

Handbuch zur Frage der Hassrede

Anne Weber



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Handbuch zur Frage der Hassrede

Anne Weber

GENERALDIREKTION
FÜR MENSCHENRECHTE
UND RECHTSANGELEGENHEITEN
EUROPARAT
2009

English edition: *Manual on hate speech*, ISBN 978-92-871-6614-2

Édition française: *Manuel sur le discours de haine*, ISBN 978-90-04-17275-3

Die in diesem Werk zum Ausdruck gebrachten Meinungen, die erwähnte Rechtsinstrumente, sind keine offizielle Auslegung, die die Regierungen der Mitgliedstaaten, die statutarischen Organe des Europarates oder jedes andere Organ nach der Europäischen Menschenrechtskonvention binden können.

Deutsche Übersetzung finanziert durch die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB des Eidgenössischen Departements des Innern



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

und betreut durch das Bundesamt für Justiz, Eidgenössisches justiz- und Polizeidepartement



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJD
Bundesamt für Justiz BJ**

Generaldirektion für Menschenrechte und Rechtsangelegenheiten
Europarat
F-67075 Strassburg Cedex

© Europarat 2009

Gedruckt beim Europarat

Inhalt

Einleitung	1
Sich entgegenstehende Rechte und Interessen	2
Der Begriff Hassrede	3
Kriterien für das Erkennen einer Hassrede	6
Massgebende Rechtsgrundlagen	7
(A) Übereinkommen	7
(a) Übereinkommen des Europarats	7
(b) Andere Übereinkommen	9
(B) Empfehlungen und andere Rechtsgrundlagen	10
(a) Europarat	10
(b) Vereinte Nationen	15
(c) Europäische Union	17
(d) Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	19
Grundsätze aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	20
(A) Allgemeine Grundsätze im Zusammenhang mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung (Artikel 10 EMRK)	21
(B) Äusserungen, die unter Artikel 17 EMRK fallen	23
<i>Anwendungsfall Nr. 1</i>	<i>31</i>
(C) Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit (Artikel 10 Abs. 2 EMRK)	33
(a) Allgemeine Bemerkungen	33
i. Allgemeiner Ansatz des Gerichtshofs	33
ii. Der Beurteilungsspielraum der Staaten und die vom Gerichtshof vorgenommene Prüfung	35
(b) Vom Gerichtshof berücksichtigte Elemente	36
i. Das vom Beschwerdeführer verfolgte Ziel	37
ii. Inhalt der fraglichen Äusserung	39
iii. Kontext der fraglichen Äusserung	41
<i>Anwendungsfall Nr. 2</i>	<i>53</i>
(c) Sonderfall der Angriffe gegen religiöse Überzeugungen	56

<i>Anwendungsfall Nr. 3</i>	61
Anderen Quellen entnommene Faktoren	63
<i>Anwendungsfall Nr. 4</i>	69
Anhänger	71
<i>1. Massgebende Bestimmungen der internationalen und regionalen Übereinkommen</i>	72
<i>2. Beispiele von nationalen Massnahmen und Initiativen</i>	90
<i>3. Zitierten Urteile und Entscheidungen</i>	100
<i>4. Thematischer Index</i>	102
<i>5. Glossar</i>	105

In multikulturellen Gesellschaften, die durch eine Vielfalt von Kulturen, Religionen und Lebensweisen gekennzeichnet sind, ist es unter Umständen erforderlich, das Recht auf freie Meinungsäußerung mit anderen Rechten in Einklang zu bringen. Beispiele dafür sind das Recht auf Gedankenfreiheit, das Recht auf Gewissensfreiheit, das Recht auf Religionsfreiheit und das Recht, keine Diskriminierung zu erleiden. Ein angemessener Ausgleich zwischen diesen Rechten kann die Ursache von gewissen Schwierigkeiten sein, da diese Rechte zu den Elementen gehören, die eine «demokratische Gesellschaft» begründen.

So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (im Folgenden auch: Gerichtshof) bekräftigt, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung, das durch Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden «die Konvention» oder EMRK) gewährleistet wird, einen der Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft darstellt, eine der Grundvoraussetzungen für ihren Fortschritt und für die Entfaltung eines jeden Einzelnen¹.

Wird das Recht auf freie Meinungsäußerung vor diesem Hintergrund entsprechend erweitert, kann es sich hingegen in bestimmten Fällen als notwendig erweisen, hinsichtlich der Ausübung dieses Rechts bestimmte Einschränkungen festzulegen. Im Gegensatz zum Recht auf Gedankenfreiheit (Freiheit gegen innen oder *forum internum*) ist das Recht auf freie Meinungsäußerung (Freiheit gegen aussen oder *forum externum*) nicht absolut: Die Ausübung dieses Rechts ist mit bestimmten Pflichten und Verantwortlichkeiten verbunden und unterliegt gewissen Einschränkungen, die in Artikel 10 Absatz 2 EMRK festgehalten sind.

¹ *Handyside gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 5493/72, Urteil vom 7. Dezember 1976, Serie A Nr. 24, Ziff. 49.

Diese Grenzen dienen insbesondere dem Schutz der Rechte anderer.

Der Gerichtshof hat immer wieder betont, dass er sich absolut bewusst ist, dass die Diskriminierung aufgrund der Rasse in allen ihren Formen und Ausprägungen mit allen verfügbaren Möglichkeiten bekämpft werden muss². So weist der Gerichtshof in mehreren Urteilen darauf hin, dass Toleranz und die Achtung der gleichen Würde aller Menschen die Grundlage einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft bilden. Vor diesem Hintergrund könne es grundsätzlich als notwendig erachtet werden, in demokratischen Gesellschaften alle Ausdrucksformen zu sanktionieren oder sogar zu verhindern, die Hass, der auf Intoleranz gründet (einschliesslich der Intoleranz gegenüber einer Religion), propagieren, dazu anstiften, fördern oder rechtfertigen. Dabei sei darauf zu achten, dass die vorgeschriebenen 'Formen', 'Bedingungen', 'Einschränkungen' oder 'Sanktionen' in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten legitimen Ziel stehen³.

Die Behörden stehen somit vor der Herausforderung, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den sich entgegenstehenden Rechten und Interessen zu finden.

Sich entgegenstehende Rechte und Interessen

In diesem Zusammenhang stehen sich unter Umständen mehrere Rechte entgegen, die ebenfalls durch die Konvention gewährleistet werden. So wird das Recht auf freie Meinungsäusserung gegebenenfalls durch das Recht auf

-
- 2 *Jersild gegen Dänemark [GK]*, Nr. 15890/89, Urteil vom 23. September 1994, Serie A Nr. 298, Ziff. 30. Um diese Aussage zu unterstreichen, verwies der Gerichtshof in seiner Entscheidung *Seurot gegen Frankreich* (E.), Nr. 57383/00, 18. Mai 2004, auf das Statut der ECRI, genauer auf den Inhalt der Resolution (2002)8 des Ministerkomitees zum Statut der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), die darauf ausgerichtet ist, die Tätigkeit dieser Kommission auszubauen – unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, auf europäischer Ebene entschlossene und intensive Massnahmen zur Bekämpfung von Phänomenen wie Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu ergreifen.
- 3 *Gündüz gegen Türkei*, Nr. 35071/97, Ziff. 40, EGMR 2003-XI, und *Erbakan gegen Türkei*, Nr. 59405/00, Ziff. 56, 6. Juli 2006.

Gedankenfreiheit, das Recht auf Gewissensfreiheit oder das Recht auf Religionsfreiheit eingeschränkt. Im Zusammenhang mit der Beurteilung von Angriffen gegen religiöse Überzeugungen weist der Gerichtshof darauf hin, dass bei der Frage, die sich diesbezüglich stelle, eine Abwägung zwischen sich entgegenstehenden Interessen bezüglich der Ausübung von zwei grundlegenden Freiheiten vorgenommen werden müsse: zum einen das Recht des Beschwerdeführers, in der Öffentlichkeit seine Auffassung zur Glaubenslehre zu verbreiten, und zum anderen das Recht von anderen Menschen auf Achtung ihrer Gedankenfreiheit, ihrer Gewissensfreiheit und ihrer Religionsfreiheit⁴. Unter bestimmten Umständen kann die Meinungsäusserungsfreiheit auch eine Gefährdung des Rechts auf Schutz der Privatsphäre darstellen. Schliesslich besteht die Gefahr eines Konflikts zwischen der Meinungsäusserungsfreiheit und dem Verbot jeglicher Art von Diskriminierung, wenn die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäusserung dazu dient, zum Hass aufzurufen und damit die Merkmale einer «Hassrede» aufweist.

Der Begriff Hassrede

Trotz seiner häufigen Verwendung besteht keine allgemein anerkannte Definition des Begriffs «Hassrede». Die meisten Staaten haben rechtliche Bestimmungen erlassen, mit denen Ausdrucksformen verboten werden, die unter den Begriff «Hassrede» fallen. Doch die Definitionen, mit denen festgelegt wird, was genau untersagt ist, weisen gewisse Unterschiede auf. In der Empfehlung 97(20) des Ministerkomitees des Europarats über die Hassrede ist der Begriff Hassrede folgendermassen definiert: «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». In diesem Sinne ist die Hassrede als Aussage zu verstehen, die sich zwangsläufig gegen eine Person oder eine bestimmte Personengruppe richtet.

Gemäss dem Ministerkomitee umfasst der Begriff Hassrede jegliche Ausdrucksformen, welche Rassenhass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere Formen von Hass, die auf Intoleranz gründen, propagieren, dazu anstiften, sie fördern oder rechtfertigen.

⁴ *Aydın Tatlav gegen Türkei*, Nr. 50692/99, Ziff. 26, 2. Mai 2006.

Der Begriff Hassrede wird auch in der europäischen Rechtsprechung verwendet, obwohl der Gerichtshof nie eine genaue Definition festgelegt hat. Der Gerichtshof bezieht sich lediglich in gewissen Urteilen auf jegliche Ausdrucksformen, die Hass, der auf Intoleranz gründet (einschliesslich der Intoleranz gegenüber einer Religion), propagieren, dazu anstiften, sie fördern oder rechtfertigen⁵. Es handelt sich indessen um einen «autonomen» Begriff, da sich der Gerichtshof nicht an die Qualifikationen des innerstaatlichen Richters gebunden fühlt: So kommt es vor, dass der Gerichtshof eine Beurteilung widerlegt, die der innerstaatliche Richter auf nationaler Ebene vornahm⁶, oder dass er im Gegenteil gewisse Aussagen auf eine bestimmte Art und Weise qualifiziert, obwohl genau diese Qualifikation vorgängig vom innerstaatlichen Richter ausgeschlossen worden war⁷.

Dieser Begriff umfasst somit verschiedene Ausgangssituationen:

- als Erstes das Aufrufen zu Rassenhass, d. h. zu Hass, der sich gegen Personen oder Personengruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse richtet;
- als Zweites das Aufrufen zu Hass, der auf religiösen Beweggründen beruht, zu dem auch das Aufrufen zu Hass gezählt werden kann, der auf einer Unterscheidung zwischen Gläubigen und Nichtgläubigen gründet;
- und schliesslich, um den Wortlaut der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats über die Hassrede zu übernehmen, das Aufrufen zu einer anderen Form von

5 *Gündüz gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 40; *Erbakan gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 56.

6 Als Beispiel vgl. Urteil *Gündüz gegen Türkei*: Im Gegensatz zum innerstaatlichen Gericht, das die Aussagen des Beschwerdeführers als Hassrede qualifiziert hatte, vertrat der Gerichtshof die Auffassung, die gemachten Aussagen seien nicht als Hassrede einzustufen (a. a. O., Ziff. 43).

7 In diesem Sinne Urteil *Sürek gegen Türkei [GK]*, Nr. 26682/95, EGMR 1999-IV: Der Gerichtshof erkannte im vorliegenden Fall auf das Vorliegen einer Hassrede, während der Beschwerdeführer nicht wegen Aufstachelung zu Hass, sondern wegen separatischer Propaganda verurteilt worden war. Das innerstaatliche Gericht hatte die Auffassung vertreten, es bestehe kein Grund für eine Verurteilung wegen Anstiftung zu Hass.

Hass, der auf Intoleranz gründet und «in Form eines aggressiven Nationalismus und Ethnozentrismus» zum Ausdruck kommt.

Der Gerichtshof hat sich zwar noch nicht mit dieser Frage befasst, doch homophobe Äusserungen⁸ sind ebenfalls eine Kategorie der Hassrede.

Die Qualifikation als «Hassrede» ist mit gewissen Konsequenzen verbunden. So besteht laut dem Gerichtshof kein Zweifel daran, dass konkrete Ausdrücke, die als Hassrede zu qualifizieren sind und die für Einzelpersonen oder bestimmte Personengruppen unter Umständen eine Beleidigung darstellen, nicht den Schutz von Artikel 10 der Konvention geniessen⁹. Umgekehrt ist die Tatsache, dass bestimmte Ausdrücke keine «Hassrede» darstellen, gemäss in letzter Zeit gefällten Urteilen ein wesentliches Element, das berücksichtigt werden muss, wenn darüber zu befinden ist, ob Beeinträchtigungen des Rechts auf Meinungsäusserungsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft gerechtfertigt sind¹⁰. Auf der Grundlage des Konzepts der «Hassrede» kann auch eine Trennlinie zwischen den Ausdrücken, die sich ausserhalb des Geltungsbereichs von Artikel 10 EMRK befinden und nicht unter die Meinungsäusserungsfreiheit fallen, und jenen Ausdrücken gezogen werden, die durch das Recht auf freie Meinungsäusserung geschützt sind, weil sie nicht als Bestandteil von «Hassreden» betrachtet werden.

Da also das Konzept der «Hassrede» ein Element darstellt, dem der Gerichtshof Rechnung trägt, stellt sich die Frage, ab wann bestimmte Aussagen als «Hassrede» qualifiziert werden können. Wie sollen ohne genaue Definition solche Aussagen erkannt werden?

8 Siehe zu diesem Punkt den Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte mit dem Titel «Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung in den EU-Mitgliedstaaten, Teil I – Rechtliche Analyse» (“Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States, Part I – Legal Analysis”) vom Juni 2008 und das Weissbuch zum interkulturellen Dialog, das an der 118. Sitzung des Ministerkomitees verabschiedet wurde, 7. Mai 2008, Ziff. 133.

9 *Gündüz gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 41.

10 *Ergin gegen Türkei* (Nr. 6), Nr. 47533/99, Ziff. 34, 4. Mai 2006.

Kriterien für das Erkennen einer Hassrede

Das Erkennen von Äusserungen, die als «Hassrede» qualifiziert werden können, ist nicht zuletzt deshalb ein schwieriges Unterfangen, weil im Rahmen einer Hassrede nicht zwangsläufig «Hass» oder Emotionen zum Ausdruck gebracht werden. Eine Hassrede kann auch aus Erklärungen bestehen, die auf den ersten Blick als rational oder normal erscheinen. Aus den geltenden Vorschriften in diesem Bereich und den Grundsätzen, die sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder anderer Institutionen ergeben, lassen sich jedoch gewisse Parameter ableiten, auf deren Basis die Äusserungen, die zwar beleidigend, aber vom Recht auf freie Meinungsäusserung vollständig geschützt sind, von jenen Äusserungen unterschieden werden können, die diesen Schutz nicht geniessen.



Massgebende Rechtsgrundlagen

(A) Übereinkommen

(a) *Übereinkommen des Europarats*

Die Europäische Menschenrechtskonvention – insbesondere ihr Artikel 10, der das Recht auf freie Meinungsäußerung gewährleistet – ist nach wie vor das wichtigste Übereinkommen in diesem Bereich. Abgesehen davon wurden im Rahmen des Europarats weitere Übereinkommen verabschiedet, die in diesem Zusammenhang erwähnenswert sind. Die Europäische Sozialcharta für den Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten enthalten Bestimmungen für den Schutz vor jeglicher Form von Diskriminierung. So untersagt die revidierte Europäische Sozialcharta hinsichtlich der von ihr anerkannten Rechtsfähigkeit jegliche Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Religion oder der nationalen Herkunft. Die Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens, die jegliche Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verbietet, verpflichten sich, geeignete Massnahmen zu treffen, um die vollständige und tatsächliche Gleichstellung der Personen, die einer nationalen Minderheit angehören, mit den Personen zu fördern, die der Mehrheit angehören. Ausserdem verpflichten sich die Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens, eine tolerante Haltung und den interkulturellen Dialog zu fördern und wirksame Massnahmen zu treffen, um die gegenseitige Achtung, das gegenseitige Verständnis und die Zusammenarbeit zwischen allen Menschen auf ihrem Hoheitsgebiet zu fördern, unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher und religiöser Identität.

Dem Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung von mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer

und fremdenfeindlicher Art, das am 28. Januar 2003 verabschiedet wurde und am 1. März 2006 in Kraft trat, kommt besondere Bedeutung zu, wenn es um die Verbreitung von Hassparolen im Internet geht. Die Vertragsstaaten dieses Zusatzprotokolls verpflichten sich, die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Massnahmen zu treffen, um folgende Handlungen, sofern diese vorsätzlich und rechtswidrig begangen werden, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben:

- ❖ das Verbreiten oder anderweitige Öffentlich-Verfügbar-Machen rassistischen und fremdenfeindlichen Materials über ein Computersystem;
- ❖ die mittels eines Computersystems verbreitete Drohung, eine schwere Straftat im Sinne des innerstaatlichen Rechts zu begehen, gerichtet (i) gegen eine Person wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die durch die Rasse, die Hautfarbe, die Abstammung, die nationale oder ethnische Herkunft oder die Religion, wenn Letztere für eines dieser Merkmale vorgeschoben wird, gekennzeichnet ist, oder (ii) gegen eine Personengruppe, die durch eines dieser Merkmale gekennzeichnet ist;
- ❖ die öffentliche Beleidigung (i) einer Person wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die durch die Rasse, die Hautfarbe, die Abstammung, die nationale oder ethnische Herkunft oder die Religion, wenn Letztere für eines dieser Merkmale vorgeschoben wird, gekennzeichnet ist, oder (ii) einer Personengruppe, die durch eines dieser Merkmale gekennzeichnet ist, mittels eines Computersystems;
- ❖ das Verbreiten oder anderweitige Öffentlich-Verfügbar-Machen von Material folgender Art über ein Computersystem: Material, das Handlungen leugnet, grob verharmlost, billigt oder rechtfertigt, die den Tatbestand des Völkermords oder von Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne des Völkerrechts erfüllen und die als solche festgestellt wurden in rechtskräftigen Entscheidungen des durch das Londoner Abkommen vom 8. August 1945 errichteten Internationalen Militärgerichtshofs oder eines anderen internationalen Gerichts, das durch einschlägige internationale Übereinkünfte errichtet wurde und dessen Zuständigkeit von der betreffenden Vertragspartei anerkannt worden ist.

(b) *Andere Übereinkommen*

Ausserhalb des Europarats bestehen weitere internationale und regionale Übereinkommen im Zusammenhang mit den Menschenrechten, die für die Frage der Hassrede direkt von massgebender Bedeutung sind¹¹.

Die Meinungsäusserungsfreiheit ist in Artikel 19 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung enthalten. Da diese Erklärung in rechtlicher Hinsicht keinen zwingenden Charakter hat, wurde das Recht auf freie Meinungsäusserung im Artikel 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte übernommen und genauer ausgeführt. In Artikel 19 Absatz 3 des Paktes ist festgehalten, dass dieses Recht bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen sein kann, «die erforderlich sind: (a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer; (b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit».

Was die internationalen und regionalen Übereinkommen im Bereich der Menschenrechte anbelangt, ist das Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass nur im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 20 Absatz 2) – auf weltweiter Ebene – und in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (Artikel 13 Absatz 5) – auf regionaler Ebene – ausdrücklich untersagt¹². So ist in Artikel 20 des Paktes Folgendes festgehalten: «Jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten». In Artikel 13 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention ist ausdrücklich ein Verbot jeglicher Kriegspropaganda, jeglichen Aufrufens zu nationalem, rassistischem oder religiösem Hass, die einem Aufstacheln zu Gewalt entsprechen, sowie jeglicher weiterer widerrechtlicher Handlung ähnlicher Ausprägung vorgesehen, die sich aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Religion, der Sprache, der nationalen

11 Der vollständige Wortlaut dieser Bestimmungen ist in Anhang I enthalten.

12 In Artikel 3 des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes ist unter den Handlungen, die gemäss dem Übereinkommen bestraft werden, das direkte und öffentliche Aufrufen zum Begehen von Völkermord aufgeführt.

Herkunft oder aus irgendwelchen anderen Beweggründen gegen eine Person oder eine bestimmte Personengruppe richtet. In Artikel 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung wird jegliche Propaganda für Rassendiskriminierung untersagt.

(B) Empfehlungen und andere Rechtsgrundlagen

(a) *Europarat*

Im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen der Mitgliedstaaten greift der Europarat nicht nur auf Übereinkommen, sondern auch auf Empfehlungen zurück. Dabei handelt es sich um nicht verbindliche Rechtsinstrumente, mit denen das **Ministerkomitee** Richtlinien für die Politik oder Gesetzgebung der Mitgliedstaaten festlegen kann. Auf diese Weise kann das Ministerkomitee empfehlen, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres jeweiligen Rechtssystems rechtliche Vorschriften erlassen, die sich an gemeinsamen Bestimmungen orientieren, welche in einer Empfehlung dargelegt sind. Was die wichtigsten Empfehlungen anbelangt, lassen sich die folgenden Rechtsinstrumente anführen:

- ◆ Die **Empfehlung (97) 20 über die «Hassrede»**, die vom Ministerkomitee am 30. Oktober 1997 verabschiedet wurde, enthält eine Definition der «Hassrede»¹³, worin alle Ausdrucksformen verurteilt werden, die zu Rassenhass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder anderen Formen von Intoleranz anstiften. In dieser Empfehlung wird insbesondere darauf hingewiesen, dass diese Ausdrucksformen noch grössere und schädlichere Auswirkungen haben können, wenn sie über die Medien verbreitet werden. Es wird jedoch auch festgehalten, dass das innerstaatliche Recht und die innerstaatliche Praxis eine klare Unterscheidung aufstellen sollten zwischen einerseits der Verantwortlichkeit des Urhebers der Ausdrücke von Hassrede und andererseits der allfälligen Verantwortlichkeit der Medien und der Medienberufsleute, die im Rahmen ihres Auftrags, der Mitteilung von Informationen und

13 Vgl. *supra*.

Ideen über Fragen von allgemeinem Interesse, zu ihrer Verbreitung beitragen (Absatz 6 des Anhangs).

- ◆ Die **Empfehlung (97) 21 über die Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz**, die vom Ministerkomitee ebenfalls am 30. Oktober 1997 verabschiedet wurde. In dieser Empfehlung wird darauf hingewiesen, dass die Medien einen positiven Beitrag zum Kampf gegen Intoleranz leisten können, insbesondere wenn sie eine Kultur des Verständnisses unter den verschiedenen ethnischen, kulturellen und religiösen Gruppen ihrer Gesellschaft fördern. Diese Empfehlung richtet sich an verschiedene soziale Akteure, die mit der Wahrung einer Kultur der Toleranz beauftragt sind.
- ◆ Und schliesslich die **Erklärung des Ministerkomitees zur politischen Redefreiheit in den Medien**, die am 12. Februar 2004 verabschiedet wurde. In dieser Erklärung wird betont, dass die politische Redefreiheit nicht die Freiheit umfasst, rassistische Auffassungen oder andere Meinungen zu äussern, die zu Hass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und anderen Formen von Intoleranz anstiften. Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass über die Medien verbreitete Diffamierungen oder Beleidigungen nicht zu einer Gefängnisstrafe führen sollten, es sei denn, eine solche Strafe sei angesichts des Schweregrads der Verletzung der Rechte oder des Ansehens anderer unbedingt notwendig. Dies gilt insbesondere in jenen Fällen, in denen durch diffamierende oder beleidigende Äusserungen in den Medien, wie beispielsweise durch eine Hassrede, andere Grundrechte auf schwerwiegende Weise verletzt wurden.

Die Parlamentarische Versammlung, das beschlussfassende Organ des Europarats, das sich aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zusammensetzt, ist Urheberin verschiedener Initiativen im Zusammenhang mit dem Anstiften zu Hass. Diese führten zur Verabschiedung von Texten (Empfehlungen oder Entschliessungen), die als Richtlinien für das Ministerkomitee, die nationalen Regierungen und die nationalen Parlamente dienen.

- ◆ In der Entschliessung 1510 (2006) über **die Meinungsfreiheit und Achtung religiöser Überzeugungen**, die am 28. Juni 2006 verabschiedet wurde, äussert die

Parlamentarische Versammlung die Auffassung, dass die Meinungsfreiheit, so wie sie gemäss Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt ist, nicht zusätzlich eingeschränkt werden muss, um der zunehmenden Sensibilität bestimmter religiöser Gruppierungen zu entsprechen. Gleichzeitig weist die Parlamentarische Versammlung mit Nachdruck darauf hin, dass Hassreden gegen irgendwelche religiöse Gruppierungen nicht vereinbar mit den Grundrechten und Grundfreiheiten sind, die durch die Europäische Menschenrechtskonvention gewährleistet werden und wie sie vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ausgelegt werden.

- ◆ In der Empfehlung 1805 (2007) über **Gotteslästerung, religiöse Beleidigungen und Hassreden gegen Personen aufgrund ihrer Religion**, die am 29. Juni 2007 verabschiedet wurde, bekräftigt die Parlamentarische Versammlung 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 festzulegen. Nach Auffassung der Parlamentarischen Versammlung müssen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften für Äusserungen zu religiösen Fragen 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.

Auf Antrag der Parlamentarischen Versammlung wurde die **Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission)**, ein Konsultativorgan des Europarats für verfassungsrechtliche Fragen, beauftragt, **einen Vorbericht über die innerstaatlichen Rechtsvorschriften in Europa zur Gotteslästerung, zu Beleidigungen religiöser Art und zu Aufrufen zu Hass gegen Religionen zu verfassen**¹⁴. In diesem Bericht vertritt die Kommission die Auffassung, dass in einer demokratischen Gesellschaft religiöse Gruppierungen, wie alle anderen Gruppierungen, Kritik in öffentlichen Erklärungen und in Diskussionen

¹⁴ Dieser Bericht wurde von der Kommission in deren 70. Plenarversammlung verabschiedet (16.-17. März 2007).

