



Brüssel, den 9.12.2021
COM(2021) 777 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Ein inklusiveres und besser schützendes Europa: Erweiterung der Liste der EU-
Straftatbestände um Hetze und Hasskriminalität**

„Hass bleibt Hass – und damit dürfen wir uns nicht abfinden!“

Ursula von der Leyen, Präsidentin der Europäischen Kommission
Rede zur Lage der Union, September 2020

1. Einleitung

In ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union von 2020¹ betonte die Präsidentin der Kommission Von der Leyen, dass der Fortschritt im Kampf gegen Rassismus und Hass ein zartes Pflänzchen ist und dass jetzt der Zeitpunkt für Veränderungen und für eine Union gekommen ist, in der Verurteilen wichtig und Handeln noch wichtiger ist. Sie kündigte folgenden Vorschlag der Kommission an: *„Wir wollen die Liste der EU-Straftatbestände auf alle Formen von Hassverbrechen und Hassreden ausweiten – sei es in Bezug auf Rasse, Religion, Geschlecht oder Sexualität.“*

Die Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität ist Teil der Maßnahmen der Kommission zur Förderung der Grundwerte der EU und zur Wahrung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“). Alle Formen und Ausprägungen von Hass und Intoleranz sind unvereinbar mit den Werten, auf die sich die EU gründet, nämlich die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte, die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union („EUV“) verankert sind, sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Tatsächlich ist jede Form der Diskriminierung – sei es aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung gemäß Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) – verboten. Gleichzeitig ist das Recht auf freie Meinungsäußerung eine der Säulen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft und muss nachdrücklich geschützt werden. Darüber hinaus muss die EU gemäß Artikel 67 AEUV einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bilden, in dem die Grundrechte geachtet werden. Sie muss durch Maßnahmen ein hohes Maß an Sicherheit bei der Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gewährleisten.

Hetze und Hasskriminalität schaden nicht nur den einzelnen Opfern und ihren Gemeinschaften, bei denen sie Leid und eine Einschränkung ihrer Grundrechte und -freiheiten verursachen, sondern auch der Gesellschaft insgesamt. Hass untergräbt die Grundfesten unserer Gesellschaft. Er schwächt das gegenseitige Verständnis und die Achtung der Vielfalt, auf denen pluralistische und demokratische Gesellschaften aufbauen.

¹ [Lage der Union 2020](#), [Absichtserklärung](#), Brüssel, 16. September 2020.

In den letzten Jahrzehnten haben Hetze und Hasskriminalität in Europa stark zugenommen.² Hass ist in der breiten Masse angekommen³ und richtet sich gegen Einzelpersonen und Gruppen von Menschen, die „ein gemeinsames Merkmal“ wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Sprache, Religion, Nationalität, Alter, Geschlecht, sexuelle Ausrichtung, Geschlechtsidentität, Ausdruck der Geschlechtlichkeit, Geschlechtsmerkmale oder ein anderes grundlegendes Merkmal oder eine Kombination solcher Merkmale teilen oder als diese teilend wahrgenommen werden. Diese Merkmale sind im Allgemeinen für andere erkennbar, sodass es für Täter einfacher ist, auf sie abzu zielen. Die Merkmale beziehen sich auf einen Aspekt der Identität einer Person, der unwandelbar oder elementar zum persönlichen Bewusstsein des eigenen Selbst gehört, während sie gleichzeitig ein Zeichen einer Gruppenidentität sind.⁴

Die zunehmende Nutzung des Internets und der sozialen Medien hat im Laufe der Jahre auch zu mehr Hetze im Netz geführt. Der schnelle Austausch von Hetze durch das digitale Wort wird durch den Online-Enthemmungseffekt erleichtert, da die mutmaßliche Anonymität im Internet und das Gefühl der Straflosigkeit die Hemmschwelle der Menschen senkt, solche Straftaten zu begehen. Gleichzeitig wurden auch in der öffentlichen Debatte Emotionen und die Verletzlichkeit zunehmend für politische Zwecke genutzt, um rassistische und fremdenfeindliche Äußerungen und Angriffe zu verbreiten, die in vielen Fällen von den sozialen Medien verstärkt wurden.⁵ Die Verbreitung von Hass unter potenziell gefährdeten Zielgruppen kann in einem breiten Spektrum des gewalttätigen Extremismus von Dschihadisten bis zu rechtem und linkem Extremismus beobachtet werden.⁶ Dies hat zu einer Polarisierung der Gesellschaft und damit zur Zunahme von Hetze insbesondere gegen Randgruppen beigetragen.

Die durch die COVID-19-Pandemie verursachte Krise im Bereich der öffentlichen Gesundheit hat die Gefühle der Unsicherheit, Isolation und Angst verschärft und eine Atmosphäre geschaffen, in der Hetze gediehen ist. Die Pandemie selbst wurde von verschiedenen extremistischen ideologischen Bewegungen genutzt, um bestimmte Bevölkerungsgruppen (aus verschiedenen Gründen, einschließlich Nationalität, Religion, Rasse, Geschlecht, sexueller Ausrichtung, Hautfarbe und sogar Alter) zum Ziel zu nehmen, was auch zu Hasskriminalität geführt hat.⁷

² Siehe beispielsweise die Jahresberichte 2019 und 2020 der ECRI unter: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> und <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebene Studie mit dem Titel „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“ (Hetze und Hassverbrechen in der EU und die Evaluierung von Ansätzen zur Regulierung von Online-Inhalten), Juli 2020.

³ Siehe das [Vorwort](#) des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, António Guterres, zur Strategie und dem Aktionsplan der Vereinten Nationen gegen Hetze, Mai 2019.

⁴ OSZE/BDIMR, „[Gesetze gegen ‚Hate Crime‘ Ein praktischer Leitfaden](#)“.

⁵ Siehe die [Ergebnisse](#) der Konsultation, die vom International Dialogue Centre und dem European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe organisiert wurde, 20. April 2021; Artikel 19, [Responding to „hate speech“: Comparative overview of six EU countries](#)“ (Reaktion auf „Hetze“: Vergleichender Überblick über sechs EU-Länder), 2018.

⁶ [Europol-Bericht „European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021“](#) (Lage- und Tendenzbericht zum Terrorismus für die Europäische Union für 2021).

⁷ Vereinte Nationen, [Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech](#) (Leitfaden für den Umgang mit und die Bekämpfung von Hetze mit Bezug zu COVID-19), 11. Mai 2020.

Ziel der Kommission ist es, die Liste der Kriminalitätsbereiche der EU auf Hetze und Hasskriminalität auszuweiten. Für Hass ist kein Platz in der EU. Er sollte mit allen verfügbaren Mitteln, auch im Rahmen des Strafrechts, bekämpft werden.

2. Kontext der Initiative

Artikel 83 Absatz 1 AEUV legt eine erschöpfende Liste der Kriminalitätsbereiche⁸ fest, in denen das Europäische Parlament und der Rat Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen festlegen können, die in allen EU-Mitgliedstaaten gelten. Er sieht ferner vor, dass der Rat auf der Grundlage der **Entwicklung der Kriminalität** einen Beschluss erlassen kann, in dem **andere Bereiche besonders schwerer Kriminalität** bestimmt werden, die aufgrund der **Art oder Auswirkungen** der Straftaten oder **aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen**, eine **grenzüberschreitende Dimension** haben.

Das Erlassen eines solchen Beschlusses durch den Rat wäre ein erster Schritt zur Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage, um in einem zweiten Schritt einen gemeinsamen Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität in der gesamten EU anzunehmen. Solche künftigen Rechtsvorschriften würden das geltende EU-Recht ergänzen, das die Kriminalisierung von Hetze und Hasskriminalität aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationaler oder ethnischer Herkunft vorschreibt (siehe Abschnitt 2.2), und andere spezifische Gründe abdecken.

