

Rechtsgutachten

über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD

erstattet am 24. Oktober 2015

im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

von

Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL.M. (E)

Universität Würzburg

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage und Gutachtenauftrag	3
II.	Grundsätzliche Bedeutung internationaler Menschenrechte bei Auslegung und Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel.....	4
	1. Relevanz internationaler Menschenrechtsverträge	4
	2. Relevanz menschenrechtlichen Gewohnheitsrechts	7
	3. Justiziabilität und Rechtswirkungen menschenrechtlicher Garantien und Vorgaben.....	8
III.	Verbot rassistischer Propaganda im internationalen Menschenrechtsschutz	9
	1. Verbot der Rassendiskriminierung als Kernelement internationaler Menschenrechte.....	9
	2. Begriff der „Rasse“	12
	3. Rassistische Propaganda als spezifische Variante verbotener Diskriminierungsformen	13
	a) Verbot rassistischer Propaganda im menschenrechtlichen Vertragsrecht	14
	b) Mangelnde Konkretisierung des völkergewohnheitsrechtlichen Verbots der Rassendiskriminierung	17
	4. Spannungsverhältnis und Wechselwirkungen zwischen dem Verbot rassistischer Propaganda und der Meinungsfreiheit.....	18
	a) Art. 20 Abs. 2 und Art. 19 ICCPR.....	19
	b) Art. 17 und Art. 10 EMRK	24
	c) Art. 4 ICERD und Meinungsäußerungsfreiheit	30
	d) Zwischenfazit.....	34
	5. <i>Ratio</i> und Folgen des Komplementärverhältnisses zwischen dem Verbot rassistischer Propaganda und der Meinungsäußerungsfreiheit	35
IV.	Fremdenfeindliche Wahlkampfplakatierungen der NPD auf dem Prüfstand des internationalen Menschenrechtsschutzes und des deutschen Verfassungsrechts	44
	1. Völkerrechtlicher „Korridor“ und staatlicher Beurteilungsspielraum bei der Umsetzung der Vorgaben aus Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR	45
	2. Berechtigte der Kommunikationsfreiheit und Adressaten des Verbots rassistischer Propaganda	46
	a) Meinungsäußerungsfreiheit politischer Parteien	46
	b) Adressaten des völkerrechtlichen Verbots rassistischer Propaganda	48

c)	Aktualisierung und Konfrontation gegenläufiger Grund- und Menschenrechtspositionen.....	50
3.	Gehalt der NPD-Wahlkampfplakate vor dem Hintergrund des Verbots rassistischer Propaganda.....	53
a)	Tatbestandsmerkmale des Verbots rassistischer Propaganda.....	54
aa)	Aufreizen zur und Förderung der Rassendiskriminierung.....	54
bb)	Betroffener Personenkreis	55
b)	Mehrdeutigkeit der NPD-Wahlkampfplakate <i>ratione personae et materiae</i>	57
c)	Deutung und inhaltliche Qualifizierung der NPD-Plakatserien vor dem Hintergrund der Mehrdeutigkeitsrechtsprechung des BVerfG	60
d)	Zwischenfazit.....	70
V.	Konsequenzen der inhaltlichen Qualifizierung der NPD-Wahlkampfplakate für die Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel	71
1.	Anwendbarkeit der polizeirechtlichen Generalklausel.....	71
2.	Tatbestandsmerkmale der polizeirechtlichen Generalklausel	74
a)	Öffentliche Sicherheit.....	74
b)	Öffentliche Ordnung.....	75
c)	Subsidiarität und Reservefunktion der öffentlichen Ordnung	77
d)	Konkrete Gefahr	79
3.	Rechtsfolgende der polizeirechtlichen Generalklausel	80
a)	Entschließungsermessen	80
b)	Auswahlermessen	81
VI.	Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen.....	84
VII.	Fazit	98
	Literaturverzeichnis.....	99

Gutachten

I. Ausgangslage und Gutachtauftrag

Seit einigen Jahren, insbesondere im Vorfeld der Landtagswahlen und der Wahl zum Europäischen Parlament 2014, plakatiert die NPD systematisch Wahlwerbung mit fremdenfeindlicher, antisemitischer und antiziganistischer Tendenz. Dazu zählen Plakate mit der Parole „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“¹ und der Aufschrift „Maria statt Scharia“.² Ein weiterer, in diesem Zusammenhang plakatiertes Slogan lautete „Gas geben!“, wobei auf dem Plakat der NPD-Kandidat *Udo Voigt* auf einem Motorrad im Hintergrund abgebildet war.³ Nachdem einige Oberbürgermeister verfügt hatten, die Wahlkampfplakate mit den Parolen „Gas geben!“ und „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ abzuhängen, mussten sie diese aufgrund gerichtlicher Anordnung wieder aufhängen lassen, da die angerufenen Verwaltungsgerichte bei der Prüfung der polizeirechtlichen Generalklausel den Straftatbestand des § 130 Abs. 1 StGB als nicht erfüllt ansahen.⁴

Nicht erörtert wurde in diesen gerichtlichen Entscheidungen allerdings, welche Bedeutung internationalen Menschenrechten für ordnungsrechtliche Maßnahmen auf der Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel zukommt. Neben dem völkergewohnheitsrechtlich geltenden menschenrechtlichen Mindeststandard ist dabei vor allem an Vorschriften aus menschenrechtlichen Übereinkommen zu denken, die die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert hat. Die Frage, ob und ggf. in welchem Umfang und mit welchen Konsequenzen auf völkerrechtlich verankerte Menschenrechte bei Auslegung und Anwendung der Tatbestandsmerkmale „öffentliche Sicherheit“ und „öffentliche Ordnung“ der polizeirechtlichen Generalklausel zurückgegriffen werden kann oder sogar muss, ist Gegenstand des vorliegenden Gutachtens, mit dessen Erstellung die Verfasserin vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz am 24. April 2015 beauftragt worden ist.

¹ Vgl. VG Kassel, Beschluss vom 9.9.2013, 4 L 1117/13.KS, Rn. 1 ff.; VG Gießen, Beschluss vom 12.9.2013, 4 L 1892/13.Gl; ferner siehe VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 10.9.2013, 5 L 3380/13.F, Rn. 9.

² Vgl. VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 10.9.2013, 5 L 3380/13.F, Rn. 9.

³ Vgl. VG Berlin, Beschluss vom 7.9.2011, 1 L 293/11.

⁴ Zum „Wiederaufhängen“ des Plakats mit dem Slogan „Gas geben!“ vgl. VG Berlin, Beschluss vom 7.9.2011, 1 L 293/11. Entsprechend zum Plakat mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“: VG Kassel, Beschluss vom 9.9.2013, 4 L 1117/13.KS, Rn. 6 ff., sowie VG Gießen, Beschluss vom 12.9.2013, 4 L 1892/13.Gl. Ferner vgl. VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 10.9.2013, 5 L 3380/13.F, Rn. 5 ff., in dem sich das Gericht mit den Plakat-Slogans „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ und „Maria statt Scharia“ im Rahmen eines Versammlungsverbots wegen drohender fremdenfeindlicher Äußerungen auseinanderzusetzen hatte.

II. Grundsätzliche Bedeutung internationaler Menschenrechte bei Auslegung und Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel

1. Relevanz internationaler Menschenrechtsverträge

Die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung, die zum unbestimmten Rechtsbegriff der „öffentlichen Sicherheit“ im Rahmen der polizeirechtlichen Generalklausel (z.B. §§ 1, 3 PolG BW, § 11 HSOG, § 17 ASOG Bln, § 8 PolG NRW) zu zählen ist,⁵ erstreckt sich nicht nur auf innerstaatliche Straftatbestände wie §§ 185 bis 187 und § 130 StGB oder auf das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitete allgemeine Persönlichkeitsrecht und die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Achtung der Menschenwürde, sondern auch auf Normen menschenrechtlicher Verträge, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Vertragspartei ist.⁶ Analoge Erwägungen gelten für die Auslegung des – freilich subsidiären – Tatbestandsmerkmals der „öffentlichen Ordnung“, das diejenigen ungeschriebenen Regeln umfasst, deren Befolgung nach den herrschenden ethischen und sozialen Anschauungen auf der Basis der grundgesetzlichen Werteordnung unerlässlich für ein geordnetes menschliches Zusammenleben ist.⁷ Denn durch die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags und dem damit verbundenen speziellen Rechtsanwendungsbefehl öffnet die Bundesrepublik Deutschland ihren Rechtsraum dem Vertrag; Vertragsgesetze stehen gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG prinzipiell im Rang eines einfachen Bundesgesetzes.⁸ Diese Rangzuweisung völkerrechtlicher Verträge zum einfachen Bundesrecht führt dazu, dass deutsche Behörden und Gerichte Verbürgungen und Gebote der völkerrechtlichen Vereinbarung wie jedes andere Gesetzesrecht des Bundes im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden haben.⁹ Besondere Bedeutung erlangt diese Interpretationsmethode in Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK),¹⁰ die sogar bei Auslegung der insoweit höherrangigen Grundrechte des Grund-

⁵ Vgl. BVerfGE 69, 315 (352), sowie z.B. *P. Tettinger/W. Erbguth/T. Mann*, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2012, § 13 Rn. 441. Näher unten S. 74 f.

⁶ Entsprechend zählt *D. Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2011, Kap. 14, Rn. 57, die Rechtsordnung der Union zur „öffentlichen Sicherheit“ nach deutschem Verständnis. Ähnlich *Ch. Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2014, Rn. 25-28, der zudem auch auf völkerrechtliche Regelungen abstellt (Rn. 25), in diesen allerdings bloß generelle Kooperationsnormen erblickt.

⁷ Zur Definition des Begriffs vgl. BVerfGE 69, 315 (352), sowie BVerfG, NJW 2001, S. 2069 (2071). Näher unten S. 75 ff.

⁸ St. Rspr., vgl. etwa BVerfGE 74, 358 (370); 82, 106 (120); 111, 307 (316 f.).

⁹ BVerfGE 74, 358 (370); 82, 106 (120); 83, 119 (128); 111, 307 (317, 319 f.).

¹⁰ Vom 4.11.1950; European Treaty Series (ETS) No. 005, BGBl. 1952 II S. 685; Neubekanntmachung der Konvention in der Fassung des Protokolls Nr. 14 in BGBl. 2010 II S. 1198.

gesetzes heranzuziehen ist.¹¹ Aber auch andere internationale Menschenrechtsverträge, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Vertragspartei ist, geben der Norminterpretation grundrechtlicher Bestimmungen des Grundgesetzes und – erst recht – der polizeirechtlichen Generalklausel als einfachem Gesetzesrecht (der Länder) wesentliche Impulse.¹² Dogmatischer Ansatzpunkt ist neben Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG die Vorschrift des Art. 1 Abs. 2 GG, wonach sich das deutsche Volk zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten bekennt.¹³ Der Text der Menschenrechtskonvention und, sofern vorhanden, die zu den menschenrechtlichen Einzelgarantien ergangenen Entscheidungen des jeweils zuständigen internationalen Kontrollorgans dienen als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und aller sonstigen Regelungen der deutschen Rechtsordnung, sofern dies nicht zu einer Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt.¹⁴

Anders als die EMRK, die einen veritablen Gerichtshof etabliert, dessen Urteile gemäß Art. 46 Abs. 1 EMRK rechtlich verbindlich sind,¹⁵ sind den durch die universellen Menschenrechtsübereinkommen eingesetzten Kontrollausschüssen nur Vorschlags- und Empfehlungskompetenzen übertragen; rechtlich bindende Entscheidungen können sie nicht erlassen. Dennoch wäre es verfehlt, den Auffassungen der zuständigen Menschenrechtsausschüsse bei der Auslegung des innerstaatlichen Rechts keinerlei oder nur oberflächliche Bedeutung beizumessen. Wegen des unabhängigen Sachverstands der Ausschussmitglieder kommt den veröffentlichten Ansichten regelmäßig hohe Autorität zu.¹⁶ Ohnehin ist die rechtliche Unverbindlichkeit der Auffassung eines vertragsbasierten menschenrechtlichen Ausschusses schon we-

¹¹ Vgl. BVerfGE 74, 358 (370); 111, 307 (317, 329); 124, 300 (319); 128, 326 (365, 370 f.).

¹² In Bezug auf die UN-Behindertenrechtskonvention vgl. BVerfGE 128, 282 (306); in Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention vgl. BVerfG, 5.7.2013, 2 BvR 708/12, Rn. 21; in Bezug auf das ICERD vgl. *K. J. Partsch*, Die Strafbarkeit der Rassendiskriminierung nach dem Internationalen Abkommen und die Verwirklichung der Verpflichtungen in nationalen Strafrechtsordnungen, *GYIL* 14 (1977), S. 119 (127), sowie *VG Frankfurt a.M.*, *NJW* 1993, S. 2067 (2068).

¹³ BVerfGE 128, 326 (368 f.); vgl. auch BVerfGE 128, 282 (306).

¹⁴ Vgl. *mutatis mutandis* BVerfGE 111, 307 (329); 128, 326 (367 ff.), und jüngst BVerfG, 5.7.2013, 2 BvR 708/12, Rn. 21.

¹⁵ Die rechtliche Verbindlichkeit eines Urteils erstreckt sich freilich nur auf die beteiligte Vertragspartei. In allen anderen Fällen kommt den Entscheidungen des Straßburger Gerichtshofs Orientierungswirkung zu. Dazu ausführlich *U. Heckötter*, Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung des EGMR für die deutschen Gerichte, 2007, S. 45 ff. und S. 70 ff.

¹⁶ Dazu etwa *R. Wolfrum*, The Committee on the Elimination on Racial Discrimination, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 3 (1999), S. 489 (509); *H. Cremer*, Die UN-Kinderrechtskonvention: Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2011, S. 7.

gen des Prinzips von Treu und Glauben, das jedem völkerrechtlichen Vertrag zugrundeliegt, nicht mit Bedeutungslosigkeit gleichzusetzen.¹⁷ Nicht nur die Allgemeinen Bemerkungen oder Empfehlungen („General Comments“ oder „General Recommendations“), sondern auch die sonstigen Stellungnahmen eines Ausschusses dienen den Vertragsstaaten als Leitlinie und konkretisierende Interpretationshilfe bei Anwendung und Umsetzung der Konvention.¹⁸ Es dürfte zudem unbestritten sein, dass Staaten, die sich dem Inhalt einer Stellungnahme des Ausschusses widersetzen wollen, hierfür die Argumentationslast zu tragen haben; jedenfalls ist ein menschenrechtlicher Diskurs ohne Berücksichtigung der einschlägigen Ausschussbemerkungen nicht mehr als *lege artis* zu qualifizieren.¹⁹

Soweit Grund- und Menschenrechte und daraus ggf. erwachsende staatliche Schutzpflichten im primären oder sekundären Unionsrecht verankert sind, kommt ihnen – ebenso wie jeder anderen unionsrechtlichen Regelung – sogar Anwendungsvorrang vor nationalem Recht jeder normhierarchischen Rangstufe zu.²⁰ Der europarechtliche Anwendungsvorrang lässt entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht in seinem Geltungsbereich unberührt und drängt es in der Anwendung so weit zurück, wie es die Verträge erfordern und nach dem durch das Zustimmungsgesetz erteilten innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl erlauben.²¹ Dabei ist im Rahmen der Interpretation und Anwendung der Unionsgrundrechte diejenige Auslegung heranzuziehen, die der Europäische Gerichtshof (EuGH), der gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV mit der Wahrung des Unionsrechts betraut ist, dem entsprechenden Unionsgrundrecht zu-

¹⁷ E. Klein, General Comments – zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes, in: J. Ipsen u.a. (Hrsg.), Festschrift für Dietrich Rauschning, 2001, S. 301 (307 f.).

¹⁸ Dies ist einhellige Auffassung vgl. nur E. Klein, „Allgemeine Bemerkungen“ der UN-Menschenrechtsausschüsse, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VI/2, 2009, § 177 Rn. 27; Ch. Tomuschat, Human Rights Committee, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Vol. IV, 2012, S. 1058 (1061), Rn. 14. Ebenso jüngst BVerfG, Beschl. v. 5.7.2013, 2 BvR 708/12, Rn. 24.

¹⁹ Zutreffend Klein (Fn. 18), § 177 Rn. 27, 31; ähnlich auch T. Opsahl, The Human Rights Committee, in: P. Alston (Hrsg.), The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal, 1992, S. 369 (415); E. Riedel, Die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 160 (164).

²⁰ Vgl. BVerfGE 123, 267 (402); 129, 78 (99 f.).

²¹ BVerfGE 123, 267 (398); 126, 286 (302).

grundelegt. Auch auf diese Kompetenzübertragung hat sich das deutsche Zustimmungsgesetz zu den Unionsverträgen bezogen.²²

2. Relevanz menschenrechtlichen Gewohnheitsrechts

Ferner haben sich bestimmte Menschenrechte als ungeschriebene Rechtsquellen im Völkergewohnheitsrecht etabliert.²³ Diese Rechte sind gemäß Art. 25 S. 1 GG Bestandteil des Bundesrechtes und nehmen unbeschadet des nicht ganz eindeutigen Wortlauts von Art. 25 S. 2 GG („sie gehen den Gesetzen vor“) nach überwiegender Ansicht einen normhierarchischen „Zwischenrang“ zwischen Bundesgesetzen und der Verfassung ein.²⁴ Behörden und Gerichte sind deshalb daran gehindert, innerstaatliches Recht in einer Weise auszulegen und anzuwenden, die menschenrechtliches Gewohnheitsrecht verletzt.²⁵ Dies gilt in besonderem Maße, wenn es um den Gehalt des menschenrechtlichen Minimalstandards geht, dem die Rechtsqualität von zwingendem Völkerrecht (*ius cogens*) zukommt. Der Entwicklung und Anerkennung des nicht dispositiven völkerrechtlichen Mindeststandards liegt nämlich die einheitliche Rechtsüberzeugung der internationalen Staatengemeinschaft zugrunde, dass in den Rechtsbeziehungen der Völkerrechtssubjekte bestimmte Verhaltensmuster einzuhalten sind, von denen unter keinen Umständen abgewichen werden darf, weil sie auf das Engste mit dem kollektiven Überleben der Menschheit und der individuellen Würde eines jeden Menschen verknüpft sind.²⁶ Zu den unbestrittenen Normen des menschenrechtlichen *ius cogens* zählt neben dem

²² E. Klein, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 56 (66); eingrenzend Ch. Hillgruber, in: B. Schmidt-Bleibtreu/H. Hofmann/H.-G. Henneke (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 23 Rn. 52.

²³ Zu den Voraussetzungen der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht vgl. nur IGH, Urteil vom 20.2.1969, ICJ Rep. 1969, S. 3 (43 f.) – *Nordsee-Festlandsockel*; IGH, Urteil vom 27.6.1986, ICJ Rep. 1986, S. 14 (106 ff.) – *Nicaragua*. Ferner siehe M. N. Shaw, International Law, 7. Aufl. 2014, S. 51 ff.

²⁴ Vgl. BVerfGE 6, 309 (363); 37, 271 (279); 111, 307 (318); 112, 1 (24); sowie z.B. Ch. Tomuschat, in: W. Kahl/Ch. Waldhoff/Ch. Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Stand der Bearbeitung: 2009), Art. 25 Rn. 85 f.; M. Herdegen, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Stand der Bearbeitung: 2009), Art. 25 Rn. 42; S. Schmahl, Das Verhältnis der deutschen Rechtsordnung zu Regeln des Völkerrechts, JuS 2013, S. 961 (963 f.).

²⁵ BVerfGE 75, 1 (18 f.); 59, 280 (283); 63, 332 (337 f.); zum allgemeinen Gebot völkerrechtsfreundlicher Auslegung vgl. Ch. Tomuschat, Staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XI, 3. Aufl. 2013, § 226 Rn. 36.

²⁶ Vgl. dazu etwa S. Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, 1992, S. 228; Ch. Tomuschat, International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, Recueil des Cours 281 (2001), S. 9 (81 f.); S. Schmahl, Überlegungen zur Kategorisierung internationaler Menschenrechte, in: H.-G. Ziebertz (Hrsg.), Menschenrechte, Christentum und Islam, 2010, S. 27 (47 f.).

Verbot der Sklaverei, des Völkermords und der Folter gerade auch das Verbot systematischer Rassendiskriminierung.²⁷

3. Justiziabilität und Rechtswirkungen menschenrechtlicher Garantien und Vorgaben

Mit diesen Feststellungen ist noch nicht geklärt, ob internationale Normen des vertraglichen oder des gewohnheitsrechtlichen Menschenrechtsschutzes auch unmittelbare Rechtswirkung in der nationalen Rechtsordnung entfalten. Denn trotz der Übernahme eines völkerrechtlichen Vertrags und seiner Geltung im innerstaatlichen Recht sind dessen Regelungen nicht unbedingt unmittelbar anwendbar.²⁸ Entscheidend für die unmittelbare Anwendbarkeit ist, dass die vertragliche Bestimmung selbst als *self-executing* zu verstehen ist, also ohne weitere Zwischenschritte unmittelbare Rechte und Pflichten hervorzubringen vermag.²⁹ Zahlreiche Bestimmungen internationaler Menschenrechtsverträge, einschließlich der Grundrechtecharta der Union, erzeugen freilich eine unmittelbare Anwendbarkeit, da sie nach Wortlaut, Inhalt und Zweck hinreichend genau und bestimmt formuliert sind. Dabei können manche Bestimmungen auch nur in Teilen zur unmittelbaren Anwendbarkeit gelangen.³⁰ Entsprechendes gilt für Regelungen des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, sofern ihnen trotz ihres nicht verschriftlichten Charakters ein hinreichend bestimmter Regelungsgehalt entnommen werden kann.

Darüber hinaus begründen selbst *non-self-executing*-Bestimmungen für die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei eines menschenrechtlichen Übereinkommens die objektive Verpflichtung, ihren Inhalt zu beachten und ggf. im Wege weiterer Normsetzung oder Rechtsprechung zu konkretisieren.³¹ Insoweit sind die Normen menschenrechtlicher Verträge insgesamt justiziabel und entfalten zumindest mittelbare Auswirkungen auf die innerstaatliche

²⁷ Vgl. die Auffassung der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, in: Commentary on Art. 26 of the Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, GAOR, 56th Session, Supplement No. 10: Report of the International Law Commission, 53rd Session (2001), S. 208. Vgl. auch das vom American Law Institute herausgegebene Restatement of the Law Third, The Foreign Relations Law of the United States (Restatement Third), §§ 702 (a) bis (f).

²⁸ Vgl. B. Kempen, in: H. von Mangoldt/F. Klein/Ch. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 59 Rn. 95, m.w.N. Missverständlich BVerfGE 29, 348 (360).

²⁹ A. von Arnould, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 502 f.; S. Schmahl, in: H. Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 59 Rn. 25.

³⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.9.2006, 2 BvR 2115/01, Rn. 53.

³¹ Vgl. nur O. Rojahn, in: I. von Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 59 Rn. 37 ff.; R. Streinz, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 59 Rn. 67 f.

Rechtsordnung.³² Desgleichen binden die Vorschriften des Völkergewohnheitsrechts die Bundesrepublik Deutschland und ihre Organe als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung (vgl. Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 25 Satz 1 GG). Internationale Menschenrechte wirken somit in erheblichem Maße auf die deutsche Rechtsordnung ein.

III. Verbot rassistischer Propaganda im internationalen Menschenrechtsschutz

Zu untersuchen bleibt aber, ob und ggf. in welchem Umfang und mit welcher Rechtswirkung internationale Menschenrechte, an die die Bundesrepublik Deutschland vertraglich oder gewohnheitsrechtlich gebunden ist, Rassendiskriminierung in der Handlungsform fremdenfeindlicher (Wahl-)Propaganda verbieten.

1. Verbot der Rassendiskriminierung als Kernelement internationaler Menschenrechte

Das Verbot der Rassendiskriminierung ist ein Kernelement des internationalen Menschenrechtsschutzes. Es gehört zu dem zwingend zu beachtenden menschenrechtlichen Mindeststandard.³³ Darüber hinaus zählt das Verbot der Rassendiskriminierung zu den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.³⁴ Im Unionsrecht selbst ist das Verbot der Rassendiskriminierung sogar als wesentliches Merkmal und tragender Grundsatz in Art. 21 Abs. 1 der Europäischen Grundrechtecharta (GRCh) verankert.³⁵ Bei Auslegung und Anwendung von Art. 21 Abs. 1 GRCh sind sowohl die Bestimmungen der auf Art. 19 AEUV gestützten Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (EU-Antirassismusrichtlinie; ARRL)³⁶ als auch die Regelungen des im Bereich der ehemaligen „dritten Säule“ (justizielle Zusammenarbeit) erlassenen Rahmenbeschlusses 2008/913/JI zur

³² Vgl. *Ch. Tomuschat*, Verwirrung über die Kinderrechte-Konvention der Vereinten Nationen. Zur innerstaatlichen Geltungskraft völkerrechtlicher Verträge, in: F. Ruland u.a. (Hrsg.), Festschrift für Hans F. Zacher, 1998, S. 1143 (1153 f.). Ebenso in Bezug auf das ICERD: *R. Kühner*, Das Recht auf Zugang zu Gaststätten und das Verbot der Rassendiskriminierung, NJW 1986, S. 1397 (1399 f.), sowie *G. Roellecke*, Keine Freiheit den Feinden der Freiheit!, NJW 1993, S. 3306 (3307).

³³ Vgl. die Nachweise in Fn. 27 sowie spezifisch zur Ächtung der Rassendiskriminierung: IGH, Gutachten vom 21.6.1971, ICJ Rep. 1971, S. 1 (57) – *South West Africa*. In der *Barcelona Traction*-Entscheidung vom 5.2.1970 (ICJ Rep. 1970, S. 3 [32]) erklärt der IGH das Verbot der Rassendiskriminierung zudem zu einer *erga omnes* geltenden Rechtsverpflichtung.

³⁴ Näher *K. Odendahl*, in: S. Heselhaus/C. Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 45 Rn. 61; *S. Hölscheidt*, in: J. Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, Art. 21 GRCh Rn. 8.

³⁵ Vgl. Generalanwältin *Kokott*, Schlussanträge vom 30.9.2010 zu EuGH, Rs. C-236/09, *Test-Achats*, Rn. 49.

³⁶ ABl. EU 2000, Nr. L 180, S. 22.

Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EU-Rahmenbeschluss Rassismus)³⁷ als interpretative Leitlinien heranzuziehen. Bei beiden Sekundärrechtsakten geht es der Europäischen Union nämlich nicht nur um die faktische Veränderung der sozialen Realität in den Mitgliedstaaten,³⁸ sondern gerade auch um die normative Ergänzung des *acquis communautaire*.³⁹ Deshalb kann auf ihren Regelungsgehalt zur konkretisierenden Auslegung sogar des primärrechtlichen und damit höherrangigen Art. 21 Abs. 1 GRCh (vgl. Art. 6 Abs. 1 Halbsatz 2 EUV) rekurriert werden.⁴⁰

Das Verbot der Rassendiskriminierung stellt zudem seit langem einen festen Bestandteil internationaler Menschenrechtsverträge dar. An erster Stelle ist hierbei das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD) zu erwähnen,⁴¹ das als Ganzes die spezifischen Belange des Diskriminierungsschutzes im Blick hat (dazu näher S. 30 ff.). In zweiter Linie kennt der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)⁴² verschiedene Normen zum Verbot der Rassendiskriminierung. So enthält etwa Art. 20 Abs. 2 ICCPR ein explizites Verbot rassistischer Propaganda und beschränkt damit das Recht auf freie Meinungsäußerung in Art. 19 Abs. 2 ICCPR.⁴³ Ferner normiert der Pakt neben dem allgemeinen, autonom geltenden Gleichheitsprinzip des Art. 26 ICCPR in Art. 2 Abs. 1 ICCPR ein akzessorisches Diskriminierungsverbot, das die Diskriminierung aufgrund der Rasse und der Hautfarbe einschließt.⁴⁴

³⁷ ABl. EU 2008, Nr. L 328, S. 55.

³⁸ Dazu *M. Mahlmann*, Gleichheitsschutz und Privatautonomie, ZEuS 2002, S. 407 (410).

³⁹ Näher *Odendahl* (Fn. 34), § 45 Rn. 54; *Ch. Grabenwarter*, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, Loseblattausgabe (Stand der Bearbeitung: 2011), Art. 19 AEUV Rn. 58.

⁴⁰ Hierzu *H. D. Jarass*, Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht, EuR 2013, S. 29 (34 f.), *S. Schmahl*, Gleichheitsgarantien, in: Ch. Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2014, § 15 Rn. 5, jeweils m.w.N.

⁴¹ Vom 7.3.1966; United Nations Treaty Series (UNTS) Band 660, S. 195; BGBl. 1969 II S. 962; für Deutschland in Kraft getreten am 15.6.1969, vgl. BGBl. 1969 II S. 2211.

⁴² Vom 19.12.1966, UNTS Band 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1534; für Deutschland in Kraft getreten am 23.3.1976, vgl. BGBl. 1976 II S. 1068.

⁴³ *R. Grote/N. Wenzel*, in: R. Grote/T. Marauhn/O. Dörr (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Aufl. 2013, Kap. 18 Rn. 10.

⁴⁴ Zur Unterscheidung beider Vorschriften im Kontext der Rassendiskriminierung vgl. *N. Ghanea*, Expression and Hate Speech in the ICCPR: Compatible or Clashing?, Religion & Human Rights 5 (2010), S. 171 (174 f.).

Auch die Minderheitenschutzklausel des Art. 27 ICCPR ist mit den Diskriminierungsverboten inhaltlich verknüpft.⁴⁵

Darüber hinaus ist auch der EMRK das Verbot der Rassendiskriminierung bekannt. Es ist verschiedenen substantiellen Rechten, etwa dem Verbot der erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK), der Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK), dem Schutz des Privatlebens (Art. 8 EMRK) und dem Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK), zumeist in Kombination mit dem akzessorischen Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK inhärent.⁴⁶ In Auslegung der Konventionsgarantien betont der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in st. Rspr., dass in einer demokratischen Gesellschaft, die auf den Grundsätzen des Pluralismus und des Respekts für verschiedene Kulturen beruht, unterschiedliche Behandlungen, die ausschließlich oder wesentlich mit der ethnischen Herkunft einer Person begründet werden, allenfalls in besonderen Ausnahmesituationen gerechtfertigt werden können.⁴⁷ Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft einer Person sei eine in hohem Maße zu verurteilende Form der Diskriminierung, die wegen ihrer gefährlichen Auswirkungen von den Behörden besondere Aufmerksamkeit und energische Reaktionen verlange.⁴⁸ In Fällen, in denen es um rassistisch motivierte Diskriminierungen geht, macht der Gerichtshof sogar eine Ausnahme von der grundsätzlichen Beweislastregelung.⁴⁹ Außerdem enthält die Konvention mit Art. 17 EMRK eine Generalklausel zum Schutz vor einer Ausnutzung der Konventionsrechte für konventionsfeindliche Handlungen,⁵⁰ die in Fällen fremdenfeindlicher Hassrede die Meinungsfreiheit

⁴⁵ Vgl. T. Van Boven, Racial and Religious Discrimination, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Vol. III, 2012, S. 608 (610), Rn. 9.

⁴⁶ Vgl. z.B. EGMR, Urteil vom 10.5.2001, Nr. 25781/94, *Zyperm ./. Türkei*, Rn. 306; EGMR, Urteil vom 25.3.2010, Nr. 37193/07, *Pareskeva Todorova ./. Bulgarien*, Rn. 40; EGMR, Urteil vom 15.3.2012, Nr. 4149/04 und Nr. 41029/04, *Aksu ./. Türkei*, Rn. 58. – Das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK (ETS Nr. 177), das umfassende und selbständige Gleichheitsrechte garantiert, ist von der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht ratifiziert worden.

⁴⁷ Vgl. EGMR, Urteil vom 13.12.2005, Nr. 55762/00 und Nr. 55974/00, *Timishev ./. Russland*, Rn. 57; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 16.10.2010, Nr. 15766/03, *Orsus ./. Kroatien*, Rn. 149.

⁴⁸ EGMR, *Timishev* (Fn. 47), Rn. 56; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 6.7.2005, Nr. 43577/98 und Nr. 43579/98, *Nachova ./. Bulgarien*, Rn. 145; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 13.11.2007, Nr. 57325/00, *D.H. u.a. ./. Tschechische Republik*, Rn. 176.

⁴⁹ Vgl. EGMR, *Nachova* (Fn. 48), Rn. 157; EGMR, *D.H.* (Fn. 48), Rn. 179, 195; EGMR, Urteil vom 4.3.2008, Nr. 42722/02, *Stoica ./. Rumänien*, Rn. 130; ähnlich auch EGMR, Urteil vom 12.6.2012, Nr. 13624/03, *Koky u.a. ./. Slowakei*, Rn. 239.

⁵⁰ Nach Art. 17 EMRK darf die Konvention nicht so ausgelegt werden, als begründe sie 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. Dazu grundlegend EGMR, Urteil vom 1.7.1961, Nr. 332/57, *Lawless ./. Irland (Nr. 3)*, The Law, Rn. 7.

des Art. 10 EMRK – nach Ansicht des EGMR unter Umständen sogar *a limine* (vgl. S. 25 ff.) – einschränken kann.

Der bloße Befund, dass das Verbot der Rassendiskriminierung in verschiedenen geschriebenen wie ungeschriebenen völkerrechtlichen Rechtsquellen enthalten ist, gibt freilich noch keine Auskunft darüber, welche Handlungsformen als verbotene Rassendiskriminierung zu verstehen sind. Insoweit nehmen die Verbotsnormen des ICERD wegen ihrer Spezialität eine hervorgehobene Stellung ein. Nicht nur die einschlägigen EU-Sekundärrechtsakte, sondern auch die internationalen Menschenrechtsübereinkommen orientieren sich für den Begriff der Rassendiskriminierung ganz überwiegend an der weiten Definition in Art. 1 Abs. 1 ICERD.⁵¹ Etwas verkürzt ist danach Rassendiskriminierung jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft beruhende Unterscheidung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten vereitelt wird. Zwei Merkmale sind also für den völkerrechtlichen Diskriminierungsschutz aufgrund der Rasse wesentlich: der Begriff der „Rasse“ und derjenige der Diskriminierung.

2. Begriff der „Rasse“

Der Terminus „Rasse“, der als Oberbegriff für eine Reihe von Diskriminierungen aus ähnlichen Gründen (z.B. Hautfarbe, ethnische Herkunft) fungiert,⁵² ist aufgrund seiner pseudowissenschaftlichen Prägung vor allem durch die nationalsozialistische Rassenideologie im Deutschen Reich und die ehemalige Apartheidpolitik in Südafrika schwer verwendbar.⁵³ Biologisch gibt es keine unterschiedlichen menschlichen Rassen.⁵⁴ Die Beibehaltung des Begriffs „Rasse“ im internationalen Menschenrechtsschutz ist allerdings nicht in einem biologisierenden Sinne zu verstehen, sondern gründet allein auf der Absicht, alle Formen von Rassismus zu erfassen und die ihnen zugrundeliegenden pseudowissenschaftlichen Theorien

⁵¹ Vgl. etwa EGMR (Große Kammer), Urteil vom 23.9.1994, Nr. 15890/89, *Jersild ./ Dänemark*, Rn. 30 f. Ferner siehe *T. Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2010, Rn. 654 ff., und *Van Boven* (Fn. 45), S. 611, Rn. 13.

⁵² *A. Zimmer*, Hate Speech im Völkerrecht: Rassendiskriminierende Äußerungen im Spannungsfeld zwischen Rassendiskriminierungsverbot und Meinungsfreiheit, 2001, S. 24.

⁵³ Vgl. bereits BGH, NStZ 1981, S. 258, Rn. 5, 10; ebenso *R. Wolfrum*, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: Inhalt und Verfahren seiner Durchsetzung, in: G. Baum/E. Riedel/M. Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 129 (131); *G. Britz*, Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, EuGRZ 2002, S. 381 (383).

⁵⁴ Eingehend *A. Streibel*, Rassendiskriminierung als Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, 2010, S. 17 ff.

wirksam zu bekämpfen.⁵⁵ Heute besteht Einigkeit darin, dass die Gruppenzugehörigkeit im rechtlichen Sinne nicht an den Vorstellungen von „Rasse“ oder genetisch-morphologischen Merkmalen, sondern neben objektiven Kriterien wie der ethnischen oder kulturell-soziologischen Herkunft vornehmlich an der Selbstidentifizierung des Betroffenen festzumachen ist.⁵⁶ Im antidiskriminierungsrechtlichen Kontext sind zudem die Nichtzugehörigkeitsgefühle der Mehrheitsgesellschaft oder anderer Gruppierungen zu berücksichtigen, um den Ausgegrenzten effektiven Schutz zu gewährleisten.⁵⁷ Ferner sind Religion und ethnische Zugehörigkeit oft so eng miteinander verwoben, dass sich das Verbot der Rassendiskriminierung auch auf religionsbezogene Merkmale erstreckt, soweit diese als Vorwand benutzt werden, um zu Gewalt oder Hass gegen oder zur Ausgrenzung von Menschen wegen ihrer anderen Abstammung aufzustacheln.⁵⁸

3. Rassistische Propaganda als spezifische Variante verbotener Diskriminierungsformen

Der menschenrechtliche Diskriminierungsbegriff enthält grundsätzlich vier Merkmale, die an anderer Stelle einer eingehenden Analyse unterzogen worden sind.⁵⁹ Für den hier interessierenden Bereich ist lediglich maßgebend, ob und in welchem Umfang sich das Verbot der Rassendiskriminierung in seinem sachlichen Anwendungsbereich auf die mündliche, schriftliche,

⁵⁵ Vgl. Committee for the Elimination of Racial Discrimination (CERD), UN Dok. CERD/C/SR.915 (12.9.1991), Rn. 3; ferner siehe z.B. *J. Delbrück*, Die Rassenfrage als Problem des Völkerrechts und nationaler Rechtsordnungen, 1971, S. 62; *N. Lerner*, Group Rights and Discrimination in International Law, 1991, S. 49; sowie aus jüngerer Zeit *E. Roig/C. Barskanmaz*, La République gegen Rasse, verfassungsblog vom 22.5.2013, abrufbar unter www.verfassungsblog.de.

⁵⁶ Vgl. *K. J. Partsch*, Les principes de base des droits de l'homme: L'autodétermination, l'égalité et la non-discrimination, in: K. Vasak (Hrsg.), Les dimensions internationales des droits de l'homme, 1978, S. 64 (85); *Zimmer* (Fn. 52), S. 47, jeweils m.w.N. Vgl. auch CERD, General Recommendation No. 8 concerning the interpretation and application of article 1, paragraphs 1 and 4 of the Convention (23.8.1990), sowie EGMR (Große Kammer), Urteil vom 22.12.2009, Nr. 27996/06 und Nr. 34836/06, *Sejdic und Finci ./. Bosnien-Herzegowina*, Rn. 43.

⁵⁷ *K. J. Partsch*, Racial Discrimination, in: R. Wolfrum/Ch. Philipp (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, Vol. II, 1995, S. 1003 (1005 f.); *A. Guyaz*, L'incrimination de la discrimination raciale, 1996, S. 19.

⁵⁸ Dies ist im Schrifttum einhellige Auffassung, vgl. etwa *Th. Meron*, The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, AJIL 79 (1985), S. 283 (284, 304); *B.-O. Bryde*, Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung (CERD), in: E. Klein (Hrsg.), Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, 2002, S. 61 (72); *Partsch* (Fn. 57), S. 1006 f.; *Wolfrum* (Fn. 16), S. 499. Auch das CERD und der EGMR schließen religionsbezogene Merkmale dann in ihre Bewertung von Hassrede ein, wenn ihre Anhänger als Personen verunglimpft werden, vgl. CERD, General Recommendation No. 35 on combating racist hate speech (26.9.2013), UN Dok. CERD/C/GC/35, Rn. 6; EGMR, Entscheidung vom 16.11.2004, Nr. 23131/03, *Norwood ./. Vereinigtes Königreich*. Im Wortlaut von Art. 20 Abs. 2 ICCPR hat das Tatbestandsmerkmal „religiöser Hass“ explizit Aufnahme gefunden.

⁵⁹ Speziell zum ICERD vgl. *E. Schwelb*, The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, International and Comparative Law Quarterly 15 (1966), S. 996 (1001 ff.); *Zimmer* (Fn. 52), S. 32-36; *Britz* (Fn. 53), S. 384 ff. Zum Antidiskriminierungsrecht allgemein *Schmahl* (Fn. 40), § 15 Rn. 144 ff.

bildliche, elektronische oder ähnliche Ausdrucksformen umfassende Verbreitung rassistischen Gedankenguts erstreckt.⁶⁰

a) Verbot rassistischer Propaganda im menschenrechtlichen Vertragsrecht

Zur Beantwortung dieser Frage geben vor allem die Bestimmungen des ICERD und des ICCPR nähere Hinweise. Zu den nach dem ICERD verbotenen Handlungsformen zählen nämlich das Verbot, Ideen zu verbreiten, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen oder die zur Rassendiskriminierung aufreizen (Art. 4 lit. a ICERD), sowie das Verbot von organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, die die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen (Art. 4 lit. b ICERD). Diese Regelungen, die Rassendiskriminierung speziell in der Form der Verbreitung rassistischen Gedankenguts untersagen, richten sich an die Vertragsstaaten des Übereinkommens, die sowohl die Verbreitung rassistischer Ideen zu einer strafbaren Handlung erklären müssen (vgl. insbesondere Art. 4 lit. a ICERD) als auch dazu verpflichtet sind, rassistische Propaganda als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten (Art. 4 lit. b ICERD). In ähnlicher Weise verpflichtet Art. 20 Abs. 2 ICCPR die Vertragsstaaten ausdrücklich, jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, gesetzlich zu verbieten. Zu unterbinden ist nach dem Wortlaut beider Normen also nicht nur die „scharfe“, weil unmittelbar in Gewaltakte mündende Form der Aufstachelung zum Rassenhass. Vielmehr genügt sowohl nach Art. 4 lit. a und lit. b ICERD als auch nach Art. 20 Abs. 2 ICCPR, dass eine Meinungsäußerung geeignet ist, Rassendiskriminierung und Rassenfeindlichkeit zu fördern oder dazu aufzureizen („to incite“).⁶¹

Demgegenüber sind die primärrechtlichen Regelungen des Unionsrechts in ihren Formulierungen weniger eindeutig. Insbesondere Art. 21 Abs. 1 GRCh statuiert lediglich das Verbot, einen Menschen aufgrund seiner Rasse oder ethnischen Herkunft zu benachteiligen, liefert aber keine Hinweise dazu, ob das Verbot auch die Verbreitung rassistischen Gedankenguts erfasst. Erhellend sind aber die erwähnten Sekundärrechtsakte, die die Union im Rahmen ihrer Antidiskriminierungspolitik erlassen hat. So gibt der EU-Rahmenbeschluss Rassismus den Mitgliedstaaten Straftatbestände vor, die in nationales Strafrecht umzusetzen sind. Dazu zählen die öffentliche Hetze aus rassistischen oder fremdenfeindlichen Gründen und die öffentli-

⁶⁰ Für eine weite Auslegung des Begriffs der Propaganda: CERD, General Recommendation No. 35 (Fn. 58), Rn. 7.