über deren Aktivitäten, Lehre und religiösen Überzeugungen hinnehmen müssen, sofern es sich bei dieser Kritik weder um vorsätzliche und unnötige Beleidigungen oder Hassreden noch um ein Anstiften zur Störung der öffentlichen Ordnung oder zu Gewalt und Diskriminierung gegenüber Personen handelt, die einer bestimmten Religion angehören. Die Kommission hält in diesem Zusammenhang fest, dass praktisch alle Mitgliedstaaten des Europarats Gesetze verabschiedet haben, mit denen das Aufrufen zu Hass bekämpft wird. Darunter fällt auch der Hass gegenüber einer bestimmten Religion. Die Kommission kommt zum Schluss, dass diese Staaten über Rechtsvorschriften verfügen, mit denen die Meinungsäusserungsfreiheit und das Recht auf die Achtung von religiösen Überzeugungen grundsätzlich geschützt werden.

Im Weiteren hat der Europarat die **Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)** eingesetzt, die den Auftrag hat, Rassismus und Rassendiskriminierung auf europäischer Ebene unter Berücksichtigung des Schutzes der Menschenrechte zu bekämpfen. Die ECRI erarbeitet insbesondere 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. Im Rahmen ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 7 hat die ECRI Rassismus folgendermassen definiert: «Überzeugung, dass ein Beweggrund wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft die Missachtung einer Person oder Personengruppe oder das Gefühl der Überlegenheit gegenüber einer Person oder Personengruppe rechtfertigt». Ausserdem befasste sie sich mit der Frage der Hassrede:

- ◆ **So verlangt die Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung** von den Mitgliedstaaten des Europarats, strafrechtliche Bestimmungen zur Bekämpfung bestimmter rassistischer Äusserungen zu erlassen. Dabei geht es um die öffentliche Aufstachelung zu Gewalt, Hass und Diskriminierung, um öffentliche Beleidigung und Verleumdung oder Drohungen gegen eine Person oder Personengruppe aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe,

Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationalen oder ethnischen Herkunft. Ebenfalls strafrechtlich sanktioniert werden müssen öffentliche Äußerungen mit einem rassistischen Ziel, einer rassistischen Ideologie oder das Bestreiten von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen aus rassistischen Gründen. Strafrechtlich zu ahnden ist auch die öffentliche Verbreitung von Material, das rassistische Äußerungen der obenerwähnten Art enthält, mit rassistischem Ziel. Die ECRI weist mit Nachdruck darauf hin, dass alle diese strafrechtlichen Bestimmungen effektive, angemessene und abschreckende Sanktionen sowie zusätzliche oder alternative Sanktionen vorsehen müssen.

Aus der Lektüre der einzelnen Länderberichte der ECRI geht klar hervor, dass in Europa ein Konsens über die Notwendigkeit besteht, rassistische Äußerungen insbesondere mit Hilfe von strafrechtlichen Bestimmungen zu bekämpfen. Doch in den letzten Jahren wurde die ECRI zunehmend mit Argumenten konfrontiert, in deren Rahmen die Achtung der Meinungsäußerungsfreiheit als Rechtfertigung dafür herangezogen wurde, dass keine Massnahmen – insbesondere im Bereich der strafrechtlichen Bestimmungen – zur Bekämpfung von rassistischen Äußerungen ergriffen wurden. Die ECRI ist der Auffassung, dass die Meinungsäußerungsfreiheit für die Bekämpfung des Rassismus beschränkt werden muss. Dies insbesondere zur Wahrung der Rechte und des Ansehens anderer und mit dem Ziel, die menschliche Würde von Rassismuskritikern zu gewährleisten. Was solche Beschränkungen anbelangt, müssen die von Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgegebenen Bedingungen berücksichtigt werden, so wie diese vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ausgelegt werden. Die ECRI weist indes auf die Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit als eine der Säulen einer demokratischen Gesellschaft und auf die Notwendigkeit hin, alle Menschenrechte zu schützen und gegebenenfalls gleichzeitig das Gleichgewicht zwischen sich entgegengesetzten Rechten zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund des Umstands, dass rassistische Äußerungen nach wie vor ein Problem sind und in den letzten Jahren insbesondere im Rahmen von politischen Reden eher zugenommen haben, verabschiedete die ECRI am 17. März 2005 eine **Erklärung zum Gebrauch von**

rassistischen, antisemitischen und fremdenfeindlichen Argumenten in politischen Reden: Die ECRI verurteilt die Verwendung solcher Elemente in politischen Reden und erachtet solche Reden als ethisch unannehmbar. Schliesslich veröffentlichte die ECRI anlässlich der Euro 2008 am 13. Mai 2008 eine **Erklärung zur Bekämpfung des Rassismus im Fussball**.

(b) *Vereinte Nationen*

Einige Bestimmungen der oben erwähnten Übereinkommen, insbesondere des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, wurden von den zuständigen Kontrollorganen, d. h. vom Menschenrechtsausschuss und vom Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, genauer ausgeführt.

- ◆ **Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 10**, verabschiedet am 29. Juni 1983, Artikel 19 – Meinungsäusserungsfreiheit, Abs. 4:

«In Absatz 3 ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Ausübung des Rechts auf Meinungsäusserungsfreiheit mit speziellen Pflichten und Verantwortlichkeiten verbunden ist. Aus diesem Grund sind bestimmte Beschränkungen dieses Rechts unter Berücksichtigung der Interessen anderer und der Gemeinschaft insgesamt zulässig.»

- ◆ **Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 11**, verabschiedet am 29. Juli 1983, Artikel 20 – Verbot von Kriegspropaganda und des Eintretens für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, Abs. 2: (zum Verhältnis zwischen den Artikeln 19 und 20):

«In Artikel 20 des Paktes ist festgehalten, dass jede Kriegspropaganda und jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, durch Gesetz verboten ist. Nach Auffassung des Ausschusses sind diese Verbote ohne jegliche Einschränkung mit dem in Artikel 19 vorgesehenen Recht auf freie Meinungsäusserung vereinbar, dessen Ausübung mit speziellen Verantwortlichkeiten und Pflichten verbunden ist. Das in Absatz 1 enthaltene Verbot

erstreckt sich auf alle Formen von Propaganda, mit denen unter Verletzung der Charta der Vereinten Nationen ein aggressiver Akt oder ein Bruch des Friedens angedroht oder tatsächlich begangen wird. In Absatz 2 dagegen geht es um jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Propaganda oder dieses Aufstacheln in Bezug auf den beteiligten Staat mit internen oder externen Zielen verbunden ist. (...) Damit der Artikel 20 alle seine Wirkungen entfalten kann, muss in einem Gesetz klar festgehalten sein, dass die darin erläuterte Propaganda und das entsprechende Eintreten eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung darstellen. Für den Fall einer Verletzung der Bestimmung muss eine angemessene Sanktion vorgesehen sein. (...)

❖ **Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Allgemeine Empfehlung XV**, verabschiedet am 23. März 1993, Organisierte Gewalt aufgrund ethnischer Herkunft (Artikel 4):

«Der Ausschuss erinnert an seine Allgemeine Empfehlung VII, in der er erläutert hat, dass die Bestimmungen in Artikel 4 zwingend sind. Um diesen Bestimmungen zu entsprechen, müssen die Vertragsstaaten nicht nur angemessene Gesetze erlassen, sondern auch sicherstellen, dass diese tatsächlich angewandt werden. Da Drohungen und rassistisch motivierte Gewalttaten ohne Weiteres zu anderen strafbaren Handlungen ähnlicher Art führen können und eine feindselige Atmosphäre zur Folge haben, ist ein rasches Eingreifen unerlässlich, um der Pflicht zu wirksamen Massnahmen nachzukommen» (Abs. 2).

«Der Ausschuss ist der Meinung, dass das Verbot der Verbreitung jeglicher Auffassungen, die auf einem Gefühl der Überlegenheit oder auf Rassenhass beruhen, mit dem Recht auf Freiheit der Meinung und der Meinungsäußerung vereinbar ist, wie es in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung (Artikel 19) und in Absatz viii) von Buchstabe d) des Artikels 5 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung festgehalten ist. Der Zusammenhang zwischen diesem Recht und Artikel 4 ist im Artikel selbst aufgeführt. Die Ausübung dieses Rechts ist für alle Bürgerinnen und Bürger mit den speziellen Pflichten und Verantwortlichkeiten verbunden, die in Absatz 2 von Artikel 29 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung

festgehalten sind. Darunter fällt insbesondere das Verbot, rassistische Ideen zu verbreiten, dem eine besondere Bedeutung zukommt.» (Abs. 4)

- ◆ **Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Allgemeine Empfehlung XXX**, verabschiedet am 1. Oktober 2004, Allgemeine Empfehlung zur Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen:

Der Ausschuss empfiehlt den Staaten, verschiedene Massnahmen zum Schutz vor Hassreden und rassistisch motivierten Gewalttaten zu ergreifen. Empfohlen wird insbesondere:

- ◆ das Ergreifen von Massnahmen zur Bekämpfung von fremdenfeindlichen Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber Nicht-Staatsangehörigen, insbesondere von Hassreden und rassistisch motivierten Gewalttaten, sowie die Förderung eines besseren Verständnisses des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung in Bezug auf die Situation der Nicht-Staatsangehörigen (Abs. 11),
- ◆ das Ergreifen von energischen Massnahmen zur Bekämpfung jeglicher Tendenz, die Mitglieder von Bevölkerungsgruppen, die zu den «Nicht-Staatsangehörigen» zählen, aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationalen oder ethnischen Herkunft zu stigmatisieren, bestimmten Stereotypen zuzuordnen oder entsprechend einem gewissen Profil zu charakterisieren, insbesondere durch Politiker, durch Entscheidungsträger, durch Ausbildungsverantwortliche, durch die Medien, im Internet, in anderen elektronischen Kommunikationsnetzen sowie in der Gesellschaft ganz allgemein (Abs. 12).

(c) *Europäische Union*

Wie in der Europäischen Menschenrechtskonvention sind auch in der Charta der Grundrechte die Freiheit der Meinungsäusserung (Artikel 11) und das Recht auf Nichtdiskriminierung (Artikel 21) festgehalten.

Die Bekämpfung von Diskriminierungen gehört zu den zentralen Tätigkeitsbereichen der Europäischen Union. Dies kommt in der Strategie zum Ausdruck, welche die Eu-

ropäische Union zur Bekämpfung von Rassismus entwickelt hat.

Der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit erfolgte im Anschluss an die gemeinsame Aktion vom 15. Juli 1996 zu Massnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die vom Rat auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union verabschiedet wurde. Im Hinblick auf einen Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden und den anderen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich von strafbaren Handlungen, die mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zusammenhängen, sieht der Vorschlag in Artikel 4 insbesondere vor, dass die Mitgliedstaaten Sorge dafür tragen, dass folgende, auf welche Art auch immer vorsätzlich praktizierte Verhaltensweisen als strafbar eingestuft werden:

- (a) Aufstachelung zu rassistischer oder fremdenfeindlicher Gewalt bzw. zu Rassen- und Fremdenhass oder zu einem anderen rassistischen oder fremdenfeindlichen Verhalten, das den betroffenen Einzelpersonen oder Gruppen erheblichen Schaden zufügt;
- (b) öffentliche Beleidigungen oder Drohungen gegenüber Einzelpersonen oder Gruppen in rassistischer oder fremdenfeindlicher Absicht;
- (c) öffentliche Duldung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen nach den Artikeln 6, 7 und 8 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in rassistischer oder fremdenfeindlicher Absicht;
- (d) öffentliches Leugnen oder Verharmlosen von Verbrechen nach Artikel 6 der Charta des Internationalen Militärgerichtshofs im Anhang zum Londoner Abkommen vom 8. April 1945 in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören;
- (e) öffentliche Verbreitung oder Verteilung von Schriften, Bild- oder sonstigem Material mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Inhalten;
- (f) Leitung oder Unterstützung der Aktivitäten einer rassistischen oder fremdenfeindlichen Gruppe bzw. Beteiligung an solchen Aktivitäten, in der Absicht, zu den kriminellen Machenschaften der Organisation beizutragen.

Ebenso betonte das Europäische Parlament in seiner Entschliessung zum Recht auf freie Meinungsäusserung und zum Respekt gegenüber religiösen Überzeugungen, die am 16. Februar 2006 verabschiedet wurde, insbesondere «dass das Recht auf freie Meinungsäusserung stets mit Verantwortungsgefühl und Respekt gegenüber den Menschenrechten, religiösen Gefühlen und Überzeugungen ausgeübt werden sollte, unabhängig davon, ob sie die islamische, die christliche, die jüdische oder eine andere Religion betreffen».

(d) *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*

Was die Bekämpfung der Hassrede anbelangt, sind mehrere Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) direkt massgebend. Die Teilnehmerstaaten anerkannten bei verschiedenen Gelegenheiten den bedeutenden Charakter der Meinungsäusserungsfreiheit¹⁵ und bekräftigten ihr entschlossenes Engagement gegen die Hassrede, gegen andere Äusserungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus sowie gegen Diskriminierung aufgrund der Religion oder der religiösen Überzeugung. Sie betonten, dass die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung zur Beseitigung der Grundlagen der Hassrede beitragen kann¹⁶.

15 Siehe beispielsweise das Dokument des Kopenhagener Treffens, Versammlung der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), 29. Juni 1990.

16 Beschluss Nr. 6 über Toleranz und Nichtdiskriminierung, 10. Sitzung des Ministerrats, Porto, Dezember 2002.



Grundsätze aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit einer Konfliktsituation zwischen dem Recht auf freie Meinungsäusserung und einem anderen von der Konvention gewährleisteten Recht konfrontiert ist, bestehen für ihn grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Er kann sich dazu entschliessen, unter Anwendung von Artikel 17 EMRK die betreffenden Äusserungen vom Schutz auszuschliessen, den die Konvention bietet. Er kann aber auch prüfen, ob es rechtmässig war, das Recht auf freie Meinungsäusserung gemäss Artikel 10 Abs. 2 EMRK einzuschränken. Eine Massnahme, die eine «Strafandrohung» oder eine «Einschränkung» bezüglich der Meinungsäusserungsfreiheit darstellt, entspricht nicht ausschliesslich aufgrund des Umstands, dass sie diese Freiheit gefährdet, einer Verletzung der Konvention, denn die Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit kann entsprechend den Bedingungen beschränkt werden, die im zweiten Absatz von Artikel 10 festgelegt sind.

Gelöst wird der Konflikt zwischen den Rechten somit entweder unter Anwendung von Artikel 17 der Konvention durch die Negierung, die Verwirkung des Rechts, sich auf Artikel 10 zu berufen, oder durch einen Ausgleich, wobei der Gerichtshof im jeweiligen Fall eine Interessenabwägung vornimmt.

Nach der Darlegung der allgemeinen Grundsätze, die vom Europäischen Gerichtshof im Bereich des Rechts auf freie Meinungsäusserung angewandt werden, werden die beiden oben beschriebenen Möglichkeiten erläutert.

(A) Allgemeine Grundsätze im Zusammenhang mit dem Recht auf freie Meinungsäusserung (Artikel 10 EMRK)

Die Freiheit der Meinungsäusserung, die in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgehalten ist, verfügt innerhalb der durch dieses Übereinkommen geschützten Rechte über einen besonderen Status. Denn diese Freiheit ist nicht nur eine Folge der Demokratie, sondern sie begründet diese und ist eine wesentliche Voraussetzung für deren Fortbestand. Ohne freie Debatten, ohne die Freiheit, seine Auffassungen zum Ausdruck zu bringen, könnte sich die Demokratie nicht weiterentwickeln und wäre in ihrer Existenz gefährdet.

Auf die äusserst wichtige Stellung der Meinungsäusserungsfreiheit hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil *Handyside* hingewiesen, in dem er festhielt, dass das Recht der freien Meinungsäusserung einen der Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft darstellt, eine der Grundvoraussetzungen für ihren Fortschritt und für die Entfaltung eines jeden Einzelnen. Im Weiteren wurde die folgende Formulierung des Gerichtshofs, die er ebenfalls in diesem Urteil äusserte, regelmässig wieder übernommen: «Vorbehaltlich der Bestimmung des Artikels 10 Absatz 2 gilt dieses Recht nicht nur für die günstig aufgenommenen oder als unschädlich oder unwichtig angesehenen 'Informationen' oder 'Ideen', sondern auch für die, welche den Staat oder irgendeinen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder beunruhigen. So wollen es Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit, ohne die es eine 'demokratische Gesellschaft' nicht gibt»¹⁷.

Der Geltungsbereich von Artikel 10 der Konvention ist sehr breit. Im Sinn von Artikel 10 gilt das Recht auf freie Meinungsäusserung für alle natürlichen und juristischen Personen und schliesst sowohl die Meinungsfreiheit als auch die Freiheit ein, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben. Der Begriff «Information» wurde sehr weit ausgelegt, da er nicht nur Tatsachen, nicht ausgewertete Daten und von der Presse behandelte Fragen von allgemeinem Interesse, sondern auch Fotografien sowie Radio- und Fernsehsendungen umfasst. Der Gerichtshof äusserte überdies die Auffassung, dass dieses Recht auch die Freiheit des künstlerischen Ausdrucks – insbeson-

Der freien Meinungsäusserung und insbesondere der Pressefreiheit wird in der Europäischen Menschenrechtskonvention grosse Bedeutung eingeräumt. Die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäusserung ist jedoch mit bestimmten Pflichten und Verantwortlichkeiten verbunden.

17 *Handyside gegen Vereinigtes Königreich*, a. a. O., Ziff. 49.

dere bezüglich der Freiheit, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben –, welche die Teilnahme am öffentlichen Austausch von kulturellen, politischen und gesellschaftlichen Informationen und Ideen aller Art ermöglicht¹⁸, und die Freiheit einschliesst, Informationen mit kommerziellem Charakter zu verbreiten¹⁹. Ausserdem bezieht sich das Recht nicht nur auf den Inhalt der Informationen, sondern auch auf die Mittel für die Übertragung oder Erfassung, sofern von einer Beschränkung dieser Mittel auch das Recht betroffen ist, Informationen zu empfangen und weiterzugeben²⁰.

Der Gerichtshof wies insbesondere auf die Rolle der Presse in einer demokratischen Gesellschaft hin. So hielt er Folgendes fest:

«Diese Grundsätze sind vor allem für die Presse von ausserordentlich grosser Bedeutung: Sie darf zwar die Grenzen nicht überschreiten, die insbesondere im Hinblick auf die Wahrung der 'nationalen Sicherheit' oder auf die 'Gewährleistung der Autorität der Justiz' festgelegt wurden, doch es ist ihre Aufgabe, Informationen und Ideen zu Fragen von öffentlichem Interesse bekanntzugeben. Zu ihrer Funktion, die entsprechenden Informationen und Ideen zu verbreiten, kommt das Recht der Öffentlichkeit hinzu, diese zu empfangen. Wenn dies nicht gewährleistet ist, könnte die Presse ihre unerlässliche Rolle als 'Wachhund' nicht wahrnehmen»²¹.

Im Weiteren ergänzte der Gerichtshof:

«Die Pressefreiheit ist für die öffentliche Meinung eines der besten Mittel, um die Ideen und Auffassungen der Entscheidungsträger zu kennen und zu beurteilen. Ganz allgemein liegt das freie Spiel der politischen Debatte im Zentrum des

18 *Müller und andere gegen Schweiz*, Nr. 10737/84 Urteil vom 24. Mai 1988, Serie A Nr. 133, Ziff. 27.

19 *Markt intern Verlag GmbH gegen Deutschland*, Nr. 10572/83 Urteil vom 20. November 1989, Serie A Nr. 165.

20 *Autronic AG gegen Schweiz*, Nr. 12726/87 Urteil vom 22. Mai 1990, Serie A Nr. 178, Ziff. 47.

21 *Observer und Guardian gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 13585/88 Urteil vom 26. November 1991, Serie A Nr. 216, Ziff. 59. V. sowie *Lingens gegen Österreich*, Nr. 9815/82 Urteil vom 8. Juli 1986, Serie A Nr. 103, Ziff. 41.

Konzepts der demokratischen Gesellschaft, das die gesamte Konvention dominiert»²².

Laut dem Gerichtshof bildet der Schutz der journalistischen Quellen einen der Ecksteine der Pressefreiheit²³. Würde kein solcher Schutz bestehen, wäre die Presse unter Umständen weniger in der Lage, genaue und zuverlässige Informationen zu liefern.

Schliesslich hat der Gerichtshof die Pflichten und Verantwortlichkeiten jener festgelegt, die ihr Recht auf freie Meinungsäusserung ausüben. Er ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass das Recht von Journalistinnen und Journalisten, Informationen über Fragen von allgemeinem Interesse bekanntzugeben, geschützt ist. Dies gilt indessen nur unter der Voraussetzung, dass sie gutgläubig und auf der Grundlage von präzisen Fakten tätig sind und dass sie unter Berücksichtigung der journalistischen Ethik «zuverlässige und genaue» Informationen liefern²⁴.

(B) Äusserungen, die unter Artikel 17 EMRK fallen

Artikel 17 EMRK lautet wie folgt:

«Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.»

Diese Bestimmung richtet sich nicht nur an Staaten, sondern auch an alle Gruppen und Personen. Es handelt sich nicht um eine zusätzliche Einschränkung der in der Konvention aufgeführten Rechte. Artikel 17 ist im Gegenteil darauf ausgerichtet, den nachhaltigen Fortbestand des Systems der demokratischen Werte zu gewährleisten, welche die Grundlage der Konvention bilden. Mit diesem

22 *Lingens gegen Österreich*, a. a. O., Ziff. 42.

23 *Goodwin gegen Vereinigtes Königreich* [GK], Nr. 17488/90 Urteil vom 27. März 1996, Sammlung der Urteile und Entscheidungen 1996-II, Ziff. 39.

24 *Pedersen und Baadsgaard gegen Dänemark* [GK], Nr. 49017-99, Ziff. 78, EGMR 2004-XI.

Artikel soll insbesondere verhindert werden, dass totalitäre Gruppierungen die in der Konvention verankerten Grundsätze zu ihren Gunsten ausnutzen können. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen indessen Personen, die mit ihren Aktivitäten auf die Abschaffung eines der durch die Konvention garantierten Rechte oder einer der betreffenden Freiheiten abzielen, nicht alle diese Rechte und Freiheiten entzogen werden. Artikel 17 bezieht sich im Wesentlichen auf die Rechte, die bei deren Ausübung die Möglichkeit einräumen würden, daraus das Recht abzuleiten, tatsächlich Tätigkeiten auszuüben, die auf die Abschaffung der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzielen.

Bereits im Fall *Lawless* hielt der Gerichtshof den Zusammenhang, der zwischen Artikel 17 und den übrigen Artikeln besteht, mit den folgenden Worten klar fest:

«In Erwägung, dass nach Ansicht des Gerichtshofs Artikel 17 (Art. 17), insofern er sich auf Gruppen oder Einzelpersonen bezieht, hier den Zweck hat, es ihnen unmöglich zu machen, aus der Konvention ein Recht herzuleiten, das ihnen erlauben würde, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen; dass demzufolge niemand sich auf Vorschriften der Konvention berufen kann, um Tätigkeiten auszuüben, die darauf abzielen, die oben genannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen; dass diese Vorschrift, deren Anwendungsbereich negativ formuliert ist, nicht in der Weise a contrario ausgelegt werden kann, dass sie einer natürlichen Person die individuellen Grundrechte entzieht, die in den Artikeln 5 und 6 der Konvention garantiert sind»²⁵.

Mit diesem Artikel soll somit verhindert werden, dass die in der EMRK verankerten Grundsätze zu Gunsten von Beschwerdeführern ausgelegt werden, deren Tätigkeit in Wirklichkeit auf die Abschaffung der betreffenden Grundsätze ausgerichtet ist. Letztlich geht es um die Verhinderung eines Rechtsmissbrauchs. Als Erstes muss der Gerichtshof folglich prüfen, ob die Äusserungen, die Gegenstand des betreffenden Falls sind, nicht in den Geltungsbereich von Artikel 17 fallen, was zur Folge hätte, dass sie vom in Artikel 10 festgelegten Schutz ausgenommen wären.

²⁵ *Lawless gegen Irland* (Nr. 3), Nr. 332/57 Urteil vom 1. Juli 1961, Serie A3, Ziff. 7.

Laut dem Gerichtshof besteht kein Zweifel daran, dass alle Äusserungen, die gegen die der Konvention zugrundeliegenden Werte gerichtet sind, durch Artikel 17 dem Schutz von Artikel 10 entzogen werden²⁶.

Bei welcher Art von Äusserungen wird also davon ausgegangen, dass sie gegen die Werte gerichtet sind, welche die Grundlage der Konvention bilden? Der Rückgriff auf Artikel 17 war im Lauf der Zeit unterschiedlich ausgeprägt: Zu Beginn wurde er kaum benutzt und nur bei Fällen herangezogen, bei denen eine totalitäre Doktrin verurteilt wurde, wenn davon ausgegangen wurde, dass diese im Widerspruch zu den Regelungen der Konvention stand. Mittlerweile werden jedoch die Möglichkeiten von Artikel 17 vollständig genutzt, insbesondere wenn es der Gerichtshof mit einer «Hassrede» zu tun hat, die durch Artikel 10 nicht geschützt wird.

Gemäss der Regelung in Artikel 17 können bestimmte Äusserungen, die beispielsweise zu Gewalt oder zu Rassenhass anstiften, vom Schutz ausgeschlossen werden, der durch Artikel 10 EMRK gewährt wird.

♦ **Die Verurteilung einer totalitären Doktrin, die im Widerspruch zur Konvention steht**

Im Umfeld des kalten Kriegs wurde Artikel 17 zum ersten Mal im Zusammenhang mit der Unzulässigkeitsentscheidung im Fall *Kommunistische Partei Deutschlands* angewandt. Die Europäische Menschenrechtskommission legte Artikel 17 weit aus, indem sie die Auffassung vertrat, der Aufbau einer kommunistischen Gesellschaftsordnung durch eine Revolution und Diktatur des Proletariats stehe im Widerspruch zur Konvention. Obwohl diese Partei bis zum Zeitpunkt ihrer Beschwerde im Zusammenhang mit ihrer politischen Arbeit nur verfassungsmässige Instrumente eingesetzt hatte, kam die Kommission zum Schluss, dass die Partei ihren revolutionären Zielen nicht abgeschworen hatte²⁷.

Im Verlauf der darauffolgenden Jahrzehnte mussten sich die Organe in Strassburg mit neuen Herausforderungen befassen, mit denen die europäische Demokratie konfrontiert wurde. Die Angst vor einem Wiederaufflammen des Nationalsozialismus als totalitäre Ideologie, die im Widerspruch

26 *Seurot gegen Frankreich* (Entscheidung), Nr. 57383/00, 18. Mai 2004.