Für diese Initiative wurden solide Vorarbeiten geleistet, einschließlich einer externen Studie⁹, einer umfassenden Konsultation der Kommission sowie einer großen Zahl verfügbarer Berichte und Studien.

2.1. Institutioneller Kontext

Die Kommission legt diese Initiative auf der Grundlage von Artikel 17 Absatz 1 EUV¹⁰ und nach dem in Artikel 83 Absatz 1 AEUV vorgesehenen zweistufigen Verfahren vor:

Der erste Schritt besteht darin, dass der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig einen Beschluss erlässt, in dem Hetze und Hasskriminalität als weiterer Kriminalitätsbereich bestimmt werden, der die Kriterien des Artikels 83 Absatz 1 AEUV erfüllt. Ein solcher Beschluss weitet die Liste der in Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufgeführten Kriminalitätsbereiche aus, sodass sie Hetze und Hasskriminalität als EU-Straftatbestand umfassen. Damit wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es dem Europäischen Parlament und dem Rat ermöglicht, durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen in diesem Kriminalitätsbereich festzulegen.

⁸ Diese Liste enthält folgende Kriminalitätsbereiche: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

⁹ [Study](#) supporting a Commission initiative to extend the list of EU crimes in Article 83(1) of the TFEU to hate speech and hate crime (Studie zur Unterstützung der Initiative der Kommission zur Ausweitung der Liste der EU-Straftatbestände in Artikel 83 Absatz 1 AEUV um Hetze und Hasskriminalität), (im Folgenden „unterstützende Studie“). In der unterstützenden Studie wurden die Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität in allen Mitgliedstaaten detailliert dargelegt und Informationen, Daten und Meinungen, die im Rahmen der Konsultation der Kommission zusammengetragen wurden, analysiert und zusammengefasst.

¹⁰ Gemäß Artikel 17 Absatz 1 EUV gilt Folgendes: „Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck.“

In einem zweiten Schritt kann die Kommission den Erlass von Richtlinien zur Festlegung von Mindestvorschriften für die Definitionen und Sanktionen in Bezug auf Hetze und Hasskriminalität vorschlagen, die vom Europäischen Parlament und vom Rat im Einklang mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden.

Die vorliegende Initiative betrifft die erste Stufe und berührt nicht die Maßnahmen, die in einer zweiten Stufe ergriffen werden können. Sie greift dem Anwendungsbereich und dem Inhalt des Sekundärrechts, das später vorzuschlagen ist, nicht vor. Ebenso berührt der Erlass von Richtlinien, wie oben erwähnt, die durch die Charta geschützten Grundfreiheiten, insbesondere die Freiheit der Meinungsäußerung, einschließlich der Presse- und Medienfreiheit.

Sobald der Beschluss des Rates erlassen ist, wird die Kommission von ihrem Initiativrecht im Einklang mit den Anforderungen an eine bessere Rechtsetzung Gebrauch machen. Die Kommission wird eine Folgenabschätzung durchführen, um die verschiedenen Optionen für die Festlegung von Straftaten und Strafen und ihre Auswirkungen auf die Grundrechte, insbesondere auf die Freiheit der Meinungsäußerung und die Presse- und Medienfreiheit, die solide Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft sind, sorgfältig zu prüfen.¹¹

Um den Anwendungsbereich und den Inhalt der Vorschriften, die vorgeschlagen werden könnten, genau festzulegen, wird die Kommission der Entwicklung von Hetze und Hasskriminalität angesichts der jüngsten Daten und Trends besondere Aufmerksamkeit widmen. Eine solche sorgfältige Bewertung gesellschaftlicher Entwicklungen und Trends wird für die Bestimmung der Tatbestandsmerkmale künftiger Straftaten von besonderer Bedeutung sein. Dazu gehört auch die Festlegung der spezifischen Formen von Hetze und Hasskriminalität, die unter Bezugnahme auf die geschützten Merkmale der als Ziel gesetzten Personen und Gruppen unter Strafe zu stellen sind.

Bei der Ausarbeitung dieses Sekundärrechts wird die Kommission die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament konsultieren, auch zu den Besonderheiten der nationalen Rechtsrahmen in Bezug auf das Strafrecht und die Grundrechte. Die Kommission wird ferner eine breit angelegte Konsultation mit allen maßgeblichen Interessenträgern durchführen und dabei das Europäische Parlament eng einbeziehen.

2.2. Die Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität als Priorität der EU

Auf EU-Ebene gibt es durch den **Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** (im Folgenden „Rahmenbeschluss“)¹² bereits einen Rahmen für eine nachdrückliche gemeinsame Reaktion auf rassistische und fremdenfeindliche Hetze und Hasskriminalität. Mit dem Rahmenbeschluss soll sichergestellt werden, dass schwere Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der gesamten EU mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, Hetze, d. h. die öffentliche Aufstachelung zu Gewalt oder Hass aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft unter Strafe zu stellen.¹³ Außerdem verpflichtet er die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass bei anderen Straftaten als

¹¹ Siehe Artikel 52 der [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#).

¹² ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55.

¹³ Siehe Artikel 1 des Rahmenbeschlusses.

Hetze rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe entweder als erschwerender Umstand gelten oder dass solche Beweggründe bei der Festlegung des Strafmaßes berücksichtigt werden können.

Die Kommission unterstützt die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine wirksame Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die Arbeit der **Hochrangigen Gruppe zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen der Intoleranz**¹⁴ durch die Entwicklung von Schulungen und den Aufbau von Kapazitäten für die Strafverfolgung, durch die Verbesserung der Erfassung von Hasskriminalität und der Datenerhebung und durch die Bestärkung der Opfer, Hasskriminalität zu melden.

Diese Initiative ist Teil eines breiteren Maßnahmenpakets der EU zur Bekämpfung illegaler Hetze, gewalttätiger extremistischer Ideologien und Terrorismus im Internet, einschließlich des **EU-Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassreden im Internet**¹⁵, der **Verordnung zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte**¹⁶ und des **EU-Internetforums**¹⁷.

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste¹⁸ verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass Video-Sharing-Plattformen nicht nur gegen die Verbreitung von Inhalten, die gegen den Rahmenbeschluss verstoßen, wirksame Maßnahmen ergreifen, sondern auch gegen Hetze aus einem der in Artikel 21 der Charta genannten Gründe. Darüber hinaus wird im Vorschlag der Kommission für ein **Gesetz über digitale Dienste**¹⁹ eine umfassende Reform dargelegt, mit der sichergestellt werden soll, dass die Nutzer im Netz sicher sind, und zwar durch Verpflichtungen zur Bekämpfung illegaler Inhalte und systemischer Risiken. Darüber wird die Aktualisierung der Europäischen Strategie für ein besseres Internet für Kinder²⁰ im Jahr 2022 auf den Schutz von Kindern vor Online-Bedrohungen einschließlich Cybermobbing und Hetze abzielen.

Diese Initiative wird den **EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025**²¹ und die **Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung des jüdischen Lebens in der EU**²² unterstützen. Sie wird auch die jüngsten Initiativen zur Förderung der Gleichstellung und der Achtung der Vielfalt ergänzen, wie etwa die **Strategie für die Gleichstellung von**

¹⁴ <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025>

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en

¹⁶ ABl. L 172 vom 17.5.2021, S. 79.

