

# Juristische Analyse der von der IHRA angenommenen Arbeitsdefinition von Antisemitismus

6. November 2020

## Rechtsgutachten

erstellt im Auftrag  
der Fachstelle für Rassismusbekämpfung  
des Eidgenössischen Departements des Innern

Die rechtliche Analyse gibt die persönlichen Ansichten der Autorinnen wieder. Sie allein tragen die Verantwortung für den Inhalt.

<b>I. Auftrag, Gegenstand und Gliederung der Studie .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Kontext für die Annahme der Arbeitsdefinition .....</b>	<b>4</b>
A. Ausgangspunkt und Annahme durch die IHRA .....	4
B. Die Arbeitsdefinition vor dem Hintergrund der Debatten über den Begriff des Antisemitismus .....	10
C. Überblick über die Kritiken .....	13
D. Schlussfolgerung .....	15
<b>III. Überblick über die Praxis der anderen Staaten und bestimmter internationaler Organisationen .....</b>	<b>15</b>
A. Vereinigtes Königreich .....	17
B. Frankreich .....	19
C. Deutschland .....	22
D. Österreich .....	24
E. Kanada .....	25
F. Vereinigte Staaten von Amerika .....	26
G. Internationale Organe .....	27
1. Europäische Union .....	27
2. OSZE .....	28
3. UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte .....	30
H. Schlussfolgerung .....	30
<b>IV. Analyse der Arbeitsdefinition .....</b>	<b>32</b>
A. Vorbemerkungen .....	32
B. Struktur der Definition im weiteren Sinne .....	33
C. Basisdefinition .....	34
D. Beispiele .....	43

1.	<i>Geltungsbereich der Beispiele</i> .....	43
2.	<i>Beispiele ohne überwiegenden Bezug zum Staat Israel</i> .....	47
3.	<i>Beispiele mit überwiegendem Bezug zum Staat Israel</i> .....	51
E.	<b>Bewertung der Definition anhand internationaler Standards</b> .....	60
F.	<b>Schlussfolgerung</b> .....	62
V.	<b>Auswirkungen der Arbeitsdefinition auf ausgewählte Rechtsbereiche</b> .....	63
A.	<b>Strafrecht: das Beispiel der Rassendiskriminierung</b> .....	64
1.	<i>Beschränkung auf schwerwiegende Formen von Rassismus und Antisemitismus</i> .....	65
2.	<i>Formen des Antisemitismus im Zusammenhang mit Israel</i> .....	66
4.	<i>Evaluation</i> .....	68
B.	<b>Zivilrecht: das Beispiel des Persönlichkeitsschutzes</b> .....	69
1.	<i>Fall CICAD gegen die Schweiz</i> .....	70
2.	<i>Fall GRA gegen die Schweiz</i> .....	73
3.	<i>Evaluation</i> .....	75
C.	<b>Verwaltungsrecht: Beispiel der Ausübung der Kommunikationsfreiheit unter Nutzung öffentlicher Sachen</b> .....	78
D.	<b>Schlussfolgerung</b> .....	80
VI.	<b>Arten der Anerkennung der Arbeitsdefinition</b> .....	81
A.	<b>Status und rechtliche Wirkung der Definition</b> .....	82
B.	<b>Mögliche Instrumente für die Annahme der Definition</b> .....	85
1.	<i>Annahme durch den Bundesrat</i> .....	85
2.	<i>Annahme durch die Bundesversammlung</i> .....	87
C.	<b>Inhalt der Annahmeerklärung</b> .....	87
D.	<b>Schlussfolgerung</b> .....	88
VII.	<b>Allgemeine Schlussfolgerung</b> .....	89
	<b>Annexe 1 : Working Definition of Anti-Semitism (EUMC)</b> .....	92
	<b>Annexe 2 : Working Definition of Antisemitism (IHRA)</b> .....	93
	<b>Abkürzungen</b> .....	94

## I. Auftrag, Gegenstand und Gliederung der Studie

Am 21. Juni 2019 reichte Paul Rechsteiner im Ständerat ein Postulat zur «Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance» (19.3942) ein, worin er den Bundesrat beauftragte, die Verwendung der Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) in der Innen- und Aussenpolitik des Bundes in einem Bericht darzulegen. Der Bericht sollte insbesondere folgende Punkte umfassen:

1. rechtliche und innen- wie aussenpolitische Implikationen der Definition;
2. Vorteile der Sensibilisierungs-, Präventions-, Beratungs- und Interventionsarbeit auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene;
3. Nutzen für die Erhebung von Falldaten sowie für die Forschungsarbeit;
4. Art und Weise, wie die Definition von den Gerichten genutzt wird bzw. genutzt werden kann.<sup>1</sup>

Am 12. September 2019 wies Paul Rechsteiner im Ständerat darauf hin, dass eine Annahme des Postulats ein starkes Zeichen für den Kampf gegen andere Formen von Rassismus und gegen das Schüren von Hetze sei.<sup>2</sup> Der Bundesrat äusserte sich positiv zur Annahme des Postulats. Er hob den Nutzen einer vertieften Analyse der Definition hervor, um die komplexe politische Debatte zur Frage, was Antisemitismus ist,<sup>3</sup> auf eine sachliche Grundlage zu stellen. Das Postulat wurde daraufhin angenommen.<sup>4</sup>

Das vorliegende Rechtsgutachten zu den rechtlichen Aspekten der Definition der IHRA, das von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) in Auftrag gegeben wurde, dient als Grundlage für die Erarbeitung des vom Postulat verlangten Berichts. Gleichzeitig hat die FRB eine zweite Studie zur Umsetzung der Massnahmen zur Bekämpfung des Antisemitismus auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden in Auftrag gegeben.

Gemäss Auftrag der FRB sollte das vorliegende Rechtsgutachten folgende fünf Punkte umfassen:

1. Überblick über den Kontext der Erarbeitung der Definition, über die betreffenden politischen Debatten und über die Verwendung der Definition in anderen Staaten;
2. Eine textuelle Analyse der einzelnen Tatbestandselemente der Definition, einschliesslich einer Beurteilung im Lichte der internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere unter Einbezug des Internationalen Übereinkommens vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)<sup>5</sup>;
3. Eine Auseinandersetzung mit den Beispielen, welche die IHRA-Definition ergänzen;
4. Überlegungen zu den Verwendungsmöglichkeiten in verschiedenen Rechtsbereichen;

---

<sup>1</sup> Postulat Paul Rechsteiner «Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance» (19.3942), eingereicht am 21. Juni 2019, [<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193942>] (15.04.2020).

<sup>2</sup> Transkription der Debatte zum Postulat Paul Rechsteiner im Ständerat, in: Bundesversammlung, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung vom 12. September 2019 [online]. Postulat Paul Rechsteiner (19.3942), [<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=47030>] (15.04.2020), Votum von Ständerat Paul Rechsteiner.

<sup>3</sup> Idem, Votum von Bundesrat Alain Berset.

<sup>4</sup> Idem, Beschluss.

<sup>5</sup> SR 0.104.

5. Eine Prüfung der rechtlichen Instrumente, die für eine «Annahme» der Definition zur Verfügung stehen, und jeweilige Rechtswirkung.

5 Das Gutachten behandelt die verschiedenen Punkte in der genannten Reihenfolge. Es befasst sich zuerst mit dem Kontext der Annahme der Definition (Kap. I) und der Praxis anderer Staaten und internationaler Organisationen (Kap. II). Anschliessend werden die Struktur und die Tatbestandselemente der Definition im weiteren Sinne analysiert und im Lichte internationaler Standards evaluiert (Kap. III). Danach werden die möglichen Auswirkungen der Arbeitsdefinition auf verschiedene Rechtsbereiche geprüft (Kap. IV). Schliesslich wird untersucht, welche Instrumente zur Anerkennung den Schweizer Behörden zur Verfügung stehen (Kap. V). Den Schluss des Rechtsgutachtens bildet eine allgemeine Schlussfolgerung, die die wichtigsten Feststellungen aus den verschiedenen Kapiteln übernimmt und miteinander verbindet.

## II. Kontext für die Annahme der Arbeitsdefinition

### A. Ausgangspunkt und Annahme durch die IHRA

6 Die Arbeitsdefinition der IHRA stützt sich auf eine 2005 von der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC) 2005 publizierte, in Anhang 1 aufgeführte Definition. Sie wurde als Ergebnis einer Zusammenarbeit mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), verschiedenen jüdischen Organisationen und einer Gruppe von Sachverständigen für Antisemitismusforschung als Instrument für die Erhebung von verlässlichen und vergleichbaren Daten zu antisemitischen Straftaten in Europa formuliert.<sup>6</sup> Acht Jahre später entfernte die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA), die Nachfolgeorganisation der EUMC, die Definition von ihrer Webseite, weil Unsicherheiten in Bezug auf ihre Wirksamkeit als Instrument zur Datenerhebung bestanden.<sup>7</sup> Seither stützt sich die FRA in ihren Berichten eher auf die Wahrnehmung und

---

<sup>6</sup> Siehe Aussagen von Kenneth S. Stern und Rabbi Andrew Baker vor dem Committee on the Judiciary des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten, in: United States House of Representatives / Committee on the Judiciary, Hearing on Examining Anti-Semitism on College Campuses. Written Testimony of Kenneth S. Stern, 7. November 2017, [<https://judiciary.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=1930>] (27.02.2020), S. 5–6; und United States House of Representatives / Committee on the Judiciary, Hearing on Examining Anti-Semitism on College Campuses. Testimony of Rabbi Andrew Baker, 7. November 2017, [<https://judiciary.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=1930>] (27.02.2020), S. 1–3. Für eine Kritik an der Auswahl der Sachverständigen, die zur Mitwirkung bei der Erarbeitung der Definition eingeladen wurden, siehe Antony Lerman, The Farcical Attack on the UCU For Voting Against Use of the EUMC «Working Definition» of Antisemitism, 2. Juni 2011, [<https://antonylerman.com/2011/06/02/the-farcical-attack-on-the-ucu-for-voting-against-use-of-the-eumc-working-definition-of-antisemitism/>] (02.05.2020); für eine methodologische Kritik siehe François Dubuisson, La définition de l'antisémitisme par l'European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC): vers une criminalisation de la critique de la politique d'Israël?, Juli 2005, [<http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2018/01/Dubuisson-Definition-Antisemitism.pdf>], S. 2 ff.

<sup>7</sup> Zum Bestehen von Fragen zur Wirksamkeit der Definition siehe z. B. Ministry of Housing, Communities and Local Government, All-Party Inquiry into Antisemitism. Government Response to the One year on Progress Report, 12. Mai 2008, [<https://www.gov.uk/government/publications/all-party-parliamentary-inquiry-into-antisemitism-government-response-one-year-on>] (27.02.2020), S. 6. Zum Entfernen der Definition siehe z. B. Peter Ullrich, Gutachten zur «Arbeitsdefinition Antisemitismus» der International Holocaust Remembrance Alliance (in Auftrag gegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung und medico international e. V.), Oktober 2019, [<https://www.rosalux.de/publikation/id/41168/gutachten-zur-arbeitsdefinition-antisemitismus-der-ihra/>] (16.01.2020), S. 7.

die Erfahrungen der jüdischen Gemeinschaft und stellt keine Positivdefinition des Antisemitismus mehr bereit.<sup>8</sup>

Nach der Publikation mehrerer Studien, die im Zusammenhang mit dem Gaza-Krieg im Jahr 2014 vor einer neuen Zunahme des Antisemitismus in Europa warnten, beschloss das Sachverständigengremium der IHRA zu Antisemitismus und Holocaustleugnung, eine führende Rolle in der Bekämpfung des Antisemitismus zu übernehmen.<sup>9</sup> Die IHRA ist aus der Internationalen Arbeitsgruppe für gemeinsame Erziehung, Erinnerung und Forschung zum Thema Holocaust (Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research, ITF) entstanden, die 2000 als zwischenstaatliche Organisation zwecks Bildung, Forschung und Erinnerung an die Shoah gegründet wurde.<sup>10</sup> Zu den 34 Mitgliedstaaten der IHRA zählen hauptsächlich europäische Staaten, aber auch Israel, die Vereinigten Staaten von Amerika sowie Kanada.<sup>11</sup>

2015 beschloss das Gremium der IHRA zu Antisemitismus und Holocaustleugnung, die alte Antisemitismusdefinition der EUMC zu übernehmen. Nach einigen Anpassungen konnte ein internationaler Konsens zu dieser Definition erreicht werden (siehe unten, Rz. 12).<sup>12</sup> Auf Empfehlung des Gremiums verabschiedete die Plenarversammlung – das Entscheidungsgremium der IHRA, das damals 31 Mitgliedstaaten, einschliesslich der Schweiz, umfasste – die Definition in Bukarest am 25. Mai 2016. Die Annahme der Definition erfolgte im Konsens, vorbehaltlich ihres nicht bindenden Charakters gegenüber den Staaten,<sup>13</sup> unter dem sehr aktiven Vorsitz Rumäniens, tatkräftig unterstützt von Deutschland, das damals den OSZE-Vorsitz innehatte.<sup>14</sup>

Die Definition, die wir in diesem Dokument als Basisdefinition bezeichnen, lautet wie folgt:

«Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat

---

<sup>8</sup> FRA, Young Jewish Europeans: perceptions and experiences of antisemitism, 4. Juli 2019, [<https://fra.europa.eu/en/publication/2019/young-jewish-europeans-perceptions-and-experiences-antisemitism>] (05.07.2020); David Feldman, Sub-Report for the Parliamentary Committee against Antisemitism, 1. Januar 2015, [<http://www.bbk.ac.uk/history/our-staff/academic-staff/prof-david-feldman>] (04.03.2020), S. 4.

<sup>9</sup> IHRA, Antisemitismus und Holocaustleugnung, [<https://www.holocaustremembrance.com/antisemitism-and-holocaust-denial>] (02.05.2020).

<sup>10</sup> IHRA, About us, [<https://www.holocaustremembrance.com/about-us>] (02.05.2020). Das Gründungsdokument der IHRA, die Erklärung von Stockholm aus dem Jahr 2000, kann unter IHRA, Stockholm Declaration, eingesehen werden, [<https://www.holocaustremembrance.com/about-us/stockholm-declaration>] (02.05.2020).

<sup>11</sup> IHRA, Countries and Membership, [<https://www.holocaustremembrance.com/about-us/countries-membership>] (02.05.2020).

<sup>12</sup> IHRA, Antisemitismus und Holocaustleugnung, [<https://www.holocaustremembrance.com/antisemitism-and-holocaust-denial>] (02.05.2020); Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 7.

<sup>13</sup> IHRA, Arbeitsdefinition von Antisemitismus, 19. Juli 2018, [<https://www.holocaustremembrance.com/news-archive/working-definition-antisemitism>] (02.05.2020).

<sup>14</sup> Siehe den Bericht 2016 der Schweizer IHRA-Delegation. Siehe zur Rolle Deutschlands als Initiator auch Auswärtiges Amt, Bundesregierung unterstützt internationale Arbeitsdefinition von Antisemitismus, 22. September 2017, [<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/kulturdialog/-/216610>] (17.02.2020).

gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.»<sup>15</sup>

10 Die Definition wird von einem erläuternden Text und einer Reihe von Beispielen begleitet:

«Um die IHRA bei ihrer Arbeit zu leiten, können die folgenden Beispiele zur Veranschaulichung dienen:

Erscheinungsformen von Antisemitismus können sich auch gegen den Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, richten. Allerdings kann Kritik an Israel, die mit der an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden. Antisemitismus umfasst oft die Anschuldigung, die Juden betrieben eine gegen die Menschheit gerichtete Verschwörung und seien dafür verantwortlich, dass «die Dinge nicht richtig laufen». Der Antisemitismus manifestiert sich in Wort, Schrift und Bild sowie in anderen Handlungsformen, er benutzt unheilvolle Stereotype und unterstellt negative Charakterzüge.

Aktuelle Beispiele von Antisemitismus im öffentlichen Leben, in den Medien, Schulen, am Arbeitsplatz und in der religiösen Sphäre können unter Berücksichtigung des Gesamtkontexts folgendes Verhalten einschliessen, ohne darauf beschränkt zu sein: Der Aufruf zur Tötung oder Schädigung von Jüdinnen und Juden im Namen einer radikalen Ideologie oder einer extremistischen Religionsanschauung sowie die Beihilfe zu solchen Taten oder ihre Rechtfertigung.

- Falsche, entmenschlichende, dämonisierende oder stereotype Anschuldigungen gegen Jüdinnen und Juden oder die Macht der Jüdinnen und Juden als Kollektiv – insbesondere aber nicht ausschliesslich die Mythen über eine jüdische Weltverschwörung oder über die Kontrolle der Medien, Wirtschaft, Regierung oder anderer gesellschaftlicher Institutionen durch die Jüdinnen und Juden.
- Das Verantwortlichmachen der Jüdinnen und Juden als Volk für tatsächliches oder unterstelltes Fehlverhalten einzelner Jüdinnen und Juden, einzelner jüdischer Gruppen oder sogar von Nichtjüdinnen und Nichtjuden.
- Das Bestreiten der Tatsache, des Ausmasses, der Mechanismen (z. B. der Gaskammern) oder der Vorsätzlichkeit des Völkermordes an den Jüdinnen und Juden durch das nationalsozialistische Deutschland und seine Unterstützer und Komplizen während des Zweiten Weltkrieges (Holocaust).
- Der Vorwurf gegenüber den Jüdinnen und Juden als Volk oder dem Staat Israel, den Holocaust zu erfinden oder übertrieben darzustellen.
- Der Vorwurf gegenüber Jüdinnen und Juden, sie fühlten sich dem Staat Israel oder angeblich bestehenden weltweiten jüdischen Interessen stärker verpflichtet als den Interessen ihrer jeweiligen Heimatländer.
- Das Aberkennen des Rechts des jüdischen Volkes auf Selbstbestimmung, z. B. durch die Behauptung, die Existenz des Staates Israel sei ein rassistisches Unterfangen.
- Die Anwendung doppelter Standards, indem man von Israel ein Verhalten fordert, das von keinem anderen demokratischen Staat erwartet oder gefordert wird.

---

<sup>15</sup> IHRA, die von der IHRA verwendete Arbeitsdefinition von Antisemitismus, 26. Mai 2016, [<https://www.holocaustremembrance.com/de/resources/working-definitions-charters/arbeitsdefinition-von-antisemitismus>] (04.10.2020). Die Definition im englischen Originalwortlaut findet sich in Anhang 2.

- Das Verwenden von Symbolen und Bildern, die mit traditionellem Antisemitismus in Verbindung stehen (z. B. der Vorwurf des Christismordes oder die Ritualmordlegende), um Israel oder die Israelis zu beschreiben.
- Vergleiche der aktuellen israelischen Politik mit der Politik der Nationalsozialisten.
- Das kollektive Verantwortlichmachen von Jüdinnen und Juden für Handlungen des Staates Israel.

**Antisemitische Taten sind Straftaten**, wenn sie als solche vom Gesetz bestimmt sind (z. B. in einigen Ländern die Leugnung des Holocausts oder die Verbreitung antisemitischer Materialien).

**Straftaten sind antisemitisch**, wenn die Angriffsziele, seien es Personen oder Sachen – wie Gebäude, Schulen, Gebetsräume und Friedhöfe – deshalb ausgewählt werden, weil sie jüdisch sind, als solche wahrgenommen oder mit Jüdinnen und Juden in Verbindung gebracht werden.

Antisemitische Diskriminierung besteht darin, dass Jüdinnen und Juden Möglichkeiten oder Leistungen vorenthalten werden, die anderen Menschen zur Verfügung stehen. Eine solche Diskriminierung ist in vielen Ländern verboten.»<sup>16</sup>

Die Meinungen über die Tragweite des Annahmebeschlusses gehen auseinander. Nach einer ersten Auffassung bezog sich der Beschluss nur auf die Basisdefinition. Diese Position lässt sich mit der Textanalyse und der Darstellung des angenommenen Dokuments, das in Anhang 2 enthalten ist, bis zu einem gewissen Grad untermauern.<sup>17</sup> Das Dokument umfasst zwei Teile, die beide einen Einleitungssatz aufweisen. Das Wort «adopt» findet sich im Einleitungssatz zum ersten Teil und scheint sich daher nur auf diesen Teil zu beziehen. Die Erläuterungen und Beispiele werden dabei ausgeschlossen, da sie nicht «angenommen» wurden, sondern nur als Instrumente dienen, die «die IHRA bei ihrer Arbeit leiten» («to guide IHRA in its work»). Verschiedene IHRA-Mitgliedstaaten unterstützen diese restriktive Auslegung, darunter Deutschland als eines der wichtigsten Länder, das die Annahme der Definition befürwortet,<sup>18</sup> sowie das ständige IHRA-Sekretariat, wie einem Presseartikel zu entnehmen ist.<sup>19</sup> Andere, darunter die Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Chef der Schweizer Delegation,<sup>20</sup> sind der Ansicht, dass die Definition in ihrer Gesamtheit angenommen wurde, d. h. auch mit den Erläuterungen und den Beispielen. Hierzu lässt sich anbringen, dass die vom ständigen IHRA-Sekretariat verwaltete Website die gesamte Definition in 25 Sprachen anführt.<sup>21</sup> Die IHRA hätte die Beispiele in einem Anhang aufführen können, eine Option, die offensichtlich verworfen wurde.

11

<sup>16</sup> Ibidem. Die Definition im englischen Originalwortlaut findet sich in Anhang 2.

<sup>17</sup> Das Dokument ist auch online einsehbar unter IHRA, Arbeitsdefinition von Antisemitismus, 26. Mai 2016, [<https://www.holocaustremembrance.com/de/resources/working-definitions-charters/arbeitsdefinition-von-antisemitismus>] (10.04.2020).

<sup>18</sup> Auswärtiges Amt, Bundesregierung unterstützt internationale Arbeitsdefinition von Antisemitismus, 22. September 2017, [<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/kulturdialog/-/216610>] (17.02.2020): «Mit der Aufnahme des letzten Satzes zur Bekämpfung von israelbezogenem Antisemitismus geht die Bundesregierung zudem über die von der IHRA konsentierete Fassung hinaus».

<sup>19</sup> Christian Müller, Sie kritisieren Israel – und wurden gefeuert, in: *Infosperber* [online], 13. Dezember 2018, [<https://www.infosperber.ch/FreiheitRecht/Menschenrechte-Redefreiheit-Israel-Lobby>] (04.09.2020), Nachtrag vom 13. Dezember 2018, 15 Uhr.

<sup>20</sup> Information seitens des Chefs der Schweizer Delegation bei der IHRA am Treffen der interdepartementalen Arbeitsgruppe zum Postulat Rechsteiner am 31. August 2020.

<sup>21</sup> <https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antisemitism?focus=antisemitismandholocaustdenial> (05.11.2020).

- 12 Die Separierung der Basisdefinition und die Einfügung eines neuen Satzes, der besagt, dass die Beispiele *nur* [implizit] der Arbeit der IHRA dienen, waren die Hauptpunkte des Kompromisses.<sup>22</sup> Es handelt sich dabei auch um die wichtigsten Änderungen, die von der IHRA an der Originaldefinition der EUMC vorgenommen wurden. Eine weitere Anpassung betrifft die Anordnung der Erläuterungen und der Beispiele. Die Fassung der EUMC unterteilt die Beispiele in zwei Absätze: Der erste thematisiert die heutigen Formen des Antisemitismus ganz allgemein, der zweite die Formen des Antisemitismus, die sich auf den Staat Israel beziehen. Demgegenüber stellt die Fassung der IHRA alle Beispiele in einer einzigen Liste zusammen. Der Inhalt der Erläuterungen und der Beispiele bleibt jedoch unverändert.
- 13 Der Begriff «Arbeitsdefinition» («working definition») stammt ebenfalls von der EUMC. Er unterstreicht in erster Linie den provisorischen Charakter, den die EUMC der Definition beimass, da sie als «work in progress» verstanden wurde.<sup>23</sup> Allerdings weist nichts darauf hin, dass die IHRA die Definition immer noch als unvollendet betrachtet. Der Begriff «Arbeitsdefinition» wurde wahrscheinlich beibehalten, weil er noch eine weitere Bedeutung impliziert: Die als Arbeitsinstrument für die Datenerhebung konzipierte Definition ist praxisorientiert und erhebt keinen Anspruch auf eine theoretische oder wissenschaftliche Ausrichtung.<sup>24</sup> Diese zweite Auslegung des Begriffs «working definition» (Arbeitsdefinition) wird dadurch untermauert, dass die IHRA den Begriff «Arbeitsdefinition» je nachdem nicht als «définition opérationnelle», sondern auch als «définition pratique» wiedergibt.<sup>25</sup>
- 14 Es sei darauf hingewiesen, dass die Arbeitsdefinition von Antisemitismus weder die einzige noch die erste Definition ist, die von der IHRA angenommen wurde. Am 10. Oktober 2013 hat die Plenarversammlung der IHRA die Arbeitsdefinition zur Leugnung und Verfälschung/Verharmlosung des Holocaust angenommen.<sup>26</sup> Eine weitere Definition, von Roma-Feindlichkeit oder Antiziganismus, wurde am 8. Oktober 2020 angenommen.<sup>27</sup> Beide Definitionen waren Gegenstand langer und bisweilen zäher Verhandlungen unter den Mitgliedstaaten, wobei jedes Wort wohl überlegt und sorgfältig gewählt wurde. Da der rumänische Vorsitz bei der Arbeitsdefinition von Antisemitismus ein ähnliches Szenario verhin-

---

<sup>22</sup> Hinweis: Die Formulierung «to guide IHRA in its work» findet sich nicht in der ersten Definition, die von der IHRA angenommen wurde, der Arbeitsdefinition zur Leugnung und Verfälschung/Verharmlosung des Holocaust. Siehe IHRA, Arbeitsdefinition zur Leugnung und Verfälschung/Verharmlosung des Holocaust [<https://www.holocaustremembrance.com/de/resources/working-definitions-charters/arbeitsdefinition-zur-leugnung-und-verfaelschung>] (14.09.2020).

<sup>23</sup> Ministry of Housing, Communities and Local Government, Report of the All-Party Parliamentary Inquiry into Antisemitism. Government Response, Aufschaltung am 29. März 2007, [<https://www.gov.uk/government/publications/report-of-the-all-party-parliamentary-inquiry-into-antisemitism-government-response>] (27.02.2020), S. 3; Ministry of Housing, Communities and Local Government, All-Party Inquiry into Antisemitism. Government Response to the One year on Progress Report, 12. Mai 2008, [<https://www.gov.uk/government/publications/all-party-parliamentary-inquiry-into-antisemitism-government-response-one-year-on>] (27.02.2020), S. 6.

<sup>24</sup> Zum Beispiel Dina Porat, The Road to an Internationally Accepted Definition of Antisemitism, in: Charles Asher Small (Hrsg.), The Yale Papers: Antisemitism in Comparative Perspective, New York (ISGAP) 2015, S. 98; Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 8–9.

<sup>25</sup> Die IHRA übersetzt den Begriff «Working Definition of Holocaust Denial and Distortion» manchmal als «Définition pratique de la négation et de la distorsion de l'Holocauste», siehe z. B. [<https://www.holocaustremembrance.com/fr/resources/working-definitions-charters/definition-pratique-de-la-negation-et-de-la-distorsion-de>] (04.09.2020).

<sup>26</sup> IHRA, Arbeitsdefinition zur Leugnung und Verfälschung/Verharmlosung des Holocaust, [<https://www.holocaustremembrance.com/de/resources/working-definitions-charters/arbeitsdefinition-zur-leugnung-und-verfaelschung>] (04.09.2020).

<sup>27</sup> IHRA, Working Definition of Antigypsyism/Anti-Roma Discrimination Activities of the IHRA Committee on the Genocide of the Roma, [<https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antigypsyism-anti-roma-discrimination>] (06.11.2020).

dern wollte, bediente er sich eines beschleunigten Verfahrens, wobei die Definition als Ganzes vorgestellt und verabschiedet wurde.<sup>28</sup> Dadurch wurde die Phase der zwischenstaatlichen Verhandlungen auf weniger als zwei Wochen verkürzt,<sup>29</sup> was der Eindeutigkeit des Textes jedoch abträglich war, wie die anhaltenden Kontroversen rund um den eigentlichen Beschluss zur Annahme zeigen.

---

<sup>28</sup> Präzisierungen von François Wisard, Leiter des Historischen Dienstes des EDA und Mitglied der Schweizer IHRA-Delegation, an der Sitzung der interdepartementalen Arbeitsgruppe Postulat Rechsteiner vom 31. August 2020, und Bericht 2016 der Schweizer IHRA-Delegation.

<sup>29</sup> Siehe Bericht 2016 der Schweizer IHRA-Delegation, der präziserte, dass der erste Entwurf mindestens zwei Wochen vor der Plenarversammlung bereitgestellt worden war.

## B. Die Arbeitsdefinition vor dem Hintergrund der Debatten über den Begriff des Antisemitismus

- 15 Die Definition ist Teil der Debatten über Antisemitismus im Allgemeinen und insbesondere über die Existenz eines «neuen Antisemitismus» in Europa, der sich in einer Ablehnung des Staates Israel äussert.<sup>30</sup>
- 16 Es gibt viele Definitionen von Antisemitismus, wobei diejenige von Helen Fein wohl zu den meistzitierten gehören dürfte. Die Autorin definiert Antisemitismus wie folgt:
- «Antisemitismus ist ein dauerhafter latenter Komplex feindseliger Überzeugungen gegenüber Juden als einem Kollektiv. Diese Überzeugungen äussern sich beim Einzelnen als Vorurteil, in der Kultur als Mythen, Ideologie, Folklore und in der Bildsprache, sowie in Form von individuellen oder kollektiven Handlungen – soziale oder gesetzliche Diskriminierung, politische Mobilisierung gegen Juden, und als kollektive oder staatliche Gewalt –, die darauf zielen, sich von Juden als Juden zu distanzieren, sie zu vertreiben oder zu vernichten.»<sup>31</sup>
- 17 Trotz der vielfältigen Definitionen herrscht über den Kern des Phänomens des Antisemitismus ein breiter Konsens: Es handelt sich um eine Feindseligkeit gegenüber den Juden. Deshalb sind viele Forscherinnen und Forscher der Meinung, dass antijüdischer Rassismus ein treffenderer Begriff wäre als Antisemitismus.<sup>32</sup>
- 18 In der Schweiz wird Antisemitismus im Allgemeinen als Teil des Gesamtphänomens «Rassismus» betrachtet,<sup>33</sup> was dem Ansatz der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI) entspricht: «Die Bekämpfung von Antisemitismus erfordert zwar Aktionen, die seine besonderen Formen berücksichtigen, ist aber auch wesentlicher Bestandteil der Bekämpfung des Rassismus».<sup>34</sup> Wie dieses Zitat zeigt, birgt der Antisemitismus auch Besonderheiten, obwohl er als Rassismus einzustufen ist. Dieses Verhältnis von Ähnlichkeit und Unterschiedlichkeit widerspiegelt sich in der Terminologie, wenn vom Kampf gegen *Rassismus und Antisemitismus* die Rede ist. Um den Antisemitismus zu verstehen, sind daher sowohl die Gemeinsamkeiten mit dem Rassismus als auch die charakteristischen Merkmale dieses Phänomens einzubeziehen.
- 19 Die EKRI definiert Rassismus als «Überzeugung, dass ein Beweggrund wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft die Missachtung einer Person oder

---

<sup>30</sup> Für eine historische Analyse zur Entwicklung der Antisemitismusdefinitionen und zum Erarbeitungsverlauf der IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus siehe Porat (2015) (siehe Fussnote 24 weiter oben), S. 19–32.

<sup>31</sup> Übersetzung der EKR in: EKR, Definitionen von Antisemitismus, [[https://www.ekr.admin.ch/pdf/Definitionen+von+Antisemitismus\\_D20d5.pdf](https://www.ekr.admin.ch/pdf/Definitionen+von+Antisemitismus_D20d5.pdf)] (05.07.2020).

<sup>32</sup> Siehe zum Beispiel Monique Eckmann, Antisémitisme – racisme antijuifs. Point de vue no. 6, in: Manuel Boucher / Mohamed Belqasmi (dir.), Guide pédagogique de l'antiracisme en formation sociale, Paris (Vuibert) 2008, S. 176–185, 176.

<sup>33</sup> Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2012 – Übersicht und Handlungsfelder, März 2013, [<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/berichterstattung-und-monitoring/bericht--rassistische-diskriminierung-in-der-schweiz-.html>] (09.06.2020), S. 8.

<sup>34</sup> EKRI, Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 9 über die Bekämpfung des Antisemitismus vom 25. Juni 2004, CRI(2004)37, Präambel.

Personengruppe oder das Gefühl der Überlegenheit gegenüber einer Person oder Personengruppe rechtfertigt».<sup>35</sup> Diese Definition schliesst laut der EKRI auch den Antisemitismus mit ein.<sup>36</sup> Aus dieser Definition geht hervor, dass allen rassistischen Ideologien gemeinsam ist, die Menschen aufgrund realer oder fiktiver Eigenschaften in unterschiedliche Gruppen einzuteilen («wir und «die anderen») und eine Hierarchie zwischen diesen Gruppen zu erstellen. Die Gruppe «der anderen» wird als minderwertig eingestuft (Objekt der «Verachtung»), was Tendenzen von Ausgrenzung, Aggression, Unterordnung und Diskriminierung rechtfertigt. Die «anderen» werden auf vermeintlich typische Merkmale der Gruppe reduziert und nicht mehr basierend auf ihren Verdiensten, Talenten und individuellen Merkmalen als Einzelpersonen wahrgenommen.<sup>37</sup> In diesem Prozess der sozialen Konstruktion von Gruppen spielen Vorurteile und Stereotype eine zentrale Rolle.<sup>38</sup>

Um die Merkmale des Antisemitismus, ebenso wie andere Phänomene, die unter den breiten Oberbegriff des Rassismus fallen (Islamophobie, Antiziganismus, Rassismus gegen Schwarze usw.), zu verstehen, sind die Vorurteile und Stereotype beizuziehen, die für die Konstruktion von Unterschieden verwendet werden. Zu diesen gehören Vorurteile und Stereotype, die jüdische Personen insbesondere als hinterlistige, manipulierende, mächtige Gruppe beschreiben, die versucht, die Macht an sich zu reißen. Sie zeigen, dass Antisemitismus häufig durch ein vermeintlich überlegenes Bild der Opfer geprägt ist.<sup>39</sup> Ein Charakterzug, der an und für sich als positiv zu werten ist (z. B. besondere Intelligenz, grosses Flair im Umgang mit Finanzen), kann Furcht einflössen sowie Feindseligkeit und Ablehnung hervorrufen, wenn er zur Charakterisierung der Juden verwendet wird.

Der Antisemitismus zeichnet sich auch durch seine «historische Dichte» (*épaisseur historique*) aus.<sup>40</sup> Die Wurzeln des Antisemitismus reichen weit in die Geschichte zurück, wie der christliche Antijudaismus zeigt, während Rassismus häufig eher als ein Phänomen der jüngeren Vergangenheit gilt, das mit dem transatlantischen Sklavenhandel, dem Kolonialismus und dem europäischen Imperialismus in Verbindung gebracht wird und in Rassentheorien gipfelt, die auf pseudowissenschaftlichen Grundlagen basieren. Die lange Geschichte des Antisemitismus und der Fortbestand dieses Phänomens erklären auch

---

<sup>35</sup> EKRI, Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7 der EKRI über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung vom 13. Dezember 2002 und geändert am 7. Dezember 2017, CRI (2003)8 REV. I.1.a. Fussnote 1 in der Definition weist kritisch auf den Begriff «Rasse» hin und hebt hervor, dass die EKRI «Theorien ablehnt, die sich auf die Existenz verschiedener «Rassen» gründen. In dieser Empfehlung verwendet die EKRI jedoch diesen Begriff, um sicherzustellen, dass die Menschen, die allgemein und fälschlicherweise als Angehörige einer «anderen Rasse» bezeichnet werden, nicht vom Schutz der Gesetzgebung ausgeschlossen werden.»

<sup>36</sup> Siehe den erläuternden Text zur Allgemeinen Politik-Empfehlung Nr. 7 der EKRI über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung vom 13. Dezember 2002 und geändert am 7. Dezember 2017, CRI (2003)8 REV im Anhang zur genannten Empfehlung, Abs. 6.

<sup>37</sup> Siehe die Definitionen auf den Websites von EKR [<https://www.ekr.admin.ch/themen/d260.html>] und FRB [<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/FAQ/wie-definiert-die-fachstelle-fuer-rassismusbekampfung-rassismus.html>] sowie die weiterführenden Erläuterungen in Tarek Naguib, Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts (Expertise im Auftrag der FRB), Bern 2014, S. 12 ff.

<sup>38</sup> Zur Bedeutung von Vorurteil siehe Naguib (2014) (siehe Fussnote 37 weiter oben) S. 20: «eine bewusste oder unbewusste Einstellung gegenüber Gruppen, die kognitiv auf Stereotypen beruht und affektiv mit negativen Gefühlen verbunden ist».

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Régis Meyran, «Michel Wieviorka, La Tentation antisémite: haine des juifs dans la France d'aujourd'hui», L'Homme [online], Nr. 175–176, Juli–September 2005, aufgeschaltet am 30. November 2006, [<http://journals.openedition.org/lhomme/2072>] (01.06.2020), S. 545–547, Rz. 2.

die Vielfalt der Ideologien, die als Nährboden des Antisemitismus gedient haben. Diese Ideologien, die im Laufe der Zeit aufeinander folgten und nebeneinander weiterbestehen, reichen vom christlichen Antijudaismus bis hin zur pseudowissenschaftlichen Rassentheorie, zum Marxismus sowie zu einer Reihe weiterer Theorien, die unterschiedliche Formen von Antisemitismus hervorgebracht haben (religiösen, sozialen, politischen, nationalistischen, rassistischen Antisemitismus<sup>41</sup>).<sup>42</sup>

- 22 Eine andere ideologische Grundlage, nämlich die des Antizionismus und des Widerstands gegen den Staat Israel und dessen Politik, bildet den Kern des Konzepts des «neuen Antisemitismus», mit dem sich einige Forscherinnen und Forscher seit der Jahrtausendwende vertieft auseinandersetzen. Bei anderen hat dieses Konzept Vorbehalte hervorgerufen, da sie der Meinung sind, dass die vermeintlich neuen Elemente, d. h. der Verweis auf Israel oder auf Muslime als antisemitische Akteure, einfache Weiterentwicklungen bekannter Phänomene sind.<sup>43</sup> Diese Vorbehalte zeugen von den Kontroversen über die Tragweite des «neuen Antisemitismus» und den Bedingungen, die die Einstufung der Ablehnung des Staates Israel als antisemitisch rechtfertigen.<sup>44</sup> Nach einem «maximalistischen» Standpunkt werden Antizionismus und die Feindseligkeit gegenüber dem Staat Israel an sich als antisemitische Positionen eingestuft. Gemäss einem anderen Standpunkt, der bei der Anerkennung einer «neuen» Form von Antisemitismus eher Zurückhaltung walten lässt, kann die Ablehnung des Staates Israel insofern als antisemitisch gelten, als sie sich alter antisemitischer Stereotype bedient.<sup>45</sup> Dieser zurückhaltende Ansatz fügt sich in die Kontinuität des traditionellen Antisemitismus ein und erlangt einen ziemlich breiten Konsens. Dem letzteren Ansatz folgend erachtet beispielsweise Klug den Vorwurf des Antisemitismus unter folgenden Voraussetzungen als gerechtfertigt:

«If the text projects the figure of the «Jew», directly or indirectly (a) onto Israel for the reason that Israel is a Jewish state, or (b) onto Zionism for the reason that Zionism is a Jewish movement, or (c) onto Jews, individually or collectively, in association with either (a) or (b), then that text is anti-Semitic.»<sup>46</sup>

23

---

<sup>41</sup> Klassifizierung übernommen aus dem Zweiten Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus, 2017, [<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/expertenkreis-antisemitismus/expertenbericht-antisemitismus-in-deutschland.html>] (17.02.2020), S. 25–26, Klassische Ideologieformen des Antisemitismus.

<sup>42</sup> Zum Antisemitismus und diversen ideologischen Bewegungen siehe Barbara Liegl / Doris Angst, Rassismusbekämpfung in Europa, in: Doris Angst / Emma Lantschner (Hrsg.), ICERD. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Baden-Baden / Wien / Zürich / St. Gallen (Dike) 2020, S. 73–96, Rz. 8.

<sup>43</sup> Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus, 10. November 2011, [[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/expertenkreis-antisemitismus/antisemitismus-in-deutschland-bericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/expertenkreis-antisemitismus/antisemitismus-in-deutschland-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3)] (06.04.2020), S. 11; Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 10; All-Party Parliamentary Group against Antisemitism, Report of the All-Party Parliamentary Inquiry into Antisemitism, September 2006, [<https://antisemitism.org.uk/the-appg/publications/>] (01.03.2020), S. 17.

<sup>44</sup> Für eine Diskussion siehe z. B. Brian Klug, «Interrogating «new anti-Semitism»», *Ethnic and Racial Studies* [online], Band 36, Nr. 3, 2013, S. 468–482.

<sup>45</sup> Siehe z. B. Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Religions- oder Glaubensfreiheit, Ahmed Shaheed, vom 20. September 2019, A/74/358, [<https://undocs.org/fr/A/74/358>], Abs. 17; für Beispiele siehe Beispiel 9 der Arbeitsdefinition der IHRA.

<sup>46</sup> Klug (2013) (siehe Fussnote 44 weiter oben), S. 480.

Gestützt auf Forschungsergebnisse zum «neuen Antisemitismus» misst der Gesamttext der Arbeitsdefinition dem israelbezogenen Antisemitismus besondere Bedeutung bei. Fünf Beispiele haben einen überwiegenden Bezug zu Israel<sup>47</sup> und einige Beispiele weisen einen möglichen Bezug zum Konflikt im Nahen Osten auf. Rabbi Andrew Baker, Direktor für internationale Beziehungen des American Jewish Committee (AJC) und Mitverfasser der Originaldefinition, sieht darin die Haupterrungenschaft der Definition, da seiner Meinung nach eine anti-israelische Gesinnung viele physische Angriffe gegen jüdische Personen verursacht hat, die fälschlicherweise als politische Delikte eingestuft wurden.<sup>48</sup>

Laut Kenneth Stern, Hauptautor der Originaldefinition, soll die Arbeitsdefinition den Fokus zur Erfassung antisemitisch motivierter Straftaten nicht auf die Frage legen, ob der Täter oder die Täterin aus Hass gegenüber jüdischen Personen gehandelt hat. Vielmehr soll massgebend sein, ob er oder sie das Opfer gewählt hat, weil es Jude bzw. Jüdin ist, unabhängig vom Beweggrund.<sup>49</sup> So beginge eine Person, die eine auf einem «positiven»<sup>50</sup> Stereotyp (z. B. dem angeblichen Reichtum jüdischer Personen) basierende Gewalttat gegenüber einer jüdischen Person begeht, eine antisemitische Straftat.<sup>51</sup> Stern denkt hierbei übrigens an Situationen, in denen eine Täterin oder ein Täter eine Tat begeht, um ihre/seine Ablehnung gegenüber der israelischen Politik zum Ausdruck zu bringen, ohne antisemitische Stereotype zu teilen.<sup>52</sup> Dieser Paradigmenwechsel erfolgte aufgrund konkreter Ereignisse, die zu zähen Debatten über die antisemitischen Motive gewisser Straftaten führten, insbesondere im Fall eines jungen Juden, der in Frankreich entführt, für ein Lösegeld festgehalten, gefoltert und schliesslich getötet wurde – nur weil seine Entführer glaubten, dass Juden reich seien.<sup>53</sup>

### C. Überblick über die Kritiken

Für die einen stellen die israelbezogenen Ausführungen und Beispiele eine wichtige Aktualisierung der Antisemitismus-Definition dar, bei anderen hat sie zu heftigen Reaktionen geführt. Die Kritiken und Befürchtungen gehen weit auseinander und betreffen verschiedene Analyseebenen.<sup>54</sup> Im Folgenden erwähnen wir – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – vier Aspekte oder Lesarten der Definition, die von verschiedenen Fachpersonen angeprangert wurden, um die aktuelle Debatte rund um die Arbeitsdefinition zu analysieren und zusammenzufassen.

---

<sup>47</sup> Siehe weiter unten Rz. 121, 132 ff.

<sup>48</sup> Baker (2017) (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 2.

<sup>49</sup> Stern (2017) (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 5–6.

<sup>50</sup> Der Begriff «positiv» kann irreführend sein. Effektiv handelt es sich, in Anbetracht des angeblich überlegenen Selbstbilds der Opfer, das zum Antisemitismus gehört, um negative Stereotypen (siehe weiter oben, Rz. 20).

<sup>51</sup> Stern (2017) (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 5–6.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Für eine detaillierte kritische Analyse siehe z. B. Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben); Hugh Tomlinson, In the Matter of the Adoption and Potential Application of the International Holocaust Remembrance Alliance Working Definition of Anti-Semitism (im Auftrag von Speech on Israel, Independent Jewish Voices, Jews for Justice for Palestinians und Palestine Solidarity Campaign), 8. März 2017, [<https://freespeechonisrael.org.uk/ihra-opinion/#sthash.sPLEKqJe.dpbs>] (16.01.2020); und Geoffrey Robertson, Anti-Semitism: The IHRA Definition and its Consequences for Freedom of Expression (im Auftrag von Palestinian Return Centre), aufgeschaltet am 31. August 2018, [<https://prc.org.uk/en/post/3992>] (16.01.2020).

