche Verbote rassistischer Propaganda. Nach den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs im Urteil „Feryn“ (Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-54/07) sind die Unionsstaaten allerdings verpflichtet, auch für rassistische Äußerungen, die keine konkret identifizierbare

Person betreffen, wirksame und abschreckende Sanktionen vorzusehen. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wendet in Fällen fremdenfeindlicher Hassrede regelmäßig die Missbrauchsklausel des Art. 17 EMRK auf die Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK an und legt jene tendenziell weit aus. Danach schützt die Konvention keine Handlung, „die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist“. Auf die Meinungsäußerungsfreiheit kann sich damit niemand berufen, der dazu aufruft, die Grund- und Menschenrechte bestimmter Gruppen von Menschen zu beschneiden.

DISKRIMINIERUNGSSCHUTZ VS. MEINUNGS- UND PARTEIENFREIHEIT

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass die Meinungsfreiheit und der daraus folgende Wettbewerb der Meinungen für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung „schlechthin konstituierend“ sind. In demokratischen Staaten soll Rede, die Anstoß erregt, grundsätzlich mit Gegenrede oder anderen geistigen Mitteln und nicht mit staatlicher Regulierung beantwortet werden. Die Kraft der freien öffentlichen

Diskussion ist das Fundament der demokratischen Gesellschaft, die darauf vertraut, dass die Bürger ihre Kritikfähigkeit in Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Meinungen bilden und stärken. Dabei müssen insbesondere umstrittene und anstößige Minderheitenansichten, die die Mehrheit untragbar, ja empörend findet, dem Schutz der Meinungsfreiheit unterfallen.

Dennoch können dabei nicht alle Schranken fallen. Eine Meinungskundgabe, die darauf abzielt, eine Person oder Personengruppe wegen ihrer ethnischen Abstammung oder anderer unveränderbarer Merkmale herabzusetzen und ihr das elementare Recht auf Menschenrechte abzuspreehen, ist nicht hinnehmbar. Rassenhetze negiert die Zivilität des Umgangs miteinander und konterkariert die menschenrechtlich verbürgten Ansprüche auf Gleichbehandlung und gleiche Teilhabe. Die öffentliche Äußerung derart degradierender und verunglimpfender Parolen ist geeignet, Vorurteile und Intoleranz zu verstärken; sie bereitet den Nährboden für Ausgrenzungen der angegriffenen Personen aus der kommunikativen Interaktion und der gesellschaftlichen Integration. Es gibt Erscheinungsformen der Hassrede, denen mit Argumenten und

verbalen Gegenschlägen nicht hinreichend wirksam begegnet werden kann. Rassenhetze löst bei ihren Opfern oft Identitätskrisen und schwerwiegende psychische Folgen wie Angst, Furcht, Niedergeschlagenheit, soziale Unsicherheit und Depressionen aus. Die schmerzende und einschüchternde Wirkung rassenfeindlicher Äußerungen wächst zudem mit ihrer Wiederholung und systematischen Verbreitung. Das Verbot der Hassrede zielt deshalb auch darauf, dem sog. „silencing effect“, wonach ethnische Minderheiten durch verbale Einschüchterungen „mundtot“ gemacht werden sollen und ihnen das fundamentale Recht auf gleichberechtigte Freiheit und Teilhabe am Sinn- und Funktionszusammenhang der Gesellschaft abgesprochen werden soll, wirksam entgegenzutreten. So verstanden, sind die gegenseitige Achtung der menschlichen Würde und das Verbot rassistischer Propaganda ebenfalls konstitutiv für eine stabile freiheitliche Demokratie.

Würden Hassreden und fremdenfeindliche Propaganda schrankenlos erlaubt, bestünde die Gefahr, dass sich die Demokratie und das friedliche Zusammenleben von der Wurzel her vergiften. Dies gilt einmal mehr, als im Zuge der Globalisierung und

Digitalisierung der Lebensumwelt ein hohes Risiko besteht, dass sich rassistische Äußerungen schnell über Staatsgrenzen hinweg verbreiten (sog. „spill-over effect“) und in eine veritable Agitation umschlagen. Der wichtigste Grund, öffentlichen Manifestationen rassistischer Diskriminierungen mit den Zwangsmitteln des Rechts zu begegnen, beruht auf der Beziehung solcher Äußerungen zur Anwendung physischer Gewalt. Nicht selten tragen schon vereinzelt rassistisch-diskriminierende Kundgaben als erster Schritt zu einem allgemeinen Verhaltensmuster von Aufstachelung zu Rassenhass gegen eine Minderheit bei. Jeder einzelnen „hate speech“ wohnt die Gefahr inne, sich im Laufe der Zeit durch Indoktrination zu einem rassistischen „mainstream talk“ auszuwachsen.

Bei einer methodisch eingesetzten Verbreitung rassistischen Gedankenguts geht es nicht bloß um die symbolische Präsentation von Überzeugungen und Meinungen, die in der geistigen Sphäre verbleiben und mit geistigen Mitteln bekämpft werden können, sondern um aktuelle Bedrohungen für konkrete Personengruppen und das friedvolle Miteinander. Derjenige, der rassistische Hassparolen systematisch im öffentlichen Raum verwendet, ist regelmäßig

nicht an einem demokratischen Diskurs interessiert; er will gerade keine „Gegenrede“, sondern zielt vielmehr darauf ab, die Opfer der verbalen Angriffe durch Einschüchterungen aus jedem Diskurs auszuschließen.

Art. 21 Abs. 1 GG gewährleistet zwar den politischen Parteien einen besonderen verfassungsrechtlichen Status und die grundgesetzliche Ordnung hebt die Bedeutung der Kommunikationsfreiheit politischer Parteien für die Aufrechterhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hervor. Von der Beachtung des geltenden Rechts sind die Parteien aber nicht dispensiert. Vielmehr sind sie wie jedermann der objektiven Rechtsordnung unterworfen, zu der auch die von Deutschland ratifizierten völkerrechtlichen Verträge gehören, die von den Vertragsstaaten wirksame Maßnahmen zur Verhinderung rassistischer Propaganda verlangen.

Der NPD wird Wahlwerbung auch nicht grundsätzlich untersagt, sodass keine unzulässige Ausschaltung einer politischen Partei auf „kaltem Weg“ erfolgt, die mit dem Parteiverbot des Art. 21 Abs. 2 GG nicht vereinbar wäre. Verboten wird lediglich rassistische Wahlwerbung, die flächendeckend und systematisch im öffentlichen

Raum betrieben wird. In ihrem Kernbereich bleibt die Freiheit der Meinungsäußerung und der politischen Selbstdarstellung der NPD unberührt.

FAZIT

Für die Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel ist es unerheblich, dass die Wahlkampfplakate den Straftatbestand des § 130 StGB nach Ansicht Verwaltungsgerichte nicht erfüllen. Wahlkampfplakate mit dem Slogan „Geld für Oma statt für Sinti und Roma“ verstoßen gegen völkerrechtlich normierte Verbotsnormen, die Teil der deutschen Rechtsordnung sind. Auch wird durch die systematisch, intensiv betriebene Wahlplakateaktion Sinti und Roma die Teilhabe als gleichberechtigte Bürger abgesprochen, Angehörige der Minderheit werden verächtlich gemacht werden. Dadurch wird ein den sozialen Zusammenhalt zerstörendes Meinungsklima geschaffen, das nicht nur die angegriffenen Minderheitengruppen, sondern auch die Mehrheitsgesellschaft nachteilig betrifft. Dies ist mit den herrschenden ethischen und sozialen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzungen für ein geordnetes Miteinander nicht vereinbar. Das Aufhängen solcher Plakate stellt damit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar.