¹⁷ Das [EU-Internetforum](#) ist eine von der Kommission geleitete und freiwillige Initiative zur Zusammenarbeit mit der Technologieindustrie und anderen einschlägigen Interessenträgern, um gewalttätigen extremistischen Online-Inhalten entgegenzuwirken.

¹⁸ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69).

¹⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG ([COM\(2020\) 825 final](#) vom 15.12.2020).

²⁰ [COM\(2012\) 196 final](#).

²¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025“ ([COM\(2020\) 565 final](#) vom 18.9.2020).

²² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Strategie der EU zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens (2021-2030)“ ([COM\(2021\) 615 final](#) vom 5.10.2021).

LGBTIQ-Personen 2020-2025²³. Diese jüngsten Initiativen haben deutlich gemacht, dass auf EU-Ebene eine entschlossene strafrechtliche Reaktion auf Hetze und Hasskriminalität aus **anderen Gründen als Rassismus und Fremdenfeindlichkeit**, insbesondere aus Gründen des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung, des Alters und einer Behinderung²⁴ sichergestellt werden muss.

Die **Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025**²⁵ enthält Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich der Notwendigkeit, spezifische Formen geschlechtsspezifischer Gewalt auf EU-Ebene unter Strafe zu stellen. Diese Initiative wird den anstehenden Vorschlag für eine **Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt** ergänzen. Während Hetze und Hasskriminalität von einem zugrunde liegenden Hass gegen eine Gruppe von Personen einschließlich erheblicher geschlechtsspezifischer Vorurteile und des Hasses gegen Frauen gekennzeichnet sind, wird die künftige Richtlinie im Rahmen der Zuständigkeiten der EU bestimmte spezifische Formen von Gewalt, die kein Element des Hasses und insbesondere keinen Hass gegen eine Person als Teil einer Gruppe von Personen erfordern, unter Strafe stellen. Daher wird mit dieser Initiative zur Ausweitung der Liste der EU-Straftaten eine zusätzliche Rechtsgrundlage geschaffen, um gegen diese spezifischen Formen schwerer Gewalt gegen Frauen und Mädchen vorzugehen, die auch als frauenfeindliche Hetze oder Hasskriminalität mit einem objektiv erkennbar geschlechtsspezifisch begründeten Vorurteil definiert werden können.

Diese Initiative wird auch die **Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030**²⁶, die **Strategie für die Rechte von Opfern (2020-2025)**²⁷ und die **Richtlinie zum Opferschutz**²⁸ ergänzen. Sie wird auch an die Schlussfolgerungen des Rates vom März 2021 zur durchgängigen Berücksichtigung des Alterns in der öffentlichen Politik²⁹ angepasst, in denen darauf hingewiesen wird, dass altersbedingte Diskriminierung ein häufig auftretendes Phänomen ist und Gewalt gegenüber älteren Menschen ein wachsendes Problem darstellt.

Das Europäische Parlament hat im September 2021 auch eine legislative Entschließung angenommen, in der sie die Kommission zur Vorlage eines Legislativvorschlags zur

²³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025“ ([COM\(2020\) 698 final](#) vom 12.11.2020). In dieser Strategie wurde festgestellt, dass gegen LGBTIQ-Personen – lesbische, schwule, bisexuelle, trans*, nichtbinäre, intersexuelle und queere Personen – gerichtete Hetze und Hassdelikte unter Strafe gestellt werden müssen.

²⁴ Diese geschützten Merkmale gehören zu den Gründen, die in Artikel 19 Absatz 1 AEUV genannt sind, der sich auf Vorkehrungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen „aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ bezieht.

²⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“ ([COM\(2020\) 152 final](#) vom 5.3.2020).

²⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030“ ([COM\(2021\) 101 final](#) vom 3.3.2021).

²⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020-2025)“ ([COM\(2020\) 258 final](#) vom 24.6.2020).

²⁸ ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57.

²⁹ [6976/21, SOC 142, 12. März 2021](#).

Aufnahme geschlechtsspezifischer Gewalt als neuen Kriminalitätsbereich gemäß Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufforderte.³⁰ Mit dieser Initiative und dem anstehenden Legislativvorschlag zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt soll der Aufforderung des Europäischen Parlaments nachgekommen werden.

3. Die Notwendigkeit zur Ausweitung der Liste der EU-Straftaten auf Hetze und Hasskriminalität

Gemäß Artikel 83 Absatz 1 kann der Rat auf der Grundlage der **Entwicklung der Kriminalität** zusätzliche Kriminalitätsbereiche bestimmen, sofern diese bestimmte Kriterien erfüllen. Es muss sich insbesondere um **besonders schwere** Kriminalität handeln, die aufgrund der **Art und der Auswirkungen** der Straftaten oder **aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension** haben.

In den folgenden Abschnitten wird die Bewertung von Hetze und Hasskriminalität durch die Kommission unter Berücksichtigung der Kriterien des Artikels 83 Absatz 1 AEUV dargelegt.

3.1. Hetze und Hasskriminalität als Kriminalitätsbereich

Hetze und Hasskriminalität werden auf internationaler Ebene als Kriminalitätsbereich anerkannt.³¹

Bereits in seiner Empfehlung von 1997³² hatte der Europarat Hetze als Aufstachelung zu Hass gegen Einzelpersonen oder Gruppen angesehen, die durch bestimmte geschützte Merkmale definiert sind³³. Gemäß der Empfehlung der Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats aus dem Jahr 2015 ist Hassrede definiert als *„das Befürworten und Fördern von oder Aufstacheln zu jeglicher Form von Verunglimpfung, Hass oder Herabwürdigung einer Person oder Personengruppe [...] ebenso wie jegliche Belästigung, Beleidigung, negative Stereotypisierung, Stigmatisierung oder Bedrohung einer Person oder Personengruppe und die Rechtfertigung der genannten Äußerungen, die aufgrund der Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationalen oder ethnischen Herkunft, des Alters, einer Behinderung, der Sprache, der Religion oder der Überzeugung, des biologischen oder sozialen Geschlechts, der Geschlechtsidentität, sexuellen Orientierung oder anderer*

³⁰ „Artikel 225 AEUV“-Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. September 2021 mit Empfehlungen an die Kommission über die Festlegung von geschlechtsspezifischer Gewalt als neuer Kriminalitätsbereich gemäß Artikel 83 Absatz 1 AEUV (2021/2035(INL)).

³¹ So hat im Dezember 2015 beispielsweise die [Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz \(ECRI\) des Europarats die Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 15 über die Bekämpfung von Hassrede](#) veröffentlicht, während die Vereinten Nationen im Mai 2019 eine Strategie und einen Aktionsplan angenommen haben. Weitere Beispiele sind Artikel 20 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und der Beschluss Nr. 9/09 über die Bekämpfung von Hassverbrechen des Ministerrats der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), MC(17), Journal Nr. 2, Punkt 8 der Tagesordnung, 2. Dezember 2009.

³² Empfehlung Nr. R(97)20 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten über die „Hassrede“.

³³ Gemäß dem Geltungsbereich der Empfehlung umfasst der Begriff „Hetze“ (in der deutschen Fassung der Empfehlung: „Hassrede“) „jegliche Ausdrucksformen (...), welche Rassenhass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere Formen von Hass, die auf Intoleranz gründen, propagieren, dazu anstiften, sie fördern oder rechtfertigen, einschließlich der Intoleranz, die sich in Form eines aggressiven Nationalismus und Ethnozentrismus, einer Diskriminierung und Feindseligkeit gegenüber Minderheiten, Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund ausdrückt“.

