

Antisemitische Volksverhetzung – Für eine Reform der Strafbarkeit von § 130 Abs. 1 und 2 StGB

Der Tatbestand der Volksverhetzung in § 130 StGB ist eine der rechtspolitisch sensibelsten Vorschriften des Strafgesetzbuchs. Sie muss die verfassungsrechtliche anspruchsvolle Aufgabe erfüllen, legitime Formen auch kontroverser Meinungsfreiheit von verhetzenden Äußerungen zu unterscheiden; damit markiert sie die strafrechtlichen Grenzen für den öffentlichen Diskurs.

Seit ihrer Einführung ist die Norm breiter Kritik ausgesetzt; sie gilt als die „vielleicht am meisten angefochtene Bestimmung des Strafgesetzbuchs“¹. Die teilweise geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Strafvorschrift² sind jedoch unbegründet.³ § 130 StGB bildet einen wichtigen Baustein im Schutz insbesondere marginalisierter Gruppen vor Hass und Hetze.

In der Praxis wirft die Norm allerdings einige Anwendungsprobleme auf. Die Medien berichten immer wieder kritisch über Einstellungen von Strafverfahren wegen Volksverhetzung, die für die Öffentlichkeit kaum nachvollziehbar sind oder die im Widerspruch zu Entscheidungen anderer Staatsanwaltschaften stehen.

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Digitaler Hass“ wurde die materiell-rechtliche Anwendungspraxis der Strafverfolgungsbehörden durch eine qualitativ ausgerichtete Aktenauswertung untersucht. Ein Schwerpunkt lag dabei auf dem Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 Abs. 1 und 2 StGB), der den größten Anteil der untersuchten Verfahrensakte ausmachte. Mehr als 300 wegen Volksverhetzung geführte Verfahren wurden in den Staatsanwaltschaften Amberg, Berlin, Freiburg, Görlitz, Hamburg und Tübingen sowie der Schwerpunktstaatsanwaltschaft Cottbus ausgewertet. Der Untersuchungszeitraum erstreckte sich auf 2016-2021.

Die Untersuchung zeigte, dass eine Vielzahl von Verfahren wegen verhetzender Inhalte von den Staatsanwaltschaften eingestellt wurde. Die Gründe dafür liegen zum einen in der Formulierung der Norm selbst, zum anderen in einer nicht überzeugenden Anwendung von § 130 Abs. 1 und 2 StGB.

1) Inlandsbezug des Gruppenschutzes und öffentlicher Friede

Fall 1: „Der Umstand, dass das Großgemälde bereits im Jahr 2002 im asiatischen Kulturraum entstanden ist und zuvor in anderen Ländern ausgestellt war, spricht eher dagegen, dass ein Bezug zur inländischen jüdischen Bevölkerung intendiert war, auch wenn sich Teile der hiesigen Bevölkerung – z.B. in Deutschland lebende Juden – dem Staat Israel aus nachvollziehbaren Gründen in besonderer Weise verbunden fühlen.“⁴

¹ NK-StGB/Ostendorf/Kuhli, 6. Auflage 2023, § 130 Rn. 2 unter Verweis auf v. Hippel, Die Anreizung zum Klassenkampf, Vergleichende Darstellung des Deutschen und Ausländischen Strafrechts, BT II. Bd., 1906, S. 48.

² Vgl. NK-StGB/Ostendorf/Kuhli, 6. Auflage 2023, § 130 Rn. 8a sowie LK-StGB/Krauß, 13. Aufl. 2021, § 130 Rn. 20 mwN.

³ LK-StGB/Krauß, 13. Aufl. 2021, § 130 Rn. 21 mwN.

⁴ Staatsanwaltschaft Kassel, Presseinformation v. 17.04.2023 – Mitteilung über die Ablehnung der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens im Zusammenhang mit Ausstellungen von Kunstwerken auf der Documenta 15, S. 14.