27 *Kommunistische Partei Deutschlands und andere gegen Bundesrepublik Deutschland*, Nr. Entscheidung vom 20. Juli 1957, Jahrbuch 1, S. 222.

zur Konvention steht, veranlasste die Kommission und den Gerichtshof, Artikel 17 häufiger anzuwenden. So hielt die Kommission verschiedentlich Folgendes fest:

Der Nationalsozialismus ist eine totalitäre Doktrin, die mit der Demokratie und den Menschenrechten unvereinbar ist. Seine Vertreter verfolgen ohne jeden Zweifel Ziele einer Art, auf die in Artikel 17 der Konvention Bezug genommen wird²⁸.

Demzufolge wird bei allen Tätigkeiten, die sich an nationalsozialistischen Ideen orientieren, davon ausgegangen, dass sie mit der Konvention nicht vereinbar sind.

◆ **Die Verurteilung des Negationismus**

Artikel 17 wurde auch angewandt, um zu verhindern, dass die Meinungsäußerungsfreiheit für die Verbreitung von negationistischen oder revisionistischen Ideen missbraucht wird. Unter den rassistischen Äußerungen bildet der Negationismus eine besondere Kategorie, da es sich dabei sowohl um das Bestreiten von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, im vorliegenden Fall des Holocaust der Nazis, als auch um das Aufstacheln zum Hass gegen die jüdische Gemeinschaft handelt.

Die Idee, Äußerungen zu verurteilen, die nicht nur einem Leugnen oder einer Rechtfertigung von Verbrechen entsprechen, sondern auch zur Diskriminierung aufgrund der Rasse oder Religion aufstacheln, hat sich kontinuierlich verbreitet. Ein solcher Bezug findet sich in der Entscheidung der Europäischen Kommission im Fall *Honsik gegen Österreich*:

Was die Umstände des vorliegenden Falls anbelangt, nimmt die Kommission insbesondere die Schlussfolgerungen des Geschworenengerichts und des Obersten Gerichtshofs zur Kenntnis, wonach in den Publikationen des Beschwerdeführers die systematische Massenhinrichtung von Juden in den Konzentrationslagern der Nationalsozialisten durch toxische

28 *B.H., M.W., H.P. und G.K. gegen Österreich*, Nr. 12774/87, Entscheidung der Kommission vom 12. Oktober 1989; sowie *Nachtmann gegen Österreich*, Nr. 36773/97, Entscheidung der Kommission vom 9. September 1998, und *Schimanek gegen Österreich* (Entscheidung), Nr. 32307/96, 1. Februar 2000.

Gase auf tendenziöse und polemische Weise und fern jeglicher wissenschaftlicher Objektivität gelehrt wird. Die Kommission hat zu einem früheren Zeitpunkt entschieden, dass Äusserungen der Art, wie sie vom Beschwerdeführer gemacht wurden, im Widerspruch zu den grundlegenden Prinzipien der Konvention stehen, die in der Präambel aufgeführt sind – d. h. Gerechtigkeit und Frieden –, und dass sie ausserdem Ausdruck einer Diskriminierung aufgrund der Rasse und Religion sind²⁹.

Im Urteil *Lehideux und Isorni* hielt der Europäische Gerichtshof diesbezüglich fest, dass die Rechtfertigung einer nazifreundlichen Politik wie jede andere Äusserung, die sich gegen die Werte richtet, welche der Konvention zugrundeliegen, nicht den Schutz durch Artikel 10 in Anspruch nehmen kann³⁰. So besteht eine Kategorie von klar festgestellten historischen Tatsachen – wie dem Holocaust –, deren Leugnung oder Revision gemäss Artikel 17 dazu führt, dass der Schutz durch Artikel 10 nicht mehr besteht³¹.

Der Fall *Garaudy* stellt hinsichtlich der Anwendung von Artikel 17 einen Wendepunkt dar, da der Gerichtshof diese Grundsätze zum ersten Mal klar anwandte, um auf die Unzulässigkeit einer Beschwerde zu schliessen. Im Zusammenhang mit diesem Fall hielt der Gerichtshof Folgendes fest:

Die Leugnung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit erscheint als eine der schlimmsten Formen von rassistischer Diffamierung der Juden und von Aufstachelung zu Hass gegenüber den Anhängern dieser Religion. Durch das Bestreiten oder die Revision von historischen Tatsachen dieser

29 *Honsik gegen Österreich*, Nr. 25062/94, Entscheidung der Kommission vom 18. Oktober 1995, DR 83, S. 77-85, sowie *Marais gegen Frankreich*, Nr. 31159/96, Entscheidung der Kommission vom 24. Juni 1996, DR 86, S. 184, im Zusammenhang mit einer Publikation, mit welcher der Beschwerdeführer in Wirklichkeit unter dem Deckmantel einer technischen Demonstration die Existenz und den Einsatz von Gaskammern für die Massenvernichtung von Menschen in Frage stellen wollte.

30 *Lehideux und Isorni gegen Frankreich* [GK], Nr. 24662/94 Urteil vom 23. September 1998, Sammlung der Urteile und Entscheidungen 1998-VII, Ziff. 53.

31 *Ibid.*, Ziff. 47.

Art werden die Werte in Frage gestellt, welche die Grundlage für die Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus bilden. Dadurch gefährden sie die öffentliche Ordnung auf schwerwiegende Weise. Da derartige Handlungen die Rechte anderer beeinträchtigen, sind sie mit der Demokratie und den Menschenrechten nicht vereinbar. Die Urheber solcher Handlungen streben zweifellos Ziele einer Art an, die durch Artikel 17 der Konvention untersagt werden.

Bemerkenswert an dieser Entscheidung ist der Umstand, dass der Gerichtshof die Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus mit den durch die Konvention geschützten Grundwerten in Verbindung bringt und sich ausdrücklich auf die Beeinträchtigung der Rechte anderer bezieht. Der Gerichtshof vertritt die Auffassung, dass der grösste Teil des Inhalts und die allgemeine Tonalität des Werks des Beschwerdeführers und damit auch dessen Zielsetzung einen ausgeprägt negationistischen Charakter aufweisen und damit im Widerspruch zu den Grundwerten der Konvention stehen. Im vorliegenden Fall sanktioniert der Gerichtshof den Beschwerdeführer, indem er ihm die Inanspruchnahme des Schutzes von Artikel 10 verweigert, auf den sich der Beschwerdeführer berufen wollte, um die Rechtmässigkeit der strafrechtlichen Verurteilung wegen Leugnung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Zweifel zu ziehen.

◆ Die Verurteilung von rassistischen Hassreden

Der Europäische Gerichtshof griff auch auf Artikel 17 zurück, wenn sich eine Person auf die Meinungsäusserungsfreiheit berief, um über Negationismushypothesen hinaus zu Hass oder Rassendiskriminierung aufzurufen. So hielten die Europäische Kommission für Menschenrechte und in der Folge auch der Europäische Gerichtshof im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit von Beschwerden den Beschwerdeführern, die eindeutig rassistische Äusserungen von sich gegeben hatten, welche einer rassistischen Hassrede entsprachen, Artikel 17 entgegen.

In ihrer Unzulässigkeitsentscheidung im Fall *Glimmerveen und Hagenbeek gegen die Niederlande*³² vertrat die Kommission die Auffassung, dass sich Beschwerdeführer, die

32 *Glimmerveen und Hagenbeek gegen Niederlande*, Nr. 8348/78 und 8406/78, Entscheidung der Kommission vom 11. Oktober 1979, D. R. 18, S. 187.

eine Politik mit offensichtlich rassendiskriminierenden Elementen betreiben, nicht auf die Bestimmungen von Artikel 10 berufen können. Im vorliegenden Fall waren die Beschwerdeführer verurteilt worden, weil sie im Besitz von Flugblättern gewesen waren, die sich an «Niederländer weisser Rasse» richteten und auf denen insbesondere verlangt wurde, dass alle Menschen, die nicht weisser Rasse sind, aus den Niederlanden ausgewiesen werden.

Der Gerichtshof bekräftigte seine Haltung in dieser Frage in verschiedenen Grundsatzurteilen. Im Urteil im Fall *Jersild*, bei der es um die Äusserungen einer Gruppe ging, die als «Grünjacken» bezeichnet wurde, bestand für den Gerichtshof kein Zweifel daran, dass die Äusserungen, die zur Verurteilung der Grünjacken geführt hatten, für die Mitglieder der anvisierten Gruppen mehr als beleidigend waren und daher nicht unter den Schutz von Artikel 10 fielen³³. Da jedoch die Urheber dieser beleidigenden Äusserungen nicht Partei des Falls vor dem Europäischen Gerichtshof waren, hatte letzterer im betreffenden Fall keine weitere Stellung zur Anwendung von Artikel 17 zu nehmen.

Im Fall *Norwood gegen Vereinigtes Königreich* wandte der Gerichtshof zum ersten Mal den Artikel 17 auf einen Fall an, bei dem sich die zur Frage stehenden Äusserungen gegen die muslimische Gemeinschaft gerichtet hatten. Dabei hatte sich der Gerichtshof mit dem Sachverhalt zu befassen, dass der Beschwerdeführer dafür verurteilt worden war, dass er in seinem Fenster ein grosses Plakat der BNP (British National Party) angebracht hatte, auf dem eine Fotografie der brennenden Türme des World Trade Center angebracht war und der folgende Satz stand: «Islam raus – Schützt die britische Bevölkerung». Ausserdem waren in einem Verbotsschild die Symbole eines Halbmonds und eines Sterns angebracht. Der Gerichtshof befand, dass ein derart vehementer Angriff allgemeiner Art auf eine religiöse Gruppierung, mit dem ein Zusammenhang zwischen dieser Religionsgemeinschaft und einem schwerwiegenden

33 *Jersild gegen Dänemark*, a. a. O., Ziff. 35. Mit einer allgemeineren Formulierung im Urteil *Gündüz* hielt der Gerichtshof fest, dass für konkrete Äusserungen, die einer Hassrede entsprechen und für Einzelpersonen oder Personengruppen unter Umständen eine Beleidigung darstellen, der Schutz von Artikel 10 der Konvention nicht besteht (*Gündüz gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 41).

Terrorakt hergestellt wird, im Widerspruch zu den Werten steht, die in der Konvention festgehalten sind und durch sie gewährleistet werden, d. h. Toleranz, sozialer Frieden und Nichtdiskriminierung. Die Tatsache, dass der Beschwerdeführer das Plakat in seinem Fenster aufgehängt hat, entspricht einer Handlung, auf die in Artikel 17 Bezug genommen wird, und steht somit nicht unter dem Schutz der Artikel 10 und 14. Demzufolge erklärte der Gerichtshof die Beschwerde auf Grund der Unvereinbarkeit *ratione materiae* mit den Bestimmungen der Konvention als unzulässig. Im Fall *Pavel Ivanov gegen Russland*³⁴ befand der Gerichtshof, dass sich der Beschwerdeführer nicht auf den Schutz von Artikel 10 berufen könne, da die von ihm verfassten Publikationen, die seine Verurteilung durch das innerstaatliche Gericht nach sich gezogen hatten, den Hass auf die jüdische Bevölkerung geschürt hätten und damit im Widerspruch zu den Werten Toleranz, sozialer Frieden und Nichtdiskriminierung ständen, die der Konvention zugrundeliegen.

Angesichts von klar rassistischen Äußerungen gilt der Schutz von Artikel 10 EMRK somit nach Auffassung des Gerichtshofs für die betreffenden Äußerungen nicht. Das direkte Heranziehen von Artikel 17 erfolgt indessen nur selten. In gewissen Fällen zieht es der Gerichtshof vor, den Artikel 17 indirekt als «Auslegungsgrundsatz» zu verwenden, um die Notwendigkeit einer Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit zu beurteilen, soweit es sich um Äußerungen handelt, deren Qualifikation nicht von vornherein klar ist. Bei einer solchen Ausgangslage prüft der Gerichtshof die Einhaltung von Artikel 10, «dessen Anforderungen allerdings im Lichte von Art. 17 zu würdigen sind»³⁵.

34 *Pavel Ivanov gegen Russland* (Entscheidung), Nr. 35222/04, 20. Februar 2007.

35 *Ibid.*, Ziff. 38.

Anwendungsfall Nr. 1

Sachverhalt

Der Staat Wunderland ist Mitglied des Europarats und seit 1994 Vertragsstaat der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Seit mehreren Jahren lebt eine grosse ausländische Gemeinschaft in Wunderland, die kontinuierlich zunimmt.

T. und N., zwei Bürger von Wunderland, sind die Urheber einer Initiative, die auf die Gründung einer nationalen und patriotischen Vereinigung zur Vertretung der Interessen der Wunderländer abzielt. Am 9. Dezember 2006 wird an einer Pressekonferenz in Miracle-City, der Hauptstadt von Wunderland, die kurz bevorstehende Gründung dieser Vereinigung bekanntgegeben. Im Verlauf der Pressekonferenz erläutern T. und N. die Gründe für die Schaffung dieser Vereinigung. Sie bringen ihre Auffassung zum Ausdruck, die Wunderländer würden durch die ausländische Minderheit bedroht, und betonen mehrmals, es würden Unterschiede zwischen den Wunderländern und den Immigranten bestehen.

Als Reaktion auf diese Erklärungen erstatten zwei nationale Nichtregierungsorganisationen, die sich mit der Bekämpfung von Rassismus befassen, am 11. Dezember 2006 Strafanzeige wegen Anstiftung zu Diskriminierung und Rassenhass und treten als Nebenkläger auf. Am 16. Januar 2007 ordnet die Staatsanwaltschaft die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens an. Am 9. April 2007 führt ein Untersuchungsrichter des Bezirksgerichts der Hauptstadt eine Einvernahme von T. und N. durch, die in der Folge wegen Anstiftung zu Diskriminierung und Rassenhass sowie wegen Beleidigung einer Personengruppe ausländischer Herkunft aufgrund ihrer Rasse an das Strafgericht verwiesen werden.

In seinem Urteil vom 10. September 2007 befindet das Strafgericht, dass der Sachverhalt der Diskriminierung und Beleidigung, der den Beschuldigten vorgeworfen wird, nicht Gegenstand des Verfahrens war, wie er im Antrag der Staatsanwaltschaft umschrieben wurde. Demzufolge werden T. und N. freigesprochen. Gegen dieses Urteil legen die Zivilparteien Berufung ein.

In seinem Urteil vom 20. Januar 2008 befindet das Berufungsgericht von Miracle-City, es sei nur für die im innerstaatlichen Recht vorgesehene strafbare Handlung der Anstiftung zum Rassenhass zuständig. Es erklärt die Angeklagten für schuldig und verurteilt sie zu einer Busse von fünftausend Euro. T. und N. gelangen in der Folge an das Kassationsgericht. In seinem Urteil vom 7. Mai 2008 weist das Kassationsgericht die Beschwerden ab. Es vertritt die Auffassung, das Berufungsgericht habe den Sachverhalt richtig beurteilt und seinen Entscheid begründet, indem es auf das vorsätzliche Element der Straftat hinwies.

Demzufolge gelangen T. und N. am 9. Mai 2008 gemäss Artikel 34 EMRK mit einer Beschwerde gegen Wunderland an den Europäischen Gerichtshof. Sie machen geltend, ihr Recht auf freie Meinungsäusserung, das durch Artikel 10 der Konvention gewährleistet wird, sei verletzt worden.

Denkbare Lösung

Dieser Fall muss vor dem Hintergrund von Artikel 17 EMRK beurteilt werden.

Die rassistischen Ansichten der Beschwerdeführer gehen aus dem Inhalt ihrer Äusserungen klar hervor. Sie behaupten, die ausländische Gemeinschaft stelle eine Bedrohung dar, und machen geltend, es würden Rassenunterschiede zwischen den Wunderländern und den Immigranten bestehen. Diese Ideen tragen unter Umständen zur Steigerung der Fremdenfeindlichkeit bei.

Die im vorliegenden Fall verfügbaren Beweismittel sollten folglich ausreichen, um das Heranziehen von Artikel 17 EMRK zu rechtfertigen. Denn die Beschwerdeführer versuchen, sich im Wesentlichen auf Artikel 10 zu berufen, um für sich auf der Basis der Konvention das Recht in Anspruch zu nehmen, Handlungen vorzunehmen, die im Widerspruch zum Wortlaut und zum Geist der Konvention stehen. Würde dieses Recht eingeräumt, würde dies zur Abschaffung der in der Konvention festgehaltenen Rechte und Freiheiten beitragen.

Fazit

Demzufolge würde der Gerichtshof unter Berücksichtigung der Bestimmungen in Artikel 17 der Konvention zweifellos die Auffassung vertreten, dass sich die Beschwerdeführer im vorliegenden Fall nicht auf Artikel 10 berufen können, um ihre Verurteilung anzufechten.

Vgl.: *W.P. und andere gegen Polen* (Entscheidung), Nr. 42264/98, 2. September 2004.

Seurot gegen Frankreich (Entscheidung) Nr. 57383/00, 18. Mai 2004.

(C) Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit
(Artikel 10 Abs. 2 EMRK)

(a) *Allgemeine Bemerkungen*

i Allgemeiner Ansatz des Gerichtshofs

Wenn der Gerichtshof von Beschwerdeführern angerufen wird, die wegen bestimmter Äusserungen oder wegen anderen Ausdrucksformen verurteilt wurden und eine Verletzung von Artikel 10 der Konvention geltend machen, muss sich der Gerichtshof zuerst vergewissern, dass diese Äusserungen in den Anwendungsbereich von Artikel 10 fallen und anschliessend nacheinander drei Elemente überprüfen: das Vorliegen eines Eingriffs, der gesetzlich vorgesehen sein muss, das Verfolgen eines oder mehrerer legitimer Ziele, die in Artikel 10 Absatz 2 aufgeführt sind, und die Notwendigkeit des Eingriffs in einer demokratischen Gesellschaft zur Erreichung dieser Ziele.

Im zweiten Absatz von Artikel 10 der Konvention ist festgehalten, dass die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäusserung mit Pflichten und Verantwortung verbunden ist und Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden kann, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit 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 oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung. Der Gerichtshof hat verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Freiheit der Meinungsäusserung, wie sie in Artikel 10 festgehalten ist, Ausnahmen erfährt, die eine enge Auslegung erfordern, und dass die Notwendigkeit, die Meinungsäusserungsfreiheit einzuschränken, überzeugend erfüllt sein muss.

Wenn das Vorliegen eines Eingriffs in das zugesicherte Recht festgestellt wurde, muss der Gerichtshof die folgenden drei Fragen prüfen:

Was Artikel 10 § 2 EMRK anbelangt, muss der Europäische Gerichtshof nacheinander prüfen, ob ein Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit vorliegt, ob dieser gesetzlich vorgesehen ist und ein legitimes Ziel verfolgt und schliesslich ob er in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Dies setzt voraus, dass der Eingriff in Bezug auf das verfolgte Ziel verhältnismässig ist.

◆ **Ist der Eingriff gesetzlich vorgesehen?**

Gemäss dem Gerichtshof wird mit dem Ausdruck «gesetzlich vorgesehen» in erster Linie verlangt, dass der betreffende Eingriff eine Grundlage im innerstaatlichen Recht hat. Doch er bezieht sich auch auf die Qualität der betreffenden gesetzlichen Bestimmung: Er verlangt, dass das Gesetz für die betreffende Person zugänglich ist, die überdies in der Lage sein muss, die Konsequenzen abzusehen, die sich für sie ergeben. Ausserdem verlangt der Begriff die Vereinbarkeit mit der Vorherrschaft des Rechts³⁶. Nach Auffassung des Gerichtshofs genügt eine gesetzliche Bestimmung den Anforderungen von Artikel 10 Abs. 2, wenn die betreffende Rechtsvorschrift ausreichend genau formuliert ist, so dass der Bürger sein Verhalten entsprechend danach ausrichten kann: Gegebenenfalls unter Beizug einer entsprechenden Beratung, muss der Bürger in der Lage sein, die Konsequenzen einer bestimmten Handlung unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände vorherzusehen, wobei diese Konsequenzen nicht mit absoluter Gewissheit vorhersehbar sein müssen. Die Vorhersehbarkeit hängt in hohem Masse vom Inhalt der jeweiligen gesetzlichen Bestimmung, vom Bereich, den diese regelt, und von der Zahl und Qualität der Adressaten ab.

◆ **Wird mit dem Eingriff ein legitimes Ziel verfolgt?**

Mit dem Eingriff muss eines der in Artikel 10 Abs. 2 aufgeführten Ziele verfolgt werden. In diesem Zusammenhang sind in Bezug auf die Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit die folgenden drei Kategorien von Einschränkungen zulässig: Einschränkungen zum Schutz des Allgemeininteresses (nationale Sicherheit, territoriale Unversehrtheit, öffentliche Sicherheit, Aufrechterhaltung der Ordnung oder Verhütung von Straftaten, Schutz der Gesundheit oder der Moral), Einschränkungen zum Schutz von Individualrechten (Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen) und schliesslich Einschränkungen zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

³⁶ *Kruslin gegen Frankreich*, Urteil vom 24. April 1990, Serie A Nr. 176-A, Ziff. 27.

◆ **Ist der Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft notwendig?**

Während mit den beiden anderen Voraussetzungen in der Regel keine Probleme verbunden sind, ist die Beurteilung der Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft eine komplexere Frage: Gemäss der europäischen Rechtsprechung muss abgeklärt werden, ob die Beweggründe, die von den nationalen Behörden zur Rechtfertigung des Eingriffs angeführt werden, stichhaltig und ausreichend sind. Mit anderen Worten ist zu prüfen, ob der Eingriff einem «zwingenden sozialen Bedürfnis» entspricht und ob die eingesetzten Mittel in Bezug auf das verfolgte legitime Ziel verhältnismässig waren. In diesem Zusammenhang räumt der Gerichtshof den nationalen Behörden einen Beurteilungsspielraum ein.

ii Der Beurteilungsspielraum der Staaten und die vom Gerichtshof vorgenommene Prüfung

Bei der Festlegung des Beurteilungsspielraums geht der Europäische Gerichtshof vom Grundsatz aus, dass der Mechanismus der Konvention im Verhältnis zu den innerstaatlichen Systemen, mit denen die Menschenrechte gewährleistet werden, nur eine subsidiäre Funktion hat. So hält der Gerichtshof im Urteil *Handyside* fest, dass es in erster Linie Aufgabe der nationalen Behörden sei, darüber zu urteilen, ob das «zwingende soziale Bedürfnis» vorliegt, das der Begriff der «Notwendigkeit» im gegebenen Fall einschliesst. Denn die innerstaatlichen Behörden stehen in direktem und permanentem Kontakt mit der Lebenswirklichkeit in ihrem Land³⁷. So «ist es keineswegs Aufgabe des Gerichtshofs, sich an die Stelle der zuständigen innerstaatlichen Gerichtsbehörden zu setzen, sondern die Entscheidungen unter dem Blickwinkel von Artikel 10 zu beurteilen, die jene Behörden in Wahrnehmung ihres Beurteilungsspielraums getroffen haben»³⁸. Die Prüfung durch den Gerichtshof der Konformität der Einschränkungen mit der Konvention und insbesondere der Angemessenheit der verwendeten Mittel zur Erreichung des verfolgten legitimen Ziels erfolgt mehr oder weniger strikt, da der Beurteilungsspielraum, der den Staaten eingeräumt wird, je nach Sachverhalt unterschiedlich ist. Dieser Beurteilungsspielraum ist indessen nicht unbegrenzt und wird «von einer europäischen Kontrolle

37 *Handyside gegen Vereinigtes Königreich*, a. a. O., Ziff. 48.

38 *Ibid.*, Ziff. 50.

begleitet»³⁹. Je mehr die Prüfung durch den Gerichtshof ausgeweitet wird, desto mehr wird der Beurteilungsspielraum der Staaten eingeschränkt.

Für die Festlegung des Umfangs dieses Beurteilungsspielraums und damit auch der Intensität der Prüfung durch den Gerichtshof sind mehrere Elemente massgebend. Insgesamt ist die Prüfung durch den Gerichtshof sehr streng, wenn es um Äusserungen zu gehen scheint, die zu Hass aufstacheln. Umgekehrt wird den Vertragsstaaten in der Regel ein grösserer Beurteilungsspielraum eingeräumt, wenn sie die Meinungsäusserungsfreiheit im Zusammenhang mit Fragen regeln, bei denen es um die Verletzung von intimen Überzeugungen im Bereich der Moral und speziell der Religion geht⁴⁰. Dies hängt damit zusammen, dass in den europäischen Staaten kein einheitliches Konzept für die Anforderungen im Zusammenhang mit dem 'Schutz der Rechte anderer' besteht, wenn es um Angriffe gegen religiöse Überzeugungen geht. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist es in erster Linie Aufgabe der nationalen Behörden, darüber zu befinden, ob ein zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis besteht, mit dem in diesem Fall ein Eingriff gerechtfertigt werden kann. Zu diesem Zweck verfügen die nationalen Behörden über einen erweiterten Beurteilungsspielraum, wenn es um die Meinungsäusserungsfreiheit in Bereichen geht, in denen unter Umständen persönliche, intime Überzeugungen im Zusammenhang mit der Moral oder der Religion verletzt werden.

Da kein Konsens auf europäischer Ebene zu bestimmten Fragen im Bereich der Moral und Religion besteht, wird den Staaten beim Entscheid über Einschränkungen der Freiheit der Meinungsäusserung ein grösserer Beurteilungsspielraum eingeräumt.

(b) *Vom Gerichtshof berücksichtigte Elemente*

Wenn sich der Gerichtshof mit einer Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäusserung zu befassen hat, geht er davon aus, dass er den umstrittenen Eingriff unter Berücksichtigung aller Elemente des betreffenden Falls zu beurteilen hat. Der Gerichtshof trifft seine Entscheidung somit in allen Fällen auf der Grundlage der besonderen Umstände des jeweiligen Falls. Es besteht somit kein entscheidender Faktor, mit dem eine Trennlinie zwischen dem, was zulässig ist, und dem, was nicht erlaubt ist, gezogen

³⁹ *Ibid.*, Ziff. 49.

⁴⁰ *Wingrove gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 17419/90 Urteil vom 25. November 1996, Sammlung der Urteile und Entscheidungen 1996-V, Ziff. 58.

werden kann. Es ist vielmehr so, dass in jedem Einzelfall verschiedene Elemente miteinander kombiniert werden müssen.