*persönlicher Eigenschaften und Statusmerkmale getätigt werden“.*³⁴ Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bezeichnet Hasskriminalität als „*durch Vorurteile gegen bestimmte Gruppen in der Gesellschaft motivierte strafbare Handlungen*“.³⁵

Während das EU-Recht keine rechtliche Definition von Hetze und Hasskriminalität an sich enthält, führt der **Rahmenbeschluss** strafrechtliche Definitionen der schwerwiegendsten Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf. Laut der Definition des Rahmenbeschlusses bezieht sich Hetze auf die öffentliche Aufstachelung zu Gewalt oder Hass gegen eine Gruppe oder ein Mitglied einer solchen Gruppe mit einem gemeinsamen geschützten Merkmal.³⁶ Hasskriminalität im Sinne des Rahmenbeschlusses³⁷ ist jede Straftat³⁸ (Grunddelikt) ausgenommen Hetze, die aus rassistischer oder fremdenfeindlicher Motivation (auf einem Vorurteil begründetes Motiv) begangen wird.

Die Handlung des Täters wird sowohl bei Hetze als auch bei Hasskriminalität durch eine **auf Vorurteilen basierende Motivation** ausgelöst. Zielpersonen werden auf der Grundlage ihrer tatsächlichen oder wahrgenommenen Verbindung oder Verbundenheit mit, Zugehörigkeit zu, Unterstützung von oder Mitgliedschaft bei einer Gemeinschaft oder Gruppe ausgewählt, die ein geschütztes Merkmal teilt.³⁹ Diese Taten sind auf die Identität ausgerichtet oder sollen Botschaften senden; denn die vermittelten Botschaften – insbesondere, dass die ins Visier genommenen Opfer nicht zu dieser Gesellschaft gehören – sind nicht nur an das Opfer, sondern auch an seine Gemeinschaft oder Gruppe gerichtet.⁴⁰ Folglich ist das Motiv des Täters von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, diese Straftaten von anderen Straftaten zu unterscheiden und ihre schwerwiegendere Bedeutung unter Berücksichtigung der konkreten Auswirkungen zu bestimmen, die diese Straftaten auf das einzelne Opfer, auf die Gemeinschaften und auf die Gesellschaft insgesamt haben.⁴¹

Das Element des **Hasses** ist ein wesentliches Merkmal sowohl von Hetze als auch von Hasskriminalität. Hass führt zur Abwertung einer Person oder Gruppe und stellt eine Bedrohung der Menschenwürde derselben dar. Er negiert ihre Gleichberechtigung als

³⁴ Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 15 der ECRI über die Bekämpfung von Hassrede, S. 3.

³⁵ Das ist die Arbeitsdefinition, die die OSZE in ihren Berichten „Rassistische und xenophobe Hassverbrechen“ (2021), „Geschlechtsspezifische Hasskriminalität“ (2021), „Anti-Semitic Hate Crime“ (Antisemitische Hasskriminalität) (2019), „Anti-Muslim Hate Crime“ (Antimuslimische Hasskriminalität) (2018) auf der Grundlage des Beschlusses Nr. 9/09 des OSZE-Ministerrats vom 2. Dezember 2009 „Bekämpfung von Hassverbrechen“ verwendet und auf die sich alle OSZE-Staaten, darunter alle EU-Mitgliedstaaten, einvernehmlich verständigt haben. Das dieser Definition zugrunde liegende Konzept und ihre praktischen Auswirkungen werden in dem Leitfaden des BDIMR der OSZE „[Gesetze gegen ‚Hate Crime‘ Ein praktischer Leitfaden](#)“ (2009) auf S. 16 näher erläutert.

³⁶ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Rahmenbeschlusses verpflichtet die Mitgliedstaaten, folgende Handlungen unter Strafe zu stellen: „*die öffentliche Aufstachelung zu Gewalt oder Hass gegen eine nach den Kriterien der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft definierte Gruppe von Personen oder gegen ein Mitglied einer solchen Gruppe*“.

³⁷ Siehe Artikel 4: „*Die Mitgliedstaaten treffen die Maßnahmen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass bei anderen als den in den Artikeln 1 und 2 genannten Straftaten rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe entweder als erschwerender Umstand gelten oder dass solche Beweggründe bei der Festlegung des Strafmaßes durch die Gerichte berücksichtigt werden können.*“

³⁸ Wie Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder das Eigentum einer Person.

³⁹ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitt 2.4.2.

⁴⁰ OSZE/BDIMR, „[Gesetze gegen ‚Hate Crime‘ Ein praktischer Leitfaden](#)“.

⁴¹ Siehe den [Leitfaden](#) für die praktische Anwendung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Mitglieder der Gesellschaft⁴², einschließlich ihres Rechts auf Teilhabe am politischen oder sozialen Leben, den Grundprinzipien, auf die sich die EU gründet. Das Verständnis der Rolle des Hasses gegen Menschen mit geschützten Merkmalen ist für ihre Anerkennung, die Strafverfolgung und Sanktionierung in unseren Strafrechtssystemen von grundlegender Bedeutung.

Angesichts der Besonderheit, die Hetze und Hasskriminalität charakterisiert, d. h. gegen Personen oder Gruppen, die ein geschütztes Merkmal teilen (oder als dieses teilend wahrgenommen werden), gerichteter Hass, können Hetze und Hasskriminalität als „Kriminalitätsbereich“ im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 AEUV betrachtet werden.

Ähnlich wie dies bei anderen EU-Straftaten der Fall ist, die ein gemeinsames Merkmal aufweisen, wie organisierte Kriminalität oder Terrorismus, verbindet Hass gegen Menschen mit geschützten Merkmalen eine breitere Gruppe von Straftaten. Das zentrale und gemeinsame Ziel der Kriminalisierung von Hetze und Hasskriminalität besteht darin, den Hass zu bekämpfen, der diese beiden Kategorien von Straftaten innerhalb eines „Kriminalitätsbereichs“ verbindet. Das Hinzufügen von Hetze und Hasskriminalität als Kriminalitätsbereich würde es der Kommission ermöglichen, in einer zweiten Stufe Sekundärrecht vorzuschlagen, das speziell auf damit zusammenhängende gesellschaftliche Entwicklungen und Herausforderungen eingehen würde, wenn diese in Zukunft auftreten und sich entwickeln.

3.2. Hetze und Hasskriminalität als ein Bereich besonders schwerer Kriminalität

Hetze und Hasskriminalität sind aufgrund ihrer schädlichen Auswirkungen auf den Einzelnen und die Gesellschaft insgesamt besonders schwere Straftaten, die die Grundlagen der EU untergraben.

3.2.1. Die Auswirkungen auf gemeinsame Werte

Hetze und Hasskriminalität laufen den gemeinsamen Werten und Grundrechten der EU zuwider, wie sie in den Artikeln 2 und 6 EUV sowie in der Charta verankert sind.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die besondere Schwere eines solchen Verhaltens angesichts seiner Auswirkungen auf die Werte und Grundrechte in ständiger Rechtsprechung anerkannt. Der EGMR stellte fest, dass in Fällen, in denen schwere Straftaten darstellende Handlungen gegen die physische und psychische Integrität einer Person gerichtet sind, nur wirksame strafrechtliche Mechanismen einen angemessenen Schutz gewährleisten und abschreckend wirken können. Der EGMR vertrat insbesondere die Auffassung, dass strafrechtliche Maßnahmen in Bezug auf direkte verbale Übergriffe und physische Bedrohungen erforderlich sind, die durch diskriminierende Einstellungen motiviert sind.⁴³

Der EGMR erkannte an, dass Toleranz und die gleiche Würde aller Menschen die Grundlagen einer demokratischen, pluralistischen Gesellschaft darstellen, und vertrat die Auffassung, dass es notwendig sein kann, *„in demokratischen Gesellschaften alle Formen der Meinungsäußerung zu bestrafen oder sogar zu verhindern, die Hass auf der Grundlage von*

⁴² OSZE/BDIMR, „[Gesetze gegen ‚Hate Crime‘ Ein praktischer Leitfaden](#)“.

