



---

**Ausarbeitung**

---

**Unionsrechtliche Regelungen zur Strafbarkeit von Hassreden**

## **Unionsrechtliche Regelungen zur Strafbarkeit von Hassreden**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 40/15  
Abschluss der Arbeit: 23. März 2015  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rahmenbeschluss 2008/913/JI zur Strafbarkeit von Hassreden</b>	<b>4</b>
2.1.	Hintergründe des Rahmenbeschlusses	4
2.2.	Materieller Regelungsgehalt des Rahmenbeschlusses	5
2.3.	Umsetzung des Rahmenbeschlusses	6
<b>3.</b>	<b>Weitere Regelungen betreffend Hassreden</b>	<b>7</b>

## 1. Fragestellung

Die Ausarbeitung setzt sich mit der Frage auseinander, welche Bestimmungen das Recht der Europäischen Union (EU) zur Bekämpfung und Vorbeugung von Hassreden (sog. Hate Speech) insbesondere im Hinblick auf entsprechende Äußerungen der extremen Rechten, volksverhetzende Meinungsäußerungen und die Leugnung des Holocausts enthält.

## 2. Rahmenbeschluss 2008/913/JI zur Strafbarkeit von Hassreden

Die Union besitzt keine originäre Kompetenz im Bereich des Strafrechts. Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union beruht primär auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und sonstiger Entscheidungen. Darüber hinaus umfasst sie die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den in Art. 82 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Art. 83 AEUV genannten Bereichen. Nach Art. 83 Abs. 1 AEUV können in den die in Abs. 1 U Abs. 2 AEUV aufgezählten Kriminalitätsbereichen durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen erlassen werden.<sup>1</sup>

Im Hinblick auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ist ergänzend anzumerken, dass die primärrechtlichen Kompetenzgrundlagen aus Sicht des Grundgesetzes wegen der besonders empfindlichen Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensnormen strikt und keinesfalls extensiv auszulegen sind und ihre Nutzung besonderer Rechtfertigung bedarf. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts dient das Strafrecht in seinem Kernbestand nicht als rechtstechnisches Instrument zur Effektivierung einer internationalen Zusammenarbeit, sondern steht für die besonders sensible demokratische Entscheidung über das rechtsethische Minimum.<sup>2</sup>

### 2.1. Hintergründe des Rahmenbeschlusses

Gestützt auf die Art. 29, 31 und 34 Abs. 2 lit. b EUV a.F.<sup>3</sup> als Vorgängerregelungen zur heutigen justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen hat der Rat am 28. November 2008 einen Rahmenbe-

---

<sup>1</sup> Vgl. Suhr, Strafrechtsharmonisierung in der Europäischen Union – Neue Grenzziehungen und zusätzliche Kontrollaufträge, ZEuS 2008, 45 (48 ff.) sowie zur Entwicklung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen Vogel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 54. Ergänzungslieferung 2014, Art. 83 AEUV, Rn. 1 ff.

<sup>2</sup> BVerfGE 123, 267 (410).

<sup>3</sup> Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung 2006, ABl. C 321E vom 29. Dezember 2006, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2006:321E:FULL&from=DE>.

schluss verabschiedet, der sich mit der strafrechtlichen Bekämpfung von Hassreden und Hassverbrechen als Ausdruck von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit befasst.<sup>4</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass Maßnahmen der EU zur Bekämpfung und Verhinderung von Hassreden im Zusammenhang mit den Grundrechten gesehen werden müssen. Vorbehaltlich der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen der freien Meinungsäußerung nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.<sup>5</sup> Eine solche von der Union anerkannte Zielsetzung liegt darin, dass die Toleranz und Achtung der gleichen Würde aller Menschen die Grundlage einer demokratischen, pluralistischen Gesellschaft bilden, und Äußerungen, die gegen die Grundwerte der Union gerichtet sind, dürfen nicht den nach Art. 11 GRCh (Freiheit der Meinungsäußerung) gewährten Schutz genießen.<sup>6</sup>

Vor diesem Hintergrund beruht der Rahmenbeschluss auf der Notwendigkeit, die Rechte von Personen, Gruppen und der Gesellschaft als Ganzes zu schützen, indem besonders schwere Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit – unter Wahrung der Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung und der Vereinigungsfreiheit – unter Strafe gestellt werden. Mit dem Rahmenbeschluss 2008/913/JI soll das Strafrecht in den EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Definition der Begriffe, Straftaten und Strafen insbesondere für bestimmte öffentliche Erscheinungsformen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit harmonisiert werden. Zur Angleichung des Strafrechts in Bezug auf bestimmte Arten von Hassreden und Hassverbrechen müssen die Mitgliedstaaten strafrechtliche Definitionen erlassen, die sich auf sämtliche in Art. 1 und 2 des Rahmenbeschlusses genannten Verhaltensweisen erstrecken, sofern solche Definitionen nicht bereits vorliegen.

