

Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten – Verpflichtungen und Handlungsspielräume von Kommunen

1.

Ich danke sehr für die freundlichen einführenden Worte und die Einladung zu der heutigen Veranstaltung. Der Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten stand, wie Sie wissen, bereits im Fokus früherer Wahlkämpfe und wird vermutlich auch im bevorstehenden Bundestagswahlkampf wieder virulent werden. Im Oktober 2015 habe ich im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz ein Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten erstattet, dessen Kernaussagen ich Ihnen heute in der gebotenen Kürze vorstellen möchte.¹ Dabei möchte ich das Ergebnis meiner Untersuchung zunächst vorwegnehmen: Unter bestimmten Umständen können, ja müssen rassistische Wahlkampfplakate auf der Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel abgehängt werden.

2.

Alle Polizei- und Sicherheitsgesetze der Länder kennen die sog. polizeirechtliche Generalklausel. Diese Generalklausel ist ein Auffangtatbestand, der Maßnahmen der Gefahrenabwehr dort ermöglicht, wo keine spezielleren Eingriffsermächtigungen (wie z.B. Platzverweisung) bestehen. Eine typische polizeirechtliche Generalklausel findet sich in den §§ 1 und 3 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg. Danach hat die Polizei die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe hat die Polizei innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen.

Zum Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“ im Rahmen der polizeirechtlichen Generalklausel zählt nach einhelliger Auffassung die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung. Diese erstreckt sich gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auch auf Normen menschenrechtlicher Verträge, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Vertragspartei ist. Menschenrechtsverträge stehen wie alle völkerrechtlichen Verträge, die die Bundesrepublik ratifiziert hat, in der deutschen Rechtsordnung im Rang eines Bundesgesetzes. Sie sind häufig sogar *self-executing*, was bedeutet, dass ihre Bestimmungen für Behörden und Gerichte unmittelbar anwendbar sind, weil sie nach Wortlaut, Inhalt und Zweck hinreichend genau und bestimmt

¹ Das vollständige Rechtsgutachten ist online abrufbar unter: <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/schmahl/aktuelles/meldungen/single/artikel/gutachten-wahlkampfplakate/>. Darüber hinaus ist das Gutachten als Buch unter dem Titel „Der Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten vor dem Hintergrund des internationalen Menschenrechtsschutzes“ beim Nomos Verlag, Baden-Baden, im Jahr 2016 erschienen (ISBN 978-3-8487-2851-0).

formuliert sind. Darüber hinaus begründen selbst *non-self-executing*-Bestimmungen die objektive Verpflichtung für den Vertragsstaat, ihren Inhalt zu beachten und gegebenenfalls im Wege weiterer Normsetzung oder Rechtsprechung zu konkretisieren.

3.

Das Verbot der Rassendiskriminierung stellt ein Kernelement des internationalen Menschenrechtsschutzes dar.² Es ist in zahlreichen universellen und regionalen Menschenrechtsverträgen verankert. Für die Bundesrepublik Deutschland entfalten insoweit das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) besondere Bedeutung.

Rassistische Propaganda ist eine spezifische Variante der nach den Menschenrechtsverträgen verbotenen Formen der Rassendiskriminierung. Zu den nach Art. 4 ICERD verbotenen Handlungsformen zählen das Verbot, Ideen zu verbreiten, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, sowie das Verbot von organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, die die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen. Diese beiden 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. Der Vertragstext der EMRK enthält demgegenüber kein ausdrückliches Verbot rassistischer Propaganda. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der zur Auslegung und Anwendung der EMRK berufen ist, schränkt in seiner Judikatur die Meinungsfreiheit in Fällen fremdenfeindlicher Hassrede jedoch regelmäßig ein.

4.

