



Sachstand

Hassrede (hate speech) und Holocaust-Leugnung in der menschenrechtlichen Spruchpraxis



Hassrede (hate speech) und Holocaust-Leugnung in der menschenrechtlichen Spruchpraxis

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 055/15
Abschluss der Arbeit: 20. März 2015
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Hassrede	4
1.1.	Abgrenzung zwischen Hassrede und Meinungsfreiheit	4
1.1.1.	VN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung	4
1.1.2.	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	5
1.1.3.	Ergebnis	7
1.2.	Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Bekämpfung der Hassrede	7
1.2.1.	Vorstöße des Europarats	7
1.2.2.	Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	8
1.2.3.	VN-Rassendiskriminierungskonvention	9
1.2.4.	VN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung	10
2.	Holocaust-Leugnung	11
2.1.	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	11
2.2.	VN-Menschenrechtsausschuss	13
3.	Verzeichnis der Anlagen	15

1. Hassrede

Internationale Menschenrechtsorgane beschäftigen sich seit vielen Jahren mit dem Thema «*hate speech*» und haben die völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Bekämpfung präzisiert. Die Herausforderung besteht neben einer **begrifflichen Konturierung** der sog. „Hassrede“ vor allem in der **rechtlichen Abgrenzung** zwischen der (zu schützenden) Meinungsäußerungsfreiheit und solchen Äußerungen, die unter „Hassrede“ fallen.¹ Bei der Frage nach den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten zur Bekämpfung der Hassrede geht es im Kern darum, ob eine **gesetzgeberische Verpflichtung zu strafrechtlicher Verfolgung** solcher Meinungsäußerungen besteht. Dies betrifft insbesondere auch den Fall der **Leugnung des Holocaust** (dazu 2.).

1.1. Abgrenzung zwischen Hassrede und Meinungsfreiheit

Bis heute existiert keine rechtlich verbindliche Definition von „*hate speech*“. Das **Ministerkomitee des Europarates** hat in einer Empfehlung aus dem Jahre 1997 folgende Definition zugrunde gelegt, die aber letztlich nicht mehr als eine Ansammlung politisch besetzter und auslegungsbedürftiger Begrifflichkeiten darstellt.²

„Jegliche Ausdrucksformen, welche Rassenhass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere Formen von Hass, die auf Intoleranz gründen, propagieren, dazu anstiften, sie fördern oder rechtfertigen, einschließlich der Intoleranz, die sich in Form eines aggressiven Nationalismus und Ethnozentrismus, einer Diskriminierung und Feindseligkeit gegenüber Minderheiten, Einwanderern und der Einwanderung entstammenden Personen ausdrückt.“

1.1.1. VN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung

Der **VN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung** (CERD) hat sich während seiner 81. Sitzung mit der Thematik der «*Racist Hate Speech*» auseinandergesetzt. In seiner **Allgemeinen Empfehlung Nr. 35** (*General Recommendation No. 35*) vom 26. September 2013³ thematisiert der Ausschuss das Spannungsfeld zwischen rassistischen Hassreden und dem Recht auf freie Meinungs-

1 Vgl. dazu etwa Buyse, Antoine, Dangerous Expressions: The ECHR, violence and free speech, in: ICLQ 63 (2014), S. 491-503, verfügbar unter: <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&pdfType=1&fid=9244422&jid=ILQ&volumeId=63&issueId=02&aid=9244419>; Hong, Mathias, Hassrede und extremistische Meinungsäußerungen in der Rechtsprechung des EGMR und nach dem Wunsiedel-Beschluss des BVerfG, in: ZaöRV 70 (2010), S. 73-126.

2 Empfehlung Nr. R (97) 20 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten vom 30.10.1997, verfügbar unter: <http://www.egmr.org/minkom/ch/rec1997-20.pdf>

3 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11 (Anlage 1).

äußerung und stellt mit Blick auf Art. 5 des VN-Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung fest, dass die Meinungsäußerungsfreiheit **nicht dafür missbraucht werden darf**, das Recht auf Gleichheit und Nicht-Diskriminierung anderer zu verletzen. Der VN-Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten deshalb, die **Grenzen der Meinungsäußerungsfreiheit** klar zu **definieren**.