- 26 Die erste Kritik unterstreicht die Gefahr, dass die Beispielliste als Inventar von *ipso facto* antisemitischen Handlungen und Äusserungen verwendet werden könnte.<sup>55</sup> Beispielhaft sei Peter Ullrichs Kritik erwähnt: Diese Gefahr besteht laut Ullrich wegen der Vermischung in der Beispielliste von klaren Fällen mit Phänomenen, die nur mithilfe weiterer Informationen als antisemitisch eingestuft werden können, darunter Äusserungen zum Staat Israel.<sup>56</sup> Zu erwähnen sind auch die Überlegungen von Kenneth Stern: In seiner Aussage vor dem *Committee on the Judiciary* des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten warnte Stern vor einer Auslegung der Definition, wonach bei den beispielhaft aufgeführten Tatbeständen von einer Vermutung eines antisemitischen Motivs ausgegangen würde.<sup>57</sup>
- 27 Eine zweite Reihe von Kritiken befasst sich spezifisch mit dem Kriterium einer Abgrenzung zwischen normaler oder zulässiger politischer Kritik einerseits und einer «antisemitischen Versuchung» andererseits. Die Definition umfasst bei den Beispielen den Wortlaut «die Anwendung doppelter Standards, indem man von Israel ein Verhalten fordert, das von keinem anderen demokratischen Staat erwartet oder gefordert wird» (weiter unten Ziff. 146 ff.), was an das Konzept der doppelten Standards des 3-D-Tests für Antisemitismus (dämonisieren, delegitimieren oder doppelte Standards anlegen) von Natan Sharansky erinnert.<sup>58</sup> Während einige kritische Stimmen insbesondere die Vagheit dieser Regel beanstanden,<sup>59</sup> stellen andere wie David Feldman etwas allgemeiner deren Eignung infrage, um antisemitische Äusserungen zu identifizieren.<sup>60</sup>
- 28 Eine dritte Kritik befasst sich mit dem «Antizionismus», der häufig mit der Arbeitsdefinition in Verbindung gebracht wird:<sup>61</sup> Ohne dieses Konzept ausdrücklich zu erwähnen, schliesst die Definition in den Beispielen «das Aberkennen des Rechts des jüdischen Volkes auf Selbstbestimmung» ein (weiter unten Rz. 142 ff.). Peter Ullrich etwa warnt vor einer Verwechslung von antizionistischen Positionen, die effektiv an Antisemitismus grenzen, mit anderen Formen des Antizionismus, die auf weltlichen und antinationalen Positionen oder auf der jüdischen Theologie beruhen.<sup>62</sup> Trotz ihrer äusserst unterschiedlichen Ausgangspositionen schliesst sich Kenneth Stern bei dieser dritten Kritik Ullrich an, wenn auch aus ganz anderen Gründen. Er betont, dass antizionistische Anschuldigungen gegenüber jüdischen Personen häufig Ausdruck einer Debatte innerhalb der jüdischen Gemeinschaft über Zugehörigkeiten seien, aus der sich die Politik heraushalten sollte.<sup>63</sup>

---

<sup>55</sup> Siehe weiter unten Rz. 110.

<sup>56</sup> Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 13, 16. Siehe auch Tomlinson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 22.

<sup>57</sup> Stern (2017) (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 12.

<sup>58</sup> Natan Sharansky, 3D Test of Antisemitism: Demonization, Double Standards, Delegitimization, 23. Dezember 2010, [<https://antisemitism.org.il/en/17763/>] (07.04.2020).

<sup>59</sup> Siehe auch Robertson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 18.

<sup>60</sup> Feldman (2015) (siehe Fussnote 8 weiter oben), S. 4.

<sup>61</sup> Siehe z. B. die Rede von Emmanuel Macron anlässlich der Gedenkfeier zum *Rafle du Vélodrome d'Hiver* (Razzia des Wintervelodroms) vom 16. Juli 2017, [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/18/discours-du-president-de-la-republique-francaise-a-loccasion-de-la-commemoration-de-la-rafle-du-vel-dhiv>] (11.02.2020).

<sup>62</sup> Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 13–14. Siehe auch Rebecca Ruth Gould, «The IHRA Definition of Antisemitism: Defining Antisemitism by Erasing Palestinians», *The Political Quarterly* [online], Early View, 28. Juli 2020, [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-923X.12883>] (04.10.2020), S. 4.

<sup>63</sup> Stern (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 10.

Einige Expertinnen und Experten befürchten schliesslich gewisse rechtliche Auswirkungen auf die Meinungsäusserungsfreiheit: Die Arbeitsdefinition könnte trotz ihres rechtlich nicht bindenden Charakters als Referenzmodell oder als Druckmittel für Interessengruppen dienen.<sup>64</sup> Politische und rechtliche Massnahmen gegen bestimmte angelsächsische Universitäten werden oft als Beispiele angeführt.<sup>65</sup> 29

#### **D. Schlussfolgerung**

Die Arbeitsdefinition der IHRA beruht auf einer Definition der EUMC, die im Hinblick auf eine Harmonisierung der Datenerhebung zu antisemitischen Straftaten in Europa formuliert wurde. 2016 verabschiedeten die IHRA-Mitgliedstaaten, darunter auch die Schweiz, die Definition an der Plenarversammlung in Bukarest, vorbehaltlich ihres nicht bindenden Charakters gegenüber den Staaten. Die IHRA führte einige Änderungen am Originaltext ein und separierte insbesondere einen Teil des Textes (Basisdefinition) von den anderen Abschnitten und Beispielen. Über den genauen Gegenstand der Annahme herrscht Uneinigkeit. Während einige der Ansicht sind, dass sich der Beschluss zur Annahme nur auf die Basisdefinition beziehe, meinen andere, dass er auch die anderen Abschnitte umfasse. 30

Die Definition im weiteren Sinne grenzt sich durch ihren Schwerpunkt auf den Antisemitismus in Form einer Ablehnung des Staates Israel und ihre Distanzierung von einer Betrachtung des Antisemitismus ab, die auf die Motivation des Täters fokussiert. 31

Ein grosser Teil der Kritiken an der Definition betrifft die Abschnitte zu Israel: Letztere könnten zu Auslegungen führen, die allenfalls eine übermässige Einschränkung der Kommunikationsfreiheit zur Folge hätten. 32

### **III. Überblick über die Praxis anderer Staaten und bestimmter internationaler Organisationen**

Bis heute haben viele Staaten die Arbeitsdefinition offiziell anerkannt. Die grosse Mehrheit dieser Staaten sind Mitglied-, Partner-, oder Beobachterstaaten der IHRA.<sup>66</sup> Die IHRA führt eine Liste der Staaten, die die Definition verabschiedet haben: Vereinigtes Königreich (12. Dezember 2016), Israel (22. Januar 2017), Österreich (25. April 2017), Rumänien (25. Mai 2017), Deutschland (20. September 2017), Bulgarien (18. Oktober 2017), Belgien (14. Dezember 2018), Slowenien (20. Dezember 2018), Litauen (24. Januar 2018), Republik Nordmazedonien (6. März 2018), Niederlande (27. November 2018), Slowakei (28. November 2018), Republik Moldau (18. Januar 2019), Tschechische Republik (25. Januar 2019), Ungarn (18. Februar 2019), Kanada (27. Juni 2019), Luxemburg (10. Juli 2019), Griechenland (8. November 2019), Frankreich (2. Dezember 2019), Zypern (18. Dezember 2019), Italien (17. Januar 33

---

<sup>64</sup> Siehe z. B. Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 16; und Gould (2020) (siehe Fussnote 62 weiter oben), S. 3 ff., die das Risiko einer politischen Instrumentalisierung mit demjenigen einer abschreckenden Wirkung rund um den rechtlichen Status der Definition verbindet. Zum Thema möglicher rechtlicher Auswirkungen von Soft Law siehe z. B. Alexandre Flückiger, (Re)faire la loi: Traité de légistique à l'ère du droit souple, Bern (Stämpfli) 2019, S. 318 ff.

<sup>65</sup> Stern (2017) (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 4, 14–15; Robertson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 42; Gould (2020) (siehe Fussnote 62 weiter oben), S. 5.

<sup>66</sup> Ausser Zypern und Kosovo. Für eine Liste der Mitglied-, Partner-, und Beobachterstaaten siehe IHRA, Countries & Membership, [<https://www.holocaustremembrance.com/about-us/countries-membership>] (05.09.2020).

2020), Schweden (21. Januar 2020), Uruguay (27. Januar 2020), Serbien (27. Februar 2020) und Argentinien (4. Juni 2020).<sup>67</sup> Auf der Website der Organisation sind diese Angaben jedoch nicht mehr abrufbar. Eine ähnliche Liste, die im September 2020 letztmals aktualisiert wurde, befindet sich auf der Webseite des AJC.<sup>68</sup> Sie umfasst zudem Spanien und Kosovo.

- 34 Solche Listen sind mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen, da die Staaten, die dort aufgeführt werden, sich mit unterschiedlichem Wortlaut geäußert haben – manchmal auch eher unverbindlich (z. B. in Österreich «zustimmend zur Kenntnis nehmen») –, sodass eine «Annahme» der Definition bisweilen nur schwer zu begründen ist.<sup>69</sup> Auch sei darauf hingewiesen, dass das AJC in einer Rubrik mit dem Titel «Endorsement of the working definition» ein Zitat von alt Bundesrat Didier Burkhalter aufführt aus der Zeit, als er amtierender Vorsitzender der OSZE war. Laut AJC soll Didier Burkhalter beim Abschluss der Gedenkveranstaltung anlässlich des zehnten Jahrestags der Antisemitismuskonferenz von 2004 in Berlin die Eignung der Definition bestätigt haben, um zu erläutern, dass der Antizionismus häufig Formen des Antisemitismus verschleierte.<sup>70</sup> Betrachtet man das Zitat aber im Kontext, zeigt sich, dass diese Aussage falsch ist. Der Absatz war Teil einer Zusammenfassung verschiedener Meinungsäußerungen während der Konferenz und enthält keine persönliche Stellungnahme.<sup>71</sup>
- 35 Um einen Überblick über verschiedene Ansätze im Hinblick auf die Annahme der Definition zu geben, wird in diesem Kapitel die Praxis des Vereinigten Königreichs, von Österreich, Deutschland, Frankreich, Kanada, der Vereinigten Staaten und verschiedener internationaler Organe genauer beschrieben. Das Beispiel des Vereinigten Königreichs ist von Interesse wegen der – allerdings erfolglosen – Initiative des beratenden Parlamentsausschusses, durch das Einfügen zweier Präzisierungen zwischen berechtigter Kritik an Israel und antisemitischer Kritik zu unterscheiden. Die Annahme der Definition in Frankreich und in Deutschland kennzeichnet sich durch den Einbezug der Parlamente, wobei der jeweilige Kontext sehr unterschiedlich war. Der Fall Österreich fällt durch die Wahl des Wortlauts des Regierungsbeschlusses («zustimmend zur Kenntnis nehmen») auf, der einen Mittelweg zwischen Annahme und Nichtannahme darstellt. Die kanadische Regierung hat die Definition «angenommen», indem diese in ein Strategiedokument oder ein Dokument zur politischen Planung integriert wurde. Schliesslich wird noch auf die Situation und die Debatten in den Vereinigten Staaten eingegangen, mit dem Ziel, auch ein Beispiel eines Staates aufzugreifen, der die Definition bisher noch nicht offiziell angenommen hat.

---

<sup>67</sup> IHRA, Fact sheet on working Definition on Antisemitism, 23. Juni 2020, [[https://www.holocaustremembrance.com/sites/default/files/inline-files/Fact%20Sheet%20Working%20Definition%20of%20Antisemitism\\_25\\_0.pdf](https://www.holocaustremembrance.com/sites/default/files/inline-files/Fact%20Sheet%20Working%20Definition%20of%20Antisemitism_25_0.pdf)] (5.11.2020).

<sup>68</sup> AJC, Adoption of the Working Definition, letztmals aktualisiert im September 2020, [<https://www.ajc.org/adoption-of-the-working-definition>] (04.10.2020).

<sup>69</sup> Siehe auch Gould (2020) (siehe Fussnote 62 weiter oben), S. 3. Hier wird auf einen fehlenden Konsens hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs «Annahme» im Zusammenhang mit der Arbeitsdefinition hingewiesen.

<sup>70</sup> «In 2014, the Swiss Federal President Didier Burkhalter, as OSCE Chairperson-in-Office, said that Working Definition is, «a useful document for government and civil society and in explaining how anti-Zionism is frequently a mask for antisemitism, and Jewish communities are often targets for anti-Israel animus.»» AJC, Adoption of the Working Definition, letztmals aktualisiert im September 2020, [<https://www.ajc.org/adoption-of-the-working-definition>] (04.10.2020).

<sup>71</sup> OSZE, 10. Jahrestag der OSZE-Antisemitismuskonferenz in Berlin. Swiss OSCE Chairmanship conclusions, 14. November 2014, [<https://www.osce.org/odihr/126710>] (04.10.2020), S. 1–2. «During discussions, OSCE participating States [...] Noted that the Working Definition of Anti-Semitism, disseminated by the EUMC in 2005 and employed by monitoring organizations in various OSCE participating States, remains a useful document for governments and civil society in explaining how anti-Zionism is frequently a mask for anti-Semitism, and Jewish communities are often targets for anti-Israel animus; [...]».

## A. Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich hat die Arbeitsdefinition der IHRA als einer der ersten Staaten angenommen. 36  
Es hat dazu allerdings zwei Anläufe gebraucht. Die Frage der Annahme der Arbeitsdefinition stellte sich erstmals 2007, lange bevor sich die IHRA mit der Definitionsfrage auseinandersetzte. Nach einer nationalen Erhebung zum Thema Antisemitismus empfahl die parteiübergreifende parlamentarische Gruppe gegen Antisemitismus der Regierung, die damals von der EUMC verwendeten Arbeitsdefinition anzunehmen.<sup>72</sup> Obwohl die Regierung den Nutzen der von der EUMC geleisteten Arbeit anerkannte, insbesondere in Bezug auf die Identifizierung verschiedener Formen antisemitischer Äusserungen, weigerte sie sich, die Definition offiziell anzunehmen, weil sie unvollendet sei. Die Regierung verpflichtete sich jedoch, die Frage erneut zu prüfen, sobald die fertige Definition vorliege.<sup>73</sup> 2008 bestätigte die Regierung diesen Standpunkt und präzisierte, dass das Büro für auswärtige Angelegenheiten und des Commonwealth mit der FRA im Zusammenhang mit der Definition in Kontakt bleibe.<sup>74</sup>

Nachdem die IHRA die Arbeitsdefinition 2016 übernommen hatte, beschloss der Ausschuss für auswärtige 37  
Angelegenheiten des Unterhauses, die Annahme der Definition neu zu prüfen. Bei verschiedenen Diskussionen des Ausschusses zeigte sich, dass es neben den zustimmenden Meinungen auch gewisse kritische Stimmen gab,<sup>75</sup> darunter auch diejenige von David Feldman, der mit einer Sekundärstudie zum antisemitischen Diskurs in der öffentlichen Debatte zum Gaza-Krieg im Jahr 2014 beauftragt war.<sup>76</sup> Im Sinne eines Kompromisses empfahl der Ausschuss der Regierung, die Arbeitsdefinition anzunehmen, jedoch zwei Klarstellungen hinzuzufügen: «Es ist nicht antisemitisch, die israelische Regierung zu kritisieren, wenn keine zusätzlichen Beweise für antisemitische Intention vorliegen [Übersetzung<sup>77</sup>]) und «Es ist nicht antisemitisch, die israelische Regierung aufzufordern, sich an dieselben Standards zu halten wie andere liberale Demokratien oder sich besonders für die Politik oder die Handlungen der israelischen Regierung zu interessieren, wenn keine zusätzlichen Beweise für antisemitische Intention vorliegen [Übersetzung<sup>78</sup>]]».<sup>79</sup>

---

<sup>72</sup> All-Party Parliamentary Group against Antisemitism, Report of the All-Party Parliamentary Inquiry into Antisemitism, September 2006, [<https://antisemitism.org.uk/the-appg/publications/>] (01.03.2020), Abs. 25–26.

<sup>73</sup> Ministry of Housing, Communities and Local Government, Report of the All-Party Parliamentary Inquiry into Antisemitism. Government Response, Aufschaltung am 29. März 2007, [<https://www.gov.uk/government/publications/report-of-the-all-party-parliamentary-inquiry-into-antisemitism-government-response>] (27.02.2020), p. 3.

<sup>74</sup> Ministry of Housing, Communities and Local Government, All-Party Inquiry into Antisemitism: Government Response to the One year on Progress Report, 12. Mai 2008, [<https://www.gov.uk/government/publications/all-party-parliamentary-inquiry-into-antisemitism-government-response-one-year-on>] (27.02.2020), S. 6.

<sup>75</sup> House of Commons, Home Affairs Committee, Antisemitism in the UK, Aufschaltung am 16. Oktober 2016, [<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/home-affairs-committee/inquiries/parliament-2015/inquiry2/>] (03.03.2020), S. 11.

<sup>76</sup> Feldman (2015) (siehe Fussnote 8 weiter oben).

<sup>77</sup> Deutsche Übersetzung des englischen Originals. Originaltext: «It is not antisemitic to criticise the Government of Israel, without additional evidence to suggest antisemitic intent.»

<sup>78</sup> Deutsche Übersetzung des englischen Originals. Originaltext: «It is not antisemitic to hold the Israeli Government to the same standards as other liberal democracies, or to take a particular interest in the Israeli Government's policies or actions, without additional evidence to suggest antisemitic intent.»

<sup>79</sup> House of Commons, Home Affairs Committee United Kingdom, Antisemitism in the UK, aufgeschaltet am 16. Oktober 2016, [<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/home-affairs-committee/inquiries/parliament-2015/inquiry2/>] (03.03.2020), Abs. 24–25.

- 38 Am 12. Dezember 2016 folgte die Regierung dieser Empfehlung und nahm die Arbeitsdefinition im weiteren Sinn offiziell an («formally adopted»),<sup>80</sup> ohne sie jedoch durch die beiden vom Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten vorgeschlagenen Präzisierungen zu ergänzen. Gemäss der Regierung reiche der Wortlaut der Definition, wonach «Kritik an Israel, die mit der an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden» könne, um die Meinungsäusserungsfreiheit zu gewährleisten.<sup>81</sup> Am 13. Juni 2017 gab die schottische Regierung die Annahme der Definition bekannt, die walisische Regierung folgte zehn Tage später. Keine der beiden Regierungen erwähnte die Beispiele im Annahmebeschluss.<sup>82</sup>
- 39 Die Annahme durch die Regierung erfolgte in Form einer politischen Erklärung, ohne gesetzliche Grundlage.<sup>83</sup> Der Beschluss ist rechtlich nicht bindend und es steht den öffentlichen Stellen daher frei, der Einladung der Regierung Folge zu leisten, die Definition zu verwenden.<sup>84</sup> Allerdings kann die Definition verbindlich werden, wenn eine öffentliche Stelle beschliesst, sie im Rahmen ihrer Politik anzuwenden.<sup>85</sup>
- 40 Bereits vor der Annahme durch die Regierung, d. h. seit 2014, hat das College of Policing, ein Berufsverband der Polizei in England und Wales, die Arbeitsdefinition in der Polizeiausbildung verwendet.<sup>86</sup> Die Definition dient zur Erklärung bestimmter Merkmale antisemitischer Hassverbrechen.<sup>87</sup> Ausser in der Ausbildung und der Sensibilisierung der Strafbehörden empfiehlt die Regierung des Vereinigten

---

<sup>80</sup> David Torrance, UK Government's adoption of the IHRA definition of antisemitism, 4. Oktober 2018, [<https://commonslibrary.parliament.uk/home-affairs/communities/uk-governments-adoption-of-the-ihra-definition-of-antisemitism/>] (27.02.2020).

<sup>81</sup> Ministry of Housing, Communities and Local Government United Kingdom, Response to Home Affairs Committee Report: «Anti-Semitism in the UK», Dezember 2016, [<https://www.gov.uk/government/publications/response-to-home-affairs-committee-inquiry-into-anti-semitism>] (06.04.2020), S. 5. Kritisiert von Robertson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 42 Punkt 3.

<sup>82</sup> David Torrance, UK Government's adoption of the IHRA definition of antisemitism, 4. Oktober 2018, [<https://commonslibrary.parliament.uk/home-affairs/communities/uk-governments-adoption-of-the-ihra-definition-of-antisemitism/>] (27.02.2020).

<sup>83</sup> Tomlinson (2017) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 11. Die Annahme wurde vom Premierminister an einem Mittagessen der konservativen Partei verkündet, Robertson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 9.

<sup>84</sup> Tomlinson (2017) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 11; Robertson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 42 Punkt 5.

<sup>85</sup> Tomlinson (2017) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 13.

<sup>86</sup> House of Commons, Home Affairs Committee United Kingdom, Antisemitism in the UK, aufgeschaltet am 16. Oktober 2016, [<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/home-affairs-committee/inquiries/parliament-2015/inquiry2/>] (03.03.2020), Abs. 19.

<sup>87</sup> College of Policing, Hate Crime Operational Guidance, Mai 2014, aufgeschaltet am 9. Mai 2014, [<https://www.app.college.police.uk/app-content/major-investigation-and-public-protection/hate-crime/>] (06.04.2020), S. 36–38.

Königreichs die Verwendung der Definition durch öffentliche Stellen, politische Parteien<sup>88</sup> und Universitäten.<sup>89</sup>

## B. Frankreich

In Frankreich wurde die Annahme der Definition am 20. Februar 2019 angekündigt, und zwar im Rahmen der jährlichen Rede des Präsidenten der Republik vor dem Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF). Diese Ankündigung erfolgte im Rahmen der Reden vom 16. Juli 2017 an der Gedenkfeier der Rafle du Vélodrome d'Hiver<sup>90</sup> sowie vom 7. März 2018 vor dem CRIF.<sup>91</sup> «Es geht darum, die Arbeitspraxis unserer Sicherheitskräfte, Richter und Lehrer klar und straff zu gestalten und ihnen zu ermöglichen, besser gegen all jene vorzugehen, hinter deren Ablehnung Israels sich im Grunde die Negierung dessen eigentlicher Daseinsberechtigung verbirgt. Das ist Judenhass in seiner primitivsten Form («La haine des Juifs la plus primaire»)).<sup>92</sup> Die Erklärungen der Regierung, die später veröffentlicht werden, deuten an, dass sie auch die Erläuterungen und die Liste der Beispiele übernimmt.<sup>93</sup> Die Regierung spricht von einer «Übernahme» («endossement») der Definition, was ihr keine bindende Wirkung verleiht und nicht darauf abzielt, einen neuen Straftatbestand zu schaffen oder «den Antizionismus zu ahnden» (réprimer l'antisionisme).<sup>94</sup>

Trotz der klaren Position der Regierung tauchte die Frage nach einer allfälligen Anwendung der Definition im Strafrecht kurz danach im Parlament auf, und zwar im Rahmen der Beratungen zum Gesetz

---

<sup>88</sup> David Torrance, UK Government's adoption of the IHRA definition of antisemitism, 4. Oktober 2018, [<https://commonslibrary.parliament.uk/home-affairs/communities/uk-governments-adoption-of-the-ihra-definition-of-antisemitism/>] (27.02.2020); Ministry of Housing, Communities and Local Government United Kingdom, Response to Home Affairs Committee Report: «Anti-Semitism in the UK», Dezember 2016, [<https://www.gov.uk/government/publications/response-to-home-affairs-committee-inquiry-into-anti-semitism>] (06.04.2020), S. 5.

<sup>89</sup> Department for Education United Kingdom / The Rt Hon Chris Skidmore MP, Universities told to stamp out antisemitism on campus, 17. Mai 2019, [<https://www.gov.uk/government/news/universities-told-to-stamp-out-antisemitism-on-campus>] (27.02.2020).

<sup>90</sup> In der Rede des Präsidenten der Französischen Republik anlässlich der Gedenkfeier zum Rafle du Vélodrome d'Hiver vom 16. Juli 2017, assoziierte Emmanuel Macron den Antizionismus mit einer modernen Form von Antisemitismus («forme réinventée de l'antisémitisme») [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/18/discours-du-president-de-la-republique-francaise-a-loccasion-de-la-commemoration-de-la-rafle-du-vel-dhiv>] (11.02.2020).

<sup>91</sup> In der Erklärung des Präsidenten der Republik am 33. jährlichen Diner des CRIF am 7. März 2018 verurteilte Emmanuel Macron die heutigen Formen des Antisemitismus, die weit von einem einfachen Import des israelisch-palästinensischen Konflikts entfernt sind und die das Schlimmste darstellen, was wir mitunter erlebt haben («le pire de ce que nous avons parfois connu»), wieder anfügte, dass bestimmte Bürger gehasst werden, für das, was sie sind («la détestation de certains citoyens pour ce qu'ils sont»), [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/03/07/conseil-representatif-des-institutions-juives-de-france>] (11.02.2020).

<sup>92</sup> Rede von Emmanuel Macron vor dem CRIF vom 20. Februar 2019, [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/02/20/antisemitisme-plus-jamais-ca>] (11.02.2020). Originaltext: «Il s'agit de préciser et raffermir les pratiques de nos forces de l'ordre, de nos magistrats, de nos enseignants, de leur permettre de mieux lutter contre ceux qui cachent, derrière le rejet d'Israël, la négation même de l'existence d'Israël, la haine des juifs la plus primaire.» Deutsche Übersetzung nach: <https://de.ambafrance.org/Rede-von-Staatspräsident-Macron-vor-dem-Dachverband-der-judischen> (03.01.2021).

<sup>93</sup> Délégation interministérielle à lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) République française, Qu'est-ce que la «définition de travail de l'antisémitisme» élaborée par l'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)?, 1. März 2019, [<https://www.gouvernement.fr/qu-est-ce-que-la-definition-de-travail-de-l-antisemitisme-elaboree-par-l-international-holocaust>] (12.02.2020).

<sup>94</sup> Ibidem.

zur Bekämpfung von Hass im Internet.<sup>95</sup> Mehrere Verbesserungsvorschläge,<sup>96</sup> die in der ersten Lesung vorgestellt wurden, zielten darauf ab, den Hass gegen den Staat Israel,<sup>97</sup> die Infragestellung der Existenz Israels<sup>98</sup> sowie die Verherrlichung des Antizionismus<sup>99</sup> in die Liste der offenkundig rechtswidrigen Inhalte aufzunehmen, die Plattformbetreiber nach einer Meldung löschen müssten.<sup>100</sup> Da der Gesetzesentwurf für die Definition der offenkundig rechtswidrigen Inhalte auf das Gesetz vom 19. Juli 1991 über die Pressefreiheit (loi du 19 juillet 1881 sur la liberté de la presse) sowie auf das Strafgesetzbuch (Code pénal) verweist, hätten diese Vorschläge eine allgemeinere Debatte über die Auslegung des Strafrechts und ggf. über die Schaffung eines neuen Straftatbestands erfordert. Die Mehrheit war allerdings der Ansicht, dass ein Gesetz über Hass im Internet nicht das richtige Gefäss darstelle, um dieses komplexe Thema zu behandeln, zumal das Gesetz ausschliesslich bei «offenkundig» rechtswidrigen Inhalten zum Tragen komme, zu denen Äusserungen zu Israel nicht gehörten.<sup>101</sup> Nach der Verabschiedung des Gesetzes erklärte der Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) dessen Inhalt fast vollständig für verfassungswidrig, einschliesslich der Pflicht der Plattformbetreiber, nach einer Meldung offenkundig rechtswidrige Inhalte zu löschen.<sup>102</sup>

- 43 Im Dezember 2019 befasste sich die Nationalversammlung (Assemblée nationale) ihrerseits mit der Annahme der Arbeitsdefinition. Vor den Beratungen veröffentlichte die Commission nationale consultative des droits de l'homme eine negative Stellungnahme zur Annahme der Arbeitsdefinition. Gemäss der Kommission hebt die Definition eine spezifische Form des Rassismus heraus und schwächt so den

---

<sup>95</sup> Assemblée nationale République française, Discussion en séance publique n° 2062: Texte de la commission n° 2062-A0, [[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/lutte\\_contre\\_haine\\_internet?etape=15-AN1](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/lutte_contre_haine_internet?etape=15-AN1)] (06.02.2020).

<sup>96</sup> Assemblée nationale République française, Discussion en séance publique n° 2062: Amendements 25 (eingereicht am 26. Juni 2019), 152 (eingereicht am 28. Juni 2019), 254 (eingereicht am 28. Juni 2019), 284 (eingereicht am 28. Juni 2019) und 359 (eingereicht am 29. Juni 2019), [[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/lutte\\_contre\\_haine\\_internet?etape=15-AN1](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/lutte_contre_haine_internet?etape=15-AN1)] (06.02.2020).

<sup>97</sup> Assemblée nationale République française, XVe législature Session extraordinaire de 2018-2019: Amendement 359, vorgestellt von F. Pupponi et al., 20. Juni 2019, [<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2062/AN/359>] (06.02.2020).

<sup>98</sup> Assemblée nationale République française, XVe législature Session extraordinaire de 2018-2019: Amendement 152, vorgestellt von C. Le Grip et al., 28. Juni 2019, [<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2062/AN/152>] (06.02.2020).

<sup>99</sup> Assemblée nationale République française, XVe législature Session extraordinaire de 2018-2019: Amendement 254, vorgestellt von A. Bergé et al., 28. Juni 2019, [<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2062/AN/254>] (06.02.2020).

<sup>100</sup> Artikel 1 des Gesetzesentwurfs sah vor, dass die Betreiber von Onlineplattformen nach einer Meldung von einer oder mehreren Personen jegliche Inhalte innert 24 Stunden zu entfernen hätten, die offenkundig gegen die Bestimmungen von Artikel 6 Absatz 3 von 7.I dieses Gesetzes sowie gegen Artikel 33 Absätze 3 und 4 des Gesetzes vom 29. Juli 1881 über die Pressefreiheit verstossen.

<sup>101</sup> Assemblée nationale République française, XVe législature Session extraordinaire de 2018-2019: Compte rendu intégral de la deuxième séance du mercredi 03 juillet 2019, 3. Juli 2019, [<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2018-2019-extra/20191004.asp>] (06.02.2020), Stellungnahme der Kommission und der Regierung zu den verschiedenen Anpassungen.

<sup>102</sup> In Bezug auf die Pflicht, hetzerische oder sexuelle Inhalte zu löschen, präzisierte der Verfassungsrat (Conseil constitutionnel): «Compte tenu des difficultés d'appréciation du caractère manifestement illicite des contenus signalés dans le délai imparti, de la peine encourue dès le premier manquement et de l'absence de cause spécifique d'exonération de responsabilité, les dispositions contestées ne peuvent qu'inciter les opérateurs de plateformes en ligne à retirer les contenus qui leur sont signalés, qu'ils soient ou non manifestement illicites. Elles portent donc une atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui n'est pas nécessaire, adoptée et proportionnée.» Conseil constitutionnel République française, Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 - Communiqué de presse, 18. Juni 2020, [<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2020-801-dc-du-18-juin-2020-communique-de-presse>] (07.09.2020).

republikanischen Ansatz im Kampf gegen Rassismus, der auf einer universalistischen Sicht der Menschheit beruht. Sie ermögliche im Übrigen Verletzungen des Rechts, den Staat Israel zu kritisieren, und beruhe auf einer verzerrten Sicht des Antisemitismus, da die «neue Judeophobie», die sich rund um ein negatives Bild von Israel aufbaue, in Frankreich im Vergleich zu den alten antisemitischen Vorurteilen nur sehr untergeordnet auftrete.<sup>103</sup>

Um eine zustimmende Mehrheit zu gewinnen, schlug die Resolution vor, nur die Basisdefinition anzunehmen, unter Ausschluss der Erläuterungen und der Beispiele.<sup>104</sup> In den Resolutionstext wurde jedoch ein Verweis auf den Antisemitismus in Form der Ablehnung des Staates Israel aufgenommen. Gemäss dem Text ist die Arbeitsdefinition «ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der heutigen und neuen Form des Antisemitismus, indem sie Hassbezeugungen gegenüber dem Staat Israel einschliesst, die sich durch die alleinige Wahrnehmung von Israel als jüdisches Kollektiv begründen». In der Begründung wurde im Übrigen Folgendes präzisiert: «Die Existenz Israels zu kritisieren, weil sie eine Gemeinschaft von jüdischen Bürgern darstellt, entspricht einer Äusserung von Hass gegenüber der gesamten jüdischen Gemeinschaft, ebenso wie das kollektive Verantwortlichmachen der Juden für die Politik der israelischen Behörden eine Ausprägung von Antisemitismus darstellt. Solche Missstände führen dazu, dass der Antizionismus immer mehr zu einer der «modernen Formen von Antisemitismus» wird [...]».<sup>105</sup>

Folglich befassten sich die Diskussionen in der Nationalversammlung hauptsächlich mit der Unterscheidung zwischen zulässiger Kritik an Israel und der «antisemitischen Versuchung». Lebhaftige Debatten entfachten sowohl die in der Arbeitsdefinition vorgeschlagene Abgrenzung als auch die verschiedenen diskutierten Beispiele, darunter die Ablehnung der Existenz des Staates Israel und seines Rechts auf Selbstbestimmung, seine zwanghafte Dämonisierung, der Missbrauch von antirassistischer und anticolonialer Rhetorik, um jüdischen Personen eine nationale Identität abzuspochen, die Anwendung doppelter Standards, der Vergleich von Israel mit dem nationalsozialistischen Regime und der Aufruf zum Boykott israelischer Produkte.<sup>106</sup> Die Resolution wurde schliesslich mit 154 Ja- gegen 72 Nein-Stimmen verabschiedet. Über die Hälfte der 577 Mitglieder der Nationalversammlung hatte sich nicht an der Abstimmung beteiligt.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) République française, Lettre aux membres de l'Assemblée nationale, 26. November 2019, [<https://www.ujfp.org/spip.php?article7542&lang=fr>] (07.04.2020).

<sup>104</sup> Siehe insbesondere die Präsentation des Resolutionsvorschlages von Sylvain Maillard, wiedergegeben in Assemblée nationale République française, XV<sup>e</sup> législature Session extraordinaire de 2018-2019: Compte rendu intégral de la première séance du mardi 3 décembre 2019, [<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2019-2020/20200090.asp>] (12.02.2020).

<sup>105</sup> Assemblée nationale République française, Proposition de résolution visant à lutter contre l'antisémitisme, 12. November 2019, [[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2403\\_proposition-resolution](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2403_proposition-resolution)] (06.02.2020). Originaltext: «instrument efficace de lutte contre l'antisémitisme dans sa forme moderne et renouvelée, en ce qu'elle englobe les manifestations de haine à l'égard de l'Etat d'Israël justifiées par la seule perception de ce dernier comme collectivité juive». Und: «[c]ritiquer l'existence même d'Israël en ce qu'elle constitue une collectivité composée de citoyens juifs revient à exprimer une haine à l'égard de la communauté juive dans son ensemble, tout comme rendre collectivement responsables les juifs de la politique menée par les autorités politiques israéliennes est une manifestation d'antisémitisme. De telles dérives font de plus en plus de l'antisionisme «une des formes contemporaines de l'antisémitisme» [...]»

<sup>106</sup> Siehe insbesondere die Stellungnahmen von Sylvain Maillard, Constance Le Grip, Meyer Habib, François Pupponi und Christophe Castaner, veröffentlicht in Assemblée nationale République française, XV<sup>e</sup> législature/ Session extraordinaire de 2018-2019: Compte rendu intégral de la première séance du mardi 3 décembre 2019, [<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2019-2020/20200090.asp>] (12.02.2020).

<sup>107</sup> Assemblée nationale République française, XV<sup>e</sup> législature Session extraordinaire de 2018-2019: Compte rendu intégral de la première séance du mardi 3 décembre 2019, [<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2019-2020/20200090.asp>]

46 Durch die Beschränkung der Annahme auf die Basisdefinition war die Nationalversammlung zwar vom Weg abgewichen, den die Regierung vorgeschlagen hatte. Bezüglich der Anwendungsbereiche stellte sie sich jedoch hinter die Exekutive, indem sie diese in erster Linie in der Bildung und in der Identifizierung und der Verfolgung antisemitischer Angriffe verortete.<sup>108</sup>

### C. Deutschland

47 Wie in Frankreich wurde auch in Deutschland die Legislative in die Annahme der Definition einbezogen, wobei der Kontext jedoch sehr verschieden war. Im Bundestag führte der Inhalt der Definition zu keinerlei Debatten, wie unten näher ausgeführt.

48 Der erste Impuls zur Annahme der Definition stammte von der Exekutive, genauer vom Bundesinnenminister und vom Bundesausenminister, die das Geschäft im Bundeskabinett vorbrachten.<sup>109</sup> Am 20. September 2017 verabschiedete das Bundeskabinett eine Variante der Arbeitsdefinition, bei der die Basisdefinition um einen neuen Satz am Ende der Definition ergänzt wurde (nachstehend in Kursivschrift), der den ersten Satz des erläuternden Teils der Definition übernimmt:

«Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Juden, die sich als Hass gegenüber Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen. *Darüber hinaus kann auch der Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein.*»[Originaltext<sup>110</sup>].»<sup>111</sup>

49 So hat das Bundeskabinett einen allgemeinen Verweis auf den Antisemitismus in Form einer Ablehnung des Staates Israel in die Basisdefinition aufgenommen, ohne offiziell die anderen Erläuterungen und Beispiele zu übernehmen.<sup>112</sup>

50

---

(12.02.2020). Zu den Abwesenheiten siehe Manon Rescan, «La résolution controversée sur la lutte contre l'antisémitisme adoptée par les députés», in: *Le Monde* [online], 3. Dezember 2019, aktualisiert am 12. Dezember 2019, [[https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/12/03/l-assemblee-nationale-adopte-une-resolution-controversee-sur-la-lutte-contre-l-antisemitisme\\_6021535\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/12/03/l-assemblee-nationale-adopte-une-resolution-controversee-sur-la-lutte-contre-l-antisemitisme_6021535_823448.html)] (07.04.2020). Der vollständige Text der Resolution ist abrufbar unter Assemblée nationale République française, Résolution visant à lutter contre l'antisémitisme, angenommen am 3. Dezember 2019, T.A. n°361, [[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115t0361\\_texte-adopte-seance](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115t0361_texte-adopte-seance)] (12.02.2020).

<sup>108</sup> Assemblée nationale République française, Résolution visant à lutter contre l'antisémitisme, verabschiedet am 3. Dezember 2019, T.A. n°361, [[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115t0361\\_texte-adopte-seance](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115t0361_texte-adopte-seance)] (12.02.2020); Délégation interministérielle à lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) République française, Qu'est-ce que la «définition de travail de l'antisémitisme» élaborée par l'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)?, 1. März 2019, [<https://www.gouvernement.fr/qu-est-ce-que-la-definition-de-travail-de-l-antisemitisme-elaboree-par-l-international-holocaust>] (12.02.2020).

<sup>109</sup> Ministerium des Innern, für Bau und Heimat Bundesrepublik Deutschland, Kampf gegen Antisemitismus gehört zu unserer Staatsräson, 20. September 2017, [<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2017/09/definition-antisemitismus.html>] (17.02.2020).

<sup>110</sup> Im Ausgangstext übersetzt.

<sup>111</sup> Auswärtiges Amt Bundesrepublik Deutschland, Bundesregierung unterstützt internationale Arbeitsdefinition von Antisemitismus, 22. September 2017, [<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/kulturdialog/-/216610>] (17.02.2020).

<sup>112</sup> Ibidem.

Der Annahmebeschluss des Bundeskabinetts erfolgte in Form einer nicht bindenden «politischen Indosierung» mit einer Empfehlung an die öffentlichen Stellen, diese Definition insbesondere in der schulischen Bildung, in der Erwachsenenbildung und in der Ausbildung von Justiz- und Verwaltungspersonal zu verwenden.<sup>113</sup> In einer individuellen Stellungnahme von Bundesjustizministerin Katarina Barley wurden die Justizministerien der Bundesländer eingeladen, die Definition zu verwenden, um judenfeindliche Taten einheitlich bestrafen und jeden Übergriff erfassen zu können.<sup>114</sup>

Der Bundestag begrüßte die Annahme der Arbeitsdefinition durch das Bundeskabinett in einer Resolution vom 18. Januar 2018, weil die Definition helfe, die verschiedenen Formen des Antisemitismus zu klären, und so zur Identifizierung und zur Bekämpfung unerwünschter Entwicklungen in einem frühen Stadium beitrage.<sup>115</sup> Die Resolution wurde von einer grossen Fraktion von CDU/CSU, SPD, FDP und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstützt und ohne Gegenstimme angenommen.<sup>116</sup> Sie sieht eine ganze Reihe von Massnahmen vor, um die Bekämpfung des Antisemitismus zu intensivieren, u. a. die Berufung eines oder einer Antisemitismusbeauftragten. Letztere erlaubt es der Bundesregierung, koordinierend zwischen den Bundesministern und den Bundesländern aufzutreten, im Wissen, dass die beiden Hauptanwendungsbereiche der Definition, die von der Regierung angestrebt werden, d. h. die Schulbildung und die polizeiliche Ausbildung, in die Kompetenz der Bundesländer fallen.<sup>117</sup> Der Bundestag positionierte sich im Übrigen entschlossen gegen die öffentliche Verbrennung von Fahnen und Symbolen des israelischen Staates sowie die BDS-Bewegung (Boycott, Divestment and Sanctions, also Boykott, Desinvestitionen und Sanktionen) und verwies auf die besondere Verantwortung Deutschlands gegenüber Israel.<sup>118</sup>

---

<sup>113</sup> Auswärtiges Amt Bundesrepublik Deutschland, Bundesregierung unterstützt internationale Arbeitsdefinition von Antisemitismus, 22. September 2017, [<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/kulturdialog/-/216610>] (17.02.2020); und Ministerium des Innern, für Bau und Heimat Bundesrepublik Deutschland, Kampf gegen Antisemitismus gehört zu unserer Staatsräson, 20. September 2017, [<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2017/09/definition-antisemitismus.html>] (17.02.2020).

<sup>114</sup> Markus Sehl, Klare Antisemitismus-Definition für die Länder, 15. Mai 2019, [<https://www.lto.de/recht/justiz/j/bmjv-antisemitismus-definition-justiz-laender-judenhass-verfolgung-staatsanwaltschaft/>] (10.05.2020). Es sei darauf hingewiesen, dass die Staatsanwaltschaften den dienstlichen Anweisungen ihres Justizministers nachzukommen haben (siehe § 146 und 147 des Gerichtsverfassungsgesetzes [GVG]).

<sup>115</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/444: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Antisemitismus entschlossen bekämpfen, 17. Januar 2019, [<http://dipbt.bundestag.de/ex-trakt/ba/WP19/2310/231098.html>] (17.02.2020), Teil II.

<sup>116</sup> Die Linke hat sich wegen anderer Paragraphen der Resolution der Abstimmung enthalten, insbesondere wegen der Aufforderung an die Bundesländer, Ausländerinnen und Ausländer, die zum Judenhass aufrufen, auszuweisen, siehe Plenarprotokoll 19/7, 18. Januar 2018, [<https://www.bundestag.de/dokumente/protokolle/plenarprotokolle>] (14.02.2020), S. 528, 530.

<sup>117</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/444: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Antisemitismus entschlossen bekämpfen, 17. Januar 2019, [<http://dipbt.bundestag.de/ex-trakt/ba/WP19/2310/231098.html>] (17.02.2020), Teil III Par. 1, 10.

<sup>118</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/444: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Antisemitismus entschlossen bekämpfen, 17. Januar 2019, [<http://dipbt.bundestag.de/ex-trakt/ba/WP19/2310/231098.html>] (17.02.2020), Teil I und Teil III Par. 3 und 7. Siehe auch die Aufforderung des Bundestags an die Bundesregierung vom Mai 2019, Veranstaltungen der BDS-Bewegung und von Gruppierungen, die Ziele der Kampagne verfolgen, nicht mehr finanziell zu unterstützen, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10191: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN der BDS-Bewegung entschlossen entgegentreten, 15. Mai 2019, [<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw20-de-bds-642892>] (10.05.2020), Par. 2.

52 Die periodische Beurteilung der antisemitischen Tendenzen in der Bevölkerung ist in Deutschland Sache des Unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus (UEA). Bisher hat der UEA bewusst darauf verzichtet, die Arbeitsdefinition in seinen Studien zu verwenden. 2011 hob der Expertenkreis den inoffiziellen und nicht bindenden Charakter der Arbeitsdefinition hervor, aber auch ihren beschränkten Nutzen für die wissenschaftliche Arbeit. Stattdessen stützte er sich auf folgende Antisemitismus-Definition: «Antisemitismus ist eine Sammelbezeichnung für alle Einstellungen und Verhaltensweisen, die Juden und als Juden wahrgenommenen Einzelpersonen, Gruppen oder Institutionen aufgrund dieser Zugehörigkeit negative Eigenschaften unterstellten [Originaltext<sup>119</sup>]». <sup>120</sup> In seinem zweiten Bericht aus dem Jahr 2017 bekräftigte der UEA seine Position, anerkannte aber den Nutzen der Arbeitsdefinition für die praktische Arbeit der Polizei und der Nichtregierungsorganisationen für die Erfassung judenfeindlicher Vorfälle. Aus wissenschaftlicher Sicht fehle aber der Definition die erforderliche Präzision, um die vielfältigen Facetten des Antisemitismus herauszuarbeiten und zu analysieren. <sup>121</sup>

## D. Österreich

53 In Österreich erfolgte die Annahme der Definition ebenfalls in Form eines Beschlusses der Bundesregierung. Auf Antrag des Bundesministers für Europa, Integration und Äusseres hat der Ministerrat vom 25. April 2017 die Arbeitsdefinition «zustimmend zur Kenntnis genommen» <sup>122</sup> und beschlossen, sie den beiden Parlamentskammern, dem Nationalrat und dem Bundesrat, zur Kenntnisnahme und allfälligen weiteren Behandlung zuzuleiten. <sup>123</sup> Aus den Anhängen zum Antrag geht hervor, dass die Definition im weiteren Sinne – einschliesslich Erläuterungen und Beispielen – diskutiert wurde. <sup>124</sup> Der Beschlusstext («zustimmend zur Kenntnis nehmen») ist eine sehr flexible Formulierung, die nahelegt, dass die Definition keine rechtlichen Folgen hat. Man könnte sich gar die Frage stellen, ob dieser Beschluss effektiv als «Annahme» eingestuft werden kann, wie dies der AJC behauptet.

54

---

<sup>119</sup> Im Ausgangstext übersetzt.

<sup>120</sup> Bericht des Unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus, 10. November 2011, [[http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt?rp=http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchProcedures/simple\\_search.do?nummer=17/7700%26method=Suchen%26wahlperiode=%26herausgeber=BT](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt?rp=http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchProcedures/simple_search.do?nummer=17/7700%26method=Suchen%26wahlperiode=%26herausgeber=BT)] (06.04.2020), S. 9

<sup>121</sup> Zweiter Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus, 2017, [<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/expertenkreis-antisemitismus/expertenbericht-antisemitismus-in-deutschland.html>] (17.02.2020), S. 24.

<sup>122</sup> Der Originaltext des Antrags lautet wie folgt: «Ich stelle daher den Antrag, die Bundesregierung wolle die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus zustimmend zur Kenntnis nehmen und beschliessen, diese dem Nationalrat und Bundesrat zur Kenntnisnahme und allfälligen weiteren Behandlung zuzuleiten.» Seither hat sich keine der beiden Kammern mit der Angelegenheit befasst.