Damit ist auch das Spannungsverhältnis angesprochen, das zwischen Meinungsfreiheit und allgemeinem Persönlichkeitsrecht besteht. Alle vertraglichen Normen, die rassistische Propaganda verbieten, stehen in einer spannungsgeladenen Wechselwirkung zu anderen Menschenrechten, insbesondere zur individuellen Kommunikationsfreiheit. So stellt der UN-Menschenrechtsausschuss die Notwendigkeit freier Meinungsäußerung in der demokratischen Gesellschaft explizit heraus. Es müsse gestattet sein, Ansichten zu äußern, die von anderen möglicherweise als „*deeply offensive*“ empfunden werden. Deshalb unterfallen sogar diffamierende Meinungsäußerungen dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit. Rassenhetze sieht der Ausschuss gleichwohl regelmäßig als mit den Garantien des ICCPR unvereinbar an. In Fällen der Verbreitung rassistischen Gedankenguts sei der Rechtsanwender dazu

² Biologisch gibt es keine unterschiedlichen menschlichen Rassen. Der in den internationalen Menschenrechtskonventionen verwendete Terminus „Rasse“ gründet allein auf der Absicht, alle Formen von Rassismus zu erfassen und die ihnen zugrundeliegenden pseudowissenschaftlichen Theorien wirksam zu bekämpfen.

angehalten, beim Abwägungsvorgang die Meinungsfreiheit schwächer zu gewichten als das Persönlichkeitsrecht der geschmähten Personen.

Auch nach der EMRK können Hassreden unter bestimmten Umständen als konventionsfeindliche Handlungen zu werten sein. Ebenso wie der UN-Menschenrechtsausschuss betont zwar auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die überragende Wichtigkeit der Redefreiheit für die Demokratie und die individuelle Persönlichkeitsentfaltung. In einer Reihe von Urteilen macht er jedoch ebenso deutlich, dass Toleranz und Respekt für die gleiche Würde aller Menschen ein ebenfalls konstituierendes Element einer demokratischen Gesellschaft sind. Im Konfliktfall seien die kollidierenden Belange gegeneinander abzuwägen; bei Austarierung der widerstreitenden Interessen sei außerdem ein potentieller Missbrauch der kommunikativen Freiheitsrechte in Stellung zu bringen.

Die Erwägungen zur Komplementarität zwischen dem Verbot rassistischer Propaganda und der Meinungsäußerungsfreiheit gelten auch für Art. 4 ICERD. Zwar unterscheidet sich diese Vorschrift von den Bestimmungen der übrigen Menschenrechtsabkommen dadurch, dass sie spezifisch nur auf die Bekämpfung der Verbreitung rassistischen Gedankenguts ausgerichtet ist und die Meinungsfreiheit als Gegengewicht nicht explizit erwähnt. Auch den Stellungnahmen des Anti-Rassendiskriminierungsausschusses lässt sich entnehmen, dass der Ausschuss dem Schutzanliegen des ICERD generell den Vorzug vor der Meinungsfreiheit einräumt. Ein derart kategorischer Ausschluss der Verbreitung rassistischen Gedankenguts aus dem Anwendungsbereich der Meinungsfreiheit wird aber weder dem Wortlaut, der Entstehungsgeschichte und dem Telos von Art. 4 ICERD noch dem Stellenwert der Meinungsfreiheit als fundamentales Menschenrecht und als Grundstein jeder freien und demokratischen Gesellschaft gerecht. Deshalb ist etwa die in Art. 19 ICCPR garantierte Meinungsfreiheit bei Interpretation und Anwendung von Art. 4 ICERD heranzuziehen. Im Konfliktfall müssen also auch hier die kollidierenden Anliegen zueinander in einen verhältnismäßigen Ausgleich gesetzt werden.

Insgesamt greifen also alle Menschenrechtsverträge das Spannungsverhältnis zwischen Kommunikationsfreiheit und Diskriminierungsschutz auf und lösen es *a priori* weder zugunsten der Meinungsfreiheit noch zugunsten des Diskriminierungsschutzes. Lediglich diejenigen Äußerungen, die einen unmittelbaren und schwerwiegenden Angriff auf die Würde, das Menschsein und die Rechtsinhaberschaft der betroffenen Personen darstellen, werden in Einzelfällen vom Schutzbereich der Redefreiheit ausgenommen. Alle übrigen Äußerungen, selbst wenn sie einen verletzenden oder diffamierenden Inhalt haben, sind hingegen nach der Spruchpraxis der Kontrollorgane von der Meinungsfreiheit prinzipiell erfasst, müssen aber auf der Schrankenebene mit dem Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankenguts abgewogen werden.

