

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
4 — 43000 — 2188/59 III

Bonn, den 5. März 1959

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes gegen Volksverhetzung,

mit Begründung und einer Zusammenstellung früherer Entwürfe für eine Vorschrift gegen Volksverhetzung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 201. Sitzung am 6. Februar 1959 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Bundesregierung ist mit dem Änderungsvorschlag des Bundesrates einverstanden.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister der Justiz

Schäffer

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes gegen Volksverhetzung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Anderung des Strafgesetzbuchs

§ 130 des Strafgesetzbuchs erhält folgende Fassung:

„§ 130

Wer in einer den öffentlichen Frieden gefährdenden Weise

1. zum Haß gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihr Volkstum bestimmte Gruppe aufstachelt, sie beschimpft oder böswillig verächtlich macht oder
2. wider besseres Wissen verunglimpfende Behauptungen tatsächlicher Art über sie aufstellt oder verbreitet,

wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft. Daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden.“

Artikel 2

Land Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 3

Aufhebung eines Landesgesetzes

Das bayerische Gesetz Nr. 14 gegen Rassenhass und Völkerhass vom 13. März 1946 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 134) wird aufgehoben.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Eine Reihe von Vorfällen gibt der Bundesregierung Veranlassung, den schon seit langer Zeit von ihr verfolgten Plan einer Umgestaltung des § 130 StGB in eine wirksame Strafvorschrift zum Schutze gewisser Bevölkerungsgruppen gegen Hetze und Verleumdung noch vor der großen Strafrechtsreform der Verwirklichung zuzuführen.

Bereits im Entwurf des Ersten Strafrechtsänderungsgesetzes 1950 (BT-Drucksache Nr. 1307 der 1. Wahlperiode, BR-Drucksache Nr. 366/50) hatte die Bundesregierung eine Neufassung des § 130 StGB vorgeschlagen, wonach diese bisher praktisch wenig bedeutsame Vorschrift dahin umgestaltet werden sollte, daß das Hetzen und die üble Nachrede gegenüber Bevölkerungsgruppen, die durch Abstammung, Herkunft, Religion oder Weltanschauung ihrer Mitglieder bestimmt sind, sowie das Beschimpfen solcher Gruppen unter Strafe gestellt wurde. Der Bundesrat billigte die vorgeschlagene Neufassung grundsätzlich, regte aber neben einigen anderen Änderungen an, auch den Fall zu treffen, daß das Mitglied einer geschützten Bevölkerungsgruppe wegen seiner Zugehörigkeit zu ihr beschimpft wird (BT-Drucksache Nr. 1307 der 1. Wahl-

periode S. 66 zu Nr. 19, BR-Drucksache Nr. 478/50). Der Bundestag, der in erster Lesung keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Neufassung erhob (83. Sitzung vom 12. September 1950), sah sich nicht in der Lage, die Vorschrift mit dem Ersten Strafrechtsänderungsgesetz 1951 zu verabschieden, da dieses Gesetz auf den damals besonders vordringlichen Staatsschutz beschränkt werden mußte. Die Vorschrift wurde aber in die Zusammenstellung der durch das Strafrechtsänderungsgesetz 1951 noch nicht erledigten Teile der BT-Drucksache Nr. 1307 der 1. Wahlperiode aufgenommen (Drucksache Nr. 51 des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht des Deutschen Bundestages vom 13. November 1951), und der Bundesjustizminister leitete dem Rechtsausschuß des Bundestages am 7. Februar 1952 Anregungen zu dieser Vorschrift zu, worin die verschiedenen Fassungsansätze zusammengestellt waren und auf der Grundlage der bisherigen Beratungen ein neuer Fassungsentwurf vorgelegt wurde (4000/1 B — 20 547). Da der Rechtsausschuß aber, um die Verabschiedung des Dritten Strafrechtsänderungsgesetzes 1953 zu gewährleisten, gezwungen war, auch den Stoff dieses Gesetzes weitgehend zu beschränken, kam es auch bei dieser Gelegenheit nicht zur Änderung des § 130