Ein wesentliches Kriterium, das der Gerichtshof für die Beurteilung verwendet, ist das vom Beschwerdeführer verfolgte Ziel. Die Anwendung dieses Kriteriums ist jedoch heikel, weil es schwierig ist, genau zu eruieren, was im Inneren einer Person vorgegangen ist. Aus diesem Grund bezieht sich der Gerichtshof in vielen Fällen sehr detailliert auf den Inhalt der mit einer Strafe bedrohten Äußerungen und auf den Kontext, in dem diese verbreitet wurden.

i. Das vom Beschwerdeführer verfolgte Ziel

Der Gerichtshof stellt sich die grundlegende Frage, ob der Beschwerdeführer das Ziel hatte, rassistische Ideen und Auffassungen zu propagieren, und zu diesem Zweck Äußerungen machte, die einer Hassrede entsprechen, oder ob er die Öffentlichkeit über eine Frage von allgemeinem Interesse informieren wollte. Ausgehend von der Antwort auf diese Frage sollte festgestellt werden können, ob es sich um Äußerungen handelt, die zwar schockierend oder verletzend sind, aber trotzdem unter den Schutz von Artikel 10 fallen, oder ob vielmehr Äußerungen gemacht wurden, die in einer demokratischen Gesellschaft nicht toleriert werden können.

So begründete der Gerichtshof im Urteil *Jersild* seine Auffassung, dass eine Verletzung von Artikel 10 vorlag, mit dem Umstand, dass der Beschwerdeführer im Gegensatz zu den «Grünjacken», die vom Beschwerdeführer befragt worden waren und dabei offen rassistische Äußerungen gemacht hatten, wegen Gehilfenschaft zur Verbreitung von rassistischen Äußerungen verurteilt worden war, obwohl er sich eigentlich mit den spezifischen Aspekten einer Frage auseinandergesetzt hatte, die damals für die Öffentlichkeit bereits von grossem Interesse war⁴¹. Vor diesem Hintergrund gelangte der Gerichtshof zum Schluss, dass mit der Reportage unter Berücksichtigung aller Umstände und objektiv betrachtet nicht das Ziel verfolgt wurde, rassistische Ideen und Auffassungen zu propagieren⁴². Mit der Realisierung der betreffenden Reportage hatte der Beschwerdeführer somit nach Auffassung des Gerichtshofs

Um festlegen zu können, ob eine Äußerung als «Hassrede» gewertet werden kann, prüft der Europäische Gerichtshof das vom Beschwerdeführer verfolgte Ziel sowie den Inhalt der mit einer Strafe bedrohten Äußerung und den Kontext, in dem diese verbreitet wurde.

41 *Jersild gegen Dänemark*, a. a. O., Ziff. 33.

42 *Ibid.*

kein rassistisches Ziel verfolgt. Seine Verurteilung erschien folglich als in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig. In diesem Fall spielte somit die Tatsache, dass keine rassistischen Beweggründe vorlagen, für die Einschätzung des Gerichtshofs, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung verletzt worden war, eine entscheidende Rolle.

Das angestrebte Ziel ist von ausschlaggebender Bedeutung: Ging es um das Propagieren von rassistischen Ideen und Auffassungen, die einer Hassrede entsprachen, oder sollte die Öffentlichkeit über eine Frage von allgemeinem Interesse informiert werden?

Ebenso gelangte der Gerichtshof im Urteil *Lehideux und Isorni* zum Schluss, dass Frankreich den Artikel 10 der Konvention verletzt hatte, indem es die Beschwerdeführer wegen Rechtfertigung von Verbrechen und Vergehen verurteilt hatte, die im Zuge der Zusammenarbeit mit den Nationalsozialisten begangen worden waren. Der Gerichtshof befand, es mache nicht den Anschein, dass die Beschwerdeführer all das leugnen oder revisionistisch beurteilen wollten, was sie in ihrer Publikation selbst als 'Gräueltaten' und 'Naziverfolgung' oder als die 'Allmacht der Deutschen und ihre Barbarei' bezeichnet hatten⁴³. Nach Auffassung des Gerichtshofs lobten die Beschwerdeführer nicht in erster Linie eine Politik, sondern einen Mann, und zwar mit einem Ziel, bei dem der Gerichtshof zwar nicht das Mittel, aber zumindest die Stichhaltigkeit und die Berechtigung anerkannte: die Revision der Verurteilung von Philippe Pétain⁴⁴.

Umgekehrt betonte der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Entscheidung *Garaudy gegen Frankreich* bei der Prüfung der Verurteilung des Beschwerdeführers wegen rassistisch motivierter Diffamierung und Aufstachelung zu Hass unter Berücksichtigung von Artikel 10 Abs. 2 das erwiesenermassen rassistische Ziel der Äusserungen des Beschwerdeführers, die sich laut dem Gerichtshof nicht auf eine Kritik am Staat Israel beschränkten. Vor diesem Hintergrund befand der Gerichtshof, dass die Beschwerde unzulässig war. Da es um die Verurteilung wegen Leugnung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit ging, betonte der Gerichtshof, dass das Ziel und der Erfolg eines solchen Vorgehens zwei völlig verschiedene Dinge sind, da es im Grunde um die Rehabilitierung des nationalsozialistischen Regimes ging und auf diese Weise die Opfer selbst der Geschichtsfälschung beschuldigt wurden.

43 *Lehideux und Isorni gegen Frankreich*, a. a. O., Ziff. 47.

44 *Ibid.*, Ziff. 53.

Der Gerichtshof versucht somit bei jedem Fall zu eruieren, welche Absicht der Beschwerdeführer verfolgte: Wollte er die Öffentlichkeit über eine Frage von allgemeinem Interesse informieren⁴⁵? Falls dies der Fall ist, kommt der Gerichtshof in der Regel zum Schluss, dass der betreffende Eingriff nicht notwendig war. Wenn hingegen die betreffenden Äusserungen darauf ausgerichtet waren, Personen zu stigmatisieren oder zu Gewalt und Hass aufzustacheln, wird den nationalen Behörden hinsichtlich der Festlegung von Einschränkungen bei der Ausübung der freien Meinungsäusserung ein grösserer Beurteilungsspielraum eingeräumt⁴⁶. So gelangte der Gerichtshof beispielsweise beim Urteil *Halis Doğan* ausgehend von der Feststellung, dass die betreffenden Artikel einem Aufruf zur Rechtfertigung von Gewalt entsprachen, zum Schluss, dass keine Verletzung von Artikel 10 vorlag. Der Gerichtshof befand, dass die gemachten Äusserungen primäre Instinkte weckten und bereits verankerte Vorurteile verstärkten, die durch mörderische Gewalttätigkeiten zum Ausdruck kamen⁴⁷.

ii. Inhalt der fraglichen Äusserung

◆ **Politische Reden oder Äusserungen zu Fragen von allgemeinem Interesse**

Den politischen Reden und den Fragen von allgemeinem Interesse räumt der Gerichtshof besondere Bedeutung ein. In diesem Bereich lässt Artikel 10 Abs. 2 kaum Raum für Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäusserung⁴⁸. Wenn also Äusserungen als Teil von öffentlichen Debatten betrachtet werden können, erachtet der Gerichtshof einen Eingriff seltener als notwendig. So misst der Gerichtshof der Meinungsäusserungsfreiheit im Rahmen von politischen Debatten sehr grosse Bedeutung bei und vertritt die Auffassung, dass politische Debatten nur bei zwingenden Gründen eingeschränkt werden dürfen⁴⁹.

Wenn es um politische Reden oder Fragen von allgemeinem Interesse geht, lässt der Gerichtshof Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit nur in seltenen Fällen zu.

45 In diesem Sinn: *Gündüz gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 44.

46 *Lindon und andere gegen Frankreich* [GK], Nr. 21279/02 und 36448/02, 22. Oktober 2007. *Sürek gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 61. *Contra*: siehe beispielsweise *Incal gegen Türkei*, Urteil vom 9. Juni 1998, Sammlung der Urteile und Entscheidungen 1998-IV, Ziff. 50.

47 *Halis Doğan gegen Türkei* (Nr. 3), Nr. 4119/02, Ziff. 35, 10. Oktober 2006.

48 Siehe insbesondere *Erbakan gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 55.

49 *Ibid.*

Beispielsweise im Fall *Erbakan* befand der Gerichtshof, dass die Strafe, die gegen den Beschwerdeführer wegen einer öffentlichen Rede im Rahmen der Kampagne für die Gemeinderatswahlen verhängt worden war, im Widerspruch zu Artikel 10 Abs. 2 der Konvention stand.

◆ **Äusserungen mit religiösem Charakter**

Äusserungen mit religiösem Charakter haben in der europäischen Rechtsprechung einen besonderen Platz, da der Gerichtshof den Staaten in diesem Bereich traditionellerweise einen grossen Beurteilungsspielraum einräumt⁵⁰. Der Europäische Gerichtshof betont, dass im Zusammenhang mit religiösen Auffassungen und Überzeugungen die Verpflichtung bestehen kann, Äusserungen möglichst zu vermeiden, die für andere unnötig verletzend sind und damit einen Angriff auf deren Rechte darstellen und die vor diesem Hintergrund keinerlei Beitrag zu einer öffentlichen Debatte leisten, mit welcher der gesellschaftliche Fortschritt gefördert werden kann⁵¹.

◆ **Unterscheidung zwischen Tatsachendarstellungen und Werturteilen**

Gemäss dem Gerichtshof muss zwischen Tatsachendarstellungen und Werturteilen unterschieden werden. Während ein Sachverhalt belegt werden kann, ist es nicht möglich, die Genauigkeit von Werturteilen aufzuzeigen. Der Forderung, die Richtigkeit von Werturteilen müsse festgestellt werden, kann nicht entsprochen werden. Ausserdem gefährdet sie die Meinungsfreiheit, die ein grundlegendes Element des Rechts darstellt, das durch Artikel 10 gewährleistet wird. Wenn eine Darstellung einem Werturteil gleichkommt, muss sie auf einer ausreichenden Tatsachengrundlage beruhen. Andernfalls wäre sie als exzessiv zu bezeichnen⁵².

Der Gerichtshof misst somit dem Wahrheitsgehalt der betreffenden Äusserungen grosse Bedeutung bei. Er unterscheidet zwischen den Fragen, die Gegenstand einer nach wie vor laufenden Debatte unter Historikern sind, und

Es muss zwischen Tatsachendarstellungen, deren Genauigkeit festgestellt werden kann, und Werturteilen unterschieden werden, bei denen dies nicht möglich ist, die aber trotzdem auf einer ausreichenden Tatsachengrundlage beruhen müssen.

50 *Infra*.

51 *Gündüz gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 37; auch *Erbakan gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 55.

52 *Pedersen und Baadsgaard gegen Dänemark*, a. a. O., Ziff. 76.

historisch klar belegten Tatsachen⁵³. Während bei den ersten eine strenge Prüfung durch den Gerichtshof erfolgt, ist die Leugnung des Bestehens der letzteren im Prinzip vom Schutz von Artikel 10 ausgeschlossen, sofern ein solches Leugnen auf Ziele ausgerichtet ist, die durch Artikel 17 der Konvention untersagt sind. In der Entscheidung *Garaudy* betonte der Gerichtshof, es bestehe kein Zweifel daran, dass das Leugnen von klar belegten historischen Tatsachen wie des Holocaust, so wie dies der Beschwerdeführer in seinem Werk getan hatte, auf keinen Fall einer Arbeit für die historische Forschung entspreche, die einer Suche nach der Wahrheit gleichkäme. Der Beschwerdeführer könne sich daher nicht auf den Schutz von Artikel 10 berufen. Umgekehrt legte der Gerichtshof beim Urteil *Incal* den Schwerpunkt auf die Tatsache, dass das strittige Flugblatt erwiesene Tatsachen enthielt, die für die öffentliche Meinung von einem gewissen Interesse waren⁵⁴, d. h. die administrativen und kommunalen Massnahmen, welche die Behörden insbesondere gegen die fliegenden Händler in der Stadt Izmir ergriffen hatten. Dies bestärkte den Gerichtshof in seiner Auffassung, dass Artikel 10 der Konvention verletzt worden war.

iii. Kontext der fraglichen Äusserung

Status / Funktion des Beschwerdeführers in der Gesellschaft

◆ Der Beschwerdeführer ist Politiker

Wenn es sich beim Beschwerdeführer um einen Politiker handelt, ist der Beurteilungsspielraum der Staaten erheblich geringer. Dies hängt damit zusammen, dass freie politische Diskussionen in einer demokratischen Gesellschaft von grundlegender Bedeutung sind. Im Zusammenhang mit dem Urteil *Incal*, bei dem es um die strafrechtliche Verurteilung eines Mitglieds des Büros der Arbeitervolkspartei wegen seiner Mitwirkung bei der Erarbeitung von Flugblättern ging, die als separatistische Propaganda betrachtet wurden, wies der Gerichtshof einmal mehr darauf hin, dass die Meinungsäusserungsfreiheit, die für jeden von hohem Wert ist, für politische Parteien und ihre aktiven Mitglieder von besonders grosser Bedeutung ist. Denn diese vertreten ihre Wählerinnen und Wähler, weisen auf

53 *Lehideux und Isorni gegen Frankreich*, a. a. O., Ziff. 47.

54 *Incal gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 50.

deren Anliegen hin und setzen sich für deren Interessen ein. Vor diesem Hintergrund verlangen Eingriffe in das Recht auf freie Meinungsäußerung eines Politikers, der wie der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall Mitglied einer Oppositionspartei ist, nach einer äußerst strengen Prüfung durch den Gerichtshof⁵⁵. Die Meinungsäußerungsfreiheit hat indessen keinen absoluten Charakter: Ausgehend vom Umstand, dass die Bekämpfung jeder Form von Intoleranz einen integrierenden Bestandteil des Schutzes der Menschenrechte bildet, betonte der Gerichtshof, dass es von ausschlaggebender Bedeutung ist, dass Politiker bei ihren öffentlichen Reden die Verbreitung von Äußerungen vermeiden, mit denen unter Umständen die Intoleranz noch weiter angeheizt wird⁵⁶. Der Gerichtshof stellt somit auch an die Politikerinnen und Politiker hohe Anforderungen und betont deren besondere Verantwortung im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Intoleranz.

❖ **Der Beschwerdeführer ist Journalist oder allgemein im Pressebereich tätig**

In diesem Zusammenhang ist zwischen den Fällen, in denen der Beschwerdeführer der Urheber der strittigen Äußerungen ist, und jenen Fällen zu unterscheiden, in denen der Beschwerdeführer als Mittelsperson bei der Verbreitung der betreffenden Äußerungen agierte. Diese Unterscheidung ist je nach Fall mit unterschiedlichen Konsequenzen verbunden. In gewissen Fällen wurde der Beschwerdeführer aufgrund seiner Funktionen und seiner Beteiligung bei der Verbreitung der betreffenden Äußerungen verurteilt, die mit seiner Tätigkeit als Journalist, Herausgeber, Redaktionsleiter oder Eigentümer einer Zeitung zusammenhängen. So unterschied der Gerichtshof beim Urteil *Jersild* klar zwischen den Äußerungen der «Grünjacken» und der Rolle des Journalisten, der den Bericht über diese Gruppierung verfasst hatte. Nach Auffassung des Gerichtshofs weise dieser Fall ein gewichtiges Element auf: Die betroffene Person hatte die strittigen Äußerungen nicht selbst gemacht, sondern in ihrer Funktion als Fernsehjournalist, der für eine Nachrichtensendung verantwortlich ist, zu deren Verbreitung beigetragen⁵⁷. Ausgehend vom Umstand, dass

55 *Incal gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 46.

56 *Erbakan gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 64.

57 *Jersild gegen Dänemark*, a. a. O., Ziff. 31.

der Beschwerdeführer als Journalist tätig ist, wendete der Gerichtshof die Grundsätze im Zusammenhang mit der Pressefreiheit an, bei der den nationalen Behörden nur ein beschränkter Beurteilungsspielraum eingeräumt wird. Doch im Fall *Sürek* mass der Gerichtshof dieser Unterscheidung nicht die gleiche Bedeutung bei. Hier war der Beschwerdeführer als Eigentümer einer Zeitschrift verurteilt worden, die auf der Leserbriefseite zwei Briefe veröffentlicht hatte, in denen das militärische Vorgehen der Behörden im Südosten der Türkei heftig kritisiert wurde. In diesem Urteil befand der Gerichtshof, dass es zwar zutreffe, dass der Beschwerdeführer sich nicht persönlich den in den Briefen zum Ausdruck gebrachten Auffassungen angeschlossen habe, doch er habe den Verfassern der Briefe eine Plattform zur Verfügung gestellt, dank der sie zu Gewalt und Hass aufstacheln konnten⁵⁸. Nach Auffassung des Gerichtshofs hatte der Beschwerdeführer als Eigentümer der Zeitschrift die Möglichkeit, für diese eine bestimmte herausgeberische Linie vorzugeben. Demzufolge hatte er indirekt die gleichen 'Pflichten und Verantwortlichkeiten', die auch Redaktoren und Journalisten beim Sammeln von Informationen und bei deren Verbreitung in der Öffentlichkeit zu beachten haben. Diese Rolle ist insbesondere in Konfliktsituationen und bei Spannungen von grosser Bedeutung⁵⁹.

Der Gerichtshof prüft, ob der Journalist der Verfasser der strittigen Äusserungen oder nur die Mittelsperson bei deren Verbreitung war, um festzulegen, in welchem Ausmass der Staat seine Meinungsäusserungsfreiheit beschränken konnte.

◆ Der Beschwerdeführer ist ein Staatsbediensteter

Wenn es um Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit von Staatsbediensteten oder von Personen geht, die diesen gleichgestellt sind, räumt der Gerichtshof den Staaten einen erheblichen Beurteilungsspielraum ein. So mass er im Fall *Seurot* der beruflichen Tätigkeit des Beschwerdeführers – der Geschichtslehrer ist – grosse Bedeutung bei. Der Beschwerdeführer hatte einen die Bewohnerinnen und

58 *Sürek gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 63. Siehe auch *Halis Doğan gegen Türkei* (Nr. 3), a. a. O., Ziff. 36.

59 *Sürek gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 63. In ihrer teilweise abweichenden Meinung vertrat hingegen Richterin Palm die Auffassung, der Beschwerdeführer sei für die Veröffentlichung der Leserbriefe nicht direkt verantwortlich. Sie wies darauf hin, dass der Beschwerdeführer nicht Alleineigentümer, sondern nur Hauptaktionär der Zeitschrift ist und dass er weder der Verfasser der betreffenden Briefe noch der Chefredaktor der Zeitschrift ist, der für die Auswahl der zu veröffentlichenden Beiträge verantwortlich zeichnet.

Bewohner des Maghreb beleidigenden Text verfasst und diesen im Informationsbulletin seiner Schule veröffentlicht. Der Gerichtshof erinnerte in diesem Zusammenhang an die besonderen Pflichten und Verantwortlichkeiten, die für Lehrkräfte bestehen, weil diese für ihre Schülerinnen und Schüler im Bildungsbereich ein Symbol für Autorität sind⁶⁰. Bei dieser Gelegenheit hält der Gerichtshof fest, die demokratische Bildung, die für die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unerlässlich sei, setze den Einsatz von verantwortungsvollen Akteuren, insbesondere von Lehrkräften, voraus⁶¹.

Status der Personen, gegen die sich die betreffenden Äusserungen richten

Der Gerichtshof berücksichtigt den Status der Person, welche Opfer der Äusserung einer bestimmten Auffassung ist. Grundsätzlich geht er davon aus, dass die Grenzen der zulässigen Kritik bei einem **Politiker**, der in dieser Eigenschaft anvisiert wird, weiter zu ziehen sind als bei einer **normalen** Privatperson: Im Gegensatz zu einer **Privatperson** setzt sich ein Politiker zwangsläufig und bewusst einer genauen Kontrolle seiner Tätigkeit durch die Journalisten und die Bürgerinnen und Bürger aus. Demzufolge muss er eine grössere Toleranz gegenüber Kritik an seiner Person aufbringen⁶². Dies gilt umso mehr, wenn sich die Kritik gegen die **Regierung** richtet, da in einem demokratischen System die Handlungen und Unterlassungen der Regierung einer aufmerksamen Kontrolle nicht nur durch den Gesetzgeber und die Justizbehörden, sondern auch durch die Presse und die öffentliche Meinung unterstehen müssen. Ausserdem muss die Regierung aufgrund ihrer dominierenden Stellung bei der Verwendung von strafrechtlichen Mitteln Zurückhaltung üben. Dies gilt insbesondere in jenen Fällen,

60 *Seurot gegen Frankreich*, a. a. O.

61 *Ibid.* Siehe zu diesem Punkt die Empfehlung des Ministerkomitees Rec (2002) 12 zur demokratischen Bildung, in der darauf hingewiesen wird, dass eine solche Bildung im Rahmen eines lebenslangen Lernprozesses und auf allen Stufen des Bildungswesens (Primar- und Sekundarschulwesen, höhere Bildungseinrichtungen, Erwachsenenbildung), «eine Grundlage für die Hauptaufgabe des Europarates – eine freie, tolerante und gerechte Gesellschaft zu fördern – darstellt».

62 *Lingens gegen Österreich*, a. a. O., Ziff. 42, siehe aber auch *Lindon und andere gegen Frankreich*, a. a. O., Ziff. 57-58.

in denen ihr andere Mittel zur Verfügung stehen, um auf ungerechtfertigte Angriffe und Kritik ihrer Gegner oder der Medien zu reagieren⁶³.

Wenn es jedoch um Kritik geht, die sich gegen **Staatsbedienstete** richtet, sind die Grenzen der zulässigen Kritik weniger weit gefasst. So vertrat der Gerichtshof im Fall *Pedersen und Baadsgaard*⁶⁴ die Auffassung, ein Polizeibeamter mit einem hohen Dienstgrad müsse ein höheres Mass von Kritik hinnehmen als irgendeine Privatperson, auch wenn er nicht auf die gleiche Stufe wie ein Politiker gestellt werden könne, wenn es um öffentliche Diskussionen über seine berufliche Tätigkeit geht.

Der Gerichtshof berücksichtigt bei seiner Prüfung auch **das Verhalten** der betroffenen Person, das diese pflegte, bevor sie zum Opfer der Äusserung einer bestimmten Auffassung wurde. So befand er beispielsweise im Fall *Nilsen und Johnsen*⁶⁵, der Umstand, dass die beklagte Partei über die normale Ausübung ihrer Funktionen als Regierungsexperte hinausgegangen war, indem sie an einer öffentlichen Diskussion teilgenommen und ein Buch veröffentlicht hatte, in dem die Arbeitsmethoden der Polizei scharf kritisiert wurden, sei ein wesentliches Element.

Verbreitung und potenzielle Auswirkung der betreffenden Äusserung

Die potentielle Auswirkung des verwendeten Ausdrucksmittels ist ein wesentlicher Faktor, auf den in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Bezug genommen wird. Um den allfälligen Einfluss einer Äusserung zu beurteilen, berücksichtigt der Gerichtshof insbesondere die angewandte Ausdrucksform, den für die Verbreitung verwendeten Informationsträger und den Rahmen, in dem die Verbreitung erfolgte.

63 *Castells gegen Spanien*, Nr. 11798/85 Urteil vom 23. April 1992, Serie A Nr. 236, Ziff. 46.

64 *Pedersen und Baadsgaard gegen Dänemark*, a. a. O., Ziff. 80.

65 *Nilsen und Johnsen gegen Norwegen* [GK], Nr. 23118/93, Ziff. 52, EGMR 1999-VIII.

◆ **Printmedien**

Aufgrund der grossen Bedeutung, die der Pressefreiheit und der Funktion der verschiedenen Publikationen in einer demokratischen Gesellschaft beigemessen wird, nimmt der Gerichtshof in diesem Bereich eine sehr strenge Prüfung vor.

So hält er im Urteil *Halis Doğan* fest, dass zwar keine Publikation die Grenzen überschreiten dürfe, die insbesondere für den Schutz der zentralen Interessen des Staates wie der nationalen Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit, für den Schutz vor der Bedrohung durch den Terrorismus oder im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Ordnung oder die Verhütung von Straftaten festgelegt wurden, doch dass es die Aufgabe solcher Publikationen sei, Informationen und Auffassungen zu politischen Fragen zu verbreiten, einschliesslich von Fragen, bei denen unterschiedliche Meinungen bestehen. Zu ihrer Funktion, die entsprechenden Informationen und Ideen zu verbreiten, kommt das Recht der Öffentlichkeit hinzu, diese zu empfangen. Die Freiheit, Informationen und Ideen zu empfangen, ist für die öffentliche Meinung eines der besten Mittel, um die Ideen und Auffassungen der Entscheidungsträger zu kennen und zu beurteilen⁶⁶.

Um die potenzielle Auswirkung einer strittigen Äusserung beurteilen zu können, berücksichtigt der Gerichtshof insbesondere den für die Verbreitung der Äusserung verwendeten Informationsträger (Printmedien, audiovisuelle Medien oder Kunstwerke).

◆ **Audiovisuelle Medien**

Die Grundsätze im Zusammenhang mit der Pressefreiheit wurden zwar zunächst für die Printmedien formuliert, doch diese Grundsätze gelten zweifellos auch für die audiovisuellen Medien⁶⁷. Demzufolge gilt die grosse Bedeutung, die der Funktion der Printmedien beigemessen wird, umso mehr, wenn es um audiovisuelle Medien geht.

So wies der Gerichtshof im Urteil *Jersild* darauf hin, dass die audiovisuellen Medien in vielen Fällen unmittelbarere und stärkere Auswirkungen haben als die Printmedien. Mit Hilfe von Bildern können die audiovisuellen Medien Botschaften übermitteln, wie es für die Printmedien nicht möglich ist⁶⁸. Wenn es um audiovisuelle Medien geht,

66 *Halis Doğan gegen Türkei* (Nr. 3), a. a. O., Ziff. 32.

67 *Jersild gegen Dänemark*, a. a. O., Ziff. 31.

68 *Ibid.*

berücksichtigt der Gerichtshof das Format der Sendungen, in deren Rahmen strittige Äusserungen verbreitet wurden, um die wahrscheinlichen Auswirkungen der Inhalte einer bestimmten Sendung auf die Öffentlichkeit abschätzen zu können. Im Fall *Jersild* hielt der Gerichtshof fest, über das Thema sei im Rahmen einer seriösen dänischen Nachrichtensendung berichtet worden, die sich an ein gut informiertes Publikum gerichtet habe⁶⁹ und der eine Einführung durch den Moderator der Sendung vorangegangen sei, der dabei auf die aktuellen öffentlichen Diskussionen und Pressekommentare zum Rassismus in Dänemark Bezug genommen habe. Daraus zog der Gerichtshof den Schluss, dass sich sowohl die Einführung des Fernsehmoderators als auch das Verhalten des Beschwerdeführers während der Gespräche klar vom Verhalten der befragten Personen unterschieden⁷⁰. Diese Vorsichtsmassnahmen wurden indes von einer Minderheit der Richter als nicht ausreichend beurteilt. Diese vermissten eine klare Missbilligung⁷¹ der rassistischen Äusserungen, welche die befragten Personen gemacht hatten.