5.

Im Zusammenhang mit Redeverböten ist dieser vorsichtig-abwägende Maßstab angebracht. Die Kraft der freien öffentlichen Diskussion ist das Fundament der demokratischen Gesellschaft. Außerdem weist die Meinungsfreiheit selbst einen menschenrechtlichen Kern und Ursprung auf und ist unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und „Matrix“ für fast alle anderen Grundrechte. Als Kehrseite der Meinungsfreiheit verlangen pluralistische Gesellschaften von jedem Einzelnen, Kränkungen und verbale Zumutungen durch andere auszuhalten.

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 fundamentale Recht auf Menschenrechte abzusprechen, ist nicht hinnehmbar. Bei solchen Schmähungen handelt es sich um einen Angriff auf die Menschenwürde, die sich jeder Abwägung entzieht. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in Fällen fremdenfeindlicher Plakate, die im Verbund von graphischer Darstellung und textlicher Parole die angegriffenen Personen als minderwertige Wesen behandelten, die absolute Geltung der Menschenwürdegarantie in den Vordergrund gestellt. Stereotypischen Zuschreibungen, die an unveränderbare Attribute einer Person anknüpfen und diese zum Anlass nehmen, die Subjektqualität des Betroffenen in Frage zu stellen, kommt eher ein entwürdigender Charakter zu als einer auf die individuelle Lebensform bezogenen ehrverletzenden Aussage, die lediglich in das – mit anderen Belangen abwägbare – allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreift.

Rassistische Propaganda ist aber nicht nur ein individuelles, sondern auch ein gesellschaftliches Problem. Rassenhetze negiert die Zivilität des Umgangs miteinander. Es gibt Erscheinungsformen der Hassrede, denen mit Argumenten und verbalen Gegenschlägen nicht hinreichend begegnet werden kann. Das Verbot der Hassrede zielt deshalb auch darauf, dem sog. „*silencing effect*“, wonach ethnische Minderheiten durch verbale Einschüchterungen gesellschaftlich „mundtot“ gemacht werden sollen, wirksam entgegenzutreten. Würde fremdenfeindliche Propaganda schrankenlos erlaubt, bestünde die Gefahr, dass sich die demokratische Gesellschaft von der Wurzel her vergiftet.

Der wichtigste Grund, öffentlichen Manifestationen rassistischer Diskriminierungen mit den Zwangsmitteln des Rechts zu begegnen, beruht allerdings auf der Beziehung solcher Äußerungen zur Anwendung physischer Gewalt. Die historischen Erfahrungen lehren, dass in jedem Fall schwerwiegender 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. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner „*Wunsiedel*“-Entscheidung von 2009 dem Schutz der noch lebenden wie der verstorbenen Opfer des Nationalsozialismus höheres Gewicht zuerkannt als der Meinungsfreiheit, wenn Äußerungen, die die Gewalt- und Willkürherrschaft der Nationalsozialisten propagandistisch gutheißen, mittelbar auf Realwirkungen angelegt sind. Insoweit genüge ein vorgelagerter Rechtsgüterschutz.