⁶¹ Zu Art. 4 ICERD vgl. *Partsch* (Fn. 12), S. 129, 135. Zu Art. 20 Abs. 2 ICCPR vgl. *M. Nowak*, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. Aufl. 2005, Art. 20 Rn. 14.

che Verbreitung entsprechender Hetzschriften.⁶² Die EU-Antirassismusrichtlinie nimmt Propagandatätigkeiten zwar nicht eigenständig in den Blick und erstreckt sich zudem primär auf wirtschaftliche Anwendungsfelder.⁶³ In ihrem Geltungsbereich *ratione personae et materiae* wird die ARRL aber tendenziell weit verstanden. So hat der EuGH im Fall „*Feryn*“ (2008) entschieden, dass die öffentliche Äußerung eines Arbeitgebers, er werde im Blick auf die Präferenzen seiner Kunden grundsätzlich keine Arbeitnehmer einer bestimmten ethnischen Herkunft beschäftigen, auch dann eine unmittelbare Diskriminierung darstelle, wenn keine konkret identifizierbare Person benachteiligt werde oder sich diskriminiert fühle.⁶⁴ Solche Äußerungen reichen nach Ansicht des Luxemburger Gerichtshofs aus, um eine Vermutung für das Vorliegen einer unmittelbar rassistischen Einstellungspolitik zu begründen. Die Mitgliedstaaten seien daher verpflichtet, auch für diese abstrakten Diskriminierungen wirksame und abschreckende Sanktionen vorzusehen.⁶⁵ Auch darüber hinaus stellt die Richtlinie eine ganze Reihe inhaltlicher Anforderungen, die den Vorschriften des ICERD sehr ähnlich sind.⁶⁶ Insbesondere zeigt sich dies an den äußerst begrenzten Rechtfertigungsmöglichkeiten, die Art. 4 ARRL bei rassistisch motivierten Diskriminierungen für zulässig erachtet.⁶⁷

Ebenso wenig wie das Unionsprimärrecht kennt der Vertragstext der EMRK ein ausdrückliches Verbot rassistischer Propaganda. Gleichwohl wendet der EGMR in Fällen fremdenfeindlicher Hassrede regelmäßig die Missbrauchsklausel des Art. 17 EMRK auf die Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK an und legt jene tendenziell extensiv aus.⁶⁸ Dies geschieht meist im Blick auf den Regelungsgehalt des ICERD;⁶⁹ gelegentlich greift der Gerichtshof auch auf die

⁶² Vgl. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 EU-Rahmenbeschluss Rassismus. Dazu näher *M. Hellmann/J. Gärtner*, Neues beim Volksverhetzungstatbestand – Europäische Vorgaben und ihre Umsetzung, NJW 2011, S. 961 (962).

⁶³ Vgl. Art. 1, Art. 3 Abs. 1 ARRL, sowie *Grabenwarter* (Fn. 39), Art. 19 AEUV Rn. 56.

⁶⁴ EuGH, Urteil vom 10.7.2008, Rs. C-54/07, *Feryn*, Slg. 2008, S. I-5187, Rn. 24 ff.

⁶⁵ EuGH, *Feryn* (Fn. 64), Rn. 38 ff. In Bezug auf homophobische Äußerungen ähnlich EuGH, Urteil vom 25.4.2013, Rs. C-81/12, *Accept*, Slg. 2013, S. I-275, Rn. 36 ff.

⁶⁶ Vgl. *R. Nickel*, Handlungsaufträge zur Bekämpfung von ethnischen Diskriminierungen in der neuen Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/43/EG, NJW 2001, S. 2668 (2669 f.).

⁶⁷ Vgl. *Nickel* (Fn. 66), S. 2670 f.; ferner siehe *A. Haratsch*, Die Antidiskriminierungspolitik der EU – Neue Impulse durch Art. 13 EGV?, in: *E. Klein* (Fn. 58), S. 195 (218), und *A. Graser*, in: *J. Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 21 GRCh Rn. 8.

⁶⁸ So auch *M. Hong*, Hassrede und extremistische Meinungsäußerungen in der Rechtsprechung des EGMR und nach dem Wunsiedel-Beschluss des BVerfG, *ZaöRV* 70 (2010), S. 73 (76); *H. Tretter*, Der europäische Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Hassrede, in: *R. Feik/R. Winkler* (Hrsg.), *Festschrift für Walter Berka*, 2013, S. 237 (248).

⁶⁹ Vgl. etwa EGMR, *Jersild* (Fn. 51), Rn. 30 f.; EGMR, Urteil vom 4.12.2003, Nr. 35071/97, *Gündüz ./.* *Türkei*, Rn. 21, 40; EGMR, Entscheidung vom 10.7.2008, Nr. 15948/03, *Soulas ./.* *Frankreich*, Rn. 42.

weite Definition von Hassrede in der Empfehlung Nr. R (97)20 des Ministerkomitees des Europarates von 1997 zurück,⁷⁰ die jegliche Ausdrucksformen umfasst, die auf Intoleranz gründen, wie etwa Formen des aggressiven Nationalismus und Ethnozentrismus sowie der Feindseligkeit gegenüber gesellschaftlichen Minderheiten.⁷¹ Ferner lässt sich der Gerichtshof von den Erwägungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates (European Commission Against Racism and Intolerance, ECRI) leiten, die u.a. fremdenfeindliche Propaganda scharf verurteilt.⁷² Insgesamt geht es dem EGMR bei der Heranziehung der Missbrauchsklausel des Art. 17 EMRK darum, Individuen oder Gruppen mit totalitären Zielen und rassistischen Motiven davon abzuhalten, die in der Konvention angeführten Prinzipien und Rechte für die eigenen Interessen und zu Lasten der Rechte anderer auszunutzen.⁷³ Auf dieser Grundlage hat er antisemitische Tiraden,⁷⁴ rassistisch-extremistische Schmähungen,⁷⁵ Äußerungen, die alle britische Muslime als Terroristen kennzeichneten,⁷⁶ die versuchte Rehabilitierung des nationalsozialistischen Regimes⁷⁷ und die Leugnung des Holocaust⁷⁸ sogar gänzlich vom Schutzbereich des Art. 10 EMRK ausgenommen. In anderen Fällen diskriminierender Propaganda hat er die Meinungsäußerungen nicht unmittelbar am Maßstab der Missbrauchsklausel des Art. 17 EMRK gemessen, sie aber unter den Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 2 EMRK zum Gegenstand einschränkender Regelungen gemacht.⁷⁹

⁷⁰ CoE Recommendation No. R (97)20 of the Committee of Ministers to Member States on „Hate Speech“, angenommen am 30.10.1997. In Teilen liegt diese Definition auch dem Straftatbestand der Verbreitung rassistischer Propaganda zugrunde, der dem Zusatzprotokoll vom 28.1.2003 zum Übereinkommen des Europarates vom 23.11.2001 über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art (BGBl 2011 II S. 290, in Kraft seit dem 1.3.2006, für Deutschland seit dem 1.10.2011, vgl. BGBl. 2011 II S. 843) zu entnehmen ist.

⁷¹ Beispiele hierfür sind: EGMR, *Gündüz* (Fn. 69), Rn. 22, 40; EGMR, Urteil vom 16.7.2009, Nr. 15615/07, *Féret ./. Belgien*, Rn. 44, 72; EGMR, Urteil vom 17.12.2013, Nr. 27510/08, *Perinçek ./. Schweiz*, Rn. 28, 61; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 15.10.2015, Nr. 27510/08, *Perinçek ./. Schweiz*, Rn. 78 f.

⁷² Bezugnahmen auf die von der ECRI und weiteren im Europarat erarbeiteten Empfehlungen finden sich z.B. in: EGMR, *Gündüz* (Fn. 69), Rn. 22 ff.; EGMR, *Soulas* (Fn. 69), Rn. 42; EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 45 ff., 74; EGMR, Urteil vom 4.11.2008, Nr. 72569/01, *Balsytė-Lideikienė ./. Litauen*, Rn. 42 ff.; EGMR (Große Kammer), *Perinçek* (Fn. 71), Rn. 80.

⁷³ Vgl. EGMR, *Norwood* (Fn. 58); EGMR, Entscheidung vom 2.9.2004, Nr. 42264/98, *W.P. ./. Polen*.

⁷⁴ EGMR, Entscheidung vom 20.2.2007, Nr. 35222/04, *Ivanov ./. Russland*.

⁷⁵ EGMR, *Jersild* (Fn. 51), Rn. 35.

⁷⁶ EGMR, *Norwood* (Fn. 58).

⁷⁷ EGMR, Entscheidung vom 24.6.2003, Nr. 65831/01, *Garaudy ./. Frankreich*.

⁷⁸ EGMR, Entscheidung vom 13.12.2005, Nr. 7485/03, *Witzsch ./. Deutschland (Nr. 2)*.

⁷⁹ Vgl. z.B. EGMR, *Gündüz* (Fn. 69), Rn. 37 ff.; EGMR, *Soulas* (Fn. 69), Rn. 23, 28 ff.; EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 61 ff.; EGMR, *Balsytė-Lideikienė* (Fn. 72), Rn. 70 ff. Vgl. auch EGMR, Entscheidung vom 29.5.2007, Nr. 26870/04, *Kern ./. Deutschland*.

Ungeachtet der bestehenden Unterschiede im dogmatischen Zugriff und in der systematischen Einordnung kennen damit alle für die Bundesrepublik Deutschland relevanten Menschenrechtsübereinkommen entweder explizite Verbote sog. Hassreden und fremdenfeindlicher Propaganda oder erachten nationale Beschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit, die auf die Verhinderung der Verbreitung rassistischen Gedankenguts zielen, für legitim. Soweit sie die Verbreitung rassistischen Gedankenguts ausdrücklich für rechtswidrig erklären (Art. 4 lit. a und lit. b ICERD, Art. 20 Abs. 2 ICCPR), richten sich die Normen unmittelbar an die Vertragsstaaten, die dazu verpflichtet werden, wirksame Verbotsgesetze oder strafrechtliche Sanktionen bereitzuhalten und durchzusetzen (vgl. S. 14; näher dazu S. 72).

b) Mangelnde Konkretisierung des völkergewohnheitsrechtlichen Verbots der Rassendiskriminierung

Demgegenüber lassen sich dem völkergewohnheitsrechtlichen Verbot der Rassendiskriminierung lediglich allgemeingehaltene oder kursorische Angaben für ein Verbot rassistischer Propaganda entnehmen. Zwar hat der UN-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee, HRC), dem die Überwachung der Einhaltung der Garantien des ICCPR aufgegeben ist,⁸⁰ in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 (1994) das Verbot der Aufstachelung zu nationalem, religiösem oder rassischem Hass als Teil des Völkergewohnheitsrechts qualifiziert.⁸¹ Allerdings erfolgte diese Feststellung des Ausschusses thematisch in Bezug auf die gesonderte Frage nach der Zulässigkeit von Vorbehalten zum Pakt und benennt auch keine Kriterien, die den Terminus der Aufstachelung näher erläutern würden. Darüber hinaus ist die Ansicht des HRC zum Stand des Völkergewohnheitsrechts in der internationalen Staatenpraxis umgehend auf Widerspruch gestoßen.⁸² Desgleichen sind aus dem Völkerstrafrecht keine allgemein akzeptierten oder gesicherten Voraussetzungen ableitbar. Hasspropaganda wird zwar, sofern die übrigen Tatbestandsmerkmale erfüllt sind, von verschiedenen internationalen Strafgerichten als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifiziert.⁸³ Die Reichweite der genannten Tatbe-

⁸⁰ Vgl. Art. 28, Art. 40 und Art. 41 ICCPR sowie Art. 1 des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (UNTS Band 999, S. 302, BGBl. 1992 II S. 1247; für Deutschland in Kraft getreten am 25.11.1993, vgl. BGBl. 1994 II S. 311).

⁸¹ HRC, General Comment No. 24 on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant, vom 2.11.1994, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.17/Add.6, Rn. 8.

⁸² Vgl. die Stellungnahme der US-amerikanischen Regierung in UN Dok. A/50/40, Annex VI, S. 131 f. (1995), und die Stellungnahme der britischen Regierung in UN Dok. A/50/40, Annex VI, S. 135 ff. (1995).

⁸³ Grundlegend Internationaler Militärgerichtshof (International Military Tribunal), Urteil vom 1.10.1946, IMT Vol. 1, S. 301-303 – *Verfahren gegen Julius Streicher*, dazu erhellend *D. E. Arzt*, Nuremberg, Denazification

stände im Bereich der Hassrede, gerade auch im Verhältnis zum Recht auf freie Meinungsäußerung, ist im Völkerstrafrecht aber nicht abschließend geklärt.⁸⁴ Dies ist wohl auch darauf zurückzuführen, dass in der Staatenpraxis nicht unerhebliche Unterschiede in der Gewährung von Meinungsäußerungsschutz im Verhältnis zur rassistischen Propaganda bestehen.⁸⁵ Damit vermag das gewohnheitsrechtliche Verbot der Rassendiskriminierung die vertraglichen Verbote rassistischer Propaganda in ihrer Grundtendenz zwar ethisch-moralisch und politisch zu bestärken,⁸⁶ zumal auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 in Art. 7 Satz 2 jede Aufhetzung zu einer Diskriminierung als gleichheitswidrig erachtet.⁸⁷ Als eigenständige Rechtsquelle für ein Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankenguts kommt das ungeschriebene Völkerrecht mangels hinreichender Bestimmtheit jedoch (noch) nicht in Betracht. Die nachfolgende Untersuchung wird sich deshalb ausschließlich auf die genannten Menschenrechtsübereinkommen konzentrieren.

4. Spannungsverhältnis und Wechselwirkungen zwischen dem Verbot rassistischer Propaganda und der Meinungsfreiheit

Das in den Verträgen explizit niedergelegte oder zumindest als Rechtfertigungsgrund anerkannte Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankenguts steht in einem Spannungsverhältnis zu anderen Menschenrechten, insbesondere zur individuellen Kommunikationsfreiheit. Die komplexen und komplizierten Wechselwirkungen zwischen dem Verbot diskriminierender Propaganda auf der einen und der Meinungsäußerungsfreiheit auf der anderen Seite werden im Rahmen des ICCPR und der EMRK besonders deutlich, obgleich (oder gerade weil) sowohl die Ansichten des UN-Menschenrechtsausschusses als auch die Entscheidungen des

and Democracy: The Hate Speech Problem at the International Military Tribunal, *New York Law School Journal of Human Rights* 12 (1995), S. 689 (708 ff.). Aus jüngerer Zeit vgl. etwa *International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)*, Urteil vom 1.6.2000, ICTR-97-32-T, *Prosecutor v. Georges Ruggiu*, Rn. 50 f.; *ICTR (Berufungskammer)*, Urteil vom 28.11.2007, ICTR-99-52-A, *Prosecutor v. Nahimana et al.*, Rn. 692.

⁸⁴ Zum Streitstand vgl. *W. Schabas*, *Genocide in International Law*, 2. Aufl. 2009, S. 585 ff., sowie jüngst *W. K. Timmermann*, *Incitement in International Law*, 2015, S. 144 ff.

⁸⁵ Rechtsvergleichender Überblick bei *Th. Webb*, *Verbal Poison – Criminalizing Hate Speech: A Comparative Analysis and a Proposal for the American System*, *Washburn Law Journal* 50 (2011), S. 445 (460 ff.).

⁸⁶ Ähnlich *N. Lerner*, *Incitement in the Racial Convention: Reach and Shortcomings of Article 4*, *Israel Yearbook on Human Rights* 22 (1993), S. 1 (2), sowie *Van Boven* (Fn. 45), S. 610, Rn. 8.

⁸⁷ Resolution der UN-Generalversammlung Nr. 217 A (III) vom 10.12.1948, UN-Dok. A/811. Wiewohl völkerrechtlich nicht bindend, sind die in der Erklärung proklamierten Rechte vielfach bestätigt worden, vgl. dazu die Beiträge in: *W. Schabas (Hrsg.)*, *The Universal Declaration of Human Rights*, 2013.

EGMR eher einzelfallorientiert ausfallen⁸⁸ mit der Folge, dass eine dogmatisch konsistente Rechtsprechungslinie nur schwer nachweisbar ist.⁸⁹

a) Art. 20 Abs. 2 und Art. 19 ICCPR

Die zu dem ausdrücklichen Propagandaverbot des Art. 20 Abs. 2 ICCPR ergangene Allgemeine Bemerkung Nr. 11 des UN-Menschenrechtsausschusses stammt noch aus dem Jahr 1983 und enthält keine Hinweise dazu, was unter einer „Aufstachelung“ zu nationaler, rassistischer oder religiöser Diskriminierung zu verstehen ist und wie sich Art. 20 Abs. 2 ICCPR gegenüber der in Art. 19 Abs. 2 ICCPR geregelten Meinungsäußerungsfreiheit⁹⁰ und ihren in Art. 19 Abs. 3 ICCPR enthaltenen Schranken, die u.a. auf die Rechte und den Ruf anderer abstellen (vgl. Art. 19 Abs. 3 Satz 2 lit. a ICCPR), genau verhält.⁹¹ Allerdings haben sich im Jahr 2011 Experten auf vier verschiedenen, jeweils von den UN ausgerichteten regionalen Workshops in Europa, Afrika, Asien/Pazifik und Amerika mit dem Verbot der Anstiftung zu fremdenfeindlichem Hass auseinandergesetzt.⁹² Dem besonderen Verhältnis zwischen der Meinungsfreiheit und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung tragen auch die „Camden-Prinzipien“ über Meinungsäußerungsfreiheit und Gleichheit Rechnung, die von „ARTICLE 19“, einer Nichtregierungsorganisation, in Zusammenarbeit mit Vertretern der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen im Jahre 2009 ausgearbeitet worden sind.⁹³

⁸⁸ Hierauf weist der EGMR (Große Kammer), Urteil vom 15.10.2015, Nr. 27510/08, *Perinçek ./. Schweiz*, Rn. 208, sogar ausdrücklich hin: „highly context-specific“.

⁸⁹ Für das Verhältnis zwischen dem Diskriminierungsverbot des Art. 21 Abs. 1 GRCh und der Meinungsfreiheit des Art. 11 GRCh liegt – soweit ersichtlich – einschlägige Rechtsprechung des EuGH bislang nicht vor. Die einzige Entscheidung des EuGH zu Hassrede erging im Fall *Mesopotamia Broadcast A/S METV und RoJ TV A/S ./. Deutschland* (EuGH, Urteil vom 22.9.2011, verb. Rs. C-244/10 und C-245/10, Rn. 38 ff.). Allerdings hatte die Entscheidung vor allem die Anwendung und Auslegung von Art. 22a der Richtlinie 89/552/EWG (sog. Fernsehrichtlinie) zum Gegenstand, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Rundfunksendungen nicht zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufstacheln. Diese sekundärrechtliche Norm sollte im nationalen Ausgangsverfahren für ein Vereinsverbot gemäß § 3 Abs. 1 VereinsG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 GG nutzbar gemacht werden.

⁹⁰ Art. 19 Abs. 1 ICCPR garantiert das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit im *forum internum*, wohingegen die Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 19 Abs. 2 ICCPR, der das *forum externum* betrifft, gemäß Art. 19 Abs. 3 ICCPR beschränkbar ist, vgl. HRC, General Comment No. 34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression, vom 12.9.2011, UN Dok. CCPR/C.GC/34, Rn. 9 und 21.

⁹¹ Der Ausschuss hebt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 lediglich hervor, dass Art. 20 Abs. 2 ICCPR mit Art. 19 ICCPR vereinbar ist, da die Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit gemäß der ausdrücklichen Anordnung des Art. 19 Abs. 3 ICCPR mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden sei, vgl. HRC, General Comment No. 11 on Article 20 (1983), UN Dok. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), S. 182, Rn. 2.

⁹² Dazu näher C. Thiele, Meinungsäußerungsfreiheit versus Hassrede: Internationale Standards, in: H. Bielefeldt u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2012/2013, 2013, S. 50 (51, 55 f.).

⁹³ ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression, The Camden Principles on freedom of expression and equality, 2009, abrufbar unter: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

In diesen rechtlich nicht bindenden Prinzipien werden die beiden Menschenrechte – Meinungsäußerungsfreiheit und Diskriminierungsverbot – nicht als Gegensätze, sondern als eine im Sinne der Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte affirmative und sich ergänzende Verbindung verstanden. Unter Rückgriff auf die „Camden-Grundsätze“ interpretieren auch die vorbezeichneten UN-Workshops von 2011 die Bestimmungen in Art. 19 und Art. 20 Abs. 2 ICCPR. Im Abschlussdokument von Rabat (2012) bezeichnen sie beide Normen als komplementär⁹⁴ und interpretieren den Begriff der „Aufstachelung“ in Art. 20 Abs. 2 ICCPR restriktiv dahingehend, dass rassistische Äußerungen ein Risiko für die Anwendung von Gewalt, Diskriminierung oder Feindseligkeit hervorrufen müssen. Zudem betonen die UN-Experten, dass die Rechtfertigungskriterien des Art. 19 Abs. 3 ICCPR auch bei Anwendung des Art. 20 Abs. 2 ICCPR zu beachten seien.⁹⁵

In einem ähnlichen Sinne urteilt auch der Menschenrechtsausschuss, wenn er zu den Grenzen der Meinungsäußerungsfreiheit einerseits und zum Anwendungsbereich des Verbots der Aufstachelung zum Rassenhass andererseits Stellung nimmt. So stellt der Ausschuss in der kürzlich vorgelegten Allgemeinen Bemerkung Nr. 34, in der er die Vorschrift des Art. 19 ICCPR einer zeitgemäßen Interpretation unterzieht,⁹⁶ die Notwendigkeit freier Meinungsäußerung in einer demokratischen Gesellschaft explizit heraus. Es müsse gestattet sein, Ansichten zu äußern, die von anderen möglicherweise als „deeply offensive“ empfunden werden.⁹⁷ Auch in seinen Auffassungen („Views“) zu Individualbeschwerden befindet der Ausschuss regelmäßig, dass Informations- und Äußerungsfreiheiten die Eckpfeiler einer freien und demokratischen Gesellschaft darstellen.⁹⁸ Solche Gesellschaften seien dadurch gekennzeichnet, dass ihre Bürger die Möglichkeit haben müssten, andere Personen zu beurteilen und ggf. auch

⁹⁴ Vgl. Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence: Conclusions and recommendations emanating from the four regional expert workshops organized by OCHCR, in 2011, and adopted by Experts in Rabat, Morocco on 5 October 2012, Rn. 10, abrufbar unter: http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Rabat_draft_outcome.pdf.

⁹⁵ Rabat Plan of Action (Fn. 94), Rn. 18.

⁹⁶ HRC, General Comment No. 34 (Fn. 90). Die Allgemeine Bemerkung Nr. 34 löst den General Comment No. 10 on Article 19 (Freedom of opinion) von 1983 (vgl. UN Dok. HRI/GEN/1/Rev.9, Vol. I, S. 181 f.) ab.

⁹⁷ HRC, General Comment No. 34 (Fn. 90), Rn. 11.

⁹⁸ Vgl. bereits HRC, Auffassung vom 20.10.1998, Mitteilung Nr. 628/1995, *Tae Hoon Park ./. Korea*, UN Dok. CCPR/C/64/D/628/1995, Rn. 10.3. Aus jüngerer Zeit vgl. HRC, Auffassung vom 31.10.2005, Mitteilung Nr. 1180/2003, *Bodrozic ./. Serbia und Montenegro*, UN Dok. CCPR/C/85/D/1180/2003, Rn. 7.2; HRC, Auffassung vom 26.10.2011, Mitteilung Nr. 1838/2008, *Maria Tulzhenskova ./. Weißrussland*, UN Dok. CCPR/C/103/D/1838/2008, Rn. 9.2.

scharf oder verletzend zu kritisieren.⁹⁹ Einschränkungen der Kommunikationsfreiheit dürften deshalb, so der Ausschuss, weder darauf gerichtet sein, kritische Ansichten, kontroverse Meinungen oder politisch inkorrekte Aussagen zu unterdrücken, noch dürften sie Antipathie oder Missfallen gegenüber Personen oder Personengruppen, denen durch die freie Rede Ausdruck verliehen wird, von vornherein begrenzen.¹⁰⁰ Als nicht vereinbar mit der Meinungsäußerungsfreiheit erachtet das HRC daher z.B. allgemeine Verbote von Darstellungen mangelnden Respekts vor einer Religion oder einer Minderheitengruppe, solange die Grenze der in Art. 20 Abs. 2 ICCPR vorgesehenen Umstände nicht überschritten wird.¹⁰¹

Rassenhetze im Sinne des Art. 20 Abs. 2 ICCPR wird vom Ausschuss allerdings als mit den Paktgarantien unvereinbar angesehen. In seinen frühen Auffassungen hat das HRC rassistische Hassrede sogar aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit vollständig herausgenommen.¹⁰² Dies mag vor allem daran liegen, dass Art. 20 Abs. 2 ICCPR im Gegensatz zu Art. 19 ICCPR dogmatisch nicht als ein Individualrecht konzipiert ist, sondern als eine Verpflichtung des Staates, ein bestimmtes Verhalten zu verbieten. Die Bestimmung ist daher systematisch im Zusammenhang mit Art. 5 ICCPR zu sehen,¹⁰³ wonach Rechte aus dem Pakt nicht als „Waffen“ gegen Rechte anderer missbraucht werden dürfen.¹⁰⁴ Im Individualbeschwerdeverfahren „*M.A. gegen Italien*“ (1984), bei dem die Reorganisierung einer aufgelösten faschistischen Partei Gegenstand der menschenrechtlichen Prüfung war, entschied der UN-Menschenrechtsausschuss dementsprechend, dass die Handlung gegen Art. 5 ICCPR verstoße

⁹⁹ HRC, Auffassung vom 15.3.1996, Mitteilung Nr. 424/1990, *A.M. Aduayom u.a. ./.* Togo, UN Dok. CCPR/C/57/D/424/1990, Rn. 7.4; HRC, *Bodrozic* (Fn. 98), Rn. 7.2. Vgl. auch HRC, General Comment No. 34 (Fn. 90), Rn. 38, m.w.N.

¹⁰⁰ HRC, Auffassung vom 3.11.1998, Mitteilung Nr. 574/1994, *Keun-Tae Kim ./.* Korea, UN Dok. CCPR/C/64/D/574/1994, Rn. 12.4 und 12.5; vgl. auch *Thiele* (Fn. 92), S. 61 f.

¹⁰¹ HRC, General Comment No. 34 (Fn. 90), Rn. 48. Vgl. auch HRC, Concluding observations on the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland – the Crown Dependencies of Jersey, Guernsey and the Isle of Man, vom 23.3.2000, UN Dok. CCPR/C/79/Add.119, Rn. 15.

¹⁰² Vgl. HRC, Auffassung vom 6.4.1983, Nr. 104/1981, *J.R.T. und W.G. Partei ./.* Kanada, UN Dok. CCPR/C/OP/1, S. 25, Rn. 8(b).

¹⁰³ Art. 5 ICCPR ähnelt der Missbrauchsklausel des Art. 17 EMRK und hat denselben entstehungsgeschichtlichen Hintergrund, vgl. *Nowak* (Fn. 61), Art. 5 Rn. 1, 7. Auch Art. 54 GRCh fügt sich in diese Reihe ein, vgl. *M. Villiger*, Article 17 ECHR and freedom of speech in Strasbourg practice, in: J. Casadevall u.a. (Hrsg.), Freedom of Expression, Essays in Honour of Nicolas Bratza, 2012, S. 321 (321 f.).

¹⁰⁴ Zum Konnex zwischen Art. 5 und Art. 20 Abs. 2 ICCPR vgl. *R. Wolfrum*, Das Verbot der Rassendiskriminierung im Spannungsfeld zwischen dem Schutz individueller Freiheitsrechte und der Verpflichtung des einzelnen im Allgemeininteresse, in: E. Denninger u.a. (Hrsg.), Kritik und Vertrauen, Festschrift für Peter Schneider, 1990, S. 515 (519).

mit der Folge, dass sie den Schutz der Paktgarantien nicht genießen könne.¹⁰⁵ Auch im Fall „*J.R.T. und W.G. Partei gegen Kanada*“ (1983), bei dem es um antisemitische Äußerungen auf dem Anrufbeantworter einer politischen Partei ging, ist das HRC für einen kategorischen Ausschluss dieser Rede aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit eingetreten.¹⁰⁶ Ohne Art. 19 ICCPR zu erwähnen, bezieht sich der Ausschuss in seiner Stellungnahme allein auf die in Art. 20 Abs. 2 ICCPR niedergelegte Verpflichtung des Staates, elementare Rechte Dritter durch das Verbot rassistischer Propaganda zu schützen.

In jüngeren Auffassungen hebt das HRC indessen hervor, dass selbst diffamierende und rassistische Meinungsäußerungen dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit unterfallen. So hat der Ausschuss im Fall „*Faurisson gegen Frankreich*“ (1996) die Bestrafung des ehemaligen Literaturprofessors und Buchautors, der u.a. die Existenz der Gaskammern in den Konzentrationslagern der Nationalsozialisten leugnete und diese gar als üblen Trick („une gredinerie“) von jüdischen Historikern bezeichnete, am Maßstab von Art. 19 Abs. 3 lit. a ICCPR gemessen.¹⁰⁷ Dadurch hat er eine Verhältnismäßigkeitsprüfung und Güterabwägung angestoßen, in deren Rahmen er eine Paktverletzung durch den französischen Staat im Ergebnis nicht feststellen konnte.¹⁰⁸ So richtig das Resultat angesichts der von *Faurisson* vorgenommenen Verbreitung antisemitischen Gedankenguts auch ist, befremdet gleichwohl, dass der Ausschuss Art. 20 Abs. 2 ICCPR in diesem Fall nicht erwähnt.¹⁰⁹ Denn es gibt öffentliche Behauptungen, die sich in einem besonderen sozialen und historischen Kontext in ein Gesamtmuster der Anstachelung zum Rassenhass im Sinne des Art. 20 Abs. 2 ICCPR fügen.¹¹⁰ Einen den widerstreitenden Belangen angemesseneren Weg hat der Menschenrechtsausschuss sodann im Verfahren „*Ross gegen Kanada*“ (2000) eingeschlagen, in dem es um antisemitische Äußerungen

¹⁰⁵ HRC, Auffassung vom 10.4.1984, Mitteilung Nr. 117/1981, *M.A. ./.* *Italien*, UN Dok. Supp. No. 40 (A/39/40), S. 190, Rn. 13.3.

¹⁰⁶ Vgl. HRC, *J.R.T. und W.G. Partei* (Fn. 102), Rn. 8(b). Kritisch dazu *N. Weiß*, Das Verbot rassistischer Hetze und die Strafbarkeit der sog. Holocaustlüge – Art. 19/20 IPbpR, in: *E. Klein* (Fn. 58), S. 117 (132 f.).

¹⁰⁷ HRC, Auffassung vom 8.11.1996, Mitteilung Nr. 550/1993, *Robert Faurisson ./.* *Frankreich*, UN Dok. CCPR/C/58/D/550/1993, Rn. 9.4.

¹⁰⁸ HRC, *Faurisson* (Fn. 107), Rn. 9.4 bis 9.7.

¹⁰⁹ Zu Recht kritisch das Sondervotum der Ausschussmitglieder *E. Evatt/D. Kretzmer/E. Klein* zu HRC, *Faurisson* (Fn. 107), Rn. 4-6; vgl. ferner das noch weitergehende Sondervotum des Ausschussmitglieds *R. Lallah* zu HRC, *Faurisson* (Fn. 107), Rn. 11 f. A.A. wohl *L. Henkin*, Group Defamation and International Law, in: *M. H. Freedman/E. M. Freedman*, Group Defamation and Freedom of Speech, 1995, S. 123 (128).

¹¹⁰ Vgl. Sondervotum *Evatt/Kretzmer/Klein* (Fn. 109), Rn. 4; dazu auch *E. Klein*, Fall *Faurisson* zur Holocaustlüge – Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses zum Schutz bürgerlicher und politischer Rechte –, in: *Baum/Riedel/Schaefer* (Fn. 53), S. 121 (127).

eines Lehrers inner- und außerhalb der Schule ging, indem er unter Heranziehung des Regelungsgehalts des Art. 20 Abs. 2 ICCPR in eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Art. 19 Abs. 3 ICCPR eingetreten ist.¹¹¹

Dieser neueren Entscheidungslinie des Menschenrechtsausschusses zur Hassrede ist beizupflichten. Gegen eine Schutzbereichsbegrenzung der Meinungsäußerungsfreiheit unter Rückgriff auf Art. 5 oder Art. 20 Abs. 2 ICCPR bestehen Bedenken. Wird einem Grundrechtsträger, selbst einem sog. „Feind der Freiheit“, der Genuss eines Freiheitsrechts *a limine* verweigert, wird er menschenrechtlich für „vogelfrei“ erklärt,¹¹² zumal der ICCPR anders als das Grundgesetz kein Auffangfreiheitsrecht zur Verfügung stellt. Den Ansprüchen des Art. 20 Abs. 2 ICCPR wird hingegen auch dadurch genügt, dass der Rechtsanwender im Abwägungsvorgang mit widerstreitenden Interessen zu einer schwächeren Gewichtung der Meinungsfreiheit angehalten ist.¹¹³ Da Art. 19 und Art. 20 Abs. 2 ICCPR zueinander in einem Komplementärverhältnis stehen, müssen Verbote von Hassreden mit den Rechtfertigungsvorgaben des Art. 19 Abs. 3 ICCPR in Einklang stehen, also insbesondere verhältnismäßig sein.¹¹⁴

Die komplementäre Verbindung, die zwischen der individuellen Meinungsfreiheit nach Art. 19 ICCPR und dem staatlichen Handlungsauftrag nach Art. 20 Abs. 2 ICCPR besteht, liegt somit nicht in einer – menschenrechtlich bedenklichen – Vorab-Verengung des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit durch Hassrede. Der Unterschied zwischen beiden Normen ist vielmehr maßgeblich darin zu erblicken, dass nach Maßgabe des Art. 20 Abs. 2 ICCPR ein staatliches Verbot ergehen muss, während Art. 19 Abs. 3 ICCPR den Vertragsstaaten lediglich die Möglichkeit eröffnet, die Meinungsäußerungsfreiheit zugunsten der Rechte anderer gesetzlich zu beschränken.¹¹⁵ Nur insoweit nimmt Art. 20 Abs. 2 ICCPR bei rassistischer Propaganda die Rolle einer *lex specialis* ein.¹¹⁶ Bezogen auf menschenrechtliche Konfliktlagen, insbesondere bei widerstreitenden Grundrechtspositionen, hat diese spezielle Anforderung

¹¹¹ HRC, Auffassung vom 18.10.2000, Mitteilung Nr. 736/1997, *Malcolm Ross ./. Kanada*, UN Dok. CCPR/C/70/D/736/1997, Rn. 10.6, 11.5.

¹¹² Zutreffend *I. Hare*, *Extreme Speech under International and Regional Human Rights Standards*, in: ders./J. Weinstein (Hrsg.), *Extreme Speech and Democracy*, 2009, S. 62 (78).

¹¹³ Klarsichtig *B. Rox*, *Schutz religiöser Gefühle im freiheitlichen Verfassungsstaat?*, 2012, S. 267.

¹¹⁴ So bereits *K. J. Partsch*, *Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms*, in: L. Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights – The Covenant on Civil and Political Rights*, 1981, S. 209 (227, 230), und *Zimmer* (Fn. 52), S. 125. Vgl. nunmehr auch HRC, *Malcolm Ross* (Fn. 111), Rn. 11.5, sowie besonders deutlich HRC, General Comment No. 34 (Fn. 90), Rn. 50.

¹¹⁵ Zutreffend *Nowak* (Fn. 61), Art. 20 Rn. 18; ebenso *Ghanea* (Fn. 44), S. 188; *Rox* (Fn. 113), S. 334.

¹¹⁶ Vgl. HRC, General Comment No. 34 (Fn. 90), Rn. 51 f.

nung allerdings lediglich – aber immerhin – zur Konsequenz, dass die Meinungsfreiheit beim notwendigen Abwägungsvorgang geringer zu gewichten ist. Ein subjektives Recht auf staatliches Einschreiten wird mit Art. 20 Abs. 2 ICCPR indes nicht verliehen, da die Norm nicht unmittelbar anwendbar ist, sondern den Staaten einen Umsetzungsspielraum belässt.¹¹⁷ Soweit sich Beschwerdeführer unmittelbar auf die Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 ICCPR bezogen und ihre Verletzung gerügt haben, hat der Menschenrechtsausschuss die Beschwerden bislang entweder wegen mangelnder Erschöpfung des Rechtswegs oder aufgrund fehlender Substantiierung für unzulässig erklärt.¹¹⁸

b) Art. 17 und Art. 10 EMRK

Nach dem Vertragstext der EMRK besteht, wie erwähnt (vgl. S. 15), keine Pflicht der Vertragsstaaten, die Verbreitung rassistischen Gedankenguts gesetzlich zu verbieten; eine dem Art. 20 Abs. 2 ICCPR entsprechende Regelung kennt die Konvention nicht.¹¹⁹ Allerdings können auch nach der EMRK Hassreden und extremistische Äußerungen unter bestimmten Umständen als konventionsfeindliche Handlungen im Sinne von Art. 17 EMRK zu werten sein. In der Judikatur der Straßburger Kontrollorgane nicht abschließend geklärt ist jedoch, ob derartige Äußerungen dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK *a priori* entzogen sind oder ob sie unter die Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK fallen mit der Folge, dass eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen ist.¹²⁰ Bereits die – inzwischen abgeschaffte – Europäische Menschenrechtskommission (EKMR) schlug insoweit keinen eindeutigen dogmatischen Weg ein. So entschied sie etwa im Fall „*Glimmerveen*“ (1979), dass ausländerfeindliche Rede, die darauf zielt, dritten Personen ihre Menschenrechte (insbesonde-

¹¹⁷ Zutreffend *Rox* (Fn. 113), S. 334; a.A. *S. J. Catlin*, A Proposal for Regulating Hate Speech in the United States: Balancing Rights under the International Covenant on Civil and Political Rights, *Notre Dame Law Review* 69 (1994), S. 771 (809 f.).

¹¹⁸ Vgl. HRC, Auffassung vom 18.4.2008, Mitteilung Nr. 1487/2006, *Ahmad und Abdol-Hamid ./. Dänemark*, UN Dok. CCPR/C/92/D/1487/2006, Rn. 3.1, 6.2; HRC, Auffassung vom 19.3.2009, Mitteilung Nr. 1570/2007, *Vassilari ./. Griechenland*, UN Dok. CCPR/C/95/D/1570/2007, Rn. 6.3, 6.5; HRC, Auffassung vom 26.7.2010, Mitteilung Nr. 1868/2009, *Fatima Andersen ./. Dänemark*, UN Dok. CCPR/C/99/D/1868/2009, Rn. 6.4.

¹¹⁹ Eine konkrete Handlungspflicht, die Verbreitung rassistischen Gedankenguts gesetzlich zu verbieten, lässt sich auch weder aus dem akzessorischen Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK noch aus dem Geist oder den Werten der Konvention ableiten, vgl. *R. Bernhardt*, Human Rights Aspects of Racial and Religious Hatred under Regional Human Rights Conventions, *Israel Yearbook on Human Rights* 22 (1993), S. 17 (26 f.).

¹²⁰ Kritisch auch *S. Schiedermaier*, in: K. Pabel/S. Schmahl (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Stand der Bearbeitung: 2013, Art. 10 Rn. 28-30.

re das Aufenthaltsrecht) abzusprechen, durch die Konvention nicht gedeckt sei.¹²¹ In anderen Entscheidungen stellte die Kommission jedoch vornehmlich auf die Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK ab, teilweise sogar, ohne Art. 17 EMRK überhaupt zu erwähnen.¹²²

Der Gerichtshof setzt dieses „dogmatische Mosaik“ in seiner Judikatur fort. In der „*Jersild*“-Entscheidung (1994) führt die Große Kammer etwa aus, dass rechtsradikale Hassrede nicht der Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK unterfällt, prüft aber dennoch, ob die Verurteilung des Journalisten, der die in Rede stehenden rassistischen Äußerungen im Fernsehen dokumentarisch verbreitet hatte, im Sinne des Art. 10 Abs. 2 EMRK notwendig und im engeren Sinne verhältnismäßig war.¹²³ Im konkreten Fall lässt sich diese Vorgehensweise damit begründen, dass der Journalist die rassistischen Äußerungen nicht selbst getroffen und sie sich auch nicht zu eigen gemacht hatte.¹²⁴ Allerdings folgen auch andere Entscheidungen des EGMR, die eine derartige Differenzierung hinsichtlich der Urheberschaft und der dokumentarisch-distanzierten Verbreitung der Meinungsäußerung nicht nahelegen, ohne nähere Begründung ebenfalls dem dargestellten „gemischten Ansatz“. ¹²⁵ Nur gelegentlich hält der Gerichtshof Art. 17 EMRK ausdrücklich für nicht anwendbar;¹²⁶ in manchen Konstellationen nimmt er

¹²¹ EKMR, Entscheidung vom 11.10.1979, Nr. 8348/78 und Nr. 8406/78, *Glimmerveen und Hagenbeck ./. Niederlande*, DR 18, 187 (196); dazu näher *J. A. Frowein*, in: ders./W. Peukert, EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 17 Rn. 4.

¹²² So etwa EKMR, Entscheidung vom 16.7.1982, Nr. 9235/81, *X ./. Deutschland*, DR 29, S. 194 (197 f.). Eine Heranziehung von Art. 17 EMRK im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Art. 10 Abs. 2 EMRK erfolgte aber z.B. in: EKMR, Entscheidung vom 12.5.1988, Nr. 12194/86, *Kühnen ./. Deutschland*; EKMR, Entscheidung vom 6.9.1995, Nr. 25096/94, *Remer ./. Deutschland*; EKMR, Entscheidung vom 11.1.1995, Nr. 21128/92, *Walendy ./. Deutschland*; EKMR, Entscheidung vom 24.6.1996, Nr. 31159/96, *Marais ./. Frankreich*.

¹²³ EGMR, *Jersild* (Fn. 51), Rn. 31 und Rn. 35.

¹²⁴ So auch *D. Keane*, *Attacking Hate Speech under Article 17 of the European Convention on Human Rights*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 25 (2007), S. 641 (661 f.); *D. Steiger*, in: Pabel/Schmahl (Fn. 120), Stand der Bearbeitung: 2014, Art. 17 Rn. 61. A.A. die Sondervoten der Richter *Ryssdal*, *Bernhardt*, *Spielmann* und *Loizou* zu EGMR, *Jersild* (Fn. 51), Rn. 2; kritisch auch *G. Haarscher*, *Le blasphémateur et le raciste*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 1995, S. 417 (421 f.).

¹²⁵ Vgl. etwa EGMR, Urteil vom 23.9.1998, Nr. 55/1997/839/1045, *Lehideux und Isorni ./. Frankreich*, Rn. 38, 47, 53, 58; EGMR, Entscheidung vom 1.2.2000, Nr. 32307/96, *Schimanek v. Österreich*; EGMR, *Gündüz* (Fn. 69), Rn. 40 f.; EGMR, *Soulas* (Fn. 69), Rn. 23, 28 ff.; EGMR, Entscheidung vom 13.10.2012, Nr. 16637/06, *Molnar ./. Rumänien*, Rn. 21-26.

¹²⁶ Vgl. EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 52, 82. Vgl. auch EGMR, *Perinçek* (Fn. 71), Rn. 51-54, 119. Anders jedoch EGMR (Große Kammer), *Perinçek* (Fn. 71), Rn. 113 ff., 282, wo sich der Gerichtshof mit Art. 17 EMRK im Rahmen von Art. 10 Abs. 2 EMRK knapp auseinandersetzt.

auf die Missbrauchsklausel bei der Prüfung der Voraussetzungen von Art. 10 Abs. 2 EMRK schlicht gar keinen Bezug.¹²⁷

Die Unzulässigkeitsentscheidungen in den Rechtssachen „*Ivanov*“ (2007) und „*Norwood*“ (2004) heben indes wiederum deutlich hervor, dass die in Art. 10 EMRK garantierte Meinungsfreiheit nicht in einem der Vorschrift des Art. 17 EMRK zuwiderlaufenden Sinn geltend gemacht werden könne.¹²⁸ In letztgenanntem Fall ging es um ein Plakat, das ein Foto der New Yorker Zwillingstürme in Flammen zeigte mit den Worten: „Islam out of Britain – Protect the British People!“. Nach Ansicht des Gerichtshofs wurde hiermit eine religiöse Gruppe als Ganze mit einem schweren Akt des Terrorismus in Verbindung gebracht, was mit den von der Konvention garantierten Werten der Toleranz und des sozialen Friedens von vornherein unvereinbar sei.¹²⁹ Entsprechende Erwägungen finden sich auch in den Entscheidungen „*Garaudy*“ (2003) und „*Witzsch (Nr. 2)*“ (2005), in denen die Leugnung des Holocausts bzw. die Leugnung der Verantwortlichkeit der NSDAP für den Holocaust auf dem Prüfstand waren.¹³⁰ Im Fall „*Leroy*“ (2008), in dem es um eine Zeichnung von durch Flugzeuge zerstörten Hochhäusern in einer baskischen Zeitung ging, die mit der Überschrift „*Nous en avions tous rêvé, le Hamas l’a fait*“ versehen und am 13. September 2001, zwei Tage nach den Anschlägen auf das World Trade Center, erschienen war, trat der EGMR allerdings erneut in eine stark einzelfallbezogene Würdigung der Rechtfertigung nach Art. 10 Abs. 2 EMRK ein, ohne argumentativ auf Art. 17 EMRK zurückzugreifen,¹³¹ obgleich der provozierende Appell, der die Opfer der Anschläge verhöhnste, dazu Anlass gegeben hätte.¹³² Auch in der Rechtssache „*Perinçek gegen Schweiz*“, die die Leugnung des Genozids an den Armeniern zum Gegenstand hatte, hat die Kammer (Zweite Sektion) des Gerichtshofs im Jahre 2013 – im Unterschied zu den Fällen der Holocaustleugnung – Art. 17 EMRK nicht für anwendbar gehalten, sondern

¹²⁷ Z. B. EGMR, *Kern* (Fn. 79); EGMR, *Balsytė-Lideikienė* (Fn. 72), Rn. 70 ff.; EGMR, Entscheidung vom 20.4.2010, Nr. 18788/09, *Le Pen ./. Frankreich*.