⁴³ Urteil des EGMR vom 14.1.2020, Beizaras und Levickas/Litauen, Rn. 111 und dort zitierte Rechtsprechung.

*Intoleranz verbreiten, dazu anstiften, sie fördern oder rechtfertigen“.*⁴⁴ Er wies ferner darauf hin, dass strafrechtliche Sanktionen gegen Personen, die für die schwersten Ausdrucksformen von Hass verantwortlich sind und andere zu Gewalt aufstacheln, auch als letztes Mittel geltend gemacht werden könnten. Aus diesen Gründen hat der EGMR in seiner Rechtsprechung stets anerkannt, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung strafrechtliche Reaktionen auf bestimmte Formen von Hetze nicht verhindert.⁴⁵

3.2.2. *Schädliche Auswirkungen auf die einzelnen Opfer und auf ihre Gemeinschaften*

Die besondere Schwere von Hetze und Hasskriminalität zeigt sich an dem Schaden, den sie den einzelnen Opfern, Gemeinschaften und der Gesellschaft insgesamt zufügen.

Hetze und Hasskriminalität verletzen das Grundrecht der Opfer auf Würde und Gleichheit. Sie haben schwerwiegende und oft lang andauernde Folgen für die körperliche und geistige Gesundheit und das Wohlbefinden der Opfer.

Opfer von Hetze und Hasskriminalität werden aufgrund ihrer unwandelbaren, unveränderbaren Merkmale ausgewählt oder aufgrund eines Merkmals, das den Kern ihrer Identität ausmacht.⁴⁶ Dies hat zur Folge, dass sie sich aufgrund ihrer Identität in der Gesellschaft abgewertet, unerwünscht, verunglimpft und verachtet fühlen. Neben den schädlichen Auswirkungen auf die körperliche Gesundheit ist das Ausmaß des psychischen Schadens (z. B. Gefühl von Verletzung und Erniedrigung), der durch hassmotivierte Handlungen verursacht wird, tatsächlich oft größer als der durch die Gewalt selbst verursachte körperliche Schaden.⁴⁷ Opfer von Hasskriminalität können Symptome schwerer Traumata erleben, wie z. B. Depressionen, Misstrauen gegenüber anderen, Selbstvorwürfe und ein tiefgreifendes Gefühl der Isolation. Aufgrund dieser Erfahrungen unterscheidet sich Hasskriminalität von anderen Arten von Straftaten. Außerdem machen sich viele Opfer von Hasskriminalität Selbstvorwürfe und leiden unter fehlendem Vertrauen.⁴⁸

Allgemeiner ausgedrückt sind Opfer von Hasskriminalität auch gezwungen, mit der Angst vor einer wiederholten Viktimisierung zu leben, und schutzbedürftigere Gruppen wie ältere Menschen, Kinder und Menschen mit einer körperlichen und geistigen Behinderung sind als Ziel von Hetze anfälliger, wenn sie in ihrem täglichen Leben auf Online-Kommunikation angewiesen sind. Opfer von Hetze sind auch politischer und sozialer Ausgrenzung ausgesetzt, die sie davon abhält, medizinische Versorgung und andere lebenswichtige Dienstleistungen zu nutzen.⁴⁹ Darüber hinaus riskieren diejenigen Opfer, die Erfahrungen mit Hass melden, häufig

⁴⁴ Urteil des EGMR vom 6.7.2006, *Erbakan/Türkei*, Rn. 56.

⁴⁵ Entscheidung des EGMR vom 24.6.2003, *Garaudy/Frankreich*, Rn. 1; Entscheidung vom 13.11.2003, *Gündüz/Türkei*, Rn. 37; Entscheidung vom 16.11.2004, *Norwood/Vereinigtes Königreich*; Urteil vom 10.7.2008, *Soulas u. a./Frankreich*, Rn. 47; Urteil vom 9.2.2012, *Vejdeland u. a./Schweden*, Rn. 59.

⁴⁶ Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Europäisches Parlament, [„Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of offline content regulation approaches“](#), Juli 2020, S. 23.

⁴⁷ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), [„Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen: die Rechte der Opfer anerkennen“](#) (2012), S. 20. Layla Okhai, [„How hate crime impacts mental health“](#) (Wie sich Hasskriminalität auf die psychische Gesundheit auswirkt), (Diverse Minds, 2018).

⁴⁸ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitte 4.2.3, 4.3.3 und 5.2.3.

⁴⁹ Vereinte Nationen, [Guidance Note](#) on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech, 11. Mai 2020.

eine sekundäre Viktimisierung⁵⁰, die dem Opfer weiteren Schaden zufügen kann. Hetze kann die langfristige persönliche Entwicklung von Opfern im Kindesalter ernsthaft beeinträchtigen.

Durch Hass ausgelöste Verbrechen senden Botschaften über die Ablehnung und Abwertung ganzer Gruppen und Gemeinschaften, und die Menschen, die diese Gruppen und Gemeinschaften bilden, erleben Angst und fühlen sich durch künftige Angriffe gefährdet.⁵¹ Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass Hetze und Hasskriminalität das Potenzial haben, unter den Anhängern des Täters Widerhall zu finden und Angst und Einschüchterungen weiter zu verbreiten und somit ein Muster der Hetze und Hasskriminalität aufrechtzuerhalten, das gegen andere Einzelpersonen gerichtet ist, die als Personen mit ähnlichen geschützten Merkmalen gesehen werden oder die als mit dem Opfer zusammengehörig empfunden werden.⁵²

3.2.3. *Schädliche Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt*

Hetze und Hasskriminalität haben auch eine starke gesellschaftliche Dimension. Sie stellen eine Bedrohung für die demokratischen Werte, die soziale Stabilität und den Frieden dar⁵³ und verstärken die gesellschaftliche Zersplitterung, untergraben den sozialen Zusammenhalt und lösen Vergeltungsmaßnahmen aus, was zu Gewalt und Gegengewalt führt⁵⁴. Die Teilnehmer der zielgerichteten Konsultation der Kommission bestätigten ebenfalls das Klima der Konflikte, Angst, Polarisierung und Radikalisierung infolge von hassmotivierten Handlungen.

Hetze und Hasskriminalität haben schädliche Auswirkungen auf die Grundrechte, insbesondere auf die Würde des Menschen, die Gleichheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung. Ihre abschreckende Wirkung auf die Meinungsfreiheit kann dazu führen, dass Nutzerinnen und Nutzer sozialer Medien aufgrund von Hassinhalten, die sie sehen, von der Beteiligung an öffentlichen Debatten absehen.⁵⁵ Hass vergiftet auch den politischen Dialog und wirkt sich auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger aus, sich in der Politik zu engagieren und offizielle Funktionen mit öffentlicher Sichtbarkeit auszuüben, z. B. als Mitglieder des Parlaments, Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister und Politikerinnen bzw.

⁵⁰ Viktimisierung, die nicht unmittelbar auf die Straftat zurückzuführen ist, sondern durch die Art und Weise verursacht wird, wie das Opfer von der Polizei und dem Strafrechtssystem behandelt wird. Siehe die unterstützende Studie, Abschnitte 4.2.3, 4.3.3 und 5.2.3.