Fall 2: „Aus der Äußerung des Beschuldigten ‚Muss man sie abknallen! Dann ist endlich Ruhe!‘ im Hinblick auf eine Fotografie eines offenbar vor Italien liegenden Flüchtlingsbootes mit der Unterschrift ‚Italien schlägt Alarm. NGOs arbeiten mit Schleppern zusammen‘ ergibt sich keine Angriffsrichtung gegen Teile der (inländischen) Bevölkerung, so dass eine Strafbarkeit der Äußerung nach § 130 StGB bereits aus objektiven Gründen ausscheidet.“⁵

Nach bislang geltendem Recht setzt die Strafbarkeit nach § 130 Abs. 1 StGB eine Eignung zur Störung des öffentlichen Friedens voraus. Ob eine Äußerung tatsächlich geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, kann von den Gerichten nicht empirisch überprüft werden. Das Merkmal stellt sich daher faktisch als wertungsoffenes Korrektiv dar, das den Gerichten weiten Spielraum bei der Einordnung von Sachverhalten als strafwürdig oder nicht strafwürdig eröffnet.⁶

Aus dem Erfordernis einer Störung des öffentlichen Friedens in Deutschland wird abgeleitet, dass sich die Äußerung gegen eine in Deutschland lebende Gruppe richten muss.⁷ Diese Verengung des Tatbestandes hat zur Folge, dass verhetzende Äußerungen vielfach dann nicht geahndet werden, wenn sie sich nicht oder nicht klar nachweislich gegen einen in Deutschland lebenden Teil der Gruppe richten. So begründet auch die Kasseler Staatsanwaltschaft in Fall 1 ihre Einstellungsbegründung wie folgt: „Die Gruppen müssen – da die Vorschrift primär dem Schutz des innerstaatlichen öffentlichen Friedens dient – Teil der inländischen Bevölkerung sein, d.h. tatsächlich in Deutschland leben. Der Inlandsbezug gilt für alle Handlungsadressaten, da die Tatbestandsvoraussetzung der Friedensgefährdung sich auf die Bundesrepublik Deutschland bezieht.“⁸

Eine Strafbarkeit nach § 130 Abs. 2 StGB, der gerade keine Eignung zur Störung des öffentlichen Friedens voraussetzt,⁹ wird im Übrigen nicht geprüft. Auch das ist ein Befund: Die sich von § 130 Abs. 1 StGB unterscheidenden Tatbestandsvoraussetzungen von Abs. 2 werden teilweise falsch gelesen. Die Ursache hierfür wird darin liegen, dass kein erkennbarer Grund dafür besteht, nicht inländische Gruppen nicht über Abs. 1, wohl aber über Abs. 2 zu schützen.

In Fall 2 werden Geflüchtete auf dem Mittelmeer nicht als Gruppe erfasst. Sie erfüllen keines der konkret benannten Merkmale und sind auch nicht Teil der deutschen Bevölkerung.¹⁰

Richtigerweise soll die Strafbarkeit der Volksverhetzung nicht einem vagen Schutz des öffentlichen Friedens dienen, sondern dem vorgelagerten Schutz von Individualrechtsgütern, insbesondere Leben, körperlicher Unversehrtheit und Freiheit.¹¹ Vor dem Hintergrund einer so verstandenen Ratio der Volksverhetzung ist es nicht erforderlich, dass sich die verhetzende Äußerung gerade gegen einen in Deutschland lebenden Teil der Gruppe richtet. Hass gegen in Israel

⁵ Jugendschutz- und Medienkompetenzbericht, Der Ton wird härter. Hass, Mobbing und Extremismus. Maßnahmen, Projekte und Forderungen, 2019, S. 104.

⁶ Sehr kritisch bereits *Fischer*, Öffentlicher Friede und Gedankenäußerung, 1986, S. 631 ff.

⁷ NK-StGB/*Ostendorf/Kuhli*, 6. Auflage 2023, § 130 Rn. 18.