¹²⁸ EGMR, *Ivanov* (Fn. 74); EGMR, *Norwood* (Fn. 58). Vgl. auch EGMR, Entscheidung vom 12.6.2012, Nr. 31098/08, *Hisb Ut-Tahrir ./. Deutschland*, Rn. 72-74, mit parallelen Erwägungen zu einem Vereinsverbot.

¹²⁹ EGMR, *Norwood* (Fn. 58).

¹³⁰ EGMR, *Garaudy* (Fn. 77); EGMR, *Witzsch* (Fn. 78).

¹³¹ Vgl. EGMR, Urteil vom 2.10.2008, Nr. 36109/03, *Leroy ./. Frankreich*, Rn. 27, 32 ff.

¹³² Kritisch wie hier auch S. *Sottiaux*, *Leroy v France: Apology of Terrorism and the Malaise of the European Court of Human Rights’ Free Speech Jurisprudence*, *European Human Rights Law Review* 14 (2009), S. 415 (418 ff.). Eine andere Einschätzung der Rechtssache *Leroy* nimmt allerdings der Gerichtshof in EGMR, *Perinçek* (Fn. 71), Rn. 47, vor.

ihre Erwägungen allein auf Art. 10 Abs. 2 EMRK gestützt.¹³³ Die Große Kammer hat diese Entscheidung jüngst mit Urteil vom 15.10.2015 bestätigt.¹³⁴

Trotz der dargestellten dogmatischen Unstimmigkeiten¹³⁵ offenbart eine Gesamtschau der Judikatur, dass der EGMR die gegen bestimmte Personen und Personengruppen gerichtete diskriminierende Hassrede grundsätzlich für mit der Konvention unvereinbar hält und er im Blick auf das Verhältnis zwischen Art. 10 EMRK und Art. 17 EMRK einen eher restriktiven Kurs zu Lasten der Meinungsfreiheit verfolgt.¹³⁶ Auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats bringt wiederkehrend zum Ausdruck, dass die Meinungsfreiheit zwar nicht ungebührlich eingeschränkt, aber Hassrede gegen ethnische und religiöse Gruppen auch nicht geduldet werden dürfe.¹³⁷ Desgleichen fordert die ECRI in ihrem jüngsten Deutschlandbericht, dass Schutz gegen rassendiskriminierende Äußerungen nicht durch ein zu weites Verständnis der Meinungsfreiheit verwehrt werden dürfe.¹³⁸ Diesem Postulat entsprechend führt der Gerichtshof in einer jüngeren Entscheidung aus, dass Angriffe auf Personen durch Beleidigung, Verächtlichmachung oder falsche Verdächtigung einzelner Gruppen der Bevölkerung ausreichen können, der Bekämpfung intoleranter und herabwürdigender Äußerungen gegenüber unverantwortlicher Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung Vorrang einzuräumen.¹³⁹ Erforderlich sei dabei nicht, dass die betreffenden diskriminierenden Äußerungen auch zu Gewalt aufrufen; es genüge vielmehr, dass die angegriffene Personen lächerlich oder

¹³³ Vgl. EGMR, *Perinçek* (Fn. 71), Rn. 51-54, 119-130. Im Ergebnis verurteilte die Kammer die Schweiz wegen einer Verletzung von Art. 10 EMRK mit der Begründung, dass das Geschehen im vormaligen Ottomanischen Reich im Jahre 1915 historisch und rechtlich nicht abschließend aufgearbeitet sei, weshalb man es in Frage stellen dürfe (vgl. EGMR, ebd., Rn. 115, 120, 129).

¹³⁴ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 15.10.2015, Nr. 27510/08, *Perinçek ./. Schweiz*, Rn. 113 ff., 282 (zur Nichteinschlägigkeit von Art. 17 EMR) und Rn. 231-281 (zur Rechtfertigung gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK). Die Entscheidung, dass die Schweiz Art. 10 EMRK verletzt hat, ist mit 10 zu 7 Stimmen ergangen.

¹³⁵ Eingehende Kritik bei *Steiger* (Fn. 124), Art. 17 Rn. 32 ff.; 38 ff.

¹³⁶ Ähnlich *Hong* (Fn. 68), S. 125; *Steiger* (Fn. 124), Art. 17 Rn. 62 f.

¹³⁷ Vgl. z.B. PACE Resolution 1510 (2006) on freedom of expression and respect for religious beliefs, angenommen am 28.6.2006, Rn. 12; PACE Recommendation 1805 (2007) on blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion, angenommen am 29.6.2007, Rn. 4.

¹³⁸ Vgl. ECRI-Bericht über Deutschland vom 5.12.2013, CoE Dok. CRI(2014)2 vom 25.2.2014, Rn. 6, 38. Dem ging eine Empfehlung der ECRI zur Notwendigkeit, Rassismus und rassistische Diskriminierung strafrechtlich zu bekämpfen, voraus, vgl. ECRI, General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination, angenommen am 13.12.2002, CoE Dok. CRI (2003)8.

¹³⁹ EGMR, Urteil vom 9.2.2012, Nr. 1813/07, *Vejdeland ./. Schweden*, Rn. 54 f., zur „Hasspredigt“ gegen Homosexuelle.

verächtlich gemacht werden, um hierin einen Angriff auf das Persönlichkeitsrecht zu sehen, der mit der Konvention nicht vereinbar sei.¹⁴⁰

Diese Feststellungen bedeuten freilich nicht, dass sich der Gerichtshof der herausragenden Bedeutung der Freiheit der Meinungsäußerung als Individualrecht und als Konstitutivum einer demokratischen Gesellschaft nicht bewusst wäre. Im Gegenteil hebt der EGMR die überragende Wichtigkeit der Redefreiheit für die Demokratie und die individuelle Persönlichkeitsentfaltung vielfach hervor¹⁴¹ und hält in st. Rspr. fest, dass die Freiheit der Meinungsäußerung sich auch auf Informationen und Ideen beziehe, die Teile der Bevölkerung „verletzen, schockieren oder beunruhigen“. ¹⁴² Eingriffe in das Recht der freien Meinungsäußerung eines Abgeordneten, der seine Wähler vertritt, oder eines Politikers, der um Wählerstimmen kämpft, unterliegen nach der Straßburger Judikatur sogar einer besonders strengen Kontrolle.¹⁴³ Aber auch ohne konkrete politische Betätigung dürfe jeder, der sich an einer öffentlichen Diskussion von allgemeinem Interesse beteilige, übertreiben, missliebige Ansichten vertreten und provozieren.¹⁴⁴ In einer Reihe von Urteilen hat der EGMR jedoch ebenso deutlich gemacht, dass Toleranz und Respekt für die gleiche Würde aller Menschen ein ebenfalls konstituierendes Element einer demokratischen Gesellschaft sind und dass Art. 17 EMRK auch dazu dient, Minderheiten vor Verfolgung und Ausgrenzung zu bewahren.¹⁴⁵

So zutreffend die vom EGMR in neueren Entscheidungen vertretene Komplementarität und wechselseitige Einflussnahme auch ist, bleibt doch fraglich, nach welchen Kriterien die Abgrenzung zwischen der individuellen Meinungsfreiheit und der Missbrauchsklausel, die regelungstechnisch als enge Ausnahme konzipiert ist,¹⁴⁶ vorzunehmen ist. In der Tat gibt es „ver-

¹⁴⁰ EGMR, *Vejdeland* (Fn. 139), Rn. 55 f. Ebenso EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 73; EGMR, *Perinçek* (Fn. 71), Rn. 46.

¹⁴¹ Grundlegend EGMR, Urteil vom 7.12.1976, Nr. 5493/72, *Handyside ./. Vereinigtes Königreich*, Rn. 49, st. Rspr.

¹⁴² EGMR, *Handyside* (Fn. 141), Rn. 49; vgl. auch EGMR, *Lehideux und Isorni* (Fn. 125), Rn. 55; EGMR, *Aksu* (Fn. 46), Rn. 64; EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 61; EGMR, Urteil vom 8.11.2012, Nr. 43481/09, *PETA ./. Deutschland*, Rn. 46; EGMR (Große Kammer), *Perinçek* (Fn. 71), Rn. 196.

¹⁴³ Vgl. EGMR, Urteil vom 23.4.1992, Nr. 11798/85, *Castells ./. Spanien*, Rn. 42-46; EGMR, Urteil vom 27.2.2001, Nr. 26958/95, *Jerusalem ./. Österreich*, Rn. 36; EGMR, *Le Pen* (Fn. 127).

¹⁴⁴ EGMR, Urteil vom 7.11.2006, Nr. 12697/03, *Mamere ./. Frankreich*, Rn. 25; EGMR, *Le Pen* (Fn. 127).

¹⁴⁵ Vgl. z.B. EGMR, *Jersild* (Fn. 51), Rn. 30; EGMR, *Gündüz* (Fn. 69), Rn. 40; EGMR, Urteil vom 6.7.2006, Nr. 59405/00, *Erbakan ./. Türkei*, Rn. 56; EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 75.

¹⁴⁶ Zum Ausnahmecharakter von Art. 17 EMRK *G. Cohen-Jonathan*, *Discrimination raciale et liberté d'expression*, *Revue universelle des droits de l'homme* 7 (1995), S. 1 (4). Vgl. deutlich auch EGMR, *Hisb Ut-Tahrir* (Fn. 128), Rn. 87.

bale Frontalangriffe“ auf die Menschenwürde und das individuelle Persönlichkeitsrecht, die mit den Werten und dem Geist der Konvention unvereinbar sind, insbesondere weil sie neben der Beschädigung individueller Rechtsgüter auch zu einem öffentlichen Klima der Gewalt und des kollektiven Hasses aufstacheln.¹⁴⁷ Der Gerichtshof liefert aber keine Gründe, weshalb er etwa in den Fällen „*Norwood*“ und „*Ivanov*“ einen weitreichenden Schutzbereichsauschluss angenommen, in anderen, substantiell nicht unähnlich gelagerten Rechtssachen hingegen von Art. 17 EMRK keinen Gebrauch gemacht hat und stattdessen in eine ausführliche Güterabwägung gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK eingetreten ist.¹⁴⁸ Allein der unbestimmte Maßstab der „Schwere“ einer Diffamierung dürfte für einen vollständigen Ausschluss der Meinungsfreiheit nicht genügen,¹⁴⁹ da dies den Träger der Kommunikationsfreiheit *a limine* schutzlos stellen und der Möglichkeit eines missbräuchlichen Rückgriffs des Staates auf Art. 17 EMRK Vorschub leisten würde.¹⁵⁰ Aus teleologischen Gründen vorzugswürdig und geboten erscheint es deshalb, die kollidierenden Belange – Meinungsfreiheit einerseits, Verbot der Beschädigung der Rechte Dritter durch fremdenfeindliche Rede – im Konfliktfall nach Maßgabe des Art. 10 Abs. 2 EMRK gegeneinander abzuwägen¹⁵¹ und bei der Austarierung der widerstreitenden Interessen den Missbrauchsgedanken des Art. 17 EMRK in Stellung zu bringen.¹⁵² Diese abwägende Vorgehensweise empfiehlt sich einmal mehr, als Hassrede im Sinne der Judikatur des EGMR nicht notwendigerweise einen Aufruf zur Störung des öffentlichen Friedens, zu Gewalt oder zu strafbarem Verhalten voraussetzt.¹⁵³ Charakteristisch sind

¹⁴⁷ So wohl auch *Zimmer* (Fn. 52), S. 166 f.

¹⁴⁸ Kritisch auch *I. Hare*, *Crosses, Crescents and Sacred Cows: Criminalising Incitement to Religious Hatred*, Public Law 2006, S. 521 (530), sowie *Rox* (Fn. 113), S. 269.

¹⁴⁹ So aber wohl *Villiger* (Fn. 103), S. 328, und *Ch. Mensching*, in: U. Karpenstein/F. Mayer (Hrsg.), *EMRK, Kommentar*, 2. Aufl. 2015, Art. 10 Rn. 81. Unentschieden *A. Peters/T. Altwicker*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2. Aufl. 2012, § 9 Rn. 3.

¹⁵⁰ Zutreffend *H. Cannie/D. Vorhoof*, *The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 29 (2011), S. 54 (68 ff., 77 f.); ähnlich auch *Ch. Grabenwarter/K. Pabel*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 5. Aufl. 2012, § 23 Rn. 5.

¹⁵¹ So auch *J. A. Frowein*, *Incitement against Democracy as a Limitation of Freedom of Speech*, in: D. Kretzmer/F. Kershman Hazan (Hrsg.), *Freedom of Speech and Incitement against Democracy*, 2000, S. 33 (36); *Y. Arai*, in: D. Harris/M. O’Boyle/C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 3. Aufl. 2014, S. 622 f. Vgl. ferner die Nachweise in Fn. 150.

¹⁵² Vgl. *S. Van Drooghenbroeck*, *L’article 17 de la Convention européenne des droits de l’homme: incertain et inutile?*, in: H. Dumont u.a. (Hrsg.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté?*, 2000, S. 139 (196); *S. Sottiaux*, „Bad Tendencies“ in the ECtHR’s „Hate Speech“ Jurisprudence, *European Constitutional Law Review* 7 (2011), S. 40 (45).

¹⁵³ So auch *Mensching* (Fn. 149), Art. 10 Rn. 80. Hingegen plädiert *Tretter* (Fn. 68), S. 254 ff., für eine strukturell-systematische Abgrenzung zwischen Art. 17 und Art. 10 EMRK anhand der Frage, ob Äußerungen unmittelbar zu Gewalt anstiften oder nicht.

nach Ansicht des Gerichtshofs vielmehr Inhalte, die die fundamentale Gleichheit aller Menschen sowie den demokratischen Pluralismus leugnen und auf dieser Grundlage zu Ausgrenzung anstacheln.¹⁵⁴

c) Art. 4 ICERD und Meinungsäußerungsfreiheit

Die Erwägungen zur Komplementarität zwischen dem Verbot rassistischer Propaganda einerseits und der Meinungsäußerungsfreiheit andererseits gelten auch für Art. 4 ICERD. Zwar unterscheidet sich diese Vorschrift von den Bestimmungen der übrigen Menschenrechtsabkommen dadurch, dass sie spezifisch nur auf die Bekämpfung der Verbreitung rassistischen Gedankenguts ausgerichtet ist und die Meinungsfreiheit als Gegengewicht nicht explizit erwähnt. Dementsprechend betont der Anti-Rassendiskriminierungsausschuss (Committee for the Elimination of Racial Discrimination; CERD), der nach Maßgabe von Teil II des ICERD mit der Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens betraut ist, im Fall „*TBB-Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg gegen Deutschland: Sarrazin*“ (2013), dass die Meinungsäußerungsfreiheit gerade die Pflicht enthalte, kein rassistisches Gedankengut zu verbreiten.¹⁵⁵ Auch frühere Stellungnahmen des Ausschusses weisen in diese Richtung.¹⁵⁶ Ganz grundsätzlich neigt der Ausschuss dazu, dem Schutzanliegen des ICERD den Vorzug vor der Meinungsäußerungsfreiheit einzuräumen,¹⁵⁷ was auch an der institutionellen Struktur der Mitglieder des CERD liegen mag, die als Sachverständige häufig mit erheblicher Sensibilität für rassistische Diskriminierung ausgestattet sind und sich dem Telos des ICERD als einem Teilaspekt des Menschenrechtsschutzes vermutlich besonders verpflichtet fühlen.¹⁵⁸ Auch der Umstand, dass die Mitglieder des CERD – anders als die Experten des HRC und die Richter

¹⁵⁴ Vgl. EGMR, *Gündüz* (Fn. 69), Rn. 40 f.; EGMR, *Perinçek* (Fn. 71), Rn. 46.

¹⁵⁵ CERD, Auffassung vom 26.3.2013, Mitteilung Nr. 48/2010, *TBB-Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg ./. Deutschland: Sarrazin*, UN Dok. CERD/C/82/D/48/2010 (deutsche Übersetzung von Ch. Tomuschat in: EuGRZ 2013, S. 266 ff.), Rn. 12.7 f.

¹⁵⁶ Vgl. CERD, General Recommendation No. 15 on Article 4 of the Convention (17.3.1993), Rn. 4; CERD, General Recommendation No. 30 on discrimination against non-citizens (19.8.2014), UN Dok. CERD/C/64/Misc.11/rev.3, Rn. 2; CERD, General Recommendation No. 35 (Fn. 58), Rn. 19; CERD, Auffassung vom 22.8.2005, Mitteilung Nr. 30/2003, *The Jewish Community of Oslo u.a. ./. Norwegen*, UN Dok. CERD/C/67/D/30/2003, Rn. 10.5; CERD, Auffassung vom 13.8.2010, Mitteilung Nr. 43/2008, *Saada Mohamad Adan ./. Dänemark*, UN Dok. CERD/C/77/D/43/2008, Rn. 7.6.

¹⁵⁷ So auch D. Mahalic /J. G. Mahalic, *The Limitation Provisions of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, *Human Rights Quarterly* 9 (1987), S. 74 (89 ff.); S. Farrior, *Molding The Matrix: The Historical and Theoretical Foundations of International Law Concerning Hate Speech*, *Berkeley Journal of International Law* 14 (1996), S. 1 (51 f.).

¹⁵⁸ M. Payandeh, *Die Entscheidung des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung im Fall Sarrazin*, *JZ* 2013, S. 980 (989).

des EGMR – nicht spezifisch juristisch ausgebildet sein müssen, mag ein weiterer Erklärungsansatz für die fehlende umfassende Einbettung des Verbots rassistischer Propaganda in die allgemeine Menschenrechtsdogmatik sein.¹⁵⁹

Ein derart kategorischer Ausschluss der Verbreitung rassistischen Gedankenguts aus dem Anwendungsbereich der Meinungsäußerungsfreiheit, wie dies in verschiedenen Auffassungen des CERD zum Ausdruck kommt,¹⁶⁰ wird indes weder dem Übereinkommen noch dem Stellenwert der Meinungsfreiheit als fundamentales Grund- und Menschenrecht und als Grundstein für jede freie und demokratische Gesellschaft gerecht.¹⁶¹ Zwar ist das Telos des ICERD in der Beendigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung zu erblicken, da dem Abkommen die zutreffende Erkenntnis zugrunde liegt, dass nicht nur genuin-diskriminierende Handlungen, sondern auch die Verbreitung rassistischen Gedankenguts als spezifische Variante der Diskriminierungsformen ein gesellschaftliches und menschenrechtliches Übel darstellt, das es zu bekämpfen gilt.¹⁶² Dennoch entscheidet das ICERD den Konflikt zwischen Meinungsfreiheit und Diskriminierungsschutz prinzipiell nicht einseitig und *a priori* zugunsten der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung, sondern lässt vielmehr Raum, um die Belange der Meinungsfreiheit zu berücksichtigen.¹⁶³

Bereits der Wortlaut des Übereinkommens, der gemäß Art. 31 Abs. 1 WVK¹⁶⁴ den Ausgangspunkt und die Grenze jeder Auslegung bildet, spricht für eine Einbeziehung der Belange der Meinungsfreiheit in die Bekämpfung rassistischer Propaganda. So statuiert Art. 4 ICERD in seinem „Chapeau“, dass die Norm nur „unter gebührender Berücksichtigung [‘with due regard‘] der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ anzuwenden ist. Hierin ist zum einen ein Verweis auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Art. 19 und Art. 20

¹⁵⁹ So auch die Einschätzung von *Wolfrum* (Fn. 16), S. 494, und *Britz* (Fn. 53), S. 382.

¹⁶⁰ Vgl. die Nachweise in Fn. 155 und 156.

¹⁶¹ Zutreffend das abweichende Sondervotum des Ausschussmitglieds *C. M. Vazquez* zum Fall *Sarrazin* (Fn. 155), UN Dok. CERD/C/82/3 (deutsche Übersetzung von *Ch. Tomuschat* in: EuGRZ 2013, S. 271 ff.), Rn. 1. Ebenso *Payandeh* (Fn. 158), S. 983; *Ch. Tomuschat*, Der „Fall Sarrazin“ vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss, EuGRZ 2013, S. 262 (264 f.); *M. Milanovic*, CERD and Hate Speech, EJIL Talk vom 19.4.2013.

¹⁶² *Merón* (Fn. 58), S. 296.

¹⁶³ Vgl. *K. J. Partsch*, Racial Speech and Human Rights: Article 4 of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, in: S. Coliver (Hrsg.), *Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination*, 1992, S. 21 (23 ff.); *Wolfrum* (Fn. 104), S. 516.

¹⁶⁴ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK) vom 23.5.1969, UNTS Band 1155, S. 331; BGBl. 1985 II S. 926, in Kraft seit 27.1.1980; für Deutschland in Kraft getreten am 20.8.1987, vgl. BGBl. 1987 II S. 757.

AEMR zu sehen.¹⁶⁵ Zum anderen erkennt das ICERD selbst in Art. 5 lit. d (viii)-(ix) den Schutz der freien Meinungsäußerung und der freien Versammlung an.¹⁶⁶ Die Formulierung von Art. 4 ICERD nimmt damit Bezug auf kollidierende menschenrechtliche Belange und normiert keinen generellen oder gar absoluten Vorrang der Diskriminierungsbekämpfung vor dem Recht auf freie Meinungsäußerung.¹⁶⁷ Allein aus der Regelungstechnik des Abkommens, das staatliche Schutzpflichten sowie Bestrafungs- und Verfolgungspflichten als Grundsätze und die Meinungsfreiheit als Ausnahme konzipiert, lässt sich ein solcher genereller Vorrang ebenfalls nicht herleiten.¹⁶⁸ Der Entstehungsgeschichte des ICERD lässt sich vielmehr entnehmen, dass die sog. „Due regard“-Klausel im „Chapeau“ von Art. 4 ICERD in den Vertragsentwurf einbezogen wurde, um den Bedenken einer Vielzahl von Staaten hinsichtlich einer adäquaten Berücksichtigung der Meinungsfreiheit Rechnung zu tragen.¹⁶⁹ Bei Vertragsschluss haben sogar 17 Staaten Erklärungen des Inhalts abgegeben, dass die Meinungsfreiheit bei Auslegung und Anwendung von Art. 4 ICERD berücksichtigt werden müsse.¹⁷⁰

Auch eine teleologische Auslegung, der nach Art. 31 Abs. 1 WVK ebenfalls Rechnung zu tragen ist, liefert kein anderes Ergebnis. Die Zielsetzung des ICERD lässt zwar den Rückschluss zu, dass Einschränkungen der Meinungsfreiheit zum Schutz rassistischer Diskriminierungen legitim und unter bestimmten Umständen auch geboten sein können. Ein prinzipielles Überwiegen der Belange des Diskriminierungsschutzes vor der Meinungsfreiheit ist damit jedoch nicht verbunden. Beim ICERD handelt es sich um ein spezifisches menschenrechtliches Sonderabkommen, das in das gesamte internationale Menschenrechtssystem einzubetten ist.¹⁷¹ Anders als die allgemeinen universellen oder regionalen Menschenrechtsverträge, zu denen der ICCPR und die EMRK zählen, enthält das ICERD keinen umfassenden Katalog gleichberechtigt nebeneinander stehender Rechte, sondern greift ein bestimmtes men-

¹⁶⁵ Vgl. *Schwelb* (Fn. 59), S. 1024; *Meron* (Fn. 58), S. 299.

¹⁶⁶ Dazu näher *K. J. Partsch*, Elimination of Racial Discrimination in the Enjoyment of Civil and Political Rights, *Texas International Law Journal* 14 (1979), S. 191 (247 f.).

¹⁶⁷ Wie hier etwa *Schwelb* (Fn. 59), S. 1024 f.; *Partsch* (Fn. 12), S. 124; *Payandeh* (Fn. 158), S. 983; *Zimmer* (Fn. 52), S. 228 f.

¹⁶⁸ Zutreffend *Payandeh* (Fn. 158), S. 983. A.A. *Mahalic/Mahalic* (Fn. 157), S. 89 f.

¹⁶⁹ Vgl. *N. Lerner*, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 2. Aufl. 1980 (Reprint, revised 2015), S. 43 ff.; *J. Mchangama*, *The Sordid Origin of Hate-Speech Law*, *Policy Review* 170 (2011/2012), S. 45 (52 ff.).

¹⁷⁰ Vgl. die Erklärungen von Österreich, Bahamas, Belgien, Fidschi, Frankreich, Irland, Italien, Japan, Malta, Monaco, Nepal, Papua Neu-Guinea, Schweiz, Thailand, Tonga, Großbritannien und den USA. Zu diesen Erklärungen und ihrer rechtlichen Bewertung näher *Zimmer* (Fn. 52), S. 232-236 und S. 265 f.

¹⁷¹ *Payandeh* (Fn. 158), S. 984.

schenrechtliches Schutzanliegen – die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung – heraus, um dessen Bedeutung zu betonen und zu verbreiten.¹⁷² Dennoch wird mit der Normierung dieses Schutzanliegens kein prinzipieller Vorrang vor anderen Menschenrechten eingeräumt. Die Verpflichtungen aus dem ICERD sind als Teilaspekte des Menschenrechtsschutzes nicht isoliert auszulegen, sondern im Kontext der übrigen völkerrechtlichen Normierungen zum Schutz der Menschenrechte zu sehen.¹⁷³ In allgemeiner Form nimmt auf das Gebot der Kontextauslegung auch Art. 31 Abs. 3 WVK Bezug, wonach bei der Interpretation einer vertraglichen Vorschrift stets alle für die zu beurteilende Auslegungsfrage einschlägigen Völkerrechtsnormen zu beachten sind. Deshalb ist z.B. die in Art. 19 ICCPR garantierte Meinungsfreiheit nicht nur bei der Auslegung von Art. 20 Abs. 2 ICCPR, sondern auch bei Interpretation und Anwendung von Art. 4 ICERD heranzuziehen.¹⁷⁴

Insgesamt entzieht das ICERD xenophobische Äußerungen nicht generell dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit, sondern eröffnet ebenso wie die übrigen menschenrechtlichen Übereinkommen die Möglichkeit einer Abwägung zwischen der Freiheit der Rede und dem Schutz vor rassistischer Diskriminierung.¹⁷⁵ Lediglich Äußerungen, die eine Person oder Personengruppe wegen ihrer ethnischen Herkunft böswillig und schwerwiegend verächtlich machen und ihr das fundamentale „Recht auf Rechte“¹⁷⁶ absprechen, kann angesichts des damit verbundenen Angriffs auf die Menschenwürde der Schutz der Meinungsfreiheit unter eng begrenzten Umständen von vornherein versagt werden.¹⁷⁷ In sonstigen Konstellationen müssen aber die kollidierenden Anliegen zueinander in einen verhältnismäßigen Ausgleich gesetzt werden,¹⁷⁸ wobei im konkreten Konfliktfall eine Rechtsgüter- und Pflichtenabwägung durch-

¹⁷² *Payandeh* (Fn. 158), S. 988.

¹⁷³ Vgl. *C. Mahler/N. Weiß*, Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte: Anmerkungen aus juristischer, insbesondere völkerrechtlicher Sicht, in: G. Lohmann u.a. (Hrsg.), *Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?*, 2005, S. 39 (41 ff.); vgl. allgemein auch *Ch. Tomuschat*, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, 3. Aufl. 2014, S. 136 ff.

¹⁷⁴ So auch *K. J. Partsch*, Neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassen- und Fremdenhaß, *EuGRZ* 1994, S. 429 (430); *Tomuschat* (Fn. 161), S. 265.

¹⁷⁵ A.A. wohl Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Stellungnahme im Verfahren vor dem UN-Ausschuss Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg e.V. / Deutschland (Beschwerde-Nr. 48/2010), verfasst von *H. Cremer/B. Rudolf*, Dezember 2011, S. 8 f.

¹⁷⁶ Begriff bei *Ch. Enders*, *Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung*, 1997, S. 503.

¹⁷⁷ So auch *Wolfrum* (Fn. 16), S. 490.

¹⁷⁸ Zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Rahmen von Art. 4 ICERD vgl. auch *Timmermann* (Fn. 84), S. 130.

aus zu einem Zurücktreten der Meinungsfreiheit führen kann.¹⁷⁹ Vor diesem Hintergrund wird erklärlich, dass das CERD in manchen Fällen, die verunglimpfende, beleidigende und diffamierende Äußerungen betrafen, aber keinen unmittelbaren Angriff auf die *dignitas humana* enthielten, in eine Abwägung mit anderen Belangen eingetreten ist¹⁸⁰ und teilweise sogar keine Verletzung des ICERD hat feststellen können.¹⁸¹

d) Zwischenfazit

Die Verträge zum Schutz der Menschenrechte greifen allesamt das Spannungsverhältnis zwischen Kommunikationsfreiheit und Diskriminierungsschutz auf und lösen es *a priori* weder zugunsten der Meinungsfreiheit noch zugunsten des Diskriminierungsschutzes.¹⁸² Lediglich diejenigen Äußerungen, die einen unmittelbaren und schwerwiegenden Angriff auf die Würde, das Menschsein und die Rechtsinhaberschaft der betroffenen Personen darstellen, werden in Einzelfällen vom Schutzbereich der Redefreiheit ausgenommen, wobei die angelegte Messlatte in den Entscheidungen der menschenrechtlichen Kontrollorgane durchaus variiert und nicht über jeden systematischen und teleologischen Zweifel erhaben ist (vgl. S. 21 f., S. 24 f.). Alle übrigen Äußerungen, selbst wenn sie einen verletzenden, ehrenrührigen oder diffamierenden Inhalt haben, sind hingegen von der Meinungsäußerungsfreiheit erfasst, müssen aber auf der Schrankenebene mit dem Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankenguts abgewogen und, sofern möglich, in eine „praktische Konkordanz“ gebracht werden.¹⁸³

Das grundsätzliche Gebot, widerstreitende Belange miteinander in einen größtmöglichen Ausgleich zu bringen, gilt auch für die Regelungen des ICERD. Denn obgleich es den Staaten unbenommen bleibt, in einem speziellen Menschenrechtsvertrag Regelungen zu treffen, die

¹⁷⁹ Entsprechend zur (vorbehaltlos garantierten) Kunstfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG: BVerfGE 119, 1 (25).

¹⁸⁰ Vgl. etwa CERD, Auffassung vom 16.3.1993, Mitteilung Nr. 4/1991, *L.K. ./.* *Niederlande*, UN Dok. CERD/C/42/D/4/1991, Rn. 3.3, 6.6; CERD, Auffassung vom 21.8.2009, Mitteilung Nr. 41/2008, *Ahmed Farah Jama ./.* *Dänemark*, UN Dok. CERD/C/75/D/41/2008, Rn. 7.4.

¹⁸¹ Z.B. CERD, Auffassung vom 22.2.2008, Mitteilung Nr. 38/2006, *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma et al. ./.* *Deutschland*, UN Dok. CERD/C/72/D/38/2006, Rn. 4.5, 9.

¹⁸² So wohl auch *R. de Gouttes*, *A propos du conflit entre le droit à la liberté d'expression et le droit à la protection contre le racisme*, in: *Mélanges en hommage à Louis Edmond Petitti*, 1998, S. 251 (252 ff.).

¹⁸³ Die von *K. Hesse* für den deutschen Grundrechtsschutz entwickelte Formel einer im Wege der praktischen Konkordanz herzustellenden optimalen Wirksamkeit der konfligierenden Grundrechtsverbürgungen (vgl. *K. Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1995, Rn. 72, 317 f.) ist bei der hier fraglichen Konstellation allerdings meistens nicht möglich. Entweder darf eine Meinung, so wie sie ist, geäußert werden oder sie darf es nicht. Ebenso zur Kunst- und Filmfreiheit *M. Kau*, *Polizeiliches Filmverbot im Spannungsverhältnis von Kunst- und Meinungsfreiheit – der sog. „Mohammed-Film“ im Lichte von Art. 5 GG*, *AöR* 140 (2015), S. 31 (57 f.).

die Belange des Diskriminierungsschutzes rechtspolitisch in den Vordergrund stellen, so muss doch die Einbindung des Übereinkommens in das allgemeine System des Menschenrechtsschutzes bei einer teleologischen Auslegung Berücksichtigung finden.¹⁸⁴ Hierfür spricht nicht zuletzt die gemeinsame ideengeschichtliche Wurzel von Menschen- und Grundrechten, die sowohl Freiheits- als auch Gleichheitsrechte formulieren.¹⁸⁵ Hinzu kommt, dass auch innerstaatliche Rechtsordnungen die Verbreitung rassistischer Ideen meist nicht kategorisch verbieten, sondern vielmehr einen ausgleichenden Weg zwischen dem Schutz der Meinungsfreiheit und der Bekämpfung rassistischer Äußerungen suchen.¹⁸⁶ Unter dem Grundgesetz etwa scheiden nur bestimmte Äußerungen, die gegen die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG verstoßen und geeignet sind, zu Gewalt und Hass aufzurufen, von vornherein aus dem Schutz der Meinungsfreiheit aus.¹⁸⁷ Alle anderen Äußerungen, selbst wenn sie inhaltlich schädlich oder wertlos und in der Form scharf oder verletzend formuliert sind, ja sogar wenn sie nationalsozialistisches Gedankengut aufgreifen, unterstellt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit.¹⁸⁸ Strafbestimmungen sowie sonstige (etwa ordnungsrechtliche) Verbotsnormen, die das Recht der freien Rede zu Gunsten der Rechte Dritter beschränken, müssen sowohl auf der Norminterpretations- als auch auf der Normanwendungsebene im Lichte der und unter Abwägung mit der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ausgelegt und angewandt werden.¹⁸⁹

5. Ratio und Folgen des Komplementärverhältnisses zwischen dem Verbot rassistischer Propaganda und der Meinungsäußerungsfreiheit

Im Zusammenhang mit Redeverböten ist dieser vorsichtig-abwägende Maßstab angebracht, da zu weitgehende Beschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit einer freiheitlichen Demokratie erheblichen Schaden zufügen können. Schon früh haben internationale Spruchkörper und menschenrechtliche Kontrollgremien, im Gleichklang mit dem BVerfG,¹⁹⁰ darauf aufmerksam gemacht, dass die Meinungsfreiheit und der daraus folgende Wettbewerb der Mei-

¹⁸⁴ Zutreffend *Payandeh* (Fn. 158), S. 984, 989.

¹⁸⁵ Dazu *K. Stern*, Die Idee der Menschen- und Grundrechte, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band I, 2004, § 1, S. 3 ff.

¹⁸⁶ Vgl. dazu Fn. 85.

¹⁸⁷ Vgl. BVerfGE 90, 241 (249); 93, 266 (293). Ebenso zur Kunstfreiheit BVerfGE 75, 369 (380).

¹⁸⁸ Vgl. BVerfGE 54, 129 (138 f.); 61, 1 (7 f.); 90, 241 (247 f.); 93, 266 (289), 124, 300 (320 f., 330); BVerfG, NJW 2012, S. 1498 (1499).

¹⁸⁹ Grundlegend BVerfGE 7, 198 (209); st. Rspr., jüngst BVerfGE 114, 339 (348).

¹⁹⁰ BVerfGE 7, 198 (208 f.).

nungen für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung „schlechthin konstituierend“ (BVerfG) sind.¹⁹¹ In demokratischen Staaten soll Rede, die Anstoß erregt, grundsätzlich mit Gegenrede oder anderen geistigen Mitteln und nicht mit staatlicher Regulierung beantwortet werden.¹⁹² Die Kraft der freien öffentlichen Diskussion ist das Fundament der demokratischen Gesellschaft, die darauf vertraut, dass die Bürger ihre Kritikfähigkeit in Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Meinungen bilden und stärken.¹⁹³ Dabei müssen insbesondere umstrittene und anstößige Minderheitenansichten, die die Mehrheit untragbar, ja empörend findet, dem Schutz der Meinungsfreiheit unterfallen. Denn die Mehrheitsmeinung braucht im Regelfall nicht auf den Kanon der garantierten Grundrechte zu rekurrieren, da sie kulturell verankert und politisch abgesichert ist.¹⁹⁴ Aus diesem Grund wird Parlamentsangehörigen ein privilegierter Status der Redefreiheit zugestanden; in parlamentarischen Körperschaften sollen öffentliche Belange hart und schonungslos erörtert werden. Aber auch über den parlamentarischen Kontext hinaus müssen Missstände in den gesellschaftlichen Verhältnissen zum Gegenstand öffentlicher Debatten gemacht werden können; Redetabus unterminieren den demokratischen Diskurs.¹⁹⁵

Ferner ist zu bedenken, dass die Meinungsfreiheit selbst einen menschenrechtlichen Kern und Ursprung aufweist. Sie stellt die „Matrix“ für fast alle anderen Grundrechte dar und ist unmittelbarer Ausdruck der individuellen Persönlichkeit und der Kommunikationsstruktur des menschlichen Lebens.¹⁹⁶ Der Einzelne ist damit individueller Rechtsträger und nicht nur

¹⁹¹ Auf der Ebene des Europarates vgl. z.B. EGMR, *Handyside* (Fn. 141), Rn. 49; EGMR, *Jersild* (Fn. 51), Rn. 31; EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 63, sowie CoE European Commission for Democracy Through Law (“Venedig-Kommission”), Report on the relationship between freedom of expression and freedom of religion, 23.10.2008, Study No. 406/2006, CoE Dok. CDL-AD (2008)11, Rn. 46. Auf der Ebene der Vereinten Nationen siehe etwa HRC, *Tae Hoon Park* (Fn. 98), Rn. 10.3; HRC, Auffassung vom 20.7.2007, Mitteilung Nr. 1173/2003, *Abdelhamid Benhadj ./ Algerien*, UN Dok. CCPR/C/90/1173/2003, Rn. 8.10, und HRC, General Comment No. 34 (Fn. 90), Rn. 2.

¹⁹² Vgl. *D. Grimm*, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1995, S. 1697 (1702), unter Rückgriff auf BVerfGE 12, 113 (126, 130); 85, 23 (31), 90, 1 (20 f.).

¹⁹³ *W. Hoffmann-Riem*, Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten? – Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz, NJW 2004, S. 2777 (2782).

¹⁹⁴ *W. Brugger*, Verbot oder Schutz von Haßrede?: Rechtsvergleichende Beobachtungen zum deutschen und amerikanischen Recht, AöR 128 (2003), S. 372 (372).

¹⁹⁵ Grundlegend dazu US Supreme Court, *New York Times v. Sullivan*, 84 S. Ct. 710 (721) (194); vgl. auch BVerfGE 124, 300 (320 f.), sowie EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 63. Zum Ganzen siehe auch *Tomuschat* (Fn. 161), S. 262, 265.

¹⁹⁶ Vgl. BVerfGE 7, 198 (208), unter Rekurs auf den berühmten Ausspruch des Richters *Cardozo* in: US Supreme Court, *Palko v. Connecticut*, 302 U.S. 319, 327 (1937): „... [f]reedom of expression is the matrix, the indispensable condition, of nearly every other form of freedom“. Ähnlich judiziert auch der EGMR, vgl. nur EGMR, *Handyside* (Fn. 141), Rn. 49.

Nutznieser einer freien Kommunikation im überindividuellen Sinn.¹⁹⁷ Die Einführung eines Systems der „Meinungspolizei“ oder des „Meinungsrichtertums“ widerspräche nicht nur dem Wesen demokratischer Offenheit, sondern auch dem liberalen Gedanken der Kommunikationsfreiheit.¹⁹⁸ Als Kehrseite dieser Freiheit verlangen pluralistische Gesellschaften von jedem Einzelnen, Kränkungen und verbale Zumutungen durch andere auszuhalten.¹⁹⁹

Dennoch können dabei nicht alle Schranken fallen. Eine Meinungskundgabe, die darauf abzielt, eine Person oder Personengruppe wegen ihrer ethnischen Abstammung oder anderer unveränderbarer Merkmale herabzusetzen und ihr das elementare Recht auf Menschenrechte abzusprechen, ist nicht hinnehmbar.²⁰⁰ Bei solchen Schmähungen handelt es sich regelmäßig um einen Angriff auf die Würde, die für alle Menschen gleich ist und die den einzigen Rechtswert nicht nur des deutschen Grundgesetzes, sondern auch des allgemeinen Völkerrechts darstellt, der sich jeder Abwägung entzieht und in keinen interpretatorischen Kompromiss einbezogen werden darf.²⁰¹ Einen Beleg für den Absolutheitsanspruch der Garantie der Menschenwürde, hinter der die Freiheit der Meinungsäußerung *a limine* zurückzutreten hat, bildet der vom OVG Greifswald am 19. September 2009 entschiedene Fall zu den im damals laufenden Wahlkampf verwendeten NPD-Plakaten mit der Aufschrift „Polen – Invasion stoppen!“. In der Kombination dieses Textes mit dem ebenfalls auf dem Plakat abgedruckten Bild, auf dem Polen als krähenartige Vögel dargestellt werden, die nach einem Bündel Euro-Geldscheine picken, um sich dieses anzueignen,²⁰² hat das OVG Greifswald den Straftatbestand des § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB für erfüllt erachtet und eine Gefährdung der „öffentlichen Sicherheit“ sowie zusätzlich der „öffentlichen Ordnung“ im Rahmen der Generalklausel des

¹⁹⁷ Grimm (Fn. 192), S. 1704.

¹⁹⁸ Zutreffend Tomuschat (Fn. 161), S. 262. Vgl. auch S. Huster, Das Verbot der „Auschwitzlüge“, die Meinungsfreiheit und das Bundesverfassungsgericht, NJW 1996, S. 487 (487 f.); Sodan, in: ders. (Fn. 29), Art. 5 Rn. 2.

¹⁹⁹ Dazu ausführlich Brugger (Fn. 194), S. 373, 387 f.; 395; ähnlich auch J. Isensee, Meinungsfreiheit im Streit mit der Religion – „Gotteslästerung“ heute, AfP 2013, S. 189 (195).

²⁰⁰ Eingehend D. Kretzmer, Freedom of Speech and Racism, Cardozo Law Review 8 (1987), S. 455 (465 ff.). Aus der Judikatur vgl. etwa BVerfGE 61, 1 (12); 75, 369 (380); 82, 272 (283 ff.); 93, 266 (294); EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 64; EGMR, *Le Pen* (Fn. 127).

²⁰¹ Zum Grundgesetz vgl. J. Isensee, Grundrecht auf Ehre, in: B. Ziemecke u.a. (Hrsg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik, Festschrift für Martin Kriele, 1997, S. 5 (9); E. Klein, Human Dignity in German Law, in: D. Kretzmer/E. Klein (Hrsg.), The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse, 2002, S. 145 (146 ff., insbes. S. 148). Zum Völkerrecht vgl. J. A. Frowein, Human Dignity in International Law, in: Kretzmer/Klein, ebd., S. 121 (122 ff.); A. A. Cançado Trindade, Some reflections on the principle of humanity in its wide dimension, in: R. Kolb/G. Gaggioli (Hrsg.), Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law, 2013, S. 188 (192, 195).