Auszug aus dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. Schmahl:

„Die historischen Erfahrungen lehren, dass in jedem Fall schwerwiegen der Menschenrechtsverbrechen als conditio sine qua non der Gewaltanwendung ein rassistisches Meinungsklima vorausgegangen ist. Zwar lassen sich Formen rassistischer Gesinnung nicht durch ein Verbot von Hassreden beseitigen; mit den Mitteln des Rechts lassen sich moralische Einstellungen und Gedanken nicht erzwingen. Recht kann und muss aber äußeres Verhalten, also die Kundgabe einer Gesinnung dann regulieren, wenn Würde oder Persönlichkeitsrechte der Angegriffenen sowie die ethischen Minimalanforderungen eines demokratischen Gemeinwesens konkret in Gefahr stehen. Verbote rassistischer Propaganda fungieren gleichsam als Frühwarnsysteme für sich abzeichnende Gefährdungslagen.

AUSBLICK: HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR EINE RASSISMUSFREIE GESELLSCHAFT

Die Erkenntnisse des Gutachtens von Frau Prof. Dr. Schmahl bieten im Einsatz gegen Rechtsextremismus wichtige Argumentationsgrundlagen. Allerdings stellte der Zentralrat in politischen Gesprächen mit ranghohen Politikern wie auch in Gremiensitzungen mit anderen in diesem Bereich aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen immer wieder fest, dass das Gutachten weitestgehend unbekannt ist. Wichtig ist, dass Justiz, Politik und Verwaltung hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten aufgeklärt und sensibilisiert werden, damit es nicht wieder zu Fehleinschätzungen und -urteilen zugunsten der Rechtsextremisten kommt. Auch wenn eine strafrechtliche Sanktionierung unter den gegebenen Umständen schwierig zu sein scheint, ist das entschiedene Entgegenreten durch geeignete polizeirechtliche Maßnahmen unabdingbar, denn der Schutz vor rassistischer Diskriminierung ist Menschenrecht.

Damit sich die gemachten negativen Erfahrungen nicht wiederholen, kann zur maximalen Umsetzung des Diskriminierungsschutzes ein vorläufiger Maßnahmenplan wie folgt aussehen:

1. Die Ergebnisse des Rechtsgutachtens von Frau Prof. Schmahl sollten bekannter gemacht werden.
2. Bürger sollten Wahlplakate mit rassistischem Inhalt den Ordnungsbehörden verbunden mit Aufforderung, diese abhängen zu lassen, melden.
3. (Kommunal-) Politiker sollten nach Bekanntwerden Maßnahmen zur Beendigung der rassistischen Propaganda einleiten.
4. Verwaltungsrichter sollten im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen im Themenkomplex „internationaler Menschenrechtsschutz“ sensibilisiert werden.
5. Sowohl in der universitären als auch in der praktischen Ausbildung sollten Juristen im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes dezidiert geschult werden.

DR. HENDRIK CREMER, DEUTSCHES INSTITUT FÜR
MENSCHENRECHTE

VERBREITUNG RASSISTISCHEN GEDANKENGUTS – DIE MEINUNGS- FREIHEIT HAT GRENZEN

Die Meinungsfreiheit ist ein zentrales Menschenrecht, das - so formuliert es das Bundesverfassungsgericht - für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung „schlechthin konstituierend“ ist. Die Meinungsfreiheit ist jedoch kein Freifahrtschein für rassistische Diffamierungen und Parolen. So verpflichtet etwa das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung (ICERD) Vertragsstaaten wie Deutschland, die Verbreitung rassistischen Gedankenguts gemäß Art. 4 a) ICERD unter Strafe zu stellen. Um die Bevölkerung vor rassistischer Propaganda zu schützen, können aber ebenso ordnungsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen. Demzufolge können Wahlplakate mit rassistischen Inhalten aufgrund der menschenrechtlichen Schutzpflicht des Staates aus ICERD auch dann zu entfernen sein, wenn die Wahlplakate keinen Straftatbestand des deutschen Strafrechts erfüllen.

1. RASSISTISCHE POSITIONEN IM ÖFFENTLICHEN RAUM

Rassistische Positionen werden in Deutschland im öffentlichen Raum – in Reden, Interviews, bei Demonstrationen, in Publikationen, auf Wahlplakaten, im Internet – sowohl von rechtsextremen Parteien und Organisationen als auch von Personen und Organisationen vertreten, die nicht klar dem rechtsextremen Spektrum zuzuordnen sind, bis hin in die gesellschaftliche Mitte. Die Einstellungsforschung zeigt, dass Stereotype und Einstellungen, die sich gegen Juden, Sinti und Roma, Muslime, Flüchtlinge und Migranten richten, weit über rechtsextreme Milieus hinaus verbreitet sind.¹ Gehetzt wird etwa auch gegen Menschen aus der Zivilgesellschaft, Kirchengemeinden und Politik, die nach Deutschland geflohene Menschen unterstützen.

Eine neuere Entwicklung zeigte sich angesichts der Ende 2014 in Dresden begonnenen ‚Pegida‘-Demonstrationen, die sich auf weitere Städte ausgedehnt haben, mit zeitweise tausenden Teilnehmenden. Solche Demonstrationen haben insofern eine neue Qualität, als an ihnen sowohl Personen aus dem rechtsextremen als auch aus dem bürgerlichen Spektrum teilnehmen. Dabei werden rassistische Stereotype und Einstellungen offen auf die Straße getragen, wobei die Teilnehmenden auch gegen Andersdenkende, Politikerinnen und Politiker und Journalisten hetzen.

Seit 2014 zog auch die Partei AfD (Alternative für Deutschland) in mehrere Landesparlamente ein. Führungspersonen der Partei sympathisieren offen mit der Pegida-Bewegung oder vertreten auch selbst rassistische Positionen. Sie haben sich beispielsweise dafür ausgesprochen, auf Flüchtlinge zu schießen, rassistisch motivierte Stimmungsmache gegen deutsche Fußballnationalspieler betrieben, völkischen Sprachgebrauch verharmlost oder die Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft verhöhnt.

Bereits in den Jahren zuvor verstärkten sich rassistische Positionen in öffentlichen Debatten zu den Themen Integration, Asyl und Migration. Exemplarisch ist zum einen die vom Politiker und damaligen Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank Thilo Sarrazin ausgelöste Debatte in den Jahren 2009 und 2010 zu nennen, der in renommierten Verlagen und Zeitschriften rassistische Thesen vor allem gegen „Türken“, „Araber“ und Muslime verbreitete.² Sinti und Roma wurden ebenso zur Zielscheibe in Debatten um Asyl und Freizügigkeit in der Europäischen Union, auch von Politikern etablierter Parteien.³ Zudem plakatierte die rechtsextreme NPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands) in der Vergangenheit in diversen Wahlkämpfen Plakate mit anti-ziganistischer, antisemitischer sowie antimuslimischer Zielrichtung.⁴

Demgegenüber gibt es auch deutliche Gegenreaktionen, viele Menschen demonstrieren bundesweit gegen Rassismus und für eine vielfältige deutsche Gesellschaft, in der Flüchtlinge willkommen

sind. Die Bundeskanzlerin und der Justizminister, der Bundespräsident wie auch der Bundestagspräsident etwa forderten die Menschen in Deutschland wiederholt auf, rassistischen Slogans und Bewegungen nicht zu folgen.

2. EINSCHRÄNKUNG DER MEINUNGSFREIHEIT DURCH STRAFRECHT NUR ALS LETZTES MITTEL

Zwar kann und muss der Staat rassistischen Positionen, die im öffentlichen Raum geäußert werden, auch mit strafrechtlichen Mitteln Grenzen setzen. Das Strafrecht darf aber grundsätzlich nur als letztes Mittel dienen, die Meinungsfreiheit einzuschränken.