Unter Hassrede versteht der Ausschuss Äußerungen, die **menschenrechtliche Kernprinzipien** wie die Menschenwürde und Gleichheit **verachten** und den Zweck verfolgen, Individuen und Gruppen zu **degradieren** und in ihrem **gesellschaftlichen Ansehen zu schädigen**. Für das CERD sind bei der Abgrenzung zwischen Hassrede und freier Meinungsäußerung folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Inhalte und Form der Rede;
- Das bestehende soziale, wirtschaftliche und politische Klima, in dem die Rede erfolgt;
- Position des Sprechenden in der Gesellschaft bzw. im entsprechenden Medium;
- Reichweite der Rede (Internet oder Mainstream-Medien etc.);
- Ziel der Rede.

1.1.2. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** (EGMR) zieht zur Begrenzung der Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 10 EMRK) die „**Missbrauchs-Klausel**“ **des Art. 17 EMRK** heran.⁴ Danach schützt die Konvention keine Handlung, *«die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist»*. Auf die Meinungsäußerungsfreiheit kann sich damit niemand berufen, der dazu aufruft, die Grund- und Menschenrechte bestimmter Gruppen von Menschen zu beschneiden.

Art. 17 EMRK wird in der Literatur zuweilen als „Guillotine-Vorschrift“ bezeichnet, da sie dem Beschwerdeführer automatisch den **Zugang zur Konvention abschneidet** und dem Staat jede Handhabe gibt, gegen Meinungsäußerungen von Bürgern vorzugehen, **ohne sein Handeln** an den durch die Konvention festgelegten Schranken der Meinungsäußerungsfreiheit **messen lassen zu müssen**.⁵

4 So bereits die Europäische Menschenrechtskommission (EKMR), Entsch. v. 11.10.1979, Nr. 8348/78 – *Glimmerveen und Hagenbeek gegen Niederlande*. Eine entsprechende Bestimmung findet sich in Art. 5 IPbürgPR und Art. 18 GG.

5 *Tulkens, Françoise*, When to say is to do: Freedom of expression and hate speech in the case-law of the ECHR, in: Freedom of expression – Essays in Honour of Nicolas Bratza, Council of Europe Publ., Straßburg 2012, S. 279-295 (284).

Die Vorgehensweise des EGMR bei der Abgrenzung zwischen Meinungsfreiheit und Hassrede ist stark **inhalts- und meinungsbezogen**.⁶ Dabei lässt die Straßburger Rechtsprechung nicht immer deutlich werden, wann eine bestimmte Äußerung, die im **Widerspruch zu den Grundwerten der Konvention** steht, nicht mehr in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt und wann sie (als Meinungsäußerung) nach Maßgabe der Schrankenregelung des Art. 10 Abs. 2 EMRK⁷ durch eine nationale Maßnahme (z.B. eine Strafvorschrift) beschränkt werden kann. Der praxisrelevante Unterschied liegt darin, dass sich der Staat (nur) im zweiten Fall für die Beschränkung der Meinungsfreiheit rechtfertigen muss; fällt eine Äußerung gar nicht erst in den Schutzbereich Meinungsfreiheit – etwa weil sie als „Missbrauch“ der Konventionsrechte (Art. 17 EMRK) qualifiziert wurde – ist sie aus menschenrechtlicher Sicht praktisch „ungeschützt“.

Dies gilt insbesondere für **Aufrufe zur Gewalt**, die nach Auffassung des EGMR **ein illegitimes Mittel des Meinungskampfes** darstellen und von der Meinungsfreiheit gar nicht mehr gedeckt sind.⁸

Die sog. „Hassrede“ setzt aber **nicht begriffsnotwendig einen Aufruf zur Gewalt** voraus.⁹ Charakteristisch für die „Hassrede“ sind vielmehr **diffamierende oder diskriminierende Inhalte**, welche die fundamentale Gleichheit aller Menschen, die Menschenwürde sowie den demokratischen Pluralismus leugnen und auf dieser Grundlage zum Hass anstacheln.¹⁰