²⁰² Vgl. OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 1.

§ 13 SOG M-V angenommen.²⁰³ In der Begründung führt das Gericht aus, dass das Plakat, dessen Aussage auf den Betrachter nicht nur mit der textlichen Parole, sondern auch mit seinen bildhaften Elementen und seiner graphischen Gestaltung wirke,²⁰⁴ einen Verstoß gegen die Menschenwürde darstelle.²⁰⁵ Das BVerfG hat diese Entscheidung mit Beschluss vom 24. September 2009 nicht beanstandet, sondern vielmehr die absolute Geltung der Menschenwürdegarantie, die die Belange der Meinungsfreiheit verdrängt, noch einmal in den Vordergrund gestellt.²⁰⁶ Da die Plakate im Verbund von graphischer Darstellung und textlicher Parole die angegriffenen Personen als minderwertige Wesen behandelten und ihnen ihr Lebensrecht als gleichwertige Persönlichkeiten absprächen,²⁰⁷ seien die Voraussetzungen eines Angriffs auf die Menschenwürde als erfüllt anzusehen.²⁰⁸ Auf ähnlicher Linie liegt es, wenn der EGMR erkennt, dass ein Verzicht auf das Recht, nicht rassistisch diskriminiert zu werden, ausgeschlossen ist, da das Verbot der Rassendiskriminierung nicht nur wegen des Schutzes der individuellen Würde, sondern auch als wichtiges öffentliches Interesse der gesamten Staatengemeinschaft nicht disponibel ist.²⁰⁹ Selbst parlamentarische Privilegien vermögen die absolute Hürde des Würdeschutzes nicht zu überwinden; die Indemnität des Bundestagsabgeordneten deckt aus gutem Grund verleumderische Beleidigungen nicht (vgl. Art. 46 Abs. 1 S. 2 GG).

Wegen des weitreichenden Postulats und des abstrakt festgesetzten Absolutheitsanspruchs treffen allerdings nur schwere Verletzungen direkt die Würde des Menschen. Eine schematische Gleichsetzung von fremdenfeindlicher Propaganda mit einer Verletzung der Menschenwürde begegnet Bedenken.²¹⁰ Im Einzelfall kann eine extreme Form rassistischer Hetze jedoch sehr wohl einen Verstoß gegen die Menschenwürde und sogar eine unmenschliche Behandlung darstellen.²¹¹ Demgegenüber sind das individuelle Persönlichkeitsrecht und der Eh-

²⁰³ OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 17 ff.

²⁰⁴ OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 20, 26.

²⁰⁵ OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 19, 24 f.

²⁰⁶ BVerfG, NJW 2009, S. 3503, Rn. 16.

²⁰⁷ BVerfG, NJW 2009, S. 3503, Rn. 11.

²⁰⁸ BVerfG, NJW 2009, S. 3503, Rn. 12.

²⁰⁹ EGMR, *D.H.* (Fn. 48), Rn. 204.

²¹⁰ *Grabenwarter/Pabel* (Fn. 150), § 26 Rn. 22, vgl. auch BVerfGE 124, 300 (344). Anders wohl *D. König/A. Peters*, in: *Dörr/Grote/Marauhn* (Fn. 43), Kap. 21 Rn. 227.

²¹¹ Vgl. nur EGMR, *Zypern ./.* *Türkei* (Fn. 46), Rn. 306; EGMR, Urteil vom 11.3.2014, Nr. 26827/08, *Abdu ./.* *Bulgarien*, Rn. 30 f.

renschutz einer Abwägung mit anderen Belangen prinzipiell zugänglich.²¹² Nicht von ungefähr ist der Standort des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in der deutschen Rechtsordnung nicht allein in Art. 1 Abs. 1 GG, sondern zusätzlich in der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG zu sehen.²¹³ Hier manifestiert sich unter anderem der wesentliche Unterschied zwischen individuellen Eigenschaften und selbstbestimmten Lebensentwürfen einer Person auf der einen Seite und Persönlichkeitsmerkmalen, die einem Menschen unveränderlich anhaften, auf die er keinen Einfluss hat oder die er nur mit unzumutbaren Schwierigkeiten ändern könnte, auf der anderen.²¹⁴ Nur letztgenannte Merkmale sind eng mit der menschlichen Würde verknüpft.²¹⁵ Gruppenbezogenen, stereotypischen Zuschreibungen, die an unveränderbare Attribute einer Person anknüpfen und diese zum Anlass nehmen, die Subjektqualität des Betroffenen in Frage zu stellen, kommt deshalb eher ein entwürdigender Charakter zu als einer auf die Lebensform bezogenen ehrverletzenden Aussage, die lediglich in das – mit anderen Belangen abwägbare – allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreift.²¹⁶

Rassistische Propaganda ist aber nicht nur ein individuelles, sondern auch ein gesellschaftliches Problem. Die allseitige Anerkennung der jedem Menschen innewohnenden *dignitas humana* bildet die ethische Minimalvoraussetzung jedes friedlichen gesellschaftlichen Zusammenlebens.²¹⁷ Rassenhetze negiert die Zivilität des Umgangs miteinander und konterkariert die menschenrechtlich verbürgten Ansprüche auf Gleichbehandlung und gleiche Teilhabe.²¹⁸ Die öffentliche Äußerung derart degradierender und verunglimpfender Parolen ist geeignet, Vorurteile und Intoleranz zu verstärken; sie bereitet den Nährboden für Ausgrenzungen der angegriffenen Personen aus der kommunikativen Interaktion und der gesellschaftlichen Inte-

²¹² BVerfG, Beschluss vom 6.9.2000, 1 BvR 1056/95, Rn. 37; vgl. auch BGHSt 40, 97 (100).

²¹³ Vgl. BVerfGE 54, 148 (153), 99, 185 (193 f.); 114, 339 (346), st. Rspr. Das Recht auf persönliche Ehre wird daneben auch in Art. 5 Abs. 2 GG geschützt.

²¹⁴ Vgl. T. A. Schmidt, Von „Mangold“ bis „Maruko“: Die Judikatur des EuGH zur Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie und ihr Einfluss auf die deutsche Rechtsordnung, 2014, S. 10.

²¹⁵ Vgl. D. Thüerer/B. Dold, Rassismus und Rule of Law: Erstmalige Verurteilung wegen Rassendiskriminierung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, EuGRZ 2005, S. 1 (2); D. Kugelmann, Gleichheitsrechte und Gleichheitsgrundsätze, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VI/1, 2010, § 160 Rn. 53.

²¹⁶ Vgl. T. Altwicker, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz, 2011, S. 465 ff.; Schmidt (Fn. 214), S. 85. Ähnlich auch Kretzmer (Fn. 200), S. 452.

²¹⁷ Dazu etwa Isensee (Fn. 201), S. 8; Brugger (Fn. 194), S. 387; Kretzmer (Fn. 200), S. 456.

²¹⁸ F. Kübler, Rassenhetze und Meinungsfreiheit, AöR 125 (2000), S. 109 (124).

gration.²¹⁹ Es gibt Erscheinungsformen der Hassrede, denen mit Argumenten und verbalen Gegenschlägen nicht hinreichend wirksam begegnet werden kann.²²⁰ Rassenhetze löst bei ihren Opfern oft Identitätskrisen und schwerwiegende psychische Folgen wie Angst, Furcht, Niedergeschlagenheit, soziale Unsicherheit und Depressionen aus.²²¹ Die schmerzende und einschüchternde Wirkung rassenfeindlicher Äußerungen wächst zudem mit ihrer Wiederholung und systematischen Verbreitung.²²² Das Verbot der Hassrede zielt deshalb auch darauf, dem sog. „silencing effect“, wonach ethnische Minderheiten durch verbale Einschüchterungen „mundtot“ gemacht werden sollen und ihnen das fundamentale Recht auf gleichberechtigte Freiheit und Teilhabe am Sinn- und Funktionszusammenhang der Gesellschaft abgesprochen werden soll, wirksam entgegenzutreten.²²³ So verstanden, sind die gegenseitige Achtung der menschlichen Würde und das Verbot rassistischer Propaganda ebenfalls konstitutiv für eine stabile freiheitliche Demokratie.²²⁴ Würden Hassreden und fremdenfeindliche Propaganda schrankenlos erlaubt, bestünde die Gefahr, dass sich die Demokratie und das friedliche Zusammenleben von der Wurzel her vergiften.²²⁵ Dies gilt einmal mehr, als im Zuge der Globalisierung und Digitalisierung der Lebensumwelt ein hohes Risiko besteht, dass sich rassistische Äußerungen schnell über Staatsgrenzen hinweg verbreiten (sog. „spill-over effect“) und in eine veritable Agitation umschlagen.²²⁶ Ein im Jahr 2012 erschienener Bericht der EU-

²¹⁹ Vgl. etwa EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 73, sowie HRC, *Faurisson* (Fn. 107), Rn. 9.6. Ferner siehe *N. Weiß*, Die *Faurisson*-Entscheidung des UN-AMR im Zusammenhang mit früheren Entscheidungen zur Meinungsfreiheit, *EuGRZ* 1998, S. 274 (276).

²²⁰ Klarsichtig *Kübler* (Fn. 218), S. 124.

²²¹ Vgl. *R. Delgado/J. Stefancic*, Understanding Words That Wound, 2004, S. 11 ff.; *C. E. Haupt*, Regulating Hate Speech – Damned If You Do and Damned If You Don’t: Lessons Learned from Comparing the German and U.S. Approaches, *Boston University International Law Journal* 23 (2005), S. 299 (309). Bereits politische Satire, die regelmäßig nur in das allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreift, vermag beim Betroffenen unter Umständen „emotional distress“ auszulösen, vgl. *G. Nolte*, *Falwell vs. Strauss*: Die rechtlichen Grenzen politischer Satire in den USA und der Bundesrepublik, *EuGRZ* 1988, S. 253 (255, 259).

²²² *Kübler* (Fn. 218), S. 125; eingehend *M. J. Matsuda*, Public Response to Racist Speech: Considering the Victim’s Story, *Michigan Law Review* 87 (1989), S. 2320 (2335 ff.).

²²³ Zum „silencing effect“ näher *C. R. Lawrence III*, If He Hollers Let Him Go: Regulating Racist Speech on Campus, *Duke Law Journal* 90 (1990), S. 431 (440, 452); *R. C. Post*, Racist Speech, Democracy, and the First Amendment, in: H. L. Gates (Hrsg.), *Speaking of Race, Speaking of Sex*, 1994, S. 115 (120 f.); *N. Wolfson*, Hate Speech, Sex Speech, Free Speech, 1997, S. 2 f. Kritisch *E. Barendt*, *Freedom of Speech*, 2. Aufl. 2005, S. 174.

²²⁴ Ähnlicher Ansatz wohl bei *M. Kriele*, Ehrenschatz und Meinungsfreiheit, *NJW* 1994, S. 1897 (1898). Vgl. auch EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 64, 73.

²²⁵ Vgl. *O. Bakircioglu*, Freedom of Expression and Hate Speech, *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 16 (2008), S. 1 (2); ähnlich *Isensee* (Fn. 201), S. 38.

²²⁶ Bereits im nichtdigitalen Zeitalter hat etwa die sog. „Nieland-Affäre“, wo ein in Hamburg lebender Holzhändler 1957 eine antisemitische Schmähchrift in 2.000 Exemplaren drucken ließ, als publizistischer Auftakt zu einer regelrechten Flut an antisemitischen Ausschreitungen geführt, die sich wie ein Flächenbrand über die Bun-

Agentur für Grundrechte zeigt den dramatischen Anstieg an fremdenfeindlich motivierten Verbrechen in Europa, die auch durch transnational wirkende „hate speech“ ausgelöst oder befördert worden sind.²²⁷ Genau aus diesem Grund soll der EU-Rahmenbeschluss Rassismus Erleichterungen für die internationale Rechtshilfe bringen.²²⁸

Der wichtigste Grund, öffentlichen Manifestationen rassistischer Diskriminierungen mit den Zwangsmitteln des Rechts zu begegnen, beruht auf der Beziehung solcher Äußerungen zur Anwendung physischer Gewalt.²²⁹ Nicht selten tragen schon vereinzelte rassistisch-diskriminierende Kundgaben als erster Schritt zu einem allgemeinen Verhaltensmuster von Aufstachelung zu Rassenhass gegen eine Minderheit bei.²³⁰ Jeder einzelnen „hate speech“ wohnt die Gefahr inne, sich im Laufe der Zeit durch Indoktrination zu einem rassistischen „mainstream talk“ auszuwachsen.²³¹ Die historischen Erfahrungen lehren, dass in jedem Fall schwerwiegender Menschenrechtsverbrechen als *conditio sine qua non* der Gewaltanwendung ein spezifisches rassistisches Meinungsklima, eine allgemeine „Kultur“ der Ausgrenzung vorausgegangen ist.²³² Verbote rassistischer Propaganda zielen daher – gleichsam als Frühwarnsysteme – auf die Verhinderung eines Volksverhetzungsklimas, das Gewalttaten gegen eine Minderheit fördert.²³³ Oder anders gewendet: Die Vorschriften des Art. 4 ICERD und des Art. 20 Abs. 2 ICCPR gehen davon aus, dass „hate speech“ zu „hate crimes“ führen kann und wollen bereits die „Gefahr einer Gefahr“²³⁴ mindern, indem sie die Redefreiheit begrenzen.²³⁵ Das Gebot des „Wehret den Anfängen!“ in Form der Abschreckung schon einer potentiellen

desrepublik Deutschland und das angrenzende westliche Ausland erstreckten, vgl. T. Wandres, Die Strafbarkeit des Auschwitz-Leugnens, 2000, S. 106 f.

²²⁷ Vgl. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights, 2012, S. 3. In den vergangenen zwei Jahren ist ein weiterer Anstieg an Gewaltverbrechen mit fremdenfeindlichem Hintergrund zu verzeichnen, vgl. FRA, Annual Report 2014: Fundamental rights: challenges and achievements in 2014, 2015, S. 47 f.

²²⁸ Hellmann/Gärtner (Fn. 62), S. 966.

²²⁹ Dazu EGMR, Schimanek (Fn. 125); ferner Kübler (Fn. 218), S. 126; W. Sarnighausen, Versammlungsfreiheit für Gewalttäter und geistige Brandstifter?, ZRP 2014, S. 79 (81).

²³⁰ Vgl. CERD, Sarrazin (Fn. 155), Rn. 3.3; ähnlich BGHSt 21, 371 (373). Näher Kretzmer (Fn. 200), S. 462 ff.

²³¹ Bakircioglu (Fn. 225), S. 6 f., weist darauf hin, dass etwa die Idee einer „weißen Vorherrschaft“ über lange Zeit in den europäischen Gesellschaften kulturell verfestigte Mehrheitsmeinung war.

²³² Kübler (Fn. 218), S. 127; vgl. auch Bakircioglu (Fn. 225), S. 12 f.

²³³ Ähnlich CERD, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, vom 13.5.2015, UN Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22, Rn. 9; vgl. auch Brugger (Fn. 194), S. 391.

²³⁴ Treffend Wandres (Fn. 226), S. 221.

²³⁵ Sottiaux (Fn. 152), S. 54 ff. Ähnlich V. Lohse, „Türken ist der Zutritt verboten“ – Volksverhetzung durch Zugangsverweigerung, NJW 1985, S. 1677 (1678).

Gefahr des Abgleitens eines Gemeinwesens in Menschenrechtsverbrechen muss als tiefere Begründung der menschenrechtlichen Vorgaben angesehen werden.²³⁶

Wie in kaum einem anderen gesellschaftspolitischen Bereich werden bei der Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Verbot von Hassrede und der Meinungsfreiheit die Wechselbezüglichkeit und die gegenseitige Prägung von Freiheit und Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und letztlich auch von Individualität und Verantwortung sichtbar.²³⁷ Deshalb verhalten sich Verbote von rassistischer Propaganda komplementär zum Recht auf freie Rede. Zwar lassen sich Formen von fremdenfeindlicher Intoleranz und rassistischem Hochmut nicht durch ein Verbot von Hassreden beseitigen; mit den Mitteln des Rechts lassen sich Gesinnung, moralische Einstellung und Gedanken nicht erzwingen. Zu Recht stellt das BVerfG außerdem darauf ab, dass die freie geistige Auseinandersetzung den verschiedenen gesellschaftlichen Strömungen untereinander anvertraut ist und eine bloß abstrakte Gefahr für das Gemeinwesen, die mit der Kundgabe einer Meinung verbunden ist, nicht schon zum Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit berechtigt.²³⁸ Recht kann und muss aber äußeres Verhalten, also die Kundgabe einer Gesinnung, dann regulieren, wenn Würde oder Persönlichkeitsrechte der Angegriffenen sowie die ethischen Minimalanforderungen eines demokratischen Gemeinwesens konkret in Gefahr stehen.²³⁹ Anders als allgemeine ideologische Äußerungen und provozierende Kundgaben ist „racist hate speech“, wie richtig festgestellt wurde, nicht nur eine generell-abstrakte Geisteshaltung, sondern bereits ein nach außen tretendes und konkret fassbares wie erfahrbares Verhalten, eine spezifische Handlungsform der Diskriminierung.²⁴⁰ Dies gilt einmal mehr, wenn fremdenfeindliche Propaganda nicht nur vereinzelt betrieben, sondern systematisch eingesetzt wird.

Die menschenrechtlichen Verbote rassistischer Propaganda verpflichten den Staat daher nicht erst zum Eingriff, wenn Meinungsäußerungen in Rechtsgutsverletzungen münden, sondern

²³⁶ Klarsichtig *Merón* (Fn. 58), S. 297. Ebenso mit Bezug auf die deutsche Rechtsordnung: *Brugger* (Fn. 194), S. 391, 403; *Sarnighausen* (Fn. 229), S. 81.

²³⁷ Ähnlich *Wolfrum* (Fn. 104), S. 517, unter Rückgriff auf *P. Schneider*, In dubio pro libertate, in: *Recht und Macht*, 1970, S. 238 (267 f.).

²³⁸ BVerfGE 124, 300 (333).

²³⁹ Dies ist vorherrschende Ansicht, vgl. z.B. *Isensee* (Fn. 201), S. 15; *Bakircioglu* (Fn. 225), S. 47; *Farrior* (Fn. 157), S. 7; *Zimmer* (Fn. 52), S. 248. Zweifel an der Effektivität von Verbotsnormen äußern hingegen *A. Brown*, Hate Speech Law: A Philosophical Examination, 2015, S. 244 f., und *D. Beisel*, Die Strafbarkeit der Auswitzlüge: Zugleich ein Beitrag zur Auslegung des neuen § 130 StGB, NJW 1995, S. 997 (1000).

²⁴⁰ *F. Tulkens*, When to say is to do: Freedom of expression and hate speech in the case-law of the European Court of Human Rights, in: *Casadevall u.a.* (Fn. 103), S. 279 (282): “When it is found to have occurred, hate speech is an act and not only an opinion“.

bereits dann, wenn sie erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen. Auch nach Ansicht des BVerfG genügt ein vorgelagerter Rechtsgüterschutz, der an sich abzeichnende Gefahren anknüpft.²⁴¹ So hat das BVerfG in seiner „Wunsiedel“-Entscheidung vom 4. November 2009, in der es um eine Veranstaltung mit Trauermarsch zum Gedenken an den „Stellvertreter des Führers“ *Rudolf Heß* an dessen Begräbnisstätte ging, die in Wunsiedel für den 20. August 2005 anberaumt und von den zuständigen Behörden (fachgerichtlich bestätigt) untersagt worden war, dem Schutz der noch lebenden wie der verstorbenen Opfer des Nationalsozialismus höheres Gewicht zuerkannt als der Meinungsäußerungsfreiheit. Zwar vertraue die grundgesetzliche Ordnung auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung menschenverachtender Ideologien.²⁴² Auch sei § 130 Abs. 4 StGB²⁴³ als Sonderrecht zu qualifizieren, da die Norm den Rechtsgutsschutz nicht in inhaltsoffener, sondern spezifisch in Bezug auf Meinungsäußerungen ausgestalte, die eine bestimmte Haltung zum Nationalsozialismus ausdrückten. Damit diene die Vorschrift nicht dem Schutz von Gewaltopfern in allgemeiner, neutraler und diskriminierungsfreier Weise.²⁴⁴ Dennoch hält der Erste Senat mit gutem Grund § 130 Abs. 4 StGB auch als nichtallgemeines Gesetz für mit Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 GG vereinbar. Denn die propagandistische Gutheißung der Gewalt- und Willkürherrschaft der Nationalsozialisten in Deutschland stelle wegen der historischen Vorbelastung einen Angriff auf die Identität des Gemeinwesens nach innen mit friedensbedrohendem Potential dar und könne auch im Ausland tiefgreifende Beunruhigung auslösen.²⁴⁵ Von derartigen Meinungsäußerungen, die nicht nur als abstrakte Konsequenz eines Gedankengebäudes erscheinen, sondern konkrete Personen und Personengruppen aktuell bedrohen, gehe eine Gefährdungslage aus, die bereits die Schwelle zur individualisierbaren, konkret fassbaren Gefahr einer Rechtsverletzung überschritten, weil sie mittelbar auf Realwirkungen angelegt seien.²⁴⁶

In ganz ähnlicher Weise geht auch von rassistischen Parolen, die systematisch und flächendeckend auf Wahlkampfplakaten verbreitet werden, eine außerargumentative, schwere Druck-

²⁴¹ Vgl. BVerfGE 111, 147 (159), 124, 300 (333 f., 335).

²⁴² BVerfGE 124, 300 (320 f.).

²⁴³ Danach ist strafbar, wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt.

²⁴⁴ BVerfGE 124, 300 (325).

²⁴⁵ BVerfGE 124, 300 (327-330). Kritisch *Sodan* (Fn. 198), Art. 5 Rn. 32, m.w.N.

²⁴⁶ BVerfGE 124, 300 (331 f., 342).

wirkung aus.²⁴⁷ Sie enthalten für die betroffenen Personen und Personengruppen ein erhebliches Einschüchterungs- und Bedrohungspotential, weil sie aggressive Emotionalisierungen und die Herabsetzung von Hemmschwellen auslösen können.²⁴⁸ Bei einer methodisch eingesetzten Verbreitung rassistischen Gedankenguts geht es nicht bloß um die symbolische Präsentation von Überzeugungen und Meinungen, die in der geistigen Sphäre verbleiben und mit geistigen Mitteln bekämpft werden können, sondern um aktuelle Bedrohungen für konkrete Personengruppen und das friedvolle Miteinander.²⁴⁹ Derjenige, der rassistische Hassparolen systematisch im öffentlichen Raum verwendet, ist regelmäßig nicht an einem demokratischen Diskurs interessiert; er will gerade keine „Gegenrede“, sondern zielt vielmehr darauf ab, die Opfer der verbalen Angriffe durch Einschüchterungen aus jedem Diskurs auszuschließen.²⁵⁰

IV. Fremdenfeindliche Wahlkampfplakatierungen der NPD auf dem Prüfstand des internationalen Menschenrechtsschutzes und des deutschen Verfassungsrechts

Vor diesem normativen und richter- wie ausschussrechtlichen Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Plakatierungen mit fremdenfeindlicher Tendenz, die die NPD vornimmt, sich trotz ihrer Anstößigkeit (noch) im Rahmen zulässiger Meinungsäußerung halten oder ob sie bereits von der Absicht des Aufreizens zu Rassendiskriminierung getragen, also im Bereich der von den Menschenrechtsübereinkommen verbotenen „hate speech“ anzusiedeln sind. Bei der insoweit erforderlichen Grenzziehung und dem notwendigen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Belangen ist freilich nicht allein aus der völkerrechtlichen Perspektive zu argumentieren; vielmehr ist auch den Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts Rechnung zu tragen. Denn das Verfassungsrecht transportiert über die „Brücke“²⁵¹ des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG die völkerrechtlichen Vorgaben in die innerstaatliche Rechtsordnung. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG weist den ratifizierten Verträgen den Rang eines einfachen Bundesgesetzes zu, das die grundgesetzlichen Vorgaben, zumal den Grundrechtekatalog, formal nicht zu verdrängen vermag (vgl. S. 4 f.).

²⁴⁷ Zur „außerargumentativen Druckwirkung“ vgl. die Einlassung der Bundesregierung in: BVerfGE 124, 300 (310).

²⁴⁸ Vgl. ähnlich BVerfGE 124, 300 (332).

²⁴⁹ Entsprechende Argumentation in Bezug auf § 130 Abs. 4 StGB: BVerfGE 124, 300 (342 f.).

²⁵⁰ Luzide: *H. Bubrowski*, Wer Hass sät, wird Gewalt ernten, FAZ vom 19.10.2015, abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/meinungsfreiheit-versus-hetze-wer-hass-saet-wird-gewalt-ernten-13863450.html>.

²⁵¹ Zur Brückentheorie vgl. *P. Kirchhof*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 1. Aufl. 1992, § 183 Rn. 63 ff.

1. Völkerrechtlicher „Korridor“ und staatlicher Beurteilungsspielraum bei der Umsetzung der Vorgaben aus Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR

Dennoch folgt aus dieser formalen Rangzuweisung zum Bundesrecht nicht, dass etwaige Widersprüche oder Kollisionen stets unvermeidbar zugunsten des nationalen Verfassungsrechts aufzulösen wären. Das Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das das BVerfG als eigenständigen Verfassungsgrundsatz anerkannt hat,²⁵² um Völkerrechtsverstöße Deutschlands im Außenverhältnis bestmöglich zu vermeiden,²⁵³ führt vielmehr zum Erfordernis einer völkerrechtskonformen Auslegung auch derjenigen Normen, die hierarchisch über dem Zustimmungsgesetz zu völkerrechtlichen Verträgen stehen.²⁵⁴ Die Regelungen internationaler Menschenrechtsverträge dienen deshalb als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten; ihnen ist nach gefestigter Rechtsprechung des BVerfG wertende Berücksichtigung zu schenken.²⁵⁵

Auch aus Sicht der Menschenrechtskonventionen obliegt im Konfliktfall die Kompetenz zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen der Meinungsfreiheit und dem Verbot rassistischer Propaganda grundsätzlich den von den Menschenrechtsverträgen adressierten Vertragsstaaten, denen im Rahmen eines vertretbaren „Korridors“ ein gewisser Beurteilungsspielraum zugestanden wird.²⁵⁶ Damit eröffnen die Menschenrechtsübereinkommen den Vertragsstaaten ihrerseits einen Weg, um – im Rahmen des völkerrechtlich Gebotenen – über den Weg materieller Subsidiarität den jeweiligen innerstaatlichen Zusammenhängen und verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen.²⁵⁷ Allerdings haben sowohl das HRC als auch das

²⁵² Besonders deutlich BVerfGE 128, 326 (369), wonach die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes Ausdruck eines Souveränitätsverständnisses ist, das einer Einbindung in internationale Zusammenhänge sowie deren Weiterentwicklung nicht nur nicht entgegensteht, sondern diese voraussetzt und erwartet.

²⁵³ So etwa BVerfGE 112, 1 (25); 111, 307 (328), 128, 326 (368).

²⁵⁴ M. Hong, Caroline von Hannover und die Folgen – Meinungsfreiheit im Mehrebenensystem zwischen Konflikt und Kohärenz, in: N. Matz-Lück/M. Hong (Hrsg.), Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen, 2011, S. 251 (257), spricht hierbei nicht zu Unrecht von einem denklogischen „normhierarchischen Rätsel“. Dem schließt sich auch H. Sauer, Staatsrecht III, 3. Aufl. 2015, Rn. 18, an.

²⁵⁵ BVerfGE 74, 358 (379); 111, 307 (329), 128, 326 (370). Vgl. auch oben S. 4 f.

²⁵⁶ Dies ist einhellige Ansicht in der Literatur, vgl. nur Payandeh (Fn. 158), S. 985; Tomuschat (Fn. 161), S. 265; Milanovic (Fn. 161); Wolfrum (Fn. 104), S. 520. Auch das HRC und das CERD betonen, dass die Auflösung kollidierender Rechtspositionen dezentral zunächst den mitgliedstaatlichen Rechtssystemen vorbehalten ist, vgl. HRC, Auffassung vom 20.7.2004, Mitteilung Nr. 811/1998, Rookmin Mulai ./. Guyana, UN Dok. CCPR/C/81/D/811/1998, Rn. 5.3; CERD, Auffassung vom 8.8.2007, Mitteilung Nr. 40/2007, Murat Er ./. Dänemark, UN Dok. CERD/C/71/D/40/2007, Rn. 7.2; CERD, Sarrazin (Fn. 155), Rn. 12.5.

²⁵⁷ Spezifisch im Blick auf die „margin of appreciation“-Doktrin des EGMR jüngst H. Küchler, „Sharing or shifting responsibility?“ – Bedeutung der neuerlichen Hervorhebung von „Subsidiarität“ und „nationalen Ein-

CERD ebenso deutlich zum Ausdruck gebracht, dass es nicht ausreicht, wenn ein Staat unter Berufung auf seine Rechtsordnung keine oder keine wirksamen Maßnahmen zur Erfüllung der aus dem ICCPR und dem ICERD resultierenden Verpflichtungen ergreift.²⁵⁸ Der bei Umsetzung der Vorgaben aus den Menschenrechtsverträgen gewährte „margin of appreciation“ erlaube den Vertragsstaaten nicht, sich über die klaren Vorgaben von Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR hinwegzusetzen.

2. Berechtigte der Kommunikationsfreiheit und Adressaten des Verbots rassistischer Propaganda

a) Meinungsäußerungsfreiheit politischer Parteien

Unbeschadet der Vorschrift des Art. 21 GG sind politische Parteien nicht dem Bereich der organisierten Staatlichkeit zuzuordnen.²⁵⁹ Die Kommunikationsfreiheit steht vielmehr als unverzichtbares Funktionselement des demokratischen Systems dem Wesen nach auch politischen Parteien zur Seite.²⁶⁰ Nach der Judikatur des EGMR muss gerade politischen Parteien, die sich im Wahlkampf befinden und den Wähler überzeugen wollen, die Meinungsfreiheit aus demokratischen Gründen weitreichenden Schutz zugestehen.²⁶¹

Auch die grundgesetzliche Ordnung hebt die Bedeutung der Kommunikationsfreiheit politischer Parteien für die Aufrechterhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hervor. Politische Parteien finden ihren Grund in der demokratischen Freiheit des Einzelnen und leiten sich aus dieser ab, indem sie deren gemeinschaftliche Ausübung ermöglichen.²⁶² Die Parteien sammeln die im Volk vorhandenen Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus und formen diese zu Alternativen, aus denen die Bürger auswählen

schätzungsspielräumen“ für die Durchsetzung von Verfassungswerten durch den EGMR, ZEuS 2015, S. 347 (356 ff.), m.w.N.

²⁵⁸ Vgl. HRC, General Comment No. 11 (Fn. 91), Rn. 1, sowie CERD, Progress made towards the achievement of the objectives of the ICERD, UN Dok. CERD/1, ursprünglich herausgegeben als UN Dok. A/CONF.92/8, Rn. 95.

²⁵⁹ Vgl. BVerfGE 20, 56 (100 f.); 52, 63 (82 ff.), sowie *J. Ipsen*, in: Sachs (Fn. 31), Art. 21 Rn. 9.

²⁶⁰ *W. Henke*, in: W. Kahl/Ch. Waldhoff/Ch. Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Stand der Bearbeitung: 1991), Art. 21 Rn. 218; *H. H. Klein*, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Stand der Bearbeitung: 2014), Art. 21 Rn. 186.

²⁶¹ Vgl. die Nachweise in Fn. 143, sowie EGMR, Urteil vom 25.11.1996, Nr. 17419/90, *Wingrove ./. Vereinigtes Königreich*, Rn. 58; EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 76.

²⁶² *U. Volkmann*, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Stand der Bearbeitung: 2001), Art. 21 Rn. 14.

können.²⁶³ Vor allem deshalb ist der Status der Parteien in Art. 21 GG verfassungsrechtlich verankert. Er umfasst die Status der Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit,²⁶⁴ indem er Parteien gegenüber staatlicher Gängelung schützt und ihnen einen weitgehend unbehinderten Wettbewerb im demokratischen Verfassungsstaat garantiert, in dessen Rahmen sie eine spezifische Vermittlungsfunktion zwischen gesellschaftlicher Willensbildung und staatlicher Entscheidungsfindung einnehmen.²⁶⁵ Meinungsäußerungen im Wahlkampf fallen daher grundsätzlich unter die Betätigungsfreiheit der Parteien als wesentlicher Teil der Freiheit und Chancengleichheit des Parteienwettbewerbs.²⁶⁶ Die Entwicklung politischer Alternativen und das Bestreben, diese im Konkurrenzkampf zu vermitteln und Bürger dafür zu gewinnen, setzen voraus, dass die Parteien nach außen wirken können. Diese Aktivitäten sind durch die Kommunikationsgrundrechte geschützt, die hinsichtlich politischer Parteien wegen der Parteienfreiheit des Art. 21 GG ihre besondere Prägung erhalten.²⁶⁷ Auch (vermeintlich) radikale Parteien haben ein Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Verfassungsleben, solange das BVerfG eine Verbotsentscheidung nach Art. 21 Abs. 2 GG nicht getroffen hat.²⁶⁸

Wie alle anderen nicht verbotenen politischen Parteien kann sich die NPD daher auf den Schutz der Meinungsfreiheit berufen. Nicht nur angesichts der festgestellten Komplementarität zwischen der Kommunikationsfreiheit einerseits und dem Verbot rassistischer Propaganda andererseits (vgl. S. 34 ff.), sondern auch wegen der Mehrdeutigkeit der auf den Plakaten formulierten Slogans (dazu näher S. 57 ff.) erscheint es nicht angezeigt, der NPD bereits von vornherein den Schutz der grundrechtlich wie menschenrechtlich verbürgten Meinungsfreiheit mit Verweis auf die Missbrauchsklauseln des Art. 17 EMRK und des Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 ICCPR zu versagen. Auch das BVerfG weist in seiner „Wunsiedel“-Entscheidung auf den weiten Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG hin, der sogar die Verbreitung natio-

²⁶³ BVerfGE 85, 264 (284 f.); 91, 262 (268 f.); 91, 276 (286). Vgl. auch *P. Kunig*, Parteien, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 76.

²⁶⁴ Grundlegend *K. Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (27 ff.).

²⁶⁵ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig (Fn. 260), Art. 21 Rn. 248 ff.; *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 45 ff.

²⁶⁶ *Klein*, in: Maunz/Dürig (Fn. 260), Art. 21 Rn. 175, 285.

²⁶⁷ Allgemeine Ansicht, vgl. etwa *R. Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 28), Art. 21 Abs. 1 Rn. 111; *Morlok* (Fn. 265), Art. 21 Rn. 53; *Henke* (Fn. 260), Art. 21 Rn. 218; *Ch. Hillgruber*, Parteienfreiheit, in: D. Merzen/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band V, 2013, § 118 Rn. 54.

²⁶⁸ BVerfGE 7, 99 (107), 47, 198 (228); ferner *Volkman* (Fn. 262), Art. 21 Rn. 55.

nalsozialistischen Gedankenguts und menschenverachtender Ideologien erfasst.²⁶⁹ Ein Verstoß gegen den unantastbaren und abwägungsfesten Kernbereich der Menschenwürde, der der Äußerung bestimmter Meinungen von vornherein Grenzen setzt (wie dies etwa in dem vom OVG Greifswald entschiedenen Fall angenommen wurde, vgl. S. 37 f.), kann in den hier fraglichen Plakatserien schon wegen ihrer Mehrdeutigkeit nicht erblickt werden. Das schließt allerdings nicht aus, dass die Plakate eine schwere Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Opfer enthalten, die dazu führen kann, dass eine Konkordanzentscheidung zwischen der Meinungsfreiheit der NPD auf der einen Seite und dem völkerrechtlich gebotenen Schutz der Betroffenen vor rassistischer Propaganda auf der anderen Seite zugunsten des letztgenannten Belangs ausfällt.

b) Adressaten des völkerrechtlichen Verbots rassistischer Propaganda

Anders als die Meinungsäußerungsfreiheit, die sich auf innerstaatlicher Ebene primär in ihrer Funktion eines individuellen Abwehrrechtes gegen den Staat zeigt und auch als völkerrechtlich verankertes Menschenrecht *self-executing* und vornehmlich abwehrrechtlicher Natur ist, verpflichtet das Verbot rassistischer Propaganda unmittelbar nur die Vertragsstaaten. Eine direkte Bindung Privater lässt sich weder Art. 4 ICERD noch Art. 20 Abs. 2 ICCPR entnehmen.²⁷⁰ Auch auf der Ebene der EMRK konnte sich die Figur der unmittelbaren Drittwirkung nicht etablieren.²⁷¹ Desgleichen begründen Art. 21 Abs. 1 GRCh und die einschlägigen EU-Sekundärrechtsakte (ARRL und EU-Rahmenbeschluss Rassismus) keine unmittelbare Horizontalwirkung. Wie alle Unionsgrundrechte wurde Art. 21 GRCh für das vertikale Verhältnis entwickelt, um die Hoheitsgewalt der Union und ihrer Mitgliedstaaten einzuhegen und den Individuen Rechte und Freiheiten zu verleihen, ihnen aber keine direkten Verpflichtungen

²⁶⁹ BVerfGE 124, 300 (320 f.). Siehe auch oben S. 43.

²⁷⁰ Dies ist einhellige Ansicht, vgl. nur *K. J. Partsch*, Rassendiskriminierung – Die UN Konvention und ihre Wirkungsweise, 1971, S. 7; *Wolfrum* (Fn. 16), S. 504; *Britz* (Fn. 53), S. 386; *Farrior* (Fn. 157), S. 56; *Lerner* (Fn. 86), S. 14. Auch die Ausführungen von *J. D. Inglés* in seiner Studie zur Implementierung von Artikel 4 ICERD, vgl. CERD, Positive Measures Designed to Eradicate all Incitement to, or Acts of, Racial Discrimination, UN Dok. A/CONF.119/10.CERD/2 (1986), S. 37, weisen in diese Richtung.

²⁷¹ Vgl. *R. Bernhardt*, Diskriminierungsverbote und Minderheitenschutz, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VI/1, 2010, § 144 Rn. 50; *J. Meyer-Ladewig*, Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 3. Aufl. 2011, Art. 1 Rn. 10.

aufzubürden.²⁷² Auch Richtlinien und Rahmenbeschlüsse entfalten selbst bei unterbliebener oder fehlerhafter Umsetzung keine unmittelbare horizontale Drittwirkung.²⁷³

Eine mittelbare Verpflichtung Privater auf menschenrechtliche Vorgaben lässt sich allerdings über die Figur der staatlichen Schutzpflichten herleiten. Sowohl der Vorschrift des Art. 21 GRCh als auch den internationalen Menschenrechtsverträgen sind sog. „*positive obligations*“ bekannt.²⁷⁴ Der EGMR begegnet Gefährdungslagen, die ihren Ursprung in privatem Handeln haben, seit langem mit der Anerkennung grundrechtlicher Schutzpflichten.²⁷⁵ Speziell in Bezug auf das Verbot rassistischer Propaganda kommt die Anerkennung staatlicher Schutzpflichten im Bereich der Privatrechtsbeziehungen zudem sehr deutlich in Art. 20 Abs. 2 ICCPR sowie in Art. 4 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. b und lit. d ICERD zum Ausdruck. Die dort niedergelegten Verbote fordern die Vertragsstaaten unmissverständlich dazu auf, sich nicht nur selbst der Verbreitung rassistischen Gedankenguts zu enthalten, sondern auch dafür Sorge zu tragen, dass Angriffe von Seiten Privater unterbleiben, die andere Personen wegen ihrer ethnischen Abstammung erniedrigen, brandmarken oder ächten. Rassistische Äußerungen Privater lösen eine Handlungspflicht des Staates aus, die darauf zielen muss, jedes Aufreizen zu Diskriminierung durch Verbreitung von rassistischen Ideen auszumerzen.²⁷⁶ Während Art. 20 Abs. 2 ICCPR gesetzliche Verbote und entsprechende Durchsetzungsmaßnahmen ohne nähere Spezifizierung erfordert, wird unter den Voraussetzungen des Art. 4 ICERD den Vertragsstaaten unter Umständen sogar die Verpflichtung zum Erlass und zur effektiven Durchsetzung von Strafvorschriften auferlegt (dazu näher S. 72 f.).²⁷⁷ Art. 6 ICERD ergänzt die in Art. 2 Abs. 1 lit. b, lit. d und Art. 4 ICERD genannten positiven Verpflichtungen des Staates dadurch, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, jedermann wirksamen Rechts-

²⁷² Vgl. *Schmahl* (Fn. 40), § 15 Rn. 166, m.w.N.

²⁷³ Vgl. nur EuGH, Urteil vom 14.7.1994, Rs. C-91/92, *Faccini Dori*, Slg. 1994, S. I-3325, Rn. 20; EuGH, Urteil vom 19.1.2010, Rs. C-555/07, *Küçükdeveci*, Slg. 2010, S. I-365, Rn. 24.

²⁷⁴ Zu Art. 21 GRCh vgl. *Grabenwarter* (Fn. 39), Art. 19 AEUV Rn. 6; *Schmahl* (Fn. 40), § 15 Rn. 29, 84.

²⁷⁵ Vgl. nur EGMR (Große Kammer), Urteil vom 30.6.2009, Nr. 32772/02, *Verein gegen Tierfabriken ./ Schweiz (Nr. 2)*, Rn. 78-82, mit zahlreichen Verweisen auf vorangegangene Judikatur. Im Blick auf rassistische Diskriminierungen vgl. EGMR, *Aksu* (Fn. 46), Rn. 59 ff.

²⁷⁶ Zu Art. 20 Abs. 2 ICCPR vgl. HRC, General Comment No. 11 (Fn. 91), Rn. 2; *Ghanea* (Fn. 44), S. 177. Zu Art. 4 ICERD vgl. CERD, General Recommendation No. 15 (Fn. 156), Rn. 2; CERD, *Sarrazin* (Fn. 155), Rn. 12.2, 12.3 und 12.7, sowie ferner *Schwelb* (Fn. 59), S. 1017; *Bryde* (Fn. 58), S. 64 f.

²⁷⁷ Vgl. CERD, Auffassung vom 6.3.2006, Mitteilung Nr. 34/2004, *Mohammed Hassan Gelle ./ Dänemark*, UN Dok. CERD/C/68/D/34/2004, Rn. 7.2 und Rn. 7.3; CERD, *Sarrazin* (Fn. 155), Rn. 12.3. Kritisch zu einer (zu weitreichenden) Strafverfolgungspflicht *Partsch* (Fn. 174), S. 429 ff.

schutz gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen zu gewährleisten.²⁷⁸ Auch aus der EMRK folgen verfahrensrechtliche Pflichten aus dem Verbot der Rassendiskriminierung, da diese als besonders verurteilungswürdig angesehen wird.²⁷⁹

c) Aktualisierung und Konfrontation gegenläufiger Grund- und Menschenrechtspositionen

Im Ergebnis aktualisieren sich in Fällen rassistischer Propaganda durch Private also gegenläufige Grund- und Menschenrechtspositionen. Für den verbalen Angreifer steht das Abwehrrecht der Meinungsäußerungsfreiheit, der „*status negativus*“, im Raum, für das Opfer der Hassrede die Schutzpflicht des Staates („*status positivus*“).²⁸⁰ Diese Pflicht zur Rechtsgewährung wird verletzt, wenn der Staat dem Betroffenen den gebotenen Schutz gegen Diskriminierungen durch andere Private versagt. Dies kann dadurch geschehen, dass der Vertragsstaat entweder keine generellen gesetzlichen Maßnahmen zur Umsetzung seiner Rechtsgewährungspflichten trifft oder dass er keinen hinreichenden Schutz im Einzelfall gewährt.²⁸¹ Art. 2 Abs. 1 lit. b, lit. d und Art. 6 ICERD verdeutlichen diese beiden Formen der mittelbaren Drittwirkung des Übereinkommens auf besonders klare Weise, aber auch der Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 ICCPR sind entsprechende Erwägungen inhärent.²⁸² Mit anderen Worten greifen die menschenrechtlichen Verbote rassistischer Propaganda über die Figur der staatlichen Schutzpflicht auf Freiheitsrechte Privater zu, indem sie diese in einem bestimmten Umfang einschränken. Wird der Staat in Erfüllung seiner Schutzpflichten nach Art. 4 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. b, lit. d ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR tätig, so kann dies durchaus in eine zulässige Einschränkung der individuellen Meinungsäußerungsfreiheit resultieren.²⁸³ Nicht von ungefähr ist, bezogen auf das Verhältnis zu Art. 19 ICCPR, schon früh vorgeschlagen wor-

²⁷⁸ Ein subjektives Recht eines Einzelnen auf Strafverfolgung besteht dadurch freilich nicht; Rechtsschutz kann auch auf andere Weise gewährt werden, vgl. Britz (Fn. 53), S. 387. Problematisch insoweit CERD, Auffassung vom 17.3.1999, Mitteilung Nr. 10/1997, *Ziad Ben Ahmed Habassi ./. Dänemark*, UN Dok. CERD/C/54/D/10/1997, Rn. 6.1 f.