Andererseits wies der Gerichtshof im Urteil *Gündüz* auf den Umstand hin, dass der Beschwerdeführer aktiv an einer lebhaften öffentlichen Diskussion teilgenommen hatte: Den Äusserungen des Beschwerdeführers konnten im Verlauf der betreffenden Sendung die Wortmeldungen der anderen Diskussionsteilnehmer gegenübergestellt werden, und seine Auffassungen waren im Rahmen einer pluralistischen Debatte zum Ausdruck gebracht worden. Zur Rechtfertigung gewisser Äusserungen des Beschwerdeführers, die als beleidigend betrachtet werden können, hielt der Gerichtshof fest, dass es sich dabei um mündliche Äusserungen im Rahmen einer direkt übertragenen Fernsehsendung gehandelt habe, womit der Beschwerdeführer nicht die Möglichkeit gehabt habe, diese vor der Veröffentlichung anders zu formulieren, zu verbessern oder zurückzuziehen⁷².

69 *Ibid.*, Ziff. 34.

70 *Ibid.*

71 Gemeinsame abweichende Meinung der Richter Ryssdal, Bernhardt, Spielmann und Loizou, Ziff. 3.

72 *Gündüz gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 49.

◆ Formen des künstlerischen Ausdrucks

Gemäss dem Gerichtshof ist die potenzielle Auswirkung bei den verschiedenen Formen des künstlerischen Ausdrucks, wie beispielsweise bei **Gedichten**, viel geringer als bei den Massenmedien, da nur eine begrenzte Zahl von Personen Zugang zu Gedichten hat. Im Urteil *Karataş*, bei dem es um Gedichte geht, hielt der Gerichtshof fest, bei diesen Texten handle es sich um eine Form des künstlerischen Ausdrucks, der sich an eine Minderheit von Leserinnen und Leser richte, welche die dafür nötige Sensibilität aufwiesen⁷³. Dies entspreche einer erheblichen Einschränkung ihrer potentiellen Auswirkung auf die 'nationale Sicherheit', die 'öffentliche Ordnung' oder die 'territoriale Unversehrtheit'⁷⁴. Bei diesem Fall kam der Gerichtshof zum Schluss, dass der betreffende Beschwerdeführer nicht die Absicht gehabt hatte, zu einem Aufstand oder zu Gewalt aufzurufen, sondern lediglich seine tiefe Verzweiflung über die politische Situation zum Ausdruck zu bringen.

Ausserdem betonte der Gerichtshof, die **Satire** entspreche einer Form des künstlerischen Ausdrucks und des Kommentars zur gesellschaftlichen Realität, die durch Übertreibung und Verzerrung der Wirklichkeit bewusst einen provokativen Charakter aufweise. Vor diesem Hintergrund muss jegliche Beeinträchtigung des Rechts eines Künstlers, auf eine solche Ausdrucksform zurückzugreifen, sehr sorgfältig geprüft werden⁷⁵.

◆ Ort der Verbreitung

Ebenfalls von Bedeutung ist die besondere Situation der Region und des Ortes, in denen die Äusserungen gemacht oder verbreitet wurden. Der Gerichtshof hat sich mehrmals auf die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus bezogen, um dem Staat, der sich mit dieser Aufgabe zu befassen hatte – im vorliegenden Fall der Türkei –, einen grösseren Beurteilungsspielraum einzuräumen. Im Übrigen hatte im Fall *Seurot* die erwiesene Gefahr, dass der strittige Text unter Umständen in einer

73 *Karataş gegen Türkei* [GK], Nr. 23168/94, Ziff. 49, EGMR 1999-IV.

74 *Ibid.*, Ziff. 52.

75 *Vereinigung Bildender Künstler gegen Österreich*, Nr. 68354/01, Ziff. 33, 25. Januar 2007.

Schule verbreitet wurde, eine strengere Prüfung durch den Gerichtshof zur Folge.

Art und Schweregrad des Eingriffs

Wenn es darum geht, die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in Bezug auf das angestrebte Ziel zu beurteilen, gehören nach Auffassung des Gerichtshofs auch die Art und der Schweregrad der verhängten Strafen zu den Elementen, die es zu berücksichtigen gilt. Doch dieser Parameter ist nicht in allen Fällen ein massgebender Faktor, sondern teilweise vielmehr ein Element von untergeordneter Bedeutung, da es vom Gerichtshof gelegentlich überhaupt nicht geprüft oder nur kurz erwähnt wird, wenn er unter Berücksichtigung der übrigen Elemente des Falls auf eine Verletzung erkennt. So hielt der Gerichtshof beispielsweise im Urteil *Gündüz* fest, dass die Feststellung, zu der er gelangt sei, d. h. dass die Beeinträchtigung des Rechts auf freie Meinungsäusserung des Beschwerdeführers unter Berücksichtigung von Artikel 10 nicht auf ausreichenden Gründen beruhe, ihn davon entbinde, seine Prüfung weiterzuführen und zu ermitteln, ob die dem Beschwerdeführer auferlegte Strafe von zwei Jahren Gefängnis, die selbst angesichts der im türkischen Recht vorgesehenen Möglichkeit einer Aussetzung der Strafe auf Bewährung äusserst schwer sei, angesichts des verfolgten Ziels verhältnismässig gewesen sei⁷⁶. Im Urteil *Jersild* mass der Gerichtshof dem geringen Betrag der Busse, die gegen den Beschwerdeführer verhängt worden war, keine Bedeutung bei: Nach Auffassung des Gerichtshofs bestand der wesentliche Punkt darin, dass der Journalist verurteilt worden war⁷⁷.

Es gibt aber auch Fälle, bei denen dieser Faktor im Rahmen der Schlussfolgerung, zu welcher der Gerichtshof gelangt, ein wesentliches Element ist. So gelangt der Gerichtshof unter Umständen zum Schluss, dass die Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäusserung zwar grundsätzlich notwendig war, aber dass die verhängte Sanktion unverhältnismässig war und demzufolge einer Verletzung von Artikel 10 EMRK entsprach. In diesem Zusammenhang sind mehrere Elemente in Betracht zu ziehen.

Die Art und der Schweregrad der verhängten Strafen gehören zu den Elementen, die der Gerichtshof berücksichtigen kann, um zu beurteilen, ob ein Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäusserung in Bezug auf das verfolgte Ziel verhältnismässig war.

76 *Gündüz gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 54.

77 *Jersild gegen Dänemark*, a. a. O., Ziff. 35.

◆ Art der Sanktionen

Grundsätzlich berücksichtigt der Gerichtshof das Ausmass und die Art der Massnahmen, die für einen Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäusserung ergriffen wurden. Im Urteil *Incal* befand der Gerichtshof die Verurteilung des Beschwerdeführers zu verschiedenen Strafen, darunter das Verbot der Übernahme einer amtlichen Funktion und der Ausübung von verschiedenen politischen, verbandsbezogenen und gewerkschaftlichen Aktivitäten – wobei es sich beim Beschwerdeführer um das Mitglied des Büros einer Oppositionspartei handelte –, als unverhältnismässig in Bezug auf das verfolgte Ziel und demzufolge als in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig. Hingegen wurde die Auflösung des Anstellungsvertrags einer Lehrkraft in einem privaten Gymnasium vom Gerichtshof angesichts der übrigen Umstände des Falls trotz des hohen Schweregrads der Sanktion nicht als unverhältnismässig beurteilt⁷⁸.

Wenn es um eine **Gefängnisstrafe** geht, nimmt der Gerichtshof eine besonders strenge Prüfung vor. Im Urteil *Erbakan* wies der Gerichtshof darauf hin, dass der Beschwerdeführer zusätzlich zu seiner Verurteilung zu einer Busse mit einem Jahr Gefängnis bestraft wurde, wobei diese Sanktion mit dem Verbot der Ausübung mehrerer bürgerlicher und politischer Rechte verbunden war. Nach Auffassung des Gerichtshofs handelte es sich dabei zweifellos um sehr schwere Strafen für einen bekannten Politiker⁷⁹. Der Gerichtshof fügte hinzu, es sei insbesondere darauf hinzuweisen, dass eine solche Sanktion angesichts ihres Ausmasses zwangsläufig eine abschreckende Wirkung habe. Die Tatsache, dass der Beschwerdeführer seine Strafe nicht verbüssen musste, ändere nichts an dieser Schlussfolgerung⁸⁰. Ebenso zeigte sich der Gerichtshof im Urteil *Karataş* erstaunt über die Schwere der Strafe, die gegen den Beschwerdeführer verhängt worden war – insbesondere über die mehr als 13 Monate Gefängnis –, sowie über die Hartnäckigkeit der Strafverfolgung, die gegen den Beschwerdeführer durchgeführt worden war⁸¹, zumal die gegen den Beschwerdeführer verhängte Busse nach dem

78 *Seurot gegen Frankreich*, a. a. O.

79 *Erbakan gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 69.

80 *Ibid.*

81 *Karataş gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 53.

Inkrafttreten eines neuen Gesetzes mehr als verdoppelt worden war.

Die Verurteilung zur Bezahlung einer **Busse**, auch wenn sich diese auf eine symbolische Summe oder auf Schadenersatz beschränkt, wird vom Gerichtshof unter Umständen als übertrieben harte Sanktion beurteilt, wenn eine solche Verurteilung in Bezug auf die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung eine abschreckende Wirkung hat.

Eine **vorgängige Einschränkung** verlangt grundsätzlich nach einer sehr genauen Prüfung durch den Gerichtshof⁸². Dieser beurteilt eine solche Einschränkung als besondere Gefahr, da sie *ex ante* die Weitergabe von Informationen und Ideen behindert. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist dies insbesondere bei den Printmedien der Fall: Informationen sind ein verderbliches Gut. Wenn deren Veröffentlichung auch nur für einen kurzen Zeitraum verzögert wird, ist die Gefahr gross, dass sie ihren Wert verlieren und nicht mehr von Interesse sind⁸³.

◆ Bestehen von alternativen Mitteln

Für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer Sanktion kann der Gerichtshof auch das Bestehen von Mitteln berücksichtigen, die eine Alternative zur betreffenden Sanktion darstellen und mit einer geringeren Beeinträchtigung des Rechts auf freie Meinungsäußerung verbunden wären. Im Urteil *Lehideux und Isorni* betonte der Gerichtshof, eine strafrechtliche Verurteilung wegen der Rechtfertigung von Verbrechen und Vergehen, die im Rahmen einer Kollaboration begangen wurden, entspreche einer harten Sanktion, und verwies in diesem Zusammenhang auf das Bestehen anderer Interventions- und Reaktionsmittel, die insbesondere mit zivilrechtlichen Rechtsmitteln eingesetzt werden können⁸⁴. Schliesslich kam der Gerichtshof zum Schluss, dass die strafrechtliche Verurteilung der Beschwerdeführer

82 *Observer und Guardian gegen Vereinigtes Königreich*, a. a. O., Ziff. 60.

83 *Ibid.*

84 *Lehideux und Isorni gegen Frankreich*, a. a. O., Ziff. 57. In ihrer gemeinsamen abweichenden Meinung hielten die Richter Foighel, Loizou und Sir John Freeland zur Frage der Verhältnismässigkeit fest, dass sich die Sanktion darauf beschränkt hatte, den Verbänden, die als Zivilparteien aufgetreten waren, einen symbolischen

angesichts der verfolgten Ziele unverhältnismässig war. Mit einer ähnlichen Argumentation befand der Gerichtshof im Urteil *Incal*, die Behörden hätten vor dem Verhängen einer strafrechtlichen Sanktion eine Änderung des strittigen Flugblatts verlangen können, zumal bei der Präfektur vor der Verteilung des Flugblatts ein Bewilligungsgesuch eingereicht worden war. Im Weiteren betonte der Gerichtshof die Radikalität des strittigen Eingriffs und hielt fest, dessen präventiver Aspekt schaffe für sich allein genommen Probleme im Zusammenhang mit Artikel 10⁸⁵.

◆ **Notwendigkeit einer kohärenten Haltung der Staaten**

Was die verhängten Einschränkungen betrifft, verlangt der Gerichtshof von den Staaten eine gewisse Kohärenz. Die nationalen Behörden können nicht Äusserungen oder Aktivitäten sanktionieren, die sie zuvor bewilligt oder zumindest toleriert haben. Im Fall *Erbakan* vertrat der Gerichtshof demzufolge die Auffassung, dass nicht vier Jahre und fünf Monate nach der Verbreitung der mit einer Strafe bedrohten Äusserungen eine Strafverfolgung eingeleitet werden könne: Dies sei unter Berücksichtigung der verfolgten legitimen Ziele kein wirklich verhältnismässiges Mittel. Hinsichtlich der Einleitung von Strafverfolgungen scheint der Gerichtshof somit von den Vertragsstaaten die Erfüllung einer gewissen Sorgfaltspflicht zu erwarten. Die Überlegungen des Gerichtshofs im Urteil *Lehideux und Isorni* scheinen von der gleichen Auffassung auszugehen. In diesem Urteil verweist der Gerichtshof auf die Tatsache, dass die strittige Publikation unmittelbar mit dem Zweck der Vereinigungen zusammenhing, die von den Beschwerdeführern geleitet wurden. Diese Vereinigungen waren im Übrigen rechtmässig gegründet worden und waren im Zusammenhang mit dem betreffenden Zweck nie Gegenstand einer Strafverfolgung gewesen⁸⁶.

Franken zu bezahlen, und in *Le Monde* Auszüge aus dem Urteil zu veröffentlichen, mit dem sie verurteilt worden waren (Ziff. 7).

85 *Incal gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 56.

86 *Lehideux und Isorni gegen Frankreich*, a. a. O., Ziff. 56.

Anwendungsfall Nr. 2

Sachverhalt

Der Staat Amarland ist Mitglied des Europarats und seit 1990 Vertragsstaat der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

John Lagart ist Staatsangehöriger von Amarland und war zum Zeitpunkt des Sachverhalts Chefredaktor der Zeitung Die Stimme von Amarland. Dabei handelt es sich um eine lokale Tageszeitung, die im Norden des Landes mit einer Auflage von ungefähr 10'000 Exemplaren erscheint. In der Nummer 275 dieser Zeitung, die am 16. Juni 2006 erschien, wurden auf der Seite 10 zwei Karikaturen veröffentlicht, die sich auf die Minderheit der Amye bezogen, welche im Norden des Landes beheimatet ist. Mit diesen Karikaturen wurde die Assimilationspolitik kritisiert, die von der Regierung in dieser Region verfolgt wird. Sie zeigten, dass einige der Massnahmen, welche die Regierung vor kurzem ergriffen hatte, darauf ausgerichtet waren, den Angehörigen dieser Minderheit «einen Maulkorb zu verpassen». Denn die Regierung war der Auffassung, dass diese Minderheit zu hohe Forderungen stellte. Die Minderheit der Amye ist für ihr Streben nach Autonomie bekannt. Einige Gruppierungen, die sich die Unabhängigkeit zum Ziel gesetzt haben, hatten bereits Gewalt angewandt oder dazu aufgerufen, um ihren Ideen zum Durchbruch zu verhelfen.

Mit einer Verfügung vom 28. Juni 2006 beschuldigte der Staatsanwalt am erstinstanzlichen Gericht den Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der beiden Karikaturen gestützt auf das Strafgesetzbuch von Amarland der Anstiftung der Bevölkerung zu Hass auf der Grundlage einer Unterscheidung nach der Rassenzugehörigkeit. Da John Lagart die Identität des Urhebers der beiden Karikaturen nicht bekanntgegeben hatte, wendete der Staatsanwalt eine Bestimmung des innerstaatlichen Rechts an, gemäss der die Verantwortung für Artikel und Karikaturen, bei denen die Identität des Urhebers nicht bekannt ist und vom Chefredaktor nicht bekanntgegeben wird, beim Chefredaktor liegt, wie wenn dieser selbst der Urheber wäre.

Mit seinem Urteil vom 6. Dezember 2006 verurteilte das erstinstanzliche Gericht John Lagart zu einer zweijährigen Gefängnisstrafe und zu einer Busse von 1800 Euro. Ausserdem verfügte dieses Gericht, dass die Zeitung während einer Woche nicht erscheinen durfte. Gegen diese Verurteilung legte John Lagart

Beschwerde beim Kassationsgericht ein. In der Begründung seiner Beschwerde wies er auf Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention hin. In seinem Urteil vom 21. September 2007 wies das Kassationsgericht die Beschwerde ab und bestätigte das erstinstanzliche Urteil.

Demzufolge gelangte John Lagart am 18. Oktober 2007 gemäss Artikel 34 EMRK mit einer Beschwerde gegen Amarland an den Europäischen Gerichtshof.

Denkbare Lösung

Ausgehend von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und den allgemeinen Grundsätzen im Zusammenhang mit dem Recht auf freie Meinungsäusserung entspricht die strittige Verurteilung ohne jeden Zweifel einem Eingriff in das Recht des Beschwerdeführers auf freie Meinungsäusserung, das durch Artikel 10 Abs. 1 geschützt wird. Dieser Eingriff war gesetzlich vorgesehen und verfolgte ein legitimes Ziel, nämlich den Schutz der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung (Schutz der territorialen Unversehrtheit) im Sinn von Artikel 10 Abs. 2. Doch war dieser Eingriff «in einer demokratischen Gesellschaft notwendig»?

Zu berücksichtigende Faktoren

Besonders zu berücksichtigen sind der Inhalt der Karikaturen und der Kontext, in dem diese veröffentlicht wurden. In diesem Zusammenhang muss den folgenden Punkten Rechnung getragen werden:

- dem Inhalt: Dabei handelt es sich zweifellos um eine heftige Kritik, doch entspricht diese einer «Hassrede»? Sind die betreffenden Karikaturen eine Aufstachelung zu Gewalt gegenüber einzelnen Personen, Personengruppen oder einem Teil der Bevölkerung? Dies kann bezweifelt werden. Eine Karikatur hat im Allgemeinen sicherlich eine stärkere Wirkung als ein Text, insbesondere in der betreffenden Region. Doch mit Karikaturen wird ein Sachverhalt absichtlich etwas übertrieben dargestellt.
- den Umständen rund um den Fall, insbesondere der «separatistischen» Drohung

- dem Beschwerdeführer: Dabei handelt es sich nicht um den eigentlichen Urheber der Karikaturen, sondern um den Chefredaktor
- der Verbreitung der Zeitung
- der Verurteilung (Art und Schweregrad der verhängten Strafen): Gefängnisstrafe, Busse und Verbot des Erscheinens der Zeitung während einer Woche. Dies scheint im vorliegenden Fall eine recht harte Strafe zu sein.

Fazit

Aus all diesen Elementen geht hervor, dass die Verurteilung in Bezug auf das verfolgte Ziel unverhältnismässig und in einer demokratischen Gesellschaft als nicht notwendig erscheint. Eine solche Verurteilung würde daher einer Verletzung von Artikel 10 EMRK entsprechen.

Vgl.: *Ergin gegen Türkei* (Nr. 3), Nr. 50691/99, 16. Juni 2005.

(c) Sonderfall der Angriffe gegen religiöse Überzeugungen

Die obigen Faktoren gelten in Fällen, die mit der Meinungsäusserung im religiösen Bereich zusammenhängen, nur bedingt oder gar nicht.

Der Gerichtshof hat mehrfach festgehalten, wer von seiner Freiheit, seine Religion zu bekennen, Gebrauch mache, dürfe vernünftigerweise nicht erwarten, von jeglicher Kritik ausgenommen zu sein, unabhängig davon, ob er einer Mehrheit oder einer religiösen Minderheit angehöre. Er müsse dulden und in Kauf nehmen, dass andere seine religiösen Überzeugungen zurückwiesen oder gar Lehren verbreiteten, die seinem Glaubensverständnis widersprächen⁸⁷. Im Fall von Angriffen, die als verletzend beurteilt werden und Fragen betreffen, die von den Gläubigen als heilig betrachtet werden, gesteht der Gerichtshof den Staaten jedoch die Möglichkeit zu, Massnahmen zur Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäusserung zu treffen. Diesbezüglich vertritt er die Auffassung, dass die religiösen Gefühle anderer ohne jeden Zweifel «Rechte anderer» im Sinn von Artikel 10 Abs. 2 der Konvention darstellen.

Der Europäische Gerichtshof hat sich in grundsätzlicher Weise auf den Standpunkt gestellt, den Vertragsstaaten sei bei Angriffen gegen religiöse Überzeugungen ein grosser Beurteilungsspielraum einzuräumen:

In den europäischen Ländern bestehe im Zusammenhang mit Angriffen gegen religiöse Überzeugungen keine einheitliche Auffassung in Bezug auf die Anforderungen an den Schutz der Rechte anderer. Dies vergrössere den Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten, wenn sie die Freiheit auf Meinungsäusserung in Bereichen regelten, die höchstpersönliche Überzeugungen im Bereich der Moral oder der Religion verletzen könnten⁸⁸.

87 *Otto Preminger Institut gegen Österreich*, Nr. 13470/87 Urteil vom 20. September 1994, Serie A Nr. 295-A, Ziff. 47.

88 Diese Formulierung findet sich in mehreren Urteilen, mit einer Variante im Urteil *Murphy gegen Irland*. Darin ist festgehalten, offensichtlich bestehe im Zusammenhang mit der Regelung von religiöser Werbung keine einheitliche Auffassung in Bezug auf die Anforderungen an den 'Schutz der Rechte anderer' (*Murphy gegen Irland*, Nr. 44179/98, Ziff. 81, EGMR 2003-IX).

Der Gerichtshof übernimmt hier die Überlegung, die er bereits im Bereich der Moral vertreten hat, wo ihn das Fehlen eines «gemeinsamen Nenners» dazu geführt hatte, den Staaten einen erheblichen Beurteilungsspielraum zuzugestehen. Im vorliegenden Fall begründet der Gerichtshof das Bestehen eines bedeutenden Beurteilungsspielraums mit der Unmöglichkeit, zu einer abschliessenden Definition dessen zu gelangen, was eine zulässige Beeinträchtigung des Rechts auf freie Meinungsäusserung darstellt, wenn dieses gegen die religiösen Gefühle anderer ausgeübt wird. Der Gerichtshof betont hier die grosse Vielfalt der mit der Religion zusammenhängenden Auffassungen⁸⁹, die selbst innerhalb eines Landes unterschiedlich sein können⁹⁰.

Der Faktor Vielfalt erklärt, weshalb der Gerichtshof den anderen Elementen des Falls nur geringes Gewicht beimisst und die Beurteilung der allgemeinen Situation ganz dem beklagten Staat überlässt. Denn er vertritt die Auffassung, grundsätzlich seien die innerstaatlichen Behörden besser in der Lage als der internationale Richter, sich zum genauen Inhalt dieser Anforderungen zu äussern⁹¹. Aufgrund dieses grossen Beurteilungsspielraums legt der Gerichtshof den Schwerpunkt auf den spezifischen Kontext der Fälle, die ihm unterbreitet werden.

In den meisten Fällen, die dem Gerichtshof im Zusammenhang mit Angriffen auf religiöse Überzeugungen vorgelegt wurden, hat er deshalb aufgrund des sehr grossen Beurteilungsspielraums, der den Staaten in diesem Bereich eingeräumt wird, auf Nichtverletzung von Artikel 10 erkannt und den Eingriff als für den Schutz der Rechte anderer notwendig beurteilt. So hielt er fest, dass:

- ◆ die Achtung der religiösen Gefühle der Gläubigen, die in Artikel 9 der Konvention gewährleistet wird, durch provokante Darstellungen von Gegenständen religiöser Verehrung verletzt werden könne, und fügte

Der Europäische Gerichtshof räumt ein, dass ein Staat Massnahmen zur Einschränkung der Freiheit der Meinungsäusserung treffen kann, wenn Äusserungen zu religiösen Überzeugungen unnötig verletzend oder beleidigend gegenüber den Gläubigen sind, deren Recht beeinträchtigen, ihre Religion zu bekunden oder zu Hass oder Gewalt gegenüber den Gläubigen aufstacheln.

89 Im Urteil *Wingrove gegen Vereinigtes Königreich* hält der Gerichtshof diesbezüglich fest, was geeignet sei, Personen einer bestimmten religiösen Überzeugung zu verletzen, sei je nach Zeit und Ort sehr unterschiedlich, insbesondere in der heutigen Zeit, die durch eine immer grössere Zahl von Glaubensrichtungen und Bekenntnissen gekennzeichnet sei (a. a. O., Ziff. 58).

90 *Otto Preminger Institut gegen Österreich*, a. a. O., Ziff. 50.

91 *Wingrove gegen Vereinigtes Königreich*, a. a. O., Ziff. 58.

hinzu, derartige Darstellungen könnten als böswillige Verletzung der Haltung der Toleranz gelten, die eine demokratische Gesellschaft ebenfalls kennzeichnen müsse⁹²;

- ◆ die hohe Schwelle, die im englischen Recht in der Definition des Straftatbestands der Gotteslästerung in Bezug auf die Entweihung festgelegt sei, eine Garantie⁹³ darstelle, da eine Verurteilung wegen Gotteslästerung nur möglich sei, wenn die Beleidigung der religiösen Gefühle ein beachtliches Ausmass annehme;
- ◆ sich die Gläubigen durch die Kritik der religiösen Lehren zu Recht angegriffen fühlen könnten, wenn es nicht nur um verletzende oder schockierende Äusserungen oder eine «provokante» Meinung, sondern auch um einen beleidigenden Angriff gegen die Person des Propheten des Islam gehe⁹⁴.

Umgekehrt ist der Beurteilungsspielraum der Staaten in bestimmten Fällen enger, was zur Feststellung einer Verletzung von Artikel 10 EMRK führt:

- ◆ Im Urteil *Giniewski* wird der Schwerpunkt auf der Bedeutung der Pressefreiheit und der Diskussion von Fragen von allgemeinem Interesse gelegt. Der Gerichtshof lässt sich somit nicht zu den Angriffen auf religiöse Überzeugungen aus⁹⁵, obwohl der strittige Artikel einige Grundsätze des katholischen Glaubens in Frage stellt, sondern vertritt die Auffassung, der fragliche Artikel bilde Teil von Überlegungen, die der Beschwerdeführer als Journalist und Historiker zu einer Frage zum Ausdruck bringen wollte, die in einer demokratischen Gesellschaft unbestreitbar von allgemeinem Interesse sei, d. h. die verschiedenen möglichen Gründe für die Judenvernichtung in Europa. Zudem betont der Gerichtshof, der vom Beschwerdeführer verfasste Artikel sei weder unnötig verletzend

92 *Otto Preminger Institut gegen Österreich*, a. a. O., Ziff. 47.