StGB. Erst am 9. Januar 1957 griff die Fraktion der CDU/CSU den Plan mit dem Entwurf eines Fünften Strafrechtsänderungsgesetzes wieder auf, der neben zwei weiteren Änderungen des Strafgesetzbuchs auch die Neufassung des § 130 vorsah (BT-Drucksache 3067 der 2. Wahlperiode). Die Fassung fußte im wesentlichen auf den Anregungen des Bundesjustizministers vom 7. Februar 1952. Auch in der 1. Lesung dieses Entwurfs machte der Bundestag keine grundsätzlichen Bedenken geltend (191. und 192. Sitzung vom 7. und 8. Februar 1957). Der Rechtsausschuß, an den die Vorlage überwiesen wurde, sah sich jedoch nicht mehr in der Lage, den Entwurf vor Abschluß der 2. Wahlperiode zu beraten. Noch vor der Einbringung des Entwurfs hatte sich im Januar 1957 eine Unterkommission der Großen Strafrechtskommission mit der Vorschrift befaßt. Auf der Grundlage der von ihr erarbeiteten Fassung beruht die des Entwurfs, die in einer Vollsitzung der Strafrechtskommission noch nicht beraten werden konnte, den Mitgliedern aber auf schriftlichem Wege zugeht und von der weit überwiegenden Mehrheit der Mitglieder gebilligt wurde, die sich zu dem Fassungsantrag äußerten.

II. Zur Fassung der Vorschriften

1. Artikel 1

Die vorgeschlagene Neufassung des § 130 StGB weicht in einigen Punkten von den früheren Entwürfen ab.

- a) Sie umschreibt die geschützten Gruppen in derselben Weise wie der durch das Gesetz vom 9. August 1954 (BGBl. II S. 729) auf Grund der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 in das Strafgesetzbuch eingefügte § 220a, da es sich nicht empfiehlt, an zwei Stellen des Strafgesetzbuchs verschiedene Bezeichnungen für Gruppen zu verwenden, mit denen im wesentlichen dieselben gemeint sind. Auch die Verwendung des Wortes „Gruppe“ anstelle der Bezeichnung „Bevölkerungsgruppe“ entspricht dem durch § 220a begründeten Sprachgebrauch des Strafgesetzbuchs. Es wird damit sachlich klargestellt, daß auch Gruppen in Betracht kommen, die nicht nur in der Bevölkerung Deutschlands, sondern über dessen Grenzen hinaus bestehen. Die Einbeziehung von Gruppen, die nur durch die Weltanschauung ihrer Mitglieder bestimmt sind, ist mit Recht auf Kritik gestoßen und empfiehlt sich nicht, weil sie keine sichere Abgrenzung zuläßt und auch Gruppen erfassen würde, deren Schwergewicht auf politischem Gebiet liegt.
- b) Bei der Beschreibung der Tathandlungen verzichtet der Entwurf in § 130 Nr. 1 auf das von verschiedener Seite beanstandete Wort „hetzen“ und verwendet statt dessen den schärfer umrissenen Ausdruck „zum Haß aufstacheln“. Weiter bedroht Nr. 1 neben dem Beschimpfen, womit eine nach Form oder Inhalt besonders verletzend Mißachtungsäußerung gemeint ist, ebenso wie z. B. § 96 Abs. 1 Nr. 1 StGB auch das böswillige Verächtlichmachen mit Strafe. Damit ist eine Mißachtungsäußerung aus feindseliger Gesinnung gemeint, mit der der Verletzte der Achtung der Staatsbürger als unwert bezeichnet wird. In Nr. 2 erfaßt der Entwurf die Aufstellung und Verbreitung unwahrer Behauptungen tatsächlicher Art über die Gruppe, aber nur dann, wenn es sich um verunglimpfende Behauptungen handelt und wenn der Täter weiß, daß sie unwahr sind. Diese Einschränkungen gegenüber den insoweit von verschiedener Seite bemängelten bisherigen Fassungsansätzen empfiehlt sich, da die Vorschrift mit einer deutlich erhöhten Mindeststrafe nur schwerwiegende Fälle erfassen will, deren Ahndung im Rahmen der Beleidigungsvorschriften unbefriedigend bliebe. Der z. B. in den §§ 95, 96 und 189 StGB schon verwendete Ausdruck „verunglimpfen“ meint eine nach Form, Inhalt oder Motiv besonders schwere Kränkung.
- c) Aus ähnlichen Erwägungen verzichtet der Entwurf darauf, den Fall einzubeziehen, daß lediglich ein einzelnes Mitglied der Gruppe wegen seiner Zugehörigkeit zu ihr beschimpft wird. Dabei handelt es sich lediglich um einen besonderen Fall der Beleidigung, der im Rahmen der Beleidigungsvorschriften hinreichend geahndet werden kann und dessen Einbeziehung dazu zwingen würde, die Strafdrohung unter das vorgeschlagene Mindestmaß herabzusetzen, wie der frühere Änderungsantrag des Bundesrates zeigt. Denn es kommen Fälle einer solchen Beschimpfung vor, für die ein Mindestmaß von drei Monaten Gefängnis zweifellos zu hart wäre. Die Herabsetzung des Mindestmaßes würde aber die Vorschrift in ihrer allgemeinen Wirksamkeit erheblich schwächen. Im übrigen würden sich mit der Erweiterung des Tatbestandes Überschneidungen zum Beleidigungsrecht ergeben, wie der frühere Entwurf zu einem Fünften Strafrechtsänderungsgesetz zeigt. Sie würden dazu zwingen, gewisse Vorschriften des Beleidigungsrechts für anwendbar zu erklären. Das würde die Vorschrift schwerfällig machen.
- d) Der Täter muß nach dem Vorschlag des Entwurfs in einer Weise handeln, die den öffentlichen Frieden gefährdet. Nach dem früheren Vorschlag des Bundesrates wurde vorausgesetzt, daß der Täter entweder öffentlich oder in einer den inneren Frieden gefährdenden Weise handelt. Daß der Täter öffentlich handelt, ohne daß der Friede in der Bevölkerung gefährdet wird, dürfte jedoch nicht ausreichen, um eine empfindliche Strafe zu rechtfertigen. Auf der anderen Seite müssen nichtöffentliche Äußerungen erfaßt werden, wenn sie den Frieden in der Bevölkerung bedrohen. Auf dieses Merkmal kommt es entscheidend an. Der Entwurf zieht dabei der in den bisherigen Entwürfen verwendeten Bezeichnung „inneren Frieden“ den Ausdruck „öffentlichen Frieden“ vor, der an den geltenden § 130 StGB anschließt und in demselben Abschnitt des Strafgesetzbuchs in § 126 verwendet

