

**Diskussionsentwurf des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz für ein  
Gesetz zur nachdrücklichen strafrechtlichen Bekämpfung der Hassrede und  
anderer besonders verwerflicher Formen der Beleidigung (Stand: 04.11.2019)**

**Vom...**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

**Änderung des Strafgesetzbuchs**

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 188 durch folgende Angabe ersetzt:

"§ 188 Schwere Beleidigung, schwere üble Nachrede, schwere Verleumdung"

2. In § 185 werden die Wörter "und, wenn die Beleidigung mittels einer Tätlichkeit begangen wird, mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe" gestrichen.
3. In § 186 werden die Wörter "und, wenn die Tat öffentlich oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3) begangen ist, mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe" gestrichen.
4. In § 187 werden die Wörter "und, wenn die Tat öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3) begangen ist, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe" gestrichen.
5. § 188 wird wie folgt gefasst:

**"§ 188**

Schwere Beleidigung, schwere üble Nachrede, schwere Verleumdung

(1) In den Fällen der Beleidigung (§ 185) ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe, wenn die Tat

1. öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3) begangen ist,

2. einen rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen oder sonstigen menschenverachtenden Inhalt hat oder von derartigen Beweggründen getragen ist,
3. sich gegen eine im politischen, auch kommunalpolitischen, Leben des Volkes stehende Person richtet und in Beziehung zu deren politischer Betätigung steht,
4. Bestandteil einer über längere Zeit fortgesetzten erheblichen und systematischen Belästigung der beleidigten Person ist oder
5. mittels einer Tätlichkeit begangen ist.

(2) In den Fällen der üblen Nachrede (§ 186) ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, wenn die Tat unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummern 1, 2, 3 oder 4 begangen ist.

(3) In den Fällen der Verleumdung (§ 187) ist die Strafe Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, wenn die Tat unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummern 1, 2, 3 oder 4 begangen ist."

6. § 194 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Dies gilt nicht in den Fällen des § 188 Absatz 1 Nummern 2 und 3, auch in Verbindung mit Absatz 2 und 3, wenn die Strafverfolgungsbehörde wegen des besonderen öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung ein Einschreiten von Amts wegen für geboten hält."

b) Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden die Sätze 3 bis 5.

c) In dem neuen Satz 4 werden nach dem Wort "kann" die Wörter "in den vorgenannten Fällen" eingefügt.

## **Artikel 2**

### **Änderung der Strafprozessordnung**

In § 374 Absatz 1 Nummer 2 der Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074), die zuletzt durch ... geändert worden ist, werden nach den Wörtern "gerichtet ist" die Wörter "und nicht einen Fall des § 188 Absatz 1 Nummer 2 oder 3, auch in Verbindung mit Absatz 2 oder 3, des Strafgesetzbuches betrifft" angefügt.

### **Artikel 3**

#### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Notwendigkeit und Ziel des Entwurfs**

Die Regelungen zur Beleidigung, üblen Nachrede und Verleumdung in §§ 185 bis 187 des Strafgesetzbuches (StGB) stellen die zentralen Strafvorschriften zum Schutz der Ehre dar. Sie sind seit der Einführung des Reichsstrafgesetzbuchs von 1871 im Wesentlichen unverändert geblieben. Aus diesem Grund geben sie auch keine angemessene Antwort auf Phänomene, die erst in jüngerer Zeit, namentlich aufgrund der Entwicklung des Internets und der hiervon beeinflussten gesellschaftlichen Entwicklung, zum Vorschein getreten sind und die erhebliche Gefahren – auch und gerade – für den Schutz der Persönlichkeit vor Ehrangriffen hervorgerufen haben.

Das betrifft zum einen beleidigende Äußerungen, die einer nicht überschaubaren Anzahl von Personen über das Internet zugänglich gemacht werden (dazu unter 1.). Es betrifft aber auch Fälle der Äußerung gesteigerter Missachtung, wie sie in der Hassrede ("Hate Speech") zum Ausdruck kommt (dazu unter 2.). Angesprochen sind weiterhin die zunehmenden Fälle der Beleidigung von Personen des politischen Lebens (dazu unter 3.). Schließlich gehören in diesen Themenkreis auch Fälle (insbesondere) des "Cybermobbings", sofern diese, wie häufig, in ehrverletzenden Äußerungen zum Ausdruck gelangen (dazu unter 4.).

Auf alle diese Phänomene kennen die Regelungen des Beleidigungsstrafrechts bislang keine angemessene und hinreichend spezifische Antwort. So lässt sich den Tatbeständen der besondere Unwertgehalt derartiger Taten zumeist nicht entnehmen, auch fehlt es weithin an der Regelung strafscharfender Begehungsformen und schließlich werden die Taten durch die bestehenden Strafrahmen häufig in die Nähe von Bagatellkriminalität gerückt.

Daher muss ein zeitgemäßes Strafrecht die strafrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Ehre der gesellschaftlichen Entwicklung und den daraus resultierenden neuartigen Bedrohungsformen anpassen. Die Sozialschädlichkeit derartiger Verhaltensweisen muss bereits im Gesetz klar zum Ausdruck kommen. Zugleich müssen hierfür nachhaltige Konsequenzen, die auch dem Gewicht der Taten entsprechen, angedroht und erforderlichenfalls auch durchgesetzt werden.

Im Einzelnen:

#### **1. Phänomen "Beleidigungen im Internet"**

**a)** Die Entwicklung und Ausbreitung des Internets haben dazu geführt, dass heutzutage deutlich über 80 Prozent aller Bürger in Deutschland das Internet nutzen. Unter den 14- bis 49-Jährigen zählen mittlerweile nahezu 100 Prozent zu den Internetnutzern. Zumeist täglich verbringt ein Großteil der Bundesbürger einen erheblichen Teil

seiner Zeit im Internet, auf der Suche nach Informationen, bei der Erledigung von privaten oder geschäftlichen Angelegenheiten oder in sozialen Netzwerken zu Zwecken der Unterhaltung und Kommunikation. Durch seine Infrastruktur ermöglicht das Internet seinen Nutzern, unmittelbar auf gesellschaftliche Ereignisse, kontroverse Äußerungen oder sonstige Inhalte zu reagieren und sich in vielfältigen Formen an der Kommunikation im Netz zu beteiligen. Folge hiervon ist, dass der öffentliche Meinungsaustausch zunehmend im Internet stattfindet und aktive Nutzer dort erheblichen Einfluss auf den Prozess der Meinungsbildung und Meinungsäußerung nehmen können. Dies kann demokratische Prozesse fördern, im Einzelfall aber auch nachteilige Wirkungen mit sich bringen.

Diese nachteiligen Wirkungen sind in jüngerer Zeit nachhaltig in Erscheinung getreten. So lässt sich gegenwärtig eine massive Veränderung des gesellschaftlichen Diskurses im Netz und insbesondere in den sozialen Netzwerken feststellen (vgl. bereits BT-Drs. 18/12356, S. 1; vgl. auch die JIM-Studie 2018, S. 60 ff., betreffend Jugendliche). Grenzüberschreitungen und drastische Beleidigungen sind alltäglich geworden. Äußerungen erfolgen zunehmend in aggressiver Form und häufig auf simplifizierende und manipulierende Art und Weise. Sie sind gekennzeichnet von einer allgemeinen Verrohung der Sprache. Dies wird zum einen dadurch begünstigt, dass die Kommunikation entkörperlicht ist. Dadurch funktioniert die automatische verbale Regulation schlechter. Zum anderen ergeben sich Enthemmungseffekte auch daraus, dass Internetnutzer keine Strafverfolgung befürchten, weil sie anonym agieren oder angesichts der weithin ungestraften Verbreitung beleidigender Inhalte im Internet davon ausgehen (können), dass ihre Taten ohne Konsequenzen bleiben. Mechanismen der traditionellen, ohnehin geschwächten sozialen Kontrolle versagen daher. Hinzu kommt, dass Plattformbetreiber wie Twitter oder Facebook durch ihr Geschäftsmodell und ihre Algorithmen kurze zugespitzte und emotionalisierte Statements ihrer Nutzer fördern und befördern, indem polarisierende Äußerungen und Debatten eine höhere Reichweite erhalten als sachliche Diskussionen (vgl. Sahl, NJW-aktuell 38/2019, S. 12, 13; Eckert/Gensin, in: <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/inland/hasskommentare-analyse-101.html>).

Als Konsequenz hieraus sind Äußerungen im Internet – gerade zu gesellschaftlich umstrittenen Themen – häufig verletzend und beleidigend. Treten sie in gehäufte Form auf, entstehen hieraus besondere Gefahrenlagen. So kommt es teilweise regelrecht zu "Hatestorms", die darauf abzielen, Stimmungen gegen missliebige Äußerungen und Personen zu schüren und politische Gegner mundtot zu machen. Die planvolle Wiederholung unrichtiger ehrverletzender Tatsachenbehauptungen dient dazu, eine Illusion von Wahrhaftigkeit zu erzeugen und Misstrauen zu säen. Bleiben die Aussagen unwidersprochen, werden sie salonfähiger (dazu erg. unter 2 a). Häufig ist es dabei nur eine sehr kleine, aber lautstarke Minderheit, die durch gezielte Erniedrigung, Aufbau verbalen Bedrohungspotenzials und Diffamierung einer Person versucht, eine politische Auseinandersetzung in der Sache zu verhindern.

Wo sich aber Beleidigungs-Rhetorik im Netz normalisiert und Strategien der Einschüchterung und Verunglimpfung ausbreiten, besteht die Gefahr, dass sich Menschen aus Furcht vor beleidigenden oder bedrohenden Äußerungen aus den sozialen Medien zurückziehen oder kontroverse Themen nicht mehr ansprechen. Die negativen Folgen für eine offene und pluralistische Gesellschaft liegen auf der Hand. Denn diese lebt von der freien Meinungsäußerung, dem Austausch von Argumenten und der Teilnahme aller am öffentlichen Diskurs. Ein solcher Diskurs findet aber nicht mehr statt, wenn es nicht um die Kraft der Argumente geht, sondern um die Einschüchterung und Manipulation einer demokratischen Öffentlichkeit. Hinzu kommt, dass entsprechende Äußerungen gewaltlegitimierende Wirkung haben können und den Nährboden dafür bereiten, dass verbale Gewalt in physische Gewalt umschlagen kann (siehe hierzu näher die Ausführungen zum Phänomen "Hate Speech" unter 2 a; ferner Apostel, KriPoZ 2019, 287, 291 mit empirischen Belegen).

Diese Entwicklung hat aber nicht nur Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt und den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung. Vielmehr können ehrverletzende Äußerungen im Internet gerade auch für den einzelnen Betroffenen mit besonderen Belastungswirkungen verbunden sein, wenn sie über die Kommunikation zwischen Einzelpersonen hinausgeht (hierzu näher Beck, MMR 2009, 736, 738 f.; Kriskker, JA 2013, 488, 489; zur Breitenwirkung von Äußerungen via Facebook, Twitter und MySpace-Seiten vgl. auch LG Berlin, ZUM 2012, 997). So haben derartige Beleidigungen angesichts der weltweiten Zugriffsmöglichkeit eine außerordentliche Reichweite und können, für den Betroffenen kaum kontrollier- oder überschaubar, innerhalb kürzester Zeit einen großen Adressatenkreis erreichen. Sie können auf einfache Weise in das Internet eingestellt und weiterverbreitet werden. Durch Kommentarfunktionen, wie sie in sozialen Netzwerken häufig sind, können die diffamierenden Wirkungen zusätzlich verstärkt und andere Nutzer zu einem gleichgerichteten Verhalten angeregt werden. Hinzu kommt, dass solche Äußerungen häufig für längere Zeit im Internet abrufbar sind und dem einzelnen Betroffenen nur eingeschränkt Möglichkeiten zur Verfügung stehen, für eine effektive "Löschung" zu sorgen. So können sie, da auf externen Servern gespeichert, auch wiederhergestellt werden, wenn sie vermeintlich gelöscht wurden. Die Aussagen können auf Festplatten kopiert worden sein und sind damit auch vom Äußernden nicht mehr löscherbar. Die Betroffenen selbst haben daher auf die Zugänglichkeit der Aussagen oft keine Einwirkungsmöglichkeit. Schließlich sind angesichts des mangelnden unmittelbaren Kontakts und der von den Urhebern vermuteten Anonymität Inhalt und Form einer im Internet begangenen Beleidigung oftmals deutlich schärfer und verletzender als die einer in der realen Welt ausgesprochenen Beleidigung (s.o.). Entsprechend eindrücklicher sind die Folgen für die Betroffenen. Zudem nehmen die Umstände der Tatbegehung diesen häufig auch die Möglichkeit, auf die Verletzung der Ehre sofort zu reagieren und wirksame Abwehrmaßnahmen einzuleiten. Häufig wissen die Betroffenen auch gar nicht, wer sich hinter den (vielfach anonymen) Beleidigungen verbirgt, was ein verstärktes Gefühl der Ohnmacht zur Folge haben kann.