⁵¹ OSZE/BDIMR, „[Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#)“ (Die Bedürfnisse der Opfer von Hasskriminalität verstehen), (2020), S. 13. So vermeidet beispielsweise eine erhebliche Zahl lesbischer, schwuler und bisexueller Personen bestimmte Plätze oder Orte aus Angst vor Angriff, Bedrohung oder Belästigung. Ebenso gaben 37-41 % der trans- und intersexuellen Befragten an, dass sie aus demselben Grund bestimmte Plätze und Orte „häufig“ oder „immer“ vermeiden. FRA (2020), EU-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#), (EU-LGBTI II: Noch ein langer Weg bis zur Gleichstellung der LGBTI), S. 47.

⁵² Siehe FRA, „[Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen: die Rechte der Opfer anerkennen](#)“ (2012), S. 19.

⁵³ Siehe [United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech](#) (Strategie und Aktionsplan der Vereinten Nationen gegen Hetze), Mai 2019; [Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz](#) (Europarat).

⁵⁴ Siehe die von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebene Studie mit dem Titel „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“, Juli 2020; OSZE/BDIMR, „[Gesetze gegen ‚Hate Crime‘ Ein praktischer Leitfaden](#)“, 2009.

⁵⁵ [Eine Studie](#) aus Norwegen zeigt, dass unter den Nutzerinnen und Nutzern sozialer Medien jede bzw. jeder fünfte (19 %) aufgrund von Hassinhalten, die sie bzw. er sieht, von der Teilnahme an öffentlichen Debatten absieht. Dieser Prozentsatz steigt bei Minderheiten angehörenden Nutzerinnen und Nutzern auf 36 %.

Politiker.⁵⁶ In Bezug auf Frauen im öffentlichen Leben ergab eine Umfrage unter 123 europäischen Parlamentarierinnen, dass 46,9 % der Befragten Todesdrohungen oder Androhungen von Vergewaltigungen oder Prügeln erhalten haben und 58,2 % Opfer sexistischer Online-Angriffe in sozialen Netzwerken waren⁵⁷.

Journalistinnen und Journalisten sind häufig Opfer⁵⁸ von Hetze in sozialen Medien und könnten als Folge davon zögern, sich an der öffentlichen Debatte zu beteiligen oder sich mit bestimmten Themen zu befassen⁵⁹. Während Hetze und Drohungen gegen alle Journalistinnen und Journalisten gerichtet sind, zeigen Statistiken, dass Journalistinnen mehr Bedrohungen ausgesetzt sind als ihre männlichen Kollegen, insbesondere in Form von Belästigung im Internet, Androhungen von Vergewaltigung und Mord sowie Aufstachelung zu Hass aufgrund des Geschlechts.⁶⁰ Diese Angriffe sind zuweilen das Ergebnis konzertierter Kampagnen, die darauf abzielen, Journalistinnen zu diskreditieren oder zum Schweigen zu bringen.

Hetze kann nicht nur zu Konflikten führen, sondern auch zu Hasskriminalität.⁶¹ Es gibt Hinweise auf eine „Hasspyramide“⁶² oder eine „Schadensleiter“, die von Vorurteilen (z. B. Mobbing, Verhöhnern, Enthumanisierung) und Diskriminierung (z. B. wirtschaftlicher oder politischer Art) ausgeht und zu vorurteilsmotivierter Gewalt wie Mord, Vergewaltigung, Tötlichkeiten, Terrorismus, gewalttätigem Extremismus oder sogar Völkermord führt⁶³. Untersuchungen zeigen den Zusammenhang zwischen gezielten, diskriminierenden Tweets, die in einer Stadt gepostet wurden und der hohen Zahl an Hassdelikten in dieser Stadt.⁶⁴ Die Vereinten Nationen (VN) weisen darauf hin, dass *„die Aufstachelung zu Gewalt, die sich gegen Gemeinschaften oder Einzelpersonen aufgrund ihrer Identität richtet, dazu beitragen kann, Gräueltaten zu ermöglichen oder vorzubereiten, [...] und dass sie sowohl ein Warnsignal als auch ein frühzeitiger Indikator für das Risiko dieser Verbrechen ist“*.⁶⁵

⁵⁶ Von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebene Studie mit dem Titel [„Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches“](#), Juli 2020.

⁵⁷ <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>; siehe auch <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2/#topanchor>.

⁵⁸ Siehe die Empfehlung der Kommission zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union ([C\(2021\) 6650 final](#) vom 16.9.2021).

⁵⁹ [Das Eurobarometer 452 aus dem Jahr 2016](#) hat gezeigt, dass drei Viertel der Journalistinnen und Journalisten Hetze in den sozialen Medien erlebt haben, was die Hälfte von ihnen zögern lässt, sich an der öffentlichen Debatte zu beteiligen.

⁶⁰ Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, [Erklärung](#) der Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, ihre Ursachen und Folgen.

⁶¹ Europarat, [Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz](#).

⁶² Siehe [Anti-defamation league](#), 2018.

⁶³ Siehe den [Forschungsbericht](#), der im Rahmen des Projekts SELMA (Social and Emotional Learning for Mutual Awareness (Soziales und emotionales Lernen für ein gemeinsames Bewusstsein)) des European Schoolnet veröffentlicht wurde, S. 33.

⁶⁴ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitt 4.2.3.

⁶⁵ Vereinte Nationen, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes (Aktionsplan für Religionsführer und -akteure zur Verhinderung und Bekämpfung von Aufhetzung zu Gewalt, die zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit führen könnte), Juli 2017.

Forschungsarbeiten zeigen auch, dass Hetze in sozialen Medien zu mehr Straftaten gegen Minderheiten in der physischen Welt führt.⁶⁶ Online-Hetze hat zu einer Zunahme der Gewalt gegen Flüchtlinge und Einwanderer, ethnische und religiöse Minderheiten sowie LGBTIQ-Personen geführt.⁶⁷ Hetze ausgesetzt zu sein oder das Ziel von Hetze zu sein, kann ebenfalls zum Prozess der Radikalisierung und zu gewalttätigem Extremismus beitragen. Diese können online und offline durch Sprache und Propaganda zum Ausdruck gebracht werden, können aber auch zu gewaltsamen extremistischen oder terroristischen Anschlägen führen. Dies kann destabilisierende und fatale Folgen für die Gesellschaft haben.⁶⁸

Der Europarat erinnerte daran, dass das Internet eine neue Dimension für sexistische Hassreden geschaffen hat, und betonte Folgendes: Sexistische Hassreden „[können] zu offen anstößigen und bedrohlichen Handlungen, einschließlich sexuellem Missbrauch oder Gewalt (...) oder potenziell tödlichen Handlungen [oder Selbstverletzung], eskalieren oder anstiften“⁶⁹. Die Entstehung von Online-Gruppen und -Gemeinschaften wie Manosphere⁷⁰ und Incel⁷¹, die zusätzliche internationale Foren zur Förderung und Verbreitung von Frauenfeindlichkeit und Feindseligkeit gegenüber Frauen bieten, gibt in dieser Hinsicht Anlass zu besonderer Sorge⁷².

3.2.4. Ausmaß von Hetze und Hasskriminalität

Jede zehnte (11 %) im Rahmen einer Erhebung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) befragte LGBTIQ-Person gab an, dass sie körperlich oder sexuell angegriffen wurde, weil sie eine LGBTIQ-Person ist (wobei trans- und intersexuelle Befragte in diesem Zeitraum häufiger körperliche oder sexuelle Angriffe erlebten: 17 % bzw. 22 %), und 51 % der Befragten im Alter zwischen 15 und 17 Jahren gaben an, in der Schule Belästigung ausgesetzt zu sein.⁷³

Während der Corona-Pandemie haben Hetze und Hasskriminalität gegen Menschen asiatischer und insbesondere chinesischer Herkunft, oder gegen Menschen, die als asiatischer

⁶⁶ So wurde beispielsweise in einer [Studie](#) des HateLab-Projekts der Cardiff University festgestellt, dass die Zahl der Straftaten mit dem strafverschärfenden Merkmal der rassistischen oder religiösen Motivation einschließlich Gewalt, Belästigung und Sachbeschädigung zunahm, wenn die Zahl der „Hass-Tweets“ an einem Ort zunahm.

