

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Marc Bernhard, Stephan Brandner, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Petr Bystron, Tino Chrupalla, Joana Cotar, Dr. Gottfried Curio, Dietmar Friedhoff, Markus Frohnmaier, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Wilhelm von Gottberg, Armin-Paulus Hampel, Mariana Iris Harder-Kühnel, Martin Hebner, Udo Theodor Hemmelgarn, Martin Hess, Martin Hohmann, Stefan Keuter, Jörn König, Frank Magnitz, Jens Maier, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Andreas Mrosek, Sebastian Münzenmaier, Frank Pasemann, Jürgen Pohl, Uwe Schulz, Martin Sichert, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

A. Problem

Die Meinungsfreiheit und die Freiheit der politischen Betätigung sind Grundvoraussetzungen für eine funktionierende Demokratie. Ohne Meinungsfreiheit ist der demokratische Ideenwettbewerb um die beste Lösung gesellschaftlicher Probleme nicht eröffnet. Nur im offenen Wettstreit der Ideen ist gewährleistet, dass gesellschaftliche Debatten Resonanz im Parlament finden und gesellschaftliche Konflikte durch das Recht befriedet werden. Die Meinungsfreiheit kann nicht nur von staatlicher Seite durch Gesetze beschränkt werden, sondern auch durch rechtliche oder wirtschaftliche Benachteiligungen, die Menschen von Privaten erfahren, wenn sie eine Meinung äußern oder sich in bestimmter Weise politisch betätigen. Dadurch entsteht ein Druck, Meinungsäußerungen in der Öffentlichkeit oder das politische Engagement insgesamt zu unterlassen. Die Gesellschaft wird gespalten in einen Teil, der seine politischen Vorstellungen artikulieren und durchsetzen kann, und einen Teil, der sich aus der gesellschaftlichen Debatte zurückzieht. Das unterhöhlt auf Dauer das demokratische Fundament des Staates.

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts betonte in der Lüth-Entscheidung (BVerfGE 7, 198), dass das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung als unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft „eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“ ist (BVerfGE 7,198, 208). Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung sei dieses Recht schlechthin konstitutiv (BVerfGE 7, 198, 219), denn es ermögliche erst die ständige geistige Auseinandersetzung. Es sei in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt.

Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist aber immer dann bedroht, wenn zwischen zwei Parteien ein Machtungleichgewicht besteht, wie zwischen dem Bürger und Staat. Ein solches Ungleichgewicht kann aber auch aufgrund wirtschaftlicher Macht im Bürger-Bürger-Verhältnis entstehen. Die geltende Rechtslage in

Deutschland erlaubt es Arbeitgebern, Mitarbeiter aufgrund missliebiger Meinungen bzw. Äußerungen zu entlassen.

Aber auch im Rahmen anderer Machtverhältnisse zwischen Privaten ist eine Unterdrückung der Meinungsfreiheit denkbar und zwingend zu unterbinden. Zu denken ist dabei an das Verhältnis Mieter und Vermieter, aber auch an Darlehensgeber (Banken) und Darlehensnehmer. Ein Gewerbetreibender, dem sein Darlehen oder der Pacht- bzw. Mietvertrag aufgrund (politisch) nicht genehmer Äußerungen gekündigt wird, ist existenziell bedroht. Eine solche Unterdrückung der eigenen Gesinnung unter Ausnutzung einer solchen Machtposition ist zu unterbinden.

B. Lösung

Zur Lösung des beschriebenen Problems soll Artikel 5 Absatz 1 dahingehend abgeändert werden, dass für das Recht auf freie Meinungsäußerung unmittelbare Drittwirkung angeordnet wird. Es ist erforderlich, in die Grundrechte eine Bestimmung einzubringen, die die Meinungsäußerung auch im Verhältnis zwischen Privatpersonen schützt. Voraussetzung ist immer, dass eine Machtposition zur Unterdrückung der Gesinnung benutzt wird. Liegt ein solcher Fall vor, sollen Betroffene auch Schadensersatzansprüche geltend machen können.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

In Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949 (BGBl. 1949, 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347), wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 8. April 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel der Regelung ist die Stärkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung.