**b)** Die strafrechtlichen Regelungen im Bereich der Beleidigungsdelikte nehmen auf diese besonderen Umstände und Auswirkungen bislang nicht ausreichend Rücksicht. Zwar unterliegen ehrverletzende Tatsachenäußerungen, die sich als üble Nachrede (§ 186 StGB) oder Verleumdung (§ 187 StGB) darstellen, einer qualifizierten Strafdrohung, wenn die Äußerung öffentlich oder durch Verbreiten von Schriften erfolgt. Hier- von erfasst sind auch die Äußerungen im Internet, die einer größeren, nicht durch nä- here Beziehungen zu einander verbundenen Anzahl von Personen zugänglich ge- macht werden. Daher unterliegen ehrverletzende Tatsachenbehauptungen in sozialen Netzwerken schon nach geltendem Recht regelmäßig einer erhöhten Strafdrohung.

Gerade für den praktisch wesentlich bedeutsameren Bereich der Beleidigungen nach § 185 StGB fehlt es aber bislang an einer entsprechenden Qualifikation. Nur für den Fall einer mittels Tätlichkeit begangenen Beleidigung sieht § 185 StGB eine erhöhte Strafe vor. Die beschriebenen Fälle öffentlichkeitswirksamer und nachhaltig wirkender Beleidigungen erfüllen lediglich den Grundtatbestand der Beleidigung. Dieser aber ver- mag weder in seiner tatbestandlichen Ausgestaltung noch in dem hierfür vorgesehe- nen Strafraumen – Freiheitsstrafe von einem Jahr oder Geldstrafe – dem besonderen Unrechtsgehalt entsprechender Taten hinreichend Rechnung zu tragen.

## **2. Phänomen "Hate Speech"**

**a)** Ihren besonders gemeinschaftsschädlichen und krassen Ausdruck findet die zuneh- mend konstatierte Verrohung der Sprache, die über das Internet auch Eingang in die allgemeine Kommunikation findet, in der Hassrede ("Hate Speech"). Es geht hier um Äußerungen, die Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere For- men von auf Intoleranz basierendem Hass transportieren (vgl. Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation No. R (97) 20, dort unter "Scope"). Die Hassrede ist damit sprachlicher Ausdruck von Hass gegen Personen oder Gruppen, insbesondere durch die Verwendung von Ausdrücken, die der Diskriminierung, Herabsetzung und Verunglimpfung von Bevölkerungsgruppen dienen (Apostel, KriPoZ 2019, 287 m.w.N.), mag auch die Äußerung nur gegen eine einzelne Person gerichtet sein. Im Kern geht es um eine Form der kommunikativen Herstellung menschlicher Minderwertigkeit und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (vgl. Sponholz, Hate Speech in den Massenmedien, 2018, S. 48).

Mit derartigen Ausdrucksformen gehen für eine offene und pluralistische Gesellschaft besondere Gefährdungswirkungen einher. Denn Hassrede befürwortet und fördert Diskriminierung, Ressentiments und Feindbilder; sie negiert das Recht auf Gleichbe- handlung, das durch Verfassungen und völkerrechtliche Verträge gewährleistet wird. Entsprechende Äußerungen können nicht nur bei den Betroffenen, sondern auch bei der durch sie repräsentierten Gruppe sowie auch der Allgemeinheit zu nachhaltigen Gefühlen der Unsicherheit führen und Einschüchterungswirkung haben. Mit der Tat verbindet der Täter nicht selten die Zielsetzung, die Angegriffenen durch Stigmatisie- rung sozial auszugrenzen und mundtot zu machen ("silencing"). Das ergibt sich insbe- sondere daraus, dass der Hassrede in aller Regel nicht sinn- und wirkungsvoll mit der

zivilisierten Sprache vernünftigen Argumentierens begegnet werden kann. Vielmehr werden derartige Äußerungen insbesondere dazu verwendet, Sprachlosigkeit zu bewirken und ihre Opfer zum Verstummen zu bringen. Das tangiert nicht nur Personen und Gruppen, sondern auch die Fundamente einer demokratischen Ordnung und führt zu einer Vergiftung des gesellschaftlichen und politischen Klimas (vgl. dazu bereits oben unter 1 a). Schließlich und vor allem besteht die Gefahr, dass Hassrede – namentlich durch planmäßig organisierte, wiederholte Propaganda und Indoktrination – ein spezifisches geistiges Klima schafft, in dem es zu physischen Gewalttaten gegen die betroffenen Personen und Gruppen kommen kann (zu allem, speziell mit Blick auf Rassenhetze, Kübler, Äußerungsdelikt und rassistische Propaganda, in: Sitzungsberichte der Wissenschaftlichen Gesellschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main, 2000, 155, 180 ff.; ferner Apostel, KriPoZ 2019, 287, 290 f.). Dort, wo die Sprache verrotzt, wo Demütigungen, Rücksichtslosigkeit und verbale Gewalt sich ausbreiten und unwidersprochen bleiben, besteht die Gefahr, dass dies die innere Haltung und das Verhalten gerade von jungen Menschen prägt und beeinflusst. Diesen gegenüber wird die Botschaft vermittelt, es handele sich um Umgangsformen, die von der Gesellschaft toleriert würden. Gerade über das Internet verbreitete Äußerungen bergen ein besonders Gefahrenpotenzial (dazu bereits oben unter 1 a). Sie können auch noch mit erheblicher Verzögerung ihre anstiftende Wirkung entfalten. Einer solchen Entwicklung muss daher auch mit strafrechtlichen Mitteln nachdrücklich entgegen getreten werden.

**b)** Fälle von "Hate Speech" lassen sich strafrechtlich zumeist als Volksverhetzung (§ 130 StGB), Beleidigung (§ 185 StGB), üble Nachrede (§ 186 StGB), Verleumdung (§ 187 StGB), Nötigung (§ 240 StGB) oder Bedrohung (§ 241 StGB) erfassen. Innerhalb der Beleidigungsdelikte bestehen allerdings keine Sonderregelungen, die das besondere Unrecht der Tat angemessen zum Ausdruck bringen. Eine Vielzahl von Fällen der Hassrede muss daher unter den farblosen Begriff der "Beleidigung" i.S.d. § 185 StGB eingeordnet werden. Die dort bestehende Strafdrohung – Freiheitsstrafe von einem Jahr oder Geldstrafe – rückt die Tat zudem in die Nähe der Bagatellkriminalität und vermag daher auch keine ausreichenden präventiven Wirkungen zu entfalten.

Zwar enthält § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB eine allgemeine Regelung für die Strafzumessung. Danach sind insoweit "besonders auch rassistische, fremdenfeindliche und sonstige menschenverachtende" Beweggründe und Ziele des Täters in Betracht zu ziehen. Deren Vorliegen führt regelmäßig auch zu einer strafschärfenden Bewertung der Tat. Jedoch erweitert diese Regelung nicht den zur Verfügung stehenden Strafrahmen. Vor allem vermag sie nichts daran zu ändern, dass der sozialschädliche Charakter der Tat im Tatbestand und damit im Urteilstenor nicht zum Ausdruck kommt. Aus diesem Grund besteht auch die Gefahr, dass Beleidigungen, in denen hassgeleitete Inhalte oder Beweggründe transportiert werden, nicht bereits von Beginn des Ermittlungsverfahrens mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt werden. In dem Urteilsausspruch werden sie weder als solche identifiziert noch tritt deren gesteigerte staatliche Missbilligung darin zutage.

Derartige Äußerungen erweisen sich auch nicht stets als Fälle der Volksverhetzung (§ 130 StGB), so dass sich argumentieren ließe, dass bereits hierdurch eine angemessene Sanktionierung der Tat und eine ausreichende Außenwirkung der Verurteilung gewährleistet sei. Fällen der Hassrede kommt vielmehr insbesondere auch dort Bedeutung zu, wo die Tatbestandsvoraussetzungen der Volksverhetzung nicht vorliegen, etwa weil die Tat nicht geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, und sie auch nicht durch Verbreiten oder öffentliches Zugänglichmachen von Schriften erfolgt, oder wo der erforderliche Gruppenbezug nicht vorliegt oder nachweisbar ist. Gerade in diesen Fällen erfüllen die Beleidigungsdelikte eine wichtige Funktion im Kampf gegen "Hate Speech".

### **3. Phänomen "Beleidigungen von Personen des politischen Lebens"**

a) Weiterer Ausdruck der vorgenannten gesellschaftlichen Entwicklung und der damit einhergehenden Verrohung der Umgangsformen ist, dass zunehmend Personen des politischen Lebens zum Ziel von Hass und Hetze werden. Teilweise ist die Herabwürdigung dieser Personengruppe durch gezielte Kampagnen geradezu zu einem politischen Kampfinstrument (insbesondere) rechtsgerichteter Kreise geworden.

In jüngerer Zeit trat diese Entwicklung vor allem im Zusammenhang mit der Bewältigung der sog. Flüchtlingskrise in den Jahren 2015/2016 deutlich zutage. Mit dieser Situation stieg nicht nur die Zahl der Anschläge auf Asylbewerber und ihre Unterkünfte, sondern auch auf jene, die sich für Flüchtlinge einsetzten und für mehr Toleranz warben. Das betraf und betrifft vor allem Personen des politischen Lebens. Beispielhaft hierfür stehen die Ergebnisse einer Umfrage, welche die Zeitschrift „KOMMUNAL“, deren Partner der Deutsche Städte- und Gemeindebund ist, im Jahr 2016 unter 1.000 deutschen Bürgermeistern durchgeführt hat (vgl. Erhardt, in: <https://kommunal.de/hasswelle-gegen-deutschlands-kommunalpolitiker>). Aus der Umfrage geht hervor, dass fast in jeder zweiten deutschen Kommune (47 Prozent) Bürgermeister, Mitarbeiter oder Gemeinderäte im Zusammenhang mit ihrer Flüchtlingspolitik persönlich beschimpft oder beleidigt worden sind. Auch bei einer neuerlichen Umfrage im Jahr 2019 ergab sich, dass die Zahl der Beleidigungen und Hassbotschaften, die gegenüber Bürgermeistern, Stadt- und Gemeinderäten und Mitarbeitern ausgesprochen wurden, weiterhin sehr hoch und die Zahl der körperlichen Angriffe sogar gestiegen ist (vgl. Erhardt, in: <https://kommunal.de/hasswelle-Pressmeldung>).