## 2.2. Materieller Regelungsgehalt des Rahmenbeschlusses

Im Hinblick auf Hassreden verpflichtet der Rahmenbeschluss die Mitgliedstaaten in Art. 1 Abs. 1 lit. a und b dazu, öffentliche Aufstachelung zu Gewalt oder Hass auf der Grundlage der Rasse,<sup>7</sup> Hautfarbe, Religion, Abstammung, der nationalen oder ethnischen Herkunft unter Strafe zu stellen. Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 1 Abs. 1 lit. c und d auch das öffentliche Leugnen, Billigen oder gröbliche Verharmlosen der nationalsozialistischen Verbrechen kriminalisieren,

---

<sup>4</sup> Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 328/55, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&qid=1428654447961&from=DE>. Vgl. auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Dezember 2007 zur Bekämpfung der Zunahme des Extremismus in Europa, P6\_TA(2007)0623, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007IP0623&rid=30>.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 52 Abs. 1 Charta der Grundrechte, vgl. EuGH, Rs. C-274/99 P (Connolly), Rn. 41.

<sup>6</sup> Vgl. EuGH, verb. Rs. 43/82 und 63/82 (VBVB und VBBB), Rn. 33 f.; EuGH, Rs. C-100/88 (Oyowe und Traore), Rn. 15.

<sup>7</sup> Zur Inexistenz des Begriffs der Rasse im Unionsrecht vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Bot vom 5. Mai 2011 in der verb. Rs. C-244/10 und C-245/10 (Mesopotamia Broadcast u.a./Deutschland), Rn. 68 ff.

---

wenn die Handlung in einer Weise begangen wird, die wahrscheinlich zu Gewalt oder Hass aufstachelt, und somit als eine Ausprägung von Antisemitismus anzusehen ist.<sup>8</sup>

Nach Art. 1 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2008/913/JI steht es den Mitgliedstaaten frei, nur Handlungen unter Strafe zu stellen, die in einer Weise begangen werden, die geeignet ist, die öffentliche Ordnung zu stören, oder die Drohungen, Beschimpfungen oder Beleidigungen darstellen. Nach Art. 1 Abs. 4 kann jeder Mitgliedstaat eine Erklärung abgeben, der zufolge er die Leugnung oder gröbliche Verharmlosung der oben genannten Verbrechen nur dann unter Strafe stellt, wenn ein nationales Gericht dieses Mitgliedstaats und/oder ein internationales Gericht sie endgültig festgestellt hat oder wenn ausschließlich ein internationales Gericht sie endgültig festgestellt hat; diese Möglichkeit gilt nicht für den Fall der Billigung der oben genannten Verbrechen.

In Bezug auf Hassverbrechen, d.h. durch rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe qualifizierte Hassreden (Art. 4 Rahmenbeschlusses 2008/913/JI) müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe entweder als erschwerender Umstand gelten oder dass derartige Beweggründe bei der Festlegung des geeigneten Strafmaßes durch die Gerichte berücksichtigt werden können.

### 2.3. Umsetzung des Rahmenbeschlusses

Zur Funktion des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI ist anzumerken, dass er nur einen äußeren Rahmen zur Pönalisierung von Hasskriminalität und Negationismus<sup>9</sup> vorgeben kann. Die Vorgaben des Rahmenbeschlusses sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rechtssysteme und Traditionen der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung und dessen Grenzen im nationalen Recht umzusetzen.<sup>10</sup> Es verbleibt in der Zuständigkeit der nationalen Stellen, sich mit individuellen Fällen zu befassen und zu beurteilen, ob diese eine Aufstachelung zu Gewalt oder Hass darstellen. Die Vorgaben des Rahmenbeschlusses zur Ausweitung des Schutzbereiches im Hinblick auf die Volksverhetzung von geschützten Gruppen, die Aufzählung besonders geschützter Gruppen sowie den Auslandsbezug

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Europäische Agentur für Grundrechte, Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus, 2013, abrufbar unter [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-member-states\\_de.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-member-states_de.pdf).