<sup>123</sup> Bundeskanzleramt Republik Österreich, Beschlussprotokoll des 40. Ministerrates, 25. April 2017, [<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle/ministerratsprotokolle-xxv-regierungsperiode/beschlussprotokoll-des-40-ministerrates-vom-25-april-2017.html>] (05.02.2020), Abs. 15; Bundesministerium Republik Österreich Europa, Integration, Äusseres, 40/15: Vortrag an den Ministerrat, 25. April 2017, [<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle/ministerratsprotokolle-xxv-regierungsperiode/beschlussprotokoll-des-40-ministerrates-vom-25-april-2017.html>] (05.02.2020).

<sup>124</sup> Bundesministerium Republik Österreich Europa, Integration, Äusseres, 40/15: Beilage Definition, 25. April 2017, [<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle/ministerratsprotokolle-xxv-regierungsperiode/beschlussprotokoll-des-40-ministerrates-vom-25-april-2017.html>] (05.02.2020).

Die österreichische Regierung sieht vor, dass die Definition in der Schul- und Erwachsenenbildung sowie bei der Ausbildung in den Bereichen Justiz und Exekutive verwendet werden kann.<sup>125</sup> Während die Erwachsenenbildung und die Ausbildung des Justizpersonals dem Bund unterstehen, obliegt die Schulbildung hauptsächlich den Bundesländern. Das Parlament und das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung entwickeln über das Holocaust Education Institut jedoch regelmässig Schulunterlagen zum Thema Antisemitismusprävention.<sup>126</sup> Beide haben die Arbeitsdefinition in ihrer Basisversion übernommen.<sup>127</sup>

Die jüngste nationale Untersuchung zu antisemitischen Einstellungen in Österreich aus dem Jahr 2018 basiert aus methodischer Sicht auf einer von Roland Imhoff entwickelten Skala zur Messung des primären und sekundären Antisemitismus.<sup>128</sup> Eine sekundäre Studie zum Antizionismus verweist ihrerseits auf den 3-D-Test von Natan Sharansky.<sup>129</sup> Die Arbeitsdefinition der IHRA wird nicht erwähnt.

## E. Kanada

Die kanadische Regierung hat die Arbeitsdefinition im Rahmen der Strategie zur Rassismusbekämpfung 2019–2022 angenommen.<sup>130</sup> Die Strategie definiert den Antisemitismus gemäss der Basisdefinition der IHRA ohne Erwähnung der Beispiele.<sup>131</sup> Da es sich um ein rein politisches Dokument handelt, verleiht

---

<sup>125</sup> Bundesministerium Republik Österreich Europa, Integration, Äusseres, 40/15 Vortrag an den Ministerrat, 25. April 2017, [<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle/ministerratsprotokolle-xxv-regierungsperiode/beschlussprotokoll-des-40-ministerrates-vom-25-april-2017.html>] (05.02.2020).

<sup>126</sup> Parlament Republik Österreich, Bildungsinitiative des Parlaments gegen neue Formen des Antisemitismus, 2019, [<https://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/SCHLTHEM/SCHLAG/J2019/081Antisemitismuspraevention.shtml>] (07.04.2020); Parlament Republik Österreich, Parlamentskorrespondenz Nr. 881: Sobotka präsentiert neue Initiative gegen Antisemitismus, 11. September 2019, [[https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2019/PK0881/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0881/index.shtml)] (07.04.2020); Bundesministerium Republik Österreich Bildung, Wissenschaft und Forschung, Lehren und Lernen über den Nationalsozialismus und Holocaust [<https://www.bmbwf.gv.at/Themen/euint/ep/lnsho.html>] (10.05.2020).

<sup>127</sup> Parlament Republik Österreich, Demokratiewebstatt: Was ist Antisemitismus?, [<https://www.demokratiewebstatt.at/thema/thema-antisemitismus/was-ist-antisemitismus>] (10.05.2020); Holocaust Education Institut, Was ist Antisemitismus? Österreich nimmt IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus an, [[http://www.erinnern.at/bundeslaender/oesterreich/e\\_bibliothek/antisemitismus-1/was-ist-antisemitismus-oesterreich-nimmt-ihra-arbeitsdefinition-von-antisemitismus-an](http://www.erinnern.at/bundeslaender/oesterreich/e_bibliothek/antisemitismus-1/was-ist-antisemitismus-oesterreich-nimmt-ihra-arbeitsdefinition-von-antisemitismus-an)] (10.05.2020). Das Holocaust Education Institut zitiert auf seiner Website auch andere Definitionen unter [<http://www.erinnern.at/bundeslaender/oesterreich/lermaterial-unterricht/antisemitismus/antisemitismus-ist>] (10.05.2020).

<sup>128</sup> Eva Zeglovits / Paul Unterhuber / Franz Sommer, Antisemitismus in Österreich 2018: Analysebericht, März 2019, [<https://www.antisemitismus2018.at/downloads/>] (05.02.2020), S. 10.

<sup>129</sup> Sharansky (2010) (siehe Fussnote 58 weiter oben).

<sup>130</sup> Affaires mondiales Canada, Le Canada réaffirme son engagement à lutter contre l'antisémitisme et à honorer la mémoire des victimes de l'Holocauste, 20. Januar 2020, [<https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2020/01/le-canada-reaffirme-son-engagement-a-lutter-contre-lantisemitisme-et-a-honorer-la-memoire-des-victimes-de-lholocauste.html>] (12.04.2020).

<sup>131</sup> Gouvernement du Canada, Construire une fondation pour le changement: La stratégie canadienne de lutte contre le racisme 2019–2022, 2019, [<https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/campagnes/mobilisation-contre-racisme/strategie-contre-racisme.html>] (12.04.2020).

die Strategie der Definition keinerlei bindende Wirkung.<sup>132</sup> Ihr Zweck besteht nicht in einer Anwendung auf die Provinzen.<sup>133</sup>

- 57 Auf Ebene der Gemeinden ist die Definition auf gewissen Widerstand gestossen. So hat etwa in Calgary der Stadtrat eine Motion zur Annahme der Arbeitsdefinition nach Protesten zurückgezogen und stattdessen mit der kanadischen Regierung, dem jüdischen Bund von Calgary sowie weiteren Anspruchsgruppen und Fachpersonen Konsultationen über die Vorzüge der Definition und die Risiken im Zusammenhang mit ihrer Umsetzung lanciert.<sup>134</sup> In Montreal wurde eine ähnliche Motion nach einer kontroversen Debatte im Stadtrat fallen gelassen.<sup>135</sup> Der Stadtrat von Vancouver hat schliesslich die Diskussion über eine Motion zur Annahme der Arbeitsdefinition und der Liste der Beispiele verschoben und das Geschäft an einen beratenden Ausschuss für rassische und ethnokulturelle Gerechtigkeit verwiesen.<sup>136</sup> Das Geschäft ist noch immer hängig.<sup>137</sup>

## F. Vereinigte Staaten von Amerika

- 58 Von den Staaten, die die Arbeitsdefinition bisher nicht angenommen haben, stellen die Vereinigten Staaten ein interessantes Beispiel dar. Der Kongress hat die Definition zwar nicht angenommen, doch sie entfaltet dennoch eine gewisse Wirkung. Sie wird insbesondere auf der Webseite des US-Aussenministeriums<sup>138</sup> aufgeführt, wo darauf hingewiesen wird, dass die Arbeitsdefinition auf der seit 2010 in den USA verwendeten Arbeitsdefinition der EUMC basiert und ihr entspricht. Zudem erwähnt die Webseite, dass die Vereinigten Staaten als IHRA-Mitglied die Arbeitsdefinition verwenden und andere Regierungen und internationale Organisationen ermuntern, es ihnen gleichzutun.<sup>139</sup> Des Weiteren verweist

---

<sup>132</sup> Affaires mondiales Canada, Le Canada réaffirme son engagement à lutter contre l'antisémitisme et à honorer la mémoire des victimes de l'Holocauste, 20. Januar 2020, [<https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2020/01/le-canada-reaffirme-son-engagement-a-lutter-contre-lantisemitisme-et-a-honorer-la-memoire-des-victimes-de-lholocauste.html>] (12.04.2020).

<sup>133</sup> Die Hauptstossrichtungen der Strategie bestehen in der Schaffung eines Sekretariats zur systematischen Rassismusbekämpfung in den staatlichen Institutionen, der Bereitstellung von Mitteln für gesellschaftliche Gruppen sowie einer Sensibilisierungskampagne.

<sup>134</sup> Calgary City Council, Combined Meeting of Council minutes of 18 November 2019, [<https://www.calgary.ca/CA/city-clerks/Pages/Legislative-services/Agenda-Minutes.aspx>] (12.04.2020), S. 38–39, 53–54; Maura Forrest, «Cities face pushback over same anti-Semitism definition backed by federal government», in: *National Post* [online], 20. November 2019, [<https://nationalpost.com/news/politics/cities-face-pushback-over-same-anti-semitism-definition-backed-by-federal-government>] (12.04.2020).

<sup>135</sup> Conseil municipal de Montréal, Procès-verbal de l'assemblée ordinaire du conseil municipal du 27 janvier 2020, [[https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=5798,85945578&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,85945578&_dad=portal&_schema=PORTAL)], S. 77–78; Morgan Lowrie, «Montreal city councillor withdraws motion defining anti-Semitism amid criticism», in: *The Star* [online], 28. Januar 2020, [<https://www.thestar.com/news/canada/2020/01/28/montreal-city-councillor-withdraws-motion-defining-anti-semitism-amid-criticism.html>] (12.04.2020).

<sup>136</sup> Vancouver City Council, Motion on notice Combatting Antisemitism in Vancouver, 23. Juli 2019, [<https://council.vancouver.ca/20190723/documents/motionb2.pdf>] (12.04.2020) ; Vancouver City Council, Regular Council Meeting Minutes of 23 July 2019, [<https://council.vancouver.ca/20190723/regu20190723ag.htm>] (12.04.2020), S. 28.

<sup>137</sup> Die Sitzungsprotokolle des Ausschusses sind abrufbar unter [<https://vancouver.ca/your-government/racial-and-ethno-cultural-equity-advisory-committee.aspx>] (14.09.2020).

<sup>138</sup> U.S. Department of State, Defining Anti-Semitism, [[www.state.gov/defining-anti-semitism](http://www.state.gov/defining-anti-semitism)] (07.07.2020).

<sup>139</sup> Laut einem 2017 verabschiedeten Gesetz ist die Bekämpfung des Antisemitismus in den Vereinigten Staaten und im Ausland von nationalem Interesse, und das Gesetz sieht vor, dass das Aussenministerium die Annahme der Definition durch andere Staaten anregen soll (vgl. H.R.672 - Combating European Antisemitism Act of 2017. 115th Congress (2017-2018) [<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/672>] (04.10.2020)).

eine Executive Order des Präsidenten, die am 11. Dezember 2019 unterzeichnet wurde und die Antisemitismus an den Hochschulen verhindern soll, für die Definition von Antisemitismus auf die Arbeitsdefinition.<sup>140</sup>

In einem Land mit einer langen Tradition eines sehr starken Schutzes der freien Meinungsäußerung hat die Verabschiedung der Executive Order zu lebhaften Debatten geführt, angetrieben von Befürchtungen, dass die Anwendung der Arbeitsdefinition zu übermäßigen Beschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit führen würde. Kenneth Stern, der Hauptautor der Arbeitsdefinition, warnte bei seiner Anhörung vor dem Kongress vor der Verwendung der Arbeitsdefinition zur Bekämpfung des Antisemitismus im akademischen Bereich:<sup>141</sup> «The definition was not drafted, and was never intended, as a tool to target or chill speech on a college campus».<sup>142</sup> Er erinnerte daran, dass die Definition zu einem anderen Zweck entwickelt worden war, nämlich zur Datenerhebung, und dass die Autorinnen und Autoren der Arbeitsdefinition vor allem verhindern wollten, dass Angriffe auf Juden und Jüdinnen als Zeichen der Ablehnung der Ablehnung der israelischen Politik nicht in die Statistiken von Hassverbrechen aufgenommen würden.<sup>143</sup> Die Anwendung der Definition zu den in der Executive Order vorgesehenen Zwecken birgt laut Stern das Risiko, dass die Arbeitsdefinition zu Unrecht verwendet würde, um den politischen Diskurs zu zensurieren, sodass eine abschreckende Wirkung für die akademische Freiheit entstünde. Er untermauert dies mit konkreten Beispielen.<sup>144</sup>

## G. Internationale Organe

### 1. Europäische Union

Seit der Annahme der Arbeitsdefinition durch die IHRA haben verschiedene Organe der Europäischen Union die Arbeitsdefinition übernommen oder anerkannt und verwenden sie auf unterschiedliche Arten. So begrüßte 2017 beispielsweise Věra Jourová, damals EU-Kommissarin für Justiz, Verbraucherschutz und Gleichstellung, die Arbeitsdefinition und empfahl deren Verwendung als nicht bindendes Instrument in der Erziehung zu Antisemitismus.<sup>145</sup>

Am 1. Juni 2017 nahm das Europäische Parlament die Definition an und forderte die Mitgliedstaaten sowie die Organe und Agenturen der Europäischen Union in einer nicht bindenden Entschliessung auf, «die Arbeitsdefinition von Antisemitismus der Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken (IHRA) anzunehmen und umzusetzen, um die Bemühungen der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden um eine

---

<sup>140</sup> Laura Meckler/ Julie Zauzmer/ Ashley Parker, «Trump's expected executive order on campus anti-Semitism draws praise and concern», in: *The Washington Post* [online], 11. Dezember 2019, [https://www.washingtonpost.com/local/education/trump-expected-to-sign-order-to-foster-probes-of-anti-semitism-on-campus/2019/12/10/a3aac2d6-1bac-11ea-87f7-f2e91143c60d\_story.html] (07.07.2020).

<sup>141</sup> Siehe Stern (2017) (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 13–15. Siehe auch Kenneth Stern, «I drafted the definition of anti-semitism. Rightwing Jews are weaponizing it», in: *The Guardian* [online], 13. Dezember 2019, [https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/dec/13/antisemitism-executive-order-trump-chilling-effect] (07.07.2020).

<sup>142</sup> Siehe Stern (2017) (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 7.

<sup>143</sup> Idem, S. 5.

<sup>144</sup> Idem, S. 13–15.

<sup>145</sup> Europäische Kommission, Reaktion der Kommission auf den an der Plenarversammlung verabschiedeten Text, SP(2017/536), 6. Oktober 2017, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2017/2692(RSP)] (08.04.2020), Abs. 7.

effizientere und wirksamere Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung antisemitischer Angriffe zu unterstützen [...]».<sup>146</sup> Die Debatten im Parlament, die der Annahme der Entschliessung vorangingen, zeigten einmal mehr, dass entschiedene Uneinigkeit herrscht über die Auslegung der Beispiele und deren mögliche Anwendung auf aktuelle Fälle, wie die BDS-Bewegung und die Kennzeichnung von Lebensmitteln aus den besetzten palästinensischen Gebieten.<sup>147</sup> Allerdings fand ein alternativer Entschliessungsvorschlag, der von der GUE/NGL-Fraktion und der Verts/ALE-Fraktion eingereicht worden war und der jeglichen Verweis auf die Arbeitsdefinition vermied, keine Mehrheit,<sup>148</sup> und die nicht bindende Entschliessung wurde in einer einzigen Lesung angenommen.<sup>149</sup>

- 62 Der Rat der Europäischen Union ersuchte die Mitgliedstaaten im Dezember 2018 unter Bezugnahme auf die Annahme der Definition durch das Europäische Parlament, «eine ganzheitliche Strategie zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Antisemitismus» anzunehmen und umzusetzen, und rief die Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan hatten, auf, «die von der Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken verwendete nicht rechtsverbindliche Arbeitsdefinition von Antisemitismus als nützliche Orientierungshilfe in der allgemeinen und beruflichen Bildung zu unterstützen, auch für die Strafverfolgungsbehörden in ihren Bemühungen um eine effizientere und effektivere Ermittlung und Untersuchung antisemitischer Angriffe».<sup>150</sup>

## 2. OSZE

- 63 2004 verpflichteten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten in der Berliner Erklärung, antisemitische Phänomene regelmässig zu überwachen, indem sie verlässliche Informationen über antisemitisch motivierte Straftaten an das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) weiterleiten, an die zuständige Einrichtung für Menschenrechte innerhalb der OSZE.<sup>151</sup> Das BDIMR arbeitete

---

<sup>146</sup> Europäisches Parlament, Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 1. Juni 2017 zur Bekämpfung von Antisemitismus, 1. Juni 2017, [[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0243\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0243_DE.html)] (08.04.2020), Abs. 2.

<sup>147</sup> Europäisches Parlament, Plenardebatten Mittwoch, 31. Mai 2017, PV31/05/2017-15, 31. Mai 2017, [[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-05-31-ITM-015\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-05-31-ITM-015_DE.html)] (08.04.2020), Punkt 15 zur Bekämpfung von Antisemitismus, insbesondere die Stellungnahmen von Branislav Škripek, Beatrix von Storch und Beatriz Becerra Basterrechea.

<sup>148</sup> Europäisches Parlament, GUE/NGL-Fraktion, VERTS/ALE-Fraktion, Entschliessungsantrag des Europäischen Parlaments zur Bekämpfung des Antisemitismus, B8-0388/2017, 29. Mai 2017, [[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2017-0388\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2017-0388_DE.html)] (08.04.2020), Abs. 2.

<sup>149</sup> Dieser Entschliessungsantrag war dem Europäischen Parlament gemäss Artikel 132 Absatz 2 der Geschäftsordnung unterbreitet worden, was dem Parlament erlaubt, eine Aussprache nach einer Erklärung eines Mitglieds der Kommission, des Rates und des Europäischen Rates zu schliessen. Siehe Europäisches Parlament, Protokoll vom Donnerstag, 1. Juni 2017, PV01/06/2017-7.12, 1. Juni 2017,

[[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-8-2017-06-01-ITM-007-12\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-8-2017-06-01-ITM-007-12_DE.html)] (08.04.2020), Punkt 7.12 zur Bekämpfung von Antisemitismus.

<sup>150</sup> Rat der Europäischen Union, Erklärung des Rates zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitskonzepts für einen besseren Schutz jüdischer Gemeinschaften und Einrichtungen in Europa – Schlussfolgerungen des Rates (6. Dezember 2018), [<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/de/pdf>] (22.07.2020), Anhang, Abs. 1 und 2.

<sup>151</sup> OSZE, Berliner Erklärung, PC.DEL/347/04, 29. April 2004, [<https://www.osce.org/files/f/documents/1/f/31434.pdf>] (11.04.2020), Abs. 7.1. Siehe auch Abs. 6.3, der vorsieht, dass die Staaten anerkennen, dass internationale Entwicklungen oder politische Fragen, darunter auch jene in Israel oder andernorts im Nahen Osten, niemals eine Rechtfertigung für Antisemitismus sind.

anschliessend mit der EUMC und verschiedenen jüdischen Organisationen zusammen, um die Arbeitsdefinition weiterzuentwickeln.<sup>152</sup> Die OSZE wirkte somit von Beginn an bei der Erarbeitung der Arbeitsdefinition mit.

Zehn Jahre später, im Jahr 2014, bekräftigten die OSZE-Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtungen an einer Gedenkfeier für die Berliner Erklärung, ohne sich jedoch zur Arbeitsdefinition zu äussern,<sup>153</sup> die aber an der Konferenz erwähnt und von einigen Teilnehmenden als Instrument empfohlen wurde, um zu erklären, wie der Antizionismus antisemitische Äusserungen verschleiern kann.<sup>154</sup>

Die Publikationen der OSZE verfolgen unterschiedliche Ansätze. Der Leitfaden für Lehrpersonen, der gemeinsam mit dem Yad Vashem The World Holocaust Remembrance Center herausgegeben wurde, lehnt sich stark an die Definition an und schlägt vor, dass bei bestimmten in den Beispielen genannten Kritiken an Israel eine antisemitische Motivation zu vermuten sei.<sup>155</sup> Gemeinsam mit dem Anne Frank House entwickelte Schulungsunterlagen schlagen zum Antisemitismus in Form einer Ablehnung des Staates Israel vor, dass nur die Kritiken, die auf Stereotypen basieren, Verschwörungstheorien erwähnen oder sich an alle Jüdinnen und Juden wenden, als antisemitisch einzustufen seien.<sup>156</sup> Die Arbeitsdefinition wird nicht erwähnt. Jüngere Publikationen nennen die Definition als Beispiel für eine Antisemitismus-Definition und betonen dabei die Wichtigkeit der freien Meinungsäusserung.<sup>157</sup>

---

<sup>152</sup> Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 7.

<sup>153</sup> OSZE-Ministerrat, Erklärung über verstärkte Bemühungen zur Bekämpfung des Antisemitismus, MC.DOC/8/14, 5. Dezember 2014, [<https://www.osce.org/files/f/documents/3/0/149661.pdf>] (11.04.2020).

<sup>154</sup> OSCE, Swiss OSCE Chairmanship conclusions, 23. November 2014, [<https://www.osce.org/odihr/126168>] (11.04.2020).

<sup>155</sup> ODIHR/ Yad Vashem, Antisemitismus Thematisieren: Warum und Wie? Leitfaden für Pädagoginnen und Pädagogen, Dezember 2007, [<https://www.osce.org/de/odihr/29892>] (07.07.2020), S. 20. Siehe z. B. die Ausführungen zum Antizionismus in Form einer Opposition zur Existenz des Staates Israel: «Antizionismus kann als Opposition zur Existenz des Staates Israels als jüdischem Staat auftreten. Aus dieser Perspektive wird Jüdinnen und Juden das Recht auf einen eigenen Staat abgesprochen. Da die Vertreter dieser Sichtweise anderen Nationen das Recht auf Selbstbestimmung für gewöhnlich nicht absprechen, scheint hier eine antisemitische Motivation eine Rolle zu spielen. «In der Tat kann man – zumindest in der Theorie – antizionistisch sein ohne antisemitisch zu sein. Allerdings nur, wenn man sagt, dass alle Nationalbewegungen schlecht sind und alle Nationalstaaten abgeschafft werden sollten», meint Yehuda Bauer, einer der weltweit führenden Wissenschaftler der Holocaust- und Antisemitismusforschung. «Wenn jemand jedoch sagt, dass die Menschen auf Fidschi ein Recht auf Unabhängigkeit hätten, genauso wie die in Malaysia oder in Bolivien und gleichzeitig aber den Juden dieses Recht abspricht, dann ist diese Person antijüdisch. Und wenn jemand aus nationalistischen Gründen Juden besonders hervorhebt, dann ist er antisemitisch – mit dem damit einhergehenden, starken Verdacht, rassistisch zu sein.» In anderen Worten: Da sich die Ziele und Vorstellungen des Zionismus nicht von denen anderer Nationalbewegungen unterscheiden, was das Recht auf Selbstbestimmung einschliesst, ist es nur schwer erklärbar, warum der zionistische Nationalismus hervorgehoben und besonders kritisiert wird, anstatt Nationalismus generell anzugreifen.»

<sup>156</sup> ODIHR/ Anne Frank House, Teaching Materials to Combat anti-Semitism: Anti-Semitism a never-ending struggle?, 2. April 2007, [<https://www.osce.org/odihr/24568>] (11.04.2020), S. 10. Siehe zudem die Ausführungen zu den Vergleichen mit dem nationalsozialistischen Regime: «A comparison of the Jewish state and the perpetrators of the Holocaust is fundamentally flawed. Nazi Germany, a dictatorship, pursued an anti-Semitic and racist ideology, targeting entire groups for extinction, Israel a democratic State, does not pursue policies of annihilation. Comparison of Israel with the German Nazi government aim to both diminish the significance of the Holocaust and to undermine the legitimacy of the Jewish state. Statements making comparisons between Jews and Nazis are not just an opinion but incite actions against Israel and Jews. Such comparisons also stand in the way of meaningful discussions. Even in their own country, Israeli politicians are sometimes compared to Nazis. It has become a term of abuse for anyone who has a different opinion. The comparison with Nazis is obviously hurtful and makes any discussion very difficult.»

<sup>157</sup> ODIHR, Addressing Anti-Semitism through Education: Anti-Semitism and the Situation in the Middle East Teaching Aid 10, 4. Dezember 2019, [<https://www.osce.org/odihr/441146>] (11.04.2020), S. 2–5; UNESCO/ ODIHR, Prévenir l'antisémitisme par l'éducation: Lignes directrices à l'intention des décideurs politiques, 2018,

### 3. UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte

- 66 2019 führte der UN-Sonderberichterstatter für Religions- oder Glaubensfreiheit, Ahmed Shadeed, seine Interpretation der Definition und der Risiken im Zusammenhang mit deren Umsetzung in einem Bericht über den Antisemitismus unter dem Blickwinkel der Religionsfreiheit aus.<sup>158</sup> Er betonte zunächst, dass die Definition die Bedeutung einer Kontextanalyse anerkennt und keineswegs darauf abzielt, eine eigentliche Liste von Beispielen an sich antisemitischer Diskurse bereitzustellen.<sup>159</sup> Gemäss seiner Auslegung der Definition wäre eine Kritik an der israelischen Regierung nur als antisemitisch einzustufen, wenn sie von Hassbekundungen gegenüber jüdischen Personen im Allgemeinen oder von Äusserungen begleitet wäre, die auf klassischen antisemitischen Stereotypen basieren.<sup>160</sup>
- 67 In Bezug auf Boykotts israelischer Produkte weist der Sonderberichterstatter darauf hin, dass der Boykott im Völkerrecht als legitime Form politischer Äusserung gilt und dass nicht gewalttätige Veranstaltungen zur Unterstützung von Boykotten ganz allgemein Ausdruck des legitimen Gebrauchs der Meinungsäusserungsfreiheit sind.<sup>161</sup>
- 68 Als Fazit bestätigte er, dass die Arbeitsdefinition nützliche Leitlinien für die Beurteilung der verschiedenen Formen des Antisemitismus biete,<sup>162</sup> und empfahl, die Definition als pädagogisches, nicht juristisches Instrument einzusetzen. Ausserdem präzisierte er, dass bei jeglicher Verwendung der Definition die im Aktionsplan von Rabat erwähnten Richtlinien sowie die allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses sowie des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) einzuhalten seien.<sup>163</sup> Schliesslich lud er die Staaten, die die Definition in einem rechtlichen Umfeld einsetzen wollten, ein, die gewünschten Vorkehrungen zu treffen, damit das Gesetz allen die Meinungsäusserungsfreiheit gewährleistet.<sup>164</sup>

### H. Schlussfolgerung

- 69 In Anbetracht der herrschenden Uneinigkeit über den Annahmebeschluss der IHRA (siehe Rz. 11 weiter oben) ist es wenig überraschend, dass die Positionen der untersuchten Staaten bei den Erläuterungen und den Beispielen auseinandergehen. Während einige Staaten nur die Basisdefinition oder eine Variante mit Präzisierungen oder Ergänzungen angenommen haben, haben andere sie in der vollständigen Fassung mit den Erläuterungen und Beispielen übernommen. In der politischen und öffentlichen Debatte hat sich die Unterscheidung zwischen Basisdefinition und Beispielen jedoch kaum durchgesetzt.<sup>165</sup>

---

[<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366592>] (11.04.2020), S. 13, 25. Die Richtlinien für politische Entscheidungsträger präzisieren übrigens, dass die Definition von der OSZE und der UNESCO nicht angenommen wurden (S. 13).

<sup>158</sup> Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Religions- oder Glaubensfreiheit, Ahmed Shaheed, vom 20. September 2019, A/74/358, [<https://undocs.org/fr/A/74/358>], (04.10.2020).

<sup>159</sup> Idem, Abs. 54.

<sup>160</sup> Idem, Abs. 78.

<sup>161</sup> Idem, Abs. 18.

<sup>162</sup> Idem, Abs. 78.

<sup>163</sup> Ibidem.

<sup>164</sup> Idem, Abs. 54.

<sup>165</sup> Siehe auch Gould (2020) (siehe Fussnote 62 weiter oben), S. 2, die feststellt, dass die Beispiele trotz ihres widersprüchlichen Status von den Medien häufig als intrinsischer Bestandteil der Definition betrachtet werden.

Auch in den Ländern, die nur die Basisdefinition übernommen haben, werden die Debatten weitgehend von den israelbezogenen Erläuterungen und Beispielen geprägt.

Die Diskussionen in den verschiedenen Staaten zeigen ferner eine breite Palette an Interpretationen der Definition, insbesondere in Bezug auf ihre Anwendung auf gewisse aktuelle Themen wie die BDS-Kampagne oder die Kennzeichnungspflicht für Produkte aus den besetzten Gebieten. 70

Die untersuchten Beispiele sind sich insofern ähnlich, als die Definition überall zumindest in einem ersten Schritt von der Exekutive ohne Einbezug der Legislative angenommen oder anerkannt wurde. In Frankreich und in Deutschland hat das Parlament den Ansatz der Regierung im Nachhinein übernommen, wobei sich das französische Parlament mit der Annahme der Basisdefinition begnügte und damit vom vorgeschlagenen Weg der Regierung abwich. In Österreich überwies die Regierung die Frage zur Annahme der Definition an das Parlament, äusserte sich jedoch positiv zur Definition. 71

Die Stellungnahmen der verschiedenen Regierungen variieren jedoch sowohl in ihrer Form (Kabinettsbeschluss, politische Erklärung, politische Strategie, manchmal begleitet von einer Empfehlung) als auch in ihrer Bezeichnung (Annahme, Indossierung, zustimmende Kenntnisnahme). In allen näher betrachteten Staaten hat die Definition momentan einen nicht bindenden Status. Dies geht nicht nur aus den gewählten Instrumenten für die Annahme hervor, sondern auch aus dem Wortlaut der Stellungnahmen (z. B. «zustimmende Kenntnisnahme»). 72

Die meisten Staaten wollen die Arbeitsdefinition in der Ausbildung der Strafverfolgungsbehörden sowie in der Schulbildung verwenden. Ein Versuch der französischen Nationalversammlung, die über eine Rückverweisung gewisse Elemente der Arbeitsdefinition in das Strafrecht integrieren wollte, ist gescheitert. Die Definition wird bei der Erhebung von Antisemitismus in der Bevölkerung sowie allgemein im wissenschaftlichen Bereich nicht angewandt. 73

Eine von der FRA durchgeführte Umfrage zur Verwendung der Arbeitsdefinition in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die 2019 veröffentlicht wurde, bestätigt dieses Bild.<sup>166</sup> In den meisten Staaten, die die Definition angenommen oder anerkannt haben, wird sie zur Ausbildung der Strafverfolgungsbehörden verwendet, das mit der Umsetzung des Gesetzes betraut ist, und etwas weniger im Bildungsbereich. In einem Staat (Rumänien) wird die Definition auch von den Justizbehörden genutzt, um Hassverbrechen zu identifizieren. 74

---

<sup>166</sup> FRA, Antisemitism Overview of data available in the European Union 2008–2018, November 2019, [[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-antisemitism-overview-2008-2018\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-antisemitism-overview-2008-2018_en.pdf)] (07.07.2020), S. 20 f.

## IV. Analyse der Arbeitsdefinition

### A. Vorbemerkungen

75 Es sei darauf hingewiesen, dass es im schweizerischen Recht unseres Wissens keine juristisch verbindliche Definition für Antisemitismus gibt – und übrigens auch nicht für Rassismus.<sup>167</sup> Die Rechtsordnung befasst sich indirekt mit dem Phänomen des Antisemitismus, und zwar über Normen, die hauptsächlich auf die Bekämpfung von Diskriminierung, Hassverbrechen und Hassreden abzielen und die aus unterschiedlichen Rechtsgebieten stammen.<sup>168</sup> Je nach Rechtsgebiet, Tätigkeitsbereich und Ziel kann die Schwelle für die Erfassung von antisemitischen Phänomenen variieren. Überlegungen zu Artikel 20 Absatz 2 UNO-Pakt II, der die Staaten verpflichtet, jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, durch Gesetz zu verbieten, veranschaulichen diesen Punkt. Der Aktionsplan von Rabat, der aus vier Expertenworkshops hervorgeht, die vom UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte zu Artikel 20 Absatz 2 UNO-Pakt II organisiert wurden, und der in Rabat am 5. Oktober 2012 verabschiedet wurde, drückt es folgendermassen aus:

«En matière de principes généraux, il convient d'établir clairement une distinction entre trois sortes d'expression: l'expression qui constitue une infraction pénale, l'expression qui n'entraîne pas de sanction pénale, mais peut justifier une procédure civile ou des sanctions administratives, et l'expression qui ne donne pas suite à des sanctions pénales, civiles ou administratives, mais pose néanmoins des problèmes en matière de tolérance, de civilité et du respect des droits d'autrui.»<sup>169</sup>

76 Äusserungen können also als «antisemitisch» im zivil-<sup>170</sup> oder verwaltungsrechtlichen Sinne<sup>171</sup> eingestuft werden, jedoch nicht nach strafrechtlichen Kriterien, oder sie können verwerflich sein, ohne einen ausreichenden Schweregrad zu erreichen, um rechtliche Sanktionen zu rechtfertigen, seien sie zivil-, verwaltungs- oder strafrechtlicher Natur. Als Ausdruck von Intoleranz und Vorurteilen sollen solche Arten der Äusserung jedoch staatliche Massnahmen nach sich ziehen, z. B. in Form von Bildungs- oder

---

<sup>167</sup> Siehe Tarek Naguib, «Wenn der Antirassismus staatlich sanktioniert wird: Urteil «GRA gegen Kaspar» (5A\_82/2012): Rassismus benennen als Persönlichkeitsverletzung», *Recht*, Band 31, Nr. 1, 2013, S. 13–27, 22; Naguib (2014) (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 16 ff.

<sup>168</sup> Siehe insbesondere Artikel 8 Absatz 2 BV (Diskriminierungsverbot), die Bestimmungen des ICERD sowie im Strafrecht vor allem Artikel 261<sup>bis</sup> StGB.

<sup>169</sup> UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), Aktionsplan von Rabat, 2012, [<https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>], Abs. 20; siehe auch CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 35 zur Bekämpfung rassistischer Hassrede, 26. September 2013, CERD/C/GC/35, Abs. 12: «Le Comité recommande que seules les formes graves de discours racistes soient considérées comme des infractions pénales, pouvant être prouvées au-delà de tout doute raisonnable, les formes moins graves devant être traitées par d'autres moyens que le droit pénal, compte tenu notamment de la nature et de l'étendue des conséquences pour les personnes et les groupes visés. L'imposition de sanctions pénales devrait être régie par les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité.»

<sup>170</sup> Hauptsächlich unter dem Blickwinkel des Persönlichkeitsschutzes. Siehe diesbezüglich weiter unten Ziff. 189 ff.

<sup>171</sup> Siehe z. B. Entscheidung der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 24. Februar 1997 zur Nichtwiederwahl eines SBB-Beamten wegen rechtsextremer Aktivitäten, die zu den in der Verfassung verankerten Grundwerten schlechterdings im Gegensatz standen und mit der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung in keinem Falle vereinbar waren. Dass die Tätigkeiten nach Artikel 261<sup>bis</sup> StGB insbesondere wegen ihres privaten Charakters nicht strafbar waren, widersprach nach Auffassung der Kommission nicht seiner Nichtwiederwahl. In: *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB)*, Band 61, 1997, S. 759–774.

Sensibilisierungsmassnahmen. Aufgrund des verfassungs- und völkerrechtlich verbrieften Diskriminierungsverbots, das über das Rassendiskriminierungsverbot im strafrechtlichen Sinn hinausgeht,<sup>172</sup> drängen sich solche Massnahmen auch zur Bekämpfung des strukturellen Antisemitismus auf.

Der Blickwinkel auf die Arbeitsdefinition variiert also nach Massgabe der impliziten oder expliziten Erwartung, die hinsichtlich der möglichen Anwendungsbereiche oder der verfolgten Ziele herrscht. Dies gilt umso mehr, wenn wir unsere Perspektive über eine rein rechtliches Rassismusverständnis hinaus erweitern. Die Erwartungen sind unterschiedlich, wenn z. B. eine Definition einen wissenschaftlichen Zweck verfolgt (und variieren in diesem Rahmen je nach Disziplin) oder wenn sie als Arbeitsinstrument zu praktischen Zwecken konzipiert ist. 77

Wie im vorherigen Teil beschrieben, verfolgt die Arbeitsdefinition keinen wissenschaftlichen Zweck, sondern wurde vorwiegend als praktisches Instrument konzipiert, das hauptsächlich der Datenerhebung zu antisemitischen Vorfällen dienen soll. Das Ziel der Verfasserinnen und Verfasser bestand anscheinend also nicht darin, eine Definition mit universeller praktischer Einsetzbarkeit zu erarbeiten. Eine so hohe Erwartung, deren Realitätsanspruch im Übrigen zu bezweifeln ist, führt zwangsläufig zu einer negativen Einschätzung, welche das Scheitern der Arbeitsdefinition nahelegt.<sup>173</sup> 78

In diesem Teil, der sich mit der Analyse des Definitionstextes befasst, werden die Ziele berücksichtigt, für welche die Definition hauptsächlich entwickelt wurde. Gleichzeitig werden aber mögliche andere Verwendungen im Auge behalten, was uns veranlasst, gewisse Auslegungsmöglichkeiten vorzuschlagen und bestimmte Risiken hervorzuheben. Der Text der Definition wird auch mit allgemeinen Anforderungen an Definitionen konfrontiert. Von einer «guten» Definition wird erwartet, dass sie kohärent, eindeutig und präzise ist, sie ermöglicht sowohl die Einordnung des beschriebenen Phänomens in einen breiteren Kontext als auch die Hervorhebung seiner Besonderheiten.<sup>174</sup> 79

## **B. Struktur der Definition im weiteren Sinne**

Um den Sinn und die Reichweite der von der IHRA angenommenen Antisemitismus-Definition zu analysieren, muss die Basis-Arbeitsdefinition in einen breiteren textuellen Kontext gestellt werden. Wie bereits erwähnt, folgt nach der Basisdefinition ein erläuternder Text, der den Übergang zwischen der Definition und einer Liste von Beispielen bildet. Er präzisiert gewisse Bestandteile der Definition und führt die verschiedenen Formen sowie die Funktionsweise von Antisemitismus aus (Antisemitismus «benutzt unheilvolle Stereotype»). Er zeigt zudem auf, inwiefern Kritik am Staat Israel als Form von Antisemitismus verstanden werden kann. Weiter hebt er eine wichtige Form des Antisemitismus hervor, nämlich die Verschwörungstheorien, und nennt somit schon vor der Aufzählung ein konkretes Beispiel für Antisemitismus. Als Nächstes folgt eine nicht abschliessende Liste von 11 Beispielen aktueller Formen von Antisemitismus. Nach der Liste selbst werden Erläuterungen zu drei Begriffen aufgeführt, welche das Wort «antisemitisch» enthalten, nämlich (i) antisemitische Taten, die Straftaten darstellen, 80

---

<sup>172</sup> Siehe Tarek Naguib (2013) (siehe Fussnote 167 weiter oben), S. 22.

<sup>173</sup> Siehe Fazit der Studie von Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 2: «Fazit: Der Versuch, Probleme allgemeiner begrifflicher Klärung und universeller praktischer Einsetzbarkeit mithilfe der «Arbeitsdefinition Antisemitismus» zu lösen, muss insgesamt als gescheitert angesehen werden.»

<sup>174</sup> Für detailliertere Ausführungen siehe Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 10.

(ii) antisemitische Straftaten und (iii) antisemitische Diskriminierung. Diese Präzisierungen nennen Beispiele, wie Antisemitismus rechtlich erfasst werden kann.

- 81 Der vollständige Aufbau des Textes, der sich aus Basisdefinition, Präzisierungen und Beispielen zusammensetzt, wirft die Frage auf, wie die verschiedenen Elemente zusammenhängen. Der interpretative Ansatz, der im vorliegenden Rechtsgutachten gewählt wurde, besteht darin, die verschiedenen Elemente als interdependent zu betrachten: Der Text, der auf die eigentliche Definition folgt, kann hilfreich sein, um blinde Flecken der Basisdefinition zu erhellen und um ihren Sinn und ihre Tragweite zu konkretisieren. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die auf die Basisdefinition folgenden Abschnitte ursprünglich unter einem besonderen Blickwinkel mit einer auf die Arbeit der IHRA beschränkten Reichweite angenommen wurden (siehe Rz. 11 weiter oben). Gleichzeitig dürfen diese Beispiele nicht isoliert betrachtet werden, sondern sind im Zusammenhang mit der allgemeinen Definition zu lesen, innerhalb deren Rahmen sie sich zu bewegen haben.

### C. Basisdefinition

- 82 Die Basisdefinition besteht aus zwei Sätzen. Der erste Satz definiert Antisemitismus als «eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann». Im zweiten Satz werden die verschiedenen Arten ausgeführt, wie sich Antisemitismus äussern kann, und die Zielscheiben des Antisemitismus benannt.

**Der erste Satz: «Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann.»**

- 83 Die Arbeitsdefinition beschreibt den Antisemitismus in erster Linie als «Wahrnehmung» und bezeichnet das Objekt dieser Wahrnehmung, nämlich «die Jüdinnen und Juden». Die Art dieser Wahrnehmung ist nicht genau festgehalten und wird nur mit dem Begriff «bestimmte» umschrieben. Auf den ersten Blick erscheint der Begriff «bestimmte Wahrnehmung» als wenig genau.<sup>175</sup> Es gilt folglich zu prüfen, ob sich dieser Begriff mit Hilfe der anderen Elemente der Definition schärfer konturieren lässt.
- 84 Vorab benötigt der Begriff «Wahrnehmung» noch einige Ausführungen. Seine Verwendung für die Beschreibung des Antisemitismus hat für Kritik gesorgt. Peter Ullrich betont, dass der Begriff «Wahrnehmung» vorwiegend auf Sinnesvorgänge verweist, also auf Aktivitäten der Sinnesorgane (d. h. Sehen, Hören, Fühlen, Riechen und Schmecken). Folglich könne der Antisemitismus als «ein mehr oder weniger passiver Vorgang der sinnlichen Erfahrung mit Juden und Jüdinnen»<sup>176</sup> verstanden werden. Wie Ullrich hervorhebt, erzeugt der Antisemitismus insbesondere durch Projektionen Zerrbilder von jüdischen Personen, was nichts mit einer sinnlichen Wahrnehmung zu tun hat.<sup>177</sup> Dieses Bild des Kollektivs der «Juden» ist das Ergebnis einer gesellschaftlichen Konstruktion, die von Vorurteilen und Stereotypen genährt wird. Diese Vorurteile und Stereotype sind dermassen verankert, dass der Antisemitismus von

---

<sup>175</sup> Tomlinson (2017) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 7; Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 11; Armin Pfahl-Traughber, die EUMC-Arbeitsdefinition Antisemitismus in der Kritik, 16. Juli 2017, [<https://www.hagalil.com/2017/07/eumc-arbeitsdefinition-antisemitismus/>] (20.07.2020).

<sup>176</sup> Ullrich (2019) (siehe Fussnote weiter oben), S. 11.

<sup>177</sup> Ibidem; siehe auch Klug (2013) (siehe Fussnote 44 weiter oben), S. 472 f.: «anti-Semitism is a form of hostility to Jews as Jews, where Jews are perceived as something other than what they are. Or more succinctly: hostility to Jews as not Jews. (...) For, even if some real Jews happen to fit the stereotype some of the time, the «Jew» towards whom the anti-Semite feels hostile is not a real Jew at all.»

seinem Objekt losgelöst ist<sup>178</sup> und daher nicht auf einer «sinnlichen Wahrnehmung» des Verhaltens oder der Haltungen jüdischer Personen beruht. Den Begriff «Wahrnehmung» in diesem Sinne zu interpretieren könnte in kontraproduktiver Konsequenz den Antisemitismus legitimieren.

Die sinnesbezogene Bedeutung des Worts «Wahrnehmung» entspricht im Deutschen, Französischen und Englischen tatsächlich der ersten Bedeutung des Worts.<sup>179</sup> Es gibt allerdings weitere Bedeutungen, die sich besser zur Charakterisierung des Antisemitismus eignen. Larousse gibt verschiedene Bedeutungen an, darunter auch «Idée, compréhension plus ou moins nette de quelque chose: avoir une perception, confuse de la situation»; die folgende Definition stammt aus dem Oxford English Dictionary und geht in dieselbe Richtung: «As a count noun: a direct recognition of something; an intuitive insight; an understanding. Also: an interpretation or impression based upon such an understanding; an opinion or belief.»

Um zu betonen, dass der Antisemitismus nicht das Ergebnis eines sensorischen Prozesses ist, sondern ein gesellschaftliches Konstrukt, das auf Stereotypen und Vorurteilen basiert, ist der Begriff «Wahrnehmung» im Sinne von «Verständnis, Ideen, Interpretation oder Eindruck» oder «Konzeption» zu verstehen.<sup>180</sup> Der erläuternde Text, der auf die eigentliche Definition folgt, untermauert dieses Verständnis. Er fügt die Präzisierung an, dass der Antisemitismus «unheilvolle *Stereotype*» benutzt und «negative Charakterzüge» unterstellt.<sup>181</sup> In Anbetracht der zentralen Bedeutung der Stereotype für das Verständnis des Phänomens des Antisemitismus ist es bedauerlich, dass die Definition selbst sie nicht erwähnt, ganz im Gegensatz etwa zur ausführlicheren Definition von Helen Fein (siehe Rz. 16 weiter oben).

Es sei darauf hingewiesen, dass das Objekt, auf das sich diese «Wahrnehmung» laut Basisdefinition bezieht, «die Jüdinnen und Juden» und nicht der Staat Israel sind. Wie andere rassistische Ideologien oder rassistisches Gedankengut ist der Antisemitismus nicht problematisch, weil seine Ausprägungen Staaten schaden, sondern weil sie sich gegen Personen wegen ihrer tatsächlichen bzw. vermuteten Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozial konstruierten Gruppe richten.

Der erste Satz der Basisdefinition beschreibt die «Wahrnehmung» mit dem Attribut «**bestimmte**». Mit der Wahl des Worts «bestimmte» anstelle eines genaueren Bestimmungsworts unterscheidet sich die Definition der IHRA von anderen Definitionen, insbesondere von denjenigen in Wörterbüchern, die von

---

<sup>178</sup> Siehe Barbara Tuchmann, «They poisoned the Wells», in: *Newsweek*, 3. Februar 1975, zitiert in Harvey Fields, *A Torah Commentary for Our Times: Exodus and Leviticus*, New York (Union for Reform Judaism), 1990, S. 5.