Ohne eine eindeutige Grenzziehung schließt der EGMR **besonders schwerwiegende Formen der Hassrede**, wie etwa rassistische, antisemitische und neonazistische Äußerungen, unter Berufung auf Art. 17 EMRK einfach aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit aus.¹¹ In **weniger schwerwiegenden Fällen** tritt der EGMR in eine Rechtfertigungsprüfung ein, erklärt aber Eingriffe regelmäßig unter Verweis auf die **besondere Bedeutung des Kampfes gegen Rassismus** für zuläs-

6 *Mensching*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK-Kommentar, München: Beck 2012, Art. 10, Rz. 76. EGMR, Urteil v. 4.12.2003, *Gündüz gegen Türkei*, Nr. 35071/97, Rz. 51. Der Fall betraf die Verteidigung der Scharia, ohne dass damit Aufruf zur Gewalt verbunden war.

7 Art. 10 Abs. 2 EMRK lautet: „Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen (...)“.

8 *Buyse*, *Dangerous Expressions*, a.a.O. (Anm. 1), S. 502.

9 EGMR, Urteil v. 9.2.2012, *Vejdeland u.a. gegen Schweden*. In diesem Fall hatte sich der EGMR erstmalig zur Hassrede mit homophober Propaganda zu äußern.

10 EGMR, Urteil v. 16.7.2009 – *Féret*, Nr. 15615/07, Rz. 64, 73.

11 *Tulkens*, a.a.O. (Anm. 5), S. 289; EGMR (Große Kammer), Urteil v. 23.9.1994 – *Jersild*, Nr. 15890/89, Rz. 35 (= NStZ 1995, 237); *Schiedermair*, in: *Pabel/Schmahl* (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur EMRK, Köln: Carl Heymanns, Loseblatt, 15. Lfg. (Stand: Juni 2013), Art. 10, Rz. 28.

sig.¹² Dabei bezieht sich der EGMR häufig auf die zahlreichen **völkerrechtlichen Anstrengungen zur Bekämpfung der „Hassrede“**.¹³

Weitere Nachweise aus der Straßburger Spruchpraxis finden sich im EGMR-Fact-sheet zu *hate speech* (**Anlage 2**).

1.1.3. Ergebnis

Der **politisch besetzte** Begriff der „Hassrede“ lässt sich menschenrechtlich gesehen **nicht eindeutig konturieren**. Die Rechtsprechung der internationalen Menschenrechtsorgane lässt eine klare **Grenzziehung vermissen**, wann eine Äußerung (noch) den Schutz der Meinungsfreiheit genießt und folglich nur unter den in der konventionsrechtlich vorgegebenen Bedingungen eingeschränkt werden darf, und wann sie unter Hinweis auf ihre Rechtsmissbräuchlichkeit ganz aus dem Schutz der Meinungsfreiheit herausfällt.

1.2. Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Bekämpfung der Hassrede

Im Kern geht es dabei um die Frage, ob und inwieweit die Staaten zu **gesetzgeberischen Maßnahmen**, insb. zu einer **strafrechtlichen Verfolgung** von entsprechenden Äußerungen verpflichtet sind, die unter „Hassrede“ fallen.

1.2.1. Vorstöße des Europarats

Bei den parlamentarischen und politischen Organen des Europarats ist eine **deutliche Tendenz** in Richtung einer **Gesetzgebungspflicht der Staaten** zu erkennen:

In der – völkerrechtlich nicht bindenden – **Empfehlung 1805 (2007) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats** zum Thema „*Gotteslästerung, religiöse Beleidigungen und Hassreden gegen Personen aufgrund ihrer Religion*“, die am 29. Juni 2007 verabschiedet wurde,¹⁴ bekräftigt die Europarats-PV die Notwendigkeit, Äußerungen, die zu Hass, Diskriminierung oder Gewalt gegenüber einer Person oder einer Personengruppe wegen ihrer Religionszugehörigkeit oder aus irgendwelchen anderen Beweggründen aufrufen, **als strafbare Handlungen zu qualifizieren**.

12 EGMR, Urteil v. 10.7.2008, *Soulas*, Nr. 15948/03, Rz. 42, 48.

13 EGMR, Urteil v. 4.12.2003, *Gündüz*, Nr. 35071/97, Rz. 21 ff.

14 <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta07/erec1805.htm> (**Anlage 3**).