⁸ Staatsanwaltschaft Kassel, Presseinformation v. 17.04.2023 – Mitteilung über die Ablehnung der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens im Zusammenhang mit Ausstellungen von Kunstwerken auf der Documenta 15, S. 13.

⁹ MüKo-StGB/*Schäfer/Anstötz*, 4. Aufl. 2021, § 130 Rn. 63.

¹⁰ Vgl. *OLG Hamm* (4. Strafsenat), Beschluss v. 07.09.2017 - 4 RVs 103/17; *Galetzka/Krätschmer*, MMR 2016, 518 (519).

¹¹ *Matt/Renzikowski/Altenhain*, Strafgesetzbuch, 2. Aufl. 2020, § 130 Rn. 3 mwN.

lebende Juden oder gegen Geflüchtete außerhalb der deutschen Grenzen wirkt auf die im Inland lebenden Mitglieder der Gruppe zurück und kann ihre Rechtsgüter gefährden.¹²

2) Das Verkennen antisemitischer Hetze insbesondere bei der Verwendung von Chiffren

Fall 3: Ein die Äußerung "Guckt wer eure Brunnen vergiftet, wer euren Geist vernebelt und unsere Nachbarn schuldig spricht. Steht auf und fragt eure Eltern die Regierung nach der Wahrheit. Entscheidet welchen Menschen ihr leben wollt." betreffendes Verfahren wird durch die Staatsanwaltschaft eingestellt. Als Begründung führt sie unter anderem aus: "Die vorliegende Äußerung richtet sich [...] nicht eindeutig gegen einen bestimmten Bevölkerungsteil. Sie könnte sich gegen den jüdischen Bevölkerungsteil richten. Dieser ist aber nicht ausdrücklich benannt."

Fall 4: Der Landesvorsitzende der vom Niedersächsischen Verfassungsschutz beobachteten Partei „Die Rechte“ beschimpfte mehrere (nicht jüdische) MedienvertreterInnen u.a. als „Judenpresse“ und „Judenpack“. Das Verfahren wurde von der zuständigen Staatsanwaltschaft zunächst mit der Begründung eingestellt, dass die Äußerung des Täters gegen Journalisten gerichtet gewesen seien, die keine geschützte Gruppe darstellen würden.¹³

Ein häufig beobachtetes Phänomen ist die Verwendung antisemitischer Chiffren oder Codes, die etwa für den „Modernen Antisemitismus“ in Form von Verschwörungserzählungen typisch sind.

Sind Strafverfolgungsbehörden und Gerichte mit dieser Problematik nicht vertraut, besteht die Gefahr, dass sie am Wortlaut der Äußerung festhalten, ohne sich mit ihrer tatsächlichen Bedeutung auseinanderzusetzen. Täter können so durch geschickte Formulierungen eine Strafbarkeit umgehen. In Fall 3 überzeugt die Einstellung mit der angegebenen Begründung beispielsweise nicht. Aus der Perspektive eines verständigen Dritten hätten gute Argumente dafür gesprochen, die Bezugnahme auf „Brunnenvergifter“ als ein bekanntes Codewort für JüdInnen zu deuten, handelt es sich dabei doch um ein seit Jahrhunderten verwendetes antisemitisches Stereotyp.¹⁴

Ein weiteres Problem zeigt sich in Fall 4: In der Auslegung von § 130 Abs. 1 StGB werden unmittelbarer Äußerungsadressat und angegriffene Gruppe verwechselt. Erst nachdem das Verfahren zwei Mal eingestellt und nur durch öffentlichen Druck wieder aufgenommen worden war, erkannte die zuständige Staatsanwaltschaft, dass nicht allein die angesprochenen JournalistInnen, sondern auch die Gruppe der Juden und Jüdinnen beschimpft worden war.¹⁵

Eine mögliche Erklärung dieser Missverständnisse ist darin zu sehen, dass in § 130 Abs. 1 und 2 StGB nicht hinreichend deutlich wird, aus welchem Grund bestimmte Gruppen eines

¹² Entsprechenden Äußerungen kommt ein besonderer Botschaftscharakter zu, vgl. zu Botschaftsverbrechen anstatt vieler und mwN Schmidt, in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Strafrechtlicher Schutz vor Diskriminierung und Hasskriminalität, Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, S. 881, 887.