Aber nicht nur auf kommunaler Ebene werden Personen des politischen Lebens mit Hass und Diffamierung konfrontiert, auch Abgeordnete des Deutschen Bundestages und der Landtage sehen sich zunehmend als Angriffsziel von Beleidigungen und Bedrohungen. Das betrifft insbesondere Äußerungen in sozialen Netzwerken. Häufig und besonders intensiv trifft es dabei weibliche Abgeordnete. So ergab eine am 8. Oktober 2019 veröffentlichte Umfrage von *report München*, dass 87 Prozent der weiblichen Bundestagsabgeordneten bereits Ziel von Hass und Bedrohung im Netz wurden, einige hatten angegeben, nahezu täglich damit konfrontiert worden zu sein. In 57 Pro-

zent der Fälle handelte es sich um sexistische Anfeindungen (siehe hierzu Kießling/Tillack, in: <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-muenchen/hass-politikerinnen-101.html>). Für die Umfrage waren alle 221 weiblichen Bundestagsabgeordneten angeschrieben worden, 77 hatten geantwortet. In einer weiteren Umfrage von 2019, an der 217 Abgeordnete des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente teilnahmen, gaben 97,5 Prozent der Befragten an, persönliche Anfeindungen im Netz erlebt zu haben, jeder Vierte (23,5 Prozent) sogar viele bis sehr viele (Metz, Zwischen Bürgernähe und Netzhetze – Nutzung von und Einstellungen zu den sozialen Netzwerken in der Politik, 2019, S. 6, online abrufbar unter <https://www.studien-metz-kommunikation.de>).

Wo sich Beleidigungen und Bedrohungen solcherart ungehindert und weitgehend unsanktioniert Bahn brechen, besteht die Gefahr, dass sich Personen des politischen Lebens aus sozialen Netzwerken oder gar von ihren Mandaten und Ämtern zurückziehen und sich auch nicht mehr ausreichend Menschen finden, die bereit sind, sich im Dienste der Gesellschaft politisch zu engagieren. Hierdurch verarmt nicht nur der öffentliche Diskurs, es entsteht auch insgesamt ein Schaden für die Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1955 darauf hingewiesen, dass für ein freiheitliches demokratisches Staatswesen die politische Mitarbeit seiner Bürger lebensnotwendig ist. Es müssten sich in großer Zahl Persönlichkeiten finden, die sich im politischen Leben aktiv beteiligten und die bereit seien, die damit verbundenen Mühen und Unannehmlichkeiten auf sich zu nehmen (BVerfG, Beschl. v. 30.11.1955 – 1 BvL 120/53, NJW 1956, 99, 100). Vor allem aber steht zu befürchten, dass es zu einer schleichenden Beeinflussung des Denkens und Handelns durch Sprache und Kommunikation kommt (zu diesen Gefahren bereits oben sub 2 a). An deren Ende stehen Mordattentate auf Personen des politischen Lebens. Dass diese Gefahren in Deutschland sehr real sind, zeigen entsprechende Vorkommnisse aus der jüngeren Vergangenheit, in denen Politiker wegen ihrer liberalen Haltung zur Flüchtlingspolitik zum Opfer (rechts-)extremistischer (Mord-)Angriffe geworden sind. Diesen Angriffen waren stets Bedrohungen und Beschimpfungen jener Personen vorausgegangen.

**b)** Das Strafrecht trägt dem besonderen Schutzbedürfnis politisch tätiger Personen bereits durch eine eigene Vorschrift innerhalb der Beleidigungsdelikte Rechnung. So sieht § 188 StGB eine qualifizierte Bestrafung der üblen Nachrede und der Verleumdung vor, wenn sich diese gegen Personen des politischen Lebens richten. Die Regelung dient damit dem Schutz einer Personengruppe, deren (unbeeinträchtigte) Betätigung im besonderen staatspolitischen Interesse liegt und die aufgrund ihrer Tätigkeit und ihrer herausgehobenen Stellung in der Öffentlichkeit besonders leicht und besonders häufig zum Opfer von ehrverletzenden Angriffen werden.

Allerdings führt die Strafvorschrift des § 188 StGB in der Strafverfolgungspraxis bislang ein Schattendasein. Obwohl es in der Diskussion um Flüchtlinge und Asyl ab dem Jahr 2015 zu einer erheblichen Zunahme von Beleidigungen und Verleumdungen gerade

auch gegen Kommunalpolitiker gekommen ist, ergeben sich aus der Strafverfolgungsstatistik des Bundes für die Jahre 2015 bis 2017 nicht mehr als fünf Verurteilungen jährlich. Bereits in dem Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches von 1971 wurde der Vorschlag einer Streichung der Vorschrift u.a. damit begründet, dass diese in der Rechtspraxis der Bundesrepublik nie eine nennenswerte Rolle gespielt habe und dieselben Strafen aus den unqualifizierten Ehrverletzungstatbeständen hätten hergeleitet werden können (vgl. Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches, Besonderer Teil, Straftaten gegen die Person, Zweiter Halbband, 1971, S. 21).

Die vorbezeichneten gesellschaftlichen Entwicklungen lassen eine Streichung freilich nicht als eine angemessene Lösung erscheinen. Zugleich weisen die statistischen Befunde aber darauf hin, dass die Vorschrift das von ihr angestrebte Ziel, den strafrechtlichen Schutz politisch tätiger Personen zu verbessern, in der Praxis nicht zu erreichen vermag. Die Suche nach den Ursachen hierfür lenkt den Blick auf Hindernisse in der praktischen Anwendung. Derartige Hindernisse werden in der Literatur vor allem in der weiten Interpretation der Meinungsfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht gesehen. Namentlich die hohen Duldungspflichten von im politischen Leben stehenden Betroffenen schlossen eine Strafbarkeit häufig aus (LK-Hilgendorf, StGB, 12. Aufl. 2010, § 188 Rn. 1; MüKo-Regge/Pegel, StGB, 3. Aufl. 2017, § 188 Rn. 3).

Bei einer näheren Betrachtung zeigen sich freilich auch Anwendungshindernisse, die in der Ausgestaltung der Vorschrift selbst begründet sind und damit dem Zugriff des (einfachen) Gesetzgebers unterliegen.

- So setzt die Vorschrift des § 188 StGB das Vorliegen einer üblen Nachrede oder einer Verleumdung voraus und findet gerade auf die häufigeren Fälle der Beleidigung nach § 185 StGB keine Anwendung.
- Problematisch ist insbesondere, dass die Anwendbarkeit der Vorschrift auf kommunalpolitisch tätige Personen im Einzelnen nicht geklärt ist und in der Literatur überwiegend abgelehnt wird (vgl. etwa LK-Hilgendorf, StGB, 12. Aufl. 2010, § 188 Rn. 3; MüKo-Regge/Pegel, StGB, 3. Aufl. 2017, § 188 Rn. 9; Schönke/Schröder-Eisele/Schittenhelm, StGB, 30. Aufl. 2019, § 188 Rn. 3; a.A. NK-Zaczyk, StGB, 5. Aufl. 2017, § 188 Rn. 4). Obergerichtliche Entscheidungen sind nur vereinzelt vorhanden und liegen bereits Jahrzehnte zurück. Zudem enthalten sich diese zumeist einer über den Einzelfall hinausgehenden Stellungnahme (beispielhaft BayObLG, NJW 1982, 2511).
- Ein weiteres Problemfeld im Rahmen des geltenden § 188 StGB bildet das Erfordernis, dass die Tat geeignet sein muss, das öffentliche Wirken des Betroffenen erheblich zu erschweren. Diese Voraussetzung hat nicht nur erhebliche Bewertungsunsicherheiten zur Folge (vgl. BT-Drs. IV/650, S. 319), sondern schränkt auch die Strafbarkeit nach § 188 StGB ein. Dabei ist auch von Bedeutung, dass die Rechtsprechung (siehe etwa BGH, NJW 1954, 649; MDR 1980, 455; NStZ 1981, 300; BayObLG, JZ 1989, 699) für die erforderliche Eignung allein den Inhalt der

Tatsachenäußerung bewertet und nicht auch die weiteren Umstände, wie etwa die Art der Verbreitung und die Größe des erreichten Adressatenkreises (so aber die h.L.; vgl. LK-Hilgendorf, StGB, 12. Aufl. 2010, § 188 Rn. 4; NK-Zaczyk, StGB, 5. Aufl. 2017, § 188 Rn. 6). In Kombination mit der (starren) statusbezogenen Anknüpfung und den im Mindestmaß erhöhten (Freiheits-)Strafen können daher Konstellationen auftreten, in denen die Regelung in § 188 StGB keinen ausreichenden Raum für sach- und einzelfallgerechte Differenzierungen in der strafrechtlichen Bewertung lässt.

- Zu bedenken ist schließlich, dass im politischen Leben stehende Personen nicht selten auf die Stellung des nach § 194 StGB erforderlichen Strafantrags verzichten (vgl. dazu etwa Stadler/Jordan, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.06.2019, S. 7). Dies führt dazu, dass die Strafverfolgungsbehörden auch dann an einem Einschreiten von Amts wegen gehindert sind, wenn ein solches im (besonderen) öffentlichen Interesse liegt.

Insgesamt lässt sich daher feststellen, dass die Ausgestaltung des strafrechtlichen Schutzes der Ehre von Personen des politischen Lebens in § 188 StGB hinter den tatsächlichen Schutzinteressen und -erfordernissen zurückbleibt.

#### **4. Phänomen "(Cyber-)Mobbing"**

**a)** Die vielfach beklagte Verrohung der zwischenmenschlichen Umgangsformen, auch und gerade im Zusammenhang mit der Kommunikation über das Internet, zeigt sich auch an einem weiteren Phänomen, das in den letzten Jahren vermehrt Aufmerksamkeit erfahren hat und in seinen Auswirkungen für die Opfer nicht zu unterschätzen ist. Gemeint ist das sogenannte Cybermobbing. Darunter lassen sich verschiedene Formen der Diffamierung, Belästigung, Bedrängung und Nötigung mit Hilfe elektronischer Kommunikationsmittel insbesondere über das Internet und in Chatrooms fassen (so die Begriffsbestimmung der Bundesregierung in BR-Drs. 422/14, S. 43 = BT-Drs. 18/2601, S. 37; ähnlich BT-Drs. 19/9534, S. 1).

Das "Cybermobbing" stellt sich als eine besondere Ausprägung des "Mobbing" dar. Dieses tritt insgesamt in sehr vielgestaltigen Erscheinungsformen und Begehungsweisen auf. Gemeinsam ist derartigen Verhaltensweisen zumeist, dass gezielte und systematische Angriffe gegen die belästigte Person stattfinden und zwar in fortgesetzter Form, so dass der Prozess der gezielten Schikane deutlich erkennbar wird. Häufig sind auf Täterseite mehrere Personen mit weitgehend gleichgerichteter Schädigungsmotivation an dem Geschehen beteiligt. Dadurch erlangt dieses eine besondere Dynamik und stellt sich insgesamt als ein Akt der Aggression dar. Nicht selten besteht dabei auch ein Machtungleichgewicht zwischen den Beteiligten zu Ungunsten des betroffenen Opfers.

Maßgeblich gefördert durch die Entwicklung des Internets und dessen allgegenwärtiger Nutzung betrifft das "Cybermobbing" vor allem junge Menschen und stellt unter

ihnen ein weit verbreitetes Problem dar. So haben zwischen acht und 18 Prozent der in verschiedenen Studien befragten Jugendlichen angegeben, bereits als Opfer Erfahrungen mit "Cybermobbing" gemacht zu haben (vgl. Schneider/Leest, *Cyberlife II – Spannungsfeld zwischen Faszination und Gefahr*, 2017, S. 81; JIM-Studie, 2018, S. 63; Preuß, *KriPoZ* 2019, 97 m.w.N.). Auch Erwachsene sind hiervon zunehmend betroffen (vgl. Schneider/Leest, *Mobbing und Cybermobbing bei Erwachsenen*, 2018, S. 20 f., auch zur weiten Verbreitung von Mobbing insgesamt).