Nach Auffassung der Parlamentarischen Versammlung müssten die innerstaatlichen Rechtsvorschriften für Äußerungen zu religiösen Fragen aber nur in jenen Fällen Sanktionen vorsehen, in denen solche Äußerungen die öffentliche Ordnung vorsätzlich und auf schwerwiegende Weise stören und zu öffentlicher Gewalt aufrufen oder in denen sie zu Hass, Diskriminierung oder Gewalt gegenüber einer Person oder einer Personengruppe anstiften.

Die **Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz** (ECRI) – ein vom Ministerrat des Europarats eingesetztes Gremium – hat in ihrer **General Policy Recommendation No. 7** vom 13. Dezember 2002 ebenfalls die Ermöglichung einer strafrechtlichen Verfolgung solcher Handlungen gefordert und dabei konkrete Vorschläge für eine entsprechende nationale (straf- und verwaltungsrechtliche) Gesetzgebung gemacht.¹⁵

1.2.2. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Weniger eindeutig zeigt sich die Rechtsprechung des **Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte**. In einer Reihe neuerer Entscheidungen hat der EGMR die Auffassung vertreten, dass den Mitgliedstaaten aus der EMRK **positive Verpflichtungen** erwachsen, hinsichtlich potentiell rassistischer Motivationen von Verbrechen **Ermittlungen anzustellen**. Im Fall *Nachova u.a. gegen Bulgarien*¹⁶ befand das Gericht, dass staatlichen Behörden die Pflicht obliegt, bezüglich möglicher rassistischer Motive für Gewaltanwendung zu ermitteln. Eine entsprechende Unterlassung stelle eine Verletzung der Nichtdiskriminierungsvorschrift dar.

Ogleich der Gerichtshof **nicht die Inkraftsetzung einer spezifischen Gesetzgebung gegen hate crimes verlangt** hat, hat er ausdrücklich anerkannt, dass *hate crimes* nach einer **strafrechtlichen Antwort** verlangen, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem verursachten Leid stehen müsse. Diese Prinzipien wendete das Gericht im Fall *Šečić gegen Kroatien* an, in dem es um einen Angriff von Skinheads auf einen Angehörigen der Sinti und Roma ging.

15 General Policy Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf. Die ECRI (www.coe.int/ecri) erarbeitet allgemeine politische Empfehlungen für alle Mitgliedstaaten und gibt damit Richtlinien für die Entwicklung von politischen Handlungskonzepten und nationalen Strategien in verschiedenen Bereichen vor. Außerdem veröffentlicht die ECRI für jedes Land Berichte über die jeweilige innerstaatliche Situation.

Zur Arbeit des ECRI vgl. *Stavros, Stephanos*, Combating Religious Hate Speech: Lessons learned from five year of country-monitoring by the European Commission against Racism and Intolerance, in: Religion and Human Rights 9 (2014), S. 139-150, <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/18710328-12341271>.

16 EGMR (Große Kammer), Urteil v. 6.7.2005, *Nachova u.a. gegen Bulgarien*, Rz. 164-167. In dem Fall ging es um Mord an zwei männlichen Roma in Bulgarien, die von Polizeibeamten mit Schüssen in den Rücken getötet wurden. Zeugen hatten ausgesagt, dass die Polizisten sich den beiden Männern gegenüber vor der Tat rassistisch geäußert hatten. Nach Auffassung des EGMR hätten es die (bulgarischen) Behörden versäumt, *alle erforderlichen Maßnahmen (insb. eine gründliche Untersuchung) zur Beantwortung der Frage zu ergreifen, ob rassistische Diskriminierung im vorliegenden Fall eine Rolle gespielt hatte*.

Danach hätten die Staaten

„(...) bei Ermittlungen von Vorfällen mit Gewaltanwendung die zusätzliche Verpflichtung, alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um jederlei rassistische Motivation offen zu legen und festzustellen, ob oder ob nicht Hass oder Vorurteile, die mit der ethnischen Zugehörigkeit des Opfers begründet werden, bei den Ereignissen eine Rolle gespielt haben könnten.