¹³ LTO v. 27.02.2023, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/braunschweig-staatsanwaltschaft-ermittlungen-eingestellt-rechtsextremer-rechte-partei-volkserhetzung-beleidigung-judenpack-judenpresse/>.

¹⁴ Vgl. zur Äußerung „Tod und Hass den Zionisten“ als in Ansehung des konkreten Kontexts verwendete Chiffre für Juden und Jüdinnen AG Essen, Urteil v. 30.01.2015 - 57 Cs 631/14.

¹⁵ Staatsanwaltschaft Braunschweig, Presseinformation v. 28.06.2023, Nach antisemitischen Äußerungen: Staatsanwaltschaft erhebt Anklage wegen Volksverhetzung und Beleidigung, <https://staatsanwaltschaft-braunschweig.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/nach-antisemitischen-ausserungen-staatsanwaltschaft-erhebt-anklage-wegen-volkserhetzung-und-beleidigung-223368.html>.

besonderen Schutzes bedürfen. Eine ausdrückliche Nennung der Angriffsrichtung – etwa „antisemitisch“ oder „rassistisch“ – würde einen klaren Fokus auf den diskriminierenden Charakter der Äußerung legen.

3) Uneinheitliche Anforderungen an die Öffentlichkeit von Äußerungen und Inhalten

In den Medien wird immer wieder von Fällen geschlossener rechtsextremer Polizeichats berichtet, in denen volksverhetzende Inhalte verschickt werden. Ermittlungsverfahren gegen die Beteiligten werden oftmals mit der Begründung eingestellt, dass die Taten nicht öffentlich begangen bzw. Inhalte nicht „verbreitet“ wurden.

Vor dem Hintergrund der äußerst weiten Rechtsprechung des BGH zur Eignungsklausel in Abs. 1 und den Tatbestandsmerkmalen in Abs. 2 muss die restriktive Handhabung durch die Staatsanwaltschaften verwundern. Ausreichend für Abs. 1 ist nach Ansicht des BGH eine „öffentlichkeitsfähige“ Handlung.¹⁶ Sie wird bejaht, wenn „nach den konkreten Umständen damit zu rechnen ist, daß der Angriff einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wird“.¹⁷ Nach der Rechtsprechung kann hierfür selbst eine Äußerung gegenüber einer Einzelperson ausreichen, wenn der Täter damit rechnen musste, dass die Person an die Öffentlichkeit gehen wird.¹⁸

Auch die Auslegung des „Verbreitens“ eines Inhaltes im Sinne von § 130 Abs. 2 StGB durch die Gerichte ist grundsätzlich weit. „Verbreiten“ wird verstanden als das Zugänglichmachen für einen größeren (nicht notwendigerweise öffentlichen) Personenkreis, der für den Täter nach Anzahl und Individualität nicht mehr kontrollierbar ist.¹⁹ Hier kann ebenfalls die Weiterleitung des Inhalts an eine Einzelperson genügen, wenn die Weitergabe des Inhalts an einen nicht mehr kontrollierbaren Kreis durch die Einzelperson vom Willen des Täters umfasst ist oder er wegen der konkreten Einzelfallumstände mit einer Weitergabe rechnet (Kettenverbreitung);²⁰ zu einer tatsächlichen weiteren Verbreitung muss es nicht kommen.²¹