Schon bei der Fassung des Artikels 118 der Weimarer Reichsverfassung (WRV), dessen Wortlaut mit der hier vorgeschlagenen Regelung identisch ist, wurde die Bedeutung der Freiheit der Meinungsäußerung wie folgt charakterisiert: „Wenn die durch die Verfassung gewährleistete Freiheit der Meinungsäußerung einen tieferen Sinn haben soll, so kann dies doch nur der sein, daß man von dem Axiom ausgeht, daß durch das freie Spiel der Kräfte die Bildung einer wertvollen öffentlichen Meinung zum Nutzen der Allgemeinheit am besten gefördert werde. Von diesem Standpunkt aus hat der Staat ein Interesse daran, nach Möglichkeit dafür zu sorgen, daß nicht große wirtschaftlich starke Gruppen die unbeeinflusste ruhige Bildung der öffentlichen Meinung durch Terrorisierung der von ihnen wirtschaftlich Abhängigen unmöglich machen und dadurch die Bildung einer wahren öffentlichen Meinung verhindern.“ (Hellwig in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Zweiter Band: Artikel 118-142, 1930, S. 59).

Die Regelung soll die Wehrhaftigkeit der Demokratie durch seine Bürger stärken: „Der Staat hat kein Interesse daran, Duckmäuser zu züchten, sondern ein Interesse, dazu zu erziehen, mannhaft seine Meinung auch dann zu vertreten, wenn man befürchten muß oder doch glaubt Grund dazu zu haben, befürchten zu müssen, daß man sich bei Mächtigen, von denen man abhängig ist, mißliebig macht und daß man gewisse Nachteile zu gewärtigen hat, wenn man seiner ehrlichen Überzeugung offen Ausdruck gibt.“ (Hellwig in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Zweiter Band: Artikel 118-142, 1930, S. 57). Diese Aufgabe kann das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Landesverfassungsschutzämter nicht leisten. Die Verteidigung der Demokratie kann nur der Bürger selbst bewirken. Dementsprechend muss der Bürger in die Lage versetzt werden, sich gegen jede Eingriffe in die Meinungsfreiheit zu erwehren.

Eine Beschränkung dieses vom Bundesverfassungsgericht als für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstitutiv bezeichnetes Recht darf u.a. dem Arbeitgeber nicht gestattet sein. Das Bundesarbeitsgericht hat in diesen Fällen die Theorie der unmittelbaren Drittwirkung vertreten (Nipperdey, Deutsches Verwaltungsblatt 1958, 445-452). Nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts sei eine Beschränkung der Freiheit immer dann zu befürchten, wenn zwischen den Parteien ein Machtungleichgewicht vorliegt. Ein solches Machtungleichgewicht liegt zum einen im Verhältnis Bürger und Staat, aber auch im Verhältnis Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgrund wirtschaftlicher Macht vor.

Denkbar sind aber auch andere Machtverhältnisse, die die Ausübung der Meinungsfreiheit unmöglich machen, z. B. Vermieter und Mieter. Hier gilt das Grundrecht aus Artikel 5 GG in seiner bisherigen Form nicht. Daher ist eine Grundrechtsänderung erforderlich, um die unmittelbare Drittwirkung des Meinungsäußerungsgrundrechts auch für diese Fälle anzuordnen.

Die Anordnung der unmittelbaren Drittwirkung hat zur Folge, dass die Grundrechte im rechtsgeschäftlichen Bereich des Privatrechts als Verbotsgesetze und im deliktischen Bereich als absolute Rechte bzw. Schutznormen wirken.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist eine Änderung des Artikels 5 Absatz 1 dahingehend, dass für das Recht auf freie Meinungsäußerung unmittelbare Drittwirkung angeordnet wird.

Die Regelung ist insoweit dem Artikel 118 Satz 2 WRV sowie dem Artikel 11 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), der bis heute unverändert fortbesteht (vgl. GVBl. S. 626-628),

und dem Artikel 7 Satz 2 des Chiemsee-Entwurfs (Der Parl. Rat Bd. 2, S. 580) entnommen. Der Katalog der Grundrechte vom 21. September 1948 enthielt in Artikel 17 Satz 2 die gleichlautende Regelung (Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Bd. 5/I, Ausschuss für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv). Der Berichterstatter Ludwig Bergsträsser (SPD) führt zur Begründung aus, er halte es für richtig, ausdrücklich eine Bestimmung in die Grundrechte zu bringen, die die Meinungsäußerung auch im privaten Dienstverhältnis schützt, d. h. es unmöglich macht, ein privates Dienstverhältnis zur Unterdrückung der Gesinnung zu benutzen. Regelung (Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Bd. 5/I, Ausschuss für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, Seite 22). Dem ist zuzustimmen. Den Gesetzesmaterialien sind keine (rechtlichen) Gründe zu entnehmen, warum Satz 2 nicht in Artikel 5 Absatz 1 GG aufgenommen worden ist. Die Regelung des Artikels 5 GG ist somit ein deutlicher Rückschritt zur Regelung des Artikels 118 WRV: Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit wurde ohne Begründung auf das Verhältnis Staat Bürger reduziert.