Gerade aufgrund der Summierung der Vorfälle, der zielgerichteten Vorgehensweise und des typischen Zusammenwirkens mehrerer Beteiligter sind mit mobbingartigen Verhaltensweisen für die Opfer erhebliche Beeinträchtigungen verbunden. Diese äußern sich in – teilweise schwerwiegenden – psychischen wie auch körperlichen Belastungen und führen nicht selten dazu, dass sich die Betroffenen aus dem sozialen Umfeld zurückziehen oder ihr Verhalten auf andere Weise grundlegend ändern (vgl. auch F. Knauer, *Schutz der Psyche im Strafrecht*, 2013, S. 241; Cornelius, *ZRP* 2014, 164, 167). Im äußersten Fall kann die Tat nicht nur die Gesundheit schädigen und das Sozialverhalten nachhaltig beeinflussen, sondern auch zu einer existentiellen Notlage bis hin zum Suizid führen (vgl. Schneider/Leest, *Mobbing und Cybermobbing bei Erwachsenen*, 2018, S. 43 f.; BT-Drs. 19/9534, S. 3). Insgesamt lässt sich daher feststellen, dass "(Cyber-)Mobbing" die Lebensqualität des Opfers in erheblichem Maße beeinträchtigen kann.

**b)** Für das "Mobbing", gerade auch in Gestalt des "Cybermobbings", existiert kein eigenständiger Straftatbestand in Deutschland. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Erscheinungsformen und der daraus folgenden Schwierigkeit, das kriminologische Tatbild in eine hinreichend bestimmte Tatbestandsbeschreibung zu überführen, hat der Gesetzgeber bislang von der Schaffung eines eigenen Tatbestands aus nachvollziehbaren Gründen abgesehen (vgl. zur Sicht der Bundesregierung, BT-Drs. 19/6174, S. 5).

Nach geltendem Recht muss für entsprechende Verhaltensweisen daher auf die Verwirklichung der allgemeinen Straftatbestände, wie etwa Beleidigungsdelikte (§§ 185 ff. StGB), Nötigung und Bedrohung (§§ 240, 241 StGB), Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung (z.B. § 184i StGB) oder Körperverletzungsdelikte (§§ 223 ff. StGB), abgestellt werden. Auf diese Weise können einzelne strafwürdige Verhaltensweisen im Rahmen des "Mobbings" und "Cybermobbings" zwar in weiten Teilen strafrechtlich erfasst werden, ohne dass jedoch die einzelnen Tatbestände das Gesamtunrecht adäquat erfassen und abbilden könnten (vgl. auch Cornelius, *ZRP* 2014, 164, 167; Preuß, *KriPoZ* 2019, 97, 102). Im Zusammenhang mit der Einführung der Strafbarkeit ansehensschädlicher Bildaufnahmen (§ 201a Absatz 2 StGB) hat der Gesetzgeber im Jahr 2014 immerhin explizit darauf hingewiesen, dass mit dieser Regelung gerade auch ein Signal gegen das immer stärker um sich greifende "Cybermobbing" gesetzt werden solle. Die Herstellung und Verbreitung von Bildaufnahmen, die Personen in einer Weise zeigten, die geeignet sei, deren Ansehen erheblich zu schaden, machten einen nicht unerheblichen Teil der unter dem Begriff "Cybermobbing" zusammengefassten

Verhaltensweisen aus (BR-Drs. 422/14, S. 43 = BT-Drs. 18/2601, S. 37; vgl. auch BT-Drs. 18/3202, S. 25).

Die häufigste Erscheinungsform des "Cybermobbings" stellt aber nicht die Verbreitung ansehensschädlicher Bildaufnahmen dar, sondern betrifft Fälle, die in den Anwendungsbereich der Beleidigungsdelikte fallen (vgl. Cornelius, ZRP 2014, 164, 165; Preuß, KriPoZ 2019, 97, 100; Jülicher, NJW 2019, 2801, 2802). So berichteten in etwa drei Viertel der Fälle die hierzu befragten Jugendlichen und Erwachsenen von Beschimpfungen, Beleidigungen oder von der Verbreitung von Lügen und Gerüchten (vgl. Schneider/Katzer/Leest, Cyberlife – Spannungsfeld zwischen Faszination und Gefahr, 2013, S. 95; Schneider/Leest, Cyberlife II – Spannungsfeld zwischen Faszination und Gefahr, 2017, S. 82; Schneider/Leest/Katzer/Jäger, Mobbing und Cybermobbing bei Erwachsenen, 2014, S. 29; Schneider/Leest, Mobbing und Cybermobbing bei Erwachsenen, 2018, S. 34). Auch für das Gesamtphänomen "Mobbing" berichteten die hier von Betroffenen deutlich überwiegend von Fällen, in denen sie als unfähig dargestellt, zum Gegenstand falscher Gerüchte gemacht oder verbaler Aggression ausgesetzt worden seien (vgl. Schneider/Leest, Mobbing und Cybermobbing bei Erwachsenen, 2018, S. 31 f.). Im Zentrum mobbingartiger Verhaltensweisen stehen also Beschimpfungen und die Verbreitung von ehrverletzenden Tatsachen. Den Beleidigungsdelikten (§§ 185 bis 187 StGB) kommt daher eine zentrale Rolle bei der strafrechtlichen Bewältigung von Fällen des "Cybermobbings" wie auch des "Mobbings" insgesamt zu.

Die insoweit bestehenden Vorschriften sind aber nur unzureichend auf derartige Verhaltensweisen zugeschnitten. Der besondere Unrechtsgehalt, wie er vor allem durch die fortgesetzte und systematische Belästigung zutage tritt und über die bloße Ehrverletzung hinausgeht, kommt durch das Herausgreifen einer punktuellen Beleidigungshandlung und die Sanktionierung auf der Grundlage einer allgemeinen Regelung, wie sie sich in §§ 185 bis 187 StGB findet, nicht zum Ausdruck. Schon aus präventiven Erwägungen, insbesondere auch Gründen des Opferschutzes, ist eine auf das Unrecht der Tat näher ausgerichtete Tatbestandsfassung, die die Beleidigung als Bestandteil eines schikanierenden Vorgehens ausweist, vorzugswürdig. Eine solche Regelung könnte den mit jeder generalisierenden Strafvorschrift verbundenen Verlust an plakativem Vorstellungsgehalt vermeiden und das Verhalten auf diese Weise als besonderes Unrecht kennzeichnen und hervorheben. Hinzu kommt, dass auch die bestehenden Strafrahmen, zumal bei der Beleidigung (§ 185 StGB), keine angemessene Antwort auf die Sozialschädlichkeit der Tat, wie sie insbesondere in den Folgen für das Opfer zutage tritt, darstellen. Sie vermögen auch die gerichtliche Bewertung der Tat für die Sanktionierung nicht ausreichend anzuleiten.

## **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Der Entwurf sieht die Neugestaltung und Erweiterung der Qualifikationstatbestände der Beleidigungsdelikte vor. Besonders strafwürdige Begehungsweisen werden mit

verschärften Strafen bedroht und der Schutz vor Ehrverletzungen insgesamt verbessert. Die systematische Erfassung der Qualifikationen aller Beleidigungsdelikte nach den §§ 185 bis 187 StGB in einem Paragraphen soll die Qualifikation als solche sichtbar machen, die praktische Handhabung erleichtern und die Grundlage für eine angemessene Ahndung besonders schädlicher Formen der Beleidigung schaffen.

Hierzu werden die bisher in den §§ 185 bis 188 StGB enthaltenen Qualifikationen – teilweise modifiziert – in die vollkommen neu gestaltete Regelung des § 188 StGB-E überführt und dort um weitere qualifizierende Tatbestände ergänzt. Absatz 1 des § 188 StGB-E normiert dabei unter Aufzählung der einzelnen Tatbestände in den Nummern 1 bis 5 die Qualifikationen für die Beleidigung (§ 185 StGB), Absatz 2 und 3 erstrecken die Qualifikationen der Nummern 1 bis 4 unter gestaffelter Erhöhung des Strafrahmens auf die üble Nachrede (§ 186 StGB) und die Verleumdung (§ 187 StGB).

Nach dieser Konzeption unterliegen Beleidigungsdelikte (§§ 185 bis 187 StGB) einer erhöhten Strafdrohung, wenn

- die Tat öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften begangen ist (Nummer 1). Erfasst werden damit insbesondere Beleidigungen, die im oder über das Internet, namentlich in sozialen Netzwerken, getätigt und verbreitet werden, sofern hiervon eine nicht überschaubare Anzahl von Personen Kenntnis nehmen kann. Die Vorschrift knüpft an die bestehenden Regelungen der §§ 186 und 187 StGB an und erstreckt diese auch auf Beleidigungen im Sinne des § 185 StGB.
- die Tat einen rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen oder sonstigen menschenverachtenden Inhalt hat oder von entsprechenden Beweggründen getragen ist (Nummer 2). Insoweit werden gemeinschaftsschädigende Ausprägungen des Phänomens "Hate Speech" erfasst und für den Bereich der Beleidigungsdelikte erstmals in einer tatbestandlichen Sondervorschrift geregelt.
- die Tat sich gegen eine im politischen, auch kommunalpolitischen, Leben des Volkes stehende Person richtet und in Beziehung zu deren politischer Betätigung steht (Nummer 3). Diese Regelung knüpft an die bestehende Regelung des § 188 StGB an, beseitigt aber dessen defizitäre Ausgestaltung durch eine sachgerechte Ausdehnung und Ergänzung des Tatbestandes.
- die Tat Bestandteil einer über längere Zeit fortgesetzten erheblichen und systematischen Belästigung der beleidigten Person ist (Nummer 4). Auf diese Weise werden erstmals Begehungsformen, wie sie insbesondere in Gestalt des sog. Cybermobbing zutage getreten sind, für den Regelungsbereich der Beleidigungsdelikte einer (begrenzten) tatbestandlichen Sonderregelung zugeführt.

- die Tat mittels Tötlichkeit begangen ist (Nummer 5). Insoweit wird die bisherige Qualifikation des § 185 StGB – begrenzt auf die Fälle der Beleidigung gemäß § 185 StGB – in die Regelung des § 188 StGB-E überführt.

Die verfassungsrechtlichen Grenzen, wie sie insbesondere durch die Meinungsfreiheit gezogen werden, bleiben dabei unangetastet, da der neue Qualifikationstatbestand des § 188 StGB-E an eine nach §§ 185 bis 187 StGB strafbare Beleidigung anknüpft.

Für die Fälle menschenverachtender Beleidigungen und die Beleidigungen von im politischen Leben des Volkes stehenden Personen sind darüber hinaus zwei weitere strafrechtliche Änderungen vorgesehen, welche die Bedeutung entsprechender Taten hervorheben und zu deren effektiverer Ahndung beitragen sollen:

- Zum einen sollen derartige Taten auch dann verfolgt werden können, wenn ein Strafantrag nicht vorliegt, die Verfolgung der Tat aber im besonderen öffentlichen Interesse liegt und der Verletzte der Strafverfolgung nicht widerspricht (Ergänzung des § 194 Absatz 1 StGB).
- Zum anderen wird für die genannten Fälle die Möglichkeit einer Verweisung auf den Privatklageweg ausgeschlossen (Änderung des § 374 Absatz 1 Nummer 2 der Strafprozessordnung [StPO]).

In beiden Fällen wird hierdurch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Taten neben dem Schutzgut der Ehre jeweils auch öffentliche, namentlich rechtsstaatliche und staatspolitische, Interessen berühren und dies auch bei der Ausgestaltung prozessualer Regelungen zu den Beleidigungsdelikten Berücksichtigung finden muss.