In der Praxis ist jedoch ein uneinheitlicher Umgang mit dem Öffentlichkeitsbezug in § 130 Abs. 1 und 2 StGB zu beobachten. So wurde in den Medien etwa von einem Fall berichtet, in dem gegen einen SEK-Beamten, der in einem Chat mit 14 Mitgliedern volksverhetzende Inhalte geteilt hatte, ein Strafbefehl erlassen wurde.²² In einem Berliner Fall wurden wegen des Verdachts auf Volksverhetzung Wohnungsdurchsuchungen bei PolizistInnen durchgeführt; die Chatgruppe bestand aus 12 Personen.²³ Die Staatsanwaltschaft Münster stellte hingegen wegen eines fehlenden Öffentlichkeitsbezugs ein Verfahren ein, in dem 21 PolizistInnen an dem Chat

¹⁶ Hörnle, NStZ 2002, 113, 117.

¹⁷ BGHSt 29, 26, 27.

¹⁸ MüKo-StGB/Schäfer/Anstötz, 4. Aufl. 2021, StGB § 130 Rn. 25 unter Verweis auf OLG Hamburg MDR 1981, 71.

¹⁹ BGH NStZ 2017, 405, 406; BeckOK-StGB/Rackow, 57. Edition Stand: 01.05.2023, § 130 Rn. 27.

²⁰ Vgl. BVerfG NJW, 2012, 1498 (1500); MüKo-StGB/Schäfer/Anstötz, 4. Aufl. 2021, § 130 Rn. 74.

²¹ BGH NStZ 2017, 405, 406 mkritAnm Rackow. Ob in diesen Fällen dolus eventualis ausreicht oder dolus directus 1. Grades erforderlich ist, wurde vom BGH allerdings ausdrücklich offen gelassen.

²² Gegen den Strafbefehl legte der Beamte Einspruch ein, Nowaczyk, Volksverhetzung im Polizeichat, FAZ v. 16.12.2022, <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/sek-beamter-wegen-volksverhetzung-in-chat-vor-gericht-18541171.html>.

²³ Peter, Ermittlungen gegen Berliner Polizisten – Dritte rechte Chatgruppe, taz v. 14.07.2021, <https://taz.de/Ermittlungen-gegen-Berliner-Polizisten/15786938/>.

teilnahmen,²⁴ in einer Chatgruppe mit maximal 10 Mitgliedern wies das Landgericht Frankfurt die Anklage gegen fünf Polizisten ebenfalls ab.²⁵

Für die NormadressatInnen ist so kaum erkennbar, wann sie Gefahr laufen, die Grenze zur Strafbarkeit zu übertreten.

Vorschlag für eine Neuregelung von § 130 Abs. 1 und 2 StGB

Die Untersuchung der Strafverfahren wegen antisemitischer Inhalte hat erhebliche Defizite in Formulierung und Anwendung von § 130 Abs. 1 und 2 StGB gezeigt. Durch den hier vorgestellten Reformvorschlag sollen bestehende dogmatische Schwächen der Vorschrift behoben und es soll – durch eine transparentere Formulierung – eine sachgemäße und einheitliche Rechtsanwendung erleichtert werden.

<i>Vorschlag zur Reform der Strafbarkeit von Volksverhetzung, § 130 Abs. 1 und 2 StGB</i>	<i>Fassung aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes und des Strafgesetzbuches vom 04.12.2022 (BGBl. I S. 2146), in Kraft getreten am 09.12.2022</i>
<p>(1) Wer <i>öffentlich</i></p> <p>1. gegen eine nationale, religiöse, durch ihre ethnische Herkunft, <i>Behinderung, sexuelle Orientierung, geschlechtliche Identität oder ein vergleichbares Merkmal</i> bestimmte Gruppe <i>oder</i> gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit <i>oder Zuschreibung</i> zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufstachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen auffordert, <i>solche Maßnahmen billigt oder androht</i> oder</p> <p>2. eine vorbezeichnete Gruppe oder einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit <i>oder Zuschreibung</i> zu einer vorbezeichneten Gruppe <i>in einer antisemitischen, sexistischen, rassistischen oder vergleichbaren menschenverachtenden Weise</i> beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet,</p>	<p>(1) Wer <i>in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören,</i></p> <p>1. gegen eine nationale, <i>rassistische</i>, religiöse <i>oder</i> durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufstachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen auffordert oder</p> <p>2. <i>die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er</i> eine vorbezeichnete Gruppe, <i>Teile der Bevölkerung</i> oder einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe <i>oder zu einem Teil der Bevölkerung</i> beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet,</p>