Dies zu unterlassen und rassistisch gerechtfertigte Gewalt und Brutalität nach den gleichen Grundsätzen zu behandeln wie Fälle, die keine rassistischen Untertöne haben, kommt dem Ignorieren der besonderen Eigenart von Handlungen gleich, die in hohem Masse für die Grundrechte destruktiv sind.“¹⁷

Eine **konkrete gesetzgeberische Verpflichtung** zur **strafrechtlichen Bekämpfung** von *hate speech* fordert die Rechtsprechung des EGMR im Ergebnis nicht.

1.2.3. VN-Rassendiskriminierungskonvention

Differenziert zeigt sich das Bild auch auf universeller Ebene: So verlangt zwar Art. 4 des **VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** von den Konventionsstaaten, dass *„jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit“¹⁸* zu einer nach dem Gesetz **strafbaren Handlung** zu erklären ist.

Hinsichtlich dieser Verpflichtung haben zahlreiche Mitgliedstaaten (darunter auch mehrere EU-Mitgliedstaaten) **Vorbehalte** hinsichtlich dieser Bestimmung geltend gemacht bzw. Erklärungen abgegeben, um den **Schutz der Meinungsfreiheit**, wie er in den internationalen Menschenrechtskonventionen gewährleistet ist, stärkeres Gewicht zu verleihen.¹⁹

So hat etwa die Schweiz folgenden Vorbehalt formuliert:

17 EGMR (Große Kammer), Urteil v. 31.5.2007, *Šečić gegen Kroatien*, Rz. 66.

18 Die VN-Rassendiskriminierungskonvention enthält in ihrem Artikel 1 eine **Definition der Rassendiskriminierung**. Danach ist jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum, die darauf gerichtet ist, Menschenrechte und Grundfreiheiten zu vereiteln oder zu beeinträchtigen, als Rassendiskriminierung zu verstehen. Mit dieser Definition will die VN-Rassendiskriminierungskonvention nicht allein Benachteiligung wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse verhindern, sondern auch ethnische und andere Minderheiten schützen. Dagegen wird es nach dieser Konvention nicht als Rassendiskriminierung angesehen, wenn ein Vertragsstaat Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt (Artikel 1 Absatz 2).

19 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en

*Die Schweiz behält sich vor, die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 4 in gebührender Berücksichtigung der Meinungsäußerungs- und der Vereinsfreiheit zu ergreifen, welche unter anderem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind.*²⁰

Frankreich erklärt Folgendes:

With regard to article 4, France wishes to make it clear that it interprets the reference made therein to the principles of the Universal Declaration of Human Rights and to the rights set forth in article 5 of the Convention as releasing the States Parties from the obligation to enact anti-discrimination legislation which is incompatible with the freedoms of opinion and expression and of peaceful assembly and association guaranteed by those texts.

Österreich (ebenso wie Belgien) hat folgenden Vorbehalt formuliert:

*"Article 4 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination provides that the measures specifically described in sub-paragraphs (a), (b) and (c) shall be undertaken with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of the Convention. The Republic of Austria therefore considers that through such **measures the right to freedom of opinion and expression and the right to freedom of peaceful assembly and association may not be jeopardized**. These rights are laid down in articles 19 and 20 of the Universal Declaration of Human Rights; they were reaffirmed by the General Assembly of the United Nations when it adopted articles 19 and 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights and are referred to in article 5 (d) (viii) and (ix) of the present Convention"*

Die Vorbehalte machen deutlich, dass **universell kein wirklicher Konsens** über die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen dem **Schutz der Meinungsfreiheit** und der **strafrechtlichen Bekämpfung von rassendiskriminierenden Äußerungen** existiert.

1.2.4. VN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung

In der bereits erwähnten **Allgemeinen Empfehlung Nr. 35** vom 26. September 2013 befasst sich der **VN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung** mit Möglichkeiten zur Bekämpfung der „Hassrede“. Nach Auffassung des Ausschusses folgt aus Art. 4 des VN-Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung die Pflicht der Vertragsstaaten, **geeignete und effektive rechtliche Mechanismen bereitzustellen** um rassistische Hassreden zu bekämpfen. Darunter subsumiert der Ausschuss auch die Pflicht der Staaten, Organisationen, die rassistisches Gedankengut verbreiten, zu verbieten.