93 *Wingrove gegen Vereinigtes Königreich*, a. a. O., Ziff. 60.

94 *I.A. gegen Türkei*, Nr. 42571/98, Ziff. 29, EGMR 2005-VIII.

95 *Giniewski gegen Frankreich*, Nr. 64016/00, Ziff. 51, 31. Januar 2006, in dem festgehalten wird, die Analyse des strittigen Artikels zeige, dass es sich nicht um einen Text handle, der Angriffe gegen religiöse Überzeugungen als solche enthalte.

noch beleidigend und stachle weder zu Verletzung der Achtung noch zu Hass auf⁹⁶.

- ◆ Im Urteil *Aydın Tatlav* scheint die mangelnde Kohärenz in der Haltung des Staates, der bei der fünften Auflage eines Werks eine Strafverfolgung einleitete, während er die ersten vier zugelassen hatte, für die Überzeugung der Gerichtshofs ausschlaggebend zu sein. Zudem stellt der Gerichtshof in den strittigen Äusserungen weder einen beleidigenden Ton fest, der direkt auf die Person der Gläubigen ausgerichtet ist, noch einen beleidigenden Angriff auf heilige Symbole, insbesondere der Muslime, selbst wenn diese beim Lesen des Buchs zweifellos an den etwas ätzenden Kommentaren zu ihrem Glauben Anstoss nehmen können⁹⁷.
- ◆ Im Urteil *Klein* entschied der Gerichtshof, die Slowakei habe Artikel 10 verletzt, als sie einen Journalisten verurteilte, der in einem Artikel einen Erzbischof kritisierte, weil sich dieser am Fernsehen dafür ausgesprochen hatte, den Vertrieb des Films *Larry Flint* sowie das Werbeplakat für diesen Film zu verbieten. Der Gerichtshof vertritt die Auffassung, der fragliche Artikel habe weder das Recht der Gläubigen beeinträchtigt, ihre Religion zu bekennen und auszuüben, noch ihren Glauben herabgewürdigt: Die verwendeten Kraftausdrücke beträfen nur den Erzbischof, und der Beschwerdeführer habe in seinem Artikel nicht einen Teil der Bevölkerung wegen ihres katholischen Glaubens in Misskredit gebracht und herabgesetzt, selbst wenn er die Gläubigen durch seine Kritik möglicherweise verletzt habe⁹⁸.
- ◆ Schliesslich befand der Gerichtshof im Urteil *Nur Radyo Ve Televizyon*, bestimmte Äusserungen, wie schockierend und verletzend sie möglicherweise auch seien, könnten zulässig sein, soweit sie in keiner Weise zu Gewalt aufstachelten und nicht geeignet seien, zu Hass gegen die Personen anzustiften, die nicht der fraglichen religiösen Gemeinschaft angehörten⁹⁹. Dies gelte ungeachtet der Tatsache, dass die fraglichen Äusserungen, die einem Erdbeben eine religiöse Be-

96 *Giniewski gegen Frankreich*, *ibid.*, Ziff. 52.

97 *Aydın Tatlav gegen Türkei*, a. a. O., Ziff. 28.

98 *Klein gegen Slowakei*, Nr. 72208/01, Ziff. 52, 31. Oktober 2006.

99 *Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A.Ş. gegen Türkei*, Nr. 6598/03, Ziff. 30, 27. November 2007.

deutung zugeschrieben hätten, einen missionarischen Charakter aufwiesen, der Aberglauben, Intoleranz und Obskurantismus schüren könne¹⁰⁰.

Somit lässt der Gerichtshof selbst im Bereich der religiösen Überzeugungen «**schockierende**» und «**verletzende**» Äußerungen zu, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass:

- **diese Äußerungen nicht unnötig verletzend sind;**
- **der beleidigende Ton nicht direkt auf die Person der Gläubigen ausgerichtet ist;**
- **diese Ausdrücke weder für die Gläubigen noch für heilige Symbole beleidigend sind;**
- **sie weder das Recht der Gläubigen beeinträchtigen, ihre Religion zu bekennen und auszuüben, noch ihren Glauben herabwürdigen;**
- **sie vor allem weder zu einer Verletzung der Achtung noch zu Hass oder Gewalt aufstacheln.**

100 *Ibid.*

Anwendungsfall Nr. 3

Sachverhalt

Der Staat Mikronien ist Mitglied des Europarats und seit 1998 Vertragspartei der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Die *Mikronien Art Gallery* ist eine unabhängige Kunstgalerie, eine der bekanntesten Mikroniens. Sie befindet sich in einem Arbeiterviertel der Hauptstadt, dessen Bevölkerung sehr religiös ist, und widmet sich ausschliesslich Ausstellungen mit zeitgenössischer Kunst. Die Galerie wird vom Verein *Mikron'Art* geführt.

Im Rahmen der Feiern zu seinem zehnjährigen Bestehen organisierte dieser Verein vom 2. Mai bis 21. Juni 2000 eine Retrospektive zu den bekanntesten Malern Mikroniens. Unter den ausgestellten Werken befanden sich auch Bilder, die der Maler Leonard D. leihweise zur Verfügung gestellt hatte.

Mehrere dieser Bilder lösten in Mikronien eine heftige Kontroverse aus, da bestimmte erotische Werke des Malers, eines wichtigen Vertreters des Surrealismus, die sehr religiöse Bevölkerung des Arbeiterquartiers, in dem sich die Kunstgalerie befindet, möglicherweise schockieren würden. Denn auf diesen Gemälden waren verschiedene religiöse Figuren in eindeutigen sexuellen Posen abgebildet.

Ein Quartierverein stufte diese Bilder als «dämonisch» ein und wies darauf hin, es erscheine nicht angebracht, sie in der *Mikronien Art Gallery* auszustellen, da im Quartier sehr gläubige Bevölkerungsgruppen lebten. Der Verein organisierte mehrere Demonstrationen vor der Galerie, mit denen der Rückzug der Gemälde verlangt wurde, allerdings ohne Erfolg.

Am 15. Juni 2000 ging der Quartierverein deshalb gemäss dem Urheberrechtsgesetz von Mikronien gerichtlich gegen den Verein *Mikron'Art* vor und verlangte, dass dem Verein die Ausstellung der fraglichen Bilder per Gerichtsbeschluss untersagt werde. Während das erstinstanzliche Gericht diese Klage abwies, stellte sich das Berufungsgericht auf den Standpunkt, die Bilder seien verletzend, und erliess eine Verfügung, die dem Verein verbot, drei dieser Bilder an den vorgesehenen Daten in der Ausstellung dieser Galerie zu zeigen. Der Verein *Mikron'Art* focht diese Entscheidung vergeblich an: Seine Kassationsbeschwerde wurde am 1. Februar 2006 abgewiesen.

In der Folge reichte der Verein *Mikron'Art* am 11. Februar 2006 gestützt auf Artikel 34 EMRK beim Europäischen Gerichtshof Beschwerde gegen Mikronien ein.

Denkbare Lösung

Dieser Fall betrifft unbestreitbar das Recht auf Freiheit des künstlerischen Ausdrucks, das durch Artikel 10 EMRK abgedeckt wird. Das dem beschwerdeführenden Verein auferlegte Verbot, die strittigen Bilder auszustellen, ist zweifellos als Beeinträchtigung des Rechts auf freie Meinungsäusserung zu werten. Zudem war diese Beeinträchtigung «gesetzlich vorgesehen» und verfolgte das legitime Ziel des Schutzes der Rechte anderer, genauer des Schutzes der religiösen Gefühle anderer.

Was die Notwendigkeit des Eingriffs anbelangt, sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen:

- die Art und der Schweregrad des Eingriffs: Die Verfügung der mikronischen Gerichte ist zeitlich und örtlich begrenzt. Sie untersagt dem beschwerdeführenden Verein nur, drei strittige Bilder an einem bestimmten Ort auszustellen, ohne eine Vorabentscheidung zu einer potenziellen künftigen Ausstellung zu treffen;
- zudem wird der Gerichtshof dem beklagten Staat wahrscheinlich einen grossen Beurteilungsspielraum gewähren, da dieser Fall in den Bereich der religiösen Überzeugungen fällt: Die Bilder können stark verletzend Angriffe in Bezug auf Fragen darstellen, die von den Gläubigen als heilig betrachtet werden;
- auch dem Kontext des Falls kann besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden: Die überwiegende Mehrheit der Quartierbewohner gehört der Religion an, die auf den strittigen Bildern dargestellt wird.

Fazit

Falls sich der Gerichtshof entscheiden würde, sich zum Schutz der religiösen Gefühle anderer auszulassen, würde er angesichts des beschränkten Ausmasses des Eingriffs wahrscheinlich darauf erkennen, dass die strittige Verfügung in Anbetracht des angestrebten Ziels verhältnismässig und somit in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war. Somit läge keine Verletzung von Artikel 10 EMRK vor.

Vgl.: *Müller und andere gegen Schweiz*, Urteil vom 24. Mai 1988, Serie A Nr. 133. *Vereinigung Bildender Künstler gegen Österreich*, Nr. 68354/01, EGMR 2007.

Wingrove gegen Vereinigtes Königreich, 25. November 1996, Sammlung der Urteile und Entscheidungen 1996-V.

Auch weitere internationale oder regionale Organe, vor allem der Menschenrechtsausschuss, der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und die ECRI, mussten sich mit den Grenzen des Rechts auf freie Meinungsäusserung im Bereich der «Hassrede» befassen und haben bestimmte kennzeichnende Faktoren dieser Art von Äusserungen genauer ausgeführt.

Zweck der Äusserung

- ◆ In seiner Entscheidung *Faurisson gegen Frankreich* gelangte der Menschenrechtsausschuss zum Schluss, die Einschränkung der Freiheit der Meinungsäusserung des Autors, der gestützt auf das «Gayssot-Gesetz» wegen negationistischen Äusserungen verurteilt worden war, sei gemäss Artikel 19 Absatz 3 a) des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte zulässig. Der Ausschuss begründete dies damit, die in ihren Gesamtzusammenhang gestellten Äusserungen des Autors seien geeignet, **antisemitische Gefühle zu wecken oder zu schüren**, und die Einschränkung sei folglich darauf ausgerichtet gewesen, das Recht der jüdischen Gemeinschaft zu wahren, nicht befürchten zu müssen, in einer Atmosphäre des Antisemitismus zu leben¹⁰¹.
- ◆ In der Sache *Malcolm Ross gegen Kanada* nahm der Menschenrechtsausschuss diese Argumentation erneut auf: Er erinnerte zunächst daran, die Rechte oder der Ruf anderer, zu deren Schutz Einschränkungen nach Artikel 19 zulässig sein könnten, könnten sich auf andere Personen oder die Gemeinschaft als Ganzes beziehen. Danach bekräftigte der Ausschuss, hinsichtlich von Äusserungen, die geeignet seien, ein anti-

Der Menschenrechtsausschuss erachtet Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit als zulässig oder gar notwendig, wenn Äusserungen zu rassistischem oder religiösem Hass aufstacheln.

¹⁰¹ Menschenrechtsausschuss, *Faurisson gegen Frankreich*, Mitteilung Nr. 550/1993, 8. November 1996, Ziff. 9.6.

semitisches Gefühl hervorzurufen oder zu verstärken, könnten Einschränkungen zugelassen werden, um das Recht der jüdischen Gemeinschaften auf Schutz vor religiösem Hass zu wahren¹⁰².

Inhalt der Äusserung

Äusserungen, die ein Eintreten für Hass darstellen, werden von den internationalen Kontrollorganen einhellig verurteilt und sind nicht durch die Freiheit der Meinungsäusserung geschützt. Daran erinnert zum Beispiel der Menschenrechtsausschuss: In seiner Entscheidung *J.R.T. und W.G. Party* gegen Kanada erklärte er eine Mitteilung für unzulässig, die sich auf die Verbreitung von antisemitischen Botschaften über das Telefon bezog, da eine Unvereinbarkeit *ratione materiae* mit den Bestimmungen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte bestehe. Dabei stützte er sich darauf ab, dass die Meinungen, die M.T. per Telefon zu verbreiten suche, eindeutig ein **Eintreten für rassistischen oder religiösen Hass** darstellten, den Kanada nach Artikel 20 Absatz 2 des Pakts verbieten müsse¹⁰³.

Auch der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung hat sich mit der Frage befasst, welche Äusserungen unter die Schutzklausel in Artikel 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung fallen. In der Sache *Jüdische Gemeinschaft von Oslo und andere gegen Norwegen* musste er eine Rede beurteilen, die anlässlich eines Aufmarschs gehalten wurde, den eine Gruppe mit der Bezeichnung «Bootboys» zum Gedenken an den Naziführer Rudolf Hess organisiert hatte. Bei dieser Gelegenheit hielt der Ausschuss fest, der Grundsatz der freien Meinungsäusserung habe in den Fällen von rassistischen und hasserfüllten Äusserungen, die von anderen internationalen Organen untersucht worden seien, nur einen geringen Schutz erhalten und der Ausschuss habe in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 15 selbst klar festgehalten, das Verbot der Verbreitung von Ideen, die auf rassistischer Überlegenheit oder Rassenhass beruhten, sei mit dem Recht auf Meinungsfreiheit und

102 Menschenrechtsausschuss, *Malcolm Ross gegen Kanada*, Mitteilung Nr. 736/1997, 18. Oktober 2000, Ziff. 11.5.

103 Menschenrechtsausschuss, *J. R. T. und W. G. Party gegen Kanada*, Mitteilung Nr. 104/1981, 6. April 1983, Ziff. 8.

freie Meinungsäußerung vereinbar¹⁰⁴. Im vorliegenden Fall vertrat der Ausschuss die Auffassung, die fraglichen Äußerungen enthielten Ideen, die auf rassistischer Überlegenheit oder Rassenhass beruhten und der Verweis auf Hitler und dessen Überzeugungen sowie der Aufruf, dessen Spuren zu folgen, seien als **Eintreten für Gewalt oder zumindest für Rassendiskriminierung** zu betrachten¹⁰⁵. Der Ausschuss gelangte zum Schluss, da diese Äußerungen aussergewöhnlich/offensichtlich aggressiv seien, fielen sie nicht unter die Schutzklausel. Mit dem Freispruch ihres Urhebers durch den obersten Gerichtshof Norwegens sei deshalb Artikel 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verletzt worden.

Die ECRI hat allgemein festgehalten, dass das Gesetz folgende absichtlich begangenen Handlungen unter Strafe stellen sollte¹⁰⁶:

- ◆ öffentliche Aufstachelung zu Gewalt, Hass und Diskriminierung, öffentliche Beleidigung und Verleumdung oder Drohungen gegen eine Person oder Personengruppierung aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationalen oder ethnischen Herkunft;
- ◆ die öffentliche Äußerung, mit einem rassistischen Ziel, einer Ideologie, die die Überlegenheit gegenüber einer Personengruppierung behauptet oder diese aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationalen oder ethnischen Herkunft herabwürdigt oder verunglimpft;
- ◆ das öffentliche Bestreiten, die Verharmlosung, Rechtfertigung oder stillschweigende Duldung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen aus rassistischen Gründen.

Nach Ansicht der ECRI sollten die öffentliche Aufstachelung zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder Personengruppierung, beispielsweise aufgrund ihrer Religion oder ihrer ethnischen Herkunft, strafbare Handlungen darstellen.

104 Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, *Jüdische Gemeinschaft von Oslo und andere gegen Norwegen*, Mitteilung Nr. 30/2003, 15. August 2005, Ziff. 10.5.

105 *Ibid.*, Ziff. 10.4.

106 Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7 der ECRI in Bezug auf die nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, verabschiedet am 13. Dezember 2002, Teil IV (Strafrecht), Ziffer 18 (a) bis (e).

Kontext der Äusserung

❖ Stellung des Urhebers der Äusserungen

Der Fall *Malcolm Ross gegen Kanada* betraf einen Lehrer, der seine Stelle wegen öffentlichen Aussagen verlor, die als diskriminierend gegenüber Personen jüdischer Religion und Abstammung beurteilt wurden, da der Urheber vor allem die Religion und die Überzeugungen der Juden herabwürdigte. Bei seiner Entscheidung berücksichtigte der Menschenrechtsausschuss die Funktion des Urhebers der Äusserungen. So betonte er, den Pflichten und der Verantwortung, die mit der Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit verbunden seien, komme im Rahmen des Schulsystems besondere Bedeutung zu, vor allem wenn es sich um Unterricht handle, der sich an junge Schülerinnen und Schüler richte. Der Einfluss, den **die Lehrkräfte** ausübten, könne Einschränkungen rechtfertigen, um dafür zu sorgen, dass das Schulsystem nicht Meinungen Legitimität verleihe, die diskriminierend seien¹⁰⁷.

Andererseits wies der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung in der Sache *Kamal Quereshi gegen Dänemark* den Vertragsstaat auf die Notwendigkeit hin, zwischen der Meinungsäusserungsfreiheit und den Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung abzuwägen, die verlangen, dass alle rassendiskriminierenden Handlungen verhindert und beseitigt werden, insbesondere im Rahmen von Äusserungen, die von **Mitgliedern politischer Parteien** gemacht werden¹⁰⁸.

Schon in ihrem 2001 verabschiedeten Aktionsprogramm betonte die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz die entscheidende Rolle der **Politiker und politischen Parteien** bei der Bekämpfung von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz. Sie forderte die politischen Parteien auf, konkrete Massnahmen zur

107 Menschenrechtsausschuss, *Malcolm Ross gegen Kanada*, Mitteilung Nr. 736/1997, 18. Oktober 2000, Ziff. 11.6.

108 Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, *Kamal Quereshi gegen Dänemark*, Mitteilung Nr. 27/2002, 19. August 2003, Ziff. 9.

Förderung der Gleichheit, der Solidarität und der Nicht-diskriminierung in der Gesellschaft zu treffen, indem sie insbesondere freiwillige Verhaltenskodizes festlegen, die im Fall einer Verletzung ihrer Bestimmungen interne Disziplinarmaßnahmen vorsehen, um zu erreichen, dass ihre Mitglieder von allen öffentlichen Äußerungen und Handlungen absehen, die zu Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz auffordern oder aufstacheln¹⁰⁹.

In diesem Zusammenhang hat die ECRI darauf hingewiesen, dass **die politischen Parteien** eine wesentliche Rolle bei der Bekämpfung von Rassismus spielen und bei der Bildung der öffentlichen Meinung dazu beitragen können, diese in eine positive Richtung zu lenken. Sie hat die Parteien dazu aufgerufen, eine klare politische Botschaft zugunsten der Vielfalt und des Pluralismus in den europäischen Gesellschaften zu formulieren¹¹⁰.

◆ Art und Schweregrad der Sanktion

In der Sache *Malcolm Ross gegen Kanada* vertrat der Menschenrechtsausschuss auch die Auffassung, der Entscheid, den Urheber seiner Funktion als Lehrer zu entheben, könne als Einschränkung betrachtet werden, die notwendig sei, um das Recht und die Freiheit der jüdischen Kinder auf den Besuch eines Schulsystems zu wahren, das frei von Voreingenommenheit, Vorurteilen und Intoleranz sei¹¹¹. Im vorliegenden Fall musste der Urheber, dem seine Stelle als Lehrer aberkannt wurde, während einer Woche unbezahlten Urlaub beziehen, bevor ihm eine nicht mit Unterrichten verbundene Stelle zugewiesen wurde. Unter Berücksichtigung dieser Sachlage hielt der Ausschuss fest, dem Urheber

109 Aktionsprogramm, verabschiedet am 8. September 2001 von der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz in Durban (Südafrika), Ziff. 115.

110 Erklärung der ECRI über den Gebrauch rassistischer, antisemitischer und fremdenfeindlicher Argumente in der politischen Rede, verabschiedet am 17. März 2005. Siehe zu diesem Punkt auch die Erklärung zur politischen Redefreiheit in den Medien, verabschiedet vom Ministerkomitee des Europarats am 12. Februar 2004.

111 Menschenrechtsausschuss, *Malcolm Ross gegen Kanada*, Mitteilung Nr. 736/1997, 18. Oktober 2000, Ziff. 11.6.

sei nach einem kurzen unbezahlten Urlaub eine nicht mit Unterrichten verbundene Stelle zugewiesen worden und die Einschränkung sei deshalb nicht länger als notwendig angewandt worden, damit sie ihre Schutzrolle habe entfalten können¹¹². Artikel 19 des Internationalen Pakets über bürgerliche und politische Rechte sei folglich nicht verletzt worden.

112 *Ibid.*

Anwendungsfall Nr. 4

RT1 ist der beliebteste Fernsehsender von Normanrien. Dieser Staat ist Mitglied des Europarats und seit 2002 Vertragspartei der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Die wöchentlich ausgestrahlte Sendung «Sie haben das Wort» gehört zu den Programmen von RT1, die die höchsten Zuschauerquoten verzeichnen: Die Sendung bietet den Zuschauern Gelegenheit, sich schriftlich an den Sender zu wenden und sich zu aktuellen Ereignissen der letzten Wochen zu äussern. Die Moderatorin wählt jeweils einige Zuschriften aus, die in der Sendung vorgelesen und live kommentiert werden.

Im Frühjahr 2006 erwähnte die Moderatorin in einer Ausgabe von «Sie haben das Wort» eine Zuschrift, die sie «mit Bestürzung» zur Kenntnis genommen hatte: Ein Zuschauer äusserte darin seine «Abscheu» vor dem kürzlichen, in den Medien ausführlich kommentierten Beschluss der normanrischen Regierung, Flüchtlinge aus Lowetinia aufzunehmen, die ihr Land wegen des dort herrschenden Bürgerkriegs verlassen hatten. Die Zuschrift des Zuschauers enthielt auch folgende Passage: «Sie sollen doch bleiben, wo sie herkommen; ihnen geschieht ganz recht!».

Im Juni 2006 entschied die Hohe Behörde für den audiovisuellen Bereich von Normanrien, die Programme von RT1 während fünf Tagen auszusetzen und die Moderatorin zu verwarnen. Gemäss der erlassenen Verfügung war der Inhalt der Sendung geeignet, die Bevölkerung zu Gewalt, Hass und Rassendiskriminierung aufzustacheln. Die Aussetzungs- und Verwarnungsverfügung wurde der Eigentümergesellschaft des Fernsehsenders und der Moderatorin am 21. Juni 2006 zugestellt.

Am 22. Juni 2006 erhoben die Gesellschaft und die Moderatorin beim zuständigen Verwaltungsgericht Einsprache gegen die Verfügung und beantragten deren Aufhebung. In seinem Urteil gelangte das Verwaltungsgericht zum Schluss, die Gesellschaft und die Moderatorin hätten aufgrund der in der fraglichen Sendung zitierten Passagen gegen das Gesetz über den audiovisuellen Bereich verstossen, und bestätigte die Verfügung.

Daher reichten die Gesellschaft und die Moderatorin am 4. Juli 2008 Beschwerde beim Staatsrat ein, der die Beschwerde abwies und das erstinstanzliche Urteil bestätigte.

In der Folge gelangten die Gesellschaft und die Moderatorin am 12. Juli 2008 gemäss Artikel 34 EMRK mit einer Beschwerde gegen Normanrien an den Europäischen Gerichtshof.

Denkbare Lösung

Angesichts der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der allgemeinen Rechtsgrundsätze, die im Bereich der Freiheit der Meinungsäußerung anwendbar sind, stellt die strittige Verurteilung zweifellos einen Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäußerung dar, das durch Artikel 10 Abs. 1 geschützt wird. Dieser Eingriff war gesetzlich vorgesehen und verfolgte ein legitimes Ziel, d. h. den Schutz der Rechte anderer im Sinn von Artikel 10 Abs. 2. War er jedoch «in einer demokratischen Gesellschaft notwendig»?

Zu berücksichtigende Faktoren

Es muss der Wortwahl in der beanstandeten Sendung sowie dem Kontext Beachtung geschenkt werden, in dem die Worte ausgestrahlt wurden. Zu berücksichtigen sind hier vor allem:

- die wichtige Rolle, die den Medien in einer demokratischen Gesellschaft zukommt: Diese besondere Bedeutung gilt nicht nur für die Printmedien, sondern auch für die audiovisuellen Medien;
- der Inhalt der Äusserungen: Die Äusserungen betrafen eine breit diskutierte Frage von allgemeinem Interesse, es handelte sich um eine aktuelle öffentliche Diskussion;
- die Tatsache, dass die Moderatorin im Verlauf der Sendung vorsichtshalber darauf hingewiesen hatte, dass es sich um ein Zitat handle, und sich vom Inhalt der verlesenen Zuschrift distanziert hatte,
- die Art der Sanktion: Während die Verwarnung als nicht schwer erscheinen mag, erscheint das fünftägige Sendeverbot in Anbetracht des verfolgten Ziels unverhältnismässig.

Fazit

Aus der Gesamtbetrachtung geht hervor, dass die Verurteilung in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig zu sein scheint. Daher würde der Europäische Gerichtshof in dieser Sache wahrscheinlich darauf erkennen, dass Normanien Artikel 10 EMRK verletzt hat.

Vgl.: *Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. gegen Türkei*, Nr. 64178/00, 64179/00, 64181/00, 64183/00, 64184/00, 30. März 2006.