### **III. Gesetzgebungskompetenz; Vereinbarkeit mit EU-Recht**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

### **IV. Auswirkungen**

Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sind durch den Entwurf nicht zu erwarten. Durch die Einführung der neuen strafrechtlichen Regelungen können den Länderhaushalten zusätzliche Verfahrens- und Vollzugskosten in überschaubarem Umfang entstehen, deren Höhe sich nicht näher beziffern lässt. Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuchs)**

Kern der vorgeschlagenen Änderungen im Strafgesetzbuch ist die Schaffung eines weitgehend vereinheitlichten und zugleich deutlich erweiterten Qualifikationstatbestands für Fälle der Beleidigung nach §§ 185 bis 187 StGB. Dazu werden die bisher in diesen Tatbeständen enthaltenen Qualifikationen herausgelöst, in die vollkommen neu gestaltete Regelung des § 188 StGB-E überführt und dort (phänomenbezogen) um weitere qualifizierende Tatmodalitäten ergänzt. Dies führt nicht nur zu einer transparenteren Regelung der Beleidigungsdelikte, sondern vor allem auch zu einem verbesserten strafrechtlichen Schutz der Ehre vor neuartigen Gefährdungen.

#### **Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)**

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung. Mit der vorgeschlagenen Einführung des neuen Qualifikationstatbestandes für Beleidigungen (§ 185 bis 187 StGB) in § 188 StGB-E ist neben der inhaltlichen Änderung der Vorschrift auch eine Änderung der Überschrift verbunden. Dabei tritt der neue Qualifikationstatbestand an die Stelle des bisherigen § 188 StGB, der in modifizierter Form Bestandteil der neuen Regelung in § 188 StGB-E wird.

#### **Zu Nummern 2 bis 4 (Folgeänderungen in §§ 185 bis 187 StGB)**

Die vorgeschlagene Einführung des neuen, erweiterten und weitgehend vereinheitlichten Qualifikationstatbestandes in § 188 StGB-E bedingt die Streichung der bisher in den § 185, § 186 und § 187 StGB enthaltenen Qualifikationen. Diese werden – teilweise in ergänzter Fassung (so bezüglich § 186 StGB) – in § 188 StGB-E überführt.

#### **Zu Nummer 2 (§ 185 StGB)**

§ 185 StGB regelt in seinem zweiten Halbsatz als bislang einzige Qualifikation die Beleidigung mittels Tätlichkeit und stellt diese unter erhöhte Strafandrohung. Die Regelung wird in § 188 Absatz 1 Nummer 5 StGB-E überführt, so dass sie in § 185 StGB zu streichen ist.

#### **Zu Nummer 3 (§ 186 StGB)**

Die üble Nachrede wird gemäß § 186 2. Halbsatz StGB qualifiziert bestraft, wenn sie öffentlich oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3 StGB) erfolgt. Die Regelung wird erweitert um die Modalität der Tatbegehung in einer Versammlung in § 188 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 1 StGB-E überführt. Konsequenterweise ist sie in § 186 StGB zu streichen.

### **Zu Nummer 4 (§ 187 StGB)**

Die bisher in § 187 2. Halbsatz StGB enthaltene qualifizierte Ahndung einer Verleumdung, wenn diese öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3 StGB) begangen ist, wird – mit geänderter Strafdrohung – in § 188 Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 1 StGB-E überführt. Die Regelung ist daher in § 187 StGB zu streichen.

### **Zu Nummer 5 (§ 188 StGB-E)**

§ 188 StGB-E bildet den Kern des Entwurfs, indem er für Beleidigungstaten nach §§ 185 bis 187 StGB einen weitgehend vereinheitlichten und zugleich deutlich erweiterten Qualifikationstatbestand schafft. Dabei sind in Absatz 1 des § 188 StGB-E die Qualifikationen für Fälle der Beleidigung nach § 185 StGB, in Absatz 2 (in Verbindung mit Absatz 1) die Qualifikationen für Fälle der üblen Nachrede (§ 186 StGB) und in Absatz 3 (in Verbindung mit Absatz 1) die Qualifikationen für Fälle der Verleumdung (§ 187 StGB) geregelt. Da die Qualifikationen mit Ausnahme der tätlichen Beleidigung (§ 188 Absatz 1 Nummer 5 StGB-E), die nur für Taten nach § 185 StGB in Betracht kommt, in gleicher Weise für alle Beleidigungsdelikte nach §§ 185 bis 187 StGB gelten (sollen), kann für die qualifizierten Fälle der üblen Nachrede und der Verleumdung weitgehend auf die Qualifikationen in Absatz 1 verwiesen werden.

Während der Strafraumen für die qualifizierte Beleidigung nach § 188 Absatz 1 StGB-E gegenüber dem bisherigen Recht beibehalten wird, werden die Strafraumenobergrenze für die schwere üble Nachrede nach § 188 Absatz 2 StGB-E und die Strafraumenuntergrenze für die schwere Verleumdung nach § 188 Absatz 3 StGB-E moderat angehoben. Die Regelung zur üblen Nachrede und Verleumdung gegen Personen des politischen Lebens in § 188 StGB wird in modifizierter Form und mit erweitertem Anwendungsbereich in den neuen Qualifikationstatbestand des § 188 StGB-E überführt (vgl. § 188 Absatz 1 Nummer 3, auch in Verbindung mit Absatz 2 und 3 StGB-E).

### **Zu § 188 Absatz 1 StGB-E**

Qualifizierte Fälle der Beleidigung (§ 185 StGB) sind in Absatz 1 in Gestalt von fünf Tatbestandsvarianten geregelt. Diese Regelungen finden – mit Ausnahme der Tatbegehung mittels Tätlichkeit – über entsprechende Verweise auch für Fälle der üblen Nachrede und der Verleumdung Anwendung. Das findet seinen Grund darin, dass die in den Nummern 1 bis 4 geregelten Tatmodalitäten auch für derartige Fallkonstellationen von praktischer Bedeutung sind und auch für diese Delikte das Unrecht der Tat messbar erhöhen.

Gegenüber dem bisherigen Recht, das für die Beleidigung (§ 185 StGB) lediglich einen Qualifikationstatbestand für den Fall tätlicher Tatbegehung kennt, ist damit der Kreis der mit erhöhter Strafe bewehrten (Beleidigungs-)Taten deutlich ausgeweitet. Die

neuen Tatvarianten in den Nummern 1 bis 4 erfassen mit Erscheinungsformen der "Beleidigung im Internet", der Hassrede ("Hate Speech"), der Beleidigung von Personen des politischen Lebens und des "(Cyber-)Mobbings" wichtige Phänomene, die gerade in jüngerer Zeit verstärkt aufgetreten sind und wegen ihres unrechtserhöhenden Charakters das Bedürfnis für eine qualifizierte Ahndung hervorgerufen haben (siehe hierzu oben im Allgemeinen Teil der Begründung). Dies lässt es als angemessen erscheinen, sie auch in Gestalt besonderer Regelungen im Gesetz hervorzuheben und mit erhöhter Strafe zu bedrohen.

Für Fälle der schweren Beleidigung nach Absatz 1 sieht das Gesetz als Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe vor. Die Strafandrohung entspricht damit derjenigen im geltenden Recht (vgl. § 185 2. Halbsatz StGB). Durch die Ausweitung der Qualifikation bekommt sie aber einen deutlich größeren Anwendungsbereich. Im Rahmen der Strafzumessung zu berücksichtigen ist, wenn der Täter mehrere Tatbestandsvarianten erfüllt. So werden häufig Fälle der Nummer 1 mit solchen nach den Nummern 2, 3 oder 4 zusammentreffen. Dies wird regelmäßig straferschwerend ins Gewicht fallen. Freilich verbietet sich eine schematische Betrachtung. Wie stets im Rahmen der Strafzumessung wird jeweils der konkrete Sachverhalt zu erfassen und zu bewerten sein.

Zu den einzelnen Tatbestandsvarianten:

#### **Zu Nummer 1:**

Hiernach ist ein höherer Strafrahmen vorgesehen, wenn die Tat öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3 StGB) begangen ist. Die Regelung übernimmt insoweit die qualifizierenden Tatmodalitäten aus §§ 186, 187 StGB, so dass die hierzu ergangene Rechtsprechung und die insoweit anerkannten Auslegungsgrundsätze herangezogen werden können.

So ist beispielsweise eine Beleidigung öffentlich, wenn sie unabhängig von der Öffentlichkeit des fraglichen Orts von einem größeren, nach Zahl und Individualität unbestimmten oder durch nähere Beziehung nicht verbundenen Personenkreis unmittelbar wahrgenommen werden kann (vgl. Schönke/Schröder-Eisele/Schittenhelm, StGB, 30. Aufl. 2019, § 186 Rn. 19 m.w.N.). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn beleidigende Äußerungen in den sozialen Netzwerken einer nicht überschaubaren Vielzahl von Personen zugänglich sind (vgl. Fischer, StGB, 66. Aufl. 2019, § 187 Rn. 19). Bei dem Verbreiten von (beleidigenden) Äußerungen über das Internet kann überdies das Merkmal des Verbreitens von Schriften (§ 11 Abs. 3 StGB) erfüllt sein, wenn die Äußerung einem größeren Personenkreis zugänglich gemacht wird (vgl. dazu BGHSt 47, 55 ff.; Schönke/Schröder-Eisele, StGB, 30. Aufl. 2019, § 184b Rn. 21 m.w.N. auch zur Kritik an der Rechtsprechung; zu § 186 StGB siehe etwa LG Augsburg, Urt. v. 07.08.2009 – 4 Ns 101 Js 125786/08, bei juris).

Mit der Regelung in Nummer 1 wird erstmals für den Tatbestand der Beleidigung (§ 185 StGB) eine qualifizierende Tatmodalität für Fälle geschaffen, in denen die Tat

durch ihre größere Reichweite eine erhebliche Breitenwirkung und Nachhaltigkeit haben kann und daher im Hinblick auf die geschützte Ehre ein gesteigertes Unrecht darstellt. Bereits der Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches von 1971 sah für Beleidigungen vor oder gegenüber Dritten einen erhöhten Strafraum vor, da hier die sozialen Auswirkungen der Demütigung oder Herabsetzung des Betroffenen von erheblichem Gewicht sein könnten (Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches, Besonderer Teil, Straftaten gegen die Person, Zweiter Halbband, 1971, S. 20 f. zu § 139 Absatz 2). Der hiesige Entwurf greift diesen Gedanken auf, nachdem auch die gesellschaftliche und technische Entwicklung der vergangenen Jahre hierfür einen zunehmenden Bedarf hat erkennen lassen (vgl. dazu oben im Allgemeinen Teil der Begründung sowie ferner den Abschlussbericht der AG "Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht", 2018, S. 70 ff.).

Das betrifft insbesondere Beleidigungen, die über das Internet, vor allem in sozialen Netzwerken, geäußert und dort einer Vielzahl von Personen zugänglich gemacht werden. Derartige Äußerungen haben in jüngerer Zeit an Ausmaß und Schwere zugenommen. Mit ihnen können sich für den Betroffenen auch besondere Belastungswirkungen verbinden (hierzu näher Beck, MMR 2009, 736, 738 f.; Krischker, JA 2013, 488, 489). So haben diese Beleidigungen angesichts der weltweiten Zugriffsmöglichkeit eine außerordentliche Reichweite und können, für den Betroffenen kaum kontrollier- oder überschaubar, innerhalb kürzester Zeit einen großen Adressatenkreis erreichen. Sie können auf einfache Weise in das Internet eingestellt und weiterverbreitet werden. Durch Kommentarfunktionen, wie sie in sozialen Netzwerken häufig sind, können die diffamierenden Wirkungen zusätzlich verstärkt und andere Nutzer zu einem gleichgerichteten Verhalten angeregt werden. Hinzu kommt, dass solche Äußerungen häufig für längere Zeit im Internet abrufbar sind und dem einzelnen Betroffenen nur eingeschränkt Möglichkeiten zur Verfügung stehen, für eine effektive "Löschung" zu sorgen. So können sie, da auf externen Servern gespeichert, auch wiederhergestellt werden, wenn sie vermeintlich gelöscht wurden. Die Aussagen können auf Festplatten kopiert worden sein und sind damit auch vom Äußernden nicht mehr löscherbar. Der Betroffene selbst hat daher auf die Zugänglichkeit der Aussagen oft keine Einwirkungsmöglichkeit. Schließlich sind angesichts des mangelnden unmittelbaren Kontakts und der von den Urhebern vermuteten Anonymität Inhalt und Form einer im Internet begangenen Beleidigung oftmals deutlich schärfer und verletzender als die einer in der realen Welt ausgesprochenen Beleidigung. Entsprechend eindrücklicher sind die Folgen für die Betroffenen. Zudem nehmen die Umstände der Tatbegehung diesen häufig auch die Möglichkeit, auf die Verletzung der Ehre sofort zu reagieren und wirksame Abwehrmaßnahmen einzuleiten. Häufig wissen die Betroffenen auch gar nicht, wer sich hinter den (vielfach anonymen) Beleidigungen verbirgt, was ein verstärktes Gefühl der Ohnmacht zur Folge haben kann.