²⁷⁹ Vgl. EGMR, Urteil vom 16.2.2006, Nr. 43233/98, *Osman ./. Bulgarien*, Rn. 88; EGMR, *Nachova* (Fn. 48), Rn. 160 ff.

²⁸⁰ *Isensee* (Fn. 201), S. 17 f. Vgl. auch *Ghanea* (Fn. 44), S. 177.

²⁸¹ *Britz* (Fn. 53), S. 388.

²⁸² Vgl. *Farrior* (Fn. 157), S. 36, mit zahlreichen Nachweisen aus den *travaux préparatoires* zu Art. 20 ICCPR.

²⁸³ Vgl. *Delbrück* (Fn. 55), S. 64; *Wolfrum* (Fn. 104), S. 516, 519. Vgl. auch CERD, *The Jewish Community of Oslo* (Fn. 156), Rn. 10.6.

den, Art. 20 Abs. 2 ICCPR als vierten Absatz zu lesen und die aus dieser Norm folgenden staatlichen Schutzpflichten im Einklang mit Art. 19 Abs. 3 ICCPR anzuwenden.²⁸⁴

Dieser methodische Ansatz der völkerrechtlichen Regelungen steht mit der deutschen Rechtsdogmatik in Einklang. Auch das deutsche Recht kennt keine unmittelbare Verpflichtung natürlicher Personen oder juristischer Personen des Privatrechts auf Grundrechte. Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte unmittelbar lediglich den Gesetzgeber, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Allerdings lässt sich sowohl der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG als auch dem speziellen Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, wonach niemand u.a. wegen seiner Abstammung, seiner Rasse oder Herkunft benachteiligt oder bevorzugt werden darf, eine Ausstrahlungswirkung auf das Rechtsverhältnis zwischen Privaten entnehmen.²⁸⁵ Einen Beleg dafür bildet das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, das in Umsetzung sowohl der EU-Antirassismusrichtlinie als auch der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie der EU²⁸⁶ ergangen und am 18. August 2006 in Kraft getreten ist.²⁸⁷

In ähnlicher Weise entfaltet das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, das wegen des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes auch von den Vorgaben von Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR (mit-)geprägt wird (vgl. S. 45), Ausstrahlungswirkung auf das einfache Recht.²⁸⁸ Deshalb ist die in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder enthaltene polizeirechtliche Generalklausel nicht nur im Lichte der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG, sondern auch unter Einbeziehung des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit den einschlägigen menschenrechtlichen Vorgaben auszulegen.²⁸⁹ So verstanden, entfaltet das spezielle Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG im Fall rassistischer Propaganda durch Private mittelbare Drittwirkung und ist unter Umständen geeignet, die Meinungsäußerungsfreiheit der NPD verfassungsimmanent zu begrenzen.

²⁸⁴ So der Vorschlag von *Partsch* (Fn. 166), S. 227; ihm folgend *D. Blumenwitz*, Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, in: M. Nowak/D. Steurer/H. Tretter (Hrsg.), Festschrift für Felix Ermacora, 1988, S. 67 (77).

²⁸⁵ Allgemein dazu etwa *L. Michael/M. Morlok*, Grundrechte, 4. Aufl. 2014, § 18 Rn. 512, m.w.N.

²⁸⁶ Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeine Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. EU 2000, Nr. L 303, S. 16.

²⁸⁷ Vgl. BGBl. 2006 I S. 1897, zuletzt geändert in BGBl. 2013 I S. 610.

²⁸⁸ So im Ansatz auch *B. Pieroth/B. Schlink/T. Kingreen/R. Poscher*, Grundrechte: Staatsrecht II, 31. Aufl. 2015, Rn. 659, wobei die Autoren dem Regelungsgehalt des Art. 4 lit. a ICERD im Blick auf die „Meinungsneutralität“ von Art. 5 GG eher skeptisch gegenüberstehen, vgl. ebd. sowie Rn. 59.

²⁸⁹ Zur Einwirkung des Diskriminierungsverbots des Art. 3 Abs. 1 GG auf die polizeirechtliche Generalklausel vgl. auch OVG Münster NJW 1994, S. 2909 (2930).

Zwar muss, wie dargelegt (S. 46 f.), bei der Anwendung jeglicher (auch verfassungsimmanenter) Begrenzungen der Meinungsfreiheit von Parteien auf den modifizierenden Einfluss von Art. 21 GG geachtet werden, der sich vor allem bei Wahlkampfaktivitäten im Sinne einer Verstärkung der wahrgenommenen Grundrechtsposition im Abwägungsvorgang auswirken kann.²⁹⁰ Hinzu kommt, dass staatlichen Instanzen aus Gründen der Chancengleichheit der Parteien²⁹¹ jede Bewertung einer politischen Partei und ihrer Programmatik prinzipiell verboten ist. Der Staat ist zur grundsätzlichen Neutralität gegenüber den Anschauungen und Standpunkten der Parteien verpflichtet.²⁹² Er darf zwischen den Parteien nicht nach bestimmten Wertgesichtspunkten differenzieren.²⁹³ Jede ordnungsrechtliche Einwirkung auf die Betätigungsfreiheit einer Partei steht unter hohem Rechtfertigungsdruck, da sie ihre Partizipation am politischen Wettbewerb verändert.²⁹⁴ Deshalb ist es nach der Rechtsprechung des BVerfG einer Rundfunkanstalt nicht gestattet, die Ausstrahlung einer Wahlwerbesendung abzulehnen, die zwar mit der verfassungsmäßigen Ordnung in Widerspruch steht, aber nicht evident gegen konkrete Verbotsnormen der Rechtsordnung, zumal gegen Strafgesetze, verstößt.²⁹⁵

Von der Beachtung des geltenden Rechts sind die Parteien aber dennoch nicht dispensiert.²⁹⁶ Vielmehr sind sie wie jedermann der objektiven Rechtsordnung unterworfen,²⁹⁷ zu der auch die von Deutschland ratifizierten völkerrechtlichen Verträge gehören, die von den Vertragsstaaten wirksame Maßnahmen zur Beseitigung und Verhinderung rassistischer Propaganda verlangen. Sonderrechte oder gar allgemeine Privilegien können politische Parteien nicht für sich in Anspruch nehmen.²⁹⁸ Generell bedeutet Betätigungsfreiheit der Partei und ihrer Mitglieder nicht, dass unerlaubte Verhaltensweisen nur deshalb, weil sie parteimotiviert sind,

²⁹⁰ *Morlok* (Fn. 265), Art. 21 Rn. 64; *Streinz* (Fn. 267), Art. 21 Abs. 1 Rn. 111, 118. Vgl. auch *W. Kluth*, in *V. Epping/Ch. Hillgruber* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 2. Aufl. 2013, Art. 21 Rn. 90 ff.

²⁹¹ Neben der grundrechtlichen Wurzel aus dem Gleichheitsrecht des Art. 3 GG dient auch das demokratische Prinzip (Art. 20, Art. 28 GG) in Kombination mit Art. 21 Abs. 1 GG als verfassungsrechtlicher Ort des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien, vgl. *Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 260), Art. 21 Rn. 304 f.

²⁹² Vgl. *Volkmann* (Fn. 262), Art. 21 Rn. 50; *Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 260), Art. 21 Rn. 196.

²⁹³ *Morlok* (Fn. 265), Art. 21 Rn. 63. Soweit Art. 5 Abs. 1 PartG Abstufungen zulässt, äußern manche Stimmen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift, so etwa *Ipsen* (Fn. 259), Art. 21 Rn. 44; *Kunig* (Fn. 263), § 40 Rn. 99. Anders indes *Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 260), Art. 21 Rn. 315.

²⁹⁴ *Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 260), Art. 21 Rn. 261.

²⁹⁵ BVerfGE 47, 198 (230, 233); ähnlich auch BVerfGE 69, 257 (269).

²⁹⁶ Vgl. BVerfGE 47, 198 (236); 69, 257 (268 f.).

²⁹⁷ *Volkmann* (Fn. 262), Art. 21 Rn. 83; *Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 260), Art. 21 Rn. 187, 254.

²⁹⁸ Zutreffend *Ipsen* (Fn. 259), Art. 21 Rn. 47. Ähnlich auch *Kunig* (Fn. 263), § 40 Rn. 22, 30.

erlaubt oder grundgesetzlich garantiert wären.²⁹⁹ So dürfen nach Ansicht des HessVGH die Straßenbaubehörden wegen ihrer begrenzten Prüfständigkeit zwar eine Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen eines Informationsstandes, mit dem zum öffentlichen Boykott der Volkszählung 1987 aufgerufen wurde, im Straßenwahlkampf nicht versagen, wenn der Gemeingebrauch entsprechend dem Widmungszweck nicht unzumutbar beeinträchtigt wird.³⁰⁰ Für die Berücksichtigung ordnungsbehördlicher Belange, so das Gericht, biete das Straßenrecht keinen Anhalt. Befürchte der Straßenbaulasträger, die Sondernutzung führe zu einem gesetzwidrigen Verhalten und begründe eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, kann er nach Ansicht des HessVGH jedoch sehr wohl die zuständige Polizei- oder Ordnungsbehörde einschalten. Dieser obliege dann die Entscheidung, ob sie nach den Umständen der Gefährdungslage auf der Grundlage des Polizei- und Ordnungsrechts tätig wird und gegebenenfalls die Veranstaltung insgesamt oder die Verbreitung einzelner Schriften untersagt.³⁰¹ Liegt darüber hinaus neben dem Verstoß gegen die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung auch ein rechtswidriger Eingriff in Individualrechtsgüter vor, müssen die Grundsätze der Parteienfreiheit regelmäßig weichen. Die Parteienfreiheit darf ebenso wenig wie jede andere Erscheinungsform der Freiheit dazu missbraucht werden, Freiheits- und Grundrechte Dritter zu mindern oder zu zerstören.³⁰² Die rechtlich geschützten Interessen Dritter sind von den Parteien und ihren Mitgliedern ebenso zu respektieren wie von allen anderen Personen und Personengruppen, ohne dass die Parteien im Vergleich zu diesen in irgendeiner Weise privilegiert wären.³⁰³

3. Gehalt der NPD-Wahlkampfplakate vor dem Hintergrund des Verbots rassistischer Propaganda

Aus dem Vorstehenden folgt, dass trotz der Wichtigkeit der freien Rede, zumal im Bereich der Politik und der verfassungsrechtlich garantierten Parteienfreiheit, Beschränkungen fremdenfeindlicher Wahlpropaganda unter Umständen geboten sind. Dies gilt namentlich dann,

²⁹⁹ Eingehend *Henke* (Fn. 260), Art. 21 Rn. 248 ff.; vgl. auch *Streinz* (Fn. 267), Art. 21 Abs. 1 Rn. 118.

³⁰⁰ Vgl. HessVGH, DÖV 1987, S. 876 (876 f.). Ähnlich auch BVerwGE 56, 56 (58 f.), wonach die Straßenbaubehörden während der begrenzten Zeit des Wahlkampfes parteipolitische Plakatwerbung wegen des Schutzgutes aus Art. 5 und Art. 21 GG hinnehmen müssen, auch wenn diese die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs beeinträchtigen. Anderes gilt jedoch für Plakatwerbung außerhalb von Wahlkampfzeiten, vgl. BVerwGE 56, 56 (60 f.).

³⁰¹ HessVGH, DÖV 1987, S. 876 (876 f.).

³⁰² Zutreffend *Klein*, in: Maunz/Dürig (Fn. 260), Art. 21 Rn. 488.

³⁰³ Dies ist einhellige Ansicht, vgl. nur *Ipsen* (Fn. 259), Art. 21 Rn. 47; *Volkman* (Fn. 262), Art. 21 Rn. 83; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Fn. 260), Art. 21 Rn. 260, *Hillgruber* (Fn. 267), § 118 Rn. 56.

wenn die Handlungsaufträge, die Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR den Vertragsstaaten unter gebührender Berücksichtigung der Meinungsfreiheit auferlegen (vgl. oben S. 18 ff.), sich im Einzelfall zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten. Voraussetzung für das Aktivieren einer entsprechenden staatlichen Schutzpflicht ist allerdings, dass die Wahlkampfplakate der NDP als ein Aufreizen zur rassistischen Diskriminierung im Sinne der Vorgaben der internationalen Menschenrechtsinstrumente zu verstehen sind.

a) Tatbestandsmerkmale des Verbots rassistischer Propaganda

aa) Aufreizen zur und Förderung der Rassendiskriminierung

Im Zentrum des Verbots rassistischer Propaganda gemäß Art. 4 lit. a und lit. b ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR stehen verbale Attacken, die den Angegriffenen wegen ihrer ethnischen Herkunft oder anderer unveränderbarer Merkmale den Menschen- und Würdestatus und ihre Teilhaberechte an der Gesellschaft öffentlich bestreiten.³⁰⁴ Dies gilt besonders, wenn das öffentliche Propagieren von Meinungen solcher Art in organisierter Form und auf breiter Grundlage geschieht.³⁰⁵ Darüber hinaus muss zu erwarten sein, dass die Äußerung zu verbotener Diskriminierung, Feindseligkeit oder Ausgrenzung aus der Gesellschaft führt. Ein Aufruf zur Gewalt oder eine Störung des öffentlichen Friedens ist aber nicht vonnöten (vgl. S. 14). Der Begriff „Aufstachelung“ („incitement“) in Art. 20 Abs. 2 ICCPR bringt lediglich zum Ausdruck, dass die Äußerung in eine Diskriminierung münden kann,³⁰⁶ wobei der Begriff des „incitement“ weit zu verstehen ist und keine Unmittelbarkeit verlangt.³⁰⁷ Art. 4 ICERD verbietet sogar bereits die schlichte Verbreitung rassistischen Gedankenguts, ohne hieran weitere Voraussetzungen zu knüpfen.³⁰⁸ Obgleich Art. 4 lit. b ICERD im Unterschied zu Art. 4 lit. a ICERD vornehmlich Propagandaaktivitäten von Organisationen und politischen Parteien und damit primär Begrenzungen der Versammlungsfreiheit im Blick hat, rich-

³⁰⁴ Die Öffentlichkeit der Äußerung – in Abgrenzung zu der Privatheit eines Gesprächs – wird als immanentes Tatbestandsmerkmal von Art. 4 ICERD und von Art. 20 Abs. 2 ICCPR angesehen, vgl. *Mahalic/Mahalic* (Fn. 157), S. 96; *R. Strauss*, Das Verbot der Rassendiskriminierung: Völkerrecht, Internationales Übereinkommen und schweizerische Rechtsordnung, 1991, S. 121 f.

³⁰⁵ Vgl. *Nowak* (Fn. 61), Art. 20 Rn. 1, 15; *Wolfrum* (Fn. 104), S. 520. Entsprechend judiziert auch der EGMR, vgl. EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 76.

³⁰⁶ *Zimmer* (Fn. 52), S. 279; *Rox* (Fn. 113), S. 336.

³⁰⁷ Zutreffend *Evatt/Kretzmer/Klein* (Fn. 109), Rn. 4.

³⁰⁸ Vgl. dazu *Meron* (Fn. 58), S. 303; *Mahalic/Mahalic* (Fn. 157), S. 97; *Zimmer* (Fn. 52), S. 248.

tet sich das Verbot auch an weniger organisierte Gruppen und deren Rede.³⁰⁹ Insoweit weisen beide Bestimmungen einen sich überschneidenden Regelungsgehalt auf.

Insgesamt muss eine rassistische Meinungsäußerung bloß geeignet sein, ein feindliches oder ablehnendes Gefühl gegenüber einer Person oder Personengruppe hervorzurufen oder zu fördern, um als ein Aufreizen zur Rassendiskriminierung nach Art. 4 lit. a und lit. b ICERD oder nach Art. 20 Abs. 2 ICCPR qualifiziert zu werden.³¹⁰ Auf die Absichten oder Zielsetzungen, die der sich Äußernde mit der Kundgabe seiner Meinung verfolgt, kommt es ebensowenig an wie auf das Eintreten eines Erfolges.³¹¹ So genügte es dem Anti-Rassendiskriminierungsausschuss im Fall „*L.K. gegen die Niederlande*“ (1993), dass ein Marokkaner bei dem Versuch, eine Wohnung anzumieten, von rund zwanzig potentiellen Nachbarn mit Parolen wie „No more foreigners!“ empfangen wurde, um die Bemerkungen eindeutig als einen Verstoß gegen Art. 4 lit. a ICERD anzusehen.³¹²

bb) Betroffener Personenkreis

Auch der von der rassistischen Propaganda nachteilig betroffene Personenkreis ist im internationalen Menschenrechtsschutz extensiv zu verstehen. Während das deutsche Rechtssystem regelmäßig auf die Geltendmachung von Verletzungen eigener subjektiver Rechte abstellt,³¹³ knüpft der internationale Menschenrechtsschutz an den Begriff des „Opfers“ an, der autonom und weit interpretiert wird.³¹⁴ An die Betroffenheit in eigenen Rechten stellen die menschenrechtlichen Kontrollorgane ebenso wie an die Frage, ob der gerügten Verletzung ein subjektives Recht (ggf. auf staatliches Einschreiten) korrespondiert, in aller Regel keine hohen Anforderungen.³¹⁵ In der „*Feryn*“-Entscheidung transzendiert der EuGH den Diskriminierungsschutz sogar explizit auf eine abstrakte Ebene. Nach Auffassung des Gerichtshofs kann eine tatbestandliche Diskriminierung auch ohne ein identifizierbares Opfer angenommen werden,

³⁰⁹ Vgl. *Lerner* (Fn. 86), S. 13.

³¹⁰ Vgl. die Nachweise in Fn. 61, sowie *Rabat Plan of Action* (Fn. 94), Rn. 22. Eine ähnliche Stoßrichtung ist auch EGMR, *Erbakan* (Fn. 145), Rn. 56, 68, und EuGH, *Mesopotamia Broadcast* (Fn. 89), Rn. 41 f., zu entnehmen.

³¹¹ *Partsch* (Fn. 166), S. 229; *Zimmer* (Fn. 52), S. 255, 281. A.A. wohl *F. Massias*, *La liberté d'expression et le discours raciste ou révisionniste*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 1993, S. 183 (202 f.).

³¹² CERD, *L.K.* (Fn. 180), Rn. 6.3.

³¹³ *Payandeh* (Fn. 158), S. 988. Deutlich auch OVG Saarlouis, NVwZ-RR 2014, S. 671 f.

³¹⁴ Vgl. CERD, *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma* (Fn. 181), Rn. 7.2; CERD, *The Jewish Community of Oslo* (Fn. 156), Rn. 7.4; CERD, *Sarrazin* (Fn. 155), Rn. 11.3; EGMR, *Aksu* (Fn. 46), Rn. 52.

³¹⁵ Vgl. CERD, *Sarrazin* (Fn. 155), Rn. 2.8; EGMR, *Aksu* (Fn. 46), Rn. 52-54. Allgemein dazu auch *Britz* (Fn. 53), S. 390 f.

wenn es um xenophobische Äußerungen geht, die sich allgemein gegen eine bestimmte Gruppe von Menschen, nicht aber gegen eine konkrete Person wenden.³¹⁶ Voraussetzung für die Annahme einer „Opferstellung“ im internationalen Menschenrechtsschutz ist aber gleichwohl, dass der Beschwerdeführer zumindest abstrakt als Angehöriger einer konkreten Minderheitengruppe angesprochen wird.³¹⁷ Eine eigene Rechtsposition oder „Opferstellung“ wird nicht schon dadurch vermittelt, dass ein Angehöriger einer Minderheit sich in seinen Gefühlen verletzt sieht, wenn Angehörige einer anderen Minderheit diffamiert werden. Daher steht es mit internationalem Recht in Einklang, wenn das OVG Saarlouis die Antragsbefugnis eines Angehörigen jüdischen Glaubens für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 VwGO auf Verpflichtung zum ordnungsbehördlichen Einschreiten gegen Wahlkampfplakate mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ deshalb verneint, weil die Aussagen auf den in Rede stehenden Plakaten für den Antragsteller selbst keinen ehrverletzenden Inhalt haben.³¹⁸

Geschützt werden von dem Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankengutes Menschen jeglicher „Rasse“ oder ethnischen Herkunft. Wie erwähnt (S. 13) kommt es dabei wesentlich auf die Selbstidentifizierung des Betroffenen an, wobei zugleich ein Mindestmaß an objektiver Identifikation und Zuordnung gegeben sein muss. Sammelbezeichnungen wie „Amerikaner“, „Türken“, „Araber“, „Katholiken“ oder „Moslems“ haben ohne weitere Zuschreibungen keinen solchen Spezifikationswert,³¹⁹ zumal eine Unterscheidung aufgrund der Staatsangehörigkeit nicht *per se* als Diskriminierung zu verstehen ist.³²⁰ Erforderlich ist vielmehr, dass die angegriffene Personengruppe in ihrer Zusammensetzung als Schicksalsgemeinschaft hinreichend bestimmbar und zudem von der Mehrheitsgesellschaft abgrenzbar ist.³²¹ Diese Erfordernisse sind regelmäßig erfüllt, wenn es um Gruppen geht, die – wie etwa schwarze Menschen, Juden oder Sinti und Roma – historisch seit langem wegen ihrer Hautfarbe, ihrer Glau-

³¹⁶ Vgl. EuGH, *Feryn* (Fn. 64), Rn. 38 ff. Zustimmung *J. F. Lindner*, Die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes durch den EuGH, NJW 2008, S. 2750 (2751).

³¹⁷ Vgl. *Partsch* (Fn. 174), S. 431.

³¹⁸ OVG Saarlouis, Beschluss vom 14.5.2014, 1 D 272/14, NVwZ-RR 2014, S. 671 (672).

³¹⁹ Vgl. CERD, Auffassung vom 8.8.2007, Mitteilung Nr. 36/2006, *P.S.N. ./ Dänemark*, UN Dok. CERD/C/71/D/36/2006, Rn. 6.2, 6.4.

³²⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 2 ICERD, sowie näher *Mahalic/Mahalic* (Fn. 157), S. 75 ff. Die Diffamierung von ethnischen Minderheiten ist jedoch stets vom Verbot der Rassendiskriminierung erfasst, unabhängig davon, ob es sich um In- oder Ausländer handelt, vgl. CERD, *Habassi* (Fn. 278), Rn. 9.3; CERD, General Recommendation No. 30 (Fn. 156), Rn. 4; sowie *Meron* (Fn. 58), S. 311 ff.; *Bryde* (Fn. 58), S. 71. Ähnlich auch OLG Stuttgart, NSTZ 2010, S. 453 (454), Rn. 4.

³²¹ *Lerner* (Fn. 86), S. 10; vgl. ferner *Lohse* (Fn. 235), S. 1679.

bensrichtung, ihrer kulturellen und historischen Vergangenheit oder ihrer ethnischen Herkunft stigmatisiert werden und wegen der tradierten Zuschreibung von Stereotypen³²² schwere gesellschaftliche Ausgrenzungen und rassistische Diskriminierung bis hin zum Genozid ertragen mussten.³²³

Von dem Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankenguts werden primär die individuellen Mitglieder einer Gruppe geschützt, da nur diese in ihrer menschlichen Würde und in ihrem Persönlichkeitsrecht betroffen sein können. In den persönlichen Schutzbereich einbezogen sind allerdings auch herabsetzende Äußerungen über Kollektive oder Personengruppen, die auf ihre Mitglieder diffamierend oder ehrmindernd wirken.³²⁴ Je kleiner das Kollektiv ist, auf das sich die Äußerung bezieht, desto stärker wird die persönliche Betroffenheit des einzelnen Mitglieds,³²⁵ insbesondere dann, wenn Merkmale im Vordergrund stehen, die untrennbar mit der Person verbunden sind.³²⁶ Im Übrigen kann in einem verbalen Angriff auf ein einzelnes Mitglied einer Gruppe sogar eine Hetze gegen die Gruppe selbst liegen, wenn die Person gerade wegen ihrer Zugehörigkeit zu dieser Gruppe angegriffen wird.³²⁷

b) Mehrdeutigkeit der NPD-Wahlkampfplakate *ratione personae et materiae*

Misst man den Gehalt der Wahlkampfplakate der NPD an den dargelegten völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, ist zunächst augenfällig, dass die Aussagen auf den Plakaten (gezielt) mehrdeutig sind. Diese Mehrdeutigkeit erstreckt sich vornehmlich auf die sachliche Äußerung, aber in Teilen auch auf den anvisierten Personenkreis. So ist lediglich die Personengruppe „Sinti und Roma“ auf den Plakaten eindeutig bezeichnet. Der Slogan „Maria statt Scharia“ zielt hingegen – isoliert betrachtet und allein auf den Wortlaut bezogen – jedenfalls auf den ersten Blick nicht zwingend auf eine bestimmte Personengruppe. Viel-

³²² Dazu klarsichtig *Wandres* (Fn. 226), S. 204 ff. Wie stark Stigmatisierungen in einer Gesellschaft verhaftet sein können, zeigt sich etwa daran, dass der BGH noch im Jahre 1956 unter Verwendung entgleisender Formulierungen wie „Zigeunerplage“ zahlreiche vorurteilsbeladene Feststellungen getroffen hat, vgl. BGH, Urteil vom 7.1.1956, Az. IV ZR 211/55.

³²³ Zutreffend EGMR, *D.H.* (Fn. 48), Rn. 182; vgl. auch *Ch. Delacampagne*, *Une histoire du racisme*, 2000, S. 203 ff.

³²⁴ Für das ICERD *Lerner* (Fn. 86), S. 10. Zu Art. 20 Abs. 2 ICCPR vgl. HRC, *Faurisson* (Fn. 107), Rn. 9.6.

³²⁵ Vgl. *mutatis mutandis* BVerfGE 93, 266 (301).

³²⁶ Vgl. BVerfGE 93, 266 (304).

³²⁷ Vgl. HRC, *Faurisson* (Fn. 107), Rn. 9.6; *Lerner* (Fn. 55) S. 30 ff.; ebenso BGHSt 21, 371 (372); OLG Stuttgart, NStZ 2010, S. 453 (454), Rn. 4. Vgl. nunmehr auch die Neufassung des § 130 Abs. 1 und Abs. 2 StGB in Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses Rassismus, dazu *D. Sternberg-Lieben*, in: A. Schönke/H. Schröder (Hrsg.), *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 29. Aufl. 2014, § 130 Rn. 3.

mehr kennzeichnet er sich durch einen knapp gehaltenen Reim, der einen weiblichen Vornamen, der in der westlichen Welt verbreitet ist, einer religiös-fundamentalistischen Gesellschaftsordnung des Islam (positiv) wertend gegenüberstellt. Da ein solcher wortlautgetreuer Vergleich aber in seiner inhaltlichen Aussage sinnentleert ist, liegt bei näherer Betrachtung die Annahme nahe, dass der Vorname „Maria“ als Symbol für das Christentum („Mutter Jesu“) fungieren soll. Unter dieser Prämisse lässt sich der Reim dahingehend interpretieren, dass der Autor des Slogans dem Christentum Vorrang vor fundamentalistischen Strömungen innerhalb des Islam einräumen will, was kein Aufreizen zu einer Rassendiskriminierung darstellt, zumal auch der EGMR die strikten religiösen Gebote der Scharia als mit der Demokratie unvereinbar erachtet.³²⁸ Nicht von der Hand zu weisen, ja sich sogar gleichsam aufdrängend ist allerdings auch eine ganz andere Deutung, wonach „Scharia“ als (despektierliche) Sammelbezeichnung für Musliminnen verwendet wird und die Botschaft des Reims mithin darauf abzielt, alle in Deutschland lebenden Muslime mit demokratie- und menschenrechtsfeindlichen Islamisten gleichzusetzen. Die auf dem Plakat vorhandenen Hintergrundfotografien zeigen „Maria“ nämlich als eine junge Frau mit blonden, langen Haaren auf der einen Seite und ein in einen Tschador verhülltes weibliches Gesicht auf der anderen. In Kombination mit dem Reim, wonach „Maria“ gegenüber „Scharia“ zu bevorzugen ist, kann die Botschaft des Plakats dergestalt verstanden werden, dass Menschen muslimischen Glaubens, ganz unabhängig von ihrem individuellen Verhalten, unter Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot in willkürlicher Weise das Aufenthalts- oder Bleiberecht in Deutschland verweigert werden soll. Unterstützt wird eine solche Lesart dadurch, dass die NPD in verschiedenen Wahlkämpfen die Forderung erhoben hat, dass „über Deutschland ... weder Halbmond noch Davidstern hängen“ dürften³²⁹ und außerdem Plakate Verwendung fanden, die unter der Überschrift „Guten Heimflug“ drei gezeichnete Personen auf einem fliegenden Teppich sitzend darstellten, wobei die eine Person schwarzhäutig war, die andere Person eine Frau mit muslimischem Kopftuch darstellte und die dritte Person einen durch turbanähnliche Kopfbe-

³²⁸ Vgl. EGMR (Große Kammer), Urteil vom 13.2.2003, Nr. 41340/98 u.a., *Refah Partisi u.a. ./ Türkiye*, Rn. 96. Näher K. Meerschaut/S. Gutwirth, Legal Pluralism and Islam in the Scales of the European Court of Human Rights: the Limits of Categorical Balancing, in: E. Brems (Hrsg.), *Conflicts between Fundamental Rights*, 2008, S. 431 (435 ff.).

³²⁹ Hierauf weist das VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 10.9.2013, 5 L 3380/13.F, Rn. 9, hin, ohne daraus allerdings irgendwelche Schlüsse zu ziehen.

deckung und Schnurrbart stilisierten Mann türkischer oder arabischer Herkunft darstellen sollte.³³⁰

Auch in der Sache können die Plakate, selbst wenn der von ihnen betroffene Personenkreis von vornherein eindeutig abgrenzbar ist, verschiedenartig ausgelegt werden. So können die Plakate mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ dahingehend verstanden werden, dass den Sinti und Roma als einer eng umgrenzbaren ethnischen Gruppe unter Verstoß gegen den Gleichheitssatz rechtswidrig und willkürlich die ihnen zustehenden sozialen Leistungen genommen werden sollen und der entsprechende Geldbetrag der älteren Generation zugewiesen werden soll. Bei einem solchen Verständnis handelte es sich um rechtswidrige, diskriminierende und auf Schädigung oder Benachteiligung abzielende Maßnahmen, die sogar den Straftatbestand des § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB³³¹ und damit erst recht die (geringeren) Anforderungen von Art. 4 lit. a und lit. b ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR erfüllen dürften. Auf der anderen Seite ist es denkbar, die Aussage des Plakates dergestalt zu interpretieren, dass weitere, zusätzliche staatliche Mittel eher der älteren Generation als der Bevölkerungsgruppe der Sinti und Roma zukommen sollen. Diese Forderung stellt nach Ansicht des VG Kassel keine Volksverhetzung im Sinne des § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB dar.³³² Wiewohl diese Feststellung zweifelhaft ist, kann es im Ergebnis dahinstehen, ob das Gericht die Aussage in dieser möglicherweise „milderer“ Interpretationsvariante strafrechtlich zutreffend bewertet hat. Die Voraussetzungen des völkerrechtlichen Verbots der Verbreitung rassistischen Gedankenguts dürfte nämlich auch diese Auslegungsvariante jedenfalls erfüllen. Die Verteilung von Geldmitteln hat nach Sachkriterien und prinzipiell nicht nach dem gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbotenen Kriterium der ethnischen Zugehörigkeit zu erfolgen. Das VG Kassel übersieht bei seiner Plakatinterpretation, dass sich die Gruppen der Sinti und Roma und der älteren Generation überschneiden können.³³³ So würden etwa bei einer Rentenerhöhung auch die in Deutschland rentenberechtigten Sinti und Roma völlig zu Recht profitieren. Die Plakate suggerieren dem Betrachter hingegen, dass es keine Sinti und Roma gäbe, die – wie andere

³³⁰ Vgl. OLG München, NJW 2010, S. 2150 f., wobei das Gericht eine Strafbarkeit der NPD wegen dieses Plakates nach § 130 Abs. 2 Nr. 1 lit. b StGB in Ergebnis verneint. Zum Plakat mit der Überschrift „Guten Heimflug“ vgl. auch VG Berlin, Beschluss vom 7.9.2011, 1 L 293/11.

³³¹ Vgl. *Th. Fischer*, Strafgesetzbuch, Kommentar, 62. Aufl. 2015, § 130 Rn. 10; *Sternberg-Lieben* (Fn. 327), § 130 Rn. 5b. Auch eine Strafbarkeit nach § 130 Abs. 2 Nr. 1 lit. b StGB kommt in Frage.

³³² Vgl. VG Kassel, Beschluss vom 9.9.2013, 4 L 1117/13.KS, Rn. 7.

³³³ Zu Recht kritisch *A. Roßberg*, Gesetzliches Verbot diskriminierender Wahlkampfpraktiken, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hrsg.), Verbot rassistisch diskriminierender Wahlkämpfe, 2013, S. 12 (24, 26).

Bürger auch – Ansprüche gegen die Rentenversicherung haben können. Vielmehr stellt die Plakatparole Sinti und Roma ausschließlich als zugewanderte mittellose Bevölkerungsgruppen dar, die von Sozialleistungen profitieren wollen, ohne selbst etwas beizutragen. Gerade in diesem ethnisierten Vorurteil, das zudem außer Acht lässt, dass die Gruppe der Sinti seit über 600 Jahren in Deutschland als autochthone Minderheit beheimatet ist,³³⁴ manifestiert sich ein Element der rassistischen Herabwürdigung. Daher entspricht die Aussage dieser Plakate sogar in jeder Auslegungsvariante den Voraussetzungen des völkerrechtlichen Verbots rassistischer Propaganda.

Der Slogan „Gas geben!“ erweist sich als besonders problematisch, da bei ihm die Aussagen in ihrem Spektrum *ratione personae* und *materiae* mehrdeutig sind. Die Parole „Gas geben!“ mit dem Hintergrundbild des NPD-Kandidaten auf einem Motorrad lässt nämlich schon von vornherein zwei völlig unterschiedliche Kategorien von Interpretationen zu. Nur eine Deutung ist dabei vollkommen harmlos, wenn man davon ausgeht, dass *Udo Voigt* lediglich „politisch durchstarten oder vorankommen“ soll.³³⁵ Die andere Auslegungsvariante enthält allerdings massive Anspielungen auf den Holocaust und nimmt den Personenkreis der Juden eindeutig diskriminierend in den Blick. Im Rahmen dieser letztgenannten Auslegungsvariante bleibt zudem fraglich, ob der Slogan eine Aufforderung zum Töten von Minderheiten durch Giftgas enthält oder aber „nur“ eine „spielerisch-zustimmende“ Referenz an den Holocaust gemacht werden soll. Je nach Deutung kommt insoweit eine Strafbarkeit nach § 130 Abs. 1 Nr. 2 oder gemäß § 130 Abs. 3 StGB in Betracht.³³⁶ Jedenfalls steht außer Frage, dass mit dem Slogan ein makabres Wortspiel verbunden ist, mit dem gezielt verschiedene Assoziationen geweckt werden sollen.

c) Deutung und inhaltliche Qualifizierung der NPD-Plakatserien vor dem Hintergrund der Mehrdeutigkeitsrechtsprechung des BVerfG

In Fällen mehrdeutiger Äußerungen müssen nach der Rechtsprechung des BVerfG andere, mildere Auslegungsvarianten mit schlüssigen Argumenten ausgeschieden werden, um zu ei-

³³⁴ Dazu *Roßberg* (Fn. 333), S. 12.

³³⁵ So VG Berlin, Beschluss vom 7.9.2011, 1 L 293/11.

³³⁶ § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB setzt voraus, dass die angegriffenen Personen im Kern ihrer Persönlichkeit getroffen werden, ihnen also das Lebensrecht in der Gemeinschaft bestritten wird oder sie als unterwertig behandelt werden sollen, vgl. *K. Lackner*, in: ders./K. Kühl (Hrsg.), Strafgesetzbuch, 28. Aufl. 2014, § 130 Rn. 3. Demgegenüber stellt § 130 Abs. 3 StGB u.a. das Billigen des NS-Völkermords unter Strafe; geschützte Rechtsgüter sind hier der öffentliche Frieden und die postmortale Ehre, vgl. *Sternberg-Lieben* (Fn. 327), § 130 Rn. 16, m.w.N.

ner strafrechtlichen Verurteilung oder zu einer anderen staatlichen Sanktion zu führen.³³⁷ Nicht nur auf der Norminterpretations- und der Normanwendungsebene, sondern auch auf der Deutungsebene sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Meinungsfreiheit bei der Subsumtion einer Äußerung oder eines Verhaltens zu beachten.³³⁸ Soweit eine Äußerung mehrere objektive Deutungen zulässt, dürfen Exekutive und Judikative von der illegalen Deutungsvariante nur dann ausgehen, wenn sie zuvor andere, gleichfalls mögliche legale Interpretationen überzeugend ausgeschlossen haben.³³⁹ Müsste der sich Äußernde nämlich befürchten, wegen einer Deutung, die den gemeinten Sinn verfehlt, mit staatlichen Sanktionen belegt zu werden, würden über die Beeinträchtigung der individuellen Meinungsfreiheit hinaus negative Auswirkungen auf die generelle Ausübung des Grundrechts der Meinungsfreiheit eintreten.³⁴⁰ Eine staatliche Sanktion könnte in einem solchen Fall wegen ihrer einschüchternden Wirkung (sog. „chilling effect“) die freie Rede und freie Meinungsbildung empfindlich berühren und damit die Meinungsfreiheit in ihrer Substanz treffen, wenn nämlich aus Furcht vor Sanktionen auch zulässige Kritik unterbleibt.³⁴¹ Dies gilt nach der Judikatur des EGMR in besonderem Maße, wenn mehrdeutige Aussagen in Form politischer Symbole getroffen werden.³⁴² Die Eindämmung einer lediglich spekulativen Gefahr als präventive Maßnahme zum Schutz der Demokratie kann nach Ansicht des Straßburger Gerichtshofs bei mehrdeutigen Symbolen nicht als ein dringendes soziales Bedürfnis zur Beschränkung der Meinungsfreiheit angesehen werden.³⁴³

Allerdings kommt es auf der Deutungsebene nach gefestigter Rechtsprechung auf nationaler wie auf internationaler Ebene nicht allein auf den Wortlaut und den semantischen Gehalt eines einzelnen Plakats oder eines isoliert betrachteten Slogans an. Vielmehr ist dem sprachlichen und sozialen Gesamtkontext und den sonstigen Begleitumständen Rechnung zu tra-

³³⁷ Zur strafrechtlichen Verurteilung: BVerfGE 43, 130 (136); 93, 266 (295 f.); vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 6.9.2000, 1 BvR 1056/95, Rn. 33. Zur zivilrechtlichen Verurteilung zu Schadensersatz, Widerruf oder Berichtigung: BVerfGE 85, 1 (18); 86, 1 (11 f.); 114, 339 (349).

³³⁸ BVerfGE 93, 266 (295); 94, 1 (9); 124, 300 (345); vgl. auch *Grimm* (Fn. 192), S. 1700.

³³⁹ BVerfGE 82, 43 (52); 82, 272 (280 f.); 93, 266 (295 f.).

³⁴⁰ So deutlich BVerfGE 114, 339 (349).

³⁴¹ Vgl. BVerfGE 43, 130 (136); 54, 129 (136); 94, 1 (9); 114, 339 (349 f.). Ferner vgl. *Grimm* (Fn. 192), S. 1703; *Barendt* (Fn. 223), S. 32; *Vazquez* (Fn. 161), Rn. 11.

³⁴² Vgl. EGMR, Urteil vom 8.7.2008, Nr. 33629/06, *Vajnai ./. Ungarn*, Rn. 51.

³⁴³ EGMR, *Vajnai* (Fn. 342), Rn. 55, 57.

gen.³⁴⁴ In dem für mehrdeutige Aussagen grundlegenden „*Soldaten sind Mörder*“-Urteil (1995) musste sich das BVerfG damit auseinandersetzen, welcher Deutungsgehalt einem Transparent mit der Aufschrift „Soldaten sind Mörder“ zugrunde zu legen ist. Neben der Frage, ob mit „Soldaten“ alle Soldaten der Welt oder lediglich solche der überschaubaren Gruppe der Bundeswehr gemeint waren,³⁴⁵ bewegten sich die zur Sache objektiv in Betracht kommenden Auslegungsvarianten innerhalb eines einzigen Bedeutungsspektrums, nämlich der Aussage, dass Soldaten Tötungshandlungen vornehmen. Im Rahmen dieses Spektrums war eine Interpretationsskala eröffnet, die sich nach der Schwere der Vorwürfe richtete. So konnte der Aussage entweder der harmlose, informatorische Gehalt beigemessen werden, dass Soldaten töten, weil Krieg und Kriegführung dies mit sich bringen.³⁴⁶ Eine andere, kränkende Interpretationsmöglichkeit bestand darin, dass Soldaten aus niedrigen Beweggründen handeln.³⁴⁷ Nach der Formulierung und den sachbezogenen, außertextlichen Umständen war es ohne Weiteres möglich, dass dem Slogan eine nicht ehrenrührige Bedeutung zukommen sollte, nämlich dass die Kritik am Phänomen des Krieges im Vordergrund stand, ohne dabei zugleich die moralische Integrität einzelner Soldaten zu bewerten.³⁴⁸

Anders als dies bei der „*Soldaten sind Mörder*“-Entscheidung der Fall war, bewegen sich die mehrdeutigen Wahlkampfplakate der NPD hingegen nicht immer nur innerhalb eines einzigen Bedeutungsspektrums. Gerade in Bezug auf das Plakat mit der Aufschrift „Gas geben!“ war es der NPD, deren Mitglieder sich oft in die Nähe nationalsozialistischen Gedankenguts begeben, bewusst und es entsprach ganz offensichtlich auch ihrer Angriffsrichtung, dass der Slogan neben der harmlosen Deutung, dass der Kandidat *Voigt* politisch vorankommen möge, zumindest auch als makabre Anspielung auf den Holocaust verstanden wird.³⁴⁹ Unterstützt wird diese Annahme dadurch, dass die Plakate unter anderem in der Nähe der KZ Gedenkstätte Mittelbau-Dora und in Nachbarstraßen des Jüdischen Museums sowie jüdischer Gedenk-

³⁴⁴ Vgl. nur BVerfGE 82, 43 (52); 85, 1 (19); 93, 266 (295, 297); 124, 300 (345); BVerfG, Beschluss vom 6.9.2000, 1 BvR 1056/95, Rn. 41. Deutlich auch EGMR, *Jersild* (Fn. 51), Rn. 31 ff.; EGMR, *Aksu* (Fn. 46), Rn. 72; EGMR, *Erbakan* (Fn. 145), Rn. 55; EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 76, sowie CERD, General Recommendation No. 35 (Fn. 58), Rn. 15.

³⁴⁵ Dazu BVerfGE 93, 266 (298, 302).

³⁴⁶ Vgl. BVerfGE 93, 266 (307).

³⁴⁷ Vgl. BVerfGE 93, 266 (298, 307).

³⁴⁸ BVerfGE 93, 266 (304 ff., 312). Kritisch *G. Herdegen*, „Soldaten sind Mörder“, NJW 1994, S. 2933 (2934 f.).