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,⁵ der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)⁶ und das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG).⁷ Die Meinungsfreiheit ist für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung „schlechthin konstituierend“⁸, 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.⁹ Anstoß erregende Rede ist grundsätzlich mit Gegenrede und nicht mit staatlicher Regulierung zu beantworten.¹⁰

3. MENSCHENRECHTLICHE PFLICHT DES STAATES ZUM SCHUTZ VOR RASSISTISCHEN ÄUSSERUNGEN

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.¹¹ § 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 UN-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 damit eine menschenrechtliche Schutzpflicht des Staates, der zufolge die Meinungsfreiheit zum Schutz vor bestimmten rassistischen Äußerungen durch den Erlass von Strafnormen einzuschränken ist. Hierbei erstreckt sich die Schutzpflicht aus ICERD auch auf rassistische Äußerungen, die an der Religionszugehörigkeit von Menschen anknüpfen, wie etwa im Fall von antisemitischen oder antimuslimischen Äußerungen.¹² Davon betroffen können nicht nur gläubige Juden oder Muslime sein, sondern auch diejenigen, denen etwa aufgrund bestimmter äußerlicher Merkmale oder ihrer Herkunft ein jüdischer oder islamischer Glaube unterstellt wird. Rassismus setzt insbesondere kein Gedankengut voraus, das auf biologischen Theorien von Abstammung und Vererbung basiert.¹³ Es ist erst recht nicht erforderlich, dass Menschen dabei begrifflich nach unterschiedlichen „Rassen“ eingeteilt werden. Häufig wird Rassismus der Gegenwart unter Bezugnahme auf Merkmale wie „Kultur“ oder „Religion“ begründet.

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.

Die Meinungsfreiheit ist daher nicht so weit zu verstehen, dass durch sie rassistische Äußerungen im Sinne des Art. 4 a) ICERD geschützt würden.¹⁴ 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)¹⁵ 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 entgegenreten.

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.¹⁶

Ein wesentlicher Grund für die Untersagung rassistischer Verbalangriffe beruht außerdem darauf, dass sie sich immer weiter ausbreiten und damit zu einer 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.¹⁷

Die Meinungsfreiheit darf und kann daher auch kein Freifahrtsschein 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.¹⁸ Zugleich müssen die Gefahren für eine übermäßige Einschränkung der Meinungsfreiheit berücksichtigt werden.

4. ZUM SPANNUNGSVERHÄLTNIS ZWISCHEN MEINUNGSFREIHEIT UND DEM VERBOT RASSISTISCHER VERBALANGRIFFE

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.¹⁹ 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 Meinungsfreiheit²⁰ 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.²¹

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

5. KEIN AUSREICHENDER 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.²² 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.²³

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.²⁴

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 2008.²⁵ Gleiches hat die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) im Jahr 2009 bemängelt,²⁶ ebenso wie der UN-Sonderberichterstatter über Rassismus in seinem im Juni 2010 im UN-Menschenrechtsrat vorgestellten Bericht über Deutschland.²⁷ Zuletzt im Mai 2015 hat CERD seine Kritik wiederholt,²⁸ ECRI im Jahr zuvor²⁹ und in die gleiche Richtung zielt der Menschenrechtskommissar des Europarats in seinem im Oktober 2015 erschienenen Bericht zu Deutschland.³⁰

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 in der Regel nicht statt.

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 Jahr 2013 zum Gegenstand einer Entscheidung durch den

UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD).³¹ Nach der Entscheidung des Ausschusses hat Deutschland durch unzureichende strafrechtliche Ermittlungen der Berliner Staatsanwaltschaft gegen Thilo Sarrazin das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung (ICERD) verletzt. Unter Bezugnahme auf zahlreiche Äußerungen in dem Interview über die türkeistämmige Bevölkerung („Turkish population“) in Berlin, ist der Ausschuss zu dem Ergebnis gekommen, dass die Äußerungen als rassistisches Gedankengut („ideas of racial superiority“) im Sinne des Art. 4 a) ICERD einzuordnen sind.³² Er hat festgestellt, dass die Äußerungen Sarrazins anderen den Respekt als Menschen absprechen („denying respect as human beings“) und pauschale Zuweisungen negativer Eigenschaften an die türkeistämmige Bevölkerung vornehmen („and depicting generalized negative characteristics of the Turkish population“).

Hinsichtlich der Vertragsverletzung hat CERD vor allem darauf abgestellt, dass das Ermittlungsverfahren, welches eingeleitet worden ist, nicht effektiv durchgeführt und damit unter Verletzung von Art. 6 ICERD, der die Vertragsstaaten zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes verpflichtet, eingestellt worden ist. Deutschland habe seine Pflicht versäumt, eine effektive Untersuchung anzustellen, die der Frage nachgeht, ob Sarrazins Äußerungen auf eine Verbreitung rassistischen Gedankenguts im Sinne des Art. 4 a) ICERD hinausliefen.³³ Auseinandersetzungen mit der Frage, ob die Äußerungen als rassistisch einzuordnen sind, waren dem Einstellungsbescheid der Berliner Staatsanwaltschaft³⁴ und dem zustimmenden Bescheid der Generalstaatsanwaltschaft³⁵ nämlich nicht zu entnehmen.

Die Kritik, die die Entscheidung von CERD im deutschen juristischen Schrifttum teilweise erfahren hat, die bezweifelt, dass es sich bei den Äußerungen Sarrazins um rassistisches Gedankengut gemäß Art. 4 a) ICERD handelt, weist darauf hin, dass es auch hier an einem ausreichenden Verständnis von Rassismus mangelt. Die Kritik setzt daran an, dass Sarrazin seine Aussagen in dem Interview

auf „Türken“ beziehe. Die Entscheidung erkläre nicht, wie sie dazu komme, Türken als „Rasse“ zu interpretieren, so dass sich „an einem Kernpunkt der Entscheidung eine Hohlstelle“ fände.³⁶

Die so begründete Kritik an der Entscheidung von CERD kann wohl als Beispiel dafür dienen, wie wenig Wissen und Verständigung es auch im deutschen juristischen Schrifttum beim Thema Rassismus gibt: Da es keine menschlichen Rassen gibt,³⁷ kann sich die Frage, ob Türken als „Rasse“ betrachtet werden können, gar nicht stellen. Der Kritik fehlt damit jede Grundlage. Und mehr noch: Indem die Kritik den Konventionstext von ICERD wörtlich nimmt und von der Existenz menschlicher „Rassen“ ausgeht, basiert sie auf der Vorstellung rassistischer Positionen, die Menschen in unterschiedliche „Rassen“ einteilen. Bei Äußerungen, die sich gegen in Deutschland lebende Menschen richten und dabei am Merkmal der nationalen Herkunft („national origin“) im Sinne von Art. 1 Abs. 1 ICERD³⁸ anknüpfen, kann es sich selbstverständlich um rassistisches Gedankengut im Sinne des Art. 4a) ICERD handeln.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) hat der Entscheidung von CERD zugestimmt, dass die Ermittlungen zu den Äußerungen von Sarrazin unzureichend waren und eine Verletzung von ICERD darstellen.³⁹ Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)⁴⁰ hat die Kommission zudem auf die Ähnlichkeit der Äußerungen von Thilo Sarrazin mit jenen abgestellt, die Jean Marie Le Pen, Gründer der französischen Partei Front National, in einem vergleichbaren Fall geäußert habe. Der EGMR sah die Äußerungen Le Pens nicht durch die Meinungsfreiheit geschützt und hat deren strafrechtliche Sanktionierung durch Frankreich daher auch nicht beanstandet.