Die gegenüber dem Grundfall der Beleidigung erhöhte Strafandrohung ermöglicht es, dem gesteigerten Unrechtsgehalt von durch die Nummer 1 erfassten Taten angemessene Rechnung zu tragen. Das betrifft insbesondere Beleidigungen in Online-Foren und

sozialen Netzwerken sowie in WhatsApp-Gruppen, die über eine Vielzahl von Mitgliedern verfügen. Dabei gewährleistet der zur Verfügung stehende Strafrahmen, auch besonderen Umständen gerecht zu werden, in denen die diffamierende Wirkung der Äußerung trotz deren großer Reichweite im Einzelfall gleichwohl begrenzt bleibt (vgl. etwa BGH, NStZ 2007, 126, 127 [zu § 126 StGB] zum Gesichtspunkt der inflationären Einstellung fast jeder Nachricht in das Internet, was auch dazu führen kann, dass davon – obschon öffentlich – kaum jemand tatsächlich Notiz nimmt; ferner EGMR, NJW 2016, 2091, 2095, Rz. 77, zur Berücksichtigung des Kommunikationsstils in bestimmten Internetportalen).

Nicht erforderlich oder geboten ist es demgegenüber, für die Qualifikation allein an die Tatbegehung im oder über das Internet anzuknüpfen. Die besonders strafwürdigen Fälle der Begehung im virtuellen Raum (s.o.) lassen sich bereits durch die eingeführten und auch in den §§ 186 bis 188 StGB verwendeten Merkmale der öffentlichen Tatbegehung und der Tatbegehung mittels Verbreitung von Schriften erfassen. Ein Bedürfnis für eine weiter differenzierende Regelung besteht daher nicht. Auch vermag die digitale Begehungsweise, etwa die Beleidigung im Zwei-Personen-Verhältnis in einem Chat oder über E-Mail, für sich gesehen keinen (wesentlich) erhöhten Unrechtsgehalt gegenüber einer analogen Begehungsweise zu begründen. Entscheidend ist vielmehr die erhebliche Reichweite der Tat, so dass eine einheitliche Behandlung aller Vorgehensweisen mit entsprechender Breitenwirkung geboten ist. Darüber hinausgehende Besonderheiten virtueller Tatbegehung können bei der Strafzumessung ausreichend Berücksichtigung finden.

### **Zu Nummer 2:**

Die Regelung in Nummer 2 bedroht die Beleidigung mit höherer Strafe, wenn sie einen rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen oder sonstigen menschenverachtenden Inhalt hat oder von derartigen Beweggründen getragen ist. Während die Unrechtssteigerung im Fall der Nummer 1 auf der erhöhten Reichweite der Äußerung und den hiermit verbundenen sozialen Auswirkungen für den Betroffenen beruht, ergibt sich das besondere Unrecht von Taten nach der Nummer 2 vor allem aus der gesteigerten Feindseligkeit, wie sie in dem Inhalt der Äußerung oder den Motiven des Äußernden zum Ausdruck kommt und über die bloße Kundgabe einer Missachtung oder Nichtachtung hinausgeht. In der Äußerung manifestiert sich eine Intoleranz, die sich gegen die Grundlagen des friedlichen Zusammenlebens in einer zivilisierten Gesellschaft und gegen die Unantastbarkeit der Menschenwürde als Gemeinschaftswert richtet.

Erfasst werden damit Fälle der sog. Hassrede ("Hate Speech"), soweit diese in Beleidigungstaten zum Ausdruck kommen. Diese Äußerungen, die Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere Formen von auf Intoleranz basierendem Hass transportieren, befürworten und fördern Diskriminierung. Sie können bei den Betroffenen gravierende psychische Folgen zeitigen und erweisen sich oft als Versuch,

den Angegriffenen durch Stigmatisierung sozial auszugrenzen und mundtot zu machen. Derartige Äußerungen bergen damit erhebliche Gefahren für die Meinungsbildung in einer offenen und pluralistischen Gesellschaft. Vor allem aber wohnt ihnen die Gefahr einer schleichenden Beeinflussung des Denkens und Handelns durch Sprache und Kommunikation inne. So sind sie geeignet, ein gesellschaftliches Klima zu schaffen, aus dem heraus ein Nährboden für physische Gewalt entsteht (zu allem auch oben im Allgemeinen Teil der Begründung unter 2 a). Von der Nummer 2 erfasste Beleidigungen gehen daher über den Schutz der Ehre hinaus und berühren in besonderem Maße auch öffentliche Interessen.

Damit besteht ein erkennbarer Überschneidungsbereich zu Taten der Volksverhetzung nach § 130 StGB. Für Beleidigungen in der qualifizierten Form der Nummer 2 ergibt sich ein eigenständiger Anwendungsbereich vor allem dort, wo die Tat nicht geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, und sie auch nicht durch Verbreiten oder öffentliches Zugänglichmachen von Schriften erfolgt, oder wo der für § 130 StGB erforderliche Gruppenbezug nicht vorliegt oder nachweisbar ist. Zu beachten ist andererseits, dass die in der Rechtsprechung entwickelten Grenzen für die Strafbarkeit von Kollektivbeleidigungen auch im Rahmen menschenverachtender Äußerungen weiterhin Geltung beanspruchen und einer Sanktionierung wegen eines Beleidigungsdelikts gerade in der qualifizierten Modalität der Nummer 2 entgegenstehen können (vgl. dazu auch Koreng, KriPoZ 2017, 151, 153 f. m.w.N.).

Die in der Nummer 2 enthaltenen Begriffe sind überwiegend aus § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB entlehnt. Danach sind für die Strafzumessung "besonders auch rassistische, fremdenfeindliche und sonstige menschenverachtende" Beweggründe und Ziele des Täters in Betracht zu nehmen. Anders als diese Regelung knüpft Nummer 2 die Qualifikation nicht nur an das Vorliegen entsprechender Beweggründe, sondern alternativ auch an den Inhalt der Beleidigung an, da schon allein dieser die genannten schädlichen Wirkungen zeitigen kann und diese Ausgestaltung gegenüber einer rein subjektiven Anknüpfung aus Gründen besserer Nachweisbarkeit vorzugswürdig ist. Gegenüber einer Berücksichtigung menschenverachtender Beweggründe allein im Rahmen der Strafzumessung hat die Ausgestaltung als Qualifikation für eine Beleidigung insbesondere den Vorzug, dass hierdurch der sozialschädliche Charakter der Tat bereits im Tatbestand klar zum Ausdruck kommt und damit zwingend auch die Möglichkeit der Sanktionierung aus einem erhöhten Strafraum eröffnet. Durch die tatbestandliche Ausgestaltung geraten Beleidigungen, in denen hassgeleitete Inhalte oder Beweggründe zum Ausdruck kommen, bereits von Beginn des Ermittlungsverfahrens an besser in den Blick und werden auch in einem Urteil klar als solche identifiziert. Darüber hinaus wird der bestehende Strafraum für eine Beleidigung nach § 185 StGB dem Unrecht der Tat nicht gerecht und rückt diese geradezu in die Nähe von Bagatelldelinquenz. Schließlich ermöglicht die Tatbestandslösung, auch in anderen Fragen, wie etwa bei der Ausgestaltung als Antrags- und Privatklagedelikt, eine differenzierende Behandlung von Beleidigungstaten vorzunehmen.

Neben den in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB ausdrücklich aufgeführten Fällen menschenverachtender Beweggründe wird zudem der Fall eines antisemitischen Inhalts oder Beweggrundes bereits im Gesetzestext ausdrücklich genannt. Zwar wären derartige Inhalte oder Beweggründe auch ohne diese Hervorhebung als menschenverachtend einzustufen, jedoch verdient die Zunahme und praktische Relevanz derartiger Fälle wie auch deren Bedeutung für den öffentlichen Frieden eine explizite Regelung (vgl. dazu auch BR-Drs. 498/18). Hinsichtlich der Auslegung des Begriffs "antisemitisch" kann an bereits bestehende Definitionen und Begriffsklärungen angeknüpft werden. Erfasst werden damit insbesondere Einstellungen und Inhalte, die den als Juden wahrgenommenen Einzelpersonen, Gruppen oder Institutionen aufgrund dieser Zugehörigkeit negative Eigenschaften unterstellen (näher BR-Drs. 498/18, S. 7 f.). Im Übrigen können für die Auslegung dessen, was als rassistisch, fremdenfeindlich oder sonst menschenverachtend anzusehen ist, die bei § 46 StGB anerkannten Auslegungsgrundsätze herangezogen werden (vgl. insbesondere die Ausführungen in der Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/3007, S. 14 f.).

Die von Nummer 2 erfasste Beleidigung muss entweder einen menschenverachtenden Inhalt haben, was auch eine entsprechende Bedeutungskennntnis durch den Täter voraussetzt, oder von einem derartigen Beweggrund getragen sein. Ob einer Ehrverletzung ein solcher Inhalt zukommt, beurteilt sich nach dem Sinngehalt der Äußerung oder Geste, den der Tatrichter unter Berücksichtigung aller Begleitumstände zu würdigen hat. Für die Frage, ob die Tat von einem menschenverachtenden Beweggrund getragen ist, ist darauf abzustellen, ob das menschenverachtende Motiv einen wesentlichen Antrieb zur Tat bildet.

Wird die Tat mittels des Internets begangen, so liegt regelmäßig zugleich eine Qualifikation nach Nummer 1 vor, was sich straferschwerend auswirken kann.

### **Zu Nummer 3:**

Nach Nummer 3 unterfallen solche Beleidigungen der erhöhten Strafdrohung des § 188 Absatz 1 StGB-E, die sich gegen eine im politischen, auch kommunalpolitischen, Leben des Volkes stehende Person richten und in Beziehung zu deren politischer Betätigung stehen.