³⁴⁹ So auch VG Berlin, Beschluss vom 7.9.2011, 1 L 293/11.

stätten in Berlin aufgehängt waren.³⁵⁰ Auf eine solche Konstellation, mit der zwei ganz unterschiedliche Bedeutungsseiten – politisches Durchstarten einerseits, antisemitische Anspielung auf den Holocaust andererseits – eröffnet werden, kann die Rechtsprechung des BVerfG, wonach der harmloseren der möglichen Deutungsvarianten stets der Vorrang einzuräumen ist, wenn staatliche Sanktionen für eine Meinungsäußerung im Raum stehen, keine Anwendung finden. Denn die bundesverfassungsgerichtliche Judikatur bezieht sich nur auf Aussagen, die innerhalb eines einzigen Bedeutungsspektrums verbleiben, auch wenn in dessen Rahmen verschiedene Interpretationen möglich sind. So war bei der „*Soldaten sind Mörder*“-Entscheidung unumstritten klar, dass die objektiv in Betracht kommenden Auslegungsvarianten sich nur innerhalb der Aussage bewegten, dass Soldaten Tötungshandlungen vornehmen (vgl. S. 62). Im Rahmen dieses Spektrums waren verschiedene Deutungen in Bezug auf Motivation und Intention der Aussage möglich („informativ“ oder „ehrenrührig“); ein zweites, ganz anders gelagertes Bedeutungsspektrum, das die Plakate mit der Aufschrift „Gas geben!“ in perfider Weise eröffnen, war in dem Slogan „Soldaten sind Mörder“ jedoch nicht enthalten. Auch soweit die Plakate lediglich innerhalb eines einzigen sachlichen Bedeutungsspektrums (mit verschiedenen Deutungsvarianten) verbleiben, wie dies bei dem Plakat mit der Aufschrift „Maria statt Scharia“ und – schließt man sich der nicht zweifelsfreien Ansicht des VG Kassel an (vgl. S. 59 f.) – auch bei dem Plakat mit der Parole „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ der Fall ist, gibt es Unterschiede zu denjenigen Konstellationen, die der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur im „*Soldaten sind Mörder*“-Fall zugrundelagen. Wie erwähnt kommt es nicht nur auf den semantischen Gehalt einer Meinungsäußerung an, sondern es ist auch dem Kommunikationszusammenhang und den sonstigen Begleitumständen Rechnung zu tragen.³⁵¹ Die Notwendigkeit, begleitende Umstände zu berücksichtigen, ergibt sich in besonderer Weise dann, wenn die Formulierung ein Anliegen nur in Form kurzer Slogans schlagwortartig zusammenfasst³⁵² oder auf doppeldeutige Weise suggeriert.³⁵³ Rassistische Propa-

³⁵⁰ Daraufhin erfolgten die Änderung einer Sondernutzungssatzung der Stadt Nordhausen betreffend Zufahrtsstraßen zur Gedenkstätte (vgl. Art. 2 lit. a der Änderungssatzung der Satzung über Sondernutzungen an öffentlichen Straßen im Gebiet der Stadt Nordhausen vom 26.2.2014, ABl. der Stadt Nordhausen, Ausgabe Nr. 3/2014 vom 26.4.2014, S. 1) sowie eine gemäß § 11 Abs. 2a Satz 3 BerlStrG spezifische Festlegung des Bezirksamts Mitte von Berlin zu Sondernutzungen öffentlichen Straßenlandes (vgl. § 3 B. I., II. der Festlegung, abrufbar unter: <http://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/strassen-und-gruenflaechenamt/strassenverwaltung/artikel.245328.php>), die das Aufhängen dieser Plakate in den fraglichen Bereichen verboten.

³⁵¹ Vgl. die Nachweise in Fn. 344.

³⁵² BVerfG, NJW 2009, S. 3503, Rn. 7.

³⁵³ Vgl. VG Frankfurt a.M., NJW 1993, S. 2067 (2068).

ganda bezieht sich nicht nur auf Formen des unzweideutigen Rechtsextremismus auf einem einzigen Plakat, sondern erfasst auch subtilere Formen rassistischer Diskriminierung, wenn sie gehäuft auftreten und in dieselbe Richtung weisen.³⁵⁴ Formen der Aufstachelung zur Geringschätzung von ethnischen Minderheiten, die sich in einer rechtlichen Grauzone bewegen und systematisch verbreitet werden, sind häufig gefährlicher als offen zur Schau gestellter Rassismus, der leichter zu bekämpfen ist.³⁵⁵

Bei der erforderlichen Kontextauslegung kommen auch frühere Kundgebungen einer politischen Partei in Betracht, wenn zu ihnen ein Bezug hergestellt werden kann.³⁵⁶ Insoweit ist bedeutsam, dass die NPD-Wahlwerbungsaktion flächendeckend, systematisch und über längere Zeiträume hinweg wiederkehrend erfolgt ist. Neben der Verwendung der verschiedenen fremdenfeindlichen Plakat-Slogans, die unterschiedliche Minderheiten in den Blick nehmen, war etwa in Nordrhein-Westfalen ein vom dortigen Landesverband der NPD vertriebenes, postkartengroßes Flugblatt mit der Aufschrift „Zigeunerflut stoppen! Kriminalität bekämpfen!“ im Umlauf. Dieses die Gruppe der Sinti und Roma eindeutig und massiv herabwürdigende Flugblatt fand zwar während der Plakatierungskampagne mit den Slogans „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ keinen zeitgleichen Einsatz; vielmehr wurde die Verwendung des Flugblattes vor Beginn des Bundestagswahlkampfes 2013 eingestellt.³⁵⁷ Dennoch brennen sich derartige Slogans, die in verletzender Weise an vorurteilsbeladene Ressentiments anknüpfen, in das Gedächtnis ihrer Leser ein und bereiten damit einen Nährboden für weitere fremdenfeindliche Kampagnen. Dies gilt einmal mehr, als grammatikalisch einfache und inhaltlich polemisierende Parolen einem durchschnittlichen Leser im Regelfall leichter und länger im Gedächtnis verhaftet bleiben als syntaktisch ausgefeilte und inhaltlich differenzierte Aussagen.³⁵⁸ Daher vermögen auch zeitversetzte Wahlwerbungsaktionen einen Gesamtzusammenhang zu bilden, insbesondere wenn die polemischen Botschaften wiederholt und mit

³⁵⁴ Deutlich CERD, General Recommendation No. 35 (Fn. 58), Rn. 7. Das DIMR beklagt in seiner Stellungnahme zum Fall *Sarrazin* (Fn. 175), S. 3 ff., 14, nicht zu Unrecht, dass für subtile Formen des Rassismus in Deutschland im Allgemeinen wenig Sensibilität herrscht. Ebenso *C. Barskanmaz*, UN-Ausschuss (CERD): Sarrazins Aussagen sind rassistisch, verfassungsblog vom 18.4.2013, abrufbar unter www.verfassungsblog.de.

³⁵⁵ Vgl. *Klein* (Fn. 110), S. 127. So auch die Einlassung des Beschwerdeführers im Fall *Sarrazin*, vgl. CERD, *Sarrazin* (Fn. 155), Rn. 3.3.

³⁵⁶ BVerfGE 82, 43 (52 f.); BVerfG, NJW 2009, S. 3503, Rn. 8. Vgl. auch CERD, General Recommendation No. 35 (Fn. 58), Rn. 15.

³⁵⁷ Vgl. VG Kassel, Beschluss vom 9.9.2013, 4 L 1117/13.KS, Rn. 7.

³⁵⁸ Nicht von ungefähr bedient sich auch kommerzielle Werbung einer eher einfach gehaltenen Syntax.

Methode in denselben, für die Parolen sensitiven Regionen verbreitet werden.³⁵⁹ Entsprechendes gilt für die Plakate „Maria statt Scharia“, die in einem eindeutigen Fortsetzungszusammenhang zu dem im Wahlkampf 2011 verwendeten Plakat mit der Überschrift „Guten Heimflug“ sowie zur generellen Forderung der NPD standen, dass „über Deutschland... weder Halbmond noch Davidstern hängen“ sollen (vgl. S. 58 f.).

Ferner ist auf die Art und die Sachgeneigtheit der Diskussion abzustellen, innerhalb derer die Äußerungen fallen. Während Beiträge zu einer Auseinandersetzung über eine öffentliche Angelegenheit wirtschaftlicher oder sozialer Natur prinzipiell eher zu ertragen sind,³⁶⁰ selbst wenn sie eine sozialpolitische Debatte drastisch „ethnisieren“,³⁶¹ gilt dies nicht für Äußerungen, die wie die fraglichen Wahlwerbungsplakate ohne jeden Sachbezug eine Personengruppe diffamieren.³⁶² Das Recht der freien Meinungsäußerung umschließt zwar die Möglichkeit, Glaubenssysteme, Meinungen und Institutionen, auch solcher religiöser Art, zu prüfen, offen zu debattieren und – sogar durch scharfe, anstößige oder ätzende Wortwahl, die als diffamierend empfunden wird – zu kritisieren, sofern sie innerhalb des Bereichs rationaler Diskussion vorgenommen wird.³⁶³ Sind die Äußerungen wie bei den in Rede stehenden Plakaten aber Teil eines auf perfide Weise verschleierte, gleichwohl aber deutlich erkennbaren gehässigen Gesamtangriffs auf eine Person oder Personengruppe, zielen sie also *ad hominem*, ohne dass sie in eine Sachdiskussion eingebettet sind, liegt jedenfalls ein schwerwiegender Angriff auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht und eine Aufreizung zur Rassendiskriminierung vor.³⁶⁴ Soweit das VG Frankfurt a.M. in seinem Beschluss vom 10. September 2013 darauf abstellt, dass der Slogan „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ angeblich „pointiert auf die in der Öffentlichkeit durchaus kontrovers geführte Diskussion des Umgangs mit derzeit in deut-

³⁵⁹ Vgl. ähnlich EGMR, *Leroy* (Fn. 131), Rn. 38; tendenziell auch OLG Stuttgart, *NStZ* 2010, S. 453 (455), Rn. 11.

³⁶⁰ Vgl. BVerfGE 82, 272 (284); 93, 266 (303 f.); 120, 180 (203), sowie *H. Schulze-Fielitz*, in: H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz*, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 5 Rn. 286. Vgl. auch EGMR, *PETA* (Fn. 142), Rn. 47.

³⁶¹ Das Deutsche Institut für Menschenrechte warf den Ausführungen *Thilo Sarrazins* vor, die sozialpolitische Debatte zu ethnisieren, vgl. DIMR, *Stellungnahme zum Fall Sarrazin* (Fn. 175), S. 16 f. Ein weiteres Beispiel zur „Ethnisierung“ einer politischen Debatte lässt sich dem Urteil des EGMR vom 26.2.2002, Nr. 28525/95, *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt / Österreich*, Rn. 41 ff., entnehmen.

³⁶² Vgl. BVerfGE 90, 241 (254), 93, 266 (303).

³⁶³ Deutlich *Rabat Plan of Action* (Fn. 94), Rn. 11; vgl. auch *Vazquez* (Fn. 161), Rn. 7, 9; *Tomuschat* (Fn. 161), S. 262, 265, sowie in der Tendenz auch EGMR, *Jersild* (Fn. 51), Rn. 34.

³⁶⁴ Vgl. *Vazquez* (Fn. 161), Rn. 14. Siehe auch BVerfGE 82, 272 (284) zur Schmähekritik, wo sogar die absolut geltende Menschenwürde als verletzt angesehen wird.

schen Städten befindlichen rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen“ hinweise,³⁶⁵ ist dies kein belastbares Argument für die Sachbezogenheit der Wahlkampfparole der NPD. Im Gegenteil: Mit seiner Interpretation schreibt das Gericht lediglich die vorurteilsbeladenen Stereotype der Plakatparolen fort und setzt überdies die ethnische Gruppe der Sinti und Roma fälschlich mit bestimmten Staatsangehörigkeiten gleich.³⁶⁶ Eine in der Sache ebenfalls angreifbare Deutung nimmt das VG Frankfurt a.M. vor, wenn es ohne Ansehung der Hintergrundfotos und den sonstigen Forderungen der NPD meint, dass der Slogan „Maria statt Scharia“ bloß „eine in Teilen der deutschen Bevölkerung bestehende Ablehnung der Regeln der Scharia pointiert zum Ausdruck“ bringe und dabei nicht die religiöse Minderheit als solche kritisiere, sondern nur ihre befürchtete Dominanz.³⁶⁷

Auch der objektive Empfängerhorizont des Wahrnehmenden ist in die Wertung der systematisch verbreiteten Plakatserien einzustellen.³⁶⁸ Dabei ist notwendigerweise zu typisieren, also auf einen durchschnittlichen Leser abzustellen.³⁶⁹ Es liegt nahe, dass ein durchschnittlich verständiger und mit einem Mindestmaß an Empathie ausgestatteter Betrachter die NPD-Wahlkampfplakate trotz ihrer bewusst herbeigeführten Zweideutigkeit im Ergebnis als eindeutig diffamierend gegenüber den betroffenen Personengruppen versteht und diese gerade nicht „wohlwollend“ als harmlos interpretiert.³⁷⁰ Eine andere Annahme erscheint lebensfremd.³⁷¹ Zu Recht betont der Anti-Rassendiskriminierungsausschuss, dass auch absurde, diffuse und verschleierte Parolen, die ein Durchschnittsbürger als herabwürdigend enttarnt, unter rassistische Propaganda im Sinne von Art. 4 ICERD zu fassen sind.³⁷² Außerdem bestehen Zweifel daran, ob, wie das VG Kassel ausführt, es tatsächlich den die Plakate wahrnehmenden Menschen überlassen bleiben soll, „unter Betätigung gesunden Menschenverstandes die

³⁶⁵ VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 10.9.2013, 5 L 3380/13.F, Rn. 9.

³⁶⁶ Kritisch zur fremdenfeindlichen Debatte zur „Armutsmigration“, die sich vor allem gegen Sinti und Roma wendet, auch ECRI-Bericht über Deutschland (Fn. 138), Rn. 40.

³⁶⁷ VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 10.9.2013, 5 L 3380/13.F, Rn. 9.

³⁶⁸ BVerfGE 93, 266 (295); 107, 275 (281). So auch *Tulkens* (Fn. 240), S. 288, mit zahlreichen Nachweisen aus der Judikatur des EGMR. Auf die subjektive Absicht des sich Äußernden kommt es hingegen nicht an, vgl. BVerfGE 114, 339 (348).

³⁶⁹ Wie bestimmte Minder- oder Mehrheiten von Rezipienten die Äußerung tatsächlich verstehen, kann ein Argument, muss aber nicht entscheidend sein, vgl. BVerfGE 107, 275 (281).

³⁷⁰ Ähnlich auch die Feststellung des OLG Stuttgart, NSStZ 2010, S. 453 (454 f.), Rn. 5, 9, in Bezug auf eine Plakatkombination, im Rahmen derer schwarze Menschen degradiert wurden.

³⁷¹ Ebenso OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 23, in Bezug auf die mildere Interpretationsvariante der NPD-Plakate mit der Aufschrift „Polen – Invasion stoppen!“.

³⁷² CERD, *The Jewish Community of Oslo* (Fn. 156) Rn. 10.4.

richtigen Schlussfolgerungen“ aus den NPD-Plakaten zu ziehen.³⁷³ Auch wenn sich die Bundesrepublik Deutschland seit sieben Jahrzehnten als stabile freiheitliche Demokratie erweist und die Mehrheit der Bevölkerung rassistisch-diskriminierende Parolen geringschätzen dürfte,³⁷⁴ berufen sich doch gerade in jüngerer Zeit gesellschaftliche Gruppierungen im öffentlichen Raum vermehrt und mit nicht unerheblichem Zuspruch auf den (vorgeblich) „gesunden Menschenverstand“, um eigene nationalistische und fremdenfeindliche Anschauungen zu legitimieren.³⁷⁵ Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass die manipulativen und über einen längeren Zeitraum breitflächig und systematisch verbreiteten Plakat-Slogans die (latent) vorhandene Intoleranz eines Teils der Betrachter verstärken, Hemmschwellen herabsetzen und zur (weiteren) sozialen Ausgrenzung der Minderheitengruppen anreizen.³⁷⁶ Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma berichtet, dass es bereits zu vereinzelt gewalttätigen Übergriffen gegen Sinti gekommen ist, die sich über die antiziganistischen Plakate mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ beschwert hatten.³⁷⁷

Während das US-amerikanische Recht darauf vertraut, dass in einem freien und unbegrenzten Wettbewerb der Meinungen („marketplace of ideas“) die ethisch „guten“ oder „wahren“ Ansichten sich gegenüber den ethisch „verwerflichen“ oder „unrichtigen“ Meinungen durchzusetzen vermögen,³⁷⁸ muss in Deutschland der kollektive Instinkt aus historischer Erfahrung mit der amoralischen Indoktrinations- und Propagandamaschinerie des nationalsozialistischen

³⁷³ VG Kassel, Beschluss vom 9.9.2013, 4 L 1117/13.KS, Rn. 7, unter Rückgriff auf VG Berlin, Beschluss vom 7.9.2011, Az. 1 L 293.11.

³⁷⁴ Optimistisch auch EGMR, *Vajnai* (Fn. 342), Rn. 49, 57, in Bezug auf die fehlende reale Gefahr, dass irgendeine politische Bewegung oder Partei die kommunistische Diktatur in Ungarn wiederherzustellen anstrebe.

³⁷⁵ Vgl. ECRI-Bericht über Deutschland (Fn. 138), Rn. 34, wonach 25,1% der deutschen Bevölkerung fremdenfeindliche Bemerkungen gutheißen und 8,6% mit antisemitischen Äußerungen einverstanden sind. Zur Thematik siehe auch FRA, Annual Report 2014 (Fn. 227), S. 49, sowie den Verfassungsschutzbericht 2014, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Stand: Juni 2015, S. 48 f., 53 f., 166 ff. Auch der Parallelbericht des DIMR an den CERD im Rahmen der Prüfung des 19.-22. Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland, April 2015, S. 3 f., weist auf die Zunahme rassistischer Positionen im öffentlichen Raum hin. Den „PEGIDA“-Demonstrationen, die einen stark fremdenfeindlichen Zungenschlag aufweisen, steht auch das „Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities“ in seiner 4. Stellungnahme vom 15.3.2015 zur Lage in Deutschland kritisch und mit Sorge gegenüber, vgl. Europarats-Dok. ACFC/OP/IV(2015)003, Rn. 56.

³⁷⁶ Vgl. CERD, Concluding observations: Germany (Fn. 233), Rn. 9. Eine ähnliche Argumentation findet sich in BVerfGE 124, 300 (335).

³⁷⁷ Vgl. R. Rose, Geschichtsblinde Justiz, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Fn. 333), S. 5 (10).

³⁷⁸ Vgl. etwa Barendt (Fn. 223), S. 11 f.; E. J. Eberle, Dignity and Liberty: Constitutional Visions in Germany and the United States, 2002, S. 234 f. Die Metapher des „marketplace of ideas“ spielte eine prominente Rolle in: US Supreme Court, *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616, 630 (1919).

Regimes entgegengesetzt wirken.³⁷⁹ Die Schreckgespenster, die rassistische Propaganda nach sich ziehen kann, lauten „Pogrom, Massaker und Genozid“.³⁸⁰ Auch die Völkermord-Konvention der Vereinten Nationen³⁸¹ weist in diese Richtung, indem sie auf die Kette von Ereignissen, die schließlich zum Genozid führen können, Bezug nimmt, die in der Regel mit der Äußerung rassistischer Parolen beginnt.³⁸² Dass dieses Risikopotential, das von geistigen Brandstiftern ausgeht, auch aus der gegenwärtigen deutschen Gesellschaft nicht verschwunden ist, zeigen die aus fremdenfeindlicher Gesinnung verübten Morde des NSU, zahlreiche Anschläge auf Asylbewerberheime in jüngerer und jüngster Zeit und der signifikante Anstieg rechtsextremistisch motivierter Gewalttaten im letzten Jahr.³⁸³ Auf dem offensichtlich nicht unbegründeten Misstrauen gegenüber der Rationalität und der Ethik menschlichen Verhaltens fußen letztlich die Verbote in Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR, indem sie bei Hassreden eher den Akzent auf das Hasselement und den Persönlichkeitsschutz des Opfers denn auf das Redeelement setzen.³⁸⁴ Ein vollständig neutraler und dem freien Spiel der Kräfte überlassener Meinungswettbewerb wirkt sich häufig nachteilig auf die Freiheit von Minderheiten und ihre Teilhabe an der gesellschaftlichen Interaktion aus. Deshalb griffe es zu kurz, das Verbot rassistischer Propaganda als „illiberal“ zu kennzeichnen, ohne zugleich darauf hinzuweisen, dass die Freiheit von Minderheiten sich regelmäßig erst aufgrund von Antidiskriminierungsmaßnahmen überhaupt entfalten kann.³⁸⁵

Schließlich ist entscheidend, dass die anvisierten Personengruppen den Äußerungen auf den NPD-Plakatserien nicht entgehen können. Schon grundsätzlich gilt, dass der in seinem Persönlichkeitsrecht Verletzte dem verbalen Angreifer in der Grundrechtsposition strukturell

³⁷⁹ Zutreffend *Brugger* (Fn. 194), S. 394; vgl. auch *Kübler* (Fn. 218), S. 110.

³⁸⁰ *Wandres* (Fn. 226), S. 212. Vgl. auch die Äußerung des polnischen Delegierten bei der Ausarbeitung von Art. 20 ICCPR in der UN-Menschenrechtskommission am 16.10.1953, UN Dok. E/CN.4/SR.377, Rn. 4; ferner siehe BGHSt 46, 212 (211, 224).

³⁸¹ Vom 9.12.1948, UNTS Band 78, S. 277, BGBl. 1954 II S. 730; für Deutschland in Kraft getreten am 22.2.1955, vgl. BGBl. 1955 II S. 210.

³⁸² Vgl. *M. Reisman*, Responses to Crimes of Discrimination and Genocide: An Appraisal of the Convention on the Elimination of Racial Discrimination, *Denver Journal of International Law & Policy* 1 (1971), S. 29 (41 f.).

³⁸³ Vgl. dazu nur den Verfassungsschutzbericht 2014 (Fn. 375), S. 35 f., wonach fremdenfeindliche Gewalttaten im Jahre 2014 mit insgesamt 512 den höchsten Stand seit der Einführung des Definitionssystems im Jahr 2001 bildeten. Ferner vgl. den 19.-22. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 9 ICERD, erstellt vom Bundesministerium der Justiz am 8.1.2013, Rn. 74 ff., sowie jüngst das Europarats-Dok. ACFC/OP/IV(2015)003 (Fn. 375), Rn. 67 ff.

³⁸⁴ Vgl. die Äußerung des chilenischen Delegierten bei der Ausarbeitung von Art. 20 ICCPR am 19.10.1953, UN Dok. E/Cn.4/SR.378, Rn. 11. Ähnlich *Sarnighausen* (Fn. 229), S. 80.

³⁸⁵ Vgl. *Schmahl* (Fn. 40), § 15 Rn. 176, m.w.N.

unterlegen ist. Dieser beruft sich auf sein freiheitliches Abwehrrecht und das staatliche Übermaßverbot. Zudem kann er sich im Fall einer Redebeschränkung in der Öffentlichkeit schnell zu einem Märtyrer der freien Meinungsäußerung stilisieren und sich über die Strenge der Gesetze und ihrer Ausführung und einen Zwang zur „political correctness“ beschweren.³⁸⁶ Jener aber befindet sich in der Defensive und kann allenfalls, sofern dies überhaupt sinnvoll möglich ist, zum verbalen Gegenschlag ausholen oder darauf vertrauen, dass der Staat seiner Schutzverpflichtung, die lediglich am Untermaßverbot zu messen ist,³⁸⁷ in hinreichender Weise nachkommt. Diese strukturelle Unterlegenheit des Angegriffenen ist besonders fatal, wenn der Angriff breitflächig erfolgt, der Verletzte aber nicht über einen ebenbürtigen Zugang zu den Medien oder über eine moralisch gefestigte Absicherung („Rückendeckung“) durch die Mehrheitsgesellschaft verfügt.³⁸⁸ Flächendeckende und wiederkehrende fremdenfeindliche Plakatierungsaktionen im öffentlichen Raum, denen nicht ausgewichen werden kann, sind als gravierender anzusehen als anstößige Äußerungen, die in einem Leserbrief, auf einem einzelnen Transparent oder in einem schriftlichen Presse-Interview enthalten sind.³⁸⁹ Die systematische Verbreitung von rassistisch-diskriminierenden Parolen und die damit verbundene „Pranger-Wirkung“ vermag das psychische Leiden der angegriffenen Gruppe zu verstärken, indem der herabwürdigenden Äußerung eine weite Publizität gegeben wird.³⁹⁰ Diskriminierende Plakatserien sind ebenso wie fremdenfeindliche Reden in den audio-visuellen Medien oder eine Verbreitung von rassistischen Parolen im Internet als stärker besorgniserregend anzusehen als z.B. ein Interview in einer gedruckten Kulturzeitschrift, die von vergleichsweise wenigen Personen gelesen wird.³⁹¹ Mit Recht erachtet das BVerfG das Verletzungspotential der

³⁸⁶ So auch die Überlegung von *Vazquez* (Fn. 161), Rn. 12.

³⁸⁷ *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 2. Aufl. 2000, § 111 Rn. 165 ff.

³⁸⁸ Klarsichtig *Isensee* (Fn. 201), S. 39. Auch *O. M. Fiss*, The Irony of Free Speech, 1998, S. 16, betont die strukturelle Unterlegenheit der Opfer von Hassrede: „...even when [those] victims speak, their words lack authority; it is as though they said nothing“. Daher überzeugt es nicht, wenn ein Verbot rassistischer Propaganda mit der Begründung für fragwürdig gehalten wird, es verstärke die Opferstellung der Betroffenen und sei eine (erneute) Diskriminierung in verdeckter Form, so aber *A. Arndt*, in: Protokoll Rechtsausschuss, 68. Sitzung vom 27.5.1959, S. 30 f., bei der Beratung des (ersten) Entwurfs von § 130 StGB.

³⁸⁹ Die letztgenannten Konstellationen lagen der „Soldaten sind Mörder“-Entscheidung zugrunde, vgl. BVerfGE 93, 266 (298 f.).

³⁹⁰ CERD, General Recommendation No. 35 (Fn. 58), Rn. 15; *Vazquez* (Fn. 161), Rn. 12. Ähnlich sogar zum bloßen Ehrenschatz *Kriele* (Fn. 224), S. 1903; dazu kritisch replizierend *J. Soehring*, Ehrenschatz und Meinungsfreiheit, NJW 1994, S. 2926 ff.

³⁹¹ *Vazquez* (Fn. 161), Rn. 14; ähnlich auch *Tretter* (Fn. 68), S. 244. A.A. DIMR, Stellungnahme zum Fall *Sarrazin* (Fn. 175), S. 16 f.

Massenkommunikation als erheblich größer als dasjenige der Individualkommunikation.³⁹² Auch der EGMR misst der Art und Verbreitung der Meinungskundgabe eine besondere Bedeutung bei. Zwar kann unter Umständen ein fremdenfeindliches Buch oder ein privater Hetzbrief bereits als Verstoß gegen die Konvention angesehen werden.³⁹³ Die Verteilung von Flugblättern, die Ausstrahlung von Fernsehprogrammen und flächendeckende Plakatierungen im öffentlichen Raum haben aber zur Folge, dass der Einfluss von Fremdenfeindlichkeit und Rassenhass intensiviert und mit einer mächtigeren Wirkung gegen verletzbarere Gruppen versehen wird.³⁹⁴

Es besteht kein Zweifel daran, dass die Plakatierungsaktion der NPD über einen längeren Zeitraum mit großer Intensität und geographischer Systematik betrieben wurde. Durch die starke Verbreitung der verschiedenen Wahlkampfplakate und ihre Dauerpräsenz sowie angesichts des inhaltlichen Konnexes zu ähnlichen gegen die betroffenen Personengruppen gerichteten Parolen in vorangegangenen Kampagnen wird ein gesellschaftliches Klima geschaffen, das mit Schärfe auf die Ausgrenzung von Minderheiten abzielt, die den Anfeindungen permanent und unausweichlich ausgesetzt sind. Dies ist nicht nur mit dem sozialen Klima, sondern vor allem mit der Achtung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen unvereinbar.³⁹⁵ Der Gesamtzusammenhang und die Begleitumstände, in die die Plakate jeweils eingebettet sind, verbietet es daher, auf die möglichen mildereren Auslegungsvarianten zu rekurrieren.

d) Zwischenfazit

Alle drei Plakat-Slogans erfüllen, jeweils für sich genommen, das Kriterium des Aufreizens zu einer Rassendiskriminierung im Sinne des Art. 4 ICERD und des Art. 20 Abs. 2 ICCPR. Während die Parole „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ sogar in allen Bedeutungsvarianten (vgl. S. 59 f.) einen antiziganistischen Gehalt aufweist, indem sie die Gruppe der Sinti und Roma unter das Generalvorurteil stellt, sich an Sozialleistungen rechtswidrig bereichern zu wollen, richten sich die Plakate mit der Aufschrift „Maria statt Scharia“ und „Gas geben!“ in diskriminierender Weise gegen die abgrenzbare Gruppe der in Deutschland lebenden Muslime und Juden. In der Kombination von Text und Bild und unter Einbeziehung des

³⁹² BVerfGE 35, 202 (226 f.); vgl. auch *H. D. Jarass*, in: ders./B. Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 5 Rn. 82.

³⁹³ Vgl. EGMR, *Soulas* (Fn. 69), Rn. 43, sowie EGMR, *Witzsch* (Fn. 78).

³⁹⁴ EGMR, *Jersild* (Fn. 51), Rn. 31; EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 75 f.

³⁹⁵ Ähnlich EGMR, *Féret* (Fn. 71), Rn. 77.

Gesamtzusammenhangs der verschiedenen (auch früheren) Plakatierungs- und Flugblattaktionen der NPD werden Muslime in pauschaler Weise demokratiefeindlichen Islamisten gleichgestellt, und es wird ihnen das Aufenthaltsrecht in Deutschland in willkürlicher Weise abgesprochen. Der Slogan „Gas geben!“ eröffnet ein zweites, von der harmlosen Alternative, dass der abgebildete NPD-Kandidat politisch „durchstarten“ möge, völlig unabhängiges Bedeutungsspektrum, das die Opfer des Holocaust, ihre Nachkommen und die jüdische Gemeinschaft verhöhnt.

Anders als § 130 StGB, der nach dem Verständnis des BVerfG gewisse Formen der fremdenfeindlichen Agitation nicht unter Strafe stellt, wenn diese lediglich zu subjektiven Beunruhigungen oder einer Vergiftung des geistigen Klimas, nicht aber zu einer Störung des öffentlichen Friedens führen,³⁹⁶ erachten die internationalen Menschenrechtsverträge schon die Beeinträchtigung des allgemeinen Sicherheits- und Friedensgefühls der verletzten Personengruppen für so wesentlich, dass ihnen mit Verboten entgegenzutreten ist.³⁹⁷ Die auf den Wahlkampfplakaten wiederholt und mit Methode verbreitete Meinung ist geeignet, die in bestimmten Kreisen der Bevölkerung (latent) vorhandene Fremdenfeindlichkeit zu verstärken und zu einer (weiteren) sozialen Ausgrenzung der angegriffenen Personengruppen beizutragen oder gar zu (weiteren) Gewaltakten gegen diese aufzustacheln. Der Umstand, dass die fraglichen Äußerungen im Wahlkampf stattgefunden haben, der im Regelfall „robustere“ Formulierungen erlaubt,³⁹⁸ gibt keine Rechtfertigung zu Angriffen auf das Persönlichkeitsrecht von Minderheiten.³⁹⁹

V. Konsequenzen der inhaltlichen Qualifikation der NPD-Wahlkampfplakate für die Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel

1. Anwendbarkeit der polizeirechtlichen Generalklausel

Die internationalen Verpflichtungen, die Deutschland eingegangen ist, müssen als Bestandteile der objektiven Wertordnung, die nach der Rechtsprechung des BVerfG in den Grundrechten zum Ausdruck kommt, auch bei Auslegung und Anwendung des einfachgesetzlichen

³⁹⁶ BVerfGE 124, 300 (334 ff.). Vgl. auch *Lackner* (Fn. 336), § 130 Rn. 1, *Sternberg-Lieben* (Fn. 327), § 130 Rn. 1a.

³⁹⁷ Deutlich CERD, General Recommendation No. 35 (Fn. 58), Rn. 16; HRC, General Comment No. 34 (Fn. 90), Rn. 35.

³⁹⁸ Vgl. BVerfGE 69, 257 (270).

³⁹⁹ Vgl. deutlich EGMR *Féret* (Fn. 71), Rn. 75 f.; OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 29. Dies verkennt VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 10.9.2013, 5 L 3380/13.F, Rn. 7.

Rechts und damit der polizeirechtlichen Generalklausel berücksichtigt werden.⁴⁰⁰ Dass zugleich die verfassungsrechtlich verankerte Parteienfreiheit auf die Gestaltung des einfachen Rechts als Direktive einwirkt,⁴⁰¹ bedeutet nicht, dass ein Rückgriff auf die Generalklausel der Ordnungs- und Polizeigesetzen der Länder ausgeschlossen ist, um den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands Rechnung zu tragen. Auch politische Parteien bleiben an die geltende Rechtsordnung gebunden (vgl. S. 52 f.).

Desgleichen ist für die Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel unerheblich, dass die NPD-Wahlkampfplakate den Straftatbestand des § 130 StGB nach Ansicht der angerufenen Verwaltungsgerichte nicht erfüllen. Die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, die über das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit geschützt wird (näher S. 74 f.), verlangt keine Kongruenz von Straftatbeständen und ordnungsrechtlichen Normen. Auch der Umstand, dass Art. 4 lit. a ICERD nach seinem Wortlaut von den Vertragsstaaten auch die Schaffung und Durchsetzung von geeigneten Strafnormen fordert, vermag die Anwendbarkeit der polizeirechtlichen Generalklausel nicht auszuschließen. Denn unabhängig davon, ob die Bundesrepublik Deutschland mit dem Straftatbestand des § 130 StGB ihrer völkerrechtlichen Pflicht aus Art. 4 lit. a ICERD ausreichend nachgekommen ist oder nicht,⁴⁰² bleiben ordnungsrechtliche Maßnahmen im Rahmen von Art. 4 ICERD zulässig. In seinem „Chapeau“ verpflichtet Art. 4 ICERD die Vertragsstaaten zum Ergreifen unmittelbarer und positiver Maßnahmen, um jedes Aufreizen zu Rassendiskriminierung auszumerzen. Die in lit. a und lit. b der Norm genannten konkreten Verpflichtungen, die auch eine Pflicht zur Pönalisierung enthalten, sind nur regelbeispielhaft aufgezählt („unter anderem“). Je nach Konstellation können ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber Strafsanktionen vorzugswürdig, ja sogar als die einzig statthafte Reaktion anzusehen sein. Das den gesamten Grund- und Menschenrechtsschutz leitende Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet nämlich, von einer Strafsanktion Abstand zu nehmen, wenn das legitime Ziel – Verhinderung rassistischer Propaganda – auch durch weniger einschneidende Mittel erreicht werden kann (näher S. 81 f.).

⁴⁰⁰ So auch Kühner (Fn. 32), S. 1400. Vgl. ferner oben S. 4 f.

⁴⁰¹ Vgl. Morlok (Fn. 265), Art. 21 Rn. 65.

⁴⁰² Die Bundesregierung hält § 130 StGB für konventionskonform, vgl. die Einlassung der Bundesregierung im Fall *Sarrazin*, wiedergegeben in: CERD, *Sarrazin* (Fn. 155), Rn. 4.4, 10.1. Dagegen bemängelt der CERD, dass das tatbestandsbegrenzende Kriterium der Störung des öffentlichen Friedens in § 130 StGB sich nicht in Art. 4 ICERD wiederfinde, vgl. CERD, *Sarrazin* (Fn. 155), Rn. 12.8. Das DIMR kritisiert außerdem, dass § 130 StGB zu eng an Redewendungen und Ausdrucksweisen anknüpfe, die ausdrückliche oder assoziative Verbindungen zum Nationalsozialismus aufweisen, vgl. DIMR, Stellungnahme zum Fall *Sarrazin* (Fn. 175), S. 12-14.

Außerdem ist zu bedenken, dass lediglich Art. 4 ICERD „unter anderem“ Pönalisierungspflichten auferlegt, während Art. 20 Abs. 2 ICCPR die Vertragsstaaten ganz allgemein zu Erlass und Durchsetzung wirksamer gesetzlicher Verbotsnormen auffordert. Als eine solche Verbotsnorm ist die Generalklausel der Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder zu qualifizieren. Sie genügt den Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie, wonach der Gesetzgeber in grundlegenden Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss und sie nicht an die Verwaltung delegieren darf.⁴⁰³ Auch an der Bestimmtheit der Generalklausel bestehen nach bundesverfassungsgerichtlicher Judikatur keine Zweifel.⁴⁰⁴ Da zudem sowohl das ICERD als auch der ICCPR gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG geltendes Bundesrecht sind, bestehen weder demokratische noch rechtsstaatliche Bedenken, ihre klaren, an die Vertragsstaaten gerichteten Vorgaben über den Weg der bestehenden Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder umzusetzen.⁴⁰⁵

Auch aus der verfassungsrechtlich garantierten Meinungsfreiheit, die bei politischen Parteien über Art. 21 GG besonderes Gewicht erhält, folgt kein anderes Ergebnis. So kann außer einer Strafverfolgung auf der Grundlage des geltenden Strafrechts unter Umständen auch ein polizeiliches Einschreiten aufgrund der ordnungsbehördlichen Generalklausel zulässig sein.⁴⁰⁶ So darf z.B. die Wahlsichtwerbung aus Gründen der Verkehrssicherheit oder zur Bewahrung des Stadtbildes vor Verschandelung auf der Grundlage ordnungsrechtlicher Regelungen eingeschränkt oder sogar ganz untersagt werden.⁴⁰⁷ Für rassistische Propaganda kann nichts anderes gelten. Die Generalklausel der Ordnungs- und Polizeigesetze der Länder erfasst das die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdende Verhalten völlig unabhängig von dem Inhalt einer Meinungsäußerung, weshalb sie als allgemeines, meinungsneutrales Gesetz der Meinungsfreiheit Grenzen zu setzen vermag.⁴⁰⁸ Auch der Gehalt von Art. 4 ICERD und Art. 20

⁴⁰³ Zum sog. Parlamentsvorbehalt vgl. BVerfGE 61, 260 (275); 88, 103 (116); 133, 112 (132).

⁴⁰⁴ Vgl. BVerfGE 54, 143 (144 f.), wonach die polizeirechtliche Generalklausel verfassungsrechtlich unbedenklich ist, da sie in „jahrzehntelanger Entwicklung durch Rechtsprechung und Lehre nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend präzisiert, in ihrer Bedeutung geklärt und im juristischen Sprachgebrauch verfestigt“ sei. Vgl. auch BVerfGE 14, 245 (253).

⁴⁰⁵ Das Zustimmungserfordernis in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verfolgt gerade das Ziel einer demokratischen Kontrolle der Regierung und einer dauerhaften Übernahme von Verantwortung für die im Vertrag festgelegten Vorgaben, vgl. BVerfGE 118, 244 (259 f.), sowie *Schmahl* (Fn. 29), Art. 59 Rn. 10, m.w.N.

⁴⁰⁶ HessVGH, DÖV 1987, 876 (876 f.).

⁴⁰⁷ Vgl. HessVGH, DÖV 1987, 876 (876 f.); BVerwGE 47, 280 (284); ferner siehe *Streinz* (Fn. 267), Art. 21 Abs. 1 Rn. 118.

⁴⁰⁸ Vgl. BVerwGE 84, 247 (256); *Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher* (Fn. 288), Rn. 665. Zu den Voraussetzungen an die Allgemeinheit eines Gesetzes vgl. auch BVerfGE 124, 300 (322 f.).

Abs. 2 ICCPR, der in die Tatbestandsmerkmale der polizeirechtlichen Generalklausel einfließt, ist hinsichtlich der Verletzungshandlung und der geschützten Rechtsgüter allgemein gehalten. Beide völkerrechtlichen Normen schützen nach ihrem Wortlaut und Telos jegliche ethnische Gruppierungen; außerdem verbieten sie rassistische Propaganda generell und diskriminierungsfrei, d.h. ohne Ansehung politischer, religiöser und weltanschaulicher Grundpositionen des sich Äußernden.⁴⁰⁹

2. Tatbestandsmerkmale der polizeirechtlichen Generalklausel

a) Öffentliche Sicherheit

Zur „öffentlichen Sicherheit“, die den primären Schutzgegenstand der polizeirechtlichen Generalklausel bildet, zählen die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Bestand der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt.⁴¹⁰ Angesichts der Verrechtlichung aller Lebensverhältnisse kommt der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung, also der Rechtsnormenintegrität, eine hervorgehobene Bedeutung zu.⁴¹¹ Grundsätzlich berührt jede drohende oder bereits vorliegende Verletzung einer Rechtsnorm die öffentliche Sicherheit. Insbesondere ein Verstoß gegen Normen des öffentlichen Rechts, die ein bestimmtes Verhalten vorschreiben oder verbieten, bedeutet stets eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit.⁴¹² Die Verwirklichung des subjektiven Tatbestandes ist nicht erforderlich.⁴¹³

Auch völkerrechtlich normierte Verbotsnormen, denen der Bundestag durch Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG den innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl erteilt hat, zählen zur objektiven Rechtsordnung, deren Integritätswahrung der polizeirechtlichen Generalklausel aufgegeben ist (vgl. S. 4 f.). Der Bundesgesetzgeber hat durch die Zustimmungsgesetze zu den Menschenrechtverträgen zum Ausdruck gebracht, dass rassistische Propaganda zu verbieten ist und in bestimmten Fällen (vgl. Art. 4 ICERD) sogar strafrechtlich sanktioniert werden muss. Vor diesem Hintergrund setzt neben dem Straftatbestand des § 130

⁴⁰⁹ Zur Abgrenzung zwischen „allgemeinem Gesetz“ und „Sonderrecht“ vgl. BVerfGE 124, 300 (324 f.).

⁴¹⁰ Allgemeine Ansicht, vgl. nur *Gusy* (Fn. 6), Rn. 79. Deutlich auch die Legaldefinitionen in § 2 Nr. 2 BremPolG und § 3 Nr. 1 LSASOG.

⁴¹¹ V. *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15. Aufl. 2013, § 4 Rn. 7.

⁴¹² Vgl. *E. Denninger*, Polizeiaufgaben, in: H. Lisen/E. Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Abschn. D (S. 184-283), Rn. 17; *Gusy* (Fn. 6), Rn. 81.

⁴¹³ Vgl. BVerwGE 64, 55 (61), betreffend § 103 StGB. Ferner *B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht (fortgeführt von *T. Kingreen/R. Poscher*), 8. Aufl. 2014, § 8 Rn. 12.

StGB auch die polizeirechtliche Generalklausel die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland um. Dass Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR sich nur an die Vertragsstaaten, nicht aber unmittelbar an Private richten, ihre Vorgaben jedoch im Verwaltungsvollzug gegenüber einem Privaten, nämlich dem polizeirechtlich Verantwortlichen, durchgesetzt werden,⁴¹⁴ ist unschädlich. Denn die menschenrechtlichen Verbote rassistischer Propaganda greifen, wie erwähnt (S. 50 ff.), über die Figur der mittelbaren Drittwirkung auf die Meinungsäußerungsfreiheit Privater zu, indem sie diese in einem bestimmten Umfang einschränken.