Anhänger

1. Massgebende Bestimmungen der internationalen und regionalen Übereinkommen

Rechte Überein- kommen	Recht auf freie Meinung- säußerung	Diskriminier- ungsverbot	Glaubens- und Bekennungs- freiheit	Recht auf Ach- tung des Privatund Familienlebens	Verbot des Rechtsmiss- brauchs	Verbot der Ver- breitung von Hass oder der Aufstachelung zu Diskrimi- nierung
Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	Artikel 19	– Artikel 1 – Artikel 2 – Artikel 7	– Artikel 18 – Artikel 29	Artikel 12		
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte ¹	Artikel 19	– Artikel 2 Abs. 1 – Artikel 26	– Artikel 18 – Artikel 27	Artikel 17	Artikel 5	Artikel 20
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskrimi- nierung	Artikel 5 d) viii)	Artikel 1	Artikel 5 d) vii)			Artikel 4 ²
Europäische Menschen- rechtskonvention ³	Artikel 10	– Artikel 14 – Artikel 1, Protokoll Nr. 12	Artikel 9	Artikel 8	Artikel 17	
Amerikanische Menschenrechts- konvention	Artikel 13	– Artikel 1 Abs. 1 – Artikel 24	Artikel 12	Artikel 11		Artikel 13 (Abs. 5)
(Revidierte) Eu- ropäische Sozialcharta ⁴		Artikel E				
Rahmenüberein- kommen zum Schutz nationaler Minderheiten ⁵	Artikel 9	Artikel 4	– Artikel 5 – Artikel 6 – Artikel 7 – Artikel 8		Artikel 21	
Charta der Grundrechte der Europäischen Union	Artikel 11	Artikel 21	– Artikel 10 – Artikel 22	Artikel 7	Artikel 54	

- 1 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte ist für alle Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich.
- 2 Einige Mitgliedstaaten des Europarats haben Vorbehalte und Erklärungen zu Artikel 4 in Bezug auf die Vereinbarung der in diesem Artikel verankerten Verpflichtungen mit dem Recht auf Meinungsäusserungs- und Vereinsfreiheit angebracht. Siehe insbesondere die Vorbehalte oder Erklärungen von Belgien, Irland, Italien, Österreich und des Vereinigten Königreichs. Darin wird auf die Bedeutung der Tatsache hingewiesen, dass gemäss Artikel 4 CERD die in den Unterabsätzen (a), (b) und (c) vorgesehenen Massnahmen unter Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der ausdrücklich in Artikel 5 des Übereinkommens genannten Rechte getroffen werden sollten. Diese Staaten vertreten somit die Auffassung, die in Artikel 4 CERD verankerten Verpflichtungen müssten mit dem Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung und dem Recht auf friedliche Versammlung und auf Vereinsfreiheit in Einklang gebracht werden.
- 3 Das Protokoll Nr. 1 zur EMRK wurde von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Andorra, Monaco und der Schweiz ratifiziert. Das Protokoll Nr. 12 zur EMRK wurde von den folgenden Staaten ratifiziert: Albanien, Andorra, Armenien, Bosnien-Herzegowina, Finnland, Georgien, «ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien», Kroatien, Luxemburg, Montenegro, Niederlande, Rumänien, San Marino, Serbien, Spanien, Ukraine, Zypern.
- 4 Die (revidierte) Europäische Sozialcharta wurde von den folgenden Mitgliedstaaten ratifiziert: Albanien, Andorra, Armenien, Aserbaidschan, Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Irland, Italien, Litauen, Malta, Moldawien, Niederlande, Norwegen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Schweden, Türkei, Ukraine, Zypern.
- 5 Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten wurde von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme der folgenden ratifiziert: Andorra, Belgien, Frankreich, Griechenland, Island, Luxemburg, Monaco und Türkei.

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Artikel 1

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.

Artikel 2

Jeder Mensch hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Vermögen, Geburt oder sonstigem Status.

Weiter darf keine Unterscheidung gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebiets, dem eine Person angehört, ohne Rücksicht darauf, ob es unabhängig ist, unter Treuhanderschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder irgendeiner anderen Beschränkung seiner Souveränität unterworfen ist.

Artikel 7

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede Diskriminierung, welche die vorliegende Erklärung verletzen würde, und gegen jede Aufreizung zu einer derartigen Diskriminierung.

Artikel 12

Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung oder seinen Schriftverkehr oder Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden. Jeder Mensch hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

Artikel 18) Jeder Mensch hat Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfasst die Freiheit, seine Religion oder seine Weltanschauung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder seine

Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Unterricht, Ausübung, Gottesdienst und Beachtung religiöser Bräuche zu bekunden.

Artikel 19

Jeder Mensch das Recht auf Freiheit der Meinung und der Meinungsäußerung; dieses Recht umfasst die unbehinderte Meinungsfreiheit und die Freiheit, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut durch Mittel jeder Art sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.

Artikel 29

1. Jeder Mensch hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entwicklung seiner Persönlichkeit möglich ist.
2. Jeder Mensch ist bei der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschliesslich zu dem Zweck vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu gewährleisten und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen.
3. Diese Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Artikel 2 Abs. 1

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.

Artikel 5

1. Keine Bestimmung dieses Pakts darf dahin ausgelegt werden, dass sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.
2. Die in einem Vertragsstaat durch Gesetze, Übereinkommen, Verordnungen oder durch Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden grundlegenden Menschenrechte dürfen nicht unter dem Vorwand beschränkt oder ausser Kraft gesetzt werden, dass dieser Pakt derartige Rechte nicht oder nur in einem geringen Ausmasse anerkenne.

Artikel 17

1. Niemand darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden.
2. Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

Artikel 18

1. Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden.
2. Niemand darf einem Zwang ausgesetzt werden, der seine Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung seiner Wahl zu haben oder anzunehmen, beeinträchtigen würde.
3. Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit,

Sittlichkeit oder der Grundrechte und Freiheiten anderer erforderlich sind.

4. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder Pflegers zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.

Artikel 19

1. Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.
2. Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schliesst die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.
3. Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind:
 - a) für die Achtung der Rechte und des Rufs anderer;
 - b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.

Artikel 20

1. Jede Kriegspropaganda wird durch Gesetz verboten.
2. Jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.

Artikel 26

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.

Artikel 27

In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Artikel 1

1. In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck «Rassendiskriminierung» jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschliessung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Geniessen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.
2. Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschliessungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt.
3. Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, als berühre es die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren.
4. Sondermassnahmen, die einzig zu dem Zweck getroffen werden, eine angemessene Entwicklung bestimmter Rassengruppen, Volksgruppen oder Personen zu gewährleisten, die Schutz benötigen, soweit ein solcher erforderlich ist, damit sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt geniessen und ausüben können, gelten nicht als Rassendiskriminierung, sofern diese Massnahmen nicht die Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben und sofern sie nicht fortgeführt werden, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind.

Artikel 4

Die Vertragsstaaten verurteilen jede Propaganda und alle Organisationen, die auf Ideen oder Theorien hinsichtlich der Überlegenheit einer Rasse oder einer Personengruppe bestimmter Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit beruhen oder die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern suchen; sie verpflichten sich, unmittelbare und positive Massnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen; zu diesem Zweck übernehmen sie unter gebührender Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der ausdrücklich in Artikel 5 des vorliegenden Übereinkommens genannten Rechte unter anderem folgende Verpflichtungen:

- a) jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschliesslich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären,
- b) alle Organisationen und alle organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, welche die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen, als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten und die Beteiligung an derartigen Organisationen oder Tätigkeiten als eine nach dem Gesetz strafbare Handlung anzuerkennen,
- c) nicht zuzulassen, dass staatliche oder örtliche Behörden oder öffentliche Einrichtungen die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen.

Artikel 5

Im Einklang mit den in Artikel 2 niedergelegten grundsätzlichen Verpflichtungen werden die Vertragsstaaten die Rassendiskriminierung in jeder Form verbieten und beseitigen und das Recht jedes einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, auf Gleichheit vor dem Gesetz gewährleisten; dies gilt insbesondere für folgende Rechte:

- a) das Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege,
- b) das Recht auf Sicherheit der Person und auf staatlichen Schutz gegen Gewalttätigkeit oder Körperverletzung, gleichviel ob sie von Staatsbediensteten oder von irgendeiner Person, Gruppe oder Einrichtung verübt werden;
- c) die politischen Rechte, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht auf der Grundlage allgemeiner und gleicher Wahlen, das Recht auf Beteiligung an der Regierung und an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten auf jeder Ebene sowie das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst,
- d) sonstige Bürgerrechte, insbesondere:
 - i) das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Staatsgrenzen;
 - ii) das Recht, jedes Land, einschliesslich des eigenen zu verlassen und in das eigene Land zurückzukehren,
 - iii) das Recht auf Staatsangehörigkeit,
 - iv) das Recht auf Ehe und auf freie Wahl des Ehegatten,
 - v) das Recht, allein oder in Verbindung mit anderen Vermögen als Eigentum zu besitzen,
 - vi) das Recht zu erben,
 - vii) das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit,
 - viii) das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung,
 - ix) das Recht, sich friedlich zu versammeln und friedliche Vereinigungen zu bilden,
- e) wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, insbesondere:
 - i) das Recht auf Arbeit, auf die freie Wahl des Arbeitsplatzes, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen, auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit, auf gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, auf gerechte und befriedigende Entlohnung,
 - ii) das Recht, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten,
 - iii) das Recht auf Wohnung,
 - iv) das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge, ärztliche Betreuung, soziale Sicherheit und soziale Dienstleistungen,
 - v) das Recht auf Erziehung und Ausbildung,

- vi) das Recht auf eine gleichberechtigte Teilnahme an kulturellen Tätigkeiten,
- f) das Recht auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, wie Verkehrsmittel, Hotels, Gaststätten, Cafés, Theater und Parks.

Europäische Menschenrechtskonvention

Artikel 8 – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.
2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Artikel 9 – Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

1. Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfasst die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht oder Praktizieren von Bräuchen und Riten zu bekennen.
2. Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekennen, darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die öffentliche Sicherheit, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit oder Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Artikel 10 – Freiheit der Meinungsäußerung

1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schliesst die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne be-

hördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Radio-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

2. 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, die territoriale Unversehrtheit 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 oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

Artikel 14 – Diskriminierungsverbot

Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

Artikel 17 – Verbot des Missbrauchs der Rechte

Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.

Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Artikel 1 – Allgemeines Diskriminierungsverbot

1. Der Genuss eines jeden gesetzlich niedergelegten Rechtes ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der

Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

2. Niemand darf von einer Behörde diskriminiert werden, insbesondere nicht aus einem der in Absatz 1 genannten Gründe.

Amerikanische Menschenrechtskonvention

Artikel 1 – Verpflichtung zur Achtung von Rechten

1. Die Vertragsparteien verpflichten sich, die hierin anerkannten Rechte und Freiheiten zu achten und jeder Person unter ihrer Hoheitsgewalt die freie und volle Ausübung dieser Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, ungeachtet ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe, ihres Geschlechts, ihrer Sprache, ihres Glaubens, ihrer politischen oder sonstigen Anschauungen, ihrer nationalen oder sozialen Herkunft, ihrer wirtschaftlichen Stellung, ihrer Abstammung oder irgendeines anderen sozialen Faktors.
2. Person im Sinne dieser Konvention ist jeder Mensch.

Artikel 11 – Recht auf Wahrung der Privatsphäre

1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihrer Ehre und Anerkennung ihrer Würde.
2. Niemand darf willkürlichen oder missbräuchlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung oder seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Angriffen auf seine Ehre oder seinen Ruf ausgesetzt werden.
3. Jede Person hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Angriffe.

Artikel 12 – Gewissens- und Glaubensfreiheit

1. Jede Person hat das Recht auf Gewissens- und Glaubensfreiheit. Dieses Recht schliesst die Freiheit ein, seine Religion oder Weltanschauung beizubehalten oder zu wechseln, sowie die Freiheit, diese entweder

- einzelnen oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat zu bekennen oder zu verbreiten.
2. Niemand darf Einschränkungen unterworfen werden, die seine Freiheit schmälern könnten, seinen Glauben oder seine Weltanschauung beizubehalten oder zu wechseln.
 3. Die Freiheit, seinen Glauben oder seine Weltanschauung zu bekunden, darf nur solchen gesetzlich festgelegten Beschränkungen unterworfen werden, die notwendig sind, um die öffentliche Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder Moral oder die Rechte oder Freiheiten anderer zu schützen.
 4. Eltern oder allenfalls der Vormund haben das Recht, ihren Kindern beziehungsweise Mündeln jene religiöse und moralische Erziehung zukommen zu lassen, die ihren eigenen Überzeugungen entspricht.

Artikel 13 – Gedankenfreiheit und Freiheit der Meinungsäußerung

1. Jede Person hat das Recht auf Gedankenfreiheit und auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schliesst die Freiheit ein, Informationen und Gedankengut jeder Art über die Landesgrenzen hinweg in mündlicher, schriftlicher oder gedruckter Form, als Kunstwerk oder durch ein anderes Mittel eigener Wahl in Erfahrung zu bringen, zu empfangen oder weiterzugeben.
2. Die Ausübung des im vorhergehenden Absatz gewährleisteten Rechts darf keiner Vorzensur unterworfen werden, unterliegt jedoch einer nachträglichen Haftpflicht, die im erforderlichen Umfang ausdrücklich durch Rechtsvorschriften festzulegen ist:
 - a) um die Achtung der Rechte und des Rufs anderer zu gewährleisten oder
 - b) um die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, Gesundheit oder Moral zu schützen.
3. Das Recht auf freie Meinungsäußerung darf nicht durch mittelbar angewandte Methoden oder Mittel eingeschränkt werden, wie beispielsweise durch den Missbrauch staatlicher oder privater Eingriffsmöglichkeiten in Bezug auf das Zeitungswesen, die Rundfunkfrequenzen oder die zur Nachrichtenverbreitung benötigten Anlagen und Geräte oder durch sonstige Mittel, die geeignet sind, die Weitergabe und Verbreitung von Gedanken und Meinungen zu behindern.

4. Unbeschadet der Bestimmungen von Absatz 2 kann durch Gesetz eine Vorzensur von öffentlichen Unterhaltungsveranstaltungen ausschliesslich zum Zweck eingeführt werden, zum Schutz von Kindern und Jugendlichen den Zugang dazu zu regeln.
5. Jegliche Kriegspropaganda und jedes Eintreten für national, rassistisch oder religiös motivierten Hass, die eine Anstiftung zu widerrechtlicher Gewalt oder zu anderen ähnlichen Handlungen gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen aus irgendwelchen Gründen darstellen, unter anderem wegen der Rasse, Hautfarbe, Religion, Sprache oder nationalen Herkunft, gelten als gesetzlich strafbare Handlungen.

Artikel 24 – Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Dementsprechend haben sie ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Rechtsschutz.

(Revidierte) Europäische Sozialcharta

Artikel E – Diskriminierungsverbot

Der Genuss der in dieser Charta festgelegten Rechte muss ohne Unterscheidung insbesondere nach der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Gesundheit, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, der Geburt oder dem sonstigen Status gewährleistet sein.

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Artikel 4

Die Vertragsparteien verpflichten sich, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten.

Die Vertragsparteien verpflichten sich, erforderlichenfalls angemessene Massnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten.

Die in Übereinstimmung mit Absatz 2 ergriffenen Massnahmen werden nicht als Diskriminierung angesehen.

Artikel 5

Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren.

Unbeschadet der Massnahmen, die im Rahmen ihrer allgemeinen Integrationspolitik getroffen werden, sehen die Vertragsparteien von Zielsetzungen oder Praktiken ab, die auf die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen gerichtet sind, und schützen diese Personen vor jeder auf eine solche Assimilierung gerichteten Massnahme.

Artikel 6

1. Die Vertragsstaaten fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien.
2. Die Vertragsparteien verpflichten sich, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindse-

ligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.

Artikel 7

Die Vertragsparteien stellen sicher, dass das Recht aller Angehörigen einer nationalen Minderheit, sich friedlich zu versammeln und sich frei zusammenzuschliessen, sowie ihr Anspruch auf freie Meinungsäusserung und auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit geachtet werden.

Artikel 8

Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Religion oder Weltanschauung zu bekunden sowie religiöse Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen zu gründen.

Artikel 9

Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, auf freie Meinungsäusserung die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Minderheitensprache ohne Eingriffe öffentlicher Stellen und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen einschliesst. Die Vertragsparteien stellen im Rahmen ihrer Rechtsordnung sicher, dass Angehörige einer nationalen Minderheit in Bezug auf ihren Zugang zu den Medien nicht diskriminiert werden.

Absatz 1 schliesst nicht aus, dass die Vertragsparteien Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen einem Genehmigungsverfahren ohne Diskriminierung und auf der Grundlage objektiver Kriterien unterwerfen.

Die Vertragsparteien hindern Angehörige nationaler Minderheiten nicht daran, Printmedien zu schaffen und zu nutzen. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens für Hörfunk und Fernsehen stellen sie soweit wie möglich und unter Berücksichtigung des Absatzes 1 sicher, dass Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit gewährt wird, eigene Medien zu schaffen und zu nutzen.

Die Vertragsparteien ergreifen im Rahmen ihrer Rechtsordnung angemessene Massnahmen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu erleichtern sowie Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen.

Artikel 21

Die Bestimmungen dieses Rahmenübereinkommens sind nicht so auszulegen, als gewährten sie das Recht, irgendeine Tätigkeit auszuüben oder irgendeine Handlung vorzunehmen, die den wesentlichen Grundsätzen des Völkerrechts, insbesondere der souveränen Gleichheit, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Staaten, zuwiderläuft.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Artikel 7 – Achtung des Privat- und Familienlebens

Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.

Artikel 10 – Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

1. Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht, Bräuche und Riten zu bekennen.
2. Das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen wird nach den einzelstaatlichen Gesetzen anerkannt, welche die Ausübung dieses Rechts regeln.

Artikel 11 – Freiheit der Meinungsäusserung und Informationsfreiheit

1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäusserung. Dieses Recht schliesst die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

2. Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.

Artikel 21 – Nichtdiskriminierung

1. Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten.
2. Im Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union ist unbeschadet der besonderen Bestimmungen dieser Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

Artikel 22 – Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen

Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.

Artikel 54 – Verbot des Missbrauchs der Rechte

Keine Bestimmung dieser Charta ist so auszulegen, als begründe sie das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als dies in der Charta vorgesehen ist.

2. Beispiele von nationalen Massnahmen und Initiativen

In der nachstehenden Liste sind verschiedene praktische Initiativen zusammengestellt, die auf die Verhinderung von «Hassreden» und die Förderung der Toleranz ausgerichtet sind. Die Beispiele stammen aus den Antworten, die 2006 von den Mitgliedstaaten eingereicht wurden¹. Diese Beispiele stellen keine abschliessende Aufzählung aller Initiativen dar, die in den einzelnen Ländern eingeleitet wurden, sondern veranschaulichen einige Typen von Aktionen, die durchgeführt wurden.

Bei der Zusammenstellung dieser nationalen Initiativen/ good practics wurden sieben verschiedene Kategorien unterschieden:

- a) Aktionspläne und -programme;
- b) Erhebung, Aufzeichnung und Weiterleitung von Daten;
- c) Bildung;
- d) Initiativen im Bereich Ausbildung und allgemeine Politik, die auf die Strafverfolgungsbehörden, das Justizpersonal und weitere Staatsbedienstete ausgerichtet sind;
- e) Standesregeln und Verhaltenskodizes;
- f) Medien und Internet (ohne Verhaltenskodizes);
- g) Zivilgesellschaft und Informationskampagnen.

1. Aktionspläne und -programme

Die Erklärung und das Aktionsprogramm von Durban (Konferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz – 31. August bis 7. Sep-

¹ Alle Antworten sind im Dokument des Europarates GT-DH-DEV A(2006)008 Addendum enthalten.

tember 2001) verpflichteten die Staaten mit Nachdruck, unverzüglich auf nationaler Ebene politische Handlungskonzepte und Aktionspläne zur Bekämpfung von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz, einschliesslich ihrer geschlechtsspezifischen Ausprägungen, zu erarbeiten und einzuführen (Paragraf 66). Zudem wurden die Staaten aufgefordert, politische Handlungskonzepte und Aktionspläne zu entwickeln und anzuwenden, die Präventionsmassnahmen verbindlicher zu gestalten und umzusetzen und die Harmonie und Toleranz zwischen den Migrantinnen und Migranten und der Gesellschaft des Aufnahmelandes zu fördern, um die Äusserungen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz zu beseitigen, einschliesslich der Gewalttaten, die in vielen Gesellschaften von Einzelnen oder Gruppen begangen werden (Paragraf 30 der Erklärung und des Aktionsprogramms). Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) bekräftigt ebenfalls regelmässig, dass die Vertragsstaaten derartige Pläne umsetzen müssen.

Die Stellungnahme Nr. 5-2005 des Netzwerks unabhängiger Sachverständiger im Bereich Grundrechte der Europäischen Union bietet einen detaillierten Überblick über die einzelstaatlichen Aktionspläne und ihre Umsetzung in den **Mitgliedstaaten der Europäischen Union**.

Von den Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, hat **Kroatien** mehrere Aktionspläne und -programme erwähnt:

- auf die Roma ausgerichteter nationaler Aktivitätsplan (Jahrzehnt der Roma-Integration – 2005-2015);
- nationaler Aktivitätsplan zur Prävention von Gewalt bei Kindern und Jugendlichen (2004);
- nationaler Plan zur Prävention des Kinderhandels (2005-2007);
- nationale Strategie für eine einheitliche Behindertenpolitik (2003-2006);
- nationale Politik zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau (2001);
- Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau (2001-2005);
- Aids-Präventionsprogramm;

- Programm zur Prävention von Verhaltensstörungen bei Kindern und Jugendlichen;
 - nationale Strategie zur Verhinderung von Diskriminierung (wird zurzeit erarbeitet).
2. Erhebung, Aufzeichnung und Weiterleitung von Daten

Mehrere Mitgliedstaaten erfassen statistische Daten zu rassistischen Straftaten und mit Gewalt verbundenen Vorfällen, die möglicherweise rassistisch motiviert sind. In Bezug auf die **Mitgliedstaaten der Europäischen Union** sind die folgenden Stellen zu nennen: die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), die die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) abgelöst hat, sowie das Europäische Informationsnetz über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN), das ebenfalls Daten und Informationen zu rassistisch motivierten Straftaten zusammenträgt.

3. Bildung

Andorra hat mehrere Initiativen lanciert, um Jugendliche für die Vielfalt der Religionen und Kulturen und für Toleranz zu sensibilisieren. Neben Projekten zur Konfliktlösung durch Mediation und zur Förderung der Kinderrechte wurden Kampagnen gegen häusliche Gewalt organisiert.

Belgien hat das Projekt «Schulen für die Demokratie» eingeleitet, das auf die Förderung von Toleranz und Respekt ausgerichtet ist. **Luxemburg** legt in den Schulen besonderes Gewicht auf die Menschenrechtserziehung. In **San Marino** werden für verschiedene Berufsgruppen, unter anderem für die Lehrkräfte, Bildungsprogramme zu den Argumenten angeboten, die für die multikulturelle Erziehung und die Wahrung der Vielfalt sprechen. Die Schulen und Gymnasien haben zahlreiche Projekte zu den Themen Interkulturalität und Menschenrechte durchgeführt.

Im Rahmen ihres nationalen Aktionsplans zum Jahrzehnt der Roma-Integration (2005-2015) fördert die **Slowakei** sehr aktiv Bildungsprogramme, die auf die Randgruppe der Roma ausgerichtet sind.

4. Initiativen im Bereich Ausbildung und allgemeine Politik, die auf die Strafverfolgungsbehörden, das Justizpersonal und weitere Staatsbedienstete ausgerichtet sind

In **Österreich** sind die Polizeikräfte aktiv in die Umsetzung der Sensibilisierungsmassnahmen einbezogen, die sich an Jugendliche richten. Mindestens halbjährlich nehmen sie Kontakt mit den Lehrkräften, Schulleitungen, Schulinspektoren und anderen Personen auf, die Aufgaben im Bildungsbereich wahrnehmen, um sie bei ihren Anstrengungen zur Bekämpfung von rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Ideologien zu unterstützen. Auch in der Grundausbildung der Polizeioffiziere wird dem Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Zudem wurde 1996 durch den damaligen Nachrichtendienst (das heutige Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, BVT) ein Internetprojekt lanciert, um die Überwachung bestimmter Websites, Diskussionsforen und Mailing-Listen sicherzustellen; längerfristig soll dies ermöglichen, die Tendenzen zu beurteilen, die in den extremistischen Gruppen bestehen. Die gesammelten Informationen werden einer zweifachen Auswertung durch das BVT und unabhängig davon durch die Strafverfolgungsbehörden unterzogen.

In **Frankreich** wurde eine Gruppe von spezialisierten Amtspersonen gebildet, die die Kohärenz der lokalen politischen Handlungskonzepte zur Bekämpfung von Straftaten überwachen und den Kontakt zur Zivilgesellschaft sicherstellen (Vereine, Vertreter der Kirchen und religiösen Gruppen). 2004 wurden «stages de citoyenneté» (staatsbürgerliche Praktika) eingeführt, sowohl präventiv als auch als Alternative zu strafrechtlichen Sanktionen. Sie sollen die republikanischen Werte sowie die Notwendigkeit in Erinnerung rufen, anderen Menschen mit Respekt zu begegnen.

In **Norwegen** haben die Direktion für Einwanderung und die Polizeischule ein gemeinsames Projekt zur Entwicklung der Methodik und des Inhalts eines ständigen Bildungsprogramms erarbeitet, das auf das Verständnis der kulturellen Vielfalt und der Einwanderungsgesetze ausgerichtet ist. Im Zeitraum 2001-2004 wurden Methoden, Strategien und Bildungsprogramme eingeführt, um die Haltung der Angestellten des öffentlichen Dienstes gegenüber Minderheiten zu verbessern.

5. Standesregeln und Verhaltenskodizes

Der Internationale Journalistenverband hat eine Grundsatz-erklärung zum Verhalten von Journalistinnen und Journalisten veröffentlicht². Gemäss Grundsatz 7 muss sich der Journalist der Gefahr einer durch die Medien unterstützten Diskriminierung bewusst sein und sein Möglichstes unternehmen, um zu verhindern, dass eine solche Diskriminierung, insbesondere wegen der Rasse, des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung oder der nationalen oder sozialen Herkunft, gefördert wird.

Der Verband der österreichischen Internet-Service-Provider (ISPA) hat Verhaltensrichtlinien erarbeitet. Die Mitglieder des ISPA sind verpflichtet, sich der Verbreitung illegaler Inhalte im Rahmen des Möglichen zu widersetzen. Wenn sie Kenntnis von der Verbreitung derartiger Inhalte erhalten, melden sie dies der Hotline und der Polizei. Der ISPA hat eine Website (www.stopline.at) entwickelt, die auf die Überwachung von Neonazi-Inhalten spezialisiert ist.

In **Zypern** erarbeitet das Kommissariat der Verwaltung Zusammenstellungen von empfehlenswerten Vorgehensweisen, die für den privaten wie für den öffentlichen Sektor gelten, um insbesondere jede Form von Diskriminierung wegen der Religion, der Staatsangehörigkeit oder der ethnischen Herkunft zu beseitigen. Zudem hat es den Auftrag, Untersuchungen in diesen Bereichen durchzuführen und Statistiken zu führen.

In **Finnland** haben die Internet-Anbieter Richtlinien zum angemessenen Verhalten (Netiquette) veröffentlicht. Diese Richtlinien untersagen insbesondere jede Form von Rassismus und Aufstachelung zum Rassismus. Zudem hat der Medienrat Weisungen zuhanden der Journalistinnen und Journalisten erarbeitet (siehe www.jsn.fi). Diese verlangen insbesondere, dass die menschliche Würde jeder Person gewahrt wird und dass die ethnische Herkunft, die Staatsangehörigkeit, das Geschlecht, die sexuelle Ausrichtung, die Weltanschauung und alle sonstigen derartigen persönlichen

2 Verabschiedet vom zweiten Weltkongress des Internationalen Journalistenverbands (FIJ) in Bordeaux (25.-28. April 1954) und geändert durch den 18. Weltkongress des FIJ in Helsingör (2.-6. Juni 1986).