Die hier vorgeschlagene Regelung gewährt Rechtsschutz gegen die Verletzung der Meinungsfreiheit auch zwischen Privatpersonen: Bei vorsätzlicher Verletzung dieses Rechts ist ein Schadensersatzanspruch aus § 823 Abs. 1 BGB bzw. aus § 823 Abs. 2 BGB gegeben. Hiervon unberührt ist der Schadensersatzanspruch auf Grundlage des § 839 BGB.

III. Alternativen

Es gibt weder Initiativen der Länder noch aus der Mitte des Deutschen Bundestages.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den vorliegenden Gesetzesentwurf hinsichtlich der Änderung des Grundgesetzes ergibt sich aus der Natur der Sache.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Die Regelung hat zur Folge, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung im rechtsgeschäftlichen Bereich des Privatrechts als Verbotsgesetz und im deliktischen Bereich als absolutes Recht bzw. Schutznorm wirkt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes):

Satz 2 entspricht Artikel 118 Satz 2 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) und regelt, dass ein bestehendes Arbeits- oder Angestelltenverhältnis nicht an der Wahrnehmung des Rechtes aus Artikel 5 Absatz 1 GG hindern darf.

Die Regelung des Artikels 118 Satz 2 WRV geht zurück auf einen Antrag des Abgeordneten Dr. Hugo Sinzheimer. Nach Auffassung von Sinzheimer war für ihn maßgebend die Tatsache gewesen, dass häufig Arbeitnehmer, die sich in einer gewissen Richtung politisch betätigt haben, deswegen von ihren Arbeitgebern „gemaßregelt“ worden seien. Er fügte hinzu, er denke dabei auch an das Recht der Beamten, ihre politische Gesinnung frei zu betätigen (Hellwig in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Zweiter Band: Artikel 118-142, 1930, S. 57).

Sinzheimer war ab 1920 Professor für Arbeitsrecht und Rechtssoziologie an der Universität Frankfurt. Er war Sozialdemokrat und bekennender Jude, weshalb ihm nach der Machtergreifung im September 1933 die Lehrbefugnis und im Mai 1937 durch die Universität Heidelberg die Doktorwürde entzogen worden war. Die Einschätzung Sinzheimers ist daher mehr als zutreffend und angesichts der aktuellen politischen Lage so aktuell wie nie.

Es darf niemand wegen des Gebrauchs dieses Rechtes benachteiligt werden. Diese Regelung schützt damit auch den Beamten und geht zurück auf den Vorschlag des Abgeordneten Simon Katzenstein, der Sozialdemokrat und ursprünglich jüdischen Glaubens war. Katzenstein führte zur Begründung dieses von ihm formulierten allgemeinen Benachteiligungsverbots aus, es gäbe neben den Arbeitgebern auch noch andere „soziale Machthaber“, beispielsweise Vermieter (Hellwig in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Zweiter Band: Artikel 118-142, 1930, S. 57).

Bei der hier vorgeschlagenen Regelung, die Artikel 118 WRV entspricht, handelt es sich um einen allgemeinen Rechtssatz, durch den nicht nur der Arbeitnehmer geschützt wird, sondern jeder Deutsche. Dieser Rechtssatz richtete sich gegen jedermann. Die Regelung ermöglicht es, dass alle Machthaber, also auch solche die keine Arbeitgeber sind, Gefahr laufen, dass sie wegen Benachteiligung von Personen, die ihrer Gewalt preisgegeben sind, in Anspruch genommen werden können. Die Regelung zielt darauf ab, die „Knebelung der Freiheit der Meinungsäußerung durch unsittliche Ausnutzung der wirtschaftlichen Überlegenheit tunlichst“ zu verhindern (Hellwig in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Zweiter Band: Artikel 118-142, 1930, S. 58).

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