Hinsichtlich einer aus Art. 4 VN-Rassendiskriminierungskonvention folgenden **strafrechtlichen Belegung von rassistischen Äußerungen** führt der Ausschuss aus:

20 <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19650268/index.html>.

*The Committee recommends that the criminalization of forms of racist expression should be **reserved for serious cases**, to be proven beyond reasonable doubt, while less serious cases should be addressed by means other than criminal law, taking into account, inter alia, the nature and extent of the impact on targeted persons and groups. The application of criminal sanctions should be governed by principles of legality, proportionality and necessity (Rz. 12 General Recommendation No. 35).*

Der Ausschuss empfiehlt insoweit die Kriminalisierung für **schwere Fälle**, wobei er nicht deutlich macht, welche Kriterien er dafür zugrunde legt.

Unabhängig davon hätten die Staaten nach Auffassung des Ausschusses die Pflicht, **positive Maßnahmen im Bereich der Prävention und Sensibilisierung** zu ergreifen. Dies umfasst z.B. neben öffentlichen Aufklärungs-, Bildungs- und Informationskampagnen auch eine Unterstützung zur Selbstregulierung der Medien.

2. Holocaust-Leugnung

Eine besondere Form der strafrechtlichen Sanktionierung von Meinungsäußerungen stellt die sog. Holocaust-Leugnung dar. Die Rechtsprechung zu dieser Frage spiegelt ein gewisses Unbehagen des Gerichtshofes wieder, selbst als „Richter über die Geschichte“ fungieren zu müssen.²¹

2.1. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Nach Auffassung des EGMR steht das **Leugnen des Holocaust** im Widerspruch zu den Grundwerten der EMRK und ist daher kraft Art. 17 EMRK **nicht von der Meinungsfreiheit geschützt** (so grundlegend die Entscheidung im Fall *Garaudy gegen Frankreich*).²²

Im Fall *Witzsch gegen Deutschland*²³ hatte der Beschwerdeführer zwar nicht den Holocaust als solchen, aber die Verantwortung Hitlers und der NSDAP dafür abgestritten. Er war in Deutschland wegen Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener (§ 189 StGB) verurteilt worden.

21 So führt der EGMR im o.g. Urteil *Perinçek gegen die Schweiz*, Urteil vom 17.12.2013, Nr. 27510/08 aus: Geschichtswissenschaft sei definitionsgemäß kontrovers und biete sich nicht für die Etablierung objektiver und absoluter Wahrheiten an (Rz. 117).

22 EGMR, Urteil v. 24.6.2003, *Garaudy gegen Frankreich*, Nr. 65831/01 = NJW 2004, 3691. Der Beschwerdeführer, seines Zeichens Hochschullehrer für Philosophie, wurde wegen Leugnung des Holocausts, rassistischer Verleumdung und Anstachelung zum Rassenhass in seinem Buch „*Die Gründungsmythen der israelischen Politik*“ im Jahre 1998 von einem französischen Gericht verurteilt. Der EGMR hielt diese Verurteilung nicht für konventionswidrig.

23 EGMR, *Witzsch gegen Deutschland*, Unzulässigkeitsentscheidung vom 13.12.2005, No. 7485/03.

Der Gerichtshof führte aus, dass der Beschwerdeführer nach den Feststellungen der deutschen Gerichte eine etablierte historische Tatsache „bezogen auf die Verantwortlichkeit Hitlers und der NSDAP für den Holocaust“ geleugnet und hierdurch die Würde der Verstorbenen verletzt habe. Weiter nahm der Gerichtshof auf Art. 17 EMRK Bezug und führte aus:

„Der generelle Zweck des Art. 17 EMRK besteht darin, es unmöglich zu machen, dass Einzelne ein Recht mit dem Ziel nutzen, Ideologien zu fördern, welche dem Text und dem Geist der Menschenrechtskonvention widerstreiten. Die Äußerungsfreiheit gemäß Art. 10 EMRK kann Art. 17 EMRK insbesondere in solchen Fällen nicht verdrängen, in denen Holocaustleugnungen und ähnliche Vorkommnisse zu beurteilen sind. Der Missbrauch der Äußerungsfreiheit ist mit der Demokratie und mit den Menschenrechten unvereinbar; er verletzt die Rechte anderer.