²⁴ Stern v. 26.06.2023, <https://www.stern.de/gesellschaft/regional/nordrhein-westfalen/muenster--rechte-sek-chats--strafrechtliche-verfahren-eingestellt--33595494.html>.

²⁵ Borufka, Rechtsextreme Chatgruppe: Landgericht lässt Anklage gegen Polizisten nicht zu, Hessenschau v. 01.03.2023, <https://www.hessenschau.de/panorama/rechtsextreme-chatgruppe-landgericht-laesst-anklage-gegen-frankfurter-polizisten-nicht-zu-v3.chatgruppe-gericht-100.html>; s. zur aktuellen Bewertung durch die Generalstaatsanwaltschaft FAZ v. 11.07.2023, Polizeichats könnten doch strafbar sein, Nr. 158 (1), S. 1.

<p>wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.</p> <p>(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einen Inhalt (§ 11 Absatz 3) <i>nach Abs. 1</i></p> <p><i>1. öffentlich macht,</i></p> <p><i>2. einer Person unter achtzehn Jahren anbietet, überlässt oder zugänglich macht oder</i></p> <p><i>3. herstellt, bezieht, liefert, vorrätig hält, anbietet, bewirbt oder es unternimmt, diesen ein- oder auszuführen, um ihn im Sinne der Nummern 1 und 2 zu verwenden oder einer anderen Person eine solche Verwendung zu ermöglichen,</i></p> <p><i>sofern die Tat nicht bereits nach Abs. 1 strafbar ist.</i></p> <p><i>(3) Öffentlich begangen im Sinne von Abs. 1 und Abs. 2 ist die Tat dann, wenn sie geeignet ist, einem nicht überschaubaren oder kontrollierbaren Personenkreis die unmittelbare oder mittelbare Kenntnisnahme der Äußerung oder des Inhaltes zu ermöglichen. Die Überschaubarkeit und Kontrollierbarkeit eines Personenkreises bestimmt sich insbesondere nach Individualität, Zahl und Art der persönlichen Verbundenheit.</i></p>	<p>wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.</p> <p>(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer</p> <p><i>1. einen Inhalt (§ 11 Absatz 3) verbreitet oder der Öffentlichkeit zugänglich macht oder einer Person unter achtzehn Jahren einen Inhalt (§ 11 Absatz 3) anbietet, überlässt oder zugänglich macht, der</i></p> <p><i>a) zum Hass gegen eine in Absatz 1 Nummer 1 bezeichnete Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer in Absatz 1 Nummer 1 bezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung aufstachelt,</i></p> <p><i>b) zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen in Buchstabe a genannte Personen oder Personenmehrheiten auffordert oder</i></p> <p><i>c) die Menschenwürde von in Buchstabe a genannten Personen oder Personenmehrheiten dadurch angreift, dass diese beschimpft, böswillig verächtlich gemacht oder verleumdet werden oder</i></p> <p><i>2. einen in Nummer 1 Buchstabe a bis c bezeichneten Inhalt (§ 11 Absatz 3) herstellt, bezieht, liefert, vorrätig hält, anbietet, bewirbt oder es unternimmt, diesen ein- oder auszuführen, um ihn im Sinne der Nummer 1 zu verwenden oder einer anderen Person eine solche Verwendung zu ermöglichen.</i></p>
--	---