<sup>179</sup> Larousse gibt als erste Bedeutung des Worts «perception» an: «Action de percevoir par les organes des sens: La perception des couleurs» und «Événement cognitif dans lequel un stimulus ou un objet, présent dans l'environnement immédiat d'un individu, lui est représenté dans son activité psychologique interne, en principe de façon consciente ; fonction psychologique qui assure ces perceptions.» [<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/perception/59399?q=perception#59036>] (07.07.2020). Der Oxford English Dictionary geht in dieselbe Richtung: «The process of becoming aware of physical objects, phenomena, etc., through the senses; an instance of this.», und der Duden verweist zunächst auf den Begriff «wahrnehmen», definiert als «(als Sinneseindruck) aufnehmen; bemerken, gewahren.» [<https://www.duden.de/rechtschreibung/wahrnehmen#Bedeutung-1>] (07.07.2020).

<sup>180</sup> Von Klug vorgeschlagener Begriff (2013) (siehe Fussnote 44 weiter oben), S. 474.

<sup>181</sup> Hervorgehoben von den Autorinnen. Hierzu ist anzumerken, dass die Arbeitsdefinition von Roma-Feindlichkeit oder Antiziganismus der IHRA vom 8. Oktober 2020 vollständiger ist. Die Basisdefinition zum Antiziganismus hält nämlich fest, dass dieser Sinti und Roma eine Reihe negativer Stereotypen und verzerrter Darstellungen zuordnet, die eine bestimmte Form des Rassismus darstellen, «associates them with a series of pejorative stereotypes and distorted images that represent a specific form of racism.» [<https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antigypsyism-anti-roma-discrimination>] (06.11.2020).

den Akteuren der Zivilgesellschaft und den schweizerischen Behörden verwendet werden (Eidgenössische Kommission gegen Rassismus [EKR], FRB), oder von Definitionen, die von Forscherinnen und Forschern vorgeschlagen werden.<sup>182</sup> Die FRB verwendet beispielsweise den Begriff «Judenfeindlichkeit» als Synonym für Antisemitismus und beschreibt das Phänomen wie folgt: «Judenfeindlichkeit drückt eine ablehnende Haltung oder Einstellung gegenüber Menschen aus, die sich als Jüdinnen und Juden bezeichnen oder als solche wahrgenommen werden.»<sup>183</sup> Die Erklärungen auf der EKR-Webseite lauten ähnlich: Antisemitismus wird dort als «Feindschaft gegenüber Jüdinnen und Juden» bezeichnet.<sup>184</sup> Auf der Webseite der Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD) wird in der Rubrik zur Antisemitismus-Definition betont, dass es verschiedene Definitionen gibt und dass der Begriff nach allgemeiner Auffassung wie folgt zu verstehen ist: «une attitude d'hostilité à l'égard des minorités juives, quel que soit, d'ailleurs, le motif de cette hostilité».<sup>185</sup> Aus diesen Definitionen geht hervor, dass die Wahrnehmung jüdischer Personen, die den Antisemitismus charakterisiert, als *negative* Wahrnehmung eingestuft wird, die von *Ablehnung* und *Feindseligkeit* geprägt ist.

- 89 Der erläuternde Text im Anschluss an die Basisdefinition weist in dieselbe Richtung, indem er sich auf «*unheilvolle* Stereotype» und «*negative* Charakterzüge» bezieht. Es sei darauf hingewiesen, dass die negative Art eines Charakterzugs in Anbetracht der Merkmale des Antisemitismus bestimmt werden muss. Der Antisemitismus charakterisiert sich, wie bereits erwähnt (siehe Rz. 20 weiter oben), häufig durch eine Ideologie der angeblichen Überlegenheit jüdischer Personen, die letzteren die Fähigkeit und die Macht zuschreibt, die es ihnen erlauben, die Welt zu beherrschen.
- 90 Ein weiteres Indiz, dass die Verfasserinnen und Verfasser eine negative Wahrnehmung der jüdischen Personen vor Augen hatten, findet sich im Text der Basisdefinition selbst. Der zweite Teil des ersten Satzes besagt, dass die Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden «sich als Hass gegenüber ihnen ausdrücken kann». Die grammatische Form des Modalverbs «kann» führt allerdings zu neuen interpretatorischen Herausforderungen.
- 91 Tatsächlich lässt sich aus dieser Formulierung (der Antisemitismus «**kann**» sich als Hass ausdrücken) ableiten, dass der Ausdruck der Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden in Form von Hass nicht sämtliche Formen von Antisemitismus abdeckt. Hass ist nur eine Ausprägung des Antisemitismus. Mit anderen Worten kann sich der Antisemitismus auch in anderen Formen äussern, was die Frage aufwirft, welche Formen das denn sein können. Eine solche Interpretation verleiht der Definition eine sehr offene Bedeutung und reduziert den Nutzen, mit Hilfe des zweiten Teils des ersten Satzes das Attribut «bestimmte» besser zu fassen. Die wenig eindeutige Art der Formen, in denen sich der Antisemitismus äussern kann, scheint der Absicht der Verfasserinnen und Verfasser der Definition zu entsprechen. Wie zuvor bereits Kenneth Stern (siehe Rz. 24 weiter oben) als Hauptautor der Originaldefinition hervorge-

---

<sup>182</sup> Siehe z. B. die Definition von Fein, Rz. 16 weiter oben.

<sup>183</sup> FRB, Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit Rassismus und rassistischer Diskriminierung, [<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/FAQ/wie-definiert-die-fachstelle-fuer-rassismusbekaempfung-rassismus.html>] (07.07.2020).

<sup>184</sup> EKR, Antisemitismus, aktualisiert am 2. Januar 2019, [<https://www.ekr.admin.ch/themes/d125.html>] (07.07.2020).

<sup>185</sup> CICAD, Définition de l'antisémitisme, [<https://cicad.ch/fr/antisemitisme/definitions/definition-de-l-antisemitisme>] (07.07.2020).

hoben hat, sollte die Arbeitsdefinition den Fokus für das Erfassen von antisemitisch motivierten Straftaten von der Frage, ob jemand aus Hass gegenüber einer jüdischen Person gehandelt hat, auf die Frage verlagern, ob es jemand auf ein Opfer abgesehen hat, weil es Jude bzw. Jüdin ist, unabhängig vom Beweggrund für diese Wahl.

Die sehr offene Form der Definition bietet Angriffsfläche für Kritik. Wie einige betont haben, entspricht der ungenaue Wortlaut nicht den Anforderungen an eine gute Definition, die den zu definierenden Begriff möglichst klar eingrenzen sollte.<sup>186</sup> Ohne Angabe von weiteren Beispielen für mögliche Ausprägungen des Antisemitismus – abgesehen vom Hass –, dürften die Leserinnen und Leser dazu neigen, sich auf den einzigen ausdrücklich genannten Begriff zu konzentrieren. Das birgt das Risiko, dass sich ein engeres Verständnis als bei anderen allgemein verwendeten und oben erwähnten Definitionen (siehe Rz. 88 weiter oben) bildet. 92

Erstens scheint der Begriff «Hass» die Messlatte höher anzulegen als der Begriff «Feindlichkeit», der verbreiteter verwendet wird (siehe Rz. 88 weiter oben), weil Hass eine eindeutig stärkere negative Emotion bezeichnet. Laut Larousse ist Hass ein «[s]entiment qui porte une personne à souhaiter ou à faire du mal à une autre, ou à se réjouir de tout ce qui lui arrive de fâcheux»; «une [a]version profonde, répulsion éprouvée par quelqu'un à l'égard de quelque chose», während Feindlichkeit definiert ist als «[s]entiment d'inimitié à l'égard de quelqu'un; attitude d'opposition à l'égard de quelque chose». Je nach Kontext werden die beiden Begriffe jedoch manchmal synonym verwendet. Insbesondere um den Antisemitismus zu bezeichnen, werden «Judenfeindlichkeit» und «Judenhass» häufig verwendet, im Allgemeinen als gleichbedeutende Begriffe.<sup>187</sup> Im Rahmen von Artikel 20 Absatz 2 UNO-Pakt II scheinen diese beiden Begriffe auch keine eindeutig unterschiedlichen Phänomene zu bezeichnen. Die sogenannten Grundsätze von Camden<sup>188</sup> geben den Staaten vor, dass sie eindeutig festzuhalten haben, dass die Begriffe Hass und Feindlichkeit sich auf «intensive und irrationale Demonstrationen von Schande, Feindschaft oder Hass gegenüber der Zielgruppe» beziehen («que les termes haine et hostilité font référence à «des manifestations intenses et irrationnelles d'opprobre, d'inimitié ou de détestation envers le groupe visé»»).<sup>189</sup> Diese Definition legt jedoch eine höhere Schwelle fest, da sie in einer Bestimmung enthalten ist, die die Staaten verpflichtet, gewisse Ausdrucksformen von Hass gesetzlich zu untersagen 93

---

<sup>186</sup> Tomlinson, (2017) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 7; Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 10 (Kriterien guten Definierens) und 11 (Kritik an der Vagheit der Arbeitsdefinition).

<sup>187</sup> Für Werke, die den Begriff Judenhass für Antisemitismus verwenden, siehe z. B. Trond Berg Eriksen, *Judenhass: die Geschichte des Antisemitismus von der Antike bis zur Gegenwart*, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 2019; Birgit Erdle / Werner Konitzer / Irene Aue-Ben-David, *Theorien über Judenhass – eine Denkgeschichte. Kommentierte Quellenedition (1781–1931)*, Frankfurt / New York (Campus Verlag) 2015; Peter Schäfer, *Judenhass und Judenfurcht. Judeophobia. Die Entstehung des Antisemitismus in der Antike*, Berlin (Verlag der Weltreligionen) 2010; Wolfgang Gerlach / Ludger Heid / Christina von Braun (Hrsg.), *Der ewige Judenhass: christlicher Antijudaismus, deutschnationale Judenfeindlichkeit, rassistischer Antisemitismus*, Berlin (philo) 2000.

<sup>188</sup> Article 19, *Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité*, April 2009, [<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2009/04/Camden-Principles-FRENCH-web.pdf>] (07.07.2020). Die von der NGO Article 19 initiierten Grundsätze wurden z. B. in die Arbeit der OSZE übernommen [<https://www.osce.org/fom/68769?download=true>] (04.10.2020) sowie in den Plan von Rabat OHCHR, 2012, [<https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>].

<sup>189</sup> *Idem*, Grundsatz 12.

und folglich Massnahmen zu ergreifen, die die Meinungsäusserungsfreiheit einschränken, in der Regel über die Strafgesetzgebung.

- 94 Der Fokus auf die einzige, in der Definition explizit genannte Ausdrucksform, diejenige des «Hasses», birgt zudem das Risiko, einer Interpretation Vorschub zu leisten, die das Anstacheln zu Diskriminierung oder zu diskriminierendem Verhalten gegenüber jüdischen Personen ausschliesst. Eine solche Auslegung scheint von den Verfasserinnen und Verfassern der ursprünglichen Definition klar nicht gewollt zu sein, da der letzte Absatz des erläuternden Textes im Anschluss an die Basisdefinition antisemitische Diskriminierungen erwähnt («Antisemitische Diskriminierung besteht darin, dass Jüdinnen und Juden Möglichkeiten oder Leistungen vorenthalten werden, die anderen Menschen zur Verfügung stehen»).
- 95 Das erwähnte Risiko ist allerdings insofern gering, als Hass und Diskriminierung nicht streng getrennt werden können und in gegenseitiger Abhängigkeit stehen. Tatsächlich ist die Diskriminierung (z. B. in Form einer Verweigerung von Dienstleistungen für jüdische Personen) häufig eine «logische» Folge einer von Hass geprägten Einstellung.
- 96 Umgekehrt können Gewalttaten oder das Anstacheln dazu, solche Taten gegenüber Jüdinnen und Juden zu begehen, auch als Form von Diskriminierung verstanden werden, zumal sie Personen wegen ihrer tatsächlichen bzw. vermuteten Zugehörigkeit zu jüdischen Personen ins Visier nehmen und daher auf einer Unterscheidung von Juden und Nicht-Juden basieren. Diese Unterscheidung zwischen Juden und Nicht-Juden stellt eine Ungleichbehandlung dar, die den Sachverhalt der Diskriminierung gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts erfüllt, da sie eine extreme, jüdische Personen benachteiligende Form der Ausgrenzung oder der Herabwürdigung darstellt. Das Bundesgericht erachtet eine Person als Opfer einer Diskriminierung, wenn sie rechtsungleich behandelt wird,

«allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wurde. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht.»<sup>190</sup>

- 97 Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) stuft Hassverbrechen auch als Form der Diskriminierung ein. Straftaten mit rassistischer Motivation stellen nicht nur eine Verletzung des Rechts auf Leben oder auf körperliche und geistige Unversehrtheit (Artikel 2, 3 und 8 EMRK) dar, sondern widersprechen auch dem Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK).<sup>191</sup> Der Gerichtshof verfolgt denselben Ansatz übrigens für eine andere Form der Gewalt im Zusammenhang mit

---

<sup>190</sup> Siehe z. B. BGE 145 I 73 E. 5.1.; BGE 143 I 129 E. 2.3.1.

<sup>191</sup> Vgl. EGMR (GK), *Natchova und andere gegen Bulgarien* vom 6. Juli 2005, Nr. 43577/98; EGMR, *Burlya und andere gegen Ukraine* vom 6. November 2018, Nr. 3289/10.

einem geschützten Diskriminierungskriterium, demjenigen des Geschlechts,<sup>192</sup> was auch der Interpretation der Diskriminierung des CEDAW-Ausschusses entspricht.<sup>193</sup>

Die Diskriminierung wird in Artikel 20 UNO-Pakt II explizit erwähnt. Diese Bestimmung verpflichtet die Staaten, «[j]edes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, durch Gesetz zu verbieten». Sie stellt übrigens ein Beispiel für eine weit gefasste Auslegung des Begriffs «Hass» dar, weil das Eintreten für Hass das Aufstacheln zu Diskriminierung und Feindseligkeit einschliesst. In seinem Kommentar zum UNO-Pakt II zeigt sich Manfred Nowak jedoch kritisch gegenüber der expliziten Erwähnung des Worts «Diskriminierung» und bezeichnet das Hinzufügen des Worts im Laufe der Arbeiten als «unerklärlich» (inexplicable)<sup>194</sup>, und zwar aus dem bereits genannten Grund, dass das Eintreten für Hass und für Diskriminierung eng miteinander verbunden sind: «It is most difficult to conceive of an advocacy of national, racial or religious hatred that does not simultaneously incite to discrimination.»<sup>195</sup> Die weit gefasste Verwendung des Begriffs «Hass» in Artikel 20 Absatz 2 UNO-Pakt II sowie die Kritik von Nowak liefert Gründe, die eine umfassende Interpretation des Begriffs «Hass» in der Arbeitsdefinition stützen. 98

Unter dem Gesichtspunkt der Anforderung an die Klarheit einer Definition sowie zu pädagogischen Zwecken wäre es trotzdem sinnvoll gewesen, mindestens die Feindseligkeit und die Diskriminierung explizit als Formen des Antisemitismus einzuschliessen,<sup>196</sup> indem man die Begrifflichkeit von Artikel 20 UNO-Pakt II übernommen hätte. Diese Ergänzungen hätten den Vorteil klarzustellen, dass der Antisemitismus sich unter dem Deckmantel rationaler oder pseudowissenschaftlicher Äusserungen verbergen kann,<sup>197</sup> die keine starken Emotionen hervorrufen. 99

Die Verwendung der Kann-Form («kann sich ausdrücken») im zweiten Teil des ersten Satzes der Arbeitsdefinition kann unserer Meinung nach auch so interpretiert werden, dass sich der Antisemitismus als Hass ausdrücken kann oder aber auch nicht, auf jeden Fall nicht auf einfach feststellbare Weise. Mit anderen Worten: Die Bekundung einer negativen Wahrnehmung der Jüdinnen und Juden ist kein Bestandteil des Antisemitismus. Diese Interpretation hat den Vorteil zu betonen, dass der Antisemitismus, wie der Rassismus und andere Ideologien oder anderes Gedankengut auch, sich auf das *forum internum* beschränken kann, ohne sich unbedingt in konkreten Äusserungen oder Taten auszudrücken, die klar einer einzelnen Person zugeordnet werden können. So verstanden umfasst Antisemitismus auch latente 100

---

<sup>192</sup> Vgl. EGMR, *Opuz gegen die Türkei* vom 9. Juni 2009, Nr. 33401/02; EGMR, *Volodina gegen Russland* vom 9. Juli 2019, Nr. 41261/17.

<sup>193</sup> CEDAW-Ausschuss, Allgemeine Empfehlung Nr. 19 zu Gewalt gegen Frauen, 1992; CEDAW-Ausschuss, Allgemeine Empfehlung Nr. 35 zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen als Aktualisierung der allgemeinen Empfehlung Nr. 19, 26. Juli 2017, CEDAW/C/GC/35.

<sup>194</sup> Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2005, ad Art. 20 PIDCP, Rz. 14.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

<sup>196</sup> Weitere Ausdrucksformen können selbstverständlich eingezogen werden, vor allem die Angst, wie der häufig verwendete Begriff der «Judeophobie» zeigt. Interessanterweise räumt die jüngste Arbeitsdefinition der IHRA zur Roma-Feindlichkeit oder zum Antiziganismus der Diskriminierung einen wichtigen Platz ein, indem sie den Begriff sowohl im Titel (in der englischen Originalversion; übersetzt als «Feindlichkeit») als auch im Text der Basisdefinition erwähnt [<https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antigypsyism-anti-roma-discrimination>] (06.11.2020).

<sup>197</sup> Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 12.

und häufig auch unbewusste Verhaltensweisen in der Gesellschaft. Diese können in Form von strukturellen Diskriminierungen auftreten<sup>198</sup> und den Nährboden für eine Intensivierung bilden sowie dazu führen, dass sich der Antisemitismus unter bestimmten Bedingungen mit einer unerwarteten Gewalt äussert. Gemäss dieser Interpretation ist das Schlüsselement des Antisemitismus im ersten Teil des ersten Satzes enthalten, der den Antisemitismus als «bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden» qualifiziert. Der zweite Teil des Satzes stellt klar, dass der Antisemitismus sich ausdrücken kann – aber nicht unbedingt muss.

- 101 Um zu einem umfassenden Verständnis des Antisemitismus zu gelangen, das mit den am meisten verwendeten Definitionen im Einklang steht, müsste der erste Satz der Definition wie folgt interpretiert werden: Der Antisemitismus ist eine Wahrnehmung (im Sinne von Haltung, Idee, Konzeption), die Jüdinnen und Juden gegenüber feindlich ist. Diese Wahrnehmung kann auf das *forum internum* beschränkt bleiben, insbesondere in Form von unbewussten Vorurteilen, sie kann sich aber auch diffus äussern, in Form einer strukturellen Diskriminierung, oder offener, in Form von Hass, Feindseligkeit oder Diskriminierung gegenüber jüdischen Personen. Diese verschiedenen Formen der Bekundungen von Antisemitismus resultieren entweder aus dem Verständnis, dass der Hass nur eine mögliche Äusserungsform des Antisemitismus ist, oder aus einer weit gefassten Auslegung des Begriffs «Hass».

**Der zweite Satz: «Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.»**

- 102 Der zweite Satz der Definition stellt die Fortsetzung des ersten Satzes dar. Er greift die Frage der verschiedenen Formen des Antisemitismus auf und präzisiert, wie sich Antisemitismus äussern kann. Dabei bezieht er sich auf «Wort und Tat» und führt die Ziele auf, gegen die sich die Formen richten, d. h. die «jüdischen oder die nichtjüdischen Einzelpersonen und/oder deren Eigentum», «jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen».
- 103 Beim Lesen des zweiten Satzes ist nicht klar, ob beide Äusserungsformen («Wort» und «Tat») abschliessend sind oder als Beispiele dienen. Die Angabe der beiden Formen entspricht dem Ziel der Verfasserinnen und Verfasser, nämlich ein praktisches Instrument für die Datenerhebung antisemitischer Vorfälle zu schaffen. Im Hinblick auf dieses Ziel erscheinen weitere mögliche Manifestationen von Antisemitismus – in einer diffuseren und schwieriger feststellbaren Form (struktureller Antisemitismus) – sekundär. Die Interpretation, wonach die Erwähnung der beiden Formen beispielhaft und nicht abschliessend ist, hat den Vorteil, dass sie die Definition umfassender macht und die weit gefasste Interpretation des zweiten Teils des ersten Satzes verstärkt («kann sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken»).

---

<sup>198</sup> Die strukturelle Diskriminierung steht im Zusammenhang mit dem strukturellen Rassismus, der ausgrenzende Regeln und strukturelle Praktiken sowie eine ausgrenzende Organisationskultur umfasst, die Angehörigen der eigenen Gruppe systematisch gegenüber den Nicht-Dazugehörigen privilegiert. (vgl. Naguib [2014] [siehe Fussnote 37 weiter oben], S. 14 f.). Hierzu ist anzumerken, dass die Definition von Roma-Feindlichkeit oder Antiziganismus der IHRA vom 8. Oktober 2020 [<https://www.holococaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antigypsyism-anti-roma-discrimination>] (06.11.2020) vollständiger ist. Sie bezieht sich nicht nur auf individuelle Taten und Worte, sondern auch auf institutionelle Politiken und Praktiken der Ausgrenzung («institutional policies and practices of marginalization, exclusion»).

Die beiden explizit erwähnten Formen – «Wort» und «Tat» – erfordern ebenfalls einige Ausführungen. 104

Der in der offiziellen englischen Version und der französischen Übersetzung verwendete Begriff «rhe- 105  
torical»/«rhétorique» (entspricht in der deutschen Übersetzung «Wort») bezeichnet gemeinhin ein  
«[e]nsemble de procédés constituant l’art du bien-dire, de l’éloquence»<sup>199</sup> und ist als Synonym für «ver-  
bal» zu verstehen. Dieser Begriff ist hingegen in einem weit gefassten Sinn zu verstehen und bezeichnet  
jegliche antisemitische Äusserung, unabhängig von der Form, dem Träger oder dem verwendeten Ver-  
breitungskanal. Antisemitismus kann sich in Wort und Schrift äussern, in Form von Bildern, Gesten  
(z. B. Hitlergruss) oder Symbolen (z. B. Tragen eines Hakenkreuz-Pins).<sup>200</sup> Ausschlaggebend bei nicht-  
verbalen Kommunikationsmitteln ist, dass ihre Verwendung eine Botschaft übermitteln soll (in diesem  
Fall eine feindliche Haltung gegenüber den Jüdinnen und Juden), die als solche von ihren Empfängern  
verstanden werden kann.<sup>201</sup>

Der Begriff «physical/physique» (in der deutschen Übersetzung entspricht dies dem Wort «Tat») be- 106  
zeichnet im üblichen Sinne des Worts, was einen Bezug zum menschlichen Körper aufweist, und wird  
häufig im Gegensatz zum Begriff «psychisch» oder «mental» verwendet, z. B. «santé physique» (kör-  
perliche Gesundheit) oder «effort physique» (körperliche Anstrengung).<sup>202</sup> Eine physische Manifesta-  
tion des Antisemitismus ruft daher eine Assoziation mit einem menschlichen Verhalten hervor, das eine  
Körperbewegung, eine körperliche Anstrengung, etwa Gewalttaten («hate crimes»), impliziert. Eine sol-  
che Interpretation wäre zu eng gefasst, da sie weitere wichtige Formen der Manifestation von Antisemi-  
tismus ausschliessen würde, beispielsweise Rechtshandlungen, diskriminierende Verhaltensweisen oder  
Praktiken. Um diese Art von Handlungen einzuschliessen, stehen unserer Meinung nach zwei komple-  
mentäre Wege offen. Man könnte erstens davon ausgehen, dass die beiden Äusserungsformen des An-  
tisemitismus (in «Wort und Tat») nicht abschliessend sind, sondern als Beispiele dienen, was andere  
Äusserungsformen nicht ausschliessen würde. Zweitens könnte der Begriff «Tat» weiter ausgelegt wer-  
den. Eine solche Interpretation würde auf der Idee basieren, dass der Begriff «Tat» im Gegensatz zu  
«Wort» verwendet wird. Sie würde die in der Literatur zu den Kommunikationsfreiheiten übliche, wenn  
auch manchmal unklare Unterscheidung zwischen Worten und Taten («speech and conduct») hervorhe-  
ben.<sup>203</sup> Bei einer solchen Auslegung würde der Begriff «Tat» sämtliche Formen von Handlungen (ein-  
schliesslich Rechtshandlungen wie diskriminierender Vertragsbestimmungen) und feindseligem Ver-  
halten (Aggression, Beeinträchtigung der körperlichen und geistigen Unversehrtheit, Angriffe auf die

<sup>199</sup> [<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/rhetorique/69242?q=rhetorique#68497>] (07.07.2020).

<sup>200</sup> Siehe CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 35 zur Bekämpfung rassistischer Hassrede, 26. September 2013, CERD/C/GC/35, Abs. 7; siehe zum Vergleich auch die breite Auslegung der Kommunikationsfreiheit, z. B. Menschenrechtsausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 34: Artikel 19: Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung, 12. September 2011, CCPR/C/GC/34, Abs. 12: «Absatz 2 schützt alle Ausdrucksformen und die Mittel ihrer Verbreitung. Solche Formen umfassen gesprochene, geschriebene und Gebärdensprache und nichtverbale Ausdrücke wie Bilder und Objekte der Kunst. Ausdrucksmittel sind Bücher, Zeitungen, Druckschriften, Plakate, Banner, Kleidung und rechtliche Vorlagen. Sie umfassen alle Formen des audiovisuellen Sektors sowie elektronische und internetbasierte Ausdrucksformen.»

<sup>201</sup> Maya Hertig Randall, ad Art. 16 BV, in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar. Bundesverfassung, Basel (Helbing & Lichtenhahn) 2015, Rz. 12.

<sup>202</sup> Siehe Definition von Larousse unter [<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/physique/60630>] (07.07.2020).

<sup>203</sup> Siehe z. B. Frederick Schauer, On the Distinction Between Speech and Action, Emory Law Journal [online], Band 65, 2015, S. 427–453; Aviva Wertheimer, The First Amendment Distinction Between Conduct and Content: A Conceptual Framework for Understanding Fighting Words Jurisprudence, Fordham Law Review, Band 63, Nr. 3, 1994, S. 793–851.

Freiheit, Einschüchterungen, Belästigung, Verweigerung von Dienstleistungen, Zerstörung oder Abwertung einer Sache oder Schändung von Kultstätten) einschliessen.

- 107 Als Zielscheiben verbaler oder körperlicher Feindseligkeitsbezeugungen werden sowohl «jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen» als auch Sachen, d. h. «deren Eigentum», «jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen» genannt.
- 108 Die Präzisierung, dass es sich bei den Zielscheiben des Antisemitismus um Personen oder um Eigentum jüdischer wie *nichtjüdischer* Personen handeln kann, erfordert einige Ausführungen. Für Leserinnen und Leser, die sich mit dem Thema Rassismus, Antisemitismus und Diskriminierung noch nicht näher auseinandergesetzt haben, mag diese Formulierung Fragen aufwerfen. Feindseliges Verhalten und feindselige Einstellungen sind nämlich nicht deshalb problematisch, weil das Ziel eine jüdische Person ist, sondern weil das Opfer *wegen* ihres «Judentums» ins Visier genommen wird. Diese Nuance geht aus dem Wortlaut der Definition zu wenig klar hervor.<sup>204</sup> Diese Eigenschaft kann tatsächlich oder vermutet sein. Eine nichtjüdische Person, die fälschlicherweise als jüdische Person eingestuft wird, kann also auch Opfer von Antisemitismus sein. Eine nichtjüdische Person oder ihr Eigentum kann dem Antisemitismus auch in einer anderen Konstellation zum Opfer fallen: Wenn die Person oder das Eigentum als Ziel gewählt wird wegen der tatsächlichen oder vermuteten Beziehungen, die die Person oder das Eigentum mit jüdischen Personen oder Einrichtungen in Verbindung bringen (sogenannte assoziierte Diskriminierung<sup>205</sup>). So stellt beispielsweise eine Tötlichkeit gegen den Partner oder die Partnerin einer jüdischen Person, die als Bestrafung für das Unterhalten von Beziehungen zu einer jüdischen Person erfolgt, eine antisemitisch motivierte Straftat dar.<sup>206</sup>
- 109 Die «jüdischen Gemeindeinstitutionen oder religiösen Einrichtungen» beziehen sich auf Institutionen, die häufig Zielscheiben antisemitisch motivierter Handlungen sind, und umfassen etwa Synagogen, Friedhöfe, Räumlichkeiten von Kulturverbänden oder von Verbänden, die gegen den Antisemitismus kämpfen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Staat Israel nicht spezifisch als mögliches Ziel genannt wird. Diese Unterlassung scheint bewusst zu sein, zumal die Verhandlungen zu einer Kompromisslösung geführt haben, die darin bestand, jeglichen Bezug zum Staat Israel aus der Basisdefinition auszuschliessen.

---

<sup>204</sup> Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 11.

<sup>205</sup> Für ein Beispiel aus der Rechtsprechung siehe EuGH, *S. Coleman gegen Attridge Law und Steve Law* vom 17. Juli 2008, Rechtssache C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

<sup>206</sup> Siehe EGMR *Škorjanec gegen Kroatien* vom 28. März 2017, Nr. 25536/14, Abs. 56–66: «Daraus folgt, dass die Verpflichtung der Behörden, eine mögliche Verbindung zwischen einer rassistischen Haltung und einem begangenen Gewaltakt herzustellen, nicht nur Gewaltakte basierend auf einem tatsächlichen oder empfundenen persönlichen Status oder entsprechenden Eigenschaften des Opfers betrifft, sondern auch Gewaltakte basierend auf der tatsächlichen oder vermuteten Verbindung des Opfers oder seiner Zugehörigkeit zu einer anderen Person, die tatsächlich oder mutmasslich einen besonderen Status oder eine geschützte Eigenschaft besitzt. (...) In der Tat werden manche Opfer von Hassverbrechen nicht ausgewählt, weil sie spezielle Eigenschaften aufweisen, sondern weil sie mit einer anderen Person in Verbindung gebracht werden, die die entsprechenden Eigenschaften tatsächlich oder mutmasslich aufweist. Diese Verbindung kann einerseits aufgrund der Mitgliedschaft des Opfers in oder seiner Verbindung zu einer bestimmten Gruppe bestehen oder andererseits durch die tatsächliche oder mutmassliche Zugehörigkeit des Opfers zu einem Mitglied dieser bestimmten Gruppe, z. B. durch eine persönliche Beziehung, Freundschaft oder Ehe.»

## D. Beispiele

In diesem Kapitel werden die 11 Beispiele, die die Arbeitsdefinition begleiten, genauer analysiert. Dabei wird unterschieden zwischen den Beispielen ohne überwiegenden Bezug zum Staat Israel (Kap. 2) und den aktuellen, kontroverseren Beispielen, die einen vorwiegenden Bezug zum Staat Israel aufweisen (Kap. 3). Im Vorfeld drängen sich einige Überlegungen zur Tragweite der Beispiele und zu ihrem Bezug zur Arbeitsdefinition (Kap. 1) auf. 110

### 1. Tragweite der Beispiele

Der Liste der Beispiele geht folgender Satz voraus: «*Aktuelle* Beispiele von Antisemitismus im öffentlichen Leben, in den Medien, Schulen, am Arbeitsplatz und in der religiösen Sphäre *können* unter Berücksichtigung des *Gesamtkontexts* folgendes Verhalten einschliessen, *ohne darauf beschränkt zu sein.*»<sup>207</sup> Dieser Satz enthält verschiedene wichtige Präzisierungen: 111

Die Liste versteht sich als exemplarisch, und als nicht abschliessend. Nicht als Beispiele erwähnte Tatbestände können also auch Formen von Antisemitismus darstellen, sofern sie die verschiedenen Tatbestandselemente der Basisdefinition erfüllen. 112

Die Präzisierung, dass es sich bei den Beispielen um «**aktuelle**» Beispiele von Antisemitismus handelt, bestätigt den nicht abschliessenden Charakter der Liste. Die Liste berücksichtigt, dass es sich beim Antisemitismus um ein wandlungsfähiges Phänomen handelt, dessen Ausprägungen sich mit der Zeit verändern können. Es ist daher wichtig, dass sich die Definition nicht in den aktuellen Beispielen erschöpft, sondern auch zukünftige Äusserungsformen des Antisemitismus abdecken kann. 113

Schliesslich weist die Verwendung des Verbs «**können**» darauf hin, dass die erwähnten Beispiele eine Form von Antisemitismus darstellen können, diese aber nicht zwangsläufig darstellen. Aus der englischen Fassung der Definition geht das klarer hervor: «Contemporary examples of antisemitism in public life, the media, schools, the workplace, and in the religious sphere *could*, taking into account the overall context, *include*, but are not limited to». Die Einstufung eines Tatbestands, der einem der genannten Beispiele entspricht, hängt vom Kontext ab – was eine weitere wichtige Präzisierung in diesem Satz darstellt. Der Kontext, wie er im analysierten Text erwähnt wird, wird in einem weit gefassten Sinn verstanden («*overall context*»), was die Berücksichtigung insbesondere des historischen (was der Begriff «**aktuell**» bereits aussagt), des sozialen, des politischen, des rechtlichen oder des geografischen Kontexts bedingt, da die Beurteilung umfassend sein soll. 114

Die Verwendung der Kann-Form und die Bedeutung, die dem Kontext beigemessen wird, widersprechen der Verwendung der Liste der Beispiele als Inventar von *ipso facto* antisemitischen Handlungen und Äusserungen. Eine mechanische Nutzung der Beispiele, wie eine Art Checkliste, die von gewissen Kritikern befürchtet wird (siehe Rz. 26 weiter oben), wäre eine nicht sachgerechte Anwendung der Definition, die die Vorbehalte im Text selbst ausblenden würde. Um das Risiko einer solchen ungerechtfertigten Verwendung zu verringern, die durch die Einfachheit des Vorgehens («*tick the box*») besticht, 115

---

<sup>207</sup> Von den Autorinnen hervorgehoben.

scheint eine Schulung der Personen, die die Definition anwenden sollen, angezeigt, auch deshalb, weil ein kontextbezogener Ansatz anspruchsvoll ist.

116 Die Rechtsprechung, insbesondere des EGMR, anerkennt die Notwendigkeit, einen kontextbezogenen Ansatz zu wählen, um antisemitische oder ganz allgemein rassistische Handlungen und Äusserungen einzuordnen. Bei der Beurteilung von Beschwerden betreffend Hassparolen oder Leugnung von Völkermord geht der EGMR davon aus, dass bei solchen Fällen der Kontext umfassend einzubeziehen sei («la Cour aborde ce type d'affaires en tenant éminemment compte du contexte»)<sup>208</sup>. Dieser Ansatz bedinge die Berücksichtigung einer ganzen Reihe von Faktoren, wobei eher die Kombination dieser verschiedenen Faktoren als ein einzelner Faktor («la conjonction de ces différents facteurs plutôt que l'un d'eux pris isolément») für den Ausgang des Rechtsstreits ausschlaggebend sei.<sup>209</sup> Zu diesen Faktoren gehören der Inhalt der Äusserungen, wobei sich der EGMR äusserst sensibel zeigt bei kategorischen Äusserungen, die ganze ethnische, religiöse oder sonstige Gruppen angreifen oder verunglimpfen («particulièrement sensible aux propos catégoriques attaquant ou dénigrant des groupes tout entiers, qu'ils soient ethniques, religieux ou autres»),<sup>210</sup> sowie die Art, wie diese Äusserungen formuliert werden und ihr – direktes oder indirektes – Potenzial, Schaden anzurichten («manière dont les propos ont été formulés et de leur capacité – directe ou indirecte – à nuire»)<sup>211</sup>. Dieser letzte Faktor hängt seinerseits von verschiedenen Elementen ab, insbesondere vom politischen oder sozialen Kontext, weil sich dieselben Äusserungen – je nachdem, ob der Kontext angespannt ist oder nicht – anders auswirken können,<sup>212</sup> vom gewählten Verbreitungskanal, der u. U. ein anderes Zielpublikum, das mehr oder weniger empfänglich oder kritisch ist, oder eine mehr oder weniger hohe Anzahl Personen erreichen kann sowie vom unmittelbaren Kontext der Äusserungen (namentlich die Frage, ob sie spontan erfolgt sind, z. B. im Rahmen einer pluralistischen Fernsehdebatte, wo sie von anderen Diskussionsteilnehmenden relativiert werden können, oder im Rahmen einer politischen Kampagne<sup>213</sup>). Es sei darauf hingewiesen, dass das letzte Kriterium sowohl zugunsten als auch zuungunsten der Meinungsäusserungsfreiheit ins Gewicht fallen kann. Einerseits bilden politische Debatten den Kern der Meinungsäusserungsfreiheit (siehe Rz. 136 ff. weiter oben), was für ein hohes Schutzniveau spricht. Andererseits können Äusserungen von bekannten Politikerinnen und Politikern, die weite Verbreitung finden, eine viel schädlichere Wirkung haben als die Worte einer wenig bekannten Person. Die Identität der Person, die die Äusserungen von sich gibt, ist daher auch zu berücksichtigen<sup>214</sup>. Die Äusserungen können einen anderen Sinn und eine

---

<sup>208</sup> EGMR (GK), *Perinçek gegen die Schweiz* vom 15. Oktober 2015, Nr. 27510/08, Abs. 208.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> *Idem*, Abs. 206.

<sup>211</sup> *Idem*, Abs. 207.

<sup>212</sup> *Idem*, Abs. 205.

<sup>213</sup> Siehe für die erwähnten Faktoren die vielen Verweisungen auf die Rechtsprechung in EGMR (GK), *Perinçek gegen die Schweiz* vom 15. Oktober 2015, Nr. 27510/08, Abs. 206 f.

<sup>214</sup> Siehe z.B. die Urteile EGMR, *Willem g. Frankreich* vom 16 Juli 2009, n°10883/05, und *Baldassi u.a.g. Frankreich* vom 11. Juni 2020, n° 15271/16 betreffend Boykottaufrufe gegen israelische Produkte. Der Gerichtshof befand eine Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit in der zweiten aber nicht in der ersten Beschwerde. Zur Unterscheidung der beiden Fälle, stützte sich der Gerichtshof wesentlich darauf, dass die Aufrufe von Personen mit unterschiedlichem Status, Funktion und Position stammten, insbesondere, dass Willem in seiner Funktion als Bürgermeister gehandelt hatte, währenddessen die Beschwerdeführer im Fall *Baldassi* Aktivisten waren. Als Bürgermeister hatte Willem grössere Einflussfähigkeit und die Pflicht, aufgrund seiner Verantwortung gegenüber allen Bürgern eine gewisse Neutralität zu bewahren (*Baldassi g. Frankreich*, Abs. 48).

andere Wirkung haben, je nachdem ob der betreffende Kontext akademisch, künstlerisch oder humoristisch (Fasnacht) ist.<sup>215</sup> In den beiden letzten Fällen sind Übertreibungen und Provokationen leichter zu tolerieren als unter anderen Umständen. Das soll jedoch kein Freipass für rassistische oder antisemitische Äusserungen darstellen.<sup>216</sup> Letztlich sind auch der historische und der geografische Kontext massgeblich.<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> Siehe mutatis mutandis die unterschiedliche Beurteilung von ehrverletzenden Aussagen, je nachdem ob sie in einer Zeitung veröffentlicht wurden (EGMR [U], *Costa Moreira gegen Portugal* vom 22. September 2009, Nr. 20156/08) oder ob es sich um eine satirische Aufführung an einem Fasnachtsumzug handelte (EGMR, *Alves Da Silva gegen Portugal* vom 20. Oktober 2009, Nr. 41665/07).

<sup>216</sup> EGMR (U), *M'Bala M'Bala gegen Frankreich* vom 20. Oktober 2015, Nr. 25239/13, Abs. 40: «qu'une prise de position haineuse et antisémite caractérisée, travestie sous l'apparence d'une production artistique, est aussi dangereuse qu'une attaque frontale et abrupte».

<sup>217</sup> EGMR (GK), *Perinçek gegen die Schweiz* vom 15. Oktober 2015, Nr. 27510/08, Abs. 207, 242 ff.

117 Ein kontextbezogener Ansatz wird auch vom CERD<sup>218</sup> sowie in den Arbeiten von Fachpersonen empfohlen, die im UNO-Umfeld durchgeführt wurden. Der Aktionsplan von Rabat unterstreicht die Bedeutung eines kontextbezogenen Ansatzes mit folgendem Wortlaut:

«[L]e contexte est très important pour évaluer le degré de certains discours d'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence envers un groupe visé. Le contexte peut avoir une incidence directe sur l'intention et/ou la causalité. L'analyse du contexte devrait situer l'acte verbal dans les contextes sociaux et politiques qui existent au moment où l'acte verbal a été émis et propagé. »<sup>219</sup>

118 Er empfiehlt, neben dem sozialen und dem politischen Kontext folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Die Rolle oder den Status des Sprechenden innerhalb der Gesellschaft, insbesondere die Position dieser Person oder seiner Organisation im Kontext des Zielpublikums der Rede;<sup>220</sup>
- Die Absicht des Redners, die auch in Anbetracht einer Dreiecksbeziehung zwischen dem Thema der Rede, dem Objekt der Rede und der Zielgruppe («relation triangulaire entre le sujet du discours, l'objet du discours et l'audience») zu ermitteln ist;<sup>221</sup>
- Inhalt und Form der Äusserung, insbesondere den Provokationsgrad, den Stil, die Art der angeführten Argumente sowie das Gleichgewicht zwischen diesen Elementen;<sup>222</sup>
- Die Tragweite der Äusserung einschliesslich Aspekten wie Reichweite, rechtlicher Natur, Grösse des Publikums, Mittel und Häufigkeit der Verbreitung;<sup>223</sup>
- Die Wahrscheinlichkeit, einschliesslich der Unmittelbarkeit des Schadens, der aus den Äusserungen resultieren könnte.<sup>224</sup>

119 Der CERD sieht eine Reihe ähnlicher Faktoren vor, nämlich Inhalt und Form der Äusserung, das ökonomische, soziale und politische Klima, die Position oder den Status des Sprechenden, die Reichweite der Äusserung (Art des Zielpublikums, Übermittlungsart), die Ziele der Äusserung sowie das unmittelbare Risiko oder die Wahrscheinlichkeit, dass aus den Äusserungen ein Schaden resultiert.<sup>225</sup>

120 Kurz zusammengefasst spielt der Kontext eine wichtige Rolle für die Einstufung bestimmter Äusserungen als «Hassrede». Dies ist bei der Analyse der verschiedenen Beispiele in der Liste zur Arbeitsdefinition von Antisemitismus zu beachten. Die Bedeutung des Kontexts variiert je nach Beispiel. Einige Beispiele decken Tatbestände ab, die in der grossen Mehrheit der Fälle Antisemitismus darstellen, so-

---

<sup>218</sup> CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 35 zur Bekämpfung rassistischer Hassrede, 26. September 2013, CERD/C/GC/35, Abs. 15 f.

<sup>219</sup> OHCHR, Aktionsplan von Rabat, 2012, [<https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>], Abs. 29 Bst. a.

<sup>220</sup> Idem, Abs. 29 Bst. b.

<sup>221</sup> Idem, Abs. 29 Bst. c.

<sup>222</sup> Idem, Abs. 29 Bst. d.

<sup>223</sup> Idem, Abs. 29 Bst. e.

<sup>224</sup> Idem, Abs. 29 Bst. f.

<sup>225</sup> CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 35 zur Bekämpfung rassistischer Hassrede, 26. September 2013, CERD/C/GC/35, Abs. 14 f.

dass ihre Anwendung selten anspruchsvolle Kontextanalysen erfordert. Bei anderen Beispielen, insbesondere im Zusammenhang mit dem «neuen Antisemitismus», ist die Kontextanalyse ausgesprochen wichtig.

Für eine detailliertere Analyse werden die Beispiele in zwei Gruppen eingeteilt, je nachdem, ob sie einen überwiegenden Bezug zum Staat Israel aufweisen oder nicht. Das Kriterium des «überwiegenden Bezugs» ist darauf zurückzuführen, dass einige Beispiele schwierig einzuordnen sind und daher je nach der Bedeutung, die dem Staat Israel in den in den Beispielen erwähnten Tatbeständen beigemessen wird (siehe Beispiel 5), in die eine oder in die andere Kategorie einzuordnen sind. Dieser Ansatz hat zudem den Vorteil, dass die resultierende Klassifizierung im Grossen und Ganzen die Unterscheidung zwischen traditionellem und «neuem» Antisemitismus übernimmt. Er entspricht der Klassifizierung der Beispiele in der von der EUMC erarbeiteten Version der Arbeitsdefinition (Anhang 1), die im Laufe der Verhandlungen innerhalb der IHRA überarbeitet wurde (siehe Randziffer 6 weiter oben). 121

## 2. Beispiele ohne überwiegenden Bezug zum Staat Israel

### **Beispiel 1: Der Aufruf zur Tötung oder Schädigung von Juden im Namen einer radikalen Ideologie oder einer extremistischen Religionsanschauung sowie die Beihilfe zu solchen Taten oder ihre Rechtfertigung.**

Dieses Beispiel veranschaulicht sehr deutlich die antisemitischen Verhaltensweisen, die in der Definition beschrieben werden, nämlich Äusserungen oder Handlungen, die sich gegen jüdische Personen richten wegen ihrer tatsächlichen bzw. vermuteten Zugehörigkeit zum Kollektiv der Jüdinnen und Juden und die aus Hass begangen werden. Es werden die offensichtlichsten Formen erwähnt, namentlich die Anstachelung zu Gewalttaten gegen die fundamentalsten Rechtsgüter – das Leben und die körperliche Unversehrtheit – sowie die Tatsache, sich an solchen Handlungen zu beteiligen. Die hassgetriebene Motivation dieser Taten wird dadurch klar ausgedrückt, dass diese Handlungen rassistisch, extremistisch oder religiös begründet sind. Abgesehen davon, dass dieses Beispiel klar unter die Basis-Arbeitsdefinition fällt, erwähnt es die Handlungen, die die Staaten unter Strafe stellen und effektiv ahnden müssen, sei es unter Anwendung der allgemeinen Vorschriften zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit und zum Diskriminierungsverbot<sup>226</sup> oder gemäss den spezifischen Bestimmungen oder Abkommen, zu denen Artikel 20 Absatz 2 UNO-Pakt II und das ICERD zählen. Tatsächlich entspricht der im Beispiel beschriebene Sachverhalt eindeutig dem Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Gewalt angestachelt wird, nach Artikel 20 Absatz 2 UNO-Pakt II sowie der Definition der Rassendiskriminierung nach Artikel 1 ICERD, weil es sich um eine extreme Form einer rassistisch motivierten Ausgrenzung handelt, die bezweckt oder dazu führt, dass das Geniessen oder die Ausübung der Grundrechte durch jüdische Personen vereitelt werden. 122

Die Rechtfertigung solcher durch Hass motivierte Übergriffe, die im Beispiel ebenfalls genannt wird, kann als indirekte Form der Anstachelung betrachtet werden. In diesem Sinne sieht Artikel 4 ICERD vor, dass die Vertragsstaaten jede Propaganda verurteilen, die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern suchen. 123

---

<sup>226</sup> Siehe die unter Fussnote 190 weiter oben genannten Urteile.