Seit der Gesetzesänderung im Jahr 2011, die auf Rechtsakte der EU und des Europarats zurückgeht,⁴¹ 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.⁴² Ein Grund dafür könnte in der in ihrer Formulierung völlig misslungenen Gesetzesänderung zu suchen sein, die auf verbale Angriffe gegen eine „rassische Gruppe“ abstellt.

Schutz vor rassistischen Äußerungen im deutschen Strafrecht kann sich neben § 130 StGB auch aus dem Straftatbestand der Beleidigung in § 185 StGB ergeben. § 185 StGB schützt aber nur vor Beleidigungen von Einzelpersonen. Mehrere Einzelpersonen als Angehörige einer Personenmehrheit können zwar unter einer Kollektivbezeichnung beleidigt werden. Nach der Rechtsprechung müssen allerdings alle Angehörigen einer Gruppe und damit alle beleidigten Personen individuell bestimmbar sein. Konsequenz ist, dass § 185 StGB in der Regel keinen Schutz vor rassistischen Äußerungen bietet, die sich nicht konkret gegen individuell bestimmbare Personen richten.

6. UMGANG MIT RASSISTISCHEN WAHLKAMPFPLAKATEN

Das vom Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zum Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten vom Oktober 2015⁴³ kommt zu dem Ergebnis, dass je nach Konstellation ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber Strafsanktionen vorzugswürdig, ja sogar als die einzig statthafte Reaktion anzusehen seien. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebiete es, von einer strafrechtlichen Sanktion Abstand zu nehmen, wenn das legitime Ziel – die Verhinderung rassistischer Propaganda – auch durch weniger einschneidende Mittel erreicht werden kann.

Nach dem Rechtsgutachten müssen Wahlplakate mit rassistischen Inhalten aufgrund der menschenrechtlichen Schutzpflicht des Staates aus Art. 4 ICERD auch entfernt werden, wenn die

Wahlplakate in ihren inhaltlichen Aussagen keinen Straftatbestand des deutschen Strafrechts erfüllen. Demgegenüber haben die Verwaltungsgerichte in der deutschen Rechtspraxis bisher maßgeblich darauf abgestellt, ob Wahlplakate den Straftatbestand der Volksverhetzung gemäß § 130 Strafgesetzbuch (StGB) erfüllen.

Als ein Beispiel sei hier auf den Fall verwiesen, der Wahlplakate der NPD mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ zum Gegenstand hatte. Die Kernaussage auf dem Plakat besteht mithin 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 Realität gar nicht gibt.⁴⁴ So gibt es selbstverständlich Überschneidungen zwischen Sinti und Roma und der älteren Generation in der deutschen Bevölkerung.⁴⁵

Es ist im Übrigen unzweifelhaft, dass Sinti und Roma unter den Schutz vor rassistischer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG fallen. Das gleiche gilt mit Blick auf das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD). 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 eindeutig als rassistisches Gedankengut im Sinne von Art. 4 a) ICERD zu qualifizieren.⁴⁶

Um zu begründen, dass Plakate solchen Inhalts Sinti und Roma in rassistischer und unzulässiger Weise diskriminieren, ist es nicht erforderlich, dass die zuständigen Verwaltungsgerichte dazu Ausführungen treffen, ob die Plakate Tatbestandsalternativen des § 130 Strafgesetzbuch (StGB) erfüllen. Das Verwaltungsgericht Kassel hat demgegenüber mit Beschluss vom 9.9.2013 darauf abgestellt, ob die Plakate den Tatbestand der Volksverhetzung erfüllen. 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. Im Ergebnis ist das Gericht schließlich dazu gekommen, dass die Plakate nicht strafbar seien⁴⁷ und deswegen nicht abgehängt werden dürften.

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“.⁴⁸ 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, zumal wenn sie öffentlich und – wie im Fall von Wahlplakaten – flächendeckend erfolgen.⁴⁹ Dabei können die anvisierten Personengruppen der Aussage auf den Plakaten nicht entgehen.⁵⁰

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 und fertig werden,

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.⁵¹

Das vom Justizministerium in Auftrag gegebene Gutachten hat die bestehende Rechtspraxis zu Recht in Frage gestellt: Jenseits der Frage, ob ein Wahlkampfplakat mit rassistischen Inhalten einen Straftatbestand des deutschen Strafrechts erfüllt, existiert eine sich aus ICERD ergebende menschenrechtliche Schutzpflicht, demzufolge Wahlkampfplakate abgehängt werden müssen, wenn sie Aussagen beinhalten, die nach Art. 4 ICERD zu unterbinden sind. Das Rechtsgutachten bietet Behörden damit juristische Argumentationshilfe, Wahlplakate mit rassistischen Inhalten entfernen zu lassen.⁵²

7. 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. Ein Rechtsstaat darf sich aber nicht taktisch verhalten, weil es opportun erscheint.⁵³

Bewegungen wie Pegida stehen sinnbildlich für die Radikalisierung der „Wutbürger“, für die Verhöhnung der politischen Auseinandersetzung. Einzelne fühlen sich durch die zunehmende verbale Hetze zunehmend ermutigt, zu Gewalt zu greifen. Das Attentat auf die Kölner Oberbürgermeisterin Henriette Reker im Oktober 2015 kann als ein Beispiel dafür dienen, das die fortschreitende Radikalisierung deutlich macht. Um seinem Anspruch gerecht zu werden, darf der Rechtsstaat dort, wo es geboten ist, hingegen 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 Verbraucherschutz in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zum Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten vom Oktober 2015 hat dies sehr deutlich gemacht. Es leistet einen wichtigen Beitrag zur Untersagung rassistischer Positionierungen im öffentlichen Raum, indem es den Behörden juristische Argumentationshilfe bietet, Wahlplakate mit rassistischen Inhalten entfernen zu lassen.

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

- 1 Siehe etwa Zick/Küpper/Krause, Gespaltene Mitte. Feindselige Zustände, Bonn 2016.
- 2 Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Verfahren vor dem UN-Antirassismus-Ausschuss Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg e.V. / . Deutschland (Beschwerde Nr. 48/2010), Dezember 2011; Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), 2014, Ziffer 35 ff.
- 3 Cremer, Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem Asylkompromiss, Berlin 2013.
- 4 Siehe dazu Schmah, Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, 2015.
- 5 Vgl. etwa Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 34 (Article 19: Freedom of opinion and expression) vom 21.7.2011, UN Dok. CCPR/C/GC/34, Ziffer 2.
- 6 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Observer und Guardian gegen Vereinigtes Königreich, Urteil vom 26.11.1991, Antragsnummer 13585/88, Ziffer 59.
- 7 Siehe etwa Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.1.1958, Aktenzeichen 1 BvR 400/51, Ziffer 31.
- 8 Ebd.
- 9 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 4.2.2010, Aktenzeichen 1 BvR 369/04, 1 BvR 370/04, 1 BvR 371/04, Ziffer 22; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 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 Dok. 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.
- 10 Vgl. Schmah, Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, 2015, S. 36, mit weiteren Nachweisen.
- 11 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 4.2.2010, Aktenzeichen 1 BvR369/04, 1 BvR 370/04, 1 BvR 371/04, Ziffer 26 ff.