wird. Auf diese Weise kann die bisherige Rechtsprechung zu diesem Begriff verwertet werden. Gemeint ist damit der Frieden innerhalb der Bevölkerung einschließlich des allgemeinen Friedensgefühls, das gefährdet wird, wenn die nahe Wahrscheinlichkeit von Unruhe, Streit oder gegenseitiger Feindseligkeit hervorgerufen wird. Der Vorsatz des Täters, der sich auf den gesamten Tatbestand der Vorschrift zu erstrecken hat, muß sich auch auf dieses Merkmal beziehen.

- e) Der Entwurf arbeitet den Tatbestand in einer Weise heraus, daß nur schwerwiegende Fälle getroffen werden. Das rechtfertigt die vorgeschlagene Strafdrohung, vor allem die Mindeststrafe von drei Monaten Gefängnis. Da die Tat auch durch Verbreitung von Schriften begangen werden kann, an der der Täter verdienen möchte, und auch sonst Fälle denkbar sind, die eine Geldstrafe neben der Freiheitsstrafe sinnvoll erscheinen lassen, räumt der Entwurf diese Möglichkeit ein. Das entspricht auch den meisten früheren Fassungsansätzen.

2. Artikel 2 enthält die Berlin-Klausel. Da das Gesetz auch im Saarland gelten soll, bedarf es insoweit keiner Klausel.

3. Artikel 3

Das bayerische Gesetz vom 13. März 1946, das die Beunruhigung der Bevölkerung durch Äußerungen oder Handlungen des Rassenwahns oder Völkerrasses unter Strafe stellt, überschneidet sich weitgehend mit der vorgeschlagenen Neufassung des § 130 StGB. Mit ihr übernimmt das Strafgesetzbuch selbst die Regelung der Materie, die den Gegenstand des bayerischen Gesetzes bildet (vgl. § 2 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch). Dieses ist daher aufzuheben (Artikel 31 GG).