**Beispiel 2: Falsche, entmenschlichende, dämonisierende oder stereotype Anschuldigungen gegen Juden oder die Macht der Juden als Kollektiv – insbesondere aber nicht ausschliesslich die Mythen über eine jüdische Weltverschwörung oder über die Kontrolle der Medien, Wirtschaft, Regierung oder anderer gesellschaftlicher Institutionen durch die Juden**

124 Wie beim ersten Beispiel bietet auch das zweite Beispiel keine Angriffsfläche für Kritik. Es hebt die Bedeutung von Vorurteilen und Stereotypen bei der Konstruktion des Antisemitismus hervor und gibt einige Beispiele der häufigsten, in der Basisdefinition nicht erwähnten Stereotype, die die Ideologie der angeblichen Überlegenheit von jüdischen Personen veranschaulicht, die den Antisemitismus prägt (siehe Rz. 20) (jüdische Weltverschwörung, jüdische Personen als unterdrückende soziale Gruppe, die durch ihre angebliche Position die Macht kontrolliert und innehat und die anderen bedroht).

**Beispiel 3: Das Verantwortlichmachen des jüdischen Volkes für tatsächliches oder unterstelltes Fehlverhalten einzelner Jüdinnen und Juden, einzelner jüdischer Gruppen oder sogar von Nichtjüdinnen und Nichtjuden**

125 Das dritte Beispiel bildet die Fortsetzung des zweiten Beispiels, indem es das Stereotyp der Jüdinnen und Juden als Gruppe wieder aufnimmt, die eine Gefahr für die Gesellschaft darstellt, der man jegliche Art von schädlichen Einflüssen unterstellt und die man für jegliche Art von realen oder erfundenen schädlichen oder verwerflichen Handlungen verantwortlich macht. Diese letzten Adjektive werden im Beispiel nicht explizit genannt. Die französische Übersetzung beschränkt sich darauf, von Handlungen («actes») zu sprechen, ohne diese zu qualifizieren. Im Kontext betrachtet, erscheint es jedoch offensichtlich, dass die angeführten Handlungen schädlich, verwerflich oder gar kriminell sind, wie es die englische Version und die deutsche Übersetzung nahelegen («wrongdoing/Fehlverhalten»).

126 Der vor dem EGMR verhandelte Fall *Pavel Ivanov gegen Russland*<sup>227</sup> ist ein anschauliches Beispiel für diese Art von Antisemitismus sowie dafür, dass dies inakzeptabel ist. Der Beschwerdeführer hatte seine strafrechtliche Verurteilung wegen Aufstachelung zu rassischem, nationalem und religiösem Hass im Lichte der Meinungsäusserungsfreiheit angefochten. Der Gerichtshof machte geltend, dass der Beschwerdeführer Autor einer Reihe von Beiträgen war, die die Juden als Quelle des Bösen in Russland beschrieben («décrivant les juifs comme la source du mal en Russie»), und dass er eine ganze ethnische Gruppe beschuldigt hatte, ein Komplott gegen das russische Volk zu schmieden. Einflussreichen Mitgliedern der jüdischen Gemeinschaft hatte er eine faschistische Ideologie zugeschrieben («accusé l'intégralité d'un groupe ethnique de fomenter un complot contre le peuple russe et a attribué aux membres influents de la communauté juive une idéologie fasciste»). Der EGMR betonte, dass die Ansichten des Beschwerdeführers deutlich antisemitisch geprägt seien («la teneur fortement antisémite des opinions du requérant») und dass seine Beiträge den Judenhass befeuerten. Der EGMR formuliert es wie folgt: «Ein derart allgemeiner und heftiger Angriff gegen eine bestimmte ethnische Gruppe verstösst gegen die Werte der EMRK, nämlich gegen Toleranz, sozialen Frieden und Nichtdiskriminierung» («[u]ne attaque aussi générale et véhémement contre un groupe ethnique particulier est en contradiction avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention»).

---

<sup>227</sup> EGMR (U), *Pavel Ivanov gegen Russland* vom 20. Februar 2007, Nr. 35222/04.

Sein Fazit war, dass sich der Beschwerdeführer missbräuchlicherweise auf die Meinungsäußerungsfreiheit berufen hatte (Art. 17 EMRK) und dass die entsprechenden Äusserungen folglich nicht unter die Meinungsäußerungsfreiheit fielen.<sup>228</sup>

**Beispiel 4: Das Bestreiten der Tatsache, des Ausmasses, der Mechanismen (z. B. der Gaskammern) oder der Vorsätzlichkeit des Völkermordes an den Juden durch das nationalsozialistische Deutschland und seine Unterstützer und Komplizen während des Zweiten Weltkriegs (Holocaust)**

**Beispiel 5: Der Vorwurf gegenüber den Jüdinnen und Juden als Volk oder gegenüber dem Staat Israel, den Holocaust zu erfinden oder übertrieben darzustellen**

Die Beispiele 4 und 5 werden gemeinsam betrachtet, da sie sich beide mit einer Leugnung des Holocaust befassen, die sowohl die einfache als auch die qualifizierte Leugnung des Holocaust umfasst. Die erste Form der Holocaustleugnung (Beispiel 4) beschreibt Konstellationen, in denen die Fakten des Völkermordes an den Jüdinnen und Juden bestritten oder kleingeredet werden (oder auch gerechtfertigt werden, was im Beispiel nicht erwähnt wird) oder die Schwere der Taten bestritten wird, mit dem Argument, die Vernichtung des jüdischen Volks sei nicht vorsätzlich gewesen, weshalb ein zentrales Element der Definition des Völkermordes nicht erfüllt sei.<sup>229</sup> Die zweite Form der Holocaustleugnung (Beispiel 5), die sogenannte qualifizierte Holocaustleugnung, beschränkt sich nicht darauf, den Völkermord zu bestreiten, kleinzureden oder zu rechtfertigen, sondern wirft den Jüdinnen und Juden vor, den Holocaust erfunden oder übertrieben dargestellt zu haben, und dies, wie die Arbeitsdefinition der IHRA zur Leugnung und Verfälschung/Verharmlosung des Holocaust präzisiert, «um daraus einen politischen oder finanziellen Vorteil zu ziehen, als sei die Shoah das Ergebnis einer Verschwörung der Juden gewesen».<sup>230</sup> 127

Die einfache Holocaustleugnung umfasst implizit häufig den gleichen Vorwurf. Von antijüdischen Stereotypen genährt, stellt sie eine Strategie dar, die zur Legitimierung der nationalsozialistischen Ideologie verwendet wird und sich für die Rehabilitierung dieser Ideologie einsetzt. Der EGMR interpretiert Äusserungen zur Leugnung des Holocaust systematisch in diesem Sinn,<sup>231</sup> während er bei der Leugnung anderer Völkermorde fordernder ist.<sup>232</sup> Im Entscheid *Garaudy gegen Frankreich* hob der Gerichtshof beispielsweise in Bezug auf die Veröffentlichung eines Werks, das den Holocaust leugnete, Folgendes hervor: 128

«le requérant remet en cause la réalité, l'ampleur, et la gravité de ces faits historiques qui ne font pourtant pas l'objet de débats entre historiens mais sont au contraire clairement établis. Il apparaît (...) que loin de se limiter à une critique politique ou idéologique du sionisme et des agissements de l'Etat d'Israël, ou même de procéder à un exposé objectif des thèses négationnistes (...) et de réclamer seulement, comme il le prétend, «un débat public et scientifique» sur l'événement historique des

<sup>228</sup> Idem, Abs. 1.

<sup>229</sup> Siehe Artikel II des Übereinkommens vom 9. Dezember 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, SR 0.311.11, das Völkermord wie folgt definiert: «eine der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören (...)».

<sup>230</sup> IHRA, Arbeitsdefinition zur Leugnung und Verfälschung/Verharmlosung des Holocaust, [<https://www.holocaustremembrance.com/de/resources/working-definitions-charters/arbeitsdefinition-zur-leugnung-und-verfaelschung>] (07.07.2020).

<sup>231</sup> Für einen Überblick und zahlreiche Verweise auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs und der Kommission vgl. EGMR (GK), *Perinçek gegen die Schweiz* vom 15. Oktober 2015, Nr. 27510/08, Abs. 209–212. Es sei darauf hingewiesen, dass der Menschenrechtsausschuss etwas höhere Anforderungen stellt als der EGMR, indem er dem Kontext grössere Bedeutung beimisst bei der Beurteilung, ob Äusserungen zur Holocaustleugnung antisemitisch und rassistisch sind. Siehe Menschenrechtsausschuss, *Faurisson gegen Frankreich* vom 2. Januar 1993, Nr. 550/1993, Abs. 9.6.

<sup>232</sup> Siehe Ansatz des Gerichtshofs in EGMR (GK), *Perinçek gegen die Schweiz* vom 15. Oktober 2015, Nr. 27510/08.

chambres à gaz, le requérant a fait siennes ces thèses et procède en fait à une remise en cause systématique des crimes contre l'humanité commis par les nazis envers la communauté juive. Or, il ne fait aucun doute que contester la réalité de faits historiques clairement établis, tels que l'Holocauste, (...) ne relève en aucune manière d'un travail de recherche historique s'apparentant à une quête de la vérité. L'objectif et l'aboutissement d'une telle démarche sont totalement différents, *car il s'agit en fait de réhabiliter le régime national-socialiste, et, par voie de conséquence, d'accuser de falsification de l'histoire les victimes elles-mêmes. Ainsi, la contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard.* La négation ou la révision de faits historiques de ce type remettent en cause les valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et sont de nature à troubler gravement l'ordre public. Portant atteinte aux droits d'autrui, de tels actes sont incompatibles avec la démocratie et les droits de l'homme et leurs auteurs visent incontestablement des objectifs du type de ceux prohibés par l'article 17 de la Convention.»<sup>233</sup>

- 129 Ein kontextbasierter Ansatz lässt Ausnahmen zu, was es ermöglicht, etwa den wahrscheinlich eher hypothetischen Fall zu berücksichtigen, dass eine Person, die den Holocaust leugnet, aus reiner Unwissenheit und ohne rassistisches Motiv handelt.
- 130 Eine Besonderheit von Beispiel 5 ist, dass als Urheber des angeblichen Mythos des Holocaust neben dem jüdischen Volk auch der Staat Israel genannt wird. Vor dem Hintergrund der Holocaustleugnung kann der Begriff des Staates Israel anstelle des jüdischen Volks höchstwahrscheinlich als Synonym für das Kollektiv der Jüdinnen und Juden verstanden werden, so dass die antisemitische Botschaft der Äusserungen im Wesentlichen unverändert bleibt.

**Beispiel 6: Der Vorwurf gegenüber jüdischen Bürgerinnen und Bürgern, sie fühlten sich dem Staat Israel oder angeblich bestehenden weltweiten jüdischen Interessen stärker verpflichtet als den Interessen ihrer jeweiligen Heimatländer**

- 131 Dieses Beispiel übernimmt ebenfalls ein klassisches Stereotyp, das den Antisemitismus befeuert, nämlich dasjenige der mangelnden Loyalität der Jüdinnen und Juden (die in der Diaspora leben) gegenüber ihrem eigenen Land, was sie zu «schlechten Bürgerinnen und Bürgern» macht. Sie sollen eine innere Bedrohung für ihr Heimatland darstellen.<sup>234</sup> Der Verweis auf die «angeblich bestehenden weltweiten jüdischen Interessen» appelliert an Verschwörungstheorien, genauer gesagt, eine jüdische Weltverschwörung, die ein zentrales Element des Antisemitismus darstellt. Die Verwendung des Plurals (Vorwurf gegenüber «Jüdinnen und Juden») zeigt unserer Meinung nach, dass sich das Beispiel gegen Verallgemeinerungen stemmt, die allen Mitgliedern der Gruppe der Jüdinnen und Juden (reduziert auf eine «jüdische Lobby») illoyales Verhalten vorwerfen und sich nicht auf eine Kritik einer konkreten Handlung oder Politik einer jüdischen Person oder einen Interessenverband erstreckt, die beispielsweise einen Bezug zum Staat Israel aufweisen.<sup>235</sup> Um die Fälle legitimer Kritik von den antisemitischen Äusserungen zu trennen, ist der Kontext wichtig.

---

<sup>233</sup> EGMR (U), *Garaudy gegen Frankreich* vom 24. Juni 2003, Nr. 65831/01, Hervorhebungen durch die Autorinnen. Siehe auch jüngere EGMR-Fälle wie *Pastörs gegen Deutschland* vom 3. Oktober 2019, Nr. 55225/14, und EGMR (U) *Williamson gegen Deutschland* vom 8. Januar 2019, Nr. 64496/17.

<sup>234</sup> Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Religions- oder Glaubensfreiheit, Ahmed Shaheed, vom 20. September 2019, A/74/358, [<https://undocs.org/fr/A/74/358>], Abs. 15

<sup>235</sup> Siehe jedoch Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 14, der den Wortlaut des Beispiels für mehrdeutig hält.

### 3. Beispiele mit überwiegendem Bezug zum Staat Israel

Die Beispiele im Zusammenhang mit dem «neuen» Antisemitismus und der Kritik am Staat Israel sind umstritten, wie die Übersicht über die häufigsten Kritiken an der Arbeitsdefinition und die Debatten im Zusammenhang mit der Annahme der Definition in verschiedenen Ländern gezeigt haben. Diese Kontroversen widerspiegeln sich im Kompromiss, der in Bukarest erzielt wurde. Die Basisdefinition erwähnt die Kritik an Israel nicht, der erläuternde Text vor der Liste mit den Beispielen präzisiert: «Erscheinungsformen von Antisemitismus können sich auch gegen den Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, richten». Ausserdem besagt er, dass «Kritik an Israel, die mit derjenigen an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden» kann. 132

Dieser Kompromiss hat die Kritik an der Arbeitsdefinition unter dem Blickwinkel der Kommunikationsfreiheiten allerdings nicht zerstreuen können. Diejenigen, die die Definition ablehnen, befürchten, dass sie verwendet wird, um die Kritik an der israelischen Politik zu unterdrücken. Zum Spannungsfeld zwischen den Kommunikationsfreiheiten einerseits und der Notwendigkeit, Rassismus und Antisemitismus zu bekämpfen, andererseits lohnen sich einige Überlegungen. 133

Unter dem Blickwinkel der Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus wäre es wünschenswert, eine Definition zu haben und/oder eine Aufzählung der rassistischen Handlungen und Äusserungen, die dem gegenwärtigen Kontext und den Umgehungsstrategien Rechnung tragen. Letztere bezeichnen Diskursstrategien rassistischer oder antisemitischer Kreise, bestehend in der Anpassung der Äusserungen oder der Wortwahl mit dem Ziel, sich gegen Sanktionen oder einfach das Stigma zu wappnen, das ihnen wegen der Einstufung ihrer Äusserungen als «rassistisch» oder «antisemitisch» anhaften würde. Sprachliche Analysen zeigen etwa, dass der aktuelle Antisemitismus die Verweise auf jüdische Personen durch andere Begriffe ersetzt, die alte antijüdische Stereotype transportieren, wie «Rothschild» oder «internationales Finanztum». <sup>236</sup> Ähnlich kann der Begriff «Staat Israel» verwendet werden, um das «Kollektiv der Jüdinnen und Juden» zu bezeichnen und dieselben Stereotype zu verbreiten. <sup>237</sup> In solchen Konstellationen scheint es gerechtfertigt, die Äusserungen als antisemitisch einzustufen (siehe Rz. 22 weiter oben). 134

Aus der Perspektive der Kommunikationsfreiheiten stellen die offene Diskussion über politische Themen und die Kontrolle der Staatsgewalt zentrale Anliegen dar. Die Meinungsäusserungsfreiheit drückt dieses zentrale Anliegen aus und gilt daher als Grundvoraussetzung für jede freie und demokratische Gesellschaft. <sup>238</sup> Gemäss der berühmten Aussage des EGMR «gilt dieses Recht nicht nur für die günstig 135

---

<sup>236</sup> Monika Schwarz-Friesel, Aktueller Antisemitismus. Konzeptuelle und verbale Charakteristika, 7. September 2015, [<https://www.bpb.de/politik/extremismus/antisemitismus/211516/aktueller-antisemitismus>] (20.07.2020); Pierre Birnbaum, Tous les fantasmes sur l'antisémitisme peuvent renaître, 19. Februar 2019, [[http://www.lavie.fr/actualite/societe/pierre-birnbaum-tous-les-fantasmes-sur-l-antisemitisme-peuvent-renaitre-19-02-2019-96476\\_7.php](http://www.lavie.fr/actualite/societe/pierre-birnbaum-tous-les-fantasmes-sur-l-antisemitisme-peuvent-renaitre-19-02-2019-96476_7.php)] (20.07.2020); Marie Poinot, «Un nouveau moment antisémite?», Homme et migrations [online], 2017, Band 1317–1318, S. 172–179, [<https://journals.openedition.org/hommesmigrations/3920>] (20.07.2020).

<sup>237</sup> Vgl. Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 13: «Antisemitismus kann Israel als Camouflage benutzen oder sich in Form antisemitischer Semantiken gegen den Staat Israel als «kollektiven Juden» richten.»

<sup>238</sup> Menschenrechtsausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 34: Artikel 19: Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung, 12. September 2011, CCPR/C/GC/34, Abs. 2; siehe auch Abs. 13, der besagt, dass das Vorhandensein einer freien Presse und freier Informationsmittel «constitue l'une des pierres angulaires d'une société démocratique. Le Pacte prévoit un droit permettant aux médias de recevoir des informations qu'ils utilisent pour exercer leurs fonctions. La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants

aufgenommenen oder als unschädlich oder unwichtig angesehenen <Informationen> oder <Ideen>, sondern auch für die, welche den Staat oder irgendeinen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder beunruhigen. So wollen es Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit, ohne die es eine <demokratische Gesellschaft> nicht gibt». <sup>239</sup> Dass Stellungnahmen tendenziös oder übertrieben sind, wie dies häufig in politischen Auseinandersetzungen der Fall ist, rechtfertigt keine Einschränkung dieser Rechte.

136 Die «demokratische» Rolle der Kommunikationsfreiheiten führt dazu, dass die Rechtsprechung dem politischen Diskurs im weitesten Sinne, einschliesslich der Diskussionen über ein Thema von allgemeinem Interesse, ein sehr hohes Schutzniveau zugesteht. <sup>240</sup> Einschränkungen müssen einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis entsprechen und streng verhältnismässig sein <sup>241</sup> sowie der Rolle der Medien und der Akteure der Zivilgesellschaft (NGO) in einer demokratischen Gesellschaft als «Wachhunde» Rechnung tragen. <sup>242</sup> Ähnlich sind die Grenzen für zulässige Kritik für Regierungsmitglieder <sup>243</sup> sowie für Politikerinnen und Politiker <sup>244</sup>, die hinsichtlich Übertreibung und Hyperbeln ein grösseres Mass an Toleranz zeigen müssen, weiter gezogen. Diese Grundsätze gelten auch für Vertreterinnen und Vertretern ausländischer Staaten. Die strafrechtlichen Bestimmungen, die ausländischen Staatsoberhäuptern einen spezifischen Schutz vor Beleidigungen oder ehrverletzenden Äusserungen gewähren, sind mit der Meinungsäusserungsfreiheit kaum vereinbar. <sup>245</sup>

137 Die Kommunikationsfreiheiten dienen nicht nur den privaten Interessen der Personen, die Ideen und Informationen verbreiten oder empfangen, sondern auch dem öffentlichen Interesse, bestehend in der Wahrung der grundlegenden Bedingungen für eine offene und demokratische Gesellschaft. Deshalb ist die Rechtsprechung darauf bedacht, das Risiko einer Selbstzensur zu berücksichtigen. <sup>246</sup> Dieses Risiko kann auf folgende Faktoren zurückzuführen sein: <sup>247</sup> Erstens auf rechtliche Grundlagen, die die Kommunikationsfreiheit beschränken und die übermässig vage formuliert sind, sodass Sanktionen nur schwer vorhersehbar sind und deshalb eine abschreckende Wirkung für Kritiken und Ideen haben können, die

---

élus est essentielle. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capables d'informer l'opinion publique. Le public a aussi le droit correspondant de recevoir des médias le produit de leur activité.»; siehe auch Abs. 20: «La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle.»

Für die EMRK siehe EGMR (Plenum), *Handyside gegen das Vereinigte Königreich* vom 7. Dezember 1976, Nr. 5493/72, Abs. 49).

Für die Rechtsprechung des Bundesgerichts siehe BGE 96 I 586 E. 6, das die Meinungsäusserungsfreiheit wie folgt beschreibt: «fondement de tout Etat démocratique », méritant «une place à part dans le catalogue des droits individuels garantis par la constitution et un traitement privilégié de la part des autorités».

<sup>239</sup> Siehe EGMR (Plenum), *Handyside gegen das Vereinigte Königreich* vom 7. Dezember 1976, Nr. 5493/72, Abs. 49).

<sup>240</sup> Siehe z. B. EGMR, *VgT Verein gegen Tierfabriken gegen die Schweiz* (Nr. 1) vom 28. Juni 2001, Nr. 24699/94, Abs. 70 f.

<sup>241</sup> *Ibidem*, Abs. 67 ff.

<sup>242</sup> Vgl. Franz Zeller / Regina Kiener, ad Art. 17 BV, in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), *Basler Kommentar. Bundesverfassung*, Basel (Helbing & Lichtenhahn) 2015, Rz. 8; Maya Hertig Randall, ad Art. 16 BV, in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), *Basler Kommentar. Bundesverfassung*, Basel (Helbing & Lichtenhahn) 2015, Rz. 45.

<sup>243</sup> Siehe z. B. EGMR, *Castells gegen Spanien* vom 23. April 1992, Nr. 11798/85, Abs. 46.

<sup>244</sup> Siehe z. B. EGMR, *Lingens gegen Österreich* vom 8. Juli 1986, Nr. 9815/82, Abs. 42; BGE 128 IV 53 E. 1a.

<sup>245</sup> EGMR, *Colombani gegen Frankreich* vom 25. Juni 2002, Nr. 51279/99, Abs. 59 ff.

<sup>246</sup> Siehe z. B. Maya Hertig Randall, ad Art. 16 BV, in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), *Basler Kommentar. Bundesverfassung*, Basel (Helbing & Lichtenhahn) 2015, Rz. 40.

<sup>247</sup> Siehe *ibidem* für eine Übersicht.

man frei äussern dürfen müsste. Dann hängt die abschreckende Wirkung auch von der verhängten Sanktion oder vom Risiko einer Sanktion ab. Insbesondere strafrechtliche Sanktionen haben ein grosses Abschreckungspotenzial. Laut Rechtsprechung kann die Androhung einer Strafverfolgung oder einer Sanktion<sup>248</sup> – z. B. eine Kündigungsandrohung, wenn jemand gewisse Äusserungen aufrechterhält oder wiederholt – abschreckend wirken.

Aus der Anwendung dieser allgemeinen Bemerkungen zur Arbeitsdefinition resultieren zwei Feststellungen: Einerseits müssen auch tendenziöse und übertriebene Kritiken an israelischen Politikerinnen und Politikern oder an der israelischen Politik frei geäussert werden können, insbesondere wenn sie in einem politisch äusserst heiklen Kontext wie dem israelisch-palästinensischen Konflikt erfolgen. Dieser Standpunkt geht auch aus der Rechtsprechung des EGMR hervor, die unterscheidet zwischen der «politischen oder ideologischen Kritik am Zionismus und an den Handlungen des Staates Israel», die unter die Meinungsäusserungsfreiheit fällt, und der «rassistischen Verleumdung» oder der «Aufstachelung zu Hass» (bestehend im vorliegenden Fall in Äusserungen der Holocaustleugnung), die nicht unter diese Freiheit fallen.<sup>249</sup>

Andererseits kann die Vagheit der Definition, je nach ihrer Verwendung, eine einschüchternde Wirkung haben. Aus Sicht der Genauigkeit und der Vorhersehbarkeit bietet der Vorbehalt, laut dem «Kritik an Israel, die mit der an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden» kann, wegen seines recht unbestimmten Charakters nur wenig Gewähr dafür, dass das effektive oder wahrgenommene Risiko für die Meinungsäusserungsfreiheit gesenkt oder ausgeschlossen wird. Die Präzisierung, dass sich «Erscheinungsformen von Antisemitismus auch gegen den Staat Israel, *der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird*, richten»<sup>250</sup> können, bietet auch keine starken Garantien für die Kommunikationsfreiheiten, da sie verschiedene Auslegungen zulässt. Einerseits kann die Erwähnung des «jüdischen Kollektivs» so verstanden werden, dass sie darauf abzielt, «Umgehungsformen» des Antisemitismus zu erfassen. Wegen der Konzeption des Staates Israel als «jüdischer und demokratischer Staat», könnten andererseits kritische Diskussionen über die jüdische Natur des Staates<sup>251</sup> die sich nach der Verabschiedung des umstrittenen Nationalstaatsgesetzes (siehe weiter unten Rz. 145) intensiviert haben, auch in dem Sinn verstanden werden, dass sie sich auf Israel als jüdisches Kollektiv beziehen.<sup>252</sup> Nur die erste Lesart kann zu Anwendungen führen, die mit Kommunikationsfreiheiten vereinbar sind.

---

<sup>248</sup> EGMR, *Wille gegen Liechtenstein* vom 28. Oktober 1999, Nr. 28396/95, Abs. 50.

<sup>249</sup> Siehe den unter Rz. 128 weiter oben zitierten Abschnitt, aus EGMR (U), *Garaudy gegen Frankreich* vom 24. Juni 2003, Nr. 65831/01. Siehe auch Urteil EGMR, *Baldassi g. Frankreich* vom 11. Juni 2020, n° 15271/16 betreffend Boykottaufrufe gegen israelische Produkte. Gemäss Gerichtshof erforderte dieser Fall ein höheres Mass des Schutzes der Meinungsäusserungsfreiheit. Dies weil die umstrittenen Äusserungen der Beschwerdeführer eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse betrafen, nämlich den Respekt des Völkerrechts durch Israel und die Menschenrechtssituation in den besetzten palästinensischen Gebieten, und weil sie Teil einer aktuellen Debatte waren, die nicht nur in Frankreich sondern in der gesamten internationalen Gemeinschaft geführt wurde. Ausserdem waren die Aktionen und Äusserungen als politische Äusserungen zu werten. Diesbezüglich, hat der Gerichtshof wiederholt betont, dass Art. 10 Abs. 2 Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit im Rahmen von politischen Debatten und Fragen von allgemeinem Interesse kaum zulässt. Boykottaufrufe die in Aufrufe zu Gewalt, Hass und Intoleranz ausarten, überschreiten jedoch die Grenze zulässiger Aussagen (*Baldassi g. Frankreich*, Abs. 78 ff.).

<sup>250</sup> Hervorgehoben von den Autorinnen.

<sup>251</sup> Für einen Überblick über die Debatten und die verschiedenen Auffassungen siehe z. B. Benjamin Neuberger / Sarah Strélski, «Etat juif et démocratique». *Essai de définitions*, *Les Temps Modernes*, Nr. 652–653, 2009, S. 19–45.

<sup>252</sup> In diesem Sinne Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 13.

140 Dass die Definition rechtlich nicht bindend ist, schliesst allerdings eine abschreckende Wirkung auf die Kommunikationsfreiheiten nicht aus. Das Risiko der Selbstzensur hängt von der Verwendung der Definition<sup>253</sup> ab, kann aber auch von bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Nutzung und Interpretation der Definition ausgehen. Aus Sicht der Kommunikationsfreiheit ist es daher wünschenswert zu klären, zu welchen Zwecken und in welchen Bereichen die Arbeitsdefinition zur Anwendung kommen soll, und ihre Interpretation zu präzisieren.

141 Beide Anliegen – sowohl die effektive Bekämpfung des Antisemitismus als auch die Achtung der Kommunikationsfreiheiten – sind wichtig<sup>254</sup> und werden in die Analyse der Beispiele einbezogen, die einen überwiegenden Bezug zum Staat Israel aufweisen.

**Beispiel 7: Das Aberkennen des Rechts des jüdischen Volkes auf Selbstbestimmung, z. B. durch die Behauptung, die Existenz des Staates Israel sei ein rassistisches Unterfangen**

142 Dieses Beispiel nimmt eine Komponente des 3-D-Tests auf – die Delegitimierung. Dieser Test wurde entwickelt, um zulässige Kritik am Staat Israel von antisemischen Äusserungen abzugrenzen, und widerspiegelt die These des Antizionismus als neue Form des Antisemitismus (die Selbstbestimmung des jüdischen Volkes stellt einen zentralen Aspekt des Zionismus dar). Es handelt sich um ein Beispiel, das mit Vorsicht zu geniessen ist und bei dem der kontextbezogene Ansatz seine ganze Bedeutung entfaltet. Einerseits kann das Aberkennen des Rechts auf Selbstbestimmung des jüdischen Volkes im Rahmen einer Diskursstrategie, die zu Hass oder zu Gewalt gegenüber jüdischen Personen anstachelt, erfolgen. Im Fall *Pavel Ivanov gegen Russland* etwa, der bereits erwähnt wurde (unter Rz. 126 weiter oben), hatte der Beschwerdeführer während seines Prozesses immer wieder betont, dass die «zionistisch-faschistische Lobby des Judenviertels» die Quelle alles Bösen in Russland sei,<sup>255</sup> und die Frage gestellt, ob die Jüdinnen und Juden eine Nation oder eine «Diaspora des Judentums» seien und ob das Adjektiv «national» oder der Ausdruck «nationale Würde» für ein Mitglied der «Diaspora des Judentums» verwendet werden dürfe.<sup>256</sup> Während des Berufungsverfahrens hatte er erneut die Existenz einer «jüdischen Nation» bestritten. Diese Äusserungen zweifeln in ihrem Kontext den Charakter einer Nation der Jüdinnen und Juden, ihre Würde und im weiteren Sinne auch ihr Recht auf Selbstbestimmung an, sind eindeutig antisemitisch motiviert und könnten in Aufrufe zu Gewalt gipfeln.

143 Auch das Urteil *Garaudy gegen Frankreich* (siehe Rz. 128 weiter oben) ist diesbezüglich interessant. Das Werk, das der Verurteilung des Beschwerdeführers zugrunde lag, trägt den Titel «Mythes fondateurs de la politique israélienne» und vermischt Kritik am Staat Israel, wobei implizit das Recht auf Selbstbestimmung des jüdischen Volkes aberkannt wird, mit Äusserungen der Holocaustleugnung. Der

---

<sup>253</sup> Zur Bedeutung der angestrebten Verwendung vgl. den Bericht des UNO-Sonderberichterstatters für Religions- oder Glaubensfreiheit, Ahmed Shaheed, vom 20. September 2019, A/74/358, [<https://undocs.org/fr/A/74/358>], Abs. 54.

<sup>254</sup> Vgl. dazu auch den Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Religions- oder Glaubensfreiheit, Ahmed Shaheed, vom 20. September 2019, A/74/358, [<https://undocs.org/fr/A/74/358>], Abs. 54 «il convient de prendre au sérieux les effets profondément dissuasifs que peuvent avoir de telles idées [idées selon lesquelles certains propos sont antisémites], quand elles sont exprimées par des instances publiques, sur un discours critique des politiques et pratiques du Gouvernement israélien, de même que la crainte que, comme on l'a vu parfois, la critique d'Israël ne serve à inciter à la haine envers les Juifs en général, notamment par des propos qui se nourrissent des stéréotypes antisémites traditionnels.»

<sup>255</sup> EGMR (U), *Pavel Ivanov gegen Russland* vom 20. Februar 2007, Nr. 35222/04, betreffender Teil.

<sup>256</sup> *Ibidem*. Ein weiteres Beispiel findet sich im folgenden auf Facebook veröffentlichten Kommentar: «[...] Leider hat unser lieber Hitler viel zu wenig von euch erwischt! Ich sags noch einmal – vernichtet Israel und es herrscht Weltfrieden» (EKR, Fall 2017-003N).

Autor hat dabei insbesondere folgende Aussage gemacht: «falsifications délibérées de l’histoire («mythe des six millions») ou de mystifications à des fins d’exploitation politique (...) opérées par les sionistes («des lobbys israélo-sionistes en France et aux Etats-Unis») qui en seraient «les plus grands bénéficiaires», et ce, pour légaliser toutes leurs exactions extérieures et intérieures en se plaçant au-dessus des lois et mettre en péril l’unité du monde et de la paix».<sup>257</sup> In ihrem Kontext interpretiert kommen diese Äusserungen einer Aberkennung der Legitimität der Gründung des Staates Israel gleich, dargestellt als Ergebnis auf Lügen basierender illegaler Ausschreitungen. Der Entscheid des EGMR liefert nicht nur ein konkretes Beispiel für Äusserungen, die dem jüdischen Volk das Recht auf Selbstbestimmung aberkennen. Er illustriert zudem auch anschaulich die Notwendigkeit einer kontextbezogenen Analyse, um eine Kritik am Staat Israel, die unter die Meinungsäusserungsfreiheit fällt, von rassistischen Äusserungen abzugrenzen, die eine strafrechtliche Verurteilung rechtfertigen. Der Gerichtshof heisst zuerst die Begründungen der französischen Gerichte gut, die betonen, dass die undifferenzierte Verwendung der Begriffe «zionistisch», «jüdisches Stimmrecht», «jüdische Lobby», «israelisch» oder «Staat Israel» im Werk des Beschwerdeführers und insbesondere in den betreffenden Abschnitten zu einer ständigen Verwirrung führe («l’emploi indifférencié des termes de «sioniste», «vote juif», «lobby juif», «israéliens» ou «Etat d’Israël» dans l’ouvrage du requérant et en particulier dans les passages visés, opère une confusion constante»). Anschliessend hält er fest, dass die Kritik an der Politik des Staates Israel oder jedes anderen Staates unter die Meinungsäusserungsfreiheit falle und dass die Äusserungen des Beschwerdeführers sich nicht auf eine solche Kritik beschränkten («les propos du requérant ne se limitent pas à une telle critique») und in Anbetracht der Tonalität des Werks, die insgesamt auf ein Holocaust leugnendes Verhalten hinweise («compte tenu de la tonalité globalement négationniste de l’ouvrage»), offensichtlich rassistische Motive verfolgten («un objectif raciste avéré».<sup>258</sup>

Andererseits gibt es genügend Beispiele, bei denen Äusserungen im Zusammenhang mit dem Recht auf Selbstbestimmung des jüdischen Volkes nicht als antisemitisch einzustufen sind, sondern einen Diskurs zu einem Thema von allgemeinem Interesse darstellen, dem die Meinungsäusserungsfreiheit starken Schutz gewährt. Solche Konstellationen sind umso wahrscheinlicher, als das Selbstbestimmungsrecht der Völker ein komplexes und kontroverses Thema darstellt, sowohl aus juristischer als auch aus politischer Sicht. Dabei beziehen sich die Kontroversen sowohl auf den Inhalt als auch auf den Inhaber des Rechts.<sup>259</sup> Ausserdem können historische Tatsachen rund um die Gründung eines Staates, auch des Staates Israel, unter Umständen unterschiedlich ausgelegt werden<sup>260</sup>. Wegen der Komplexität des israelisch-palästinensischen Konflikts ist es schwierig, Kritiken am Selbstbestimmungsrecht des jüdischen Volkes auf antisemitische Absichten zu reduzieren.<sup>261</sup>

<sup>257</sup> EGMR (U), *Garaudy gegen Frankreich* vom 24. Juni 2003, Nr. 65831/01, betreffender Teil.

<sup>258</sup> Idem, Abs. 1.

<sup>259</sup> Zum Selbstbestimmungsrecht von Völkern siehe z. B. Antonio Cassese, *A Legal Reappraisal*, Cambridge (Cambridge University Press) 1995; Nowak (2005) (siehe Fussnote 194 weiter oben), ad Art. 1 ICCPR, S. 5–26

<sup>260</sup> Der EGMR betont in Bezug auf die Debatten zu historischen Ereignissen, dass «la recherche de la vérité historique fait partie intégrante de la liberté d’expression» und «qu’il ne lui revient pas d’arbitrer une question historique de fond» (vgl. EGMR, *Giniewski gegen Frankreich* vom 31. Januar 2006, Nr. 64016/00, Abs. 51).

<sup>261</sup> Klug (2013) (siehe Fussnote 44 weiter oben), S. 470, 477 (er erwähnt als Beispiel eine antikolonialistische Auslegung des Konflikts), und S. 480.

145 Befürchtungen, dass dieses Beispiel zu Unrecht gegen politische oder wissenschaftliche Äusserungen verwendet werden könnte, sind nicht ganz unbegründet.<sup>262</sup> Unter dem Blickwinkel der Kommunikationsfreiheiten ist eine kontextbezogene Analyse von grundlegender Bedeutung, um zu verhindern, dass dieses Beispiel zur Stigmatisierung von Kritikern an gewissen Vorgehensweisen in der israelischen Politik verwendet wird, die einen Bezug zur Problematik der Selbstbestimmung aufweisen. So soll beispielsweise eine offene Diskussion über das umstrittene israelische Nationalstaatsgesetz möglich bleiben. Dieses 2018 verabschiedete Grundgesetz<sup>263</sup> erkennt das Recht auf Selbstbestimmung nur den Jüdinnen und Juden zu: «Der Staat Israel ist der Nationalstaat des jüdischen Volkes, in dem es sein natürliches, kulturelles, historisches und religiöses Recht auf Selbstbestimmung ausübt.»<sup>264</sup> Ausserdem präzisiert es, dass «die Verwirklichung des Rechts auf nationale Selbstbestimmung im Staat Israel einzig für das jüdische Volk» sei.<sup>265</sup> Kritik an diesen Bestimmungen gehört unter dem Aspekt des Minderheitenschutzes zu einer legitimen Nutzung der Meinungsäusserungsfreiheit.<sup>266</sup> Gleiches gilt für kritische Diskussionen zum Begriff «jüdischer Staat» und für die Verteidigung anderer Auffassungen des Staates (israelischer Staat, binationaler Staat) oder für gewisse Vorgehensweisen in der israelischen Politik unter dem Blickwinkel der Rassendiskriminierung. Ausserdem ist zu beachten, dass die Meinungsäusserungsfreiheit ganz besonders in der Politik auch scharfe und übertriebene Äusserungen schützt. Auch sehr harsche Äusserungen wie die im Beispiel genannten, die den Staat Israel als «rassistisches Unterfangen»<sup>267</sup> bezeichnen, sind ohne Einbezug des Kontextes nicht automatisch antisemitisch.

**Beispiel 8: Die Anwendung doppelter Standards, indem man von Israel ein Verhalten fordert, das von keinem anderen demokratischen Staat erwartet oder gefordert wird**

146 Dieses Beispiel hängt mit dem bereits erwähnten, Vorbehalt zusammen (Rz. 139), welcher der Liste der Beispiele vorausgeht, nämlich dass «Kritik an Israel, die mit derjenigen an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden kann». Wie Beispiel 7 greift auch dieses Beispiel ein Element des 3-D-Tests auf – nämlich dasjenige der «doppelten Standards» –, um antisemitische Äusserungen von zulässiger Kritik am Staat Israel abzugrenzen. Häufig wird bei Kritik an der israelischen Politik, die die Messlatte für die Politik des Staates Israel eindeutig höher ansetzt als für andere Staaten,

---

<sup>262</sup> Siehe auch Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 13 f.; Tomlinson (2017) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 10; Robertson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 26 ff.; siehe auch Stern (2017) (siehe Fussnote 6 weiter oben), S. 9: «Imagine a definition designed for Palestinians. If «Denying the Jewish people their right to self-determination, and denying Israel the right to exist» is antisemitism, then shouldn't «Denying the Palestinian people their right to self-determination, and denying Palestine the right to exist» be anti-Palestinianism? Would they then ask administrators to police and possibly punish campus events by pro-Israel groups who oppose the two state solution, or claim the Palestinian people are a myth?»

<sup>263</sup> Für eine Übersetzung des Gesetzestextes, siehe SWP, Stiftung Wissenschaft und Politik (2018) [<https://www.swp-berlin.org/publikation/israels-nationalstaatsgesetz/>] und für eine Analyse des Gesetzestextes siehe Rosa-Luxemburg-Stiftung, Das umstrittene Nationalstaatsgesetz, 28. August 2018, [<https://www.rosalux.org.il/das-umstrittene-nationalstaatsgesetz/>] (08.07.2020).

<sup>264</sup> Art. 1 Bst. b.

<sup>265</sup> Art. 1 Bst. c.

<sup>266</sup> Für eine kritische Analyse siehe z. B. Tamar Hostovsky Brandes, «Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People: Implications for Equality, Self-Determination, and Social Solidarity», *Minnesota Journal of International Law*, Band 29, Nr. 1, Frühjahr 2020, S. 65–108.

<sup>267</sup> Hinweis: Der englische und der französische Wortlaut sind leicht unterschiedlich. Der französische Text hat folgenden Wortlaut: «l'existence de l'État d'Israël est le fruit d'une entreprise raciste» (von den Autorinnen hervorgehoben). Der englische Text lautet wie folgt: «existence of a State of Israel is a racist endeavor». Die englische Fassung ist mehr auf die Gegenwart ausgerichtet als der französische Text und könnte sich daher auch auf die aktuelle Politik erstrecken.

der Vorwurf geäussert, es werde mit zweierlei Mass gemessen. Und zwar insbesondere wenn geltend gemacht wird, dass die Jüdinnen und Juden im Hinblick auf ihre Geschichte, in der ihr Volk verfolgt und vernichtet wurde, daraus gelernt haben müssten und sich ganz besonders an die Menschenrechte sowie die Rechte von Minderheiten halten müssten.

Solche Aussagen sind für jüdische Personen zweifellos deplatziert und beleidigend. Trotzdem können diese Äusserungen alleine, unabhängig von ihrem Kontext und von den transportierten Stereotypen, nicht als antisemitisch eingestuft werden. Wie David Feldman könnte man sich gar fragen, ob nicht genau das Vorhandensein eines antisemitischen Stereotyps oder eine diskriminierende Praxis und nicht die «doppelten Standards» in einem konkreten Fall einen Antisemitismusverdacht begründet: 147

«We should conclude that the application of double standards does not in itself constitute antisemitism. We may suspect that the application of double standards is in some cases underpinned by antisemitism in the form of a malign stereotype of Jews applied to the State of Israel. For this charge to be effective it is the presence of the stereotype not the application of double standards which will be crucial. In other cases the application of double standards could lead to antisemitism in the form of discriminatory practices. However, in these cases it is the fact of discrimination which will be crucial, not the double standard.»<sup>268</sup>

Hinzu kommt, dass das Beispiel mit seinem betreffenden Wortlaut nur wenig klare Anhaltspunkte liefert und daher auch nur eine geringe Vorhersehbarkeit bietet, was aus der Warte der Kommunikationsfreiheit problematisch ist. Es gibt tatsächlich keine homogene Kategorie «demokratischer Staaten», auf die man sich beziehen könnte, um zu prüfen, ob für den Staat Israel höhere Standards angewandt werden. Ebenso stellt das von einem demokratischen Staat geforderte oder erwartete Verhalten kein eindeutiges Konzept dar. Weiter untersteht die Wahl der zu behandelnden Themen den Kommunikationsfreiheiten und insbesondere der Medienfreiheit. Gewisse Staaten sowie Politikerinnen und Politiker wecken grösseres Interesse als andere, und zwar aus vielen Gründen, unabhängig von einem rassistischen Motiv.<sup>269</sup> 148

Die Anforderung an die Berichterstattung, für jegliche kritisierbare Politik von Staaten, die als «demokratisch» gelten (eine Einstufung, die – wie erwähnt – diskutiert werden kann), gleichermassen abzudecken, würde sich übrigens als unrealistisch erweisen, wie es auch nicht praktikabel wäre, zu fordern, eine Umweltschutzorganisation müsse ihre Kritik gegen sämtliche Unternehmen mit schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt richten. Die Auswahl, die Vereinfachung und ein beispielhafter Journalismus sind daher übliche Strategien, die unter den Schutz der Kommunikationsfreiheiten fallen. Die konkrete Anwendung dieses Beispiels stösst in der Praxis auf beträchtliche Hindernisse und birgt Kontroversen. Dies zeigen die an den Menschenrechtsrat gerichteten Kritiken, die diesem vorwerfen, doppelte Standards zulasten des Staates Israel anzuwenden.<sup>270</sup> 149

---

<sup>268</sup> Feldman (2015) (siehe Fussnote 8 weiter oben), S. 4.

<sup>269</sup> Siehe Feldman (2015) (siehe Fussnote 8 weiter oben), S. 4: «There are many reasons why Israel is singled out in political debate. For example, in some cases this is due to the geopolitical and religious significance of the land. Equally significant in attracting attention has been Israel's claim to be a liberal and democratic state. This means it is held to standards which are different from those applied to its neighbours, for example. Whether these are good reasons or bad for singling out Israel for criticism they are not antisemitic.»

<sup>270</sup> Robertson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 28.

150 Ganz grundsätzlich gestaltet sich die Anwendung der Theorie der doppelten Standards vor allem schwierig vor dem Hintergrund des israelisch-palästinensischen Konflikts, und läuft das Risiko ihrerseits ungleiche Standards zu schaffen: Wie Klug erklärt:

«The Israeli-Palestinian conflict is a complex, bitter and tragic struggle. Both sides have their ardent supporters. On both sides, people are partisan; and partisanship can lead to crossing the red line. When «friends of Israel» cross that line, this does not make them anti-Arab racists. By the same token, when «friends of Palestine» cross the same line, this does not make them anti-Semites. It cuts both ways.»<sup>271</sup>

**Beispiel 9: Das Verwenden von Symbolen und Bildern, die mit traditionellem Antisemitismus in Verbindung stehen (z. B. der Vorwurf des Christumordes oder die Ritualmordlegende), um Israel oder die Israelis zu beschreiben**

151 Beispiel 9 hat den Vorteil, dass es konkrete Beispiele für Stereotype und Vorurteile liefert, die typischerweise vom traditionellen Antisemitismus verbreitet werden. Sie werden zu einem genauen Zweck verwendet, nämlich um «Israel oder die Israelis» zu beschreiben.