Dies gilt auch in Fällen, in denen der Äußernde weder den Holocaust noch die Existenz von Gaskammern leugnet, in denen er aber die Verantwortung von Hitler und der NSDAP für die Massentötungen an Juden als historisch falsch in Abrede stellt. Dass die Äußerung dabei in einem privaten Brief gefallen ist, macht hierbei jedenfalls dann keinen Unterschied aus, wenn es als zweifelhaft gelten muss, dass der Absender des Briefs keine öffentliche Diskussion seiner Thesen gewünscht hat.“

Während der EGMR beim Holocaust von einer **historischen Tatsache** ausgeht, beurteilte er die Situationen des **Völkermords an den Armeniern** anders.

So hat der EGMR in einem neueren Fall einer Beschwerde des türkischen Nationalisten *Dogu Perinçek* stattgegeben,²⁴ nachdem dieser vom schweizerischen Bundesgericht wegen seiner Leugnung des Völkermords an den Armeniern während Auftritten in der Schweiz wegen Rassendiskriminierung verurteilt worden war. Der Beschwerdeführer hatte in diesem Zusammenhang den Massenmord an den Armeniern zwar als solchen nicht in Frage gestellt, aber dessen **Bewertung als Genozid geleugnet**.

Der EGMR stellt hier den von den Vorinstanzen festgestellten „historischen Konsens“ hinsichtlich des Genozids in Frage, wobei er den Genozid selbst aber weder bestreitet, noch bestätigt. Hinsichtlich der Frage, ob die Qualifizierung der Massenmorde an den Armeniern im Jahr 1915/16 als Genozid bzw. Völkermord zutreffe oder nicht, vertrat der EGMR vielmehr die Ansicht, dass es darüber keinen internationalen Konsens gebe, weil nur 20 von 193 Staaten die damaligen Greuelthaten und Vertreibungen als Völkermord anerkannt hätten.²⁵ Folglich müssten konträre Debatten zum Thema möglich bleiben.

24 EGMR, Urteil vom 17.12.2013, *Perinçek gegen die Schweiz*, Nr. 27510/08 – noch nicht rechtskräftig (derzeit im Berufungsverfahren anhängig vor der Großen Kammer des EGMR).

25 Das Urteil erging nicht einstimmig; zwei Richter (*dissenting opinion*) waren der Auffassung, es gebe durchaus einen internationalen Konsens in der Frage der Bewertung der Massenmorde an den Armeniern.

Der ausschlaggebende Unterschied zwischen den Fällen *Perinçek* und *Garaudy* bzw. *Witzsch* besteht in den Augen des Gerichtshofs offenbar darin, dass jene Verbrechen bereits durch ein **internationales Gericht (Nürnberger Kriegsverbrechertribunal) abgeurteilt** worden seien.

Zudem bewertete der EGMR den Auftritt *Perinçeks* nicht als nationalistischen, rassistischen Angriff auf die armenische Gemeinschaft in der Schweiz. Die Äußerungen waren demnach weder herabwürdigend noch als Aufruf zu Rassenhass oder Gewalt einzuschätzen.

Der EGMR hält in diesem Zusammenhang fest, dass die Leugnung eines Genozids **nicht zwangsläufig zu einer strafrechtlichen Verurteilung** führen muss. Ob die Große Kammer des EGMR dieses Urteil revidiert oder bestätigt, bleibt abzuwarten.²⁶

2.2. VN-Menschenrechtsausschuss

Im Fall *Faurisson gegen Frankreich* hatte der Ausschuss im Jahre 1996 befunden, dass sich der Beschwerdeführer – der französische Holocaust-Leugner und Literaturwissenschaftler *Robert Faurisson* – nicht auf die Meinungsfreiheit (Art. 19 IPbürgPR) berufen konnte. Der Ausschuss hielt dessen Verurteilung im Jahre 1991 auf der Grundlage des *Loi Gayssot* (1990), eines französischen Gesetzes, das die Leugnung des Holocausts unter Strafe stellt, für konform mit dem VN-Zivilpakt.²⁷