4. Artikel 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Änderung des § 130 StGB, wenn sie der allgemeinen Reform des Strafgesetzbuchs noch vorangehen soll, so bald wie möglich in Kraft treten sollte.

Bisherige Fassungsentwürfe zu einer Vorschrift gegen Volksverhetzung

1. Fassung des Entwurfs des Ersten Strafrechtsänderungsgesetzes 1950 (BT-Drucksache Nr. 1307 der 1. Wahlperiode, BR-Drucksache Nr. 366/50)

§ 130

Wegen Volksverhetzung wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft,

1. wer gegen eine Bevölkerungsgruppe hetzt, die durch Abstammung, Herkunft, Religion oder Weltanschauung ihrer Mitglieder bestimmt ist,

2. wer eine nicht erweisliche Tatsache behauptet oder verbreitet, die geeignet ist, eine solche Bevölkerungsgruppe verächtlich zu machen, oder

3. wer eine solche Bevölkerungsgruppe beschimpft.

Für den Antrag auf Feststellung der Unwahrheit einer Behauptung gilt § 100 Abs. 4 und für die öffentliche Bekanntmachung der Feststellung § 104 Abs. 3 entsprechend.

2. Fassung des Bundesrates in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Strafrechtsänderungsgesetzes (BR-Drucksache Nr. 478/50)

§ 130

Wegen Volksverhetzung wird mit Gefängnis nicht unter einem Monat bestraft, wer öffentlich oder in einer den inneren Frieden gefährdenden Weise

1. gegen eine Bevölkerungsgruppe hetzt, die durch Abstammung, Herkunft, Religion oder Weltanschauung ihrer Mitglieder bestimmt ist,
2. eine nicht erweisliche Tatsache behauptet oder verbreitet, die geeignet ist, eine solche Bevölkerungsgruppe verächtlich zu machen, oder
3. eine solche Bevölkerungsgruppe oder eines ihrer Mitglieder wegen seiner Zugehörigkeit zu ihr beschimpft.

Daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden.

3. Fassung des Entwurfs eines Fünften Strafrechtsänderungsgesetzes vom 9. Januar 1957 (BT-Drucksache 3067 der 2. Wahlperiode)

§ 130

(1) Wer in einer den inneren Frieden gefährdenden Weise

1. gegen eine Bevölkerungsgruppe, die durch Abstammung, Herkunft oder Glauben ihrer Mitglieder bestimmt wird, hetzt oder sie oder eines ihrer Mitglieder wegen seiner Zugehörigkeit zu ihr beschimpft oder
2. vorsätzlich unwahre oder gröblich entstellte Behauptungen tatsächlicher Art aufstellt oder verbreitet, die geeignet sind, eine solche Bevölkerungsgruppe verächtlich zu machen,

wird wegen Volksverhetzung mit Gefängnis nicht unter einem Monat bestraft. Daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden.

(2) Im Falle der Beschimpfung eines Mitgliedes einer in Absatz 1 Nr. 1 bezeichneten Bevölkerungsgruppe wegen seiner Zugehörigkeit zu ihr tritt die Verfolgung nur auf Antrag ein; § 194 Satz 2, §§ 196, 198 bis 200 sind entsprechend anzuwenden.

4. Fassung der Großen Strafrechtskommission

Entspricht der Fassung des in Anlage 1 vorgelegten Entwurfs.

Stellungnahme des Bundesrates

In **Artikel 1** des Entwurfs ist § 130 des Strafgesetzbuchs wie folgt zu fassen:

„§ 130

Wer in einer den öffentlichen Frieden gefährdenden Weise

1. zum Haß gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihr Volkstum bestimmte Gruppe aufstachelt,
2. eine solche Gruppe beschimpft oder böswillig verächtlich macht oder

3. wider besseres Wissen verunglimpfende Behauptungen tatsächlicher Art über sie aufstellt oder verbreitet,

wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft. Daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden.“

B e g r ü n d u n g

Klarstellung, daß Behauptungen tatsächlicher Art nicht nur für die Nr. 2 des § 130 i. d. F. der Regierungsvorlage in Betracht kommen, sondern auch für das „Beschimpfen“ und das „böswillig Verächtlichmachen“.