152 Die Zuweisung solcher Stereotype an «Jüdinnen und Juden» wird vom Beispiel 2 abgedeckt, das sich mit falschen, entmenschlichenden, dämonisierenden oder stereotypen Anschuldigungen gegen jüdische Personen befasst.

153 Im Gegensatz zu Beispiel 2 bezieht sich Beispiel 9 nur auf Symbole und Bilder, die mit dem «traditionellen» Antisemitismus in Verbindung stehen, d. h. auf Symbole und Bilder mit einer langen Geschichte, die problemlos dem Antisemitismus zugeordnet werden können, etwa bezüglich des Vorwurfs des Christumordes oder der Ritualmordlegende. Die Spezifität dieser Bilder und ihr intrinsischer und eindeutiger Bezug zum Antisemitismus erlauben es in der Regel, diese Äusserungen als antisemitisch einzustufen, auch wenn sie sich gegen «Israel» oder die «Israelis» richten, auch in diesem Kontext als Synonym für «jüdisches Kollektiv» verstanden.<sup>272</sup>

154 Dieses Beispiel illustriert übrigens die Äusserungsform des Antisemitismus «in Wort», die in der Basisdefinition verwendet wird, und präzisiert, dass sie auch den symbolischen Diskurs, d. h. nichtverbale Kommunikationsformen, durch die Verwendung von Symbolen und Bildern mit einschliesst.

**Beispiel 10: Vergleiche der aktuellen israelischen Politik mit der Politik der Nationalsozialisten**

155 Auch für dieses Beispiel gilt, dass sich ohne konkreten Bezug kaum bestimmen lässt, ob Vergleiche der aktuellen israelischen Politik mit der Politik der Nationalsozialisten als antisemitisch einzustufen sind. Auch hier ist der Kontext ausschlaggebend. Einerseits stellt eine Täter-Opfer-Umkehr eine typische

---

<sup>271</sup> Klug (2013) (siehe Fussnote 44 weiter oben), S. 479. In diesem Sinne auch die Kritik von Stern, zitiert in der Fussnote 262.

<sup>272</sup> Die Begriffe «Israelis» und «Israel» werden unserer Ansicht nach genannt, weil sie häufig stellvertretend für das jüdische Volk verwendet werden. Es geht nicht darum, über die Debatten rund um den allfälligen jüdischen Charakter des Staates Israel oder des israelischen Volks zu entscheiden.

Diskursstrategie rassistischer und/oder antisemitischer Kreise dar,<sup>273</sup> die etwa im Rahmen einer Holocaustleugnung erfolgen kann und das Phänomen des Holocaust kleinreden soll. Sie kann auch in einem Diskurs auftreten, der jüdischen Personen dämonisieren soll<sup>274</sup>, indem Hass gegen sie geschürt wird.

Andererseits wird der Vergleich mit der Politik der Nationalsozialisten tendenziell verwendet, um eine Politik oder politische Persönlichkeiten zu diskreditieren, im Übrigen auch von jüdischen Gegnern von bestimmten Vorgehensweisen in der israelischen Politik.<sup>275</sup> Gewisse Tierschützer verwenden diesen Vergleich beispielsweise, um die Massentierhaltung anzuprangern.<sup>276</sup> Andere verunglimpfen populistische, nationalistische, bürgerliche oder rechtsextreme Politikerinnen und Politikerinnen als «Nazis».<sup>277</sup> Wenn sich dieser Vergleich gegen Personen richtet, kann er unter Umständen ehrverletzend sein.<sup>278</sup> Selbstverständlich ist ein solcher Vergleich klar deplatziert und beleidigend, wenn er sich gegen israelische Akteurinnen und Akteure oder gegen die israelische Politik richtet.<sup>279</sup> Allerdings darf er, aus dem Kontext gerissen, nicht automatisch als antisemitisch eingestuft werden.<sup>280</sup>

### **Beispiel 11: Das kollektive Verantwortlichmachen von Jüdinnen und Juden für Handlungen des Staates Israel**

Die Anwendung dieses Beispiels erfordert ebenfalls eine Kontextualisierung. Alle Jüdinnen und Juden auf ein undifferenziertes Kollektiv zu reduzieren und ihnen ein strafbares Verhalten oder strafbare Merkmale zuzuschreiben (in diesem Fall die Unterstützung von schädlichen politischen Handlungen des Staates Israel<sup>281</sup>), begünstigt die Feindseligkeit gegenüber jüdischen Personen und entspricht dem antisemitischen Modus Operandi. Je nach Kontext rechtfertigen Äusserungen, die Jüdinnen und Juden für die Politik des Staates Israel verantwortlich machen, jedoch keine Qualifizierung als Antisemitismus. Robertson nennt als Beispiel ein Gesetz oder eine menschenrechtsverletzende Politik, die seitens der israelischen Institutionen und der israelischen Zivilgesellschaft kaum Widerstand weckt.<sup>282</sup> In einem

<sup>273</sup> Ullrich (2019) (siehe Fussnote 7 weiter oben), S. 14.

<sup>274</sup> Die Dämonisierung ist eines der drei Elemente des 3-D-Tests.

<sup>275</sup> Für Beispiele siehe François Dubuisson, La définition de l'antisémitisme par l'European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC): vers une criminalisation de la critique de la politique d'Israël?, Juli 2005, [<http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2018/01/Dubuisson-Definition-Antisemitism.pdf.pdf>], S. 10.

<sup>276</sup> Siehe Meinung von David Hesse, Das Schlachthaus als Konzentrationslager. Lässt sich menschliches Leid mit dem von Nutztieren vergleichen? Tierschützer finden: unbedingt, in: *Tagesanzeiger* [online], 30. September 2017, [<https://www.tagesanzeiger.ch/zeitungen/das-schlachthaus-als-konzentrationslager/story/29137702>] (08.07.2020). In einem Fall hat der EGMR entschieden, dass das Verbot, im Rahmen einer Werbekampagne gegen Massentierhaltung unter dem Titel «Der Holocaust auf Ihrem Tell» Schautafeln zu platzieren, mit der Meinungsäusserungsfreiheit nicht vereinbar war, um die Persönlichkeitsrechte jüdischer Personen zu schützen. Um zu diesem Schluss zu gelangen, hat der Gerichtshof als spezifischen Kontext die Geschichte Deutschlands berücksichtigt (EGMR, *Peta Deutschland gegen Deutschland* vom 8. November 2012, Nr. 43481/09).

<sup>277</sup> Siehe z. B. EGMR, *Scharsach und News Verlagsgesellschaft mbH gegen Österreich* vom 13. November 2003, Nr. 39394/98 (Bezeichnung einer Politikerin als «Kellernazi»); EGMR, *Karman gegen Russland* vom 14. Dezember 2006, Nr. 29372/02 (Bezeichnung eines Politikers als «lokaler Neofaschist»). In beiden Fällen fiel das Urteil des EGMR zugunsten der Meinungsäusserungsfreiheit aus.

<sup>278</sup> BGE 137 IV 313 (Fotomontage und Artikel, der einen Politiker mit Hitler vergleicht).

<sup>279</sup> Feldman (2015) (siehe Fussnote 8 weiter oben), S. 7.

<sup>280</sup> Ibidem.; Ullrich (2019) (siehe Fussnote 54 weiter oben), S. 14 f.; Robertson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 30.

<sup>281</sup> Auch wenn im Beispiel nicht explizit erwähnt, kann die Tatsache, dass diese politischen Handlungen schädlich sind, aus dem Kontext abgeleitet werden.

<sup>282</sup> Robertson (2018) (siehe Fussnote 54 weiter oben), Abs. 31.

solchen Kontext ist eine Kritik, die die Jüdinnen und Juden (die vereinfachend genannt werden, um die grosse Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger Israels zu bezeichnen, die der jüdischen Gemeinschaft angehört) beschuldigt, die Augen vor ungerechten Handlungen zu verschliessen, wegen mangelnder Genauigkeit und einer Verallgemeinerung zwar fragwürdig, ihre Einstufung als antisemitisch ist jedoch nicht gerechtfertigt. Um antisemitische Äusserungen von Äusserungen zu unterscheiden, die (fragwürdigerweise) auf vereinfachende Kurzformen und Verallgemeinerungen zurückgreifen, können die Verwendung von typischen Stereotypen des traditionellen Antisemitismus sowie der Gesamtzusammenhang als Anhaltspunkte dienen.

## E. Bewertung der Definition anhand internationaler Standards

- 158 Im Anschluss an die Textanalyse der Arbeitsdefinition als Ganzes befasst sich dieses Kapitel mit der Frage, ob die Definition den heutigen Bereich der Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus abdeckt und ob ihr Geltungsbereich im Hinblick auf die internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere unter dem ICERD, erweitert werden müsste.
- 159 Der Vergleich der Arbeitsdefinition mit dem ICERD und anderen internationalen Instrumenten gestaltet sich nicht ganz einfach, zumal der Zweck und die juristische Form der beiden Instrumente variieren. Die Definition will das Phänomen des Antisemitismus beleuchten, um insbesondere antisemitische Äusserungen und Handlungen besser zu erfassen. Das ICERD hingegen verfolgt das allgemeine Ziel, sämtliche Formen der Rassendiskriminierung<sup>283</sup> und rassistische Vorurteile zu bekämpfen, um es jeder Person zu ermöglichen, unabhängig von ihrer «Rasse» ihre Grundrechte vollumfänglich auszuüben, gleichgestellt mit den anderen Mitgliedern der Gesellschaft,<sup>284</sup> ohne Beeinträchtigung durch öffentliche oder private Akteure. Es erstreckt sich also indirekt auch auf Handlungen von Privatpersonen, sodass die Staaten verpflichtet sind, effektive Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu ergreifen, die Privatpersonen zuzurechnen sind, wie der Verweigerung von Dienstleistungen, Pflege, Anstellung oder Abschluss eines Mietvertrags gegenüber Personen wegen ihrer «Rasse».<sup>285</sup>
- 160 Um sein Ziel zu erreichen, stützt sich das ICERD auf eine breit gefasste Definition der Rassendiskriminierung, die den Fokus auf die diskriminierenden Wirkungen legt,<sup>286</sup> unabhängig davon, ob sie beabsichtigt sind oder nicht. Der Fokus auf der Wirkung<sup>287</sup> und nicht auf der diskriminierenden Absicht führt dazu, dass das Abkommen auch systemische oder strukturelle Diskriminierungen<sup>288</sup> umfasst, die auf

---

<sup>283</sup> Siehe Art. 5 ICERD.

<sup>284</sup> *Ibidem*.

<sup>285</sup> Art. 2 Bst. b und d sowie die Liste unter Art. 5 Bst. d ICERD.

<sup>286</sup> Siehe Art. 1 ICERD.

<sup>287</sup> Siehe Art. 1 ICERD.

<sup>288</sup> Siehe z. B. Audrey Daniel, *The Intent Doctrine and CERD: How the United States Fails to Meet Its International Obligations in Racial Discrimination Jurisprudence*, *DePaul Journal for Social Justice* [online], Band 4, 2011, S. 263–312, [<https://via.library.depaul.edu/jsj/vol4/iss2/3>], S. 263; Patrick Thornberry, *Einführung und aktuelle Bezüge, in Europa*, in: Doris Angst / Emma Lantschner (Hrsg.), *ICERD. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*, Baden-Baden / Wien / Zürich / St. Gallen (Dike) 2020, S. 36–52, Rz. 7; Paul Gragl, *Art. 1 N. 19*, in: Doris Angst / Emma Lantschner (Hrsg.), *ICERD. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*, Baden-Baden / Wien / Zürich / St. Gallen (Dike) 2020, S. 198–224, Rz. 19.

unbewusste Verzerrungen zurückzuführen sind und in den Praktiken und Einrichtungen so sehr verankert sind, dass sie häufig nur schwer feststellbar sind.<sup>289</sup>

In Anbetracht der wichtigen Rolle, die Verzerrungen und Vorurteile in der Rassendiskriminierung spielen, verpflichtet das Abkommen die Staaten «unmittelbare und wirksame Massnahmen, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information, zu treffen, um Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen (...).»<sup>290</sup> Die Verpflichtung, Bildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung zu ergreifen, ergibt sich auch aus generellen, in allgemeinen Menschenrechtsabkommen enthaltenen Bestimmungen zum Diskriminierungsschutz.<sup>291</sup> Wie die anderen Menschenrechte auferlegt das Diskriminierungsverbot den Staaten unterschiedliche Verpflichtungsebenen, d. h. das entsprechende Recht einzuhalten, zu schützen und umzusetzen.<sup>292</sup> Die letzte Verpflichtungsebene bedingt das Ergreifen aller erforderlichen Massnahmen, um die Menschenrechte zu fördern, auch über Sensibilisierung, Bildung und Information.

Um den breiten Geltungsbereich des ICERD abzudecken, muss die Arbeitsdefinition daher erst einmal auch die Diskriminierung einschliessen. Wie oben dargelegt, fehlt der Begriff Diskriminierung in der Basisdefinition, was allerdings über eine entsprechende Interpretation kompensiert werden kann (siehe Rz. 94 ff. weiter oben).

Anschliessend muss sie Formen systemischer Diskriminierungen abdecken, die hauptsächlich auf unbewusste Vorurteile und Verzerrungen zurückzuführen sind. Durch die Wahl der in der Definition verwendeten Begriffe (der Antisemitismus äussert sich durch «Hass» sowie «in Wort und Tat») legt die Definition den Schwerpunkt auf bewusste Verhaltensweisen von Einzelpersonen und umfasst nicht spezifisch Diskriminierungen, die auf unbewusste Praktiken und Vorurteile zurückzuführen sind. Wie weiter oben bereits ausgeführt, steht der Wortlaut der Definition der Einbeziehung dieser Elemente jedoch nicht entgegen, insbesondere bei einer weit gefassten Auslegung des Begriffs «in Tat», oder indem hervorgehoben wird, dass die Definition nur einige Ausprägungen des Antisemitismus nennt, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Indem das ICERD den Staaten die Pflicht zur Sensibilisierung und Erziehung überträgt, bezieht es sich nicht nur auf die *Formen von Rassendiskriminierung*, sondern auch auf rassistische Verhaltensweisen und Vorurteile, unabhängig davon, ob diese bewusst sind oder nicht. Die Arbeitsdefinition von Antisemitismus muss daher auch auf antisemitische Verhaltensweisen und Vorurteile erfassen, um den Anwendungsbereich des ICERD abzudecken. Eine solche Auslegung impliziert, dass die Äusserung des Antisemitismus (in Form von Hass oder in einer anderen Form) nicht als Tatbestandselement sämtlicher Formen des Antisemitismus verstanden werden darf.

---

<sup>289</sup> Vgl. weiter oben Rz. 100.

<sup>290</sup> Art. 7 ICERD.

<sup>291</sup> Vgl. Walter Kälin / Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz. Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene* (4. Aufl.), Basel (Helbing Lichtenhahn) 2019, Rz. 11.85.

<sup>292</sup> *Ibidem*; diese Aufschlüsselung stammt aus Henry Shue, *Basic Rights – Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton N.J. (Princeton University Press) 1980.

## F. Schlussfolgerung

- 165 Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus dieser Analyse der Basis-Arbeitsdefinition und der Liste der Beispiele ableiten?
- 166 In einer ersten Schlussfolgerung ist festzuhalten, dass die Arbeitsdefinition einen sehr hohen Abstraktionsgrad aufweist. Vage Begriffe («bestimmte Wahrnehmung») und Kann-Formulierungen («kann sich ... richten») verleihen ihr eine sehr offene Tragweite. Isoliert betrachtet, gibt sie den Leserinnen und Lesern keine Auskunft über die Besonderheiten des Antisemitismus im Vergleich zu anderen rassistischen Phänomenen. Die Vagheit und die mangelnde Spezifität der Definition werden deutlich, wenn die Begriffe «Antisemitismus» und «Jude/jüdisch» in der Arbeitsdefinition durch Verweise auf eine andere Gruppe von Opfern von Rassendiskriminierung ersetzt werden, z. B. durch Muslime, um Islamophobie (Rassismus gegenüber muslimischen Personen) zu definieren: «Islamophobie ist eine bestimmte Wahrnehmung von muslimischen Personen, die sich als Hass gegenüber Musliminnen und Muslimen ausdrücken kann. Die Islamophobie richtet sich in Wort oder Tat gegen muslimische oder nichtmuslimische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen muslimische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.»
- 167 Wegen ihres hohen Abstraktionsgrades ist es nicht naheliegend, dass diese Basisdefinition für sich allein für gewisse Zwecke verwendet werden kann, etwa in den Bereichen Sensibilisierung und Bildung in Bezug auf den Antisemitismus. Wie Peter Ullrich betont, setzt ein gutes Verständnis des Phänomens des Antisemitismus anhand der Arbeitsdefinition bereits relativ umfassende Vorkenntnisse voraus. Solche Kenntnisse sind notwendig, um Lücken zu schliessen und um gewisse ungenaue Formulierungen zu verstehen (z. B. Formen des Antisemitismus, die «jüdische und nichtjüdische Einzelpersonen» betreffen, statt «Einzelpersonen wegen ihrer tatsächlichen bzw. vermuteten jüdischen Zugehörigkeit oder ihrer Beziehungen zu solchen Personen»). Der erläuternde Text und die Beispiele erlauben es teilweise, die Lücken zu schliessen, indem die Bedeutung negativer Stereotype und von Verschwörungstheorien erklärt und bestimmte häufige Vorurteile genannt werden.
- 168 Die Basisdefinition legt den Fokus übrigens auf antisemitische Handlungen, d. h. auf Hassreden und Hassverbrechen, und vertieft nicht die Konstruktion des Zerrbildes der jüdischen Person, welches dem Antisemitismus zugrunde liegt.<sup>293</sup> Sie erwähnt weitere wichtige Aspekte für die Bekämpfung des Antisemitismus nicht explizit, wie etwa strukturelle Diskriminierungen oder Diskriminierungen überhaupt. Dank der sehr offenen Form der Definition können diese Lücken jedoch auf dem Wege der Interpretation weitgehend geschlossen werden. Für die Praxis scheint es sinnvoll, die Arbeitsdefinition durch auslegende Erläuterungen zu ergänzen. Letztere könnten für die mit der Anwendung der Definition betrauten Personen eine hilfreiche Richtschnur bilden.
- 169 Die offene und wenig bestimmte Form der Basis-Arbeitsdefinition führt dazu, dass sich die Aufmerksamkeit der möglichen Empfängerinnen und Empfänger auf die Beispiele richtet. Der mangelnde Konsens bezüglich des «neuen Antisemitismus», der sich im Fehlen eines jeglichen Verweises auf den Staat

---

<sup>293</sup> Porat (2015) (siehe Fussnote 24 weiter oben), S. 98: «Because it is short and is presented as a practical tool, not merely a theoretical one, this document really does constitute a working definition; it does not deal with the image of the Jew, but rather with antisemitic activities.»

Israel in der Basisdefinition niedergeschlagen hat, zeigt sich in den Kontroversen zur Liste der Beispiele, von denen sich fünf von elf mit dem «neuen Antisemitismus» befassen. Die Vermischung der traditionellen Formen des Antisemitismus, die auf einen relativ breiten Konsens zählen können, mit noch strittigen Formen, schmälert die didaktische Wirkung der Liste der Beispiele und könnte zu Verwirrung führen. Für die Verwendung der Definition in den Bereichen Bildung und Sensibilisierung scheint eine gute Vorbereitung der Ausbilderinnen und Ausbilder wichtig. Wenn die Definition von gut ausgebildeten Personen verwendet wird, können die Beispiele als Grundlage für eine interessante Diskussion über das Phänomen des Antisemitismus im aktuellen Kontext dienen.

Um den Bedenken in Bezug auf die Meinungsäußerungsfreiheit Rechnung zu tragen, soll darauf hingewiesen werden, dass die Liste der Beispiele nicht als «Checkliste» gedacht ist, die mechanisch abgehakt werden kann. Wie aus dem Einleitungssatz vor den Beispielen hervorgeht, beschreiben die Beispiele nicht an und für sich antisemitische Sachverhalte, sondern Sachverhalte, die je nach ihrem *Gesamtzusammenhang* («overall context») antisemitisch sein *können*. Um das Risiko einer unangemessenen Verwendung der Beispiele zu minimieren, muss klar kommuniziert werden, dass ein kontextbezogener Ansatz erforderlich ist. 170

Aus Sicht der Kommunikationsfreiheiten ist es wichtig, die mögliche abschreckende Wirkung von vage formulierten beschränkenden Massnahmen zu berücksichtigen. Bei vagen Formulierungen ist schwer abschätzbar, wann gewisse Äusserungen die Grenze der zulässigen Kritik überschreiten. Unter diesem Blickwinkel betrachtet, kann Beispiel 8 (Anwendung doppelter Standards gegenüber dem Staat Israel) Fragen aufwerfen, ebenso Beispiel 7 (Aberkennen des Rechts des jüdischen Volkes auf Selbstbestimmung). Das jeweilige Risiko variiert je nach Anwendung der Arbeitsdefinition im weiteren Sinne.<sup>294</sup> So ist es beispielsweise wenig bedeutsam, wenn die Definition als pädagogisches Instrument zu Bildungs- und Sensibilisierungszwecken eingesetzt wird oder zur Datenerhebung, wie dies in den anderen Staaten mehrheitlich vorgesehen ist. Umgekehrt steigt das Risiko, je mehr sich die Verwendung der Definition negativ auf die Ausübung der Kommunikationsfreiheit auswirken könnte. Deutlich wird dies durch die Kontroversen, die aus der Verwendung der Definition zur Reglementierung der Kommunikationsfreiheit in den universitären Einrichtungen in den Vereinigten Staaten entstanden sind. 171

## V. Auswirkungen der Arbeitsdefinition auf ausgewählte Rechtsbereiche

Dieses Kapitel des Rechtsgutachtens befasst sich mit der Frage, inwiefern die Definition zur Interpretation der Rechtsnormen in Bezug auf die Rassendiskriminierung verwendet werden kann. Um das Forschungsfeld einzugrenzen, wird die Analyse auf ausgewählte Fragen aus den Bereichen Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht eingehen. Eingangs sei daran erinnert, dass auch indirekte rechtliche Auswirkungen resultieren können, auch wenn die Arbeitsdefinition trotz ihrer rechtlich nicht bindenden Natur indirekte Rechtswirkungen entfalten kann, namentlich wenn die rechtsanwendenden Behörden die Defi- 172

---

<sup>294</sup> Siehe Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Religions- oder Glaubensfreiheit, Ahmed Shaheed, vom 20. September 2019, A/74/358, [<https://undocs.org/fr/A/74/358>], Abs. 54 «L'emploi de la définition comme outil pédagogique sans caractère juridique pourrait réduire ce risque [le risque d'un effet dissuasif sur discours critique des politiques et pratiques du Gouvernement israélien]. Lorsque des instances publiques utilisent la définition dans un contexte réglementaire, il convient de prendre les précautions voulues pour veiller à ce que la loi garantisse à tous la liberté d'expression.»

inition als Referenz bei der Interpretation oder zur Konkretisierung von juristisch unbestimmten Begriffen beziehen. Eine solche Verwendung ist übrigens auch unabhängig von der Annahme der Definition möglich. Die offizielle Annahme sowie das Medienecho rund um den Prozess können jedoch dazu führen, dass die Definition häufiger zitiert und berücksichtigt wird.

### **A. Strafrecht: das Beispiel der Rassendiskriminierung**

173 Das Strafrecht umfasst eine ganze Reihe von strafbaren Handlungen, die je nachdem auf antisemitische Äusserungen und Handlungen angewandt werden können. Dazu zählen üble Nachrede (Art. 173 StGB<sup>295</sup>), Verleumdung (Art. 174 StGB), Beschimpfung (Art. 177 StGB), Drohungen (Art. 180 StGB), Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit (Art. 261) sowie Diskriminierung und Aufruf zu Hass (Art. 261<sup>bis</sup> StGB). Diese Analyse wird sich hauptsächlich mit Artikel 261<sup>bis</sup> StGB befassen.

174 Artikel 261<sup>bis</sup> StGB ahndet spezifische und besonders schwerwiegende Ausprägungen des Rassismus und hat folgenden Wortlaut:

«Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung zu Hass oder zu Diskriminierung aufruft, wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung dieser Personen oder Personengruppen gerichtet sind, wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt, wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlöst oder zu rechtfertigen sucht, wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung verweigert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.»

175 Diese Bestimmung wurde angenommen, um zentrale, aus dem ICERD fliessende Verpflichtungen der Schweiz umzusetzen, und stellt zwei Hauptformen der Rassendiskriminierung unter Strafe, nämlich verschiedene Formen von Hassreden, einschliesslich der Holocaustleugnung (Abs. 1–4), und die Verweigerung von Dienstleistungen (Abs. 5).

176 Als religiöse Gruppe gehören die jüdischen Personen zu den von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB geschützten Gruppen.<sup>296</sup> Dies gilt auch dann, wenn sie – fälschlicherweise – als Rasse bezeichnet werden, weil Artikel 261<sup>bis</sup> StGB sie in dem Fall als «rassische» Gruppe schützt.<sup>297</sup>

---

<sup>295</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0.

<sup>296</sup> Siehe z. B. BGE 124 IV 121 E. 2b; Marcel Alexander Niggli, Rassendiskriminierung. Ein Kommentar zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB und Art. 171c MStG (2. Aufl.), Zürich / Basel / Genf (Schulthess) 2007, Rz. 747.

<sup>297</sup> Niggli (2007) (siehe Fussnote 296 weiter oben), Rz. 748.

## 1. Beschränkung auf schwerwiegende Formen von Rassismus und Antisemitismus

Artikel 261<sup>bis</sup> StGB ist ein wichtiges Instrument im Kampf gegen den Antisemitismus.<sup>298</sup> Zwischen 1995, als Artikel 261<sup>bis</sup> StGB in Kraft getreten ist, und 2019 hat die EKR 935 Urteile und Entscheide erfasst, die im Zusammenhang mit Artikel 261<sup>bis</sup> StGB<sup>299</sup> gefällt wurden. Ein Viertel dieser Fälle richtete sich gegen jüdische Personen.<sup>300</sup> Allerdings überschneiden sich die beiden Konzepte – Rassendiskriminierung und Antisemitismus – nur teilweise, da Artikel 261<sup>bis</sup> StGB nicht den Antisemitismus an sich unter Strafe stellt. Er zielt nur auf bestimmte spezifische Ausdrucksformen des Antisemitismus ab, die als besonders schwerwiegend wahrgenommen werden.

So stellt Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 4 erste Hälfte StGB die Herabsetzung oder die Diskriminierung einer Person oder Personengruppe wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung nur unter Strafe, wenn sie in einer «gegen die Menschenwürde verstossenden Weise» erfolgt. Laut Bundesgericht ist das der Fall, wenn Angehörigen einer Bevölkerungsgruppe aufgrund ihrer Rasse, Ethnie oder Religion die Gleichwertigkeit als menschliche Wesen oder die Gleichberechtigung in Bezug auf die Menschenrechte abgesprochen oder zumindest in Frage gestellt wird.<sup>301</sup> Hingegen erreichen Äusserungen, die als einfache Beleidigungen wahrgenommen werden, nicht den erforderlichen Schweregrad.<sup>302</sup> Für politische Debatten legt das Bundesgericht die Messlatte übrigens besonders hoch, indem es präzisiert, dass es möglich sein muss, auch am Verhalten einzelner Bevölkerungsgruppen Kritik zu üben, selbst wenn dadurch für deren Angehörige ein feindseliges Klima geschaffen werde, solange die Kritik insgesamt sachlich bleibt und sich auf objektive Gründe stützt.<sup>303</sup>

Derselben Logik folgend zielt Artikel 261<sup>bis</sup> StGB nur auf diejenigen ab, die öffentlich Ideologien «verbreiten», und nicht einfach nur zum Ausdruck bringen, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer genannten Personengruppe ausgerichtet sind. Folglich ist der Hitlergruss nach Artikel 261<sup>bis</sup> Abs. 2 StGB nicht strafbar, wer sich darauf beschränkt, eine persönliche nationalsozialistische Überzeugung auszudrücken, ohne diese Ideologie bei Dritten verbreiten zu wollen.<sup>304</sup>

---

<sup>298</sup> Siehe auch die Schlussbemerkungen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), in: SKMR, Der strafrechtliche Schutz vor Antisemitismus in der Schweiz. Auszug aus einer SKMR-Studie zur rechtlichen Situation der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz und zur Umsetzung der Erklärung des OSZE-Ministerrates gegen Antisemitismus, 19. November 2015, [<https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/publikationen/strafrechtlicher-schutz-antisemitismus-schweiz.html>] (30.06.2020).

<sup>299</sup> EKR, Statistischer Überblick. Übersicht der Fälle zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB, 2019, [<https://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d277.html>] (30.06.2020).

<sup>300</sup> EKR, Statistischer Überblick. Opfergruppen, 2019 [<https://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d279.html>] (30.06.2020).

<sup>301</sup> BGE 140 IV 67 (JdT 2015 IV 6) E. 2.1.1, 2.5.1.

<sup>302</sup> Idem, E. 2.5.1.

<sup>303</sup> BGE 131 IV 23 (JdT 2006 IV 88) E. 1, 3.2; siehe ebenfalls BGE, Urteil 6B\_620/2018 vom 9. Oktober 2018 sowie die entsprechenden Präzisierungen im Commentaire Romand: «[...] les déclarations qui ne comportent pas de façon explicite ou implicite une allégation d'inégalité de droit à jouir des droits de l'Homme ne sont ni rabaisantes ni discriminatoires au sens de CP 261<sup>bis</sup> IV, et cela quand bien même l'affirmation paraît être xénophobe, de mauvais goût, inconvenante ou choquante sur le plan moral.», Miriam Mazou, ad Art. 261<sup>bis</sup> CP, in: Alain Macaluso/ Laurant Moreillon/ Nicolas Queloz (Hrsg.), Commentaire Romand. Code pénal, Band II, Basel (Helbing Lichtenhahn) 2017, Rz. 44.

<sup>304</sup> BGE 140 IV 102 (JdT 2015 IV 52) E. 2.

180 Schliesslich stellt Artikel 261<sup>bis</sup> StGB einige spezifische Anforderungen betreffend den Kontext der strafbaren Handlung, insbesondere in Bezug auf die Absätze 1, 2 und 4, nämlich, dass die Person öffentlich handeln muss.

181 Gewisse antisemitische Äusserungen im üblichen Sinne des Begriffs, d. h. auf antisemitischen Vorurteilen oder Stereotypen basierende Äusserungen, die darauf abzielen, eine Distanz zwischen der jüdischen Gemeinschaft und der Gemeinschaft des Täters zu schaffen oder jüdische Personen oder Einrichtungen herabzusetzen oder zu benachteiligen, sind folglich nach Artikel 261<sup>bis</sup> StGB nicht strafbar.<sup>305</sup>

## 2. Formen des israelbezogenen Antisemitismus

182 Der Anwendungsbereich von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB beschränkt sich nicht nur auf Hassreden, die sich direkt und offen gegen jüdische Personen richten, sondern umfasst auch antisemitische Äusserungen, die sich des Deckmantels der Kritik gegen Israel oder den Zionismus bedienen. Dies ist der Fall wenn diese beiden Begriffe als Synonym für «Judentum» oder «Juden» eingesetzt werden oder wenn die verschiedenen Begrifflichkeiten undifferenziert vermischt werden, sodass ein unvoreingenommener Adressat denken könnte, dass sich diese Kritik auch gegen jüdische Personen richtet.<sup>306</sup> Dies illustriert ein Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2014, in welchem die Verurteilung eines Urhebers eines Plakats wegen Verletzung von Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 1 StGB bestätigt wurde.<sup>307</sup> Auf dem Plakat mit dem Text «Sauve la Suisse ... vise juste ... 1<sup>er</sup> août à Bazinga ONC! Concerts, grillades, bières et plus!» war eine liegende weisse Person zu sehen, die Arme am Körper angelegt, eine israelische Fahne auf der Brust. Sie trug eine Kippa und Schläfenlocken und ein Pfeil durchbohrte der das Gesicht zwischen den Augen. Die Verurteilung wurde bestätigt, obwohl der Täter aussagte, dass das Plakat sich nur auf die israelischen Siedler bezog und nicht auf die Juden.<sup>308</sup> In seinem Urteil merkt das Bundesgericht an, dass der Beschwerdeführer eine Figur – die ursprünglich keine Unterscheidungsmerkmale aufwies – mit einer Kippa und Schläfenlocken versehen habe, also mit Elementen, die der jüdischen Religion eigen sind.<sup>309</sup> Es schliesst daraus, dass der Beschwerdeführer durch das Vornehmen dieser Änderungen die Debatte klar auf die religiöse und nicht auf die politische Zugehörigkeit ausgerichtet habe. Eine israelische Fahne

---

<sup>305</sup> Siehe die Schlussbemerkungen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), in: SKMR, Der strafrechtliche Schutz vor Antisemitismus in der Schweiz: Auszug aus einer SKMR-Studie zur rechtlichen Situation der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz und zur Umsetzung der Erklärung des OSZE-Ministerrates gegen Antisemitismus, 19. November 2015, [<https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/publikationen/strafrechtlicher-schutz-antisemitismus-schweiz.html>] (30.06.2020). Siehe übrigens für ein Beispiel EKR, Fall 2018-029N, das sich mit einem Plakat befasst, das am Eingang des Hallenbads angebracht worden war und jüdische Personen aufforderte, zu duschen («Jewish guests, please take a shower»). Der Fall wurde von den Graubündner Strafverfolgungsbehörden eingestellt, weil die Äusserung den Straftatbestand von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB nicht erfüllte und nicht als Angriff gegen die Menschenwürde eingestuft werde.

<sup>306</sup> Zum Beispiel BGE, Urteil 6B\_1017/2014 vom 3. November 2015, EKR Fall 1998-026N; EKR Fall 2015-001N; EKR Fall 2015-017N; EKR Fall 2017-003N; im Unterschied dazu und kritisiert z. B. von Niggli (2007) (siehe Fussnote 296 weiter oben), Rz. 761, EKR Fall 1999-009N.

<sup>307</sup> BGE, Urteil 6B\_1017/2014 vom 3. November 2015.

<sup>308</sup> BGE, Urteil 6B\_1017/2014 vom 3. November 2015 E. 2.2–2.3.

<sup>309</sup> BGE, Urteil 6B\_1017/2014 vom 3. November 2015 E. 2.3; Originaltext: «à une figurine – à l'origine dépourvue de signes distinctifs – une kippa et des papillotes, éléments propres à la religion juive»

auf der Brust reiche nicht, um die religiöse Zugehörigkeit infrage zu stellen, da die Attribute des jüdischen Glaubens ausreichend hervorstachen.<sup>310</sup>

Wenn hingegen eine Person klassische antisemitische Stereotype den Israelinnen und Israelis zuschreibt, ohne sich gleichzeitig weiterer Diskursstrategien zu bedienen, um bei den Empfängern eine Verwirrung zwischen den Begriffen «Israel» und «Juden» zu schaffen (z. B. wahllose Vermischung dieser Begriffe), ist die Anwendbarkeit von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB fraglich. Bisher ist für solche Tatbestände nach unserem Kenntnisstand keine Verurteilung erfolgt. In einem Fall aus dem Jahr 2003 haben die Zürcher Strafverfolgungsbehörden hingegen eine Beschwerde zu verschiedenen Äusserungen über «die Israeli» eingestellt, darunter «Die Polizei schliesst jeden Abend ihre privaten Strassen (Weststrasse) und sie vermeiden jeglichen Kontakt zu Fremden, es sei denn, sie können Erfahrungen sammeln oder Geld verdienen», «Sie besitzen alle besseren Geschäfte» und «Abstossend ist, dass sie sich aufgrund ihrer finanziellen und politischen Macht das Recht herausnehmen, die Palästinenser zu vertreiben».<sup>311</sup> Es handle sich dabei um eine «sachliche Kritik bezüglich des Vorgehens der Israeli gegen die Palästinenser. Die Gesamtsituation der Juden sei als solche nicht betroffen.»<sup>312</sup> Auch wenn sich die Kritik effektiv gegen die «Israeli» richtet, ohne den Begriff «Juden» zu erwähnen, ruft sie doch klassische antisemitische Stereotype hervor, insbesondere die angebliche finanzielle Macht und die angebliche Habgier jüdischer Personen.

Im Gegensatz zu Artikel 1 Ziffer 1 ICERD erwähnt Artikel 261<sup>bis</sup> StGB nicht die Diskriminierung wegen des nationalen Ursprungs und erstreckt sich daher gemäss aktueller Rechtsprechung nicht auf die Nationen, im Sinne der Zugehörigen eines Staatsvolkes, ausser wenn die Nationalität als Synonym für Ethnie verwendet wird.<sup>313</sup> Erklärungen, die sich effektiv gegen den Staat Israel, dessen Politik oder das israelische Volk richten, fallen folglich nicht unter diese Bestimmung.<sup>314</sup>

Zu diesem letzten Punkt verfolgt die Arbeitsdefinition ein ähnliches Vorgehen. Wie bereits erwähnt, richtet sich der Antisemitismus gemäss der Basisdefinition gegen die jüdischen Personen – und nicht gegen den Staat Israel. Und die Erläuterungen präzisieren, dass sich Erscheinungsformen des Antisemitismus gegen den Staat Israel richten können, «der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird». Das lässt darauf schliessen, dass der Antisemitismus sich gegen Personen – die Jüdinnen und Juden – richtet und nicht gegen ein staatliches Kollektiv. Zu den verschleierte Formen des Antisemitismus gibt die

---

<sup>310</sup> BGE, Urteil 6B\_1017/2014 vom 3. November 2015 E. 2.3; Originaltext: «en procédant à ces ajouts, le recourant avait clairement positionné le débat sur l'appartenance religieuse et non sur l'appartenance politique. L'ajout d'un drapeau israélien sur le torse ne suffit pas à remettre en cause l'appartenance religieuse, les attributs propres à la confession juive étant suffisamment distinctif.»

<sup>311</sup> Im Ausgangstext übersetzt.

<sup>312</sup> EKR Fall 2003-028N.

<sup>313</sup> Artikel 261<sup>bis</sup> StGB kann auch angewandt werden, wenn der verwendete Begriff nicht nur eine Nationalität oder eine Staatsbürgerschaft bezeichnet, sondern als ethnische Sammelbezeichnung verschiedene ethnische Gruppen umfasst, die auf dem Grundgebiet eines Staates leben, BGE 143 IV 193 (zulässig für den Begriff «Kosovaren»).

<sup>314</sup> BGE, Urteil 6B\_1017/2014 vom 3. November 2015 E. 2.1.1; Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 2. März 1999 (Nr. U/DG951118) E. 3, zitiert in Tarek Naguib / Fabienne Zanol, «Zehn Jahre Strafnorm gegen Rassendiskriminierung (Art. 261<sup>bis</sup> StGB, Art. 171c MStG): ein Rückblick unter Einbeziehung der nicht publizierten Praxis», Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis, 2006, S. 161–179, S. 169.

Arbeitsdefinition im weiteren Sinn an, dass sich Antisemitismus in der einfachen Verwendung von Symbolen und Bildern äussern kann, die mit traditionellem Antisemitismus in Verbindung stehen, um den Staat Israel oder die Israelinnen und Israelis zu beschreiben (Beispiel 9).

#### 4. Evaluation

- 186 Da Artikel 261<sup>bis</sup> StGB eigene Beurteilungskriterien festlegt, dürfte die Annahme der IHRA-Definition keinen direkten Einfluss auf die Anwendung dieser Norm haben. Dies umso mehr, als der Grundsatz der Gesetzmässigkeit einer weit gefassten Auslegung der strafrechtlichen Bestimmungen zuungunsten der beschuldigten Person entgegensteht. In diesem Sinne unterscheidet sich die Annahme der Arbeitsdefinition beispielsweise von einer Anerkennung eines Völkermords, da die Existenz eines Völkermords ein Tatbestandselement der Leugnung eines Völkermords im Sinne von Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 4 zweite Hälfte StGB ist. Die offizielle Anerkennung eines Völkermords kann sich daher – als Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsenses – direkt auf die Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 4 zweite Hälfte StGB auswirken.<sup>315</sup>
- 187 Die Arbeitsdefinition könnte jedoch durch die Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden indirekten Einfluss auf die Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB haben. Wie dargelegt, erstreckt sich Artikel 261<sup>bis</sup> StGB auch auf verschleierte antisemitische Äusserungen in Form von Kritik an Israel oder dem Zionismus, wenn diese Begriffe als Synonym für «Judentum» oder «Juden» verwendet werden oder wenn die verschiedenen Begrifflichkeiten undifferenziert vermischt werden. Dies setzt voraus, dass die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Strafrichterinnen und -richter die geläufigsten codierten Begriffe und die Umgehungspraktiken kennen, die zur Verschleierung antisemitischer Botschaften verwendet werden. Weil die Arbeitsdefinition den Schwerpunkt auf den Antisemitismus in Form einer Ablehnung des Staates Israel legt, könnte sie das Bewusstsein in Bezug auf diese Problematik schärfen und so dazu beitragen, dass nach Artikel 261<sup>bis</sup> StGB potenziell strafbare Äusserungen der Justiz nicht entgehen.
- 188 Die Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich der verschiedenen Facetten des Antisemitismus mithilfe der Arbeitsdefinition im weiteren Sinne könnte sich auf das Sanktionenrecht auswirken. Gemäss Rechtsprechung und Lehre könnten rassistische, antisemitische oder fremdenfeindliche Äusserungen, die den Schweregrad gemäss Artikel 261<sup>bis</sup> StGB nicht erreichen, bei der Beurteilung der Schwere des Verschuldens bei einer anderen Rechtsverletzung wie der Beschimpfung im Sinne von

---

<sup>315</sup> Im Anschluss an die Anerkennung des Völkermordes an den Armeniern im Jahr 2015 (Postulat 02.3069) hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung im Fall *Perinçek* geändert (Urteil BGE 6B-398/2007 vom 12. Dezember 2007, insbesondere E. 4.2), zuvor kritisiert von der Grossen Kammer des EGMR (*Perinçek gegen die Schweiz* [GK] vom 15. Oktober 2015, Nr. 27510/08), die der Anerkennung des Völkermords durch den Nationalrat keine grosse Bedeutung beimass.

Artikel 177 StGB berücksichtigt werden.<sup>316</sup> Das Schweizerische Strafgesetzbuch schreibt dem Strafgericht jedoch nicht explizit vor, antisemitische Motive bei der Festlegung der Strafe einzubeziehen.<sup>317</sup> Dies erschwert die Beurteilung einer eventuellen Auswirkung der Arbeitsdefinition auf diesen Bereich. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass der Grundsatz *in dubio pro reo* auch im Sanktionenrecht gilt und im Zweifelsfall der Geltendmachung eines antisemitischen Motivs widerspricht.

## B. Zivilrecht: das Beispiel des Persönlichkeitsschutzes

Im Zivilrecht gibt es kein explizites Diskriminierungsverbot. Allerdings gewährleisten verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe und allgemeine Bestimmungen einen impliziten Schutz vor Rassendiskriminierung, insbesondere die Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ff. ZGB), zum Handeln nach Treu und Glauben (Art. 2 ZGB) und das Verbot sittenwidrigen Verhaltens.<sup>318</sup> Im Arbeitsrecht kann das Diskriminierungsverbot im Übrigen an die besonderen Bestimmungen zur Fürsorgepflicht des Arbeitgebers (Art. 328 OR) und zum Verbot einer missbräuchlichen Kündigung (Art. 336 OR) verknüpft werden.<sup>319</sup> In der Praxis werden diese Normen jedoch nur sehr selten beigezogen, um gegen rassistische oder antisemitische Äusserungen oder Handlungen vorzugehen.<sup>320</sup> Deshalb ist ihre Tragweite in Bezug auf die Phänomene der Rassendiskriminierung mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet, was die Aufgabe, eine allfällige Wirkung der Arbeitsdefinition auf die Auslegung dieser Normen zu beurteilen, besonders schwierig gestaltet.

189

190

---

<sup>316</sup> SKMR, Der strafrechtliche Schutz vor Antisemitismus in der Schweiz: Auszug aus einer SKMR-Studie zur rechtlichen Situation der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz und zur Umsetzung der Erklärung des OSZE-Ministerrates gegen Antisemitismus, 19. November 2015, [<https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/publikationen/strafrechtlicher-schutz-antisemitismus-schweiz.html>] (30.06.2020); BGE 140 IV 67 (JdT 2015 IV 6) E. 2.3. In Frankreich unterstützt die Anwendung der Definition die Richterinnen und Richter, erschwerende Umstände antisemitischer Verbrechen und Straftaten besser nachzuweisen, die zu den von der Regierung angestrebten Einsatzarten der Definition gehören; siehe *Délégation interministérielle à lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) République française, Qu'est-ce que la «définition de travail de l'antisémitisme» élaborée par l'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)?*, 1. März 2019, [<https://www.gouvernement.fr/qu-est-ce-que-la-definition-de-travail-de-l-antisemitisme-elaboree-par-l-international-holocaust>] (12.02.2020).

<sup>317</sup> Für eine Kritik siehe SKMR, Der strafrechtliche Schutz vor Antisemitismus in der Schweiz: Auszug aus einer SKMR-Studie zur rechtlichen Situation der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz und zur Umsetzung der Erklärung des OSZE-Ministerrates gegen Antisemitismus, 19. November 2015, [<https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/publikationen/strafrechtlicher-schutz-antisemitismus-schweiz.html>] (30.06.2020).

<sup>318</sup> EKR, Recht gegen rassistische Diskriminierung: Analyse und Empfehlungen, Bern 2010, aufgeschaltet am 1. Januar 2010, [<https://www.ekr.admin.ch/publikationen/d107/1073.html>] (17.06.2020), S. 19–20. Für einen Vergleich der Schutzbereiche der Artikel 28 ff. ZGB und 261<sup>bis</sup> StGB siehe auch Hans Michael Riemer, Der privatrechtliche Persönlichkeitsschutz gemäss Art. 8 ff. ZGB im Vergleich zum strafrechtlichen Schutz gegen Rassendiskriminierung gemäss Art. 261<sup>bis</sup> StGB, in: GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (Hrsg.), Gedanken zur Rassismus-Strafnorm: 20 Jahre Art. 261<sup>bis</sup> StGB, St. Gallen (Dike) 2016, S. 113–123.

<sup>319</sup> EKR, Recht gegen rassistische Diskriminierung: Analyse und Empfehlungen, Bern 2010, aufgeschaltet am 1. Januar 2010, [<https://www.ekr.admin.ch/publikationen/d107/1073.html>] (17.06.2020), S. 21–22.