Darüber hinaus umfasst der Begriff der öffentlichen Sicherheit in zweiter Linie den Schutz von Individualrechtsgütern wie Leib, Leben, persönliche Freiheit oder Ehre, soweit diese Güter durch Normen des öffentlichen Rechts garantiert und nicht strafbewehrt geschützt sind.⁴¹⁵ Dass die fremdenfeindlichen Plakatserien der NPD rechtswidrig und schwerwiegend in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der betroffenen Personengruppen eingreifen und deshalb von der Meinungsäußerungs- und der Parteienfreiheit nicht mehr gedeckt sind, ist bereits erörtert worden (S. 53 ff.; 60 ff.). Das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit ist damit erfüllt.

b) Öffentliche Ordnung

Ferner schaffen Intensität und geographische Systematik der fremdenfeindlichen NPD-Plakatierungsaktion in Gesamtheit ein Klima der Ausgrenzung bestimmter Personengruppen. Die Plakate suggerieren dem Betrachter, dass die von ihnen in den Blick genommenen Minderheiten – Roma und Sinti, Muslime und Juden – allesamt für nicht „würdig“ befunden werden, als gleichberechtigte Mitglieder an der deutschen Gesellschaft teilzuhaben. Gleichzeitig vermögen sie bei manchem Leser das – objektiv grundlose – Gefühl erzeugen, „besser“ zu sein als die diffamierten Personengruppen. Auf diese Weise wird ein sozialer Keil zwischen zwei Gruppen der Bevölkerung geschlagen, indem eine Gruppe herabgewürdigt wird.⁴¹⁶

Ein solches, den inneren sozialen Zusammenhalt zerstörendes Meinungsklima, das nicht nur die angegriffenen Minderheitengruppen, sondern auch die Mehrheitsgesellschaft nachteilig

⁴¹⁴ Zur Frage der Polizei- und Ordnungspflichtigkeit vgl. etwa *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 413), § 9 Rn. 1 ff.

⁴¹⁵ *Gusy* (Fn. 6), Rn. 84; *Denninger* (Fn. 412), Abschn. D, Rn. 28 f. Nach *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 413), § 8 Rn. 17 f., 24 ff., besteht für den Rückgriff auf grundrechtlich geschützte Individualrechtsgüter regelmäßig kein Raum, da sie bereits durch die Unversehrtheit der Rechtsordnung Schutz erfahren. Diese Ansicht erscheint zu eng, vgl. *Götz* (Fn. 411), § 4 Rn. 18.

⁴¹⁶ Vgl. *EGMR, Féret* (Fn. 71), Rn. 60, 77. Ebenso *Lohse* (Fn. 235), S. 1680.

betrifft, ist mit den herrschenden ethischen und sozialen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzungen für ein geordnetes Miteinander nicht vereinbar. Die Wahrung der öffentlichen Ordnung, die in nahezu allen Polizei- und Ordnungsgesetzen als zweites Schutzgut neben der öffentlichen Sicherheit aufgeführt ist,⁴¹⁷ zielt teleologisch auf den Schutz von Minimalanforderungen im gegenseitigen Umgang zur Wahrung des friedlichen Zusammenlebens auf der Grundlage der grundgesetzlichen Werteordnung.⁴¹⁸ Unter öffentlicher Ordnung versteht das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht nämlich die Summe der ungeschriebenen Verhaltensregeln, deren Einhaltung nach den Vorstellungen der Menschen im jeweiligen Rechtsraum und den jeweils herrschenden Anschauungen für ein geordnetes staatsbürgerliches Zusammenleben unverzichtbar sind.⁴¹⁹ Dabei ist der Begriff der öffentlichen Ordnung dynamisch zu verstehen,⁴²⁰ weshalb heute unter dem Eindruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes (vgl. S. 45) auch Telos und Gehalt der internationalen Menschenrechte in den Begriff der öffentlichen Ordnung einfließen.⁴²¹ Desgleichen prägen markante historische Begebenheiten einer Gesellschaft den Begriff der öffentlichen Ordnung. Nicht von ungefähr nimmt der EGMR den geschichtlichen Hintergrund Deutschlands und die daraus folgende besondere Verantwortung für Minderheiten zum Anlass, weitergehende Eingriffe in die Meinungsfreiheit für zulässig zu halten.⁴²² Auch das BVerfG hat in seinem „*Wunsiedel*“-

⁴¹⁷ Außer Bremen (vgl. § 1 Abs. 1 BremPolG) und Schleswig-Holstein (vgl. § 162 Abs. 1 SchIHVwG) nennen alle Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder als Schutzgut neben der öffentlichen Sicherheit die öffentliche Ordnung, vgl. dazu näher *W.-R. Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2013, Rn. 62.

⁴¹⁸ Vgl. *G. M. Köhler*, in: G. Berner/G.M. Köhler/R. Käß, Polizeiaufgabengesetz, Handkommentar, 20. Aufl. 2010, Art. 2 Rn. 11; *W. Schmidbauer*, in: ders./U. Steiner, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2014, Art. 11 Rn. 81.

⁴¹⁹ BVerfGE 69, 315 (352); ferner *Denninger* (Fn. 412), Abschn. D, Rn. 35. Unerheblich ist, dass es einzelne Menschen gibt, die diesen ungeschriebenen Grundkonsens nicht teilen; maßgeblich ist nur, dass die ganz überwiegende Zahl der im jeweiligen Rechtsraum lebenden Menschen diesen Grundkonsens akzeptiert, vgl. OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 31.

⁴²⁰ *Köhler* (Fn. 418), Art. 2 Rn. 10; *Schmidbauer* (Fn. 418), Art. 11 Rn. 75.

⁴²¹ Vgl. *Wolfrum* (Fn. 104), S. 524; *Lohse* (Fn. 235), S. 1681. Das OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 30 ff., hat die Wahlkampfplakate der NPD mit dem Slogan „Polen-Invasion stoppen!“ im vorpommerschen Uecker-Randow-Kreis auch deshalb abhängen lassen, weil die öffentliche Ordnung verletzt sei, wenn das friedliche Zusammenleben der Völker in Europa durch Angriffe auf die Menschenwürde nachhaltig in Frage gestellt würde. Die Entscheidung wurde vom BVerfG nicht beanstandet, vgl. BVerfG, NJW 2009, S. 3503 f. Zu diesem Fall siehe auch oben S. 37 f.

⁴²² EGMR, *PETA* (Fn. 142), Rn. 49. Dies gilt auch, wenn andere Rechtssysteme dieselbe Werbeanzeige („Der Holocaust auf Ihrem Teller“) der Tierschutzorganisation für zulässig erachten, weil sie historische Tatsachen anders bewerten, vgl. *R. Wieruszewski*, Freedom of expression and its limits – Was Voltaire right?, ZEuS 2015, S. 65 (72).

Beschluss unter anderem auf die historische Vorbelastung Deutschlands hingewiesen, um § 130 Abs. 4 StGB die Verfassungskonformität zu bescheinigen.⁴²³

Das alles bedeutet freilich nicht, dass eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung leichtfertig festgestellt werden darf. Sie ist nicht schon dann anzunehmen, wenn eine Meinungsäußerung jenseits des dargelegten Grundkonsenses liegt oder darauf gerichtet ist, diesen Konsens zu ändern. Zur Gefährdung der öffentlichen Ordnung gehört eine erhebliche Intensität des Widerspruchs zu den allgemein akzeptierten ungeschriebenen Verhaltensregeln, wobei nicht erforderlich ist, dass dieser Widerspruch strafrechtlich bedeutsam ist.⁴²⁴ Meinungsäußerungen wie die sich aus den intensiv und systematisch betriebenen NPD-Wahlkampfplakatserien ergebende Verächtlichmachung der Angehörigen bestimmter ethnischer Gruppen verstoßen aber gegen den Gedanken des friedlichen Miteinanders in einer Intensität, die eine Störung der öffentlichen Ordnung nahelegt.⁴²⁵

c) Subsidiarität und Reservefunktion der öffentlichen Ordnung

Soweit gegen das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung der Einwand der Überflüssigkeit, der Unmöglichkeit oder der verfassungswidrigen Unbestimmtheit erhoben wird,⁴²⁶ ist dem insoweit zuzustimmen, als das Anwendungsfeld der „öffentlichen Ordnung“ gegenüber der „öffentlichen Sicherheit“ wegen der zunehmenden rechtlichen Durchdringung fast aller Lebensbereiche restriktiv zu bemessen ist. Letztlich kann die öffentliche Ordnung nur diejenigen grundlegenden sozialemischen Normen umfassen, die keinen Niederschlag als positives Recht gefunden haben.⁴²⁷ Allerdings hat das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung trotz seines engen Anwendungsbereichs in der weit überwiegenden Mehrheit der Ordnungs- und Polizeigesetze der Länder selbständig neben dem Merkmal der öffentlichen Sicherheit Aufnahme gefunden oder ist, nachdem es zeitweise aus manchen Landesgesetzen gestrichen worden war, wieder in den Gesetzestext eingefügt worden.⁴²⁸ Für ein vollständiges Aufgehen

⁴²³ Vgl. BVerfGE 124, 300 (327-330).

⁴²⁴ OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 33.

⁴²⁵ Ähnlich OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 34; *Schmidbauer* (Fn. 418), Art. 11 Rn. 82.

⁴²⁶ Vgl. z.B. *H. Hill*, Abschied von der öffentlichen Ordnung im Polizei- und Ordnungsrecht?, DVBl. 1985, S. 88 (91 ff.); *Götz* (Fn. 411), § 4 Rn. 10; *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 413), § 8 Rn. 50 ff.

⁴²⁷ *Denninger* (Fn. 412), Abschn. D, Rn. 35 f.; *Gusy* (Fn. 6), Rn. 97; wohl auch *Schenke* (Fn. 417), Rn. 64.

⁴²⁸ Hierzu näher *V. Götz*, Die öffentliche Ordnung im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung, in: W. Kluth/M. Müller/A. Peilert (Hrsg.), Festschrift für Rolf Stober, 2008, S. 195 (203 f.).

der „öffentlichen Ordnung“ in der „öffentlichen Sicherheit“ gibt es also schon wegen der gesetzlichen Formulierungen keine ausreichenden Anhaltspunkte.⁴²⁹

In Form eines Auffangtatbestandes vermag die öffentliche Ordnung in Ausnahmefällen sogar eine zulässige Schranke der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit zu bilden.⁴³⁰ Zwar hat das BVerfG die politische Neutralität der Versammlungsfreiheit betont und für die Anwendung ungeschriebener Wertentscheidungen keinen Raum gesehen.⁴³¹ Die Meinungsfreiheit soll nach Ansicht des BVerfG durch die öffentliche Ordnung sogar prinzipiell nicht beschränkt werden können.⁴³² Dennoch ist etwa das Hissen der Reichskriegsflagge als Verstoß gegen die öffentliche Ordnung untersagt worden, wenn es nicht schon gegen die öffentliche Sicherheit verstößt.⁴³³ Auch hält das BVerfG Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung dann für verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn diese Gefahren nicht aus dem Inhalt der Äußerungen, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung folgen.⁴³⁴ Erzeuge die Versammlung ein aggressives und provokatives Gesamtklima potentieller Gewaltbereitschaft, beeinträchtige sie das sittliche Empfinden der Bürger erheblich oder schüchtere sie gar die Bürger ein, so könne ein Versammlungsverbot zum Schutz der öffentlichen Ordnung in Betracht kommen.⁴³⁵ Die „öffentliche Ordnung“ stellt also dann eine legitime Ordnungsreserve dar, wenn sie dem Schutz des inneren Friedens dient, der nicht schon durch die „öffentliche Sicherheit“ abgedeckt ist.⁴³⁶

⁴²⁹ Richtig: OVG Greifswald, NordÖR 2010, S. 116, Rn. 31; ähnlich *Köhler* (Fn. 418), Art. 2 Rn. 11.

⁴³⁰ So im Ergebnis ebenfalls *Schenke* (Fn. 417), Rn. 65; *Köhler* (Fn. 418), Art. 2 Rn. 12; *Schmidbauer* (Fn. 418), Art. 11 Rn. 80; wohl auch *M. Thiel*, Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr, 2011, S. 62 f., 64 f. Weitergehend *F.-L. Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007, Rn. 104, demzufolge die öffentliche Ordnung für die Sicherung des sozialen Friedens stets bedeutsam sei, wenn es gelte, diesen gegen Rücksichtslosigkeit und Intoleranz zu schützen.

⁴³¹ BVerfGE 124, 300 (320). Vgl. auch BVerfGE 69, 315 (353).

⁴³² BVerfG, NVwZ 2008, S. 671, Rn. 27 f., unter Berufung auf BVerfGE 111, 147 (155 f.) zu § 15 Abs. 1 VersG.

⁴³³ OVG Münster NJW 1994, S. 2909 (2930). A.A. VGH Mannheim, NJW 2006, S. 635 f., wobei hier, anders als im Fall, den das OVG Münster zu entscheiden hatte, kein ausländerfeindlicher Gesamtkontext nachweisbar war.

⁴³⁴ BVerfGE 111, 147 (156 f.).

⁴³⁵ Deutlich BVerfGE 111, 147 (157); siehe auch BVerfG, NJW 2001, S. 2069 (2071); BVerfG, NVwZ 2004, S. 90 (91), sowie grundlegend BVerfGE 69, 315 (353). Zum Ganzen vgl. auch *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 413), § 8 Rn. 23; *Götz* (Fn. 411), § 5 Rn. 21.

⁴³⁶ *Götz* (Fn. 428), S. 203, mit Verweis auf *M. Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 139 ff. Ähnlich auch *R. Poscher*, Öffentliche Ordnung und Grundgesetz, in: D. Heckmann/R.P. Schenke/G. Sydow (Hrsg.), Festschrift für Thomas Würtenberger, 2013, S. 1029 (1042 ff.).

In der vorliegenden Konstellation weist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gegenüber dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit einen eigenständigen, überschießenden Bedeutungsgehalt auf. Dieser ist darin zu sehen, dass die flächendeckende Plakatierungsaktion in Gesamtheit auf ein in manchen Teilen der Bevölkerung (latent) vorhandenes fremdenfeindliches Stimmungs- und Gefühlsreservoir zielt und rassistische Ressentiments schürt, verbreitet und fördert. Auch unabhängig von den Verstößen gegen das Persönlichkeitsrecht der jeweils angegriffenen Gruppen wird durch die intensive Verbreitung der Plakatserien ein allgemeines Stimmungsreservoir in der Gesellschaft hervorgerufen, das auf Anfeindungen, Verrohungen und Hass basiert und zu Einschüchterungen nicht nur der betroffenen Minderheiten führt. Es geht um weit mehr als um eine bloße „political correctness“-Debatte; Rassenhetze stellt die Zivilität des Umgangs aller Bürger miteinander in Frage.

d) Konkrete Gefahr

Für ein Einschreiten nach der Generalklausel genügt es, wenn eine konkrete Gefahr entweder für die „öffentliche Sicherheit“ oder für die „öffentliche Ordnung“ gegeben ist. Liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor, so scheidet grundsätzlich ein ordnungsrechtliches Vorgehen zum Schutz der öffentlichen Ordnung aus, da diese, wie erläutert (S. 77 f.), nur eine Reservefunktion innehat.⁴³⁷ Wegen des überschießenden Bedeutungsgehalts der öffentlichen Ordnung für den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt lässt sich hier aber auch ein Einschreiten auf der Grundlage beider Tatbestandsmerkmale rechtfertigen. Da jede einzelne Plakatserie die Persönlichkeitsrechte der angegriffenen Personen und darüber hinaus die objektive Rechtsordnung (zu der die völkerrechtlichen Verbotsnormen zählen, vgl. S. 4 f.) verletzt, hat sich die Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch das Aufhängen der Plakate nicht bloß konkretisiert, sondern bereits verwirklicht. Demgegenüber mag der Schaden für die öffentliche Ordnung gegenwärtig noch nicht als eingetreten anzusehen sein. Allerdings besteht durchaus eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass der soziale Frieden durch die flächendeckenden und systematisch verbreiteten NPD-Wahlkampfplakate in absehbarer Zeit – etwa bei einer neuen Kampagne mit ähnlichem Inhalt – gestört wird,⁴³⁸ weshalb auch eine konkrete Gefahr für die öffentliche Ordnung gegeben ist.

⁴³⁷ Vgl. *Gusy* (Fn. 6), Rn. 100; *Schenke* (Fn. 417), Rn. 63.

⁴³⁸ Eine besondere zeitliche Nähe ist für das Vorliegen einer konkreten Gefahr nicht erforderlich, vgl. *Schenke* (Fn. 417), Rn. 69, 78.

3. Rechtsfolgenseite der polizeirechtlichen Generalklausel

a) Entschließungsermessen

Während die Polizei- und Ordnungsbehörden weder über einen Beurteilungs- noch über einen Ermessensspielraum im Blick auf die Tatbestandsmerkmale der polizeirechtlichen Generalklausel verfügen, steht es grundsätzlich im Ermessen der Behörden, ob und in welcher Weise sie tätig werden.⁴³⁹ Aus der polizeirechtlichen Generalklausel folgt im Regelfall keine Handlungspflicht. Diese besteht nur dann, wenn jede andere Entscheidung ermessensfehlerhaft wäre.⁴⁴⁰ Da die tatbestandlichen Vorgaben von Art. 4 lit. a und lit. b ICERD und von Art. 20 Abs. 2 ICCPR erfüllt sind (vgl. S. 70 f.) und beide Normen – unbeschadet ihrer fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit und nach gebührender Berücksichtigung der Meinungs- und Parteienfreiheit – eindeutig und ohne weitere Bedingungen von einer staatlichen Schutzpflicht zugunsten der geschmähten Personengruppen ausgehen,⁴⁴¹ ist das Entschließungsermessen der deutschen Behörden auf null reduziert.⁴⁴²

Dem steht nicht entgegen, dass Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR den staatlichen Gesetzgeber und nicht Private in die Pflicht nehmen. Mit der polizeirechtlichen Generalklausel steht ein (landes-)gesetzliches Instrument bereit, um Gefahren abzuwehren, die für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen. Von diesem gesetzlichen Instrument kann und muss im Blick auf die Anforderungen der einschlägigen menschenrechtlichen Vorschriften, die geltendes Bundesrecht sind, Gebrauch gemacht werden (vgl. S. 71 ff.). Dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR mithilfe der polizeirechtlichen Generalklausel umgesetzt und gegenüber einem Privaten als Verhaltensstörer sodann im Verwaltungsvollzug durchgesetzt werden, begegnet ebenfalls keinen rechtsstaatlichen Bedenken. Die Anforderungen der ordnungsbehördlichen Generalklausel sind hinreichend bestimmt und für den Einzelnen vorhersehbar.⁴⁴³ Dies gilt sogar für den im Vergleich zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit „weicheren“ Begriff der öf-

⁴³⁹ *Schenke* (Fn. 417), Rn. 51, 93; *Tettinger/Erbguth/Mann* (Fn. 5), § 16 Rn. 531 ff.

⁴⁴⁰ *W.-R. Schenke/R. P. Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: U. Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl. 2006, S. 171 ff., Rn. 75.

⁴⁴¹ Vgl. nur HRC, General Comment No. 11 (Fn. 91), Rn. 2, sowie zum ICERD *Farrior* (Fn. 157), S. 25; *Zimmer* (Fn. 52), S. 224 f.

⁴⁴² Selbst wenn eine solche Handlungspflicht nicht vorliegen würde, bedeutete dies nicht, dass die Behörden bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen von ihrem Entschließungsermessen keinen Gebrauch machen dürften.

⁴⁴³ Vgl. Fn. 404.

fentlichen Ordnung, da dieser sein Fundament in der verfassungsrechtlichen Werteordnung findet und im konkreten Einzelfall bestimmbar ist.⁴⁴⁴

Auch in anderen Konstellationen kann der Schutz des einen Bürgers gegen die Freiheitsbetätigung des anderen dann ein Eingriffsrecht der Ordnungsbehörden begründen, wenn die Freiheit des einen eine Quelle des Risikos für den anderen bedeutet.⁴⁴⁵ Die Verantwortung für die Folgen des Freiheitsgebrauchs trifft im Vollzug stets denjenigen, der die Freiheit rechtswidrig ausübt und nicht den Staat, der seiner grund- oder menschenrechtlich fundierten Schutzpflicht über die Durchsetzung der Vorgaben der polizeirechtlichen Generalklausel nachkommt.⁴⁴⁶ Ein Privileg für politische Parteien, die wegen ihres Verhaltens polizei- oder ordnungsrechtlich verantwortlich sind, kann es auch bei der Anwendung der Generalklausel nicht geben (vgl. S. 52 f., S. 72). Ebenso wenig steht der Gesichtspunkt der Subsidiarität einer ordnungsrechtlichen Handlungspflicht entgegen.⁴⁴⁷ An der Einhaltung der vertraglich begründeten Verbote der Verbreitung rassistischen Gedankenguts besteht ein öffentliches Interesse, da sie über den Rechtsanwendungsbefehl des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG Teil der deutschen Rechtsordnung geworden sind (vgl. S. 4 f.).

b) Auswahlermessen

Auch bei der Wahl der Mittel (sog. Auswahlermessen) dürfte sich der Spielraum der Ordnungsbehörden auf ein Abhängen der Plakate verengen. Um seine völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 20 Abs. 2 ICCPR zu erfüllen, muss der Staat nicht strafverfolgend aktiv werden.⁴⁴⁸ Selbst aus Art. 4 lit. a ICERD, der den Vertragsstaaten dem Wortlaut nach auch eine Strafverfolgungspflicht auferlegt, folgt nicht, dass jede andere staatliche Maßnahme unterhalb der Schwelle von strafrechtlichen Sanktionen vertragswidrig wäre (vgl. S. 72). Jeder Vertragsstaat ist in bestimmten Konstellationen nach beiden Übereinkommen frei zu bestimmen, mittels welcher Sanktion er das Verbot realisieren will.⁴⁴⁹ Dazu können auch disziplinarrechtliche Sanktionen oder ordnungsrechtliche Maßnahmen im Rahmen der präventiven Ge-

⁴⁴⁴ Vgl. *Schmidbauer* (Fn. 418), Art. 11 Rn. 81.

⁴⁴⁵ Sog. „Konfrontationsschutz“, vgl. *Gusy* (Fn. 6), Rn. 89 und (allgemeiner) Rn. 72.

⁴⁴⁶ *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 413), § 8 Rn. 17.

⁴⁴⁷ Die Subsidiarität betrifft den Schutz ausschließlich privater Rechte, vgl. *Kugelmann* (Fn. 6), Kap. 5 Rn. 70 f.; *Götz* (Fn. 411), § 4 Rn. 20.

⁴⁴⁸ Vgl. HRC, General Comment No. 11 (Fn. 91), Rn. 2, sowie *I. Boerefijn/J. Oyediran*, Article 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: *Coliver* (Fn. 161), S. 29 (31).

⁴⁴⁹ *Wolfrum* (Fn. 104), S. 523; wohl auch *Partsch* (Fn. 163), S. 27 f. Jüngst auch CERD, General Recommendation No. 35 (Fn. 58), Rn. 8 f., 12.

fahrenabwehr zählen.⁴⁵⁰ Das den gesamten Menschenrechtsschutz leitende Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt sogar, dass der Staat von strafrechtlicher Ahndung, die die schärfste Form staatlicher Sanktionsmöglichkeiten darstellt, absieht, wenn mildere Maßnahmen zu einem gleichwertigen Erfolg führen.⁴⁵¹ Ein weniger einschneidendes, aber gleichermaßen geeignetes Mittel als das Abhängen der Plakate zur Abwehr der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist nicht ersichtlich; insbesondere kommt ein Aufhängen von „Gegenplakaten“ als Gefahrenabwehrmaßnahme nicht sinnvoll in Betracht. Soweit solche „Gegenplakate“ etwa mit dem Inhalt „Meine Oma mag auch Sinti und Roma“ in der Vergangenheit Einsatz gefunden haben, sind sie vereinzelt geblieben. Darüber hinaus beruhten sie auf zivilgesellschaftlichem Engagement,⁴⁵² das der Staat rechtlich nicht einfordern kann.

Ferner ist zu bedenken, dass die Meinungsäußerungsfreiheit der NPD, die auch auf der Rechtsfolgenseite der polizeirechtlichen Generalklausel als Abwägungsbelang einzustellen ist, insoweit nur in der Form (Verbot der Plakatierung im öffentlichen Raum) begrenzt wird und eine Strafverfolgung, an die wegen des strengen Bestimmtheitsgebots des Art. 103 Abs. 2 GG erhöhte Anforderungen zu stellen sind,⁴⁵³ damit nicht zwingend verbunden ist. Der NPD wird Wahlwerbung auch nicht grundsätzlich untersagt, so dass keine unzulässige Ausschaltung einer politischen Partei auf „kaltem Weg“ erfolgt,⁴⁵⁴ die mit dem Parteiverbot, das gemäß Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG ausschließlich dem BVerfG überantwortet ist und zu dessen Rechtfertigung es wegen des schwerwiegenden Eingriffs in die Offenheit und Freiheit des politischen Prozesses sehr gewichtiger Gründe bedarf,⁴⁵⁵ nicht vereinbar wäre. Verboten wird lediglich rassistische Wahlwerbung, die flächendeckend und systematisch im öffentlichen Raum betrieben wird. Im Übrigen bleibt es der NPD unbenommen, ihre politischen Grund-

⁴⁵⁰ Vgl. CERD, *Zentralrat Deutscher Sinti and Roma* (Fn. 181), Rn. 7.7. Ähnlich auch *Wolfrum* (Fn. 53), S. 129 und 132.

⁴⁵¹ Vgl. CERD, General Recommendation No. 35 (Fn. 58), Rn. 12. Ferner siehe die einhellige Auffassung in der Literatur, etwa *Farrior* (Fn. 157), S. 11; *Meron* (Fn. 58), S. 297; *Timmermann* (Fn. 84), S. 130; *Tomuschat* (Fn. 161), S. 262; *Zimmer* (Fn. 52), S. 220 f.

⁴⁵² *In concreto* hatte sich ein überparteiliches Bündnis aus Fraktionen der Gießener Stadtverordnetenversammlung zum Aufhängen der genannten „Gegenplakate“ entschlossen, vgl. Abdruck des Briefes der Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen an den Vorsitzenden des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma vom 13.9.2013 in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hrsg.), *Verbot rassistisch diskriminierender Wahlkämpfe*, 2013, S. 66.

⁴⁵³ Vgl. nur BVerfGE 124, 300 (338 ff.).

⁴⁵⁴ Dazu etwa *Streinz* (Fn. 267), Art. 21 Abs. 2 Rn. 220; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Fn. 260), Art. 21 Rn. 581 ff.

⁴⁵⁵ *Klein*, in: Maunz/Dürig (Fn. 260), Art. 21 Rn. 489; *D. Grimm*, Politische Parteien, in: E. Benda/W. Maierhöfer/H.-J. Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl. 1995, § 14 Rn. 34 f.

vorstellungen ohne Verwendung von massenhaft eingesetzter Hasspropaganda zum Ausdruck zu bringen. In ihrem Kernbereich bleibt die Freiheit der Meinungsäußerung und der politischen Selbstdarstellung der NPD also unberührt.⁴⁵⁶ Eine Ausschaltung der Partei aus dem politischen oder öffentlichen Leben unter Umgehung des Art. 21 Abs. 2 GG findet mit dem Abhängen rassistischer Wahlkampfplakate nicht statt.

⁴⁵⁶ Vgl. ähnlich BVerfGE 47, 198 (233); BVerwGE 56, 56 (61 f.). Auch *Gusy* (Fn. 6), Rn. 72, macht darauf aufmerksam, dass man von der Meinungsfreiheit sehr wohl Gebrauch machen kann, ohne andere in ihren Persönlichkeitsrechten zu beeinträchtigen.

VI. Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen

1. Die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung, die zur „öffentlichen Sicherheit“ im Rahmen der polizeirechtlichen Generalklausel zu zählen ist, erstreckt sich gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auch auf Normen menschenrechtlicher Verträge, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Vertragspartei ist. Entsprechendes gilt für die Auslegung des Schutzguts der „öffentlichen Ordnung“.
2. Ferner sind deutsche Behörden und Gerichte nach Maßgabe des Art. 25 GG daran gehindert, innerstaatliches Recht in einer Weise auszulegen und anzuwenden, die das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht, insbesondere den menschenrechtlichen Minimalstandard, verletzt. Zu den unbestrittenen Normen des menschenrechtlichen *ius cogens* zählt das Verbot systematischer Rassendiskriminierung.
3. Zahlreiche Bestimmungen internationaler Menschenrechtsverträge sind *self-executing* und erzeugen eine unmittelbare Anwendbarkeit, da sie nach Wortlaut, Inhalt und Zweck hinreichend genau und bestimmt formuliert sind. Entsprechendes gilt für Regelungen des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, sofern ihnen ein hinreichend bestimmter Regelungsgehalt entnommen werden kann.
4. Darüber hinaus begründen selbst *non-self-executing*-Bestimmungen für die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei eines menschenrechtlichen Übereinkommens die objektive Verpflichtung, ihren Inhalt zu beachten und ggf. im Wege weiterer Normsetzung oder Rechtsprechung zu konkretisieren. Desgleichen binden die Vorschriften des Völkergewohnheitsrechts die Bundesrepublik Deutschland und ihre Organe als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung.
5. Das Verbot der Rassendiskriminierung stellt ein Kernelement des internationalen Menschenrechtsschutzes dar. Es zählt nicht nur zum zwingenden völkergewohnheitsrechtlichen Mindeststandard, sondern ist auch in der EU-Grundrechtecharta und in verschiedenen Sekundärrechtsakten der Union sowie in universellen und regionalen Menschenrechtsverträgen, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Vertragspartei ist, verankert. Besondere Bedeutung entfalten insoweit das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

6. Der Terminus „Rasse“, der als Oberbegriff für eine Reihe von Diskriminierungen aus ähnlichen Gründen fungiert, ist aufgrund seiner biologisierenden, pseudowissenschaftlichen Prägung nur schwer verwendbar. Die Beibehaltung des Begriffs der „Rasse“ im internationalen Menschenrechtsschutz gründet allerdings allein auf der Absicht, alle Formen von Rassismus zu erfassen und zu bekämpfen. Die Gruppenzugehörigkeit im rechtlichen Sinne orientiert sich nicht an genetisch-morphologischen Merkmalen, sondern vornehmlich an der Selbstidentifizierung der Betroffenen und an den Nichtzugehörigkeitsgefühlen der Mehrheitsgesellschaft.
7. Rassistische Propaganda ist eine spezifische Variante der nach den Menschenrechtsverträgen verbotenen Formen der Rassendiskriminierung. Zu den nach dem ICERD verbotenen Handlungsformen zählen das Verbot, Ideen zu verbreiten, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen (Art. 4 lit. a ICERD), sowie das Verbot von organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, die die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen (Art. 4 lit. b ICERD). Die in Art. 4 ICERD niedergelegten Verbote richten sich an die Vertragsstaaten des Übereinkommens. Auch Art. 20 Abs. 2 ICCPR verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich, jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, gesetzlich zu verbieten.
8. Weder das Unionsprimärrecht noch der Vertragstext der EMRK enthalten ausdrückliche Verbote rassistischer Propaganda. Nach den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs im Urteil „*Feryn*“ sind die Unionsstaaten allerdings verpflichtet, auch für rassistische Äußerungen, die keine konkret identifizierbare Person betreffen, wirksame und abschreckende Sanktionen vorzusehen. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wendet in Fällen fremdenfeindlicher Hassrede regelmäßig die Missbrauchsklausel des Art. 17 EMRK auf die Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK an und legt jene tendenziell weit aus.
9. Dem völkergewohnheitsrechtlichen Verbot der Rassendiskriminierung lassen sich nur kursorische Angaben für ein Verbot rassistischer Propaganda entnehmen. Daher kommt das ungeschriebene Völkerrecht mangels hinreichender Bestimmtheit nicht als eigenständige Rechtsquelle für ein Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankenguts in Betracht.

10. Alle vertraglichen Normen, die rassistische Propaganda verbieten, stehen in einem Spannungsverhältnis und in einer Wechselwirkung zu anderen Menschenrechten, insbesondere zur individuellen Kommunikationsfreiheit.
11. Bei Auslegung von Art. 19 ICCPR stellt der UN-Menschenrechtsausschuss die Notwendigkeit freier Meinungsäußerung in der demokratischen Gesellschaft explizit heraus. Es müsse gestattet sein, Ansichten zu äußern, die von anderen möglicherweise als „deeply offensive“ empfunden werden. Rassenhetze sieht der Ausschuss allerdings als mit den Garantien des ICCPR unvereinbar an. In seinen frühen Auffassungen hat der Ausschuss rassistische Hassrede sogar aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit vollständig herausgenommen. In jüngeren Auffassungen hebt er indessen hervor, dass selbst diffamierende und rassistische Meinungsäußerungen dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit unterfallen und ihre Beschränkungen am Maßstab von Art. 19 Abs. 3 ICCPR zu messen sind.
12. Dieser neueren Entscheidungslinie des Menschenrechtsausschusses zur Hassrede ist beizupflichten. Gegen eine Schutzbereichsbegrenzung der Meinungsäußerungsfreiheit gemäß Art. 19 Abs. 2 ICCPR bestehen Bedenken, da sie den Grundrechtsträger *a limine* für „vogelfrei“ erklärt. Den Ansprüchen des Art. 20 Abs. 2 ICCPR wird auch dadurch genügt, dass der Rechtsanwender im Abwägungsvorgang mit kollidierenden Belangen zu einer schwächeren Gewichtung der Meinungsfreiheit angehalten ist.
13. Die EMRK kennt eine der Regelung des Art. 20 Abs. 2 ICCPR entsprechende Verbotsvorschrift nicht. Allerdings können auch nach der EMRK Hassreden unter bestimmten Umständen als konventionsfeindliche Handlungen im Sinne der Missbrauchsklausel Art. 17 EMRK zu werten sein. Nicht abschließend geklärt ist aber, ob rassistische Äußerungen dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit *a limine* entzogen sind oder ob sie unter die Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK fallen mit der Folge, dass eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen ist. Sowohl die – inzwischen abgeschaffte – Europäische Menschenrechtskommission als auch der EGMR schlagen bei der Entscheidung dieser Frage keinen eindeutigen dogmatischen Weg ein. In manchen Fällen erachten sie Art. 17 EMRK für einschlägig, in anderen Fällen halten sie die Missbrauchsklausel für nicht anwendbar oder nehmen auf diese gar keinen Bezug, und in wieder anderen Entscheidungen wenden sie Art. 10 Abs. 2 und Art. 17 EMRK gleichzeitig an.

14. Eine Gesamtschau der Straßburger Judikatur offenbart aber, dass der EGMR bei rassistischen oder xenophobischen Äußerungen einen eher restriktiven Kurs zu Lasten der Meinungsfreiheit verfolgt. Zwar hebt der Gerichtshof die überragende Wichtigkeit der Redefreiheit für die Demokratie und die individuelle Persönlichkeitsentfaltung vielfach hervor. In einer Reihe von Urteilen macht er jedoch ebenso deutlich, dass Toleranz und Respekt für die gleiche Würde aller Menschen ein ebenfalls konstituierendes Element einer demokratischen Gesellschaft sind. Aus teleologischen Gründen erscheint es geboten, die kollidierenden Belange im Konfliktfall nach Maßgabe des Art. 10 Abs. 2 EMRK gegeneinander abzuwägen und bei Austarierung der widerstreitenden Interessen den Missbrauchsgedanken des Art. 17 EMRK in Stellung zu bringen.
15. Die Erwägungen zur Komplementarität zwischen dem Verbot rassistischer Propaganda und der Meinungsäußerungsfreiheit gelten auch für Art. 4 ICERD. Zwar unterscheidet sich diese Vorschrift von den Bestimmungen der übrigen Menschenrechtsabkommen dadurch, dass sie spezifisch nur auf die Bekämpfung der Verbreitung rassistischen Gedankenguts ausgerichtet ist und die Meinungsfreiheit als Gegengewicht nicht explizit erwähnt. Auch den Stellungnahmen des Anti-Rassendiskriminierungsausschusses lässt sich entnehmen, dass der Ausschuss dem Schutzzanliegen des ICERD generell den Vorzug vor der Meinungsäußerungsfreiheit einräumt. Ein derart kategorischer Ausschluss der Verbreitung rassistischen Gedankenguts aus dem Anwendungsbereich der Meinungsfreiheit wird aber weder dem Wortlaut, der Entstehungsgeschichte und dem Telos von Art. 4 ICERD noch dem Stellenwert der Meinungsfreiheit als fundamentales Grund- und Menschenrecht und als Grundstein jeder freien und demokratischen Gesellschaft gerecht. Deshalb ist etwa die in Art. 19 ICCPR garantierte Meinungsfreiheit nicht nur bei der Auslegung von Art. 20 Abs. 2 ICCPR, sondern auch bei Interpretation und Anwendung von Art. 4 ICERD heranzuziehen. Im Konfliktfall müssen die kollidierenden Anliegen zueinander in einen verhältnismäßigen Ausgleich gesetzt werden.
16. Die Verträge zum Schutz der Menschenrechte greifen also allesamt das Spannungsverhältnis zwischen Kommunikationsfreiheit und Diskriminierungsschutz auf und lösen es *a priori* weder zugunsten der Meinungsfreiheit noch zugunsten des Diskriminierungsschutzes. Lediglich diejenigen Äußerungen, die einen unmittelbaren und

schwerwiegenden Angriff auf die Würde, das Menschsein und die Rechtsinhaberschaft der betroffenen Personen darstellen, werden in Einzelfällen vom Schutzbereich der Redefreiheit ausgenommen, wobei die angelegte Messlatte in den Entscheidungen der menschenrechtlichen Kontrollorgane durchaus variiert und nicht über jeden systematischen und teleologischen Zweifel erhaben ist. Alle übrigen Äußerungen, selbst wenn sie einen verletzenden, ehrenrührigen oder diffamierenden Inhalt haben, sind hingegen nach der Spruchpraxis der Kontrollorgane von der Meinungsäußerungsfreiheit erfasst, müssen aber auf der Schrankenebene mit dem Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankenguts abgewogen werden.

17. Im Zusammenhang mit Redeverböten ist dieser vorsichtig-abwägende Maßstab angebracht. Die Kraft der freien öffentlichen Diskussion ist das Fundament der demokratischen Gesellschaft. Außerdem weist die Meinungsfreiheit selbst einen menschenrechtlichen Kern und Ursprung auf und ist unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und „Matrix“ für fast alle anderen Grundrechte.
18. Als Kehrseite der Meinungsfreiheit verlangen pluralistische Gesellschaften von jedem Einzelnen, Kränkungen und verbale Zumutungen durch andere auszuhalten. Dennoch können dabei nicht alle Schranken fallen. Eine Meinungskundgabe, die darauf abzielt, eine Person oder Personengruppe wegen ihrer ethnischen Abstammung oder anderer unveränderbarer Merkmale herabzusetzen und ihr das fundamentale Recht auf Menschenrechte abzusprechen, ist nicht hinnehmbar. Bei solchen Schmähungen handelt es sich um einen Angriff auf die Menschenwürde, die sich jeder Abwägung entzieht. Auch das BVerfG hat in Fällen fremdenfeindlicher Plakate, die im Verbund von graphischer Darstellung und textlicher Parole die angegriffenen Personen als minderwertige Wesen behandelten, die absolute Geltung der Menschenwürdegarantie, die die Belange der Meinungsfreiheit verdrängt, in den Vordergrund gestellt. Gruppenbezogenen, stereotypischen Zuschreibungen, die an unveränderbare Attribute einer Person anknüpfen und diese zum Anlass nehmen, die Subjektqualität des Betroffenen in Frage zu stellen, kommt eher ein entwürdigender Charakter zu als einer auf die individuelle Lebensform bezogenen ehrverletzenden Aussage, die lediglich in das – mit anderen Belangen abwägbare – allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreift.
19. Rassistische Propaganda ist aber nicht nur ein individuelles, sondern auch ein gesellschaftliches Problem. Rassenhetze negiert die Zivilität des Umgangs miteinander. Es

gibt Erscheinungsformen der Hassrede, denen mit Argumenten und verbalen Gegen schlägen nicht hinreichend wirksam begegnet werden kann. Das Verbot der Hassrede zielt deshalb auch darauf, dem sog. „silencing effect“, wonach ethnische Minderheiten durch verbale Einschüchterungen gesellschaftlich „mundtot“ gemacht werden sollen, wirksam entgegenzutreten. Würde fremdenfeindliche Propaganda schrankenlos erlaubt, bestünde die Gefahr, dass sich die demokratische Gesellschaft von der Wurzel her vergiftet.

20. Der wichtigste Grund, öffentlichen Manifestationen rassistischer Diskriminierungen mit den Zwangsmitteln des Rechts zu begegnen, beruht auf der Beziehung solcher Äußerungen zur Anwendung physischer Gewalt. Die historischen Erfahrungen lehren, dass in jedem Fall schwerwiegender Menschenrechtsverbrechen als *conditio sine qua non* der Gewaltanwendung ein rassistisches Meinungsklima vorausgegangen ist. Zwar lassen sich Formen rassistischer Gesinnung nicht durch ein Verbot von Hassreden beseitigen; mit den Mitteln des Rechts lassen sich moralische Einstellungen und Gedanken nicht erzwingen. Recht kann und muss aber äußeres Verhalten, also die Kundgabe einer Gesinnung dann regulieren, wenn Würde oder Persönlichkeitsrechte der Angegriffenen sowie die ethischen Minimalanforderungen eines demokratischen Gemeinwesens konkret in Gefahr stehen. Verbote rassistischer Propaganda fungieren gleichsam als Frühwarnsysteme für sich abzeichnende Gefährdungslagen. Auch das BVerfG hat in seiner „*Wunsiedel*“-Entscheidung (2009) dem Schutz der noch lebenden wie der verstorbenen Opfer des Nationalsozialismus höheres Gewicht zuerkannt als der Meinungsfreiheit, wenn Äußerungen, die die Gewalt- und Willkürherrschaft der Nationalsozialisten propagandistisch gutheißen, mittelbar auf Realwirkungen angelegt sind. In soweit genüge ein vorgelagerter Rechtsgüterschutz.

21. Bei dem notwendigen Ausgleich zwischen der Meinungsfreiheit und dem Verbot rassistischer Propaganda ist nicht allein aus völkerrechtlicher Perspektive zu argumentieren; vielmehr ist auch den Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts Rechnung zu tragen. Denn das Verfassungsrecht transportiert über die „Brücke“ des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG die völkerrechtlichen Vorgaben in die innerstaatliche Rechtsordnung. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG weist den ratifizierten Verträgen den Rang eines einfachen Bundesgesetzes zu, das die grundgesetzlichen Vorgaben formal nicht zu verdrängen vermag. Allerdings ist aufgrund des Prinzips der Völkerrechtsfreundlichkeit

des Grundgesetzes, das das BVerfG als eigenständigen Verfassungsgrundsatz anerkannt hat, den Regelungen internationaler Menschenrechtsverträge bei der Auslegung der nationalen Grundrechte wertende Berücksichtigung zu schenken.

22. Unbeschadet der Vorschrift des Art. 21 GG sind politische Parteien nicht dem Bereich der organisierten Staatlichkeit zuzuordnen. Die Kommunikationsfreiheit steht vielmehr als unverzichtbares Funktionselement des demokratischen Systems dem Wesen nach auch politischen Parteien zur Seite. Die Entwicklung politischer Alternativen und das Bestreben, diese im Konkurrenzkampf zu vermitteln und Bürger dafür zu gewinnen, setzen voraus, dass die Parteien nach außen wirken können. Diese Aktivitäten sind durch die Kommunikationsgrundrechte geschützt, die hinsichtlich politischer Parteien wegen der Parteienfreiheit des Art. 21 GG ihre besondere Prägung erhalten. Da die NPD nicht verboten ist, kann sie sich auf den Schutz der Meinungsfreiheit berufen, zumal deren Anwendungsbereich weit zu verstehen ist. Wegen der festgestellten Komplementarität zwischen der Kommunikationsfreiheit und dem Verbot rassistischer Propaganda sowie angesichts der Mehrdeutigkeit der auf den Plakaten formulierten Slogans erscheint es nicht angezeigt, den Wahlkampfplakaten der NPD bereits von vornherein den Schutz der Meinungsfreiheit zu versagen.
23. Anders als die Meinungsäußerungsfreiheit, die sich primär in ihrer Funktion eines individuellen Abwehrrechtes gegen den Staat zeigt und *self-executing* ist, verpflichtet das Verbot rassistischer Propaganda unmittelbar nur die Vertragsstaaten. Eine direkte Bindung Privater lässt den Menschenrechtsübereinkommen nicht entnehmen. Allerdings sind allen Menschenrechtsverträgen staatliche Schutzverpflichtungen bekannt. Besonders deutlich kommt dies in Art. 20 Abs. 2 ICCPR sowie in Art. 4 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. b und lit. d ICERD zum Ausdruck. Die dort niedergelegten Verbote fordern die Vertragsstaaten unmissverständlich dazu auf, sich nicht nur selbst der Verbreitung rassistischen Gedankenguts zu enthalten, sondern auch dafür Sorge zu tragen, dass Angriffe von Seiten Privater unterbleiben, die andere Personen wegen ihrer ethnischen Abstammung erniedrigen, brandmarken oder ächten. Rassistische Äußerungen Privater lösen eine Handlungspflicht des Staates aus, die darauf zielen muss, jedes Aufreizen zu Diskriminierung durch Verbreitung von rassistischen Ideen auszumerzen. Wird der Staat in Erfüllung dieser Schutzpflicht tätig, kann dies durchaus in eine zulässige Einschränkung der individuellen Meinungsäußerungsfreiheit resultieren.