Der für diesen Personenkreis gewährte besondere strafrechtliche Schutz rechtfertigt sich daraus, dass es sich hierbei um eine Personengruppe handelt, deren (unbeeinträchtigte) Betätigung im besonderen staatspolitischen Interesse liegt und die aufgrund ihrer Tätigkeit und ihrer herausgehobenen Stellung in der Öffentlichkeit besonders leicht und besonders häufig zum Opfer von ehrverletzenden Angriffen wird. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1955 darauf hingewiesen, dass für ein freiheitliches demokratisches Staatswesen die politische Mitarbeit seiner Bürger lebensnotwendig ist. Es müssten sich in großer Zahl Persönlichkeiten finden, die sich im politischen Leben aktiv beteiligten und die bereit seien,

die damit verbundenen Mühen und Unannehmlichkeiten auf sich zu nehmen. Erfahrungsgemäß setzten sie sich dadurch erhöhter Gefahr aus, in ihrer Ehre verletzt zu werden (zu allem BVerfG, Beschl. v. 30.11.1955 – 1 BvL 120/53, NJW 1956, 99, 100). Das lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass von in der Politik tätigen Personen in besonderem Maße erwartet wird, zu streitigen Themen von allgemeiner Bedeutung Stellung zu nehmen. Zum anderen stehen sie regelmäßig auch in besonders engem Kontakt und Austausch mit Bürgern. Das macht sie angreifbar. Gefördert durch die gesellschaftliche und technische Entwicklung haben sich die Gefahren von ehrverletzenden Übergriffen in jüngerer Zeit besonders eindrücklich realisiert, namentlich im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen (siehe dazu oben im Allgemeinen Teil der Begründung unter 2 a). Manche haben daraufhin mit einem Rückzug aus ihren politischen Ämtern reagiert oder sich jedenfalls aus sozialen Netzwerken zurückgezogen. Dieser Entwicklung zunehmender ehrverletzender Angriffe auf Personen des politischen Lebens gilt es auch mit strafgesetzgeberischen Mitteln entgegenzutreten.

Die in Nummer 3 enthaltene Tatbestandsvariante greift hierzu den Regelungsgehalt des bisherigen § 188 StGB in modifizierter Form auf. Die Änderungen dienen dazu, einen verbesserten Schutz der im öffentlichen Interesse politisch tätigen Personen zu bewirken und Anwendungshindernisse, die in der Ausgestaltung dieser Vorschrift begründet liegen, zu beseitigen (hierzu oben im Allgemeinen Teil der Begründung unter 3 a). So setzt die Tat – anders als in § 188 StGB – nicht voraus, dass sie öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften begangen wird und geeignet ist, das öffentliche Wirken der betroffenen Person erheblich zu erschweren. Zudem führt die Vorschrift in Nummer 3 eine klarstellende Regelung zum geschützten Personenkreis ein und erweitert den Anwendungsbereich auf Beleidigungen nach § 185 StGB.

Der Schutzbereich der Regelung erstreckt sich – im Einklang mit der bisherigen Regelung in § 188 StGB – auf im politischen Leben des Volkes stehende Personen. Es handelt sich dabei um Personen, die sich in herausgehobener Position mit grundsätzlichen Angelegenheiten von Staat, Gesetzgebung, Verwaltung, Verfassung, internationalen Beziehungen befassen und in dieser Funktion das öffentliche politische Leben wesentlich beeinflussen (vgl. Fischer, StGB, 66. Aufl. 2019, § 188 Rn. 2; Schönke/Schröder-Eisele/Schittenhelm, StGB, 30. Aufl. 2019, § 188 Rn. 2). Eine derartige Stellung und Aufgabenzuweisung können aber auch auf kommunaler Ebene politisch tätige Personen haben. Das gilt insbesondere für Bürgermeister, Landräte sowie Gemeinde- und Kreisräte. Auch diese leisten mit ihrem Wirken für das Gemeinwesen vielfach einen grundlegenden und unentbehrlichen Beitrag für eine funktionierende Demokratie – mag ihr politischer Wirkungskreis auch kommunal oder regional begrenzt sein. So hat die Behandlung von dort anfallenden Themen für die einzelnen Bürger in der jeweiligen Gemeinde oder Region häufig eine für das eigene Leben weit aus wichtigere und unmittelbare Auswirkung und Bedeutung als etwa allgemeinpolitische Fragestellungen auf Bundes- oder Landesebene. Dies äußert sich auch darin,

dass Kommunalpolitiker gerade in jüngerer Zeit bei der Behandlung kontroverser Themen, wie der örtlichen Unterbringung von Flüchtlingen, in besonderem Maße Anfeindungen und Ehrangriffen ausgesetzt waren. Die herausgehobene Stellung dieses Personenkreises ergibt sich aber nicht nur aus dem Aufgabenbereich, sondern auch aus den Regelungen zu den Voraussetzungen und Modalitäten ihrer (Aus-)Wahl. Da die Erfassung von auch auf kommunaler Ebene politisch tätigen Personen im Rahmen des geltenden § 188 StGB bislang nicht allgemein anerkannt ist, wird die Regelung hinsichtlich des persönlichen Schutzbereichs um den klarstellenden Zusatz "auch kommunalpolitischen" ergänzt. Damit steht der Umstand, dass die politische Tätigkeit regional begrenzt ist und keine Wirkung auf die Gesamtheit oder einen großen Teil der Staatsbürger ausstrahlt, einem Schutz nach Nummer 3 nicht (mehr) entgegen.

Vergleichbar der Regelung in § 188 StGB werden nur solche Beleidigungen gegenüber im politischen Leben stehende Personen erfasst, die in Beziehung zu deren politischer Betätigung gemacht werden. Das setzt voraus, dass die Äußerung im Zusammenhang mit dem politischen Wirken dieser Person steht. Nicht erfasst werden hierdurch vor allem Fälle, in denen die Beleidigung ihre Wurzel im privaten Bereich hat und dabei auch der beruflichen Stellung und Tätigkeit des Beleidigten keine wesentliche Bedeutung zukommt. Ein Bezug zur politischen Betätigung fehlt ausnahmsweise auch dann, wenn die Tat sich auf ein Handeln erstreckt, das sich primär als schlichter, routinemäßiger Verwaltungsvollzug nach außen darstellt, die Person des politischen Lebens also nicht in ihrer politischen Funktion betroffen ist, sondern als Mitglied einer Behörde, das reine Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, und der Beleidigende mit oder durch die Tat auch keinen Bezug zu einem politischen Wirken des Betroffenen herstellt. Dies wird vor allem auf kommunaler Ebene bei der Erledigung von laufenden Geschäften der Verwaltung, die keine grundsätzliche Bedeutung haben, zu beachten sein. Insoweit ist eine im politischen Leben stehende Person im Grundsatz nicht anders zu behandeln als ein Verwaltungsbeamter.

Wird die Tat mittels des Internets begangen, so liegt regelmäßig zugleich eine Qualifikation nach Nummer 1 vor, was sich straferschwerend auswirken kann.

#### **Zu Nummer 4:**

Eine höhere Strafdrohung gilt nach Nummer 4 für eine Beleidigung, die Bestandteil einer über längere Zeit fortgesetzten erheblichen und systematischen Belästigung der beleidigten Person ist.

Das gesteigerte Unrecht einer solchen Tat ergibt sich daraus, dass sich der Täter hier mit seiner Beleidigung bewusst und gewollt an einem fortgesetzten gezielten Angriff beteiligt, der das Selbstwertgefühl des Betroffenen nachhaltig zu erschüttern geeignet ist und zu erheblichen nachteiligen Auswirkungen beim Betroffenen führen kann. Der im Ansatz vergleichbare Gedanke, bei einer Kumulation von Ehrangriffen eine erhöhte Strafe anzudrohen, findet sich bereits im Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches von 1971 (Besonderer Teil, Straftaten gegen die Person, Zweiter Halbband, S. 20 f. zu

§ 139 Absatz 2). Die von Nummer 4 erfasste Tat geht aber insoweit über einen Angriff auf die Ehre hinaus, als dass durch das Gesamtgeschehen, in das die Tat eingebettet ist, eine gesteigerte psychische Belastungssituation hervorgerufen und die Lebensgestaltung des Opfers insgesamt nachteilig betroffen wird (vgl. auch Cornelius, ZRP 2014, 164, 165 u. 167).

Durch die Regelung in Nummer 4 werden vor allem Erscheinungsformen des "Mobbing", auch und gerade in der Form des "Cybermobbing", erfasst. "Mobbing" und "Cybermobbing" haben zwar sehr vielfältige Ausprägungen und Erscheinungsformen. Gemeinsam ist ihnen aber zumeist, dass gezielte und systematische Angriffe auf die Person des Betroffenen stattfinden und zwar in fortgesetzter Form, so dass der Prozess der gezielten Schikane deutlich erkennbar wird. Wesentlicher und regelmäßiger Bestandteil mobbingartiger Verhaltensweisen sind Beleidigungstaten nach §§ 185 bis 187 StGB (s. hierzu oben im Allgemeinen Teil der Begründung unter 4 b). Diese erfassen das über eine bloße Beleidigungstat hinausgehende Unrecht der Tat aber nur unzureichend. Es ist daher angemessen, insoweit eine qualifizierende Regelung zu schaffen, welche die besondere Sozialschädlichkeit bereits im Tatbestand klar zum Ausdruck bringt und hierfür auch eine angemessene Sanktion vorsieht.

Der Tatbestand setzt zunächst voraus, dass die Tat Bestandteil einer Belästigung der beleidigten Person ist. In Anlehnung an § 3 Absatz 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes meint Belästigung unerwünschte Verhaltensweisen, die sich gegen die betroffene Person richten und für diese ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld schaffen. Anders als in Fällen der Nachstellung (§ 238 StGB) sind diese Belästigungen nicht von der Motivation getragen, zu dem Betroffenen einen Kontakt herzustellen oder dessen Nähe aufzusuchen (vgl. Cornelius, ZRP 2014, 164, 166). Erheblich sind die Belästigungen, wenn sie über sozialadäquate Verhaltensweisen hinausgehen und geeignet sind, eine spürbare psychische Belastungssituation bei dem Betroffenen hervorzurufen. Die Handlungen müssen über eine längere Zeit fortgesetzt sein. In der wiederholten Vornahme beeinträchtigender Handlungen liegt ein gesteigerter Angriff, der das Selbstwertgefühl des Betroffenen in erhöhtem Maße zu verletzen geeignet ist. Wie häufig und in welchem Zeitraum belästigende Handlungen vorgenommen sein müssen, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. Es kommt insoweit ganz maßgeblich auf die Umstände des Einzelfalls an. Maßgeblich ist vor allem die Schwere der einzelnen Handlung und der zeitliche Abstand zwischen den Handlungen. Dabei ist der Zusammenhang mit dem Merkmal einer "systematischen" Belästigung zu beachten, da auch dieses eine gewisse zeitliche Komponente voraussetzt, in der sich das gezielte Vorgehen zeigt. Das neu in das Strafgesetzbuch eingeführte Merkmal der "systematischen" Belästigung (vgl. dazu auch BAG, NZA-RR 2011, 379; NZA 1997, 781 f.; LAG Thüringen, NZA-RR 2001, 577) trägt dafür Sorge, dass nur solche Taten erfasst werden, in denen mit Methode gegen die betroffene Person vorgegangen wird. Es muss folglich ein innerer, zumeist von Schädigungsmotivation getragener Zusammenhang zwischen den einzelnen belästigenden Handlungen dahingehend bestehen, dass die Person wiederholt und gezielt zum Gegenstand belästigender Übergriffe gemacht wird (vgl. auch

Preuß, KriPoZ 2019, 97, 98). Damit fallen etwa kurzfristige Konfliktsituationen und sogenannte Hatestorms, bei denen sich der Unmut von Internetnutzern an bestimmten Äußerungen und Handlungen Einzelner aufhängt und ablädt, kurze Zeit später aber wieder legt, nicht in den Anwendungsbereich dieser Regelung.

Der Beleidigungstäter muss die Tat zum "Bestandteil" der Belästigung machen. Hierzu muss er die Beleidigung bewusst und gewollt in das von ihm in seiner Bedeutung (jedenfalls in groben Umrissen) erkannte Gesamtgeschehen einbetten. Ob das fortgesetzte Belästigungsgeschehen dabei vom Täter selbst, von Beteiligten im Sinne des § 28 Absatz 2 StGB oder von Dritten vorgenommen wird, ist nicht entscheidend. Insbesondere muss einem Zusammenwirken nicht notwendig ein vorgefasster Plan zu Grunde liegen, so dass auch ein Ausnutzen der Gegebenheiten ausreichend sein kann (vgl. Cornelius, ZRP 2014, 164). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mobbingartigen Verhaltensweisen häufig keine irgendwie geartete Abstimmung zugrunde liegt, sondern die Beiträge aufeinander aufbauen und die weitere Dynamik selbst von dem einzelnen Beteiligten oftmals nicht im Einzelnen vorhersehbar ist (vgl. Cornelius, ZRP 2014, 164, 167).