<sup>320</sup> EKR, Recht gegen rassistische Diskriminierung: Analyse und Empfehlungen, Bern 2010, aufgeschaltet am 1. Januar 2010, [<https://www.ekr.admin.ch/publikationen/d107/1073.html>] (17.06.2020), S. 22; Tarek Naguib et al., Anti-Schwarze-Rassismus: Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf (im Auftrag der EKR), Basel / Winterthur 2017, [<https://www.ekr.admin.ch/themen/d127.html>] (17.06.2020), Rz. 216.

Im folgenden Abschnitt wird daher ein Problemkreis analysiert, mit der sich die Praxis bereits mehrfach auseinandergesetzt hat: Es geht um die Fallkonstellation, in welcher eine Person rassistischen oder antisemitischen Fehlverhaltens bezichtigt wird und sie gegen diesen (vermeintlich) ehrverletzenden Vorwurf gestützt auf den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ZGB) gerichtlich vorgeht.

- 191 In einer solchen Konstellation besteht ein Konflikt zwischen zwei Grundrechten: dem Recht auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV und Art. 8 EMRK) einerseits, das im Zivilrecht in Form von Gesetzesbestimmungen zum Persönlichkeitsschutz verankert ist, und den Kommunikationsfreiheiten (Art. 16 ff. BV und Art. 10 EMRK) andererseits. Die Rechtsprechung des EGMR fusst auf der Annahme, dass beide Rechte gleichwertig sind.<sup>321</sup> Zu lösen ist dieser Grundrechtskonflikt durch eine Abwägung der konkurrierenden Interessen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls. Bei der Gewichtung der Interessen gilt es, eine Reihe von Faktoren einzubeziehen, die von der europäischen Rechtsprechung identifiziert wurden, nämlich der Beitrag der Berichterstattung zu einer Debatte von allgemeinem Interesse, die Bekanntheit der betroffenen Person und der Gegenstand der Berichterstattung, das frühere Verhalten der betroffenen Person, die Art der Erlangung von Informationen und ihr Wahrheitsgehalt, der Inhalt, die Form und die Auswirkungen der Veröffentlichung sowie die Schwere der verhängten Sanktion.<sup>322</sup> Dem ersten Faktor (Beitrag zu einer Debatte von allgemeinem Interesse) kommt im Hinblick auf die demokratische Funktion der Kommunikationsfreiheiten besondere Bedeutung zu. Bei der Beurteilung von Klagen, bei denen es um den Schutz der Ehre und die Kommunikationsfreiheit geht, müssen die nationalen Gerichte die relevanten Gewichtungsfaktoren nach Massgabe der europäischen Rechtsprechung sorgfältig prüfen. Dies gilt auch für die Schweizer Zivilgerichte, wenn sie über Klagen wegen Persönlichkeitsverletzung urteilen.
- 192 Der EGMR hat in zwei Schweizer Fällen ein Urteil gefällt, bei denen es um den Persönlichkeitsschutz einer Privatperson ging, die wegen (angeblich) antisemitischer oder rassistischer Äusserungen Kritik erfahren hatte. Ausgehend von einer Zusammenfassung der beiden Fälle werden die möglichen Auswirkungen der Arbeitsdefinition auf diese Rechtsprechung beurteilt.

### 1. Fall *CICAD gegen Schweiz*

- 193 Der Fall *CICAD gegen Schweiz* befasst sich mit der Reaktion des CICAD (Verein «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation») auf zwei Absätze des Vorworts von W. O., Politikwissenschaftsprofessor an der Universität Genf, zum Werk «Israël et l'autre» (Israel und das Andere), das unter der Federführung dieses Professors erschienen war. W. O. ist selbst jüdischer Abstammung. Thema der Publikation war der Platz des Judentums in der Politik des Staates Israel und seine Auswirkungen. Die strittigen Passagen haben folgenden Wortlaut:

«Indem es sehr bewusst der Judenstaat wurde, vereint Israel auf seinen Schultern das Gewicht aller dieser Fragen, die die jüdische Grundfrage verdeutlichen. (...) Die Identifikation Israels mit dem Judentum verstärkt jede politische, diplomatische, militärische Tätigkeit als Test, als Aufnahmeprüfung des Judentums: Schauen wir uns an, wie (...). Unter diesen Umständen ist das Argument, dass Israel ein Staat wie die anderen sei, hinfällig: Seine Hände sind durch die Definition gebunden, die er sich selbst gegeben hat. Wenn Israel auf der internationalen Bühne auftritt, tritt gleichzeitig das

<sup>321</sup> Vgl. EGMR, *Axel Springer AG gegen Deutschland* vom 7. Februar 2012, Nr. 39954/08, Abs. 87.

<sup>322</sup> Vgl. EGMR, *Axel Springer AG gegen Deutschland* vom 7. Februar 2012, Nr. 39954/08, Abs. 89 ff.

Judentum auf.» (Originaltext: «En devenant très consciemment l'État juif, Israël réunit sur ses épaules le poids de toutes ces questions qui explicitent la question juive de base. (...) L'identification d'Israël au judaïsme redouble toute activité politique, diplomatique, militaire en test, en examen de passage du judaïsme: voyons donc comment (...). Dans ces conditions, il est parfaitement vain de considérer qu'Israël est un État comme les autres: ses mains sont liées par la définition qu'il s'est donné[e] lui-même. Quand Israël s'expose sur la scène internationale, c'est bien le judaïsme qui s'expose en même temps.»)

«Im Bereich der Politik gibt es gleichermassen wenig derart beeindruckende Beispiele für die auf allen Ebenen wirkungsvolle Gegenwart eines starken und interventionistischen Staates wie den Staat Israel, eines Staates, der im Interesse der Sicherheit seiner Bürger so vollständig die Moral der «schmutzigen Hände» akzeptiert (insbesondere die Politik der Abriegelung des Territoriums, der Zerstörung ziviler Gebäude und gezielter Tötungen von mutmasslichen Terroristen).» (Originaltext: «Dans le domaine de la politique également, il est peu d'exemples aussi impressionnants de la présence agissante, [à] tous les niveaux, d'un État fort et interventionniste comme l'est l'État d'Israël, d'un État qui assume si pleinement la morale des «mains sales» (notamment la politique de bouclage de territoires, de destruction des maisons de civils, d'assassinats ciblés de responsables terroristes présumés) dans l'intérêt de la sécurité de ses citoyens.»)

Der CICAD stufte diese Abschnitte auf seiner Website als antisemitisch ein. W. O., der den Vorwurf des Antisemitismus als ehrverletzend empfand, leitete rechtliche Schritte wegen Persönlichkeitsverletzung ein. Das kantonale Urteil fiel zu seinen Gunsten aus. 194

Vor dem Bundesgericht bringt der CICAD vor, die kantonalen Gerichte hätten sich auf eine traditionelle und enge Auslegung des Antisemitismus gestützt und die Äusserungen von Professor W. O. nicht im Sinne einer weiter gefassten moderneren Definition analysiert. Der Verein beruft sich auf die EUMC-Arbeitsdefinition von Antisemitismus und behauptete, der erste Absatz des Vorworts entspreche dem Beispiel 11 (das kollektive Verantwortlichmachen von Jüdinnen und Juden für Handlungen des Staates Israel) und der zweite Absatz dem Beispiel 8 (die Anwendung doppelter Standards, indem man von Israel ein Verhalten fordert, das von keinem anderen demokratischen Staat erwartet oder gefordert wird). 195

Das Bundesgericht betont, dass der Vorwurf des Antisemitismus eine rechtswidrige Verletzung der Ehre und der moralischen Integrität darstellen könne, «wenn dieses Werturteil basierend auf Fakten oder Erklärungen als unhaltbar oder unnötig herabsetzend erscheint». <sup>323</sup> Es erachtet das Beispiel 11 wegen des Themas der Publikation als nicht relevant, da sich diese mit der Verwurzelung des Staates Israel im Judentum befasse und nicht spezifisch mit negativen Handlungen des Staates Israel sowie mit deren Auswirkungen «auf die jüdische Gemeinschaft als Ganzes» («sur la communauté juive dans son ensemble»). <sup>324</sup> Das Bundesgericht hebt zum Beispiel 8 hervor, dass sich die Absolutheit im Wortlaut des Beispiels, das sich auf das erwartete Verhalten «*von keinem* anderen demokratischen Staat» bezieht, von den nuancierteren Aussagen im Vorwort unterscheidet, dass «es gleichermassen *wenig derart beeindruckende Beispiele* (...) eines starken und interventionistischen Staates wie den Staat Israel» gibt. («*peu d'exemples* aussi impressionnants (...) d'un Etat fort et interventionniste que l'Etat d'Israël»). <sup>325</sup> Das 196

<sup>323</sup> BGE, Urteil 5A\_75/2008 vom 28. Juli 2008 E. 2.1; Originaltext «lorsque ce jugement de valeur apparaît, sur la base des faits ou des déclarations, comme insoutenable ou inutilement rabaissant»

<sup>324</sup> BGE, Urteil 5A\_75/2008 vom 28. Juli 2008 E. 2.2.1.

<sup>325</sup> BGE, Urteil 5A\_75/2008 vom 28. Juli 2008 E. 2.2. 1, Hervorhebungen durch die Autorinnen.

Bundesgericht schliesst daraus, dass sich der Vorwurf des Antisemitismus als unhaltbar erweist, auch unter dem Blickwinkel der moderneren, breiter gefassten Definition des Antisemitismus, die der CICAD vorbringt. Dabei lässt es die Frage zur genauen Definition der für die Auslegung von Artikel 28 ZBG angeführten Regeln offen.<sup>326</sup>

- 197 Der Fall wurde anschliessend an den EGMR weitergezogen, wo der CICAD eine Verletzung seiner Meinungsäusserungsfreiheit geltend machte. Basierend auf einer Gewichtung der verschiedenen von der Rechtsprechung identifizierten Abwägungskriterien, die ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) und der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 EMRK) gewährleisten sollen, bestätigt der Gerichtshof jedoch die Argumentation des Bundesgerichts.
- 198 Der EGMR stellt in erster Linie fest, dass der Vorwurf des Antisemitismus gegenüber W. O. ein Werturteil darstellt, das keine ausreichende faktische Basis aufweist. Dadurch erübrige sich die Prüfung der verschiedenen Antisemitismus-Definitionen durch den Gerichtshof: Der EGMR betont, es könne kaum seine Aufgabe sein, die Frage zur Definition des Antisemitismus – ob traditionelle oder moderne Definition – zu entscheiden.<sup>327</sup>
- 199 Der EGMR betont jedoch zugunsten des CICAD das allgemeine Interesse des Themas sowie den besonderen Status und die Rolle des Beschwerdeführers in einer demokratischen Gesellschaft als Verein mit einem Auftrag von öffentlichem Interesse (Bekämpfung des Antisemitismus).
- 200 Zugunsten von Professor W. O. hält der Gerichtshof fest, dass der Inhalt und der Wortlaut der Äusserungen «nicht ehrenrührig oder beleidigend für das jüdische Volk» waren («n'étaient pas injurieux ou insultants pour le peuple juif»)<sup>328</sup> und dass die Formulierung der Behauptung durch den CICAD besonders schwerwiegend war, da sie darauf hinauslief, W. O. vorzuwerfen, nach Schweizer Recht eine Straftat begangen zu haben: «Auch wenn der bf. Verein behauptet, nie vorgegeben zu haben, dass W. O. sich der Straftat des Antisemitismus nach dem StGB schuldig gemacht habe, und der von ihm verwendete Wortlaut nicht besonders hart war, räumt der GH ein, dass der strittige Vorwurf dennoch für das Privat- und Berufsleben von W. O. stark schädigende Folgen haben konnte.»<sup>329</sup> Zu den möglichen Auswirkungen der Äusserungen merkt der Gerichtshof an, dass die Folgen für online verbreitete Äusserungen viel weitreichender seien als für Inhalte, die über andere Kanäle verbreitet würden.<sup>330</sup> Zum Schluss weist der Gerichtshof darauf hin, dass die gegen den CICAD verhängte Sanktion zivilrechtlicher und nicht strafrechtlicher Natur sei: Der Beschwerdeführer wurde verpflichtet, die strittigen Artikel von seiner Internetseite herunterzunehmen und die wesentlichen Erwägungen des Urteils des kantonalen Gerichts zu

---

<sup>326</sup> BGE, Urteil 5A\_75/2008 vom 28. Juli 2008 E. 2.2.1.

<sup>327</sup> EGMR, *CICAD gegen die Schweiz* vom 7. Juni 2016, Nr. 17676/09, Abs. 54; Originaltext «La Cour souligne qu'elle n'a point pour tâche de trancher la question relative à la définition – traditionnelle ou moderne – de la notion d'antisémitisme».

<sup>328</sup> EGMR, *CICAD gegen die Schweiz* vom 7. Juni 2016, Nr. 17676/09, Abs. 56.

<sup>329</sup> EGMR, *CICAD gegen die Schweiz* vom 7. Juni 2016, Nr. 17676/09, Abs. 56.; Originaltext «Même si l'association requérante soutient ne jamais avoir prétendu que W.O. s'était rendu coupable de l'infraction d'antisémitisme réprimée par le code pénal et même si les termes utilisés par elle n'étaient pas particulièrement sévères, la Cour convient que le reproche litigieux a néanmoins pu avoir des conséquences fortement dommageables pour la vie privée et professionnelle de W.O.».

<sup>330</sup> EGMR, *CICAD gegen die Schweiz* vom 7. Juni 2016, Nr. 17676/09, Abs. 59 f.

veröffentlichen. Der EGMR erachtet diese eher symbolische Wiedergutmachung nicht als exzessiv oder unverhältnismässig.<sup>331</sup>

Zusammenfassend befindet er Gerichtshof, dass die Interessen des CICAD weniger schwer ins Gewicht 201  
fallen als die Interessen in Bezug auf das Ansehen von Professor W. O., und kommt zum Schluss, dass  
keine Verletzung von Artikel 10 EMRK vorliegt.<sup>332</sup>

## 2. Fall *GRA gegen Schweiz*

Der Fall *GRA gegen Schweiz* basiert auf einem Sachverhalt, der mit der politischen Kampagne zur Ab- 202  
stimmung über die Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» zusammenhängt. In einer Anspra-  
che zugunsten der Initiative erklärte der Vorsitzende der lokalen Zweigstelle einer Jungpartei, dass es  
an der Zeit sei, die Verbreitung des Islam zu stoppen. Zudem betonte er die Notwendigkeit, die «schwei-  
zerische Leitkultur», die auf dem christlichen Glauben beruhe, zu schützen. Als Reaktion auf diese An-  
sprache veröffentlichte die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) auf ihrer Website un-  
ter der Rubrik «Verbaler Rassismus» einen entsprechenden Eintrag.

Der Politiker reichte eine Klage auf Schutz seiner Persönlichkeitsrechte ein, die gutgeheissen wurde. 203  
Das Urteil, den strittigen Artikel von der Webseite der Beschwerdeführerin zu entfernen, wurde von den  
Berufungsinstanzen einschliesslich des Bundesgerichts bestätigt.

Die Bundesrichter betonten die Schwere des Vorwurfs der GRA, indem sie festhielten, dass die Einord- 204  
nung von Äusserungen einer Person als «verbaler Rassismus» den Vorwurf, eine Straftat begangen zu  
haben, impliziere und ganz allgemein die Person im Ansehen der Mitmenschen empfindlich herabsetzen  
könne.<sup>333</sup> Die Richter führten Rassismusdefinitionen aus Wörterbüchern sowie den Rassismus im straf-  
rechtlichen Sinn an und verfolgten damit eine enge Auslegung des Phänomens des Rassismus,<sup>334</sup> die in  
weiten Zügen von der strafrechtlichen Interpretation geprägt war (Art. 261<sup>bis</sup> StGB): «Rassismus beginnt  
dort, wo der Unterschied gleichzeitig eine Abwertung der Opfer bedeutet und das Hervorheben von  
Unterschieden letztlich nur ein Mittel ist, die Opfer negativ darzustellen und deren Würde zu missach-  
ten.»<sup>335</sup> Diese Bedingungen seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt, da sich die strittige Rede auf den  
Schutz der Schweizer Leitkultur beziehe und sich daraus weder eine pauschale Herabsetzung der Ange-  
hörigen des Islam noch eine grundsätzliche Geringschätzung von Muslimen ableiten lasse.<sup>336</sup>

Bei einem Antrag der GRA weicht der EGMR jedoch diesmal von der Argumentation des Bundesge- 205  
richts ab und kommt zum Schluss, dass die nationalen Gerichte keine Abwägung der konkurrierenden  
Interessen unter Beachtung der von der europäischen Rechtsprechung festgelegten Kriterien durchge-  
führt hätten und es versäumt hätten, einen angemessenen Interessenausgleich zu schaffen. Der Gerichts-  
hof geht auf die verschiedenen Kriterien ein und legt den Fokus auf die Tatsache, dass der Fall einen

---

<sup>331</sup> EGMR, *CICAD gegen die Schweiz* vom 7. Juni 2016, Nr. 17676/09, Abs. 62.

<sup>332</sup> EGMR, *CICAD gegen die Schweiz* vom 7. Juni 2016, Nr. 17676/09, Abs. 55, 64.

<sup>333</sup> BGE 138 III 641 E. 3 und 4.3.

<sup>334</sup> Für eine Kritik an diesem Ansatz siehe Tarek Naguib (2013) (siehe Fussnote 167 weiter oben), S. 13–27.

<sup>335</sup> Zu vergleichen mit Niggli (2007) (siehe Fussnote 296 weiter oben), Rz. 1137 und 1271.

<sup>336</sup> BGE 138 III 641 E. 4.3., 4.4.1 f.

politischen Kontext habe:<sup>337</sup> Die Kritik an der Ansprache des Jungpolitikers betrifft eine Thematik einer heftigen öffentlichen Debatte. Stammt eine solche Kritik von einer NGO, übe diese in einer Demokratie, ähnlich wie die Presse, eine Rolle als «Wachhund» aus. Die Kritik zielt auf einen Politiker ab, der sich unvermeidlich und wissentlich einer öffentlichen Kontrolle aussetze und deshalb ein höheres Mass an Toleranz an den Tag legen müsse als eine Privatperson.

206 Der Gerichtshof merkt zudem an, dass die Bezeichnung der Ansprache des Politikers als «verbaler Rassismus» ein Werturteil darstelle, das in diesem Fall auf einer ausreichenden faktischen Grundlage beruhe,<sup>338</sup> und zwar unter Berücksichtigung der Definitionen von Rassismus durch die EKRI und die EKR<sup>339</sup> sowie der Kritiken an der Minarettinitiative, einschliesslich des Berichts des CERD, der die Initiative unter dem Titel «Rassismus und Xenophobie in der Politik und den Medien» aufführt.<sup>340</sup> Der Gerichtshof kommt zum Schluss, dass der Vorwurf weder «frei von jeglicher faktischen Grundlage»<sup>341</sup> noch ein «rein persönlicher Angriff» war: Indem in der Ansprache die Notwendigkeit erwähnt wurde, sich gegen den Islam zu verteidigen, ging sie über einen einfachen Vergleich von Kulturen hinaus und erweckte den Anschein, der Islam sei etwas Negatives.<sup>342</sup>

---

<sup>337</sup> EGMR, *GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus gegen die Schweiz* vom 9. Januar 2018, Nr. 18597/13, Abs. 60 ff.

<sup>338</sup> *Idem*, Abs. 70.

<sup>339</sup> *Ibidem*.

<sup>340</sup> *Idem*, Abs. 71.

<sup>341</sup> *Idem*, Abs. 73 und 75.

<sup>342</sup> *Idem*, Abs. 72 f.

Der Gerichtshof stellt zusätzlich fest, dass die Beschwerdeführerin nie behauptet hatte, dass die Aussagen des Politikers in den Anwendungsbereich des Straftatbestandes der Rassendiskriminierung gemäss Artikel 261<sup>bis</sup> StGB<sup>343</sup> fallen würden. Sie habe ganz im Gegenteil in ihrer Argumentation vor den nationalen Behörden und dem Gerichtshof die Notwendigkeit betont, die Äusserung einer Person als rassistisch bezeichnen zu dürfen, ohne dieser zwangsläufig eine strafrechtliche Verantwortlichkeit zu unterstellen.<sup>344</sup> 207

Zudem habe sich die beschwerdeführende Organisation nicht auf das Privat- oder Familienleben des Politikers, sondern auf die Art und Weise, wie seine politische Rede wahrgenommen worden war, bezogen. Der Politiker musste wissen, als er seine Ansicht zu einer sehr sensiblen Thematik öffentlich zum Ausdruck brachte, dass seine Ansprache eine kritische Reaktion bei seinen politischen Gegnern auslösen könnte; weiter könne man kaum darauf schliessen, dass die bestrittene Einstufung seiner Aussage als «verbaler Rassismus» nachteilige Folgen für sein Privat- oder Berufsleben gehabt habe.<sup>345</sup> Aus der Sicht des Gerichtshofs könnte die auferlegte Sanktion, wenn sie auch noch so milde gewesen ist, eine «abschreckende Wirkung» auf die Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit der beschwerdeführenden Organisation gehabt haben, da sie sie davon abgehalten haben könnte, ihre satzungsgemässen Ziele zu verfolgen und künftig politische Aussagen und Handlungsweisen zu kritisieren.<sup>346</sup> 208

### 3. Evaluation

Die detaillierte Darstellung der Fälle *CICAD gegen Schweiz* und *GRA gegen Schweiz* soll aufzeigen, dass die Auflösung von Konflikten zwischen dem Ansehen (Art. 13 BV und Art. 8 EMRK) und der Kommunikationsfreiheiten (Art. 16 ff. BV und Art. 10 EMRK), die im Zivilrecht im Rahmen der Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz erfolgt, weitgehend vom Kontext der betreffenden Fälle abhängt. Inhalt und Wortlaut von Antisemitismusvorwürfen (oder von Rassismusvorwürfen) sowie die Tatsache, dass sie einer bestimmten Rassismus- oder Antisemitismusdefinition entsprechen, sind daher nicht zwangsläufig allein entscheidend. Diese Tatsache beschränkt die mögliche Wirkung der Arbeitsdefinition der IHRA im Hinblick auf den Persönlichkeitsschutz. 209

Im Fall *GRA gegen Schweiz* bestätigt der Gerichtshof das Urteil der vorherigen Instanzen und gewährt Äusserungen zu einem Thema von allgemeinem Interesse sehr hohen Schutz. Zielt die Kritik auf Politikerinnen oder Politiker ab und betrifft sie eine Debatte zu einem umstrittenen politischen Thema, werden die Grenzen für zulässige Kritik sehr weit gezogen.<sup>347</sup> In Anbetracht der wichtigen Rolle, die die Meinungsäusserungsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft spielt, zeigt sich der Gerichtshof in solchen Fällen besorgt wegen der abschreckenden Wirkung der Sanktionen, auch wenn sie nicht strafrechtlicher Natur und eher mild sind. Der Fall *GRA gegen Schweiz* unterscheidet sich in diesem Punkt 210

---

<sup>343</sup> Idem, Abs. 74.

<sup>344</sup> Ibidem.

<sup>345</sup> Idem, Abs. 75 f.

<sup>346</sup> Idem, Abs. 77 f.

<sup>347</sup> Der Gerichtshof hatte in seiner früheren Rechtsprechung bei einem Journalisten, der eine Politikern als «Kellernazi» bezeichnet hatte, zugunsten der Meinungsäusserungsfreiheit geurteilt, siehe EGMR, *Scharsach und News Verlagsgesellschaft mbH gegen Österreich* vom 13. November 2003, Nr. 39394/98.

vom Fall *CICAD gegen Schweiz*, bei dem die strittigen Äusserungen nicht vor einem politischen, sondern vor einem wissenschaftlichen Hintergrund erfolgten.

- 211 Die vom Vorwurf rassistischer oder antisemitischer Äusserungen verursachten nachteiligen Folgen für das Privat- oder Berufsleben werden für einen Professor als viel schwerwiegender eingestuft als für einen Politiker. Denn der Rassismus- oder Antisemitismusvorwurf, der gegenüber einer Forscherin oder einem Forscher erhoben wird, stellt die wissenschaftliche Glaubwürdigkeit dieser Person infrage und kann sich indirekt auf die wissenschaftliche Freiheit auswirken, was die Forschung und Publikationen zu bestimmten heiklen Themen bremsen könnte.
- 212 Bei der Wahrnehmung von Rassismus und Antisemitismus weisen die beiden Fälle Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede auf. In beiden Fällen befasst sich der Gerichtshof mit der Frage, ob der Rassismus- oder Antisemitismusvorwurf jeglicher faktischen Grundlage entbehrt, ohne die Frage der Definition abschliessend zu beantworten. Der EGMR verwirft im Fall *GRA gegen Schweiz* jedoch das Argument, dass der Rassismus- oder der Antisemitismusvorwurf zwangsläufig den Vorwurf eines aus strafrechtlicher Sicht strafbaren Verhaltens impliziert.
- 213 Dass sich der Gerichtshof einem weiter gefassten Rassismusverständnis öffnet als der auf dem Strafrecht basierenden Konzeption scheint überzeugend. Die Anwendung des Strafrechts zielt nur darauf ab, die schwerwiegendsten rassistischen Äusserungen zu sanktionieren. Dass einige Äusserungen diesen hohen Schweregrad nicht erreichen, heisst nicht, dass sie aus Sicht der Toleranz unproblematisch sind. Nach derselben Logik beschränken der CERD und der Aktionsplan von Rabat zur Bekämpfung rassistischer Hassrede den Begriff Rassismus nicht auf strafrechtliche Aspekte und betonen, dass die staatlichen Instrumente je nach Schweregrad der Äusserungen angepasst werden müssen (Anwendung von Straf- oder Zivilrecht oder von anderen Instrumenten) (siehe Rz. 75 weiter oben). Es kann sich also als gerechtfertigt erweisen, Äusserungen als «rassistisch» oder «antisemitisch» zu bezeichnen, ohne dass sie unter Artikel 261<sup>bis</sup> StGB fallen. Je nach Kontext bedingt die Beachtung der Meinungsäusserungsfreiheit, dass der Übertreibung ein mehr oder weniger grosser Raum zuerkannt wird, sofern es sich bei der Kritik nicht um einen rein persönlichen Angriff handelt, der jeglicher faktischen Grundlage entbehrt.
- 214 Ein breiteres Verständnis des Rassismus oder des Antisemitismus als im Strafrecht bietet die Möglichkeit, andere Definitionen derselben Phänomene wie die hier untersuchte Arbeitsdefinition zu berücksichtigen. Interessant ist unter diesem Blickwinkel, dass der EGMR und das Bundesgericht darauf bedacht waren, zu umstrittenen Definitionsfragen keine Stellung zu beziehen, insbesondere zu den Kontroversen rund um das Vorhandensein eines Antisemitismus in Form einer Ablehnung des Staates Israel.
- 215 Bei einer offiziellen Verabschiedung der Arbeitsdefinition kann davon ausgegangen werden, dass das Bundesgericht die Arbeitsdefinition der IHRA als gültige Definition des Antisemitismus anerkennen würde und dass ihr eine gewisse Bedeutung eingeräumt würde – insbesondere, wenn sie die auf den Websites von Stellen zur Rassismusbekämpfung (EKR, FRB) vorhandenen Definitionen ablösen oder ergänzen würde. Wegen der Vagheit der Basis-Arbeitsdefinition würden sich die Prozessparteien und die Gerichte höchstwahrscheinlich auf die Beispiele konzentrieren, wie das bereits im Fall *CICAD gegen die Schweiz* gehandhabt wurde. In Fällen, in denen der Antisemitismusvorwurf Äusserungen betrifft, die klarer einem der israelbezogenen Beispiele entsprechen als im Fall *CICAD gegen Schweiz*, könnte die Verabschiedung der Arbeitsdefinition durch die Schweiz die Interessenabwägung zugunsten der

Meinungsäusserungsfreiheit und zulasten des Persönlichkeitsschutzes beeinflussen. Es dürfte schwierig sein, eine Antisemitismuskritik als frei von jeglicher faktischen Grundlage einzustufen, wenn sie auf einer von den Schweizer Behörden offiziell angenommenen Definition beruhen sollte.

Die Auswirkungen bei einer Annahme der Arbeitsdefinition und der Beispiele sollten jedoch nicht überbewertet werden, denn sie würden durch den kontextbezogenen Ansatz relativiert, der bei einem Konflikt zwischen Ansehen und Kommunikationsfreiheiten zum Tragen kommt. Hinzu kommt ein weiterer kontextbezogener Faktor: Wie bereits erwähnt, sind die Sachverhalte oder Äusserungen in den Beispielen nicht *per se* antisemitisch, sondern sie können es – je nach Kontext – sein. Wie wichtig der Kontext ist, um zu bestimmen, ob Äusserungen als rassistisch eingestuft werden können, zeigt übrigens das Urteil *GRA gegen Schweiz*, wo der Gerichtshof den Aufruf, die Schweizer Leitkultur zu schützen, unter Berücksichtigung des Kontexts der Minarettinitiative beurteilt hat. 216

Ausserdem bieten die Beispiele Interpretationsspielraum. Im Fall *CICAD gegen die Schweiz* legt das Bundesgericht eines der Beispiele, das hinsichtlich der Meinungsäusserungsfreiheit äusserst umstritten ist, eng aus. Es handelt sich dabei um das Beispiel betreffend die Anwendung doppelter Standards (Beispiel 8: Die Anwendung doppelter Standards, indem man von Israel ein Verhalten fordert, das von keinem anderen demokratischen Staat erwartet oder gefordert wird). Wird dieses Beispiel in einem weiten Sinne ausgelegt, könnte man die Ansicht vertreten, dass eine Kritik an einer Politik des Staates Israel doppelte Standards anwendet, wenn sie nicht gleichzeitig «mehr oder weniger ähnliche» politische Vorgehensweisen anderer Staaten ins Visier nimmt. Das Bundesgericht hat sich nicht für diese Auslegung entschieden, sondern die Relevanz des Beispiels zurückgewiesen mit der Begründung, dass der Autor Handlungen des Staates Israel als Teil «weniger Beispiele» – und nicht als einziges Beispiel – für einen starken und interventionistischen Staat beschreibt, der «so vollständig die Moral der «schmutzigen Hände» akzeptiert». 217

Die Annahme der Arbeitsdefinition könnte also im Bereich des Persönlichkeitsschutzes eine gewisse Wirkung entfalten, die jedoch von kontextbezogenen Faktoren beschränkt wird. Da die Arbeitsdefinition Antisemitismus als gesellschaftliches Phänomen definiert und nicht auf die Anwendung im Strafrecht abzielt, könnte ihre Annahme den Vorteil haben, dass die Grenzen der zulässigen Kritik weitergezogen werden und so ein Diskussionsfeld über das, was antisemitisch ist oder nicht, entsteht. Tatsächlich wäre die Annahme der Arbeitsdefinition relevant, um das enge Rassismusverständnis des Bundesgerichts im Bereich des Persönlichkeitsschutzes zu widerlegen. Denn dieses führt zu einer tendenziellen Beschränkung der zulässigen Kritik auf Vorwürfe betreffend strafrechtlich relevante Äusserungen. Die Position des EGMR im Fall *GRA gegen Schweiz*, die diesen vom Bundesbericht verfolgten Ansatz abgelehnt hatte, würde dadurch zugunsten der Meinungsäusserungsfreiheit gestärkt. 218

### C. Verwaltungsrecht: Beispiel der Ausübung der Kommunikationsfreiheiten unter Nutzung öffentlicher Sachen

- 219 Die möglichen Auswirkungen einer Annahme der Arbeitsdefinition im Verwaltungsrecht werden anhand des Beispiels der bewilligungspflichtigen Ausübung der Kommunikationsfreiheiten unter Nutzung öffentlicher Sachen untersucht.
- 220 Die Kommunikationsfreiheiten sind häufig auf die Nutzung von öffentlichen Sachen angewiesen, um ihre Appell- und Informationsfunktion effektiv zu entfalten, sei es, um eine Demonstration auf öffentlichem Grund zu organisieren, um eine Räumlichkeit einer öffentlichen Einrichtung im Verwaltungsvermögen (z. B. einen Gemeindesaal, einen Hörsaal oder die Räumlichkeiten eines Theaters), oder um Flächen für das Anbringen von Plakaten zu mieten. Gehen solche Nutzungsformen über den einfachen Gemeingebrauch hinaus, können sie bewilligungspflichtig erklärt werden.<sup>348</sup> Das Erfordernis einer vorgängigen Bewilligung rechtfertigt sich, um den Interessen der anderen Nutzerinnen und Nutzer und, vor allem bei Demonstrationen, den widerstreitenden öffentlichen Interessen, insbesondere der Sicherheit, der Ruhe und der öffentlichen Ordnung Rechnung zu tragen. Die Behörde muss die konkurrierenden Interessen objektiv gegeneinander abwägen, wobei sie den ideellen Gehalt der Kommunikationsfreiheiten zu berücksichtigen hat. Eine objektive Abwägung setzt voraus, dass die Behörde keine Beurteilung des Themas oder des Inhalts der Kommunikation vornimmt. Ob die Behörde die Meinungen oder das Thema der Kommunikation billigt oder ablehnt, ist nicht ausschlaggebend.<sup>349</sup> Da die Verweigerung einer Bewilligung einen präventiven, und damit einen besonders schweren Eingriff in die Kommunikationsfreiheiten darstellt, ist grosse Wachsamkeit erforderlich.
- 221 Zwei Bundesgerichtsentscheide mit einem thematischen Bezug zum Antisemitismus veranschaulichen diese Grundsätze. Der erste Entscheid befasst sich mit der Weigerung der Genfer Behörden, dem französischen Komiker Dieudonné, der für seine antisemitischen Äusserungen bekannt ist, einen Theatersaal für eine Vorstellung zu vermieten.<sup>350</sup> Das Bundesgericht weist darauf hin, dass eine solche präventive Weigerung sich nur unter sehr restriktiven Bedingungen rechtfertigen lässt. Die Verweigerung der Bewilligung müsse den Schutz elementarer Rechtsgüter bezwecken. Zudem müsse konkret belegt werden, dass die Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit andere Grundrechte verletzen würde, vage Befürchtungen reichten nicht aus.<sup>351</sup>
- 222 Das Argument der Genfer Behörden, sich durch die Vermietung des Saals an Dieudonné nicht des Antisemitismus mitschuldig machen zu wollen, sowie das Argument, dass der französische Komiker provozierende und besonders schockierende Äusserungen gemacht habe, die in der Vergangenheit zu Unruhen und Ausschreitungen geführt hätten, genügten diesen Anforderungen nicht. Das Bundesgericht weist diese Gründe für die Ablehnung im Zusammenhang mit der Vorstellung von Dieudonné ab und stuft sie als eine Art Vorzensur ein, die mit der Meinungsäusserungsfreiheit nicht vereinbar sei. Dass

---

<sup>348</sup> Siehe z. B. Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*. Band II.: Les droits fondamentaux, Bern (Stämpfli) 2013, Rz. 622 ff.

<sup>349</sup> Siehe z. B. BGE 138 I 274 E. 2.2.2.; BGE 132 I 256 E. 3; BGE 124 I E. 3b.

<sup>350</sup> BGE, Urteil 1C\_312/2010 vom 8. Dezember 2010.

<sup>351</sup> BGE, Urteil 1C\_312/2010 vom 8. Dezember 2010 E. 4.2; Originaltext: «doit avoir pour but la protection de biens juridiques élémentaires. Il doit par ailleurs pouvoir être établi de façon concrète que l'exercice de la liberté d'expression portera atteinte à d'autres droits fondamentaux ; de vagues craintes ne suffisent pas.»

Dieudonné in der Vergangenheit wiederholt provozierendes Verhalten gezeigt und schockierende Äusserungen gemacht habe, erlaube es nicht, seine öffentlichen Darbietungen zu untersagen.<sup>352</sup> Anders sähe es aus, sollte erwiesen sein, dass die geplante Vorstellung strafrechtliche Bestimmungen offensichtlich verletzen würde, beispielsweise in Form einer Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit (Art. 261 StGB) oder der Aufstachelung zur Rassendiskriminierung (Art. 261<sup>bis</sup> StGB).<sup>353</sup> In einem solchen Fall hätte die Verweigerung der Bewilligung die Anforderungen der Bundesverfassung und der EMRK erfüllt (Art. 36 BV und Art. 10 Abs. 2 EMRK).

Im Vorfeld ist es kaum möglich, den genauen Inhalt der Meinungen abzuschätzen, die an einer Demonstration oder an einer anderen Veranstaltung verbreitet werden sollen.<sup>354</sup> Deshalb dürfte die Bedingung, dass die an einer Veranstaltung verbreiteten Meinungen erwiesenermassen offensichtlich unter das Strafrecht fallen, in der Praxis nur in besonderen Ausnahmefällen erfüllt sein. Das Argument, dass es bei einer Demonstration, die sich gegen bestimmte politische Massnahmen des Staates Israel richtet, zu antisemitischen Äusserungen im Sinne der Arbeitsdefinition kommen könnte, würde daher keine Verweigerung rechtfertigen. Solche Äusserungen stehen im Vorfeld nicht eindeutig fest und sind, sollten sie den Beispielen des neuen Antisemitismus entsprechen, nur schwer als offensichtliche Verletzung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB einzustufen. 223

Das zweite Urteil hängt direkt mit kritischen Meinungen gegenüber dem Staat Israel zusammen.<sup>355</sup> In diesem Urteil heisst das Bundesgericht die Beschwerde eines Vereins gut, der sich gegen eine Verfügung der SBB wehrt, die ihm den Aushang eines Plakats im Bahnhof Zürich verbietet. Das Plakat hat einen dunklen Hintergrund, ist unterzeichnet mit «Palästina-Solidarität, Region Zürich» und trägt den Titel «61 Jahre Israel – 61 Jahre Unrecht an den Palästinensern». Der Text endet mit «Israel: mit Gewalt errichtet auf dem Boden der Palästinenser» und «Unrecht verlangt Widerstand». Bei der Prüfung der Verfügung der SBB weist das Bundesgericht darauf hin, dass das Verbot der Vorzensur im Sinne einer vorgängigen und allgemeinen Inhaltskontrolle beabsichtigter Meinungsäusserungen auch hier gelte. Das Hauptargument der SBB – dass ihr Reglement Werbung/Botschaften zu aussenpolitisch brisanten Themen für sämtliche Medien verbiete – käme einer solchen Vorzensur gleich, die nicht im öffentlichen Interesse sei.<sup>356</sup> Das Bundesgericht erinnert daran, dass in einem konkreten Einzelfall nur unter ausserordentlichen Umständen zu einem Verbot gegriffen werden dürfe, und hält fest, dass im Plakat zwar eine kämpferische Aussage gemacht werde, der Text aber weder strafbare Äusserungen enthalte noch sonst wie gegen Gesetzesvorschriften verstosse. Namentlich werde darin weder zu Gewalt noch zu sonstigen strafrechtlich relevanten Aktionen aufgerufen. Grundrechtspositionen Dritter würden nicht beeinträchtigt. Eine weitergehende Überprüfung des Inhalts des Plakats käme einer unerlaubten Vorzensur 224

---

<sup>352</sup> BGE, Urteil 1C\_312/2010 vom 8. Dezember 2010 E. 5.1., Originaltext: «sorte de censure préalable, qui n'est pas compatible avec la liberté d'expression. Que Dieudonné ait à plusieurs reprises, par le passé, eu des attitudes provocatrices et tenu des propos choquants, ne permet pas d'interdire qu'il se produise en public».

<sup>353</sup> BGE, Urteil 1C\_312/2010 vom 8. Dezember 2010 E. 5.1., Originaltext: «enfrennait de façon manifeste des dispositions pénales, constituant par exemple une atteinte à la liberté de croyance ou des cultes (art. 261 CP) ou incitant à la discrimination raciale (art. 261<sup>bis</sup> CP)».

<sup>354</sup> Dies gilt umso mehr, als es nicht mit der Kommunikationsfreiheit vereinbar ist, im Rahmen des Bewilligungsverfahrens eine Liste der Redner zu verlangen, BGE 107 Ia 292 E. 4.

<sup>355</sup> BGE 138 I 274.

<sup>356</sup> BGE 138 I 274 E. 3.4.1.

gleich und sei daher nicht zulässig, urteilt das Bundesgericht. Dass einige Passanten die Aussage des strittigen Plakats (teilweise heftig) zurückweisen, berechtige nicht dazu, ideelle Aussagen vom Bahnhofsbereich zu verbannen.<sup>357</sup> «Unbeachtlich ist schliesslich, dass das Plakat israelkritisch ist; die Beschwerdeführerin wäre unter den aufgeführten Voraussetzungen auch verpflichtet, einen palästinakritischen Aushang zuzulassen.»<sup>358</sup>

225 Könnte die Annahme der Arbeitsdefinition die Argumentation oder gar den Ausgang eines Falls mit ähnlichen Plakaten verändern? Dies scheint unter Einbezug verschiedener Argumente des Bundesgerichts als wenig wahrscheinlich: die Bedeutung der Kommunikationsfreiheit für politische Themen, die Schwere einer präventiven Beschränkung, die die Verweigerung in Ausnahmefällen rechtfertigen könnte, hauptsächlich bei einer Verletzung des Strafrechts (Art. 261<sup>bis</sup> StGB), sowie die summarische Art der Zulässigkeitsprüfung im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens. Es sei darauf hingewiesen, dass die sachgerechte Anwendung der Beispiele zum neuen Antisemitismus allgemein eine detaillierte Prüfung des Kontexts erfordern (die weit über eine summarische Prüfung hinausgeht), um zulässige Kritik am Staat Israel von antisemitischen Äusserungen abzugrenzen.

#### **D. Schlussfolgerung**

226 Die Arbeitsdefinition kann unabhängig von ihrer Annahme bereits eine gewisse Wirkung entfalten. Die Schweizer Gerichte können sich daran orientieren, um Begriffe aus dem inländischen Recht zu konkretisieren und zu interpretieren, wie sie dies auch mit anderen rechtlich unverbindlichen völkerrechtlichen Instrumenten machen, die von internationalen Organisationen verabschiedet werden, denen die Schweiz angehört. Die Annahme der Arbeitsdefinition impliziert daher nicht zwangsläufig einen grundlegenden Wandel. Allerdings ist zu erwarten, dass die Definition nach ihrer offiziellen Annahme häufiger zitiert würde. Die Auswirkungen ihrer Annahme hängen jedoch auch von allfälligen präzisierenden und einschränkenden Erklärungen in der Annahmeerklärung ab, und es ist davon auszugehen, dass sie sich je nach Rechtsbereich variieren.

227 Im Strafrecht widerspricht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit einer weit gefassten Auslegung von strafrechtlichen Bestimmungen zuungunsten der beschuldigten Person und er verlangt, dass die Straftaten aus Gründen der Vorhersehbarkeit und der Rechtssicherheit genau definiert werden. Weil die Basisdefinition nur vage und unbestimmt formuliert ist, eignet sie sich nicht für die Verwendung im Strafrecht. Hinzu kommt, dass das Strafrecht nur die schwersten Formen von Rassismus und Antisemitismus ahndet, was damit zusammenhängt, dass Artikel 261<sup>bis</sup> StGB – wie andere Strafnormen – eigene Bewertungskriterien vorsehen. Dies führt dazu, dass gewisse Äusserungen und Handlungen, die gemäss anderen Definitionen oder Konzeptionen von Rassismus oder Antisemitismus als rassistisch oder antisemitisch eingestuft werden könnten, durch die Maschen des Strafrechts fallen. Aus all diesen Gründen würde die Annahme der IHRA-Definition nach unserer Einschätzung die Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB nicht direkt beeinflussen. Wird die Arbeitsdefinition jedoch als Instrument in der Bildung eingesetzt, könnte sie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Richterinnen und Richter hinsichtlich Umgehungsstrategien sensibilisieren und auf diesem Weg dazu beitragen, dass nach Artikel 261<sup>bis</sup> StGB

---

<sup>357</sup> BGE 138 I 274 (JdT 2013 I 3) E. 3.5.1.

<sup>358</sup> BGE 138 I 274 (JdT 2013 I 3) E. 3.5.2.

potenziell strafbare Äusserungen der Justiz nicht entgehen. Die Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich der verschiedenen Facetten des Antisemitismus könnte sich auf das Sanktionenrecht auswirken. Sie könnte dazu führen, dass die Justizbehörden eher geneigt wären, das antisemitische Motiv einer Straftat bei der Festlegung des Strafmasses zu berücksichtigen. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass der Grundsatz *in dubio pro reo* auch im Sanktionenrecht gilt und im Zweifelsfall der Geltendmachung eines antisemitischen Motivs widerspricht.