- 12 Vgl. Schmahl, Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, 2015, S. 58, mit weiteren Nachweisen.
- 13 Vgl. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus, 2002, S. 5; Scharathow/Melter/Leiprecht/Mecheril, „Rassismuskritik“, 2011, S. 10 ff.
- 14 Vgl. UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung, Communication No. 43/2008, UN-Dok. CERD/C/77/D/43/2008, Entscheidung vom 21.9.2010, Ziffer 7.6; Grote/Wenzel, Kapitel 18: Meinungsfreiheit, 2013, Randnr. 74 und 124.
- 15 Siehe Art. 20 IPbPr.
- 16 Schmahl, Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, 2015, Seite 40, mit weiteren Nachweisen.
- 17 Vgl. ebd., Seite 41 ff., mit weiteren Nachweisen.
- 18 Vgl. ebd. S. 40; Bubrowski, Wer Hass sät, wird Gewalt ernten, FAZ vom 19.10.2015.
- 19 Vgl. Schmahl, Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, 2015, S. 18 f., mit weiteren Nachweisen.
- 20 Der Gerichtshof nimmt hier Bezug auf Artikel 17 EMRK (Verbot des Missbrauchs der Rechte).
- 21 Siehe zu alledem auch Grote/Wenzel, Kapitel 18: Meinungsfreiheit, 2013, Randnr. 35 ff. und 124.
- 22 Vgl. etwa Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 4.2.2010, Aktenzeichen 1 BvR 369/04, 1 BvR 370/04, 1 BvR 371/04, Ziffer 26 ff.
- 23 Vgl. Fischer, Strafgesetzbuch, 2017, § 130 StGB, Randnr. 12a und 3.
- 24 Vgl. ebd. Randnr. 3 und 12a.
- 25 Vgl. UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Germany, 22.9.2008, UN-Dok. 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-Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22, Ziffer 7.
- 26 Vgl. ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde) 2009, S. 8 und Ziffer 79 ff.
- 27 Vgl. Muigai, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Mission to Germany, 2010, Ziffer 77(a).
- 28 UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD), Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 15.5.2015, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22, Ziffer 19 und 9.
- 29 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ECRI-Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde) 2014.
- 30 Muižnieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, Bericht nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis zum 8. Mai 2015, 1.10.2015.
- 31 Communication No. 48/2010, UN-Dok. CERD/C/82/D/48/2010, Entscheidung vom 4.4.2013.
- 32 Ebd., Ziffer 12.6.
- 33 Ebd., Ziffer 12.8: „... the State party failed its duty to carry out an effective investigation whether or not Mr. Sarrazin's statements amounted to dissemination of ideas based upon racial superiority“.
- 34 Geschäftszeichen: 81 Js 4071/09.
- 35 Geschäftszeichen: 1 Zs 3191/09.
- 36 Tomuschat, „Der ‚Fall Sarrazin‘ vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss“, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 2013, S. 264.
- 37 Vgl. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus, 2002, S. 5; Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD), Positionspapier der ISD zum Begriff „Rasse“ in Gesetzen, 2015; Cremer, Ein Grundgesetz

- ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Berlin 2010.
- 38 Bezüglich der Begrifflichkeiten in der Definition von Art. 1 Abs. 1 ICERD sei darauf hingewiesen, dass es sich bei ICERD mittlerweile um ein relativ „altes“ Dokument handelt; dies gilt ebenso für die deutsche amtliche Übersetzung des Dokuments. Statt „nationaler Ursprung“ und „Volkstum“, welche die deutsche Übersetzung verwendet, wären die Begriffe „national origin“ und „ethnic origin“ zumindest nach heutigem Sprachgebrauch mit „nationale Herkunft“ und „ethnische Herkunft“ zu übersetzen.
- 39 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ECRI-Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde) 2014, Ziffer 35 ff.
- 40 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Entscheidung vom 20.4.2010, Le Pen gegen Frankreich, Nr. 18788/09.
- 41 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.
- 42 Vgl. dazu auch Fischer, Strafgesetzbuch, 2017, § 130, Randnr. 4.
- 43 Schmah, Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, erstattet am 24. Oktober 2015 im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz.
- 44 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.
- 45 Dazu ebenso Roßberg, Gesetzliches Verbot diskriminierender Wahlkampfpraktiken, 2013, S. 24.
- 46 Vgl. dazu ebenso Schmah, Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, 2015, S. 59 f., die ebenso annimmt, dass das Plakat die Voraussetzungen des völkerrechtlichen Verbots der Verbreitung rassistischen Gedankenguts erfüllt.
- 47 Zu Recht kritisch dazu Schmah, Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, 2015, S. 59.
- 48 VG Kassel, Beschluss vom 9.9.2013, 4 L 1117/13.KS, Rn. 7, unter Rückgriff auf VG Berlin, Beschluss vom 7.9.2011, AZ 1 L 293.11.
- 49 Dazu ebenso Schmah, Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, 2015, S. 66 ff.
- 50 Dazu ebenso ebd., S. 68 ff.
- 51 Dazu Rose, Geschichtsblinde Justiz, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hrsg.), Verbot rassistisch diskriminierender Wahlkämpfe, 2013, S. 5 und 10.
- 52 Neben der in dem Rechtsgutachten vorgeschlagenen Lösung, Wahlplakate mit rassistischen Inhalten im Sinne von Art. 4 ICERD auf der Grundlage polizeilicher Generalklauseln abzuhängen (siehe Schmah, S. 71 ff.), erscheint es ebenso möglich, solche Maßnahmen unmittelbar auf Art. 2 ICERD zu stützen. Wahlplakate von vorneherein zu untersagen, ließe sich dabei möglicherweise auf Art. 2 Abs. 1 b) ICERD stützen, Wahlplakate abzuhängen auf Art. 2 Abs. 1 b) ICERD. Ob die Behörden oder Gerichte in der rechtlichen Begründung diesen Weg wählen oder, wie im genannten Rechtsgutachten aufgezeigt, polizeiliche Generalklauseln ergänzend heranziehen, ist aus völkerrechtlicher Perspektive allerdings nicht entscheidend. Entscheidend ist vielmehr, ob Deutschland seine eingegangenen Verpflichtungen aus ICERD im Ergebnis erfüllt.
- 53 Bubrowski, Wer Hass sät, wird Gewalt ernten, FAZ vom 19.10.2015.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bubrowski, Helene, Wer Hass sät, wird Gewalt ernten, FAZ, 19.10.2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/meinungsfreiheit-versus-hetze-wer-hass-saet-wird-gewalt-ernten-13863450.html>.
- Cremer, Hendrik, Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem Asylkompromiss, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Berlin 2013, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/essay_Die_Asyldebatte_in_Deutschland_20_Jahre_nach_dem_Asylkompromiss.pdf.
- Ders., Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Berlin 2010, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/policy_paper_16_ein_grundgesetz_ohne_rasse.pdf.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Verfahren vor dem UN-Antirassismus-Ausschuss Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg e.V. / Deutschland (Beschwerde Nr. 48/2010), Dezember 2011, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Stellungnahme_DIMR_im_Verfahren_vor_dem_UN_Antirassismus_Ausschuss_TBB_Deutschland.pdf.
- Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ECRI-Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), 25.2.2014, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>.
- Dies., ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde), Straßburg, 26.05.2009, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-IV-2009-019-DEU.pdf>.
- Dies., Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus, Straßburg, 13.12.2002, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/REC7-2003-8-DEU.pdf.
- Fischer, Thomas, Strafgesetzbuch, 64. Auflage, München 2017.
- Grote Rainer/Wenzel, Nicola, Kapitel 18: Meinungs-freiheit, in: Oliver Dörr und Rainer Grote und Thilo Marauhn (Hg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Auflage, Tübingen 2013.
- Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD), Positionspapier der ISD zum Begriff „Rasse“ in Gesetzen, 2.3.2015, http://isdonline.de/wp-content/uploads/2015/03/Positionspapier-der-ISD-zum-Begriff-%E2%80%9ERasse_-pdf.
- Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 34 (Article 19: Freedom of opinion and expression), 21.7.2011, UN Dok. CCPR/C/GC/34.
- Muigai, Githu, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Mission to Germany, 22.2.2010, UN-Dok. AHRC/14/43/Add.2.
- Muižnieks, Nils, Menschenrechtskommissar des Europarats, Bericht nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis zum 8. Mai 2015, 1.10.2015, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/Bericht_Menschenrechtskommissar_Deutschland_2015_de.pdf.
- Roßberg, Arnold, Gesetzliches Verbot diskriminierender Wahlkampfpraktiken, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hg.), Verbot rassistisch diskriminierender Wahlkämpfe, 2013, S. 12-55.
- Rose, Romani, Geschichtsblinde Justiz, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hg.), Verbot rassistisch diskriminierender Wahlkämpfe, 2013, S. 5-11.
- Scharathow, Wiebke/Melter, Claus/Leiprecht, Rudolf/Mecheril, Paul, „Rassismuskritik“, in: Claus Melter und Paul Mecheril (Hg.), Rassismuskritik, Band 1: Rassismustheorie und –forschung, Schwalbach 2011, S. 10–12.
- Schmahl, Stefanie, 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.
- Tomuschat, Christian, „Der ‚Fall Sarrazin‘ vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss“, Europäische

Grundrechte Zeitschrift, 40. Jg., (10-12), (2013), S. 262-265.

UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD), Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 15.5.2015, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22.

Ders., Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Germany, 22.9.2008, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/18.

Ders., General Recommendation No. 30 on discrimination against non citizens, 19.08.2004.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Krause, Daniela, Gespaltene Mitte. Feindselige Zustände, Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016. Mit Beiträgen von Beate Küpper, Daniela Krause, Anna Klein, Andreas Hövermann u. a. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Ralf Melzer, Bonn 2016.

ANHANG

AUSZÜGE AUS ZITIERTEN GESETZEN:

GRUNDGESETZ

ARTIKEL 1

- (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
- (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.
- (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

ARTIKEL 2

- (1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.
- (2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

ARTIKEL 3

- (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
- (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.
- (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

[...]

ART. 21 GG

- (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.
- (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
- (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

[...]

ARTIKEL 59

- (1) Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.
- (2) Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.

STRAFGESETZBUCH

§ 130 VOLKSVERHETZUNG

(1) Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören,

1. gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufstachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen auffordert oder

2. die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er eine vorbezeichnete Gruppe, Teile der Bevölkerung oder einen Einzelnen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. eine Schrift (§ 11 Absatz 3) verbreitet oder der Öffentlichkeit zugänglich macht oder einer Person unter achtzehn Jahren eine Schrift (§ 11 Absatz 3) anbietet, überlässt oder zugänglich macht, die

a) zum Hass gegen eine in Absatz 1 Nummer 1 bezeichnete Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer in Absatz 1 Nummer 1 bezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung aufstachelt,

b) zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen in Buchstabe a genannte Personen oder Personenmehrheiten auffordert oder

c) die Menschenwürde von in Buchstabe a genannten Personen oder Personenmehrheiten dadurch angreift, dass diese beschimpft, böswillig verächtlich gemacht oder verleumdet werden,

2. einen in Nummer 1 Buchstabe a bis c bezeichneten Inhalt mittels Rundfunk oder Telemedien einer Person unter achtzehn Jahren oder der Öffentlichkeit zugänglich macht oder

3. eine Schrift (§ 11 Absatz 3) des in Nummer 1 Buchstabe a bis c bezeichneten Inhalts herstellt, bezieht, liefert, vorrätig hält, anbietet, bewirbt oder es unternimmt, diese Schrift ein- oder auszuführen, um sie oder aus ihr gewonnene Stücke im Sinne der Nummer 1 oder Nummer 2 zu verwenden oder einer anderen Person eine solche Verwendung zu ermöglichen.

[...]

INTERNATIONALES ÜBEREINKOMMEN ZUR BESEITIGUNG JEDER FORM VON RASSEDIS- KRIMINIERUNG (ICERD)

ARTIKEL 1

(1) In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck "Rassendiskriminierung" jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.

(2) Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt.

(3) Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, als berühre es die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren.

(4) Sondermaßnahmen, die einzig zu dem Zweck getroffen werden, eine angemessene Entwicklung bestimmter Rassengruppen, Volksgruppen oder Personen zu gewährleisten, die Schutz benötigen, soweit ein solcher erforderlich ist, damit sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt genießen und ausüben können, gelten nicht als Rassendiskriminierung, sofern diese Maßnahmen nicht die Beibehaltung

getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben und sofern sie nicht fortgeführt werden, nachdem die Ziele, um derenwillen sie getroffen wurden, erreicht sind.

ARTIKEL 2

(1) Die Vertragsstaaten verurteilen die Rassendiskriminierung und verpflichten sich, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen; zu diesem Zweck

a) verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und örtlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln,

b) verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, eine Rassendiskriminierung durch Personen oder Organisationen weder zu fördern noch zu schützen noch zu unterstützen,

c) trifft jeder Vertragsstaat wirksame Maßnahmen, um das Vorgehen seiner staatlichen und örtlichen Behörden zu überprüfen und alle Gesetze und sonstigen Vorschriften zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären, die eine Rassendiskriminierung – oder dort, wo eine solche bereits besteht, ihre Fortsetzung – bewirken,

d) verbietet und beendet jeder Vertragsstaat jede durch Personen, Gruppen oder

Organisationen ausgeübte Rassendiskriminierung mit allen geeigneten Mitteln einschließlich der durch die Umstände erforderlichen Rechtsvorschriften,

e) verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, wo immer es angebracht ist, alle eine Rassenintegration anstrebenden viel rassischen Organisationen und Bewegungen zu unterstützen, sonstige Mittel zur Beseitigung der Rassenschranken zu fördern und allem entgegenzuwirken, was zur Rassentrennung beiträgt.

(2) Die Vertragsstaaten treffen, wenn die Umstände es rechtfertigen, auf sozialem, wirtschaftlichem, kulturellem und sonstigem Gebiet besondere und konkrete Maßnahmen, um die angemessene Entwicklung und einen hinreichenden Schutz bestimmter Rassengruppen oder ihnen angehörender Einzelpersonen sicherzustellen, damit gewährleistet wird, dass sie in vollem Umfang und gleichberechtigt in den Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gelangen. Diese Maßnahmen dürfen in keinem Fall die Beibehaltung ungleicher oder getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind.

[...]

ARTIKEL 4

Die Vertragsstaaten verurteilen jede Propaganda und alle Organisationen, die auf Ideen oder Theorien hinsichtlich der Überlegenheit einer Rasse oder einer Personengruppe bestimmter Hautfarbe

oder Volkszugehörigkeit beruhen oder die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern suchen; sie verpflichten sich, unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen; zu diesem Zweck übernehmen sie unter gebührender Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der ausdrücklich in Artikel 5 des vorliegenden Übereinkommens genannten Rechte unter anderem folgende Verpflichtungen:

a) jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären,

b) alle Organisationen und alle organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, welche die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen, als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten und die Beteiligung an derartigen Organisationen oder Tätigkeiten als eine nach dem Gesetz strafbare Handlung anzuerkennen,

c) nicht zuzulassen, dass staatliche oder örtliche Behörden oder öffentliche Einrichtungen die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen.

INTERNATIONALER PAKT ÜBER BÜRGER- LICHE UND POLITISCHE RECHTE (ICCPR)

[...]

ARTIKEL 20

(1) Jede Kriegspropaganda wird durch Gesetz verboten.

(2) Jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.
[...]

EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTS- KONVENTION (EMRK)

[...]

ARTIKEL 10

Freiheit der Meinungsäußerung

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

(2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder

die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

[...]

ARTIKEL 17

Verbot des Mißbrauchs der Rechte

Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.

[...]