6.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, wie zu erkennen ist, ob Plakatierungen mit fremdenfeindlicher Tendenz sich noch im Rahmen zulässiger Meinungsäußerungen halten oder ob sie bereits verbotene rassistische Hassrede darstellen. Im Zentrum des menschenrechtlichen Verbots rassistischer Propaganda stehen verbale Attacken, die den Angegriffenen wegen ihrer ethnischen Herkunft den Menschen- und Würdestatus und ihre Teilhaberechte an der Gesellschaft öffentlich bestreiten. Darüber hinaus muss zu erwarten sein, dass die Äußerung zu verbotener Diskriminierung, Feindseligkeit oder Ausgrenzung aus der Gesellschaft führt. Ein Aufruf zur Gewalt oder eine Störung des öffentlichen Friedens ist dabei nicht vonnöten. Insgesamt muss eine rassistische Meinungsäußerung bloß geeignet sein, ein feindliches oder ablehnendes Gefühl gegenüber einer Person oder Personengruppe hervorzurufen oder zu fördern, um als ein Aufreizen zur Rassendiskriminierung qualifiziert zu werden. Anders als § 130 StGB, der nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts gewisse Formen der fremdenfeindlichen Agitation nicht unter Strafe stellt, wenn diese lediglich zu subjektiven Beunruhigungen oder einer Vergiftung des geistigen Klimas, nicht aber zu einer Störung des öffentlichen Friedens führen, erachten die internationalen Menschenrechtsverträge schon die Beeinträchtigung des allgemeinen Sicherheits- und Friedensgefühls der verletzten Personengruppe für so wesentlich, dass ihnen mit Verboten entgegenzutreten ist.

7.

Die Erfahrung zeigt, dass Aussagen auf fremdenfeindlichen Wahlkampfplakaten meist nicht eindeutig, sondern gezielt mehrdeutig gefasst sind. In Fällen mehrdeutiger Äußerungen müssen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts andere, mildere Auslegungsvarianten mit schlüssigen Argumenten ausgeschieden werden, um zu einer strafrechtlichen Verurteilung oder einer anderen staatlichen Sanktion zu führen. Nicht nur auf der Norminterpretations- und der Normanwendungsebene, sondern auch auf der Deutungsebene seien die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Meinungsfreiheit zu beachten. Soweit eine Äußerung mehrere objektive Deutungen zulässt, dürfen Exekutive und Judikative von der illegalen Deutungsvariante daher nur dann ausgehen, wenn sie zuvor andere, gleichfalls mögliche legale Interpretationen überzeugend ausgeschlossen haben.

Freilich kommt es auf der Deutungsebene nicht nur auf den Wortlaut und den semantischen Gehalt eines einzelnen Plakats oder eines isoliert betrachteten Slogans an. Vielmehr ist dem sprachlichen und sozialen Gesamtkontext und den sonstigen Begleitumständen Rechnung zu tragen. So ist, erstens, bedeutsam, dass eine fremdenfeindliche Wahlwerbeaktion flächendeckend, systematisch und über längere Zeiträume hinweg wiederkehrend erfolgt. Auch zeitversetzte Wahlwerbungsaktionen vermögen einen Gesamtzusammenhang zu bilden, wenn die Botschaften wegen ihrer grammatikalisch einfachen und inhaltlich polemisierenden Parolen leicht im Gedächtnis verhaftet bleiben. Zweitens müssen die Plakat-Slogans *ad hominem* zielen, ohne in eine Sachdiskussion eingebettet zu sein. Dann liegt es nämlich nahe, dass ein durchschnittlich verständiger wie empathischer Betrachter fremdenfeindliche Plakate trotz ihrer bewusst herbeigeführten Zweideutigkeit im Ergebnis als eindeutig diffamierend gegenüber den betroffenen Personengruppen versteht und diese gerade nicht als harmlos interpretiert. Drittens ist schließlich entscheidend, dass die anvisierten Personengruppen den Äußerungen auf den Plakatserien nicht entgehen können. Flächendeckende, wiederkehrende und systematisch-diskriminierende Plakatierungsaktionen im öffentlichen Raum, denen nicht ausgewichen werden kann, sind als gravierender anzusehen als anstößige Äußerungen, die in einem Leserbrief, auf einem einzelnen Transparent oder in einem gedruckten Presse-Interview enthalten sind.

8.