⁶⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2018 zur Zunahme neofaschistischer Gewalttaten in Europa ([2018/2869\(RSP\)](#)).

⁶⁸ Siehe auch den OCCI-Forschungsbericht „[Hassrede und Radikalisierung im Netz](#)“, Johannes Baldauf, Julia Ebner und Jakob Guhl (Hrsg.), 2019.

⁶⁹ [Empfehlung](#) CM/Rec(2019)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Prävention und Bekämpfung von Sexismus vom 27. März 2019, S. 9.

⁷⁰ Online-Forum gegen Feminismus, in dem Männer zusammenkommen, um über Geschlecht, Gleichstellung und Männlichkeit zu diskutieren, wobei der Fokus auf den Standpunkt des Mannes gelegt wird, Fußnote 59, Centre for Digital Youth Care, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)“ (Das wütende Internet: Eine Bedrohung für die Gleichstellung der Geschlechter, die Demokratie und das Wohlergehen), (2020).

⁷¹ Eine Bewegung/Gemeinschaft, die vor allem in den letzten Jahren Bekanntheit erlangt hat; „the INvoluntary CElibate men blame their misfortune on women, sexually greedy men and society“ (die unfreiwillig ledigen Männer machen Frauen, sexgierige Männer und die Gesellschaft für ihr Unglück verantwortlich), Centre for Digital Youth Care, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)“, (2020).

⁷² Centre for Digital Youth Care, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)“, (2020).

⁷³ FRA, [EU LGBTI Survey II](#) (EU LGBTI-Erhebung II), (2020).

Herkunft wahrgenommen werden, zugenommen⁷⁴, einschließlich rassistischer Angriffe und Prügelattacken, Mobbing unter Anwendung von Gewalt, Drohungen und rassistischer Beschimpfungen⁷⁵. Eine Erhebung der FRA zeigt, dass Roma-Befragte und Befragte mit subsaharischem oder nordafrikanischem Hintergrund häufiger durch Hass motivierte Diskriminierung, Belästigung und Gewalt erfahren.⁷⁶

Laut einer 2018 von der FRA durchgeführten Erhebung zu Antisemitismus befürchten 40 % der Jüdinnen und Juden in der EU, dass sie körperlich angegriffen werden.⁷⁷ Die Ergebnisse einer Umfrage der FRA zu Minderheiten und Diskriminierung in der EU aus dem Jahr 2017⁷⁸ zeigen, dass 27 % der Muslime und Muslimen in den vergangenen 12 Monaten hassmotivierten Belästigungen ausgesetzt waren, während dieser Prozentsatz bei muslimischen Frauen, die in der Öffentlichkeit Kopftücher tragen, höher ist (31 %).

Geschlechtsspezifische Hetze richtet sich online und offline gegen Frauen und insbesondere gegen junge Frauen.⁷⁹ Einer weltweiten Erhebung aus dem Jahr 2020 zufolge waren 52 % der jungen Frauen und Mädchen Opfer von Online-Gewalt, einschließlich Bedrohungen.⁸⁰

Hinzu kommt noch der Fall von Menschen mit zwei oder mehr geschützten Merkmalen, wie z. B. farbige Frauen, die 84 % häufiger als weiße Frauen in beleidigenden oder „problematischen“ Tweets genannt werden.⁸¹

Die Vereinten Nationen äußerten sich besorgt über Hetze gegen ältere Menschen, die sich „in der öffentlichen Debatte und in den sozialen Medien als Ausdruck der generationenübergreifenden Ressentiments gezeigt hat“.⁸² Menschen mit Behinderungen sind stärker gefährdet als andere Personen, Opfer von Gewaltverbrechen, einschließlich Hasskriminalität, oder Hetze zu werden.⁸³ Aus den Rückmeldungen zur Konsultation der Kommission ging hervor, dass in einigen Ländern 21 % der den Behörden gemeldeten Fälle von Hasskriminalität gegenüber Menschen mit Behinderungen verübt werden.⁸⁴ Im Allgemeinen werden Opfer nur deshalb ausgewählt, weil sie eine Behinderung haben, als behindert wahrgenommen werden oder mit einer Person mit einer Behinderung in Verbindung

⁷⁴ Europarat, ECRI, [Annual Report on ECRI's activities](#) (Jahresbericht über die Tätigkeiten der ECRI), März 2021; [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide“ (COVID-19 befeuert weltweit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gegen Asiaten), 2020.

⁷⁵ [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide“, 2020.

⁷⁶ FRA, [„EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey“](#) (EU-MIDIS II: Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung), (2017).

⁷⁷ FRA, [„Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU“](#) (Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus – Zweite Erhebung zu Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Jüdinnen und Juden in der EU), 10. Dezember 2018.

⁷⁸ FRA, Zweite [Erhebung](#) der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung, 21. September 2017.

⁷⁹ Europarat, [„Combating sexist hate speech“](#) (Bekämpfung sexistischer Hetze).

⁸⁰ Siehe die [Erhebung](#), die von der World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts unter Verwendung der Plattform U-Report von UNICEF durchgeführt wurde, Februar 2020.

⁸¹ Amnesty International, [„Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter“](#) (Ergebnisse der Troll-Patrouille: Verwendung von Crowdsourcing, Data Science & maschinellem Lernen zur Erfassung von Gewalt gegen und Beleidigung von Frauen bei Twitter), 2018.

⁸² UN, Kurzdossier: [„The Impact of COVID-19 on older persons“](#) (Die Auswirkungen von COVID-19 auf ältere Menschen), Mai 2020.

⁸³ FRA, [„Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities“](#) (Gleicher Schutz für alle Opfer von Hetze, der Fall der Menschen mit Behinderungen), März 2015.

⁸⁴ Siehe die unterstützende Studie, Anhang VII.

gebracht werden.⁸⁵ Darüber hinaus ist die Weltgesundheitsorganisation der Auffassung, dass die Misshandlung älterer Menschen aufgrund der alternden Bevölkerung wahrscheinlich zu einem zunehmenden Problem werden wird.⁸⁶

Diese Zahlen stellen nur die Spitze des Eisbergs dar, weil nicht alle Vorfälle gemeldet und erfasst werden⁸⁷ und Datenerfassungsmethoden verwendet werden, die nicht vergleichbar sind⁸⁸. Aus Quellen⁸⁹ geht beispielsweise hervor, dass 88 % der hassmotivierten körperlichen Angriffe auf Roma nicht gemeldet wurden und dass 79 % der jüdischen Menschen, die antisemitische Schikanen erlitten haben, den schwerwiegendsten Vorfall nicht der Polizei oder einer anderen Organisation gemeldet haben. Und nur jeder fünfte (21 %) Vorfall körperlicher oder sexueller Gewalt gegen LGBTIQ-Personen wurde gemeldet.⁹⁰ Alter ist ein Beispiel, bei dem die mangelnde Anerkennung als Grund für Hetze und Hasskriminalität, und das Fehlen von Sanktionen für damit zusammenhängende Straftaten dazu führen, dass weniger Vorfälle gemeldet und weniger Informationen über das Ausmaß von Hetze und Hasskriminalität gegen ältere Menschen vorliegen.⁹¹ Die AGE-Plattform⁹² bedauert insbesondere diese „*trotz der besorgniserregenden Prävalenz in ganz Europa verborgene Realität*“ und weist darauf hin, dass die Unsichtbarkeit und der fehlende Schutz älterer Opfer durch das mangelnde Bewusstsein dafür, dass Alter ein Grund für die Aufstachelung zu Hasskriminalität sein könnte, noch verschärft werden.