RAHMENÜBEREINKOMMEN ZUM SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN

Straßburg/Strasbourg, 1.11.1995
 Amtliche Übersetzung Deutschlands

Die Mitgliedstaaten des Europarats und die anderen Staaten, die dieses Rahmenübereinkommen unterzeichnen,

in der Erwägung, daß es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, zu wahren und zu fördern;

in der Erwägung, daß eines der Mittel zur Erreichung dieses Zieles in der Wahrung und in der Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten besteht;

in dem Wunsch, die Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats vom 9. Oktober 1993 in die Tat umzusetzen;

entschlossen, in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet das Bestehen nationaler Minderheiten zu schützen;

in der Erwägung, daß die geschichtlichen Umwälzungen in Europa gezeigt haben, daß der Schutz nationaler Minderheiten für Stabilität, demokratische Sicherheit und Frieden auf diesem Kontinent wesentlich ist;

in der Erwägung, daß eine pluralistische und wahrhaft demokratische Gesellschaft nicht nur die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität aller Angehörigen einer nationalen Minderheit achten, sondern auch geeignete Bedingungen schaffen sollte, die es ihnen ermöglichen, diese Identität zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln;

in der Erwägung, daß es notwendig ist, ein Klima der Toleranz und des Dialogs zu schaffen, damit sich die kulturelle Vielfalt für jede Gesellschaft als Quelle und Faktor nicht der Teilung, sondern der Bereicherung erweisen kann;

in der Erwägung, daß die Entwicklung eines toleranten und blühenden Europas nicht allein von der Zusammenarbeit zwischen den Staaten abhängt, sondern auch der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften unter Achtung der Verfassung und der territorialen Unversehrtheit eines jeden Staates bedarf;

im Hinblick auf die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Protokolle dazu;

im Hinblick auf die den Schutz nationaler Minderheiten betreffenden Verpflichtungen, die in Übereinkommen und Erklärungen der Vereinten Nationen und in den Dokumenten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, insbesondere dem Kopenhagener Dokument vom 29. Juni 1990, enthalten sind;

entschlossen, die zu achtenden Grundsätze und die sich aus ihnen ergebenden Verpflichtungen festzulegen, um in den Mitgliedstaaten und in den anderen Staaten, die Vertragsparteien dieser Übereinkunft werden, den wirksamen Schutz nationaler Minderheiten sowie der Rechte und Freiheiten der Angehörigen dieser Minderheiten unter Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der territorialen Unversehrtheit und der

nationalen Souveränität der Staaten zu gewährleisten;

gewillt, die in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze mittels innerstaatlicher Rechtsvorschriften und geeigneter Regierungspolitik zu verwirklichen, sind wie folgt übereingekommen:

ABSCHNITT I

Artikel 1

Der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten ist Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte und stellt als solcher einen Bereich internationaler Zusammenarbeit dar.

Artikel 2

Dieses Rahmenübereinkommen ist nach Treu und Glauben, im Geist der Verständigung und Toleranz und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen guter Nachbarschaft, freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten anzuwenden.

Artikel 3

1. Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.

2. Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und genießen.

ABSCHNITT II

Artikel 4

1. Die Vertragsparteien verpflichten sich, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz

durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten.

2. Die Vertragsparteien verpflichten sich, erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten.

3. Die in Übereinstimmung mit Absatz 2 ergriffenen Maßnahmen werden nicht als Diskriminierung angesehen.

Artikel 5

1. Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren.

2. Unbeschadet der Maßnahmen, die im Rahmen ihrer allgemeinen Integrationspolitik getroffen werden, sehen die Vertragsparteien von Zielsetzungen oder Praktiken ab, die auf die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen gerichtet sind, und schützen diese Personen vor jeder auf eine solche Assimilierung gerichteten Maßnahme.

Artikel 6

1. Die Vertragsparteien fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien.

2. Die Vertragsparteien verpflichten sich, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.

Artikel 7

Die Vertragsparteien stellen sicher, daß das Recht aller Angehörigen einer nationalen Minderheit, sich friedlich zu versammeln und sich frei zusammenzuschließen, sowie ihr Anspruch auf freie Meinungsäußerung und auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit geachtet werden.

Artikel 8

Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, daß jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Religion oder Weltanschauung zu bekunden sowie religiöse Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen zu gründen.

Artikel 9

1. Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, daß das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, auf freie Meinungsäußerung die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Minderheitensprache ohne Eingriffe öffentlicher Stellen und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen einschließt. Die Vertragsparteien stellen im Rahmen ihrer Rechtsordnung sicher, daß Angehörige einer nationalen Minderheit in bezug auf ihren Zugang zu den Medien nicht diskriminiert werden.

2. Absatz 1 schließt nicht aus, daß die Vertragsparteien Hörfunk-, Fernseh- oder Lichtspielunternehmen einem Genehmigungsverfahren ohne Diskriminierung und auf der Grundlage objektiver Kriterien unterwerfen.

3. Die Vertragsparteien hindern Angehörige nationaler Minderheiten nicht daran, Printmedien zu schaffen und zu nutzen. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens für

Hörfunk und Fernsehen stellen sie soweit wie möglich und unter Berücksichtigung des Absatzes 1 sicher, daß Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit gewährt wird, eigene Medien zu schaffen und zu nutzen.

4. Die Vertragsparteien ergreifen im Rahmen ihrer Rechtsordnung angemessene Maßnahmen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu erleichtern sowie Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen.

Artikel 10

1. Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, daß jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache privat und in der Öffentlichkeit mündlich und schriftlich frei und ungehindert zu gebrauchen.

2. In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, sofern die Angehörigen dieser Minderheiten dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, daß im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann.

3. Die Vertragsparteien verpflichten sich, das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, zu gewährleisten, in möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe ihrer Festnahme und über die Art und den Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung in Kenntnis gesetzt zu werden sowie sich in dieser Sprache, erforderlichenfalls unter unentgeltlicher Beiziehung eines Dolmetschers, zu verteidigen.

Artikel 11

1. Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, daß jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihren Familiennamen (Vaternamen) und ihre Vornamen in der Minderheitensprache

zu führen, sowie das Recht auf amtliche Anerkennung dieser Namen, wie dies nach der Rechtsordnung der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist.

2. Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, daß jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, für die Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater Art in ihrer Minderheitensprache anzubringen.

3. In Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen einer nationalen Minderheit bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Rechtsordnung, einschließlich eventueller Übereinkünfte mit anderen Staaten, und unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten, traditionelle Ortsnamen, Straßennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise auch in der Minderheitensprache anzubringen, wenn dafür ausreichende Nachfrage besteht.

Artikel 12

1. Die Vertragsparteien treffen erforderlichenfalls Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung, um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern.

2. In diesem Zusammenhang stellen die Vertragsparteien unter anderem angemessene Möglichkeiten für die Lehrerausbildung und den Zugang zu Lehrbüchern bereit und erleichtern Kontakte unter Schülern und Lehrern aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

3. Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern.

Artikel 13

1. Im Rahmen ihres jeweiligen Bildungssystems erkennen die Vertragsparteien an, daß Angehörige einer nationalen Minderheit das

Recht haben, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben.

2. Die Ausübung dieses Rechts bringt für die Vertragsparteien keine finanziellen Verpflichtungen mit sich.

Artikel 14

1. Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, daß jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache zu erlernen.

2. In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, daß Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden.

3. Absatz 2 wird angewendet, ohne daß dadurch das Erlernen der Amtssprache oder der Unterricht in dieser Sprache berührt wird.

Artikel 15

Die Vertragsparteien schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen.

Artikel 16

Die Vertragsparteien sehen von Maßnahmen ab, die das Bevölkerungsverhältnis in von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnten Gebieten verändern und darauf gerichtet sind, die Rechte und Freiheiten einzuschränken, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben.