24. Dieser methodische Ansatz der völkerrechtlichen Regelungen steht mit der deutschen Rechtsdogmatik in Einklang. Auch das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, das wegen des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes von den Vorgaben des Art. 4 ICERD und des Art. 20 Abs. 2 ICCPR (mit-)geprägt wird, entfaltet Ausstrahlungswirkung auf das einfache Recht. Deshalb ist die in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder enthaltene polizeirechtliche Generalklausel nicht nur im Lichte der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG, sondern auch unter Einbeziehung des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit den einschlägigen menschenrechtlichen Bestimmungen auszulegen. Zwar muss bei der Anwendung jeglicher Begrenzung der Meinungsfreiheit von Parteien auf den modifizierenden Einfluss von Art. 21 GG geachtet werden, der sich vor allem bei Wahlkampfaktivitäten im Sinne einer Verstärkung der wahrgenommenen Grundrechtsposition im Abwägungsvorgang auswirken kann. Von der Beachtung des geltenden Rechts sind die Parteien aber nicht dispensiert. Vielmehr sind sie wie jedermann der objektiven Rechtsordnung unterworfen, zu der auch die von Deutschland ratifizierten völkerrechtlichen Verträge gehören, die von den Vertragsstaaten wirksame Maßnahmen zur Verhinderung rassistischer Propaganda verlangen.
25. Voraussetzung für das Aktivieren einer staatlichen Schutzpflicht ist allerdings, dass die Wahlkampfplakate der NPD als ein Aufreizen zur rassistischen Diskriminierung im Sinne der Vorgaben der internationalen Menschenrechtsinstrumente zu verstehen sind. Im Zentrum des Verbots rassistischer Propaganda stehen verbale Attacken, die den Angegriffenen wegen ihrer ethnischen Herkunft den Menschen- und Würdestatus und ihre Teilhaberechte an der Gesellschaft öffentlich bestreiten. Darüber hinaus muss zu erwarten sein, dass die Äußerung zu verbotener Diskriminierung, Feindseligkeit oder Ausgrenzung aus der Gesellschaft führt. Ein Aufruf zur Gewalt oder eine Störung des öffentlichen Friedens ist dabei nicht vonnöten. Insgesamt muss eine rassistische Meinungsäußerung bloß geeignet sein, ein feindliches oder ablehnendes Gefühl gegenüber einer Person oder Personengruppe hervorzurufen oder zu fördern, um als ein Aufreizen zur Rassendiskriminierung qualifiziert zu werden.
26. Der von der rassistischen Propaganda nachteilig betroffene Personenkreis ist im internationalen Menschenrechtsschutz extensiv zu verstehen. An die Betroffenheit in eigenen Rechten stellen die menschenrechtlichen Kontrollorgane ebenso wie an die Frage,

ob der gerügten Verletzung ein subjektives Recht (ggf. auf staatliches Einschreiten) korrespondiert, regelmäßig keine hohen Anforderungen. In der *Feryn*-Entscheidung transzendiert der EuGH den Diskriminierungsschutz sogar explizit auf eine abstrakte Ebene.

27. Geschützt werden von dem Verbot der Verbreitung rassistischen Gedankengutes Menschen jeglicher „Rasse“ oder ethnischen Herkunft. Neben der Selbstidentifizierung ist dabei erforderlich, dass die angegriffene Personengruppe in ihrer Zusammensetzung als Schicksalsgemeinschaft hinreichend bestimmbar und zudem von der Mehrheitsgesellschaft abgrenzbar ist. Geschützt werden primär die individuellen Mitglieder einer Gruppe, da nur diese in ihrer menschlichen Würde und in ihren Persönlichkeitsrechten betroffen sein können. In den persönlichen Schutzbereich einbezogen sind allerdings auch herabsetzende Äußerungen über Kollektive oder Personengruppen, die auf ihre Mitglieder diffamierend oder ehrmindernd wirken.
28. Die Aussagen auf den Wahlkampfplakaten der NPD sind (gezielt) mehrdeutig. In Fällen mehrdeutiger Äußerungen müssen nach der Rechtsprechung des BVerfG andere, mildere Auslegungsvarianten mit schlüssigen Argumenten ausgeschieden werden, um zu einer strafrechtlichen Verurteilung oder zu einer anderen staatlichen Sanktion zu führen. Nicht nur auf der Norminterpretations- und der Normanwendungsebene, sondern auch auf der Deutungsebene sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Meinungsfreiheit zu beachten. Soweit eine Äußerung mehrere objektive Deutungen zulässt, dürfen Exekutive und Judikative von der illegalen Deutungsvariante nur dann ausgehen, wenn sie zuvor andere, gleichfalls mögliche legale Interpretationen überzeugend ausgeschlossen haben.
29. Allerdings kommt es auf der Deutungsebene nicht nur auf den Wortlaut und den semantischen Gehalt eines einzelnen Plakats oder eines isoliert betrachteten Slogans an. Vielmehr ist dem sprachlichen und sozialen Gesamtkontext und den sonstigen Begleitumständen Rechnung zu tragen. Anders als dies bei der grundlegenden „*Soldaten sind Mörder*“-Entscheidung des BVerfG der Fall war, bewegen sich die mehrdeutigen Wahlkampfplakate der NPD nicht nur innerhalb eines einzigen Bedeutungsspektrums. Auf eine Konstellation, mit der zwei ganz unterschiedliche Bedeutungsseiten eröffnet werden, wie dies beim Plakat „Gas geben!“ ersichtlich ist, kann die Rechtsprechung

des BVerfG, wonach der harmloseren der möglichen Deutungsvarianten stets der Vorrang einzuräumen ist, keine Anwendung finden.

30. Auch soweit die Plakate lediglich innerhalb eines einzigen Bedeutungsspektrums verbleiben, gibt es fünf markante Unterschiede zu denjenigen Konstellationen, die der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur im „Soldaten sind Mörder“-Fall zugrundeliegen. So ist, erstens, bedeutsam, dass die fremdenfeindliche Wahlwerbeaktion der NPD flächendeckend, systematisch und über längere Zeiträume hinweg wiederkehrend erfolgt ist. Auch zeitversetzte Wahlwerbungsaktionen vermögen einen Gesamtzusammenhang zu bilden, wenn die Botschaften wegen ihrer grammatikalisch einfachen und inhaltlich polemisierenden Parolen einem durchschnittlichen Leser leicht und vergleichsweise lange im Gedächtnis verhaftet bleiben. Zweitens zielen die Plakat-Slogans *ad hominem*, ohne in eine Sachdiskussion eingebettet zu sein. Drittens liegt es nahe, dass ein durchschnittlich verständiger Betrachter die NPD-Wahlkampfplakate trotz ihrer bewusst herbeigeführten Zweideutigkeit im Ergebnis als eindeutig diffamierend gegenüber den betroffenen Personengruppen versteht und diese gerade nicht „wohlwollend“ als harmlos interpretiert. Viertens ist das Risikopotential, das von geistigen Brandstiftern ausgeht, auch aus der gegenwärtigen deutschen Gesellschaft nicht verschwunden. Dies zeigen die aus fremdenfeindlicher Gesinnung verübten Morde des NSU, zahlreiche Anschläge auf Asylbewerberheime und der signifikante Anstieg rechtsextremistisch motivierter Gewalttaten im vergangenen Jahr. Fünftens ist schließlich entscheidend, dass die anvisierten Personengruppen den Äußerungen auf den NPD-Plakatserien nicht entgehen können. Flächendeckende, wiederkehrende und systematisch-diskriminierende Plakatierungsaktionen im öffentlichen Raum, denen nicht ausgewichen werden kann, sind als gravierender anzusehen als anstößige Äußerungen, die in einem Leserbrief, auf einem einzelnen Transparent oder in einem gedruckten Presse-Interview enthalten sind.
31. Anders als § 130 StGB, der nach dem Verständnis des BVerfG gewisse Formen der fremdenfeindlichen Agitation nicht unter Strafe stellt, wenn diese lediglich zu subjektiven Beunruhigungen oder einer Vergiftung des geistigen Klimas, nicht aber zu einer Störung des öffentlichen Friedens führen, erachten die internationalen Menschenrechtsverträge schon die Beeinträchtigung des allgemeinen Sicherheits- und Friedens-

gefühls der verletzten Personengruppe für so wesentlich, dass ihnen mit Verboten entgegenzutreten ist.

32. Die internationalen Verpflichtungen, die Deutschland eingegangen ist, müssen als Bestandteile der objektiven Wertordnung, die nach der Rechtsprechung des BVerfG in den Grundrechten zum Ausdruck kommt, auch bei Auslegung und Anwendung des einfachgesetzlichen Rechts und damit der polizeirechtlichen Generalklausel berücksichtigt werden. Dass zugleich die verfassungsrechtlich verankerte Parteienfreiheit auf die Gestaltung des einfachen Rechts als Direktive einwirkt, bedeutet nicht, dass ein Rückgriff auf die Generalklausel der Ordnungs- und Polizeigesetzen der Länder ausgeschlossen ist, um den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands Rechnung zu tragen.
33. Der Umstand, dass Art. 4 lit. a ICERD nach seinem Wortlaut von den Vertragsstaaten auch die Schaffung und Durchsetzung von geeigneten Strafnormen fordert, vermag die Anwendbarkeit der polizeirechtlichen Generalklausel ebenfalls nicht auszuschließen. Denn unabhängig davon, ob die Bundesrepublik Deutschland mit dem Straftatbestand des § 130 StGB ihrer völkerrechtlichen Pflicht aus Art. 4 lit. a ICERD ausreichend nachgekommen ist oder nicht, bleiben ordnungsrechtliche Maßnahmen im Rahmen von Art. 4 ICERD zulässig. Je nach Konstellation können ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber Strafsanktionen vorzugswürdig, ja sogar als die einzig statthafte Reaktion anzusehen sein. Das den gesamten Grund- und Menschenrechtsschutz leitende Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet nämlich, von einer Strafsanktion Abstand zu nehmen, wenn das legitime Ziel – Verhinderung rassistischer Propaganda – auch durch weniger einschneidende Mittel erreicht werden kann.
34. Auch aus der verfassungsrechtlich garantierten Meinungsfreiheit, die bei politischen Parteien über Art. 21 GG besonderes Gewicht erhält, folgt kein anderes Ergebnis. Die Generalklausel der Ordnungs- und Polizeigesetze der Länder genügt den Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie und des Bestimmtheitsgebots. Sie erfasst außerdem das die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdende Verhalten völlig unabhängig von dem Inhalt einer Meinungsäußerung, weshalb sie als allgemeines, meinungsneutrales Gesetz der Meinungsfreiheit Grenzen zu setzen vermag. Auch der Gehalt von Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR, der in die Tatbestandsmerkmale der polizeirechtli-

chen Generalklausel einfließt, ist hinsichtlich der Verletzungshandlung und der geschützten Rechtsgüter allgemein gehalten.

35. Grundsätzlich berührt jede drohende oder bereits vorliegende Verletzung einer Rechtsnorm die öffentliche Sicherheit. Insbesondere ein Verstoß gegen Normen des öffentlichen Rechts, die ein bestimmtes Verhalten vorschreiben oder verbieten, bedeutet stets eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Auch völkerrechtlich normierte Verbotsnormen, denen der Bundestag durch Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG den innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl erteilt hat, zählen zur objektiven Rechtsordnung, deren Integritätswahrung der polizeirechtlichen Generalklausel aufgegeben ist. Der Bundesgesetzgeber hat durch die Zustimmungsgesetze zu den Menschenrechtverträgen zum Ausdruck gebracht, dass rassistische Propaganda zu verbieten ist. Dass Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR sich nur an die Vertragsstaaten, nicht aber unmittelbar an Private richten, ihre Vorgaben jedoch im Verwaltungsvollzug gegenüber einem Privaten, nämlich dem polizeirechtlich Verantwortlichen, durchgesetzt werden, ist unschädlich. Denn die menschenrechtlichen Verbote rassistischer Propaganda greifen über die Figur der mittelbaren Drittwirkung auf die Meinungsäußerungsfreiheit Privater zu, indem sie diese in einem bestimmten Umfang einschränken. Das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit ist durch die rassistischen Wahlkampfplakate, die gegen Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR verstoßen, erfüllt.
36. Ferner schaffen Intensität und geographische Systematik der fremdenfeindlichen NPD-Plakatierungsaktion in Gesamtheit ein Klima der Ausgrenzung bestimmter Personengruppen. Ein solches, den sozialen Zusammenhalt zerstörendes Meinungsklima ist mit den herrschenden ethischen und sozialen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzungen für ein geordnetes Miteinander nicht vereinbar, zumal auch der Gehalt der internationalen Menschenrechte und die historischen Begebenheiten und Vorbelastungen einer Gesellschaft in den Begriff der öffentlichen Ordnung einfließen. Meinungsäußerungen wie die sich aus den intensiv und systematisch betriebenen NPD-Wahlkampfplakatserien ergebende Verächtlichmachung der Angehörigen bestimmter ethnischer Gruppen verstoßen gegen den Gedanken des friedlichen Miteinanders in einer Intensität, die eine Störung der öffentlichen Ordnung nahelegt.

37. Soweit gegen das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung der Einwand der Überflüssigkeit, der Unmöglichkeit oder der verfassungswidrigen Unbestimmtheit erhoben wird, ist dem insoweit zuzustimmen, als das Anwendungsfeld der „öffentlichen Ordnung“ gegenüber der „öffentlichen Sicherheit“ wegen der zunehmenden rechtlichen Durchdringung fast aller Lebensbereiche restriktiv zu bemessen ist. Dennoch bildet die öffentliche Ordnung als Auffangtatbestand in Ausnahmefällen eine zulässige Schranke der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit. Die „öffentliche Ordnung“ stellt dann eine legitime Ordnungsreserve dar, wenn sie dem Schutz des inneren Friedens dient, der nicht schon durch die „öffentliche Sicherheit“ abgedeckt ist.
38. In der vorliegenden Konstellation weist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gegenüber dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit einen eigenständigen, überschießenden Bedeutungsgehalt auf. Dieser ist darin zu sehen, dass die flächendeckende Plakatierungsaktion ein allgemeines Stimmungsreservoir in der Gesellschaft hervorruft, das auf Anfeindungen, Verrohungen und Hass basiert und zu Einschüchterungen nicht nur der betroffenen Minderheiten führt. Es geht um weit mehr als um eine bloße „political correctness“-Debatte; Rassenhetze stellt die Zivilität des Umgangs aller Bürger miteinander in Frage.
39. Während sich die Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch das Aufhängen der Plakate nicht bloß konkretisiert, sondern bereits verwirklicht hat, mag der Schaden für die öffentliche Ordnung gegenwärtig noch nicht als eingetreten anzusehen sein. Allerdings besteht durchaus eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass der soziale Frieden durch die systematisch verbreiteten und mit diskriminierenden Parolen versehenen Wahlkampfplakate in absehbarer Zeit – etwa bei einer neuen Kampagne mit ähnlichem Inhalt – gestört wird, weshalb auch eine konkrete Gefahr für die öffentliche Ordnung gegeben ist.
40. Aus der polizeirechtlichen Generalklausel folgt im Regelfall keine Handlungspflicht. Diese besteht nur dann, wenn jede andere Entscheidung ermessensfehlerhaft wäre. Da Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR aber – auch nach gebührender Berücksichtigung der Meinungs- und Parteienfreiheit – klar und ohne weitere Bedingungen von einer staatlichen Schutzpflicht zugunsten der geschmähten Personengruppen ausgehen, ist das Entschließungsermessen der deutschen Behörden auf null reduziert. An der

Einhaltung der vertraglich begründeten Verbote der Verbreitung rassistischen Gedankenguts besteht schon wegen Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ein öffentliches Interesse.

41. Dem steht nicht entgegen, dass Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR den staatlichen Gesetzgeber und nicht Private in die Pflicht nehmen. Mit der polizeirechtlichen Generalklausel steht ein (landes-)gesetzliches Instrument bereit, um Gefahren abzuwehren, die für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen. Von diesem gesetzlichen Instrument kann und muss im Blick auf die Anforderungen der einschlägigen menschenrechtlichen Vorschriften, die geltendes Bundesrecht sind, Gebrauch gemacht werden. Dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 4 ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR mithilfe der polizeirechtlichen Generalklausel umgesetzt und gegenüber einem privaten Verhaltensstörer sodann im Verwaltungsvollzug durchgesetzt werden, begegnet ebenfalls keinen rechtsstaatlichen Bedenken. Die Anforderungen der ordnungsbehördlichen Generalklausel sind hinreichend bestimmt und für den Einzelnen vorhersehbar. Die Verantwortung für die Folgen des Freiheitsgebrauchs trifft im Vollzug stets denjenigen, der die Freiheit rechtswidrig ausübt und nicht den Staat, der seiner grund- oder menschenrechtlich fundierten Schutzpflicht über die Durchsetzung der Vorgaben der polizeirechtlichen Generalklausel nachkommt.
42. Auch bei der Wahl der Mittel dürfte sich der Spielraum der Ordnungsbehörden auf ein Abhängen der Plakate verengen. Ein weniger einschneidendes, aber gleichermaßen geeignetes Mittel zur Abwehr der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist nicht ersichtlich; insbesondere kommt ein Aufhängen von „Gegenplakaten“ als Gefahrenabwehrmaßnahme nicht sinnvoll in Betracht. Außerdem wird die Meinungsäußerungsfreiheit der NPD nur in der Form (Verbot der Plakatierung im öffentlichen Raum) begrenzt. Eine Strafverfolgung, an die wegen des strengen Bestimmtheitsgebots des Art. 103 Abs. 2 GG erhöhte Anforderungen zu stellen sind, ist damit nicht zwingend verbunden. Der NPD wird Wahlwerbung auch nicht grundsätzlich untersagt, so dass keine unzulässige Ausschaltung einer politischen Partei auf „kaltem Weg“ erfolgt, die mit dem Parteiverbot des Art. 21 Abs. 2 GG nicht vereinbar wäre. Verboten wird lediglich rassistische Wahlwerbung, die flächendeckend und systematisch im öffentlichen Raum betrieben wird. In ihrem Kernbereich bleibt die Freiheit der Meinungsäußerung und der politischen Selbstdarstellung der NPD unberührt.

VII. Fazit

Die völkerrechtlich verankerten Menschenrechte, insbesondere Art. 4 lit. a und lit. b ICERD und Art. 20 Abs. 2 ICCPR, sind bei Auslegung und Anwendung der Tatbestandsmerkmale „öffentliche Sicherheit“ und „öffentliche Ordnung“ der polizeirechtlichen Generalklausel von Bedeutung. Auch unter Abwägung mit den Belangen der Meinungs- und der Parteienfreiheit auf der Norminterpretations- und der Normanwendungsebene folgt aus diesen menschenrechtlichen Bestimmungen eine staatliche Schutzpflicht zugunsten der von den rassistischen Wahlkampfplakaten betroffenen Personen und Personengruppen. Die auf der Deutungsebene gleichfalls erforderliche Berücksichtigung der Vorgaben der Meinungsäußerungsfreiheit führt zu keinem anderen Ergebnis. Die fremdenfeindlichen Wahlkampfplakate gefährden die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Ihnen ist mit wirksamen Gefahrenabwehrmaßnahmen zu begegnen. Ein milderer Mittel als das Abhängen der Plakate ist nicht ersichtlich.

Literaturverzeichnis

Altwicker, Tilmann, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz, 2011.

Arnauld, Andreas von, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014.

Arzt, Donna E., Nuremberg, Denazification and Democracy: The Hate Speech Problem at the International Military Tribunal, *New York Law School Journal of Human Rights* 12 (1995), S. 689-758.

Bakircioglu, Onder, Freedom of Expression and Hate Speech, *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 16 (2008), S. 1-49.

Barendt, Eric, Freedom of Speech, 2. Aufl. 2005.

Barskanmaz, Cengiz, UN-Ausschuss (CERD): Sarrazins Aussagen sind rassistisch, verfassungsblog vom 18.4.2013, abrufbar unter www.verfassungsblog.de.

Beisel, Daniel, Die Strafbarkeit der Auschwitzlüge: Zugleich ein Beitrag zur Auslegung des neuen § 130 StGB, *NJW* 1995, S. 997-1001.

Berner, Georg/Köhler, Gerd Michael/Küß, Robert, Polizeiaufgabengesetz, Handkommentar, 20. Aufl. 2010.

Bernhardt, Rudolf, Diskriminierungsverbote und Minderheitenschutz, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, Band VI/1, 2010, § 144, S. 279-298.

–, Human Rights Aspects of Racial and Religious Hatred under Regional Human Rights Conventions, *Israel Yearbook on Human Rights* 22 (1993), S. 17-29.

Blumenwitz, Dieter, Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, in: Manfred Nowak/Dorothea Steurer/Hannes Tretter (Hrsg.), *Fortschritt im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte*, Festschrift für Felix Ermacora, 1988, S. 67-78.

Boerefijn, Ineke/Oyediran, Joanna, Article 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Sandra Coliver (Hrsg.), *Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination*, 1992, S. 29-32.

Boven, Theodoor Van, Racial and Religious Discrimination, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III, 2012, S. 608-617.

Britz, Gabriele, Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, *EuGRZ* 2002, S. 381-391.

Brown, Alexander, Hate Speech Law: A Philosophical Examination, 2015.

Brugger, Winfried, Verbot oder Schutz von Haßrede?: Rechtsvergleichende Beobachtungen zum deutschen und amerikanischen Recht, *AöR* 128 (2003), S. 372-411.

Bryde, Brun-Otto, Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung (CERD), in: Eckart Klein (Hrsg.), *Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 61-79.

Cançado Trindade, Antônio Augusto, Some reflections on the principle of humanity in its wide dimension, in: Robert Kolb/Gloria Gaggioli (Hrsg.), *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, 2013, S. 188-197.

Cannie, Hannes/Vorhoof, Dirk, The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 29 (2011), S. 54-83.

Catlin, Scott J., A Proposal for Regulating Hate Speech in the United States: Balancing Rights under the International Covenant on Civil and Political Rights, *Notre Dame Law Review* 69 (1994), S. 771-813.

Cohen-Jonathan, Gérard, Discrimination raciale et liberté d'expression, *Revue universelle des droits de l'homme* 7 (1995), S. 1-8.

Cremer, Hendrik, Die UN-Kinderrechtskonvention: Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2011.

Delacampagne, Christian, Une histoire du racisme, 2000.

Delbrück, Jost, Die Rassenfrage als Problem des Völkerrechts und nationaler Rechtsordnungen, 1971.

Delgado, Richard/Stefancic, Jean, Understanding Words That Wound, 2004.

Denninger, Erhard, Polizeiaufgaben, in: Hans Lisken/Erhard Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Aufl. 2012, Abschnitt D, S. 184-283.

Dreier, Horst (Hrsg.), *Grundgesetz*, Band 1, 3. Aufl. 2013; Band 2, 2. Aufl. 2006.

Drooghenbroeck, Sébastien Van, L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme: incertain et inutile?, in: Hugues Dumont u.a. (Hrsg.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté?: Groupement liberticides et Droit*, 2000, S. 139-198.

Eberle, Edward J., Dignity and Liberty: Constitutional Visions in Germany and the United States, 2002.

Enders, Christoph, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung: Zur Dogmatik des Art. 1 GG, 1997.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 2. Aufl. 2013.

Farrior, Stephanie, Molding The Matrix: The Historical and Theoretical Foundations of International Law Concerning Hate Speech, *Berkeley Journal of International Law* 14 (1996), S. 1-98.

Fischer, Thomas, *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 62. Aufl. 2015.

Fiss, Owen M., The Irony of Free Speech, 1998.

Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblattsammlung.

Frowein, Jochen Abr., Human Dignity in International Law, in: David Kretzmer/Eckart Klein (Hrsg.), *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, 2002, S. 121-132.

–, Incitement against Democracy as a Limitation of Freedom of Speech, in: David Kretzmer/Francine Kershman Hazan (Hrsg.), *Freedom of Speech and Incitement against Democracy*, 2000, S. 33-40.

Frowein, Jochen Abr./Peukert, Wolfgang, *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, 3. Aufl. 2009.

Ghanea, Nazila, Expression and Hate Speech in the ICCPR: Compatible or Clashing?, *Religion & Human Rights* 5 (2010), S. 171-190.

Götz, Volkmar, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, 15. Aufl. 2013.

–, Die öffentliche Ordnung im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung, in: Winfried Kluth/Martin Müller/Andreas Peilert (Hrsg.), *Wirtschaft – Verwaltung – Recht*, Festschrift für Rolf Stober, 2008, S. 195-205.

Gouttes, Régis de, A propos du conflit entre le droit à la liberté d'expression et le droit à la protection contre le racisme, in: *Mélanges en hommage à Louis Edmond Petitti*, 1998, S. 251-265.

Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 5. Aufl. 2012.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, Loseblattsammlung.

Grimm, Dieter, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1995, S. 1697-1705.

–, Politische Parteien, in: Ernst Benda/Werner Maierhöfer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 14, S. 599-656.

Grote, Rainer/Marauhn, Thilo/Dörr, Oliver (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Aufl. 2013.

Gusy, Christoph, Polizeirecht, 9. Aufl. 2014.

Guyaz, Alexandre, L'incrimination de la discrimination raciale, 1996.

Haarscher, Guy, Le blasphémateur et le raciste, Revue trimestrielle des droits de l'homme 1995, S. 417-422.

Haratsch, Andreas, Die Antidiskriminierungspolitik der EU – Neue Impulse durch Art. 13 EGV?, in: Eckart Klein (Hrsg.), Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, 2002, S. 195-227.

Hare, Ivan, Crosses, Crescents and Sacred Cows: Criminalising Incitement to Religious Hatred, Public Law 2006, S. 521-538.

–, Extreme Speech under International and Regional Human Rights Standards, in: ders./James Weinstein (Hrsg.), Extreme Speech and Democracy, 2009, S. 62-80.

Harris, David/O'Boyle, Michael/Warbrick, Colin, Law of the European Convention on Human Rights, 3. Aufl. 2014.

Haupt, Claudia E., Regulating Hate Speech – Damned If You Do and Damned If You Don't: Lessons Learned from Comparing the German and U.S. Approaches, Boston University International Law Journal 23 (2005), S. 299-335.

Heckötter, Ulrike, Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung des EGMR für die deutschen Gerichte, 2007.

Hellmann, Mathias/Gärtner, Julia, Neues beim Volksverhetzungstatbestand – Europäische Vorgaben und ihre Umsetzung, NJW 2011, S. 961-966.

Henkin, Louis, Group Defamation and International Law, in: Monroe H. Freedman/Eric M. Freedman, Group Defamation and Freedom of Speech, 1995, S. 123-134.

Herdegen, Gerhard, „Soldaten sind Mörder“, NJW 1994, S. 2933-2935.

Heselhaus, Sebastian/Nowak, Carsten (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006.

Hesse, Konrad, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S. 11-47.

–, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 (Neudruck 1999).

Hill, Hermann, Abschied von der öffentlichen Ordnung im Polizei- und Ordnungsrecht?, DVBl. 1985, S. 88-96.

Hillgruber, Christian, Parteienfreiheit, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band V: Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte II, 2013, § 118, S. 463-518.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten? – Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz, NJW 2004, S. 2777-2782.

Hong, Mathias, Caroline von Hannover und die Folgen – Meinungsfreiheit im Mehrebenensystem zwischen Konflikt und Kohärenz, in: Nele Matz-Lück/Mathias Hong (Hrsg.), Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen, 2011, S. 251-292.

–, Hassrede und extremistische Meinungsäußerungen in der Rechtsprechung des EGMR und nach dem Wunsiedel-Beschluss des BVerfG, ZaöRV 70 (2010), S. 73-126.

Huster, Stefan, Das Verbot der „Auschwitzlüge“, die Meinungsfreiheit und das Bundesverfassungsgericht, NJW 1996, S. 487-491.

Isensee, Josef, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 2. Aufl. 2000, § 111, S. 143-240.

–, Grundrecht auf Ehre, in: Burkhardt Ziemke u.a. (Hrsg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik, Festschrift für Martin Kriele, 1997, S. 5-48.

–, Meinungsfreiheit im Streit mit der Religion – „Gotteslästerung“ heute, AfP 2013, S. 189-199.

Jarass, Hans D., Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht, EuR 2013, S. 29-44.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl. 2014.

Kadelbach, Stefan, Zwingendes Völkerrecht, 1992.

Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung.

Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz (Hrsg.), EMRK, Kommentar, 2. Aufl. 2015.

Kau, Marcel, Polizeiliches Filmverbot im Spannungsverhältnis von Kunst- und Meinungsfreiheit – der sog. „Mohammed-Film“ im Lichte von Art. 5 GG, AöR 140 (2015), S. 31-88.

Keane, David, Attacking Hate Speech under Article 17 of the European Convention on Human Rights, Netherlands Quarterly of Human Rights 25 (2007), S. 641-663.

Klein, Eckart, „Allgemeine Bemerkungen“ der UN-Menschenrechtsausschüsse, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VI/2, 2009, § 177, S. 395-418.

–, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 56-96.

–, Fall Faurisson zur Holocaust-Lüge – Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses zum Schutz bürgerlicher und politischer Rechte –, in: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 121-128.

–, General Comments – zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes, in: Jörn Ipsen u.a. (Hrsg.), Festschrift für Dietrich Rauschning, 2001, S. 301-311.

–, Human Dignity in German Law, in: David Kretzmer/Eckart Klein (Hrsg.), The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse, 2002, S. 145-159.

Knemeyer, Franz-Ludwig, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007.

Kretzmer, David, Freedom of Speech and Racism, Cardozo Law Review 8 (1987), S. 455-513.

Kriele, Martin, Ehrenschatz und Meinungsfreiheit, NJW 1994, S. 1897-1905.

Kübler, Friedrich, Rassenhetze und Meinungsfreiheit, AöR 125 (2000), S. 109-130.

Küchler, Helen, „Sharing or shifting responsibility?“ – Bedeutung der neuerlichen Hervorhebung von „Subsidiarität“ und „nationalen Einschätzungsspielräumen“ für die Durchsetzung von Verfassungswerten durch den EGMR, ZEuS 2015, S. 347-370.

Kugelman, Dieter, Gleichheitsrechte und Gleichheitsgrundsätze, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VI/1, 2010, § 160, S. 979-1030.

–, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2011.

Kühner, Rolf, Das Recht auf Zugang zu Gaststätten und das Verbot der Rassendiskriminierung, NJW 1986, S. 1397-1402.

Kunig, Philip, Parteien, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl. 2005, § 40, S. 297-356.

Lackner, Karl/Kühl, Kristian (Hrsg.), Strafgesetzbuch, 28. Aufl. 2014.

Lawrence III, Charles R., If He Hollers Let Him Go: Regulating Racist Speech on Campus, Duke Law Journal 90 (1990), S. 431-483.

Lerner, Natan, Group Rights and Discrimination in International Law, 1991.

–, Incitement in the Racial Convention: Reach and Shortcomings of Article 4, Israel Yearbook on Human Rights 22 (1993), S. 1-15.

–, The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 2. Aufl. 1980 (Reprint, revised 2015).

Lindner, Josef Franz, Die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes durch den EuGH, NJW 2008, S. 2750-2752.

Lohse, Volker, „Türken ist der Zutritt verboten“ – Volksverhetzung durch Zugangsverweigerung, NJW 1985, S. 1677-1681.

Mahalic, Drew/Mahalic, Joan Gambee, The Limitation Provisions of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Human Rights Quarterly 9 (1987), S. 74-101.

Mahler, Claudia/Weiß, Norman, Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte: Anmerkungen aus juristischer, insbesondere völkerrechtlicher Sicht, in: Georg Lohmann u.a. (Hrsg.), Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?, 2005, S. 39-46.

Mahlmann, Matthias, Gleichheitsschutz und Privatautonomie, ZEuS 2002, S. 407-425.

Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010.

Massias, Florence, La liberté d'expression et le discours raciste ou révisionniste, Revue trimestrielle des droits de l'homme 1993, S. 183-212.

Matsuda, Mari J., Public Response to Racist Speech: Considering the Victim's Story, Michigan Law Review 87 (1989), S. 2320-2381.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung.

Mchangama, Jacob, The Sordid Origin of Hate-Speech Law, Policy Review 170 (2011/2012), S. 45-58.

Meerschaut, Karen/Gutwirth, Serge, Legal Pluralism and Islam in the Scales of the European Court of Human Rights: the Limits of Categorical Balancing, in: Eva Brems (Hrsg.), Conflicts between Fundamental Rights, 2008, S. 431-465.

Meron, Theodor, The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, American Journal of International Law 79 (1985), S. 283-318.

Meyer, Jürgen (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014.

Meyer-Ladewig, Jens, Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 3. Aufl. 2011.

Michael, Lothar/Morlok, Martin, Grundrechte, 4. Aufl. 2014.

Milanovic, Marko, CERD and Hate Speech, EJIL Talk vom 19.4.2013.

Möstl, Markus, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002.

Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012.

- Nickel, Rainer*, Handlungsaufträge zur Bekämpfung von ethnischen Diskriminierungen in der neuen Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/43/EG, NJW 2001, S. 2668-2672.
- Nolte, Georg*, Falwell vs. Strauss: Die rechtlichen Grenzen politischer Satire in den USA und der Bundesrepublik, EuGRZ 1988, S. 253-259.
- Nowak, Manfred*, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. Aufl. 2005.
- Opsahl, Torkel*, The Human Rights Committee, in: Philip Alston (Hrsg.), The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal, 1992, S. 369-443.
- Pabel, Katharina/Schmahl, Stefanie (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Loseblattsammlung.
- Partsch, Karl Josef*, Die Strafbarkeit der Rassendiskriminierung nach dem Internationalen Abkommen und die Verwirklichung der Verpflichtungen in nationalen Strafrechtsordnungen, German Yearbook of International Law 14 (1977), S. 119-138.
- , Elimination of Racial Discrimination in the Enjoyment of Civil and Political Rights: A Study of Article 5, Subparagraphs (a)-(d), of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Texas International Law Journal 14 (1979), S. 191-250.
- , Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms, in: Louis Henkin (Hrsg.), The International Bill of Rights – The Covenant on Civil and Political Rights, 1981, S. 209-245.
- , Les principes de base des droits de l’homme: L’autodétermination, l’égalité et la non-discrimination, in: Karel Vasak (Hrsg.), Les dimensions internationales des droits de l’homme, 1978, S. 64-96.
- , Neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassen- und Fremdenhaß, EuGRZ 1994, S. 429-436.
- , Racial Discrimination, in: Rüdiger Wolfrum/Christiane Philipp (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, Vol. II, 1995, S. 1003-1012.
- , Racial Speech and Human Rights: Article 4 of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, in: Sandra Coliver (Hrsg.), Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination, 1992, S. 21-28.
- , Rassendiskriminierung – Die UN Konvention und ihre Wirkungsweise, 1971.
- Payandeh, Mehrdad*, Die Entscheidung des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung im Fall Sarrazin, JZ 2013, S. 980-990.
- Peters, Anne/Altwicker, Tilmann*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 2012.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf*, Grundrechte: Staatsrecht II, 31. Aufl. 2015.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael* (fortgeführt von Thorsten Kingreen/Ralf Poscher), Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 8. Aufl. 2014.
- Poscher, Ralf*, Öffentliche Ordnung und Grundgesetz, in: Dirk Heckmann/Ralf P. Schenke/Gernot Sydow (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, Festschrift für Thomas Würtenberger, 2013, S. 1029-1045.
- Post, Robert C.*, Racist Speech, Democracy, and the First Amendment, in: Henry Louis Gates (Hrsg.), Speaking of Race, Speaking of Sex: Hate Speech, Civil Rights, and Civil Liberties, 1994, S. 115-180.
- Reisman, Michael W.*, Responses to Crimes of Discrimination and Genocide: An Appraisal of the Convention on the Elimination of Racial Discrimination, Denver Journal of International Law & Policy 1 (1971), S. 29-64.

Riedel, Eibe, Die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 160-336.

Roellecke, Gerd, Keine Freiheit den Feinden der Freiheit!, NJW 1993, S. 3306-3308.

Roig, Emilia/Barskanmaz, Cengiz, La République gegen Rasse, verfassungsblog vom 22.5.2013, abrufbar unter www.verfassungsblog.de.

Rose, Romani, Geschichtsblinde Justiz, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hrsg.), Verbot rassistisch diskriminierender Wahlkämpfe, Schriftenreihe, Band 8, 2013, S. 5-11.

Roßberg, Arnold, Gesetzliches Verbot diskriminierender Wahlkampfpraktiken, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hrsg.), Verbot rassistisch diskriminierender Wahlkämpfe, Schriftenreihe, Band 8, 2013, S. 12-53.

Rox, Barbara, Schutz religiöser Gefühle im freiheitlichen Verfassungsstaat?, 2012.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014.

Sarnighausen, Wolf, Versammlungsfreiheit für Gewalttäter und geistige Brandstifter?, ZRP 2014, S. 79-82.

Sauer, Heiko, Staatsrecht III, 3. Aufl. 2015.

Schabas, William A. (Hrsg.), The Universal Declaration of Human Rights, 2013.

Schabas, William A., Genocide in International Law, 2. Aufl. 2009.

Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2013.

Schenke, Wolf-Rüdiger/Schenke, Ralf P., Polizei- und Ordnungsrecht, in: Udo Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, S. 171-362.

Schilling, Theodor, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2010.

Schmahl, Stefanie, Das Verhältnis der deutschen Rechtsordnung zu Regeln des Völkerrechts, JuS 2013, S. 961-966.

–, Gleichheitsgarantien, in: Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2014, § 15, S. 551-633.

–, Überlegungen zur Kategorisierung internationaler Menschenrechte, in: Hans-Georg Ziebertz (Hrsg.), Menschenrechte, Christentum und Islam, 2010, S. 27-48.

Schmidbauer, Wilhelm/Steiner, Udo, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2014.

Schmidt, Thomas A., Von „Mangold“ bis „Maruko“: Die Judikatur des EuGH zur Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie und ihr Einfluss auf die deutsche Rechtsordnung, 2014.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014.

Schönke, Adolf/Schröder, Horst (Hrsg.), Strafgesetzbuch, Kommentar, 29. Aufl. 2014. Schönke, Adolf/Schröder, Horst (Hrsg.), Strafgesetzbuch, Kommentar, 29. Aufl. 2014.

Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012.

Schwelb, Egon, The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, International and Comparative Law Quarterly 15 (1966), S. 996-1068.

Shaw, Malcolm N., International Law, 7. Aufl. 2014.

Sodan, Helge (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015.

Soehring, Jörg, Ehrenschutz und Meinungsfreiheit, NJW 1994, S. 2926-2929.

Sottiaux, Stefan, „Bad Tendencies“ in the ECtHR’s „Hate Speech“ Jurisprudence, *European Constitutional Law Review* 7 (2011), S. 40-63.

–, *Leroy v France: Apology of Terrorism and the Malaise of the European Court of Human Rights’ Free Speech Jurisprudence*, *European Human Rights Law Review* 14 (2009), S. 415-427.

Stern, Klaus, Die Idee der Menschen- und Grundrechte, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, Band I, 2004, § 1, S. 3-48.

Strauss, Roland, Das Verbot der Rassendiskriminierung: Völkerrecht, Internationales Übereinkommen und schweizerische Rechtsordnung, 1991.

Streibel, Angela, Rassendiskriminierung als Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, 2010.

Tettinger, Peter/Erbguth, Wilfried/Mann, Thomas, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 11. Aufl. 2012.

Thiel, Markus, Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr, 2011.

Thiele, Carmen, Meinungsäußerungsfreiheit versus Hassrede: Internationale Standards, in: Heiner Bielefeldt u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2012/2013*, 2013, S. 50-64.

Thürer, Daniel/Dold, Beat, Rassismus und Rule of Law: Erstmalige Verurteilung wegen Rassendiskriminierung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, *EuGRZ* 2005, S. 1-12.

Timmermann, Wibke K., *Incitement in International Law*, 2015.

Tomuschat, Christian, Der „Fall Sarrazin“ vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss, *EuGRZ* 2013, S. 262-265.

–, *Human Rights Committee*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, 2012, S. 1058-1068.

–, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, 3. Aufl. 2014.

–, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, *Recueil des Cours* 281 (2001), S. 9-438.

–, *Staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band XI, 3. Aufl. 2013, § 226, S. 3-61.

–, *Verwirrung über die Kinderrechte-Konvention der Vereinten Nationen. Zur innerstaatlichen Geltungskraft völkerrechtlicher Verträge*, in: Franz Ruland u.a. (Hrsg.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*, *Festschrift für Hans F. Zacher*, 1998, S. 1143-1161.

Tretter, Hannes, Der europäische Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Hassrede, in: Rudolf Feik/Roland Winkler (Hrsg.), *Festschrift für Walter Berka*, 2013, S. 237-261.

Tulkens, Françoise, When to say is to do: Freedom of expression and hate speech in the case-law of the European Court of Human Rights, in: Josep Casadevall u.a. (Hrsg.), *Freedom of Expression, Essays in Honour of Nicolas Bratza*, 2012, S. 279-295.

Villiger, Marc, Article 17 ECHR and freedom of speech in Strasbourg practice, in: Josep Casadevall u.a. (Hrsg.), *Freedom of Expression, Essays in Honour of Nicolas Bratza*, 2012, S. 321-329.

Wandres, Thomas, *Die Strafbarkeit des Auschwitz-Leugnens*, 2000.

Webb, Thomas J., *Verbal Poison – Criminalizing Hate Speech: A Comparative Analysis and a Proposal for the American System*, *Washburn Law Journal* 50 (2011), S. 445-481.

Weiß, Norman, Das Verbot rassistischer Hetze und die Strafbarkeit der sog. Holocaustlüge – Art. 19/20 IPbpR, in: Eckart Klein (Hrsg.), *Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 117-145.

–, *Die Faurisson-Entscheidung des UN-AMR im Zusammenhang mit früheren Entscheidungen zur Meinungsfreiheit*, *EuGRZ* 1998, S. 274-276.

Wieruszewski, Roman, Freedom of expression and its limits – Was Voltaire right?, ZEuS 2015, S. 65-73.

Wolfrum, Rüdiger, Das Verbot der Rassendiskriminierung im Spannungsfeld zwischen dem Schutz individueller Freiheitsrechte und der Verpflichtung des einzelnen im Allgemeininteresse, in: Erhard Denninger u.a. (Hrsg.), Kritik und Vertrauen, Festschrift für Peter Schneider, 1990, S. 515-527.

–, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: Inhalt und Verfahren seiner Durchsetzung, in: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 129-137.

–, The Committee on the Elimination on Racial Discrimination, Max Planck Yearbook of United Nations Law 3 (1999), S. 489-519.

Wolfson, Nicholas, Hate Speech, Sex Speech, Free Speech, 1997.

Zimmer, Anja, Hate Speech im Völkerrecht: Rassendiskriminierende Äußerungen im Spannungsfeld zwischen Rassendiskriminierungsverbot und Meinungsfreiheit, 2001.