Nun mag eingewandt werden, dass das menschenrechtliche Verbot rassistischer Propaganda – anders als die als individuelles Abwehrrecht konzipierte Meinungsäußerungsfreiheit – unmittelbar nur die Vertragsstaaten verpflichtet. Eine direkte Bindung Privater auf das Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankenguts lässt sich den Menschenrechtsübereinkommen in der Tat nicht entnehmen. Dies gilt gleichermaßen für natürliche Personen wie für politische Parteien. Denn unbeschadet des Art. 21 GG sind politische Parteien nicht dem Bereich der organisierten Staatlichkeit zuzuordnen. Die Kommunikationsfreiheit steht vielmehr als unverzichtbares Funktionselement des demokratischen Systems dem Wesen nach auch politischen Parteien zur Seite, solange sie nicht verboten sind.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Verbot rassistischer Propaganda keinerlei Wirkungen auf Private entfaltet. Denn allen Menschenrechtsverträgen sind staatliche Schutzverpflichtungen bekannt. Besonders deutlich kommt dies in Art. 4 in Verbindung mit Art. 2 ICERD zum Ausdruck. Die dort 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. Mit anderen Worten lösen rassistische Äußerungen Privater eine Handlungspflicht des Staates aus, die darauf zielen muss, jedes Aufreizen zu Diskriminierung durch Verbreitung von

rassistischen Ideen auszumerzen. Wird der Staat in Erfüllung dieser Schutzpflicht tätig, kann dies durchaus in eine zulässige Einschränkung der individuellen Meinungsfreiheit resultieren. Dieser methodische Ansatz der völkerrechtlichen Regelungen steht mit der deutschen Rechtsdogmatik in Einklang. Auch das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG entfaltet Ausstrahlungswirkung auf das einfache Recht. Deshalb ist die in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder enthaltene polizeirechtliche Generalklausel nicht nur im Lichte der Meinungsfreiheit, sondern auch unter Einbeziehung des Diskriminierungsverbots auszulegen. Zwar muss bei der Anwendung jeglicher Begrenzung der Meinungsfreiheit von politischen Parteien auf den modifizierenden Einfluss von Art. 21 GG geachtet werden, der sich vor allem bei Wahlkampfaktivitäten im Sinne einer Verstärkung der wahrgenommenen Grundrechtsposition im Abwägungsvorgang auswirken kann. 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 Menschenrechtsverträge gehören, die von den Vertragsstaaten wirksame Maßnahmen zur Verhinderung rassistischer Propaganda verlangen.

9.

Daraus folgt, dass ordnungsrechtliche Maßnahmen auf der Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel auch dann in Betracht kommen, wenn im Einzelfall der Straftatbestand der Volksverhetzung gemäß § 130 StGB nicht erfüllt ist. Ohnehin gebietet das den gesamten Grund- und Menschenrechtsschutz leitende Verhältnismäßigkeitsprinzip, von einer Strafanktion Abstand zu nehmen, wenn das legitime Ziel – die Verhinderung rassistischer Propaganda – auch durch weniger einschneidende Mittel erreicht werden kann.

Als ein solches weniger einschneidendes, aber gleichermaßen geeignetes Mittel zur Abwehr der Gefahr für die öffentliche Sicherheit bietet sich ein Abhängen rassistischer Plakate an. Da an der Einhaltung der vertraglich begründeten Verbote der Verbreitung rassistischen Gedankenguts ein öffentliches Interesse besteht, ist das Entschließungsermessen der Behörden auf null reduziert. Auch bei der Wahl der Mittel dürfte sich der Spielraum der Ordnungsbehörden auf ein Abhängen der Plakate verengen, zumal ein Aufhängen von „Gegenplakaten“ als Gefahrenabwehrmaßnahme nicht sinnvoll in Betracht kommt.

Schließlich ist zu bedenken, dass ein Abhängen rassistischer Wahlkampfplakate nicht zur Folge hat, dass einer politischen Partei Wahlwerbung grundsätzlich untersagt würde. Auch eine unzulässige Ausschaltung der politischen Partei auf „kaltem Weg“, die mit den strengen verfassungsrechtlichen Vorgaben an ein Parteiverbot (Art. 21 Abs. 2 GG) nicht vereinbar wäre, ist darin nicht zu erblicken. Verhindert wird allein rassistische Wahlwerbung, die flächendeckend und systematisch im öffentlichen Raum betrieben wird. In ihrem Kernbereich bleibt die Freiheit der Meinungsäußerung und der politischen Selbstdarstellung also unberührt.