Artikel 17

1. Die Vertragsparteien verpflichten sich, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugreifen,

ungehindert und friedlich Kontakte über Grenzen hinweg zu Personen herzustellen und zu pflegen, die sich rechtmäßig in anderen Staaten aufhalten, insbesondere zu Personen mit derselben ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität oder mit demselben kulturellen Erbe.

2. Die Vertragsparteien verpflichten sich, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten auf Teilnahme an der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einzugreifen.

Artikel 18

1. Die Vertragsparteien bemühen sich, erforderlichenfalls zwei- und mehrseitige Übereinkünfte mit anderen Staaten, insbesondere Nachbarstaaten, zu schließen, um den Schutz von Angehörigen der betroffenen nationalen Minderheiten sicherzustellen.

2. Gegebenenfalls treffen die Vertragsparteien Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Artikel 19

Die Vertragsparteien verpflichten sich, die in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze zu achten und zu verwirklichen und dabei Beschränkungen, Einschränkungen oder Abweichungen, soweit solche erforderlich sind, nur insoweit vorzunehmen, als sie in völkerrechtlichen Übereinkünften, insbesondere der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und den Protokollen dazu, vorgesehen und für die sich aus den genannten Grundsätzen ergebenden Rechte und Freiheiten von Belang sind.

ABSCHNITT III

Artikel 20

Bei der Ausübung der Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, haben Angehörige einer nationalen Minderheit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Rechte anderer,

insbesondere diejenigen von Angehörigen der Mehrheit oder anderer nationaler Minderheiten, zu achten.

Artikel 21

Die Bestimmungen dieses Rahmenübereinkommens sind nicht so auszulegen, als gewährten sie das Recht, irgendeine Tätigkeit auszuüben oder irgendeine Handlung vorzunehmen, die den wesentlichen Grundsätzen des Völkerrechts, insbesondere der souveränen Gleichheit, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Staaten, zuwiderläuft.

Artikel 22

Die Bestimmungen dieses Rahmenübereinkommens sind nicht als Beschränkung oder Minderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die nach den Gesetzen einer Vertragspartei oder nach einer anderen Übereinkunft, deren Vertragspartei sie ist, gewährleistet sind.

Artikel 23

Die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, sind, soweit sie Gegenstand einer entsprechenden Bestimmung in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten oder den Protokollen dazu sind, in Übereinstimmung mit diesen zu verstehen.

ABSCHNITT IV

Artikel 24

1. Das Ministerkomitee des Europarats überwacht die Durchführung dieses Rahmenübereinkommens durch die Vertragsparteien.

2. Vertragsparteien, die nicht Mitglieder des Europarats sind, nehmen am Durchführungsmechanismus in einer noch zu bestimmenden Art und Weise teil.

Artikel 25

1. Innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Rahmenübereinkommens für eine Vertragspartei übermittelt diese dem Generalsekretär des Europarats vollständige Informationen über die

Gesetzgebungsmaßnahmen und andere Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze getroffen hat.

2. Danach übermittelt jede Vertragspartei dem Generalsekretär regelmäßig und sooft das Ministerkomitee dies verlangt jede weitere Information, die für die Durchführung dieses Rahmenübereinkommens von Belang ist.

3. Der Generalsekretär leitet die nach diesem Artikel übermittelten Informationen an das Ministerkomitee weiter.

Artikel 26

1. Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Maßnahmen, die von den Vertragsparteien zur Verwirklichung der in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze getroffen wurden, wird das Ministerkomitee von einem beratenden Ausschuss unterstützt, dessen Mitglieder anerkanntes Fachwissen auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten besitzen.

2. Die Zusammensetzung dieses beratenden Ausschusses und sein Verfahren werden vom Ministerkomitee innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Rahmenübereinkommens festgelegt.

ABSCHNITT V

Artikel 27

Dieses Rahmenübereinkommen liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung auf. Bis zum Tag des Inkrafttretens liegt das Übereinkommen auch für jeden anderen vom Ministerkomitee dazu eingeladenen Staat zur Unterzeichnung auf. Es bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

Artikel 28

1. Dieses Rahmenübereinkommen tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten

nach dem Tag folgt, an dem zwölf Mitgliedstaaten des Europarats nach Artikel 27 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Übereinkommen gebunden zu sein.

2. Für jeden Mitgliedstaat, der später seine Zustimmung ausdrückt, durch das Rahmenübereinkommen gebunden zu sein, tritt es am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme oder Genehmigungsurkunde folgt.

Artikel 29

1. Nach Inkrafttreten dieses Rahmenübereinkommens und nach Konsultation der Vertragsstaaten kann das Ministerkomitee des Europarats durch einen mit der in Artikel 20 Buchstabe d der Satzung des Europarats vorgesehenen Mehrheit gefaßten Beschluß jeden Nichtmitgliedstaat des Europarats, der nach Artikel 27 eingeladen wurde, zu unterzeichnen, dies aber noch nicht getan hat, und jeden anderen Nichtmitgliedstaat einladen, dem Übereinkommen beizutreten.

2. Für jeden beitretenden Staat tritt das Rahmenübereinkommen am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Hinterlegung der Beitrittsurkunde beim Generalsekretär des Europarats folgt.

Artikel 30

1. Jeder Staat kann bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde einzelne oder mehrere Hoheitsgebiete, deren internationale Beziehungen er wahrnimmt, bezeichnen, auf die dieses Rahmenübereinkommen Anwendung findet.

2. Jeder Staat kann jederzeit danach durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Erklärung die Anwendung dieses Rahmenübereinkommens auf jedes weitere in der Erklärung bezeichnete Hoheitsgebiet erstrecken. Das Rahmenübereinkommen tritt für dieses Hoheitsgebiet am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Erklärung beim Generalsekretär folgt.

3. Jede nach den Absätzen 1 und 2 abgegebene Erklärung kann in bezug auf jedes darin bezeichnete Hoheitsgebiet durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Die Rücknahme wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 31

1. Jede Vertragspartei kann dieses Rahmenübereinkommen jederzeit durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation kündigen.

2. Die Kündigung wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von sechs Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 32

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Rates, anderen Unterzeichnerstaaten und jedem Staat, der diesem Rahmenübereinkommen beigetreten ist:

- a. jede Unterzeichnung;
- b. jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde;
- c. jeden Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Rahmenübereinkommens nach den Artikeln 28, 29 und 30;
- d. jede andere Handlung, Notifikation oder Mitteilung im Zusammenhang mit diesem Rahmenübereinkommen.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Rahmenübereinkommen unterschrieben. Geschehen zu Straßburg am 1. Februar 1995 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats und allen zur Unterzeichnung dieses Rahmenübereinkommens oder zum Beitritt dazu eingeladenen Staaten beglaubigte Abschriften.

„Das Grundgesetz ist kein Freifahrtschein für ungezügelte Hetze und Diffamierung von Minderheiten. Unser demokratischer Rechtsstaat muss mit all den zur Verfügung stehenden Mitteln einschreiten, wenn unser Miteinander durch menschenverachtende Propaganda gefährdet wird.“ (Romani Rose)

Seit dem Bundestagswahlkampf 2013 wurde durch Plakate und Flugblätter der NPD gezielt gegen Sinti und Roma rassistisch diskriminierende Hetze betrieben. Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma setzt sich dafür ein, dass Politik, Justiz und Zivilgesellschaft ein Bewusstsein für die Grenzen im politischen Meinungskampf entwickeln. Die vorliegende Dokumentation stellt eine Bestandsaufnahme der juristischen und politischen Auseinandersetzung im Zuge des Wahlkampfs 2013 dar und nimmt eine Analyse der rechtlichen Möglichkeiten, wie rassistischen Positionen im öffentlichen Raum begegnet werden kann, vor.