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Salomon, Meinungsfreiheit und die Strafbarkeit des Negationismus, ZRP 2011, S. 48 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2008/913/JI, zur Umsetzung vgl. den Bericht der Kommission vom 17. Januar 2014 an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, KOM(2014) 27 endg., abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0027&from=DE>.

---

bei Äußerungsformen wurden in Deutschland durch Änderungen von § 130 Strafgesetzbuch umgesetzt.<sup>11</sup>

Gemäß Art. 10 Abs. 1 Protokoll Nr. 36 konnte die Kommission bis zum Ende des Übergangszeitraums am 1. Dezember 2014 in Bezug auf Rahmenbeschlüsse, die vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen wurden, keine Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV einleiten und die Umsetzung des Rahmenbeschlusses überwachen.

### **3. Weitere Regelungen betreffend Hassreden**

Jenseits der Pönalisierung bestimmter Arten von Hassreden und Hassverbrechen durch den Rahmenbeschluss 2008/913/JI enthält das Unionsrecht weitere Bestimmungen zur Vermeidung von Handlungen, deren Inhalt dem von Hassreden entspricht. Ein entsprechender Handlungsauftrag folgt zunächst aus Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), wonach die Gleichheit zu den Grundwerten der Union zählt. Gemäß Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV bekämpft die Union soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert den Schutz der Rechte des Kindes. Gemäß Art. 10 (AEUV) zielt die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu bekämpfen. Gemäß Art. 21 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache oder der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, verboten. Vor diesem Hintergrund ermöglicht es Art. 19 Abs. 1 AEUV dem Rat, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen – ohne hierbei jedoch Einfluss auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten nehmen zu können. Hierfür müsste sich eine Maßnahme auf Art. 83 AEUV stützen lassen.

Zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hat die Union insbesondere die folgenden Maßnahmen ergriffen:

---

<sup>11</sup> Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Umsetzung des Zusatzprotokolls vom 28. Januar 2003 zum Übereinkommen des Europarats vom 23. November 2001 über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, BGBl. I 2011, S. 418, vgl. zur Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 17/3124, S. 6 ff.

- Art. 6 der **Richtlinie 2010/13/EU**<sup>12</sup> untersagt in sämtlichen audiovisuellen Mediendiensten jegliche Hetze aus Gründen der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens oder der Nationalität.<sup>13</sup> Für die Durchsetzung des Verbots ist in erster Linie der Mitgliedstaat zuständig, in dem der betreffende Dienst eingerichtet ist. Die Kommission überwacht die Umsetzung dieses Verbots durch die Mitgliedstaaten. Ein Empfangsstaat kann ausnahmsweise Empfang und Weiterverbreitung von Inhalten beschränken, wenn ein Verstoß gegen nationale Normen zu Hassreden vorliegt und er dies zuvor der Kommission mitgeteilt hat.
- Die **Richtlinie 2000/43/EG**<sup>14</sup> gibt einen Rahmen für die Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in der gesamten Union in den Bereichen Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung, Bildung, Sozialschutz (einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste), soziale Vergünstigungen sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, vor. Entsprechendes ergibt sich aus der Richtlinie **2000/78/EG**<sup>15</sup> zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.
- Vorschriften<sup>16</sup> zum Verbot der Diskriminierung bei Grenzkontrollen.

- Fachbereich Europa -

---

<sup>12</sup> Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. L 95/1, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010L0013-20100505&qid=1428588476341&from=DE>; vgl. hierzu die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. März 2012 zu diskriminierenden Websites und den Reaktionen der Regierungen (2012/2554(RSP), P7\_TA(2012)0087, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0087&rid=20>.

<sup>13</sup> Zu der entsprechenden Initiative des Europarates für ein gesetzliches Verbot von Hassreden im Internet vgl. den Überblick unter <http://www.coe.int/de/web/portal/hate-speech-conference/2012>, das Handbuch des Europarates zur Frage der Hassrede, 2009, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/%28HateSpeech%29Handbuch\\_hassrede.DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/%28HateSpeech%29Handbuch_hassrede.DE.pdf) sowie das Zusatzprotokoll vom 28. Januar 2003 zum Übereinkommen des Europarats vom 23. November 2001 über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/189.htm>, umgesetzt in Deutschland durch das Gesetz vom 16. März 2011, BGBl. I 2011, S. 418.

<sup>14</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180/22, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&qid=1428588592812&from=DE>.

<sup>15</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303/16, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&qid=1428588672604&from=DE>.

<sup>16</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index_en.htm).