3.2.5. Strafrechtliche Maßnahmen in den Mitgliedstaaten

Die Schwere der oben beschriebenen Auswirkungen hat Mitgliedstaaten dazu veranlasst, bestimmte Formen von Hetze und Hasskriminalität unter Strafe zu stellen. Die Kriminalisierung dieser Verhaltensweisen bringt eine bestimmte gesellschaftliche Missbilligung zum Ausdruck. Sie ist ein Hinweis, dass sich die besondere Schwere und Gefahr, die von diesen Verhaltensweisen ausgeht, besonders destruktiv auf die Grundrechte auswirkt.

Infolge der Umsetzung des Rahmenbeschlusses in nationales Recht wird **Hetze** aufgrund der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung, nationalen oder ethnischen Herkunft in allen Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt⁹³. Darüber hinaus haben Mitgliedstaaten Hetze auch für andere geschützte Merkmale ausdrücklich unter Strafe gestellt: 20 Mitgliedstaaten stellen

⁸⁵ FRA, „[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)“, März 2015, S. 2.

⁸⁶ Weltgesundheitsorganisation, „[Elder Abuse](#)“ (Misshandlung älterer Menschen), 2021.

⁸⁷ Siehe auch die [Aussage](#) der OSZE/BDIMR, dass die Opfer und ihre Bedürfnisse allzu oft unsichtbar bleiben, wenn Hasskriminalität nicht erfasst wird, 16. November 2020.

⁸⁸ Der unterstützenden Studie zufolge vertraten auf der Grundlage der Konsultation der Interessenträgerinnen und -träger die meisten von ihnen die Auffassung, dass Fälle von Hetze und Hasskriminalität in ihren Mitgliedstaaten nicht in ausreichendem Umfang gemeldet werden.

⁸⁹ Siehe die Erhebung der FRA „[Roma and Travellers in Six Countries](#)“ (Roma und Travellers in sechs Ländern), 2020 und die Erhebung der FRA „[Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#)“ (Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus – Zweite Erhebung zu Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Jüdinnen und Juden in der EU), 2018.

⁹⁰ FRA, EU-LGBTI II, „[A long way to go for LGBTI equality](#)“, S. 38 und 46.

⁹¹ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitt 4.2.3.

⁹² AGE Platform Europe ist ein europäisches Netz gemeinnütziger Organisationen von und für Menschen ab 50 Jahren; siehe die Antwort von AGE Platform Europe auf die Konsultation der Kommission.

⁹³ Dies sind die im Rahmenbeschluss genannten Gründe, auf die oben verwiesen wird; siehe auch die unterstützende Studie, Abschnitte 4.2.1 und 4.3.1. Die Umsetzung erfolgte jedoch nicht immer korrekt oder vollständig. Deshalb hat die Kommission gegen einige Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Hetze aus Gründen der sexuellen Ausrichtung⁹⁴ und 17 aufgrund des Geschlechts/des sozialen Geschlechts⁹⁵ unter Strafe. Darüber hinaus wird in 14 Mitgliedstaaten Hetze aufgrund einer Behinderung⁹⁶ unter Strafe gestellt und in sechs Mitgliedstaaten aufgrund des Alters⁹⁷. Außerdem haben acht Mitgliedstaaten⁹⁸ Hetze (entweder alternativ oder zusätzlich) unter Strafe gestellt, ohne die geschützten Merkmale der Gruppen zu definieren. Sie haben die Kriminalisierung von Hetze offengelassen, um jede Minderheitengruppe und jeden Teil der Bevölkerung zu schützen⁹⁹.

Hasskriminalität wird in den Mitgliedstaaten ebenfalls umfassend unter Strafe gestellt und zwar entweder als eigenständiger Straftatbestand für bestimmte Straftaten oder als allgemein erschwerender Umstand bei allen Straftaten, die durch Vorurteile motiviert sind. Neben der Kriminalisierung von Hasskriminalität aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationalen oder ethnischen Herkunft infolge der Umsetzung des Rahmenbeschlusses in nationales Recht stellen 19 Mitgliedstaaten Hasskriminalität aufgrund der sexuellen Ausrichtung¹⁰⁰ und 17 Mitgliedstaaten aufgrund des Geschlechts/des sozialen Geschlechts unter Strafe¹⁰¹. Darüber hinaus wird in 13 Mitgliedstaaten Hasskriminalität aufgrund einer Behinderung¹⁰² unter Strafe gestellt und in zehn Mitgliedstaaten aufgrund des Alters¹⁰³. Außerdem sind die nationalen Gerichte in 15 Mitgliedstaaten¹⁰⁴ dazu befugt, bei der Entscheidung über die strafrechtliche Sanktion die Motivation des Täters für eine Straftat entweder als Alternative oder als Ergänzung zu einer eigenständigen Straftat im Zusammenhang mit Hasskriminalität zu berücksichtigen. Einige Mitgliedstaaten haben die geschützten Merkmale auch nicht definiert, um Hasskriminalität aufgrund jeglicher Form von Intoleranz erfassen zu können.

3.3. Die grenzüberschreitende Dimension von Hetze und Hasskriminalität

Die grenzüberschreitende Dimension von Hetze und Hasskriminalität zeigt sich an der **Art und den Auswirkungen** dieser Phänomene sowie am Vorliegen einer **besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen**.

Dies ist offensichtlich bei **Hetze**, die online begangen wird. Angesichts der grenzüberschreitenden Natur des Internets verbreitet sich Online-Hetze schnell und ist für

⁹⁴ BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

⁹⁵ In dieser Gruppe beziehen sich 14 Mitgliedstaaten (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT und SI) ausdrücklich auf den Grund des Geschlechts/des sozialen Geschlechts und zehn Mitgliedstaaten (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) verweisen (alternativ oder zusätzlich) auf den Grund der Geschlechtsidentität und zwei Mitgliedstaaten (BE und EL) verweisen auf den Grund der Geschlechtsmerkmale.

⁹⁶ BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

⁹⁷ BE, ES, LV, LT, LU, AT.

⁹⁸ CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

⁹⁹ So stellt das deutsche Recht beispielsweise Hetze gegen Gruppen mit bestimmten Merkmalen, wie rassische oder religiöse Gruppen, unter Strafe, aber auch „gegen Teile der Bevölkerung“.

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Es sei darauf hingewiesen, dass einige Mitgliedstaaten nur bestimmte Straftaten im Hinblick auf die sexuelle Ausrichtung unter Strafe stellen.

¹⁰¹ In dieser Gruppe beziehen sich 13 Mitgliedstaaten (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) ausdrücklich auf den Grund des Geschlechts/des sozialen Geschlechts und elf Mitgliedstaaten (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) verweisen (alternativ oder zusätzlich) auf den Grund der Geschlechtsidentität und vier Mitgliedstaaten (BE, EL, FR, MT) verweisen auf den Grund der Geschlechtsmerkmale.

¹⁰² BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

¹⁰³ BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

¹⁰⁴ BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

jeden überall zugänglich. Dies erleichtert es Hassgruppen, ihr Publikum auf Länder zu erweitern, die sich in einer ähnlichen politischen oder sozialen Lage befinden.¹⁰⁵ Die grenzüberschreitende Dimension wurde auch von den meisten Interessenträgerinnen und -trägern hervorgehoben, die