15 Jahre später ist in den Äußerungen des Genfer Menschenrechtsausschusses ein gewisser Wandel in Richtung einer Stärkung der Meinungsfreiheit zu beobachten. In seinem **General Comment No. 34** (2011) zum Recht auf Meinungsfreiheit (Art. 19 IPbürgPR) heißt es:

„Gesetze, welche den Ausdruck von Meinungen zu historischen Fakten unter Strafe stellen, sind unvereinbar mit den Verpflichtungen, welche die Konvention den Unterzeichnerstaaten hinsichtlich der Respektierung der Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit auferlegt. Der IPbürgPR erlaubt kein allgemeines Verbot des Ausdrucks einer irrtümlichen Meinung oder einer unrichtigen Interpretation vergangener Geschehnisse.“²⁸

26 Vgl. zur „Urteilsschelte“ *Matthias Uffer*, Befremdliches aus Straßburg: EGMR erlaubt Leugnen des Armenier-Genozids, in: JuWissBlog vom 16.1.2014 (<http://www.juwiss.de/3-2014>): „Eine demokratische und pluralistische Gesellschaft hat an gefährlichen Geschichtsverdrehungen keinerlei Interesse – und sollte hier der Meinungsfreiheit eine ihrer wenigen berechtigten Grenzen setzen“. Vgl. zur Berichterstattung auch <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-12/egmr-armenien-genozid-meinungsfreiheit>.

27 Vgl. zum Fall *Joseph/Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials and Commentary, Oxford Univ. Press, 3. Aufl. 2013, S. 638 ff. (Rz. 18.90).

28 General Comment No. 34 zu Article 19: Freedoms of opinion and expression, 12. September 2011, CCPR/C/GC/34, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

Die Ausführungen des Genfer Menschenrechtsausschusses beziehen sich dabei ausdrücklich auf das französische „*Loi Gayssot*“, das für den Fall *Faurisson* erlassen wurde (kritisiert als sog. „*lex Faurissonia*“).

Das Genfer Diktum ist in der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt geblieben. Anders als die Urteile internationaler Menschenrechtsgerichtshöfe entfaltet der *General Comment* des Genfer Menschenrechtsausschusses zwar **keine völkerrechtliche Bindungswirkung** für die Staatengemeinschaft. Der *General Comment* spiegelt aber die Rechtsauffassung eines internationalen Menschenrechtsorgans wieder und kann zur Begründung einer **völkerrechtlichen *opinio iuris*** herangezogen werden.

Die zeitliche Nähe zu dem jüngsten EGMR-Urteil zum Völkermord an den Armeniern (*Perinçek*) sowie eine gewisse Relativierung der älteren Rechtsprechung in den Fällen *Garaudy* (EGMR) und *Faurisson* (Menschenrechtsausschuss) ist dabei nicht zu übersehen. Ob sich die Gewichte der menschenrechtlichen Spruchpraxis tatsächlich zugunsten der Meinungsfreiheit verschoben haben, bleibt abzuwarten. Gleichwohl lässt sich der *General Comment* als **Kritik an einem apodiktischen Umgang des nationalen Gesetzgebers mit der Vergangenheit** verstehen.

In den **Schlussfolgerungen** (*Concluding Observations*) zum **Staatenbericht von Ungarn** stellt der VN-Menschenrechtsausschuss in diesem Zusammenhang fest:

“The Committee is concerned that the evolution of the so-called “memory laws” in the State party risks criminalizing a wide range of views on the understanding of the post-World War II history of the State party.”²⁹

29 CCPR/C/HUN/CO/5, Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, Concluding Observations vom 16.11.2010, Rz. 19.

3. Verzeichnis der Anlagen

- CERD, General Recommendation No. 35
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Hate Speech* – Fact Sheet, Straßburg, Juli 2013
- Parlamentarische Versammlung des Europarats, Recommendation 1805 (2007)
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.)
 - Written Contribution to the Thematic Discussion of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination in Racist Hate Speech
 - Written Contribution to the UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance's Report on "Glorification of Nazism"