Merkmale nicht unangemessen oder verletzend dargestellt werden (Abs. 26).

In **Ungarn** enthalten die Ehrenkodizes verschiedener Organe, Gremien, Berufsverbände und grosser Wirtschaftsverbände Regeln zur «Hassrede».

In **Norwegen** hat der Presseverband einen Ehrenkodex für die Printmedien, das Radio und das Fernsehen erarbeitet.

In der **Schweiz** enthält die Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten unter der Überschrift «Erklärung der Pflichten» eine Ziffer 8 mit folgendem Wortlaut: «Sie respektieren die Menschenwürde und verzichten in ihrer Berichterstattung in Text, Bild und Ton auf diskriminierende Anspielungen, welche die ethnische oder nationale Zugehörigkeit, die Religion, das Geschlecht, die sexuelle Orientierung, Krankheiten sowie körperliche oder geistige Behinderung zum Gegenstand haben. Die Grenzen der Berichterstattung in Text, Bild und Ton über Kriege, terroristische Akte, Unglücksfälle und Katastrophen liegen dort, wo das Leid der Betroffenen und die Gefühle ihrer Angehörigen nicht respektiert werden.»

6. Medien und Internet (ohne Verhaltenskodizes)

In **Belgien** haben sich öffentliche und private Stellen wie die FCCU (auf die Computerkriminalität spezialisierte Einheit der belgischen Bundespolizei), der ISPA (belgischer Verband der Internet-Anbieter) und die Staatsanwaltschaften zu CYBERHATE zusammengeschlossen. Auf der Website www.cyberhate.be werden die Meldungen entgegengenommen und gesammelt.

In **Griechenland** verbreitet die griechische Radio- und Fernsehgesellschaft (Hellenic Radio and Television AG, ERT AG) eine zunehmende Zahl von Informationsprogrammen zum Thema Schutz der Menschenrechte (Schutz von Minderjährigen, Flüchtlingsproblematik, Gewalt gegen Frauen und Kinder, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Menschenhandel usw.). Dies belegt nicht nur die Sensibilisierung der professionellen griechischen Medien für diese Fragen, sondern auch das zunehmende Interesse der Öffentlichkeit.

In **Lettland** sind die Initiativen verschiedener NGOs auf die Bekämpfung von Hassreden im lettischen Cyberspace ausgerichtet. Die bedeutendste dieser Initiativen betrifft eine neue Online-Bibliothek (www.tolerance.lv) (siehe <http://www.iecietiba.lv/index.php?lang=2>). Die Bibliothek ist nach Themen strukturiert, die sich auf die verschiedenen Probleme im Zusammenhang mit der Toleranz beziehen. Auf die Bekämpfung von Hassreden im Internet ist auch das Projekt «Internet – free of hate» (hassfreies Internet) ausgerichtet, das von einer lettischen Internet-medien-Gruppe durchgeführt wird. Nähere Informationen zu diesem Projekt können auf der Website www.dialogi.lv abgerufen werden.

7. Zivilgesellschaft und Informationskampagnen

Mehrere Mitgliedstaaten finanzieren Projekte, die von der Zivilgesellschaft ausgehen und darauf ausgerichtet sind, die Toleranz und das Verständnis zwischen den Minderheiten und der Mehrheit der Bevölkerung zu fördern (siehe dazu **Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Niederlande und Schweden**).

Dänemark hat eine Auszeichnung für Privatunternehmen geschaffen, die im Rahmen der Personalrekrutierung dazu beigetragen haben, die Vielfalt am Arbeitsplatz zu fördern. 2006 wurde die Kampagne «Dem Rassismus die rote Karte zeigen» lanciert, die während drei Jahren weitergeführt werden soll. Diese dänische Initiative orientiert sich an ähnlichen Kampagnen in anderen europäischen Ländern und ging ursprünglich vom Fussball aus. Sie beschränkt sich jedoch nicht auf rassistische Erscheinungen im Zusammenhang mit dem Fussball; sie umfasst auch eine ganze Reihe von Initiativen, die auf Schulen und Unternehmen ausgerichtet sind. Die Kampagne wird von einem Sekretariat geleitet. Verschiedene dänische Profifussballer beteiligen sich daran, von denen angenommen wird, dass sie in der Zielgruppe über hohen Einfluss verfügen.

In **Deutschland** besteht eine Reihe von Initiativen, die auf die Verhinderung von Hassreden ausgerichtet sind: ein Projekt zur Primärprävention von Gewalt gegen Gruppenmitglieder, vor allem gegen Jugendliche, das «Forum gegen Rassismus», das den Dialog zwischen den Regierungsstellen und den NGOs fördert, oder auch das Aktionsprogramm

«Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus», das vom «Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt» lanciert wurde. In diesem Bündnis sind Initiativen von Regierungsstellen und zivilgesellschaftlichen Partnern zusammengeschlossen.

In **Griechenland** hat sich die mazedonische Presseagentur aktiv an einer Initiative der Gemeinschaft mit der Bezeichnung «EQUAL DREAM» beteiligt; sie trat für die Idee dieses Programms ein, das auf die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Medien ausgerichtet ist.

Das Isländische Rote Kreuz hat das Programm «Vielfalt und Dialog» realisiert, das sich an Einzelpersonen, Unternehmen, Organisationen und Gebietskörperschaften richtet. Dieses prozessorientierte Programm nutzt die Gruppendynamik für eine Sensibilisierungsarbeit. Das Ziel besteht darin, jegliche Form von Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung wegen der Rasse oder der ethnischen Zugehörigkeit zu bekämpfen und auf die Partizipation, Vertretung und Achtung aller Mitglieder der Gesellschaft hinzuwirken. Am Ende jedes Seminars erarbeiten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen konkreten Aktionsplan, in dem festgelegt wird, wie Rassismus im Alltag in der lokalen Gemeinschaft, am Arbeitsplatz, in den Schulen, Kirchen usw. bekämpft werden soll.

In **Litauen** spielen die Nichtregierungsorganisationen eine wichtige Rolle bei der Verhinderung von Hassreden und der Förderung von Toleranz. Dazu einige Beispiele: Das litauische Zentrum für Menschenrechte hat ein Seminar zum Thema «Organisation der Kompetenzen der Zivilgesellschaft im Kampf gegen die Diskriminierung» für die Vertreter der NGOs durchgeführt. Zudem hat das Zentrum verschiedene Schriften in diesem Bereich veröffentlicht. Ein weiteres Beispiel für diese Initiativen ist das Forschungsprojekt «Prävention von ethnischen Hass und Fremdenfeindlichkeit: eine staatsbürgerliche Antwort in den Massenmedien», das vom Zentrum für ethnische Studien des Instituts für Sozialforschung entwickelt wurde.

In den **Niederlanden** verfolgt die Regierung eine aktive Politik zur Förderung von Toleranz und Respekt zwischen den verschiedenen Kulturen. Auf nationaler Ebene ist es der

Initiative «&-campaign» gelungen, den Mehrwert aufzuzeigen, der entsteht, wenn Menschen mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund zusammenarbeiten und -leben. Auf lokaler Ebene organisiert der Stadtrat von Amsterdam verschiedene Veranstaltungen und hat Netzwerke aufgebaut, um Brücken zwischen den verschiedenen Gruppen zu schlagen, die in der Stadt leben. Das Gesamtprojekt mit der Bezeichnung «Wij Amsterdammers» (Wir Amsterdamer) umfasst verschiedene Initiativen, unter anderem einen alle zwei Jahre stattfindenden Tag des Dialogs, ein Netzwerk für den Austausch zwischen Juden und Marokkanern sowie zahlreiche weitere Aktivitäten.

In **Schweden** beteiligt sich die Regierung am Aufbau eines Zentrums gegen Rassismus. Der schwedische Integrationsrat hat Finanzmittel für diese gemeinnützige Organisation bereitgestellt und überwacht deren Aktivitäten. Der Integrationsrat hat den Auftrag, darüber zu wachen, dass die Gesamtvorstellungen und die Ziele der politischen Integrationskonzepte in den verschiedenen Bereichen der schwedischen Gesellschaft eine tatsächliche Wirkung entfalten. Das Hauptziel des Zentrums gegen Rassismus besteht darin, die von der Zivilgesellschaft ausgehenden Aktionen gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Homophobie und Diskriminierung zu stärken und zu entwickeln. Eine weitere staatliche Initiative ist das Living History Forum, das sich gegen Antisemitismus, Islamfeindlichkeit und Homophobie einsetzt. Dieses Institut hat unter anderem eine Umfrage bei Studierenden zu ihren Einstellungen zu Muslimen durchgeführt. Ausserdem wurden Seminare für Lehrkräfte und Diskussionen mit der breiten Öffentlichkeit, mit Jugendlichen, Lehrkräften und Entscheidungsträgern organisiert. Das Institut setzt sich systematisch für die Diskussion und den Dialog zu allen diesen Fragen ein. Es führt auch laufend Meinungsumfragen bezüglich der jüdischen und muslimischen Bevölkerung durch.

In der **Schweiz** leitet die Organisation «Aktion Kinder des Holocaust» das Projekt «Internet-Streetworking gegen Rassismus», das darauf ausgerichtet ist, mit den Urhebern von neonazistischen oder antisemitischen Äusserungen in Kontakt zu treten.

Im **Vereinigten Königreich** hat die Regierung 2005 die Initiative «Improving Opportunity, Strengthening Society» (Chancen verbessern, die Gesellschaft stärken) lanciert. De-

ren Strategie ist darauf ausgerichtet, die Gleichbehandlung der Rassen und den Zusammenhalt der Gemeinschaften in Grossbritannien zu fördern. Mit dieser Initiative bringt die Regierung ihren Willen zum Ausdruck, auf eine britische Gesellschaft hinzuarbeiten, in der eine wirksame Integration stattfindet und in der Rassismus völlig unannehmbar erscheint. Im Vordergrund steht dabei die Förderung des Zugehörigkeitsgefühls und des Zusammenhalts zwischen den verschiedenen Gruppen. Es bestehen auch eine Reihe von lokalen Initiativen wie eine Pilot-Hotline, die den Einwohnerinnen und Einwohnern von Yorkshire und Humberside ermöglicht, rassistische Äusserungen und Vorfälle rund um die Uhr zu melden.

3. Zitierten Urteile und Entscheidungen

(in alphabetischer Reihenfolge)

Die Urteile und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie die Entscheidungen der früheren Europäischen Kommission für Menschenrechte können auf der folgenden Website abgerufen werden: www.echr.coe.int

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

- Autronic AG gegen Schweiz*, 22. Mai 1990
Aydın Tatlav gegen Türkei, 2. Mai 2006
Castells gegen Spanien, 23. April 1992
Erbakan gegen Türkei, 6. Juli 2006
Ergin gegen Türkei (Nr. 3), 16. Juni 2005
Ergin gegen Türkei (Nr. 6), 4. Mai 2006
Giniewski gegen Frankreich, 31. Januar 2006
Goodwin gegen Vereinigtes Königreich, 27. März 1996
Gündüz gegen Türkei, 4. Dezember 2003
Halis Doğan gegen Türkei (Nr. 3), 10. Oktober 2006
Handyside gegen Vereinigtes Königreich, 7. Dezember 1976
I.A. gegen Türkei, 13. September 2005
Incal gegen Türkei, 9. Juni 1998
Jersild gegen Dänemark, 23. September 1994
Karataş gegen Türkei, 8. Juli 1999
Klein gegen Slowakei, 31. Oktober 2006
Kruslin gegen Frankreich, 24. April 1990
Lawless gegen Irland, 1. Juli 1961
Lehideux und Isorni gegen Frankreich, 23. September 1998 (Grosse Kammer)
Lindon, Otchakosvsky-Laurens und July gegen Frankreich, 22. Oktober 2007
Lingens gegen Österreich, 8. Juli 1986
Markt intern Verlag GmbH gegen Deutschland, 20. November 1989

- Müller und andere gegen Schweiz*, 24. Mai 1988
Murphy gegen Irland, 10. Juli 2003
Nilsen und Johnsen gegen Norwegen, 25. November 1999
Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A.Ş. gegen Türkei, 27. November 2007
Observer und Guardian gegen Vereinigtes Königreich, 26. November 1991
Otto Preminger Institut gegen Österreich, 20. September 1994
Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. gegen Türkei, 30. März 2006
Pavel Ivanov gegen Russland, 20. Februar 2007 (Entscheidung)
Pedersen und Baadsgaard gegen Dänemark, 17. Dezember 2004 (Grosse Kammer)
Schimanek gegen Österreich, 1. Februar 2000 (Entscheidung)
Seurot gegen Frankreich, 18. Mai 2004 (Entscheidung)
Süreç gegen Türkei, 8. Juli 1999 (Grosse Kammer)
Vereinigung Bildender Künstler gegen Österreich, 25. Januar 2007
W.P. und andere gegen Polen, 2. September 2004 (Entscheidung)
Wingrove gegen Vereinigtes Königreich, 25. November 1996

Europäische Kommission für Menschenrechte

- B.H., M.W., H.P. und G.K. gegen Österreich*, 12. Oktober 1989
Glimmerveen und Hagenbeek gegen Niederlande, 11. Oktober 1979
Honsik gegen Österreich, 18. Oktober 1995
Marais gegen Frankreich, 24. Juni 1996
Nachtmann gegen Österreich, 9. September 1998
Kommunistische Partei Deutschlands gegen Bundesrepublik Deutschland, 20. Juli 1957

Andere Organe

- Faurisson gegen Frankreich*, Mitteilung Nr. 550/1993, 8. November 1996, Menschenrechtsausschuss.
Malcolm Ross gegen Kanada, Mitteilung Nr. 736/1997, 18. Oktober 2000, Menschenrechtsausschuss.
J. R. T. und W. G. Party gegen Kanada, Mitteilung Nr. 104/1981, 6. April 1983, Menschenrechtsausschuss.
Jüdische Gemeinschaft von Oslo und andere gegen Norwegen, Mitteilung Nr. 30/2003, 15. August 2005, Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung.
Kamal Quereshi gegen Dänemark, Mitteilung Nr. 27/2002, 19. August 2003, Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung.

A

- Absicht S. 18, 39, 48, 65
Allgemeine Menschenrechtserklärung S. 9, 16
Alternative Mittel S. 51
Amerikanische Menschenrechtskonvention S. 83
Audiovisuelle Medien S. 46
Aufrufen zu oder Eintreten für Hass oder Gewalt S. 4, 9, 12, 13, 15, 16,
27, 28, 36, 38, 60, 64, 65
Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung S. 15, 16, 17,
63, 64, 66, 91
Auswirkung S. 45, 46, 48

B

- Beleidigung S. 13, 65
Beurteilungsspielraum S. 35, 36, 39, 40, 41, 43, 48, 56, 57, 58, 105, 106
Busse S. 50

C

- Computerkriminalität S. 7, 95

E

- ECRI S. 13, 14, 15, 65, 67
Eingriff S. 33, 34, 35, 36, 39, 42, 49, 50, 52, 57, 74, 76, 81, 83, 84, 87, 88
Einschränkungen S. 1, 2, 9, 33, 34, 35, 39, 43, 52, 63, 66, 76, 77, 81, 82,
84, 106, 107
Empfehlung (97) 20 über die «Hassrede» (Ministerkomitee) S. 3, 4, 10
Empfehlung Nr. 7 S. 13
Europäische Sozialcharta S. 7, 85
Europäische Übereinkommen S. 72
Europäische Union S. 17, 72, 88, 89, 91, 92

F

- Frage von allgemeinem Interesse S. 11, 21, 23, 37, 39, 58

G

- Gedicht S. 48
Gefängnis S. 49, 50
Gesetzlich vorgesehen S. 9, 33, 34, 76, 77, 81, 105, 106

Gotteslästerung S. 12, 58
Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft S. 1, 2, 5, 14, 21

H

Hassrede (Begriff) S. 3, 4

I

In einer demokratischen Gesellschaft notwendig S. 1, 2, 5, 21, 33, 35, 58, 81, 82, 105, 107
Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung S. 64
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte S. 9, 15, 63, 64, 68, 72, 75
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung S. 10, 15, 16, 65, 78
Internationale Übereinkommen S. 9, 10, 72

J

Journalist S. 23, 42, 43, 44, 49, 58, 59, 94, 95

K

Kohärenz S. 52, 59, 93
Konflikt S. 3, 20, 43, 92

L

Legitimes Ziel S. 34
Lehrkräfte S. 44, 66, 92, 93, 98

M

Menschenrechtsausschuss S. 15, 63, 64, 66, 67
Moral S. 33, 34, 36, 57, 75, 81, 82, 84, 107

N

Negationismus S. 26, 28

P

Parlamentarische Versammlung S. 11, 12
Politiker S. 41, 42, 44, 45, 50
Politische Partei S. 41, 66, 67
Politische Rede S. 11, 39
Presse S. 21, 22, 23, 42, 43, 44, 46, 47, 58, 95, 97

R

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten S. 7, 85
Rassendiskriminierung S. 10, 13, 15, 16, 17, 28, 63, 64, 65, 66, 69, 78, 79, 90, 91
Rassismus S. 13, 14, 15, 18, 19, 28, 44, 47, 66, 67, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99
Rassistische Hassreden S. 28

Rechtsmissbrauch S. 24
Regierung S. 44
Regionale Übereinkommen S. 9, 72
Religion S. 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19, 26, 27, 29, 36, 56, 57, 59, 60,
65, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 94, 95, 107
Revisionismus S. 26, 27

S

Sanktion S. 2, 12, 14, 16, 28, 49, 50, 51, 52, 67, 93
Satire S. 48
Staatsbedienstete S. 43, 45

T

Tatsachendarstellung S. 40

V

Venedig-Kommission S. 12
Verbreitung S. 8, 11, 14, 16, 18, 26, 33, 34, 37, 42, 43, 45, 48, 52, 55, 64,
79, 82, 84, 94
Vereinte Nationen S. 15, 16, 75, 90
Verleumdung S. 13, 65
Vorgängige Einschränkung S. 51

W

Werturteil S. 40

5. Glossar

Die Konvention sieht die Einschränkung bestimmter Rechte im höheren Allgemeininteresse vor. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat klargestellt, dass im Fall einer Einschränkung von Rechten ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Interesse und dem betreffenden Recht bestehen muss. Der Gerichtshof entscheidet in letzter Instanz, ob dieses Gleichgewicht erreicht wurde. Bei der Entscheidung, ob das öffentliche Interesse bedeutend genug ist, um die Einschränkung bestimmter Menschenrechte zu rechtfertigen, belässt der Gerichtshof den Staaten jedoch einen Beurteilungsspielraum. Vgl. auch «Beurteilungsspielraum», «Allgemeininteresse».

Jede natürliche Person, Nichtregierungsorganisation oder Personengruppe, die mit einer Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gelangt. Das Recht, den Gerichtshof anzurufen, wird durch Artikel 34 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet. Es untersteht den Voraussetzungen, die in Artikel 35 der Konvention festgelegt sind.

Der Schutz, den die Konvention hinsichtlich bestimmter Rechte bietet, ist nicht absolut und belässt den Staaten die Möglichkeit, die Rechte in einem gewissen Ausmass einzuschränken. Die von den Behörden getroffenen Massnahmen zur Einschränkung dieser Rechte müssen jedoch bestimmten Anforderungen genügen: Sie müssen gesetzlich vorgesehen sein, in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein, ein legitimes Ziel verfolgen (wie den Schutz der Gesundheit oder das wirtschaftliche Wohl des Landes) und zudem in Anbetracht des angestrebten Ziels verhältnismässig sein. Wenn nachgewiesen ist, dass diese Massnahmen gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind und zugleich ein legitimes Ziel verfolgen, muss somit geprüft werden, ob sie in Anbetracht dieses legitimen Ziels verhältnismässig sind. Dazu wägt der Gerichtshof die Individualinteressen und die Interessen der Gemeinschaft gegeneinander ab, um zu entscheiden, welche unter den jewei-

Angemessenes Gleichgewicht

Beschwerdeführer

Beurteilungsspielraum

ligen Umständen überwiegen und inwieweit die von der Konvention abgedeckten Rechte im Interesse der Gemeinschaft eingeschränkt werden können. In diesem Zusammenhang entstand die Figur eines gewissen «Beurteilungsspielraums» der Behörden. Denn der Gerichtshof hat entschieden, dass die Behörden bei der Festlegung der geeignetsten Massnahmen zur Erreichung des angestrebten legitimen Ziels über eine gewisse Freiheit, d. h. einen «Beurteilungsspielraum, verfügen. Der Gerichtshof räumt den Behörden diese Freiheit ein, weil die innerstaatlichen Behörden oft am besten in der Lage sind, die Fragen zu beurteilen, die sich aus den betreffenden Artikeln ergeben. Der Umfang dieses Beurteilungsspielraums ist je nach Problem, das sich stellt, unterschiedlich. Es darf jedoch keinesfalls davon ausgegangen werden, dass dieser Beurteilungsspielraum absolut ist und dem Gerichtshof jede kritische Beurteilung der Verhältnismässigkeit der betreffenden Massnahmen untersagt.

Eingriff Alle Fälle, in denen der Genuss eines von der Konvention anerkannten Rechts eingeschränkt ist. Nicht jeder Eingriff entspricht einer Verletzung des entsprechenden Rechts. Eine Reihe von Eingriffen können durch die Einschränkungen gerechtfertigt sein, die in der Konvention selbst vorgesehen sind. Damit ein Eingriff gerechtfertigt ist, muss er in der Regel gesetzlich vorgesehen sein, ein legitimes Ziel verfolgen und in Bezug auf dieses Ziel verhältnismässig sein. Vgl. auch «legitimes Ziel», «gesetzlich vorgesehen» und «verhältnismässige Massnahmen».

Europäische Menschenrechtskonvention

Neben dem vollständigen Titel «Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten» werden auch die Kurzformen «EMRK» oder «die Konvention» verwendet. Die Konvention wurde 1950 verabschiedet und trat 1953 in Kraft. Der vollständige Text der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle kann in 30 Sprachen auf der Website <http://www.echr.coe.int/> abgerufen werden. Der Stand der Unterschriften und Ratifizierungen sowie der Wortlaut der Vorbehalte und Erklärungen der Vertragsstaaten können unter folgender Adresse eingesehen werden: <http://conventions.coe.int/>.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wurde von den Mitgliedstaaten des Europarats 1959 eingesetzt, um über mutmassliche Verstösse gegen die Europäische Menschenrechtskonvention zu befinden. Seit dem 1. November 1998 tagt er als ständiges Gericht. Die Zahl seiner Richterinnen und Richter entspricht der Zahl der Vertragsstaaten

der Konvention. Der Gerichtshof prüft die Zulässigkeit und die Begründetheit der Beschwerden, die ihm vorgelegt werden. Er tagt in Kammern mit sieben Richtern oder in Ausnahmefällen in einer Grossen Kammer mit 17 Richtern. Das Ministerkomitee des Europarats überwacht den Vollzug der vom Gerichtshof ergangenen Urteile.

Dieser Ausdruck, der in Artikel 8 Abs. 2 der Konvention verwendet wird, findet sich auch in den Artikeln 9 Abs. 2, 10 Abs. 2 und 11 Abs. 2. Mit ihm soll sichergestellt werden, dass eine Einschränkung der Rechte durch die Behörden nicht willkürlich erfolgt und dass sie auf einer innerstaatlichen Rechtsgrundlage beruht. Der Gerichtshof hat festgehalten, dass eine Einschränkung nur dann den Anforderungen genügt, wenn sie ausreichend zugänglich ist und ihre Wirkungen vorhersehbar sind.

Siehe in der Einleitung zum Handbuch «Der Begriff Hassrede»

Dieser Ausdruck wird vom Gerichtshof im Zusammenhang mit verschiedenen Artikeln der Konvention verwendet: Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und der Wohnung), Artikel 9 (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit), Artikel 10 (Freiheit der Meinungsäusserung) und Artikel 11 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit). Die Konvention versucht zwar, diese Rechte zu wahren, anerkennt jedoch, dass unter bestimmten besonderen Umständen Einschränkungen annehmbar sein können. Allerdings müssen die Massnahmen, mit denen diese Einschränkungen auferlegt werden, eine Reihe von Kriterien erfüllen, damit der Gerichtshof nicht auf eine Verletzung des betreffenden Rechts erkennt. Eines dieser Kriterien verlangt, dass die Massnahmen in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind, d. h. dass sie einem dringenden Bedürfnis der Gesellschaft entsprechen und ein legitimes Ziel verfolgen. In Artikel 10 sind die allgemeinen Zielkategorien aufgeführt, die als legitim gelten können, um einen Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäusserung zu rechtfertigen, unter anderem die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung oder die Verhütung von Straftaten, der Schutz der Gesundheit oder der Moral, der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

In Bezug auf zahlreiche Bestimmungen der Konvention bestätigt die Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Behörden nicht nur davon absehen müssen, willkürlich in die Ausübung der Rechte der Einzelpersonen einzugreifen, die durch die Artikel der Konvention ausdrücklich geschützt werden, sondern dass sie

Gesetzlich vorgesehen

Hassrede

Legitimes Ziel

Positive Verpflichtungen

auch aktiv Massnahmen ergreifen müssen, um diese Rechte zu wahren. Diese zusätzlichen Verpflichtungen werden allgemein als «positive Verpflichtungen» bezeichnet, da von den Behörden verlangt wird, so zu handeln, dass jede Verletzung der durch die Konvention geschützten Rechte verhindert wird oder dass die Verantwortlichen bestraft werden.

Subsidiarität(-sprinzip)

Das Subsidiaritätsprinzip ist einer der wesentlichen Grundsätze des Schutzmechanismus der Konvention. Gemäss diesem Grundsatz ist es zunächst und in erster Linie Sache der innerstaatlichen Instanzen, dafür zu sorgen, dass die in der Konvention verankerten Rechte nicht verletzt werden, und allenfalls eine Wiedergutmachung anzubieten. Wichtig ist auch, dass der Mechanismus der Konvention und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte das letzte Mittel ist, wenn die innerstaatlichen Instanzen nicht den erforderlichen Schutz oder die verlangte Wiedergutmachung geboten haben.

**Verhältnismässige
Massnahmen**

Mit dem Ausdruck «verhältnismässige Massnahmen» bezeichnet der Gerichtshof jene von den Behörden getroffenen Massnahmen, mit denen ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Interessen der Gemeinschaft und den Individualinteressen erreicht wird.

**Generaldirektion für Menschenrechte
und Rechtsangelegenheiten
Europarat
F-67075 Strassburg Cedex**

Handbuch zur Frage oder Hassrede

Europarat