In Bezug auf den Persönlichkeitsschutz könnte die Annahme der Arbeitsdefinition eine grössere Wirkung entfalten als im Strafrecht. So könnte sie etwa die Gerichte dazu bewegen, sich vermehrt auf die Definition zu beziehen, um zu prüfen, ob der Vorwurf an eine bestimmte Person, sich antisemitisch geäussert zu haben, einer ausreichenden faktischen Grundlage entbehrt und folglich eine Persönlichkeitsverletzung darstellen würde. Tatsächlich neigte die Rechtsprechung des Bundesgerichts dazu, das Feld für zulässige Kritik auf Konstellationen zu begrenzen, wo die als rassistisch kritisierten Äusserungen in den Geltungsbereich von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB fallen. Diese Tendenz wurde vom EGMR im Urteil *GRA gegen die Schweiz* nicht gestützt. Da die Arbeitsdefinition Antisemitismus in einem weiteren Sinn definiert als das Strafrecht, könnte ihre Annahme den Vorteil haben, dass die Grenzen der zulässigen Kritik weitergezogen werden und so ein Diskussionsfeld über das, was antisemitisch ist und was nicht, entsteht. Die mögliche Wirkung der Definition wird jedoch durch den kontextbezogenen Ansatz beschränkt, der in der Rechtsprechung verfolgt wird, um die Meinungsäusserungsfreiheit einerseits und den Schutz des Ansehens andererseits gegeneinander abzuwägen. 228

In einem klar umrissenen Bereich des Verwaltungsrechts, demjenigen der Nutzung von öffentlichen Sachen für die Ausübung der Kommunikationsfreiheiten, würde sich die Annahme der Arbeitsdefinition wohl kaum signifikant auswirken. In Berufungsverfahren gegen negative Bewilligungsentscheide hinsichtlich der Nutzung des öffentlichen Grundes oder des Verwaltungsvermögens zu Kommunikationszwecken stellt sich das Bundesgericht auf den Standpunkt, dass die Beurteilung von Anfragen objektiv zu erfolgen hat, d. h. unabhängig vom Inhalt der zu verbreitenden Ideen und Botschaften. Die Behörde muss sich mit einer summarischen Prüfung begnügen. Da die Kommunikationsfreiheiten für politische Themen äusserst wichtig sind und eine präventive Beschränkung einen schwerwiegenden Eingriff darstellt, ist die Verweigerung einer Bewilligung wegen des Inhalts nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt, insbesondere wenn ein grosses und konkretes Risiko besteht, dass strafrechtliche Bestimmungen verletzt werden (Art. 261<sup>bis</sup> StGB). Es gibt folglich kaum Raum für eine breitere Auffassung des Antisemitismus als die strafrechtliche Interpretation. 229

## VI. Arten der Anerkennung der Arbeitsdefinition

Bevor verschiedenen juristischen Instrumente geprüft werden, die für die Annahme der Arbeitsdefinition in Betracht kommen (Kap. B), ist es sinnvoll, den Status und die Rechtswirkung derselben genauer zu beurteilen (Kap. A). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Annahmeerklärung ihrerseits die Rechtswirkung der Arbeitsdefinition beeinflussen könnte (Kap. C). 230

## A. Status und rechtliche Wirkung der Definition

231 Die Arbeitsdefinition ist, wie bereits mehrmals betont wurde, nicht in einem rechtlich bindenden internationalen Instrument enthalten, wie etwa einem Staatsvertrag oder einem rechtlich verbindlichen Entscheid. Die Definition fällt also nicht unter das Völkerrecht im Sinne von Artikel 38 Absatz 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945.<sup>359</sup>

232 Kann sie trotzdem als Soft Law oder «weiches Recht» bezeichnet werden? Soft Law wird von der Lehrmeinung und den Staaten unterschiedlich gedeutet. In seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 18.4104 zur Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law hat der Bundesrat das Konzept wie folgt definiert:

«Den verschiedenen Erscheinungsformen von Soft Law ist gemeinsam, dass es sich um normative Bestimmungen handelt, die völkerrechtlich nicht verbindlich sind. Soft Law hat deshalb gemeinhin zwei konstitutive Elemente:

- Es handelt sich um Verhaltensvorgaben, die über reine Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit hinausgehen, d. h. es gibt einen Grad an normativem Charakter («law»).
- Diese Vorgaben sind rechtlich nicht verbindlich, d. h. sie stellen keine Rechtsquelle des Völkerrechts dar und es besteht keine Völkerrechtspflicht zur Umsetzung («soft»).»<sup>360</sup>

Der Bericht präzisiert zudem, dass sich das Soft Law «nach unten» von Benchmarking und Best Practices unterscheidet sowie von den Normen und den Branchenkodizes nichtstaatlicher Akteure.<sup>361</sup>

233 Der Verfasser des Dokuments, die IHRA, ist ein zwischenstaatliches Organ. Seine Entscheidungen sind gegenüber den IHRA-Mitgliedstaaten rechtlich nicht bindend. Damit wäre die «weiche» Art des Instruments folglich gegeben.<sup>362</sup> Die Frage, ob hier «Recht» vorliegt, d. h. eine Verhaltensregel mit einem gewissen Grad an normativem Charakter, im Gegensatz zu einer Erklärung von «Best Practices» oder «Benchmarking», ist weniger offensichtlich und erfordert einige Ausführungen.

234 Der Beschluss der IHRA-Plenarversammlung weist nicht die Form einer klassischen Verhaltensregel auf. Sein erstes Ziel ist die Definition eines Begriffs, nämlich des Antisemitismus. Der Beschlusstext umfasst trotzdem einige Hinweise zur Anwendungsart der Definition, wie sie die Plenarversammlung vorsah. Einerseits präzisiert der Beschluss der IHRA, dass der erläuternde Text und die Beispiele die «Arbeit der IHRA leiten sollen». Daraus lässt sich folglich schliessen, dass mindestens der Basisdefinition eine breitere Verwendung zugedacht war, insbesondere innerhalb der Mitgliedstaaten. Dass am Ende der Definition im weiteren Sinne verschiedene Rechtsbegriffe aufgeführt werden, die den Begriff «antisemitisch» enthalten, weist übrigens darauf hin, dass sich die Verfasserinnen und Verfasser der Definition bewusst waren, dass sie eine Rolle in der Rechtsanwendung spielen könnte. Andererseits ruft der Einführungssatz «entschied ... *anzunehmen*» («decides to *adopt*») das Bild eines Abkommens unter

---

<sup>359</sup> SR 0.193.501.

<sup>360</sup> Bericht des Bundesrates über die Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law in Erfüllung des Postulates 18.4104, 26. Juni 2019, [<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184104>] (18.06.2020), S. 4–5.

<sup>361</sup> Idem, S. 6.

<sup>362</sup> Die Lehrmeinung unterscheidet manchmal zwischen materieller und formeller Flexibilität. Siehe z. B. Alexandre Flücker, (Re)faire la loi: traité de légistique à l'ère du droit souple, Bern (Stämpfli) 2019, S. 273 f. Die Entscheidung der IHRA umfasst beide Aspekte, zumal sie den Staaten keine Verpflichtungen auferlegt und die Entscheidungen der IHRA formell nicht bindend sind.

den Mitgliedstaaten hervor (im Gegensatz zu einer weniger verbindlichen Formulierung wie etwa «nimmt zur Kenntnis» [«takes note»]), was der Definition einen gewissen normativen Wert verleiht. Weil eine gegenteilige Präzisierung fehlt, könnte man zudem annehmen, dass es sich um einen Beschluss handelt, der den Status einer einfachen Absichtserklärung übersteigt. Allerdings ist es schwierig zu sagen, ob es sich eher um eine Verhaltensregel handelt, die einem Aspekt der Soft-Law-Definition des Bundesrates entsprechen würde, oder um eine Musterdefinition im Sinne eines «Benchmarkings».

Zwei Zusatzbemerkungen zu den Erwägungen des Bundesrates zur Soft-Law-Definition drängen sich 235 auf. Erstens wurde die Erwägungen des Bundesrates in einem spezifischen Kontext erarbeitet, nämlich für die Auslegung von Artikel 152 Absatz 3 ParlG<sup>363</sup> und Artikel 5b RVOV<sup>364</sup> hinsichtlich der zur Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law. Diese Bestimmungen finden aus einem anderen, später noch zu erläuternden Grund (weiter unten Rz. 245), nicht auf den vorliegenden Fall Anwendung. Zweitens kann der IHRA-Beschluss, auch wenn er eher als eine Art «Benchmarking» denn als eine «Verhaltensregel» verstanden wird, eine bestimmte Rechtswirkung entfalten. Aus dieser Perspektive unterscheidet er sich nicht vom Soft Law, dies umso mehr, als das Schweizer Recht keine Definition des Begriffs Antisemitismus kennt und die rechtsanwendenden Behörden sich daher zwangsläufig auf bestehende Definitionen ausserhalb des positiven Rechts beziehen müssen, wie etwa auf die Definitionen in Wörterbüchern, von Fachpersonen für Antisemitismus oder von nationalen oder internationalen Organisationen, die Rassismus und Antisemitismus bekämpfen. Daher erscheint uns die eindeutige Einstufung des Beschlusses der Plenarversammlung anhand der Definition von Soft Law des Bundesrats nicht entscheidend für die Beantwortung der Fragen im Rahmen dieses Kapitels.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass sowohl das Europäische Parlament als auch der Europäische 236 Rat die Mitgliedstaaten aufgerufen hat, die Arbeitsdefinition «anzunehmen» und in spezifischen Bereichen «anzuwenden». In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union scheint die Arbeitsdefinition folglich als Soft Law behandelt zu werden.

Im Hinblick auf die möglichen rechtlichen Auswirkungen der Arbeitsdefinition können verschiedene 237 Arten unterschieden werden, wie das Recht ein nicht bindendes Instrument erfassen kann. Erstens kann ein Rechtsakt auf ein nicht bindendes Instrument verweisen und es so juristisch verbindlich machen. Hier kann etwa der Verweis auf die Arbeitsdefinition in einem Executive Order des Präsidenten genannt werden, um antisemitische Äusserungen in universitären Einrichtungen in den Vereinigten Staaten zu reglementieren (siehe Rz. 58).<sup>365</sup> Auch die Gerichte können einem nicht bindenden Rechtsakt eine quasi obligatorische Wirkung verleihen, indem sie sich darauf beziehen, um unbestimmte Rechtsbegriffe zu interpretieren und zu konkretisieren.<sup>366</sup> Das Urteil *CICAD gegen Schweiz* veranschaulicht die Möglichkeit einer solchen Nutzung der Arbeitsdefinition. Schliesslich kann ein Gericht einen nicht bindenden

---

<sup>363</sup> SR 171.10.

<sup>364</sup> SR 172.010.1.

<sup>365</sup> Zu den rechtlichen Auswirkungen eines Verweises auf internationale Regelungen siehe z. B. Pierre Moor / Alexandre Flückiger / Vincent Martenet, *Droit administratif*. Band 1. *Les fondements* (3. Aufl.), Bern (Stämpfli) 2012, S. 302–303.

<sup>366</sup> Alexandre Flückiger, *(Re)faire la loi: traité de légistique à l'ère du droit souple*, Bern (Stämpfli) 2019, S. 319 f. Die internationalen Soft-Law-Instrumente können übrigens als Ausdruck eines internationalen Konsenses verwendet werden, um internationale Übereinkommen zu interpretieren; siehe Christine Kaufmann, *Rechtsstaatlichkeit und Internationalisierung*, in: Olivier Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*, Band II, Zürich / Basel / Genf (Schulthess) 2020, S. 959–977, 972.

Text aus einer Verwaltungsverordnung übernehmen. Auch wenn die Gerichte rechtlich nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden sind, berücksichtigen sie sie in der Regel und weichen nur in begründeten Fällen davon ab.<sup>367</sup>

- 238 Abgesehen von den rechtlichen Auswirkungen kann ein nicht bindendes Instrument auch nichtrechtliche Auswirkungen haben, etwa politische, soziologische oder psychologische Auswirkungen.<sup>368</sup> Im Hinblick auf die politische Wirkung kann beispielsweise die politische Krise erwähnt werden, die in Belgien durch die Annahme des Globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration ausgelöst wurde und die zum Rücktritt der belgischen Regierung führte.<sup>369</sup> Für die soziologischen und psychologischen Auswirkungen kann das «*Naming and Shaming*» als Beispiel angeführt werden. Dieses Vorgehens bedienen sich Organisationen, die Rassismus und Antisemitismus bekämpfen. Wie der Fall *CICAD gegen Schweiz* gezeigt hat, wird die Definition bereits als Referenzinstrument verwendet, um die Einstufung bestimmter Äusserungen als antisemitisch zu rechtfertigen. Wird die Definition im weiteren Sinne zweckmässig eingesetzt, kann dies den Kampf gegen den Antisemitismus unterstützen. Die Unklarheiten über den Zweck und potenzielle Anwendungsbereiche der Definition, gekoppelt mit den Unsicherheiten, welche unpräzise Formulierungen und Vorbehalte hervorrufen, und dem Risiko einer nicht sachgerechten Anwendung, könnten gleichzeitig auch eine abschreckende Wirkung haben. Wie bereits erwähnt, kann diese Art psychologischer Wirkung aus Sicht der Kommunikationsfreiheiten problematisch sein (siehe Rz. 139).
- 239 Wichtig ist, dass die Arbeitsdefinition bereits sämtliche beschriebenen Wirkungen entfalten kann, da ihr Status als Soft-Law-Rechtsakt im weitesten Sinn nicht von ihrer nationalen Annahme abhängt. Die explizite Bestätigung eines nicht bindenden internationalen Textes durch die Schweizer Behörden nach dessen Annahme auf internationaler Ebene ist eigentlich ungewöhnlich. Im Zuge der Plenarversammlung in Bukarest wurde die nationale Annahme der Arbeitsdefinition durch die Mitgliedstaaten von einigen Organisationen und Einrichtungen begrüsst. Zu nennen ist etwa das 2008 vom AJC gegründete Europäische Forum über Antisemitismus.<sup>370</sup> Aber auch das Europäische Parlament, das die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Juni 2017 aufforderte, die Arbeitsdefinition anzunehmen und für die Ermittlung und die strafrechtliche Verfolgung antisemitischer Angriffe anzuwenden.<sup>371</sup> Die nationale Annahme der Definition scheint insbesondere dazu zu dienen, deren Status zu stärken und sie breiter bekannt zu machen. Mit anderen Worten geht es hier darum, den Einfluss und die Wirksamkeit dieses

---

<sup>367</sup> Alexandre Flückiger, (Re)faire la loi: traité de légistique à l'ère du droit souple, Bern (Stämpfli) 2019, S. 321–322; Pierre Moor / Alexandre Flückiger / Vincent Martenet, Droit administratif. Band 1. Les fondements (3. Aufl.), Bern (Stämpfli) 2012, S. 428, 431.

<sup>368</sup> Alexandre Flückiger, (Re)faire la loi: traité de légistique à l'ère du droit souple, Bern (Stämpfli) 2019, S. 306 ff.

<sup>369</sup> Vom König an der Audienz vom 21. Dezember 2018 angenommener Rücktritt [[www.monarchie.be/fr/agenda/audience-609](http://www.monarchie.be/fr/agenda/audience-609)] (20.07.2020).

<sup>370</sup> Antony Lerman, The Farcical Attack on the UCU For Voting Against Use of the EUMC «Working Definition» of Antisemitism, 2. Juni 2011, [<https://antonylerman.com/2011/06/02/the-farcical-attack-on-the-ucu-for-voting-against-use-of-the-eumc-working-definition-of-antisemitism/>] (02.05.2020).

<sup>371</sup> Europäisches Parlament, Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 1. Juni 2017 zur Bekämpfung von Antisemitismus, [[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0243\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0243_DE.html)] (08.04.2020), Abs. 2.

Instruments zu stärken, ohne die Rechtsnatur der Definition zu ändern, die ein nicht bindendes Instrument bleibt.<sup>372</sup>

Auch wenn die nationale Annahme der Arbeitsdefinition als nicht bindendes Instrument in der Schweiz wenig üblich ist, hätte sie den Vorteil, es den Behörden zu ermöglichen, Unsicherheiten rund um die Definition zu klären, insbesondere den Status der Erläuterungen und der Beispiele, sowie die vorgesehene Anwendung zu spezifizieren. Wie bereits erwähnt, ist eine Klarstellung dieser Punkte unter dem Aspekt des Schutzes der Kommunikationsfreiheiten wünschenswert, da die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Interpretation und der Verwendung der Definition eine abschreckende Wirkung auf diese Freiheit haben könnten. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Ablehnung, diese Definition anzunehmen, auch gewisse Auswirkungen haben könnte, u. a. wahrscheinlich eine Abschwächung des Einflusses der Definition. 240

## **B. Mögliche Instrumente für die Annahme der Definition**

Für die Annahme der Arbeitsdefinition kämen verschiedene Instrumente in Betracht. Zuerst wird der Fall einer Annahme durch den Bundesrat geprüft, mit oder ohne Mitwirkung der Bundesversammlung, und anschliessend eine mögliche Annahme durch das Parlament. 241

### **1. Annahme durch den Bundesrat**

Der Bundesrat übt Befugnisse auf internationaler Ebene aus, in seiner Rolle als zuständiges Organ für die auswärtigen Angelegenheiten und die Vertretung der Schweiz nach aussen,<sup>373</sup> aber auch auf nationaler Ebene als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes sowie als leitendes Organ der Bundesverwaltung.<sup>374</sup> In diesen Funktionen verfügt er über eine breite Palette an Handlungsmöglichkeiten, darunter auf internationaler Ebene insbesondere die politischen Erklärungen<sup>375</sup> und auf nationaler Ebene die informellen Informationen, Empfehlungen und Mitteilungen,<sup>376</sup> um nur einige Beispiele zu nennen. 242

Diese Tätigkeiten, deren Hauptziel nicht darin besteht, eine rechtliche Wirkung zu erzielen, werden im Allgemeinen als Realakte bezeichnet, insbesondere im Gegensatz zu Verwaltungsentscheidungen.<sup>377</sup> Wie die nicht bindenden internationalen Instrumente können Realakte je nachdem rechtlich relevant 243

---

<sup>372</sup> Siehe auch Gould (2020) (siehe Fussnote 62 weiter oben), S. 3, zum Fehlen eines Konsenses hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs «Annahme» in diesem Kontext.

<sup>373</sup> Art. 184 Abs. 1 BV.

<sup>374</sup> Art. 174 und 178 Abs. 1 BV.

<sup>375</sup> Zu den verschiedenen Handlungsmöglichkeiten des Bundesrates in auswärtigen Angelegenheiten siehe z. B. die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBl 1996 I 408).

<sup>376</sup> Siehe Alexandre Flückiger, *L'extension du contrôle juridictionnel des activités de l'administration: Un examen généralisé des actes matériels sur le modèle allemand?*, Bern (Stämpfli) 1998, S. 5 ff.

<sup>377</sup> Die Terminologie variiert. Einige verwenden auch informale/informelle Handlungen, tatsächliches Verwaltungshandeln oder Verwaltungstathandeln, schlichtes Verwaltungshandeln, Nicht-Verwaltungsakte, siehe Alexandre Flückiger, *L'extension du contrôle juridictionnel des activités de l'administration: Un examen généralisé des actes matériels sur le modèle allemand?*, Bern (Stämpfli) 1998, S. 6. Siehe auch Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (6. Aufl.), Zürich / St. Gallen (Dike) 2010, Rz. 720a und 737.

werden, obwohl sie nicht verbindlich sind, beispielsweise wenn sie für die Interpretation einer Rechtsvorschrift verwendet werden.<sup>378</sup>

- 244 Um die Arbeitsdefinition anzuerkennen oder anzunehmen, könnte der Bundesrat ganz einfach eine Stellungnahme zur Definition herausgeben oder eine Medienmitteilung veröffentlichen, die diesen Sachverhalt kommuniziert. Die Annahme wäre dann vor allem ein aussenpolitisches Signal, die die Frage der nationalen Anwendung vollständig offenliesse. Eine Annahmeerklärung könnte anschliessend als Empfehlung erfolgen, die die Verwendung der Arbeitsdefinition von bestimmten Akteuren und/oder für bestimmte Bereiche empfiehlt. Auch wäre vorstellbar, dass der Bundesrat die Verwendung der Arbeitsdefinition bestimmten Verwaltungsstellen nicht nur empfiehlt, sondern sie in Form einer Verwaltungsverordnung gar vorschreibt,<sup>379</sup> zum Beispiel für die Erhebung von statistischen Kriminalitätsdaten.
- 245 Wie bereits erwähnt, ist eine nationale Annahme eines Soft-Law-Textes durch die Schweizer Behörden nach dessen Annahme auf internationaler Ebene unüblich. Sie ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. Die Artikel 152 Absatz 3 ParlG und Artikel 5b RVOV, die in bestimmten Fällen eine Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen parlamentarischen Kommissionen vorsehen, gelten nur für die Phase der internationalen Verhandlungen, die in diesem Fall mit dem Beschluss der Plenarversammlung der IHRA in Bukarest abgeschlossen war. Daher ist der Bundesrat nicht verpflichtet, das Parlament in seinen Annahmebeschluss für die Arbeitsdefinition einzubeziehen.
- 246 Es stellt sich die Frage, ob der Einbezug des Parlaments aus politischer oder institutioneller Sicht nicht trotzdem sinnvoll wäre. Das Geschehen in den Vereinigten Staaten und in Kanada hat gezeigt, dass die Exekutive und die Legislative eine unterschiedliche Einschätzung davon haben können, ob die nationale Verabschiedung der Arbeitsdefinition sinnvoll ist. Aus praktischer Sicht könnte sich der Einbezug des Parlaments an das Vorgehen in Österreich anlehnen. Die österreichische Regierung hat die Arbeitsdefinition «zustimmend zur Kenntnis genommen», ohne definitiv über die Frage der Annahme zu entscheiden, und den Fall zur weiteren Behandlung an das Parlament weitergeleitet.<sup>380</sup>
- 247 Bis eine Stellungnahme des Bundesrates vorliegt, kann jede Verwaltungsbehörde die Definition im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz bei der Ausführung ihrer Aufgaben anwenden. Die FRB verwendet heute schon eine präzisierte und erweiterte Fassung der Arbeitsdefinition.<sup>381</sup>

---

<sup>378</sup> Zur rechtlichen Relevanz von Empfehlungen siehe z. B. Pierre Moor / Alexandre Flückiger / Vincent Martenet, *Droit administratif*. Band 1. Les fondements (3. Aufl.), Bern (Stämpfli) 2012, S. 410–415.

<sup>379</sup> Zur Definition und zur Funktion der Verwaltungsverordnung siehe Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz BJ, 2019, [<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>] (18.06.2020), S. 143–144; Pierre Moor / Alexandre Flückiger / Vincent Martenet, *Droit administratif*. Band 1. Les fondements (3. Aufl.), Bern (Stämpfli) 2012, S. 422 ff.; Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli / Markus Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (3. Aufl.), Bern (Stämpfli) 2009, S. 371 ff.

<sup>380</sup> Bundeskanzleramt, Beschlussprotokoll des 40. Ministerrates vom 25. April 2017, [<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle/ministerratsprotokolle-xxv-regierungsperiode/beschlussprotokoll-des-40-ministerrates-vom-25-april-2017.html>] (05.02.2020), Abs. 15.

<sup>381</sup> Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Verwendet die FRB die Antisemitismusdefinition der IHRA?, 16. Februar 2018, [<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/FAQ/verwendet-die-FRB-die-Antisemitismusdefinition-der-IHRA.html>] (17.06.2020).

## 2. Annahme durch die Bundesversammlung

Eine weitere Möglichkeit wäre, dass sich die Parlamentskammern direkt mit dem Fall befassen, unabhängig von und ausserhalb eines allfälligen Verfahrens zur Annahme der Arbeitsdefinition durch den Bundesrat, insbesondere mithilfe eines Postulats.<sup>382</sup> Dieses Instrument hat der Nationalrat 2003 angewandt, um den Völkermord an den Armeniern anzuerkennen.<sup>383</sup> Allerdings birgt ein nicht koordiniertes Vorgehen zwischen Bundesrat und Parlament das Risiko divergierender Positionen. 248

### C. Inhalt der Annahmeerklärung

Die Annahmeerklärung müsste in erster Linie ihren Gegenstand präzisieren, d. h. insbesondere eine klare Stellungnahme in Bezug auf die Erläuterungen und die Beispiele. Wie bereits aufgezeigt, verfolgen die Staaten diesbezüglich ganz unterschiedliche Strategien: Einige haben nur die Basisdefinition verabschiedet – mit oder ohne Zusatz zum «neuen Antisemitismus» –, andere die Definition im weiteren Sinne. Eine dritte Option wäre, die Definition im weiteren Sinne anzunehmen, jedoch den besonderen Status der Beispiele zu betonen, die nicht als antisemitische Tatbestände an sich zu verstehen sind und die insbesondere bei den israelbezogenen Beispielen keine Vermutung eines antisemitischen Motivs begründen. 249

Wie bereits erwähnt, hängt die Höhe des Risikos einer Selbstzensur von der Verwendung der Definition oder von der einfachen Unsicherheit hinsichtlich ihrer künftigen Nutzung ab. Im Hinblick auf die Kommunikationsfreiheiten wäre es daher wünschenswert, in der Annahmeerklärung klarzustellen, zu welchen Zwecken und in welchen Bereichen die Arbeitsdefinition angewandt werden sollte und in welchen nicht, unter Berücksichtigung der Ziele, für die die Definition konzipiert worden ist. Die Definition wurde – wie bereits erwähnt – nicht verfasst, um eine Definition mit universeller Einsetzbarkeit zu schaffen, sondern mit dem konkreten Ziel, ein praktisches Instrument für die Datenerhebung zu antisemitischen Vorfällen zu erarbeiten. Die Datenerhebung ist übrigens einer der zwei wichtigsten Einsatzbereiche in den Staaten, die in Kapitel III genauer analysiert wurden. Ein weiterer Anwendungsbereich in vielen Staaten ist die Bildung. Eine solche Nutzung erscheint uns nicht offensichtlich, da die Definition unseres Erachtens nicht sehr pädagogisch geprägt ist. Die Interpretation der Definition bedingt relativ breite Vorkenntnisse. Es bräuchte seitens der Lehrpersonen eine gute Ausbildung, damit die Beispiele von den Schülerinnen und Schülern nicht als einfache Auflistung antisemitischer Tatbestände verstanden werden.<sup>384</sup> 250

251

---

<sup>382</sup> Im Gegensatz zu bestimmten ausländischen Parlamenten ist die Bundesversammlung nicht befugt, nicht bindende Resolutionen zu verabschieden.

<sup>383</sup> Postulat 02.3069 von Jean-Claude Vaudroz über die Anerkennung des Völkermordes an den Armeniern im Jahr 1915 durch den Nationalrat: «Der Nationalrat anerkennt den Völkermord an den Armeniern im Jahr 1915. Er ersucht den Bundesrat, von der Anerkennung durch den Nationalrat Kenntnis zu nehmen und sie auf dem üblichen diplomatischen Weg weiterzuleiten.» [<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=6675>] (17.06.20).

<sup>384</sup> Siehe auch Gould (2020) (siehe Fussnote 62 weiter oben), S. 6, die in Bezug auf die Einbindung der Arbeitsdefinition in die Lehrpläne vorschlägt, dass sie im breiteren Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts vorgestellt und diskutiert wird, auch im Zusammenhang mit den Forderungen bezüglich Menschenrechten der Palästinenserinnen und Palästinenser

Schliesslich wäre es sinnvoll, dass die Annahmeerklärung eine Erklärung zur Interpretation umfasst, etwa um Zweideutigkeiten zu beseitigen, indem bestimmte Formen des Antisemitismus, die nicht offenkundig sind (insbesondere Diskriminierungen, einschliesslich struktureller Diskriminierungen), explizit erwähnt werden, oder um zu präzisieren, unter welchen Bedingungen Kritik am Staat Israel oder die Ablehnung des Staates Israel als antisemitisch bezeichnet werden kann.

#### **D. Schlussfolgerung**

- 252 Nicht bindende Instrumente, die auf internationaler oder nationaler Ebene angenommen werden, können sowohl rechtliche als auch nichtrechtliche Auswirkungen haben, etwa politische, soziologische oder psychologische Auswirkungen. Es ist wichtig zu betonen, dass die Arbeitsdefinition als nicht bindendes Instrument, das von einer zwischenstaatlichen Organisation angenommen wurde, bereits sämtliche dieser Wirkungen entfalten kann. Deshalb würde ihre Annahme nicht zwangsläufig einen grundlegenden Wandel implizieren.
- 253 Die explizite Bestätigung eines nicht bindenden internationalen Textes durch die Schweizer Behörden nach dessen Annahme auf internationaler Ebene ist eigentlich unüblich. Nach der Plenarversammlung in Bukarest wurde die nationale Annahme der Arbeitsdefinition durch die Mitgliedstaaten von bestimmten Organisationen und Einrichtungen begrüsst, um den Einfluss und die Wirksamkeit des Instruments zu stärken, ohne jedoch dessen nicht bindende Rechtsnatur zu ändern.
- 254 Mit der Annahme des Postulats Rechsteiner stellt sich die Frage der nationalen Annahme der Definition in der Schweiz ganz konkret und folglich auch die Frage des angepassten Annahmeverfahrens. Eine allfällige Annahme der Definition könnte vom Bundesrat ausgehen, mit oder ohne Mitwirken der Bundesversammlung, oder von einer der beiden Parlamentskammern. Die Verwaltungsinstrumente, die dem Bundesrat zur Verfügung stehen, umfassen insbesondere verschiedene Formen von Erklärungen ohne Vorschriftencharakter (Stellungnahme, Information, Empfehlung usw.).
- 255 Da die nationale Annahme eines nicht bindenden internationalen Textes ungewöhnlich ist, ist sie vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. Ohne explizite gesetzliche Grundlage ist der Bundesrat nicht verpflichtet, das Parlament zu konsultieren. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Einbezug des Parlaments aus politischer oder institutioneller Sicht nicht trotzdem sinnvoll wäre. Ausserdem könnten sich die Parlamentskammern mit dem Fall befassen, unabhängig von und ausserhalb eines allfälligen Verfahrens für die Annahme der Arbeitsdefinition durch den Bundesrat, auf der Grundlage eines Postulats.
- 256 Der Wortlaut der Annahmeerklärung müsste unserer Meinung nach die möglichen Wirkungen der Arbeitsdefinition berücksichtigen, insbesondere das Risiko der Selbstzensur. Sowohl die Wahl des Annahmeinstruments als auch sein Inhalt können diesbezüglich einen bestimmten Einfluss haben. Aus Sicht der Kommunikationsfreiheit wäre es daher wünschenswert, dass die Annahmeerklärung klarstellen würde, zu welchen Zwecken und in welchen Bereichen die Arbeitsdefinition angewandt werden sollte, und dass sie die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Interpretation der Definition präzisiert würde.

## VII. Allgemeine Schlussfolgerung

Der Arbeitsdefinition der IHRA liegt eine Definition der EUMC zugrunde, die erstellt wurde, um die Datenerhebung zu antisemitischen Straftaten in Europa zu harmonisieren. 2016 haben die IHRA-Mitgliedstaaten, darunter auch die Schweiz, die Definition an der Plenarversammlung in Bukarest angenommen, vorbehaltlich ihres nicht bindenden Charakters gegenüber den Staaten. 257

Der mangelnde Konsens bezüglich des «neuen Antisemitismus» hat die IHRA dazu bewogen, einen ersten Teil der Arbeitsdefinition ohne Bezug zum Staat Israel – die Basisdefinition – von den anderen Textteilen zu separieren. Daraus resultiert eine Arbeitsdefinition mit komplexer Struktur, die aus einer Basisdefinition, einem erläuternden Text und einer Reihe von Beispielen besteht. Die Frage, ob die IHRA die ganze Definition oder nur die Basisdefinition angenommen hat, wird kontrovers diskutiert. 258

Nach der Konferenz haben bestimmte Organisationen und Einrichtungen die IHRA-Mitgliedstaaten aufgerufen, die Definition auch national anzunehmen, um ihren Status zu stärken und sie breiter bekannt zu machen. Im September 2020 sind 27 Staaten diesem Aufruf gefolgt. Einige Staaten haben sich darauf beschränkt, die Basisdefinition oder eine Variante davon anzunehmen, mit Präzisierungen oder Ergänzungen, andere Staaten haben sie in der vollständigen Fassung mit Erläuterungen und Beispielen übernommen. In den politischen und öffentlichen Debatten hat sich die Unterscheidung zwischen Basisdefinition und Beispielen jedoch kaum durchgesetzt. Auch in den Ländern, die nur die Basisdefinition übernommen haben, waren die Debatten weitgehend von den israelbezogenen Erläuterungen und Beispielen geprägt. Es sind genau diese Textabschnitte, die am meisten Kritik hervorgerufen haben. 259

Der Kompromiss von Bukarest, der darin bestand, die Basisdefinition von den anderen Textteilen zu separieren, birgt einige Schwierigkeiten. Aus unserer Sicht ist es nicht offensichtlich, dass die Basisdefinition allein verwendet werden kann. Da sie einen sehr hohen Abstraktionsgrad aufweist, gibt sie den Leserinnen und Lesern keine Hinweise über die Besonderheiten des Antisemitismus im Vergleich zu anderen rassistischen Phänomenen. Zudem erwähnt die Basisdefinition weitere wichtige Aspekte für die Bekämpfung des Antisemitismus nicht explizit, wie etwa strukturelle Diskriminierungen oder Diskriminierungen schlechthin. Dank der äusserst offenen Form der Definition können diese Lücken jedoch auf dem Wege der Auslegung weitgehend geschlossen werden, allerdings bedingt dies relativ breite Vorkenntnisse. 260

Die wenig bestimmte Form der Basisdefinition bewirkt, dass sich die Aufmerksamkeit der möglichen Adressaten auf die Beispiele richtet, welche den Fokus auf die modernen Formen des Antisemitismus legen, insbesondere auf den israelbezogenen Antisemitismus. Das Ziel der Verfasserinnen und Verfasser, eine Definition und/oder eine Aufzählung der antisemitischen Handlungen und Äusserungen zu schaffen, die dem gegenwärtigen Kontext sowie den Umgehungsstrategien Rechnung tragen, ist aus der Sicht der Bekämpfung des Antisemitismus zu begrüssen. 261

Unter dem Blickwinkel der Bestimmtheit und der Vorhersehbarkeit bietet der Vorbehalt, wonach «Kritik an Israel, die mit der an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden» könne, wegen seines recht unbestimmten Charakters jedoch nur wenig Gewähr dafür, dass das effektive oder wahrgenommene Risiko für die Meinungsäusserungsfreiheit gesenkt oder ausgeschlossen wird. Die Präzisierung, dass sich «Erscheinungsformen von Antisemitismus auch gegen den Staat Israel, der 262

dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, richten» können, bietet auch keine starken Garantien für die Kommunikationsfreiheiten, da sie verschiedene Interpretationen zulässt. Die Anwendung der Beispiele unter Wahrung der Kommunikationsfreiheiten, insbesondere der Beispiele mit einem überwiegenden Bezug zum Staat Israel, ist daher anspruchsvoll und die Analyse des jeweiligen Kontexts von grosser Bedeutung. Es ist wichtig zu betonen, dass die Liste der Beispiele nicht als «Checkliste» gedacht ist, die mechanisch abgehakt werden kann. Dies geht klar aus dem Einleitungssatz vor den Beispielen hervor, der klarstellt, dass die Beispiele nicht an und für sich antisemitische Sachverhalte beschreiben, sondern Sachverhalte, die je nach ihrem Gesamtzusammenhang antisemitisch sein *können*.

- 263 Aus Sicht der Kommunikationsfreiheiten ist es wichtig, zu berücksichtigen, dass vage formulierte Beschränkungen eine abschreckende Wirkung entfalten können, weil es schwer abschätzbar ist, wann gewisse Äusserungen die Grenze der zulässigen Kritik überschreiten. Unter diesem Blickwinkel betrachtet kann Beispiel 8 (Anwendung doppelter Standards gegenüber dem Staat Israel) Fragen aufwerfen, ebenso Beispiel 7 (Aberkennen des Rechts des jüdischen Volkes auf Selbstbestimmung).
- 264 Um das Risiko einer nicht sachgerechten Verwendung zu verringern, scheint eine Schulung der Personen angezeigt, die die Definition anwenden sollen. Wenn die Definition von Personen mit einem hohen Bildungsgrad – etwa hinsichtlich Bildung und Sensibilisierung – verwendet wird, können die Beispiele als Grundlage für eine interessante Diskussion zum Phänomen des Antisemitismus im heutigen Kontext dienen. Die Kontroversen, die aus der Anwendung der Definition zur Reglementierung der Kommunikationsfreiheiten in den universitären Einrichtungen in den Vereinigten Staaten entstanden sind, zeigen jedoch, dass die Verwendung zu diesem Zweck nicht problemlos ist.
- 265 Als nicht bindendes internationales Instrument, das von einer zwischenstaatlichen Organisation angenommen wurde, kann die Arbeitsdefinition bereits gewisse Wirkungen entfalten. Die Schweizer Gerichte können sich daran orientieren, um Begriffe aus dem inländischen Recht zu konkretisieren und zu interpretieren, wie sie es auch mit anderen rechtlich unverbindlichen völkerrechtlichen Instrumenten machen, die nicht bindend sind und die von internationalen Organisationen verabschiedet wurden, denen die Schweiz angehört.
- 266 Im schweizerischen Recht gibt es keine rechtlich verbindliche Definition von Antisemitismus. Die Rechtsordnung befasst sich indirekt mit dem Phänomen, und zwar über Normen, die hauptsächlich zur Bekämpfung von Diskriminierung sowie Hassverbrechen und Hassreden verwendet werden und die aus unterschiedlichen Rechtsbereichen stammen. Je nach Rechtsbereich, Tätigkeitsbereich und den verfolgten Zielen können die Schwelle und die Kriterien für die Feststellung von antisemitischen Phänomenen variieren. Es ist daher davon auszugehen, dass die Auswirkungen der Definition je nach Rechtsbereich variieren. Dies zeigen übrigens auch die drei Beispiele, die im Rahmen dieses Rechtsgutachtens untersucht wurden.
- 267 Im Strafrecht führt die hoch angesetzte Schwelle von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB für die Einstufung der Formen von Rassismus und Antisemitismus nach dieser Bestimmung dazu, dass nur die schwerwiegenden Formen von Antisemitismus in den Geltungsbereich der Rassismusstrafnorm fallen. Der strafrechtliche Begriff der Rassendiskriminierung unterscheidet sich also deutlich vom Begriff des Antisemitismus. Aus diesem Grund dürfte die Definition unserer Meinung nach keinen direkten Einfluss auf die Anwendung dieser Norm haben. Wird die Arbeitsdefinition jedoch als Instrument in der Bildung eingesetzt, könnte

sie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Strafrichterinnen und -richter hinsichtlich Umgehungsstrategien sensibilisieren und auf diesem Weg dazu beitragen, dass nach Artikel 261<sup>bis</sup> StGB potenziell strafbare Äusserungen der Justiz nicht entgehen. Die Sensibilisierung hinsichtlich der verschiedenen Facetten des Antisemitismus könnte auch bewirken, dass die Justizbehörden eher geneigt wären, das antisemitische Motiv einer Straftat bei der Festlegung des Strafmasses zu berücksichtigen.

Beim Persönlichkeitsschutz könnte die Definition eine grössere Wirkung zeigen, insbesondere wenn es darum geht, zu bestimmen, ob der an eine Person gerichtete Vorwurf des Antisemitismus deren Persönlichkeitsrechte verletzt. Die Wirkung der Definition wird jedoch durch den kontextbezogenen Ansatz der Rechtsprechung eingeschränkt. Da die Arbeitsdefinition Antisemitismus als gesellschaftliches Phänomen und nicht als strafrechtlichen Begriff definiert, könnte ihre Berücksichtigung den Vorteil haben, dass die Grenzen der zulässigen Kritik bei den als antisemitisch eingestuften Verhaltensweisen oder Äusserungen weitergezogen würden und so ein Diskussionsfeld über das, was antisemitisch ist oder nicht, entstehen würde. 268

In einem klar abgegrenzten Bereich des Verwaltungsrechts, nämlich demjenigen der Nutzung von öffentlichen Sachen für die Ausübung der Kommunikationsfreiheiten, würde die Annahme der Arbeitsdefinition wohl kaum die Argumentation oder den Ausgang eines Falls verändern. Da die Kommunikationsfreiheiten für politische Themen gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts äusserst wichtig ist und eine präventive Beschränkung einen schwerwiegenden Eingriff darstellt, ist die Verweigerung einer Bewilligung wegen des Inhalts nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt, insbesondere wenn ein hohes und konkretes Risiko besteht, dass strafrechtliche Bestimmungen verletzt werden (Art. 261<sup>bis</sup> StGB). Es gibt folglich kaum Raum für eine breiteres, über die strafrechtliche Konzeption hinausgehendes Verständnis des Antisemitismus. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die aktuellen Antisemitismusbeispiele allgemein eine detaillierte Prüfung des Kontexts erfordern, die weit über die zulässige summarische Prüfung im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens hinausgeht. 269

Da die Gerichte schon jetzt auf die Arbeitsdefinition zurückgreifen können, würde die Annahme der Arbeitsdefinition nicht zwangsläufig einen grundlegenden Wandel implizieren. Allerdings wäre zu erwarten, dass die Definition nach ihrer offiziellen Annahme häufiger zitiert würde, vor allem in Bezug auf den Persönlichkeitsschutz. Umgekehrt könnte eine Ablehnung der Annahme der Arbeitsdefinition dazu führen, dass sich die Gerichte von der Definition distanzieren. würden 270

Auch wenn die nationale Annahme der Arbeitsdefinition als Soft-Law-Instrument in der Schweiz wenig üblich ist, hätte sie den Vorteil, es den Behörden zu ermöglichen, gewissen Einfluss auf die möglichen juristischen und psychologischen Auswirkungen zu nehmen und die unerwünschten Wirkungen abzumildern (z. B. Chilling Effect). Aus Sicht der Kommunikationsfreiheiten wäre es insbesondere wünschenswert, in der Annahmeerklärung klarzustellen, zu welchen Zwecken und in welchen Bereichen die Arbeitsdefinition angewandt werden sollte, und die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Interpretation der Definition zu präzisieren. 271

## Annexe 1 : Working Definition of Anti-Semitism (EUMC)

« Anti-Semitism is a certain perception of Jews, which may be expressed as hatred towards Jews. Rhetorical and physical manifestations of anti-Semitism are directed towards Jewish or non-Jewish individuals and/or their property, towards Jewish community institutions and religious facilities.

In addition, such manifestations could also target the State of Israel, conceived as a Jewish collectivity.

Anti-Semitism frequently charges Jews with conspiring to harm humanity, and it is often used to blame Jews for “why things go wrong”. It is expressed in speech, writing, visual forms and action, and employs sinister stereotypes and negative character traits.

Contemporary examples of anti-Semitism in public life, the media, schools, the workplace, and in the religious sphere could, taking into account the overall context, include, but are not limited to:

- Calling for, aiding, or justifying the killing or harming of Jews in the name of a radical ideology or an extremist view of religion;
- Making mendacious, dehumanizing, demonizing, or stereotypical allegations about Jews as such or the power of Jews as a collective — such as, especially but not exclusively, the myth about a world Jewish conspiracy or of Jews controlling the media, economy, government or other societal institutions;
- Accusing Jews as a people of being responsible for real or imagined wrongdoing committed by a single Jewish person or group, or even for acts committed by non- Jews;
- Denying the fact, scope, mechanisms (e.g., gas chambers) or intentionality of the genocide of the Jewish people at the hands of National Socialist Germany and its supporters and accomplices during World War II (the Holocaust);
- Accusing the Jews as a people, or Israel as a state, of inventing or exaggerating the Holocaust;
- Accusing Jewish citizens of being more loyal to Israel, or to the alleged priorities of Jews worldwide, than to the interests of their own nations.

Examples of the ways in which anti-Semitism manifests itself with regard to the State of Israel, taking into account the overall context, could include:

- Denying the Jewish people their right to self-determination, e.g., by claiming that the existence of a State of Israel is a racist endeavour;
- Applying double standards by requiring of it behaviour not expected or demanded of any other democratic nation;
- Using the symbols and images associated with classic anti-Semitism (e.g., claims of Jews killing Jesus or blood libel) to characterize Israel or Israelis;
- Drawing comparisons of contemporary Israeli policy to that of the Nazis;
- Holding Jews collectively responsible for actions of the State of Israel.

However, criticism of Israel similar to that levelled against any other country cannot be regarded as anti-Semitic.

Anti-Semitic acts are criminal when they are so defined by law (e.g., denial of the Holocaust or distribution of anti-Semitic materials in some countries). Criminal acts are anti-Semitic when the target of an attack, whether people or property – such as buildings, schools, places of worship, and cemeteries – is selected because it is, or is perceived to be, Jewish or linked to Jews. Anti-Semitic discrimination is the denial to Jews of opportunities or services available to others and is illegal in many countries. »<sup>385</sup>

---

<sup>385</sup> ODIHR; Yad Vashem, Antisemitismus Thematisieren: Warum und Wie? Leitfaden für Pädagoginnen und Pädagogen, décembre 2007, [<https://www.osce.org/odihr/29890>] (11.04.2020), Annex 1.

## Annexe 2 : Working Definition of Antisemitism (IHRA)

« On 26 May 2016, the Plenary in Bucharest decided to:

**Adopt the following non-legally binding working definition of antisemitism:**

**“Antisemitism is a certain perception of Jews, which may be expressed as hatred toward Jews. Rhetorical and physical manifestations of antisemitism are directed toward Jewish or non-Jewish individuals and/or their property, toward Jewish community institutions and religious facilities.”**

To guide IHRA in its work, the following examples may serve as illustrations:

Manifestations might include the targeting of the state of Israel, conceived as a Jewish collectivity. However, criticism of Israel similar to that leveled against any other country cannot be regarded as antisemitic. Antisemitism frequently charges Jews with conspiring to harm humanity, and it is often used to blame Jews for “why things go wrong.” It is expressed in speech, writing, visual forms and action, and employs sinister stereotypes and negative character traits.

Contemporary examples of antisemitism in public life, the media, schools, the workplace, and in the religious sphere could, taking into account the overall context, include, but are not limited to:

- Calling for, aiding, or justifying the killing or harming of Jews in the name of a radical ideology or an extremist view of religion.
- Making mendacious, dehumanizing, demonizing, or stereotypical allegations about Jews as such or the power of Jews as collective — such as, especially but not exclusively, the myth about a world Jewish conspiracy or of Jews controlling the media, economy, government or other societal institutions.
- Accusing Jews as a people of being responsible for real or imagined wrongdoing committed by a single Jewish person or group, or even for acts committed by non-Jews.
- Denying the fact, scope, mechanisms (e.g. gas chambers) or intentionality of the genocide of the Jewish people at the hands of National Socialist Germany and its supporters and accomplices during World War II (the Holocaust).
- Accusing the Jews as a people, or Israel as a state, of inventing or exaggerating the Holocaust.
- Accusing Jewish citizens of being more loyal to Israel, or to the alleged priorities of Jews worldwide, than to the interests of their own nations.
- Denying the Jewish people their right to self-determination, e.g., by claiming that the existence of a State of Israel is a racist endeavor.
- Applying double standards by requiring of it a behavior not expected or demanded of any other democratic nation.
- Using the symbols and images associated with classic antisemitism (e.g., claims of Jews killing Jesus or blood libel) to characterize Israel or Israelis.
- Drawing comparisons of contemporary Israeli policy to that of the Nazis.
- Holding Jews collectively responsible for actions of the state of Israel.

**Antisemitic acts are criminal** when they are so defined by law (for example, denial of the Holocaust or distribution of antisemitic materials in some countries).

**Criminal acts are antisemitic** when the targets of attacks, whether they are people or property – such as buildings, schools, places of worship and cemeteries – are selected because they are, or are perceived to be, Jewish or linked to Jews.

**Antisemitic discrimination** is the denial to Jews of opportunities or services available to others and is illegal in many countries. »<sup>386</sup>

---

<sup>386</sup> IHRA, Working Definition of Antisemitism, [<https://www.holocaustremembrance.com/working-definition-antisemitism>] (05.07.2020).

## Abkürzungen

AJC	American Jewish Committee
BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
BDS	Boykott, Desinvestitionen und Sanktionen
CEDAW	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CICAD	Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation
CRIF	Conseil représentatif des institutions juives de France
EDI	Eidgenössischen Departements des Innern
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EKRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EUMC	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Right)
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights)
ICERD	Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
IHRA	International Holocaust Remembrance Alliance
ITF	Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research
Nr.	Nummer
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Rz.	Randziffer