Die Strafbarkeit nach Nummer 4 knüpft an die einzelne Beleidigungshandlung an, so dass bei einer wiederholten Beleidigung durch den gleichen Täter regelmäßig auch dann Tatmehrheit anzunehmen sein kann, wenn die Taten im Rahmen *eines* Belästigungsgeschehens erfolgen. Für Begehungsweisen über das Internet werden häufig zugleich auch die Voraussetzungen nach Nummer 1 vorliegen, namentlich beim "Cybermobbing", was sich straferschwerend auswirken kann.

#### **Zu Nummer 5:**

Die Regelung in Nummer 5 übernimmt die bisher in § 185 StGB enthaltene Qualifikation der Tatbegehung mittels einer Tätlichkeit ohne inhaltliche Änderung. Im Rahmen des § 188 StGB-E handelt es sich um die einzige Tatmodalität, die allein für Fälle der Beleidigung nach § 185 StGB zur Anwendung kommt, da sie auch nur insoweit einen praktischen Anwendungsbereich hat.

Es ist angemessen, für diese Fälle auch weiterhin an der Regelung festzuhalten. Denn in derartigen Handlungen drückt sich nach ihrem objektiven Sinn eine besondere Missachtung des Betroffenen aus (vgl. Schönke/Schröder-Eisele/Schittenhelm, StGB, 30. Aufl. 2019, § 185 Rn. 18 m.w.N.).

#### **Zu § 188 Absatz 2 StGB-E**

Qualifizierte Fälle von Taten der üblen Nachrede (§ 186 StGB) sind in Absatz 2 durch Verweis auf die in Absatz 1 Nummern 1 bis 4 enthaltenen Qualifikationen geregelt. Insoweit kann vollumfänglich auf die Ausführungen zu Absatz 1 Bezug genommen werden.

Als Sanktion für die Fälle der schweren üblen Nachrede ist Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe und damit eine gegenüber dem bisherigen Recht moderat erhöhte Strafe vorgesehen. Dies trägt der auch insoweit gewachsenen Bedeutung des Ehrschutzes Rechnung und dient einer sachgerechten Abstufung des Strafrahmens für die qualifizierten Fälle von Beleidigungstaten nach §§ 185 bis 187 StGB, wie sie in § 188 StGB-E geregelt sind. Für Fälle der üblen Nachrede besteht gegenüber dem geltenden Recht ein erhöhtes Strafbedürfnis, da nicht erweislich wahre ehrschädigende Tatsachenäußerungen erheblich längere und gravierendere Folgewirkungen für die betroffene Person und deren Lebenskreis zeitigen können. So können ungeklärte ehrschädigende Vorwürfe, insbesondere wenn sich diese über soziale Medien verbreiten und sensible Themenfelder betreffen, geradezu lawinenartig ihre destruktive Kraft entfalten und längere Zeit nachwirken. (Jedenfalls) für Fälle der schweren üblen Nachrede gemäß § 188 Absatz 2 StGB ist daher eine Anhebung der bisherigen Strafrahmenobergrenze geboten.

Entsprechend der Ausführungen zu Absatz 1 ist im Rahmen der Strafzumessung zu berücksichtigen, wenn der Täter mehrere Tatbestandsvarianten erfüllt hat.

### **Zu § 188 Absatz 3 StGB-E**

Qualifizierte Fälle von Taten der Verleumdung (§ 187 StGB) sind in Absatz 3 durch Verweis auf die in Absatz 1 Nummern 1 bis 4 enthaltenen Qualifikationen geregelt. Auch insoweit kann vollumfänglich auf die Ausführungen zu Absatz 1 Bezug genommen werden.

Die schwere Verleumdung wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis fünf Jahren bedroht. Darin liegt gegenüber dem geltenden Recht eine Strafschärfung insoweit, als bislang eine im Mindestmaß erhöhte Strafe für qualifizierte Fälle der Verleumdung nur im Kontext des § 188 StGB angedroht wird. Eingedenk einer gesellschaftlichen Entwicklung, in der ehrschädigende Falschinformationen gezielt zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung und als "Kampfinstrument" in der öffentlichen Auseinandersetzung eingesetzt werden, und mit Blick auf die herausragende Bedeutung wahrer Tatsachen für den Prozess der Meinungsbildung, erweist sich die vorgesehene Anhebung der Strafrahmenuntergrenze als angemessen und geboten.

Entsprechend der Ausführungen zu Absatz 1 ist im Rahmen der Strafzumessung zu berücksichtigen, wenn der Täter mehrere Tatbestandsvarianten erfüllt hat.

### **Zu Nummer 6 (§ 194 Absatz 1 StGB-E)**

#### **Zu Buchstabe a) – § 194 Absatz 1 Satz 2 StGB-E**

Beleidigungstaten nach §§ 185 bis 189 StGB werden grundsätzlich nur auf Strafantrag verfolgt. Das Fehlen eines Strafantrags stellt ein Prozesshindernis dar. Ausnahmen von dem Antragserfordernis sind bislang lediglich in § 194 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 2 StGB vorgesehen.

Für die in § 188 Absatz 1 Nummern 2 und 3, auch in Verbindung mit Absatz 2 und 3, StGB-E geregelten Fälle wird diesen Ausnahmen nun eine weitere (begrenzte) Ausnahme in § 194 Absatz 1 Satz 2 StGB-E hinzugefügt. Zum einen reichen derartige Taten über den Schutz der Ehre hinaus und berühren, wie bereits ausgeführt, auch öffentliche, namentlich rechtsstaatliche und staatspolitische, Interessen (siehe hierzu die Ausführungen zu § 188 Absatz 1 Nummern 2 und 3 StGB-E). Zum anderen rufen derartige Taten häufig auch ein besonderes Schutzbedürfnis des Verletzten hervor. So muss sich der Verletzte nicht persönlich durch die Stellung eines Strafantrages gegen derartige – u.U. menschenverachtende – Angriffe wehren. Auch können so gleich beweismittelsichernde Maßnahmen ergriffen werden, ohne dass Verzögerungen durch die Klärung der Frage einer Antragstellung eintreten. Diese Umstände lassen es daher geboten erscheinen, auch in den Fällen, in denen ein (fristgemäßer) Strafantrag nicht vorliegt, eine Strafverfolgung von Amts wegen zu ermöglichen, wenn diese im besonderen öffentlichen Interesse liegt. Den berechtigten Interessen des Verletzten wird im Übrigen durch die Einräumung eines Widerspruchsrechts ausreichend Rechnung getragen (siehe dazu unten zu § 194 Absatz 1 Satz 4 StGB-E).

Für die Frage, ob bzw. in welchen Fällen ein besonderes öffentliches Interesse an der Strafverfolgung von Amts wegen gegeben ist, bedarf es einer umfassenden Würdigung der Umstände des Einzelfalls. Von Bedeutung sein können insbesondere das Strafverfolgungsinteresse des Verletzten, die Schwere der Tat, die Reichweite der Beleidigung, deren Auswirkungen für den Verletzten, die Beweggründe des Täters, sein Vorleben und die Beziehung zwischen Täter und Verletztem. Angesichts des Umstandes, dass hinter den Regelungen in § 188 Absatz 1 Nummern 2 und 3, auch in Verbindung mit Absatz 2 und 3, StGB-E grundsätzlich wichtige persönliche und staatliche Belange stehen, wird das besondere öffentliche Interesse häufig zu bejahen sein.

#### **Zu Buchstabe b) – § 194 Absatz 1 Sätze 3 bis 5 StGB-E**

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung. Durch die Einfügung des neuen Satzes 2 werden die bisherigen Sätze 2 bis 4 die Sätze 3 bis 5.

#### **Zu Buchstabe c) – § 194 Absatz 1 Satz 4 StGB-E**

Die in Satz 4-neu vorgesehene Einfügung "in den vorgenannten Fällen" stellt klar, dass auch für die Fälle, die nach der neuen Regelung in Satz 2 eine Strafverfolgung von Amts wegen ermöglichen, eine solche nicht in Betracht kommt, wenn der Verletzte widerspricht. Der Entwurf hält damit an der Grundkonzeption der Beleidigungsdelikte fest, wonach ein Schutz der Ehre gegen den Willen des Rechtsgutsträgers nicht in Betracht kommt. Wenn sich dieser gegen eine Strafverfolgung ausgesprochen hat, besteht von staatlicher Seite kein Anlass, den strafrechtlichen Schutz des Verletzten auch gegen dessen Willen in einem Strafprozess durchzusetzen. Angesichts der primär ideellen Beeinträchtigung steht der Schutz der Ehre in besonderem Maße in Beziehung zu der Person des Beleidigten und dessen Einschätzung von der Tat.

Aus diesem Grund werden die Strafverfolgungsbehörden diesen regelmäßig auch zu befragen haben, ob er von seinem Widerspruchsrecht Gebrauch machen will, wenn davon auszugehen ist, dass ihm die Tat unbekannt ist und die Befragung auch ohne weiteres durchführbar ist. Ist sie mit nicht unerheblichem Arbeitsaufwand oder Schwierigkeiten verbunden, weil etwa im Rahmen von Kollektivbeleidigungen eine Vielzahl an Personen kontaktiert werden müsste oder die Identität der Verletzten unklar ist, kann die Befragung unterbleiben (vgl. Schönke/Schröder-Eisele/Schittenhelm, StGB, 30. Aufl. 2019, § 194 Rn. 6a). Der Widerspruch eines von mehreren Verletzten hindert die Verfolgung der Tat zum Nachteil der übrigen nicht.

### **Zu Artikel 2 (Änderung der Strafprozessordnung)**

§ 374 Absatz 1 Nummer 2 der Strafprozessordnung (StPO) sieht vor, dass eine Beleidigung (§§ 185 bis 189 des Strafgesetzbuchs) vom Verletzten im Wege der Privatklage verfolgt werden kann, wenn sie nicht gegen eine der in § 194 Absatz 4 StGB genannten politischen Körperschaften gerichtet ist. Diese Regelung steht im Einklang damit, dass das Privatklageverfahren nach § 374 Absatz 1 StPO nur bei bestimmten leichten Vergehen zulässig ist, die die Allgemeinheit in der Regel wenig berühren (Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 62. Aufl. 2019, Vor § 374 Rn. 1a; vgl. auch § 376 StPO). Denn häufig wird es sich bei Beleidigungen um derartige Taten handeln.

Dies gilt jedoch nicht für die qualifizierten Tatvarianten nach § 188 Absatz 1 Nummern 2 und 3 StGB-E (auch in Verbindung mit Absatz 2 und 3). Denn diese Fälle berühren durch die Modalität ihrer Begehung und die damit verbundenen gesellschaftlichen Auswirkungen generell auch überindividuelle (staatliche) Interessen (s.o.). Aus diesem Grund ist es auch konsequent, hierfür, wie vorgesehen, die Möglichkeit eines Verweises auf den Privatklageweg durch eine einschränkende Regelung in § 374 Absatz 1 Nummer 2 StPO von vornherein auszuschließen.

Von einem entsprechenden Ausschluss der Privatklage für Fälle nach § 188 Absatz 1 Nummer 4 StGB-E wird hingegen abgesehen, da in diesen Fällen überindividuelle Belange nicht in gleichem Maße betroffen sind. Ungeachtet dessen wird in derartigen Fällen häufig ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bestehen, insbesondere wenn die Tat erhebliche körperliche oder psychische Auswirkungen für das Opfer mit sich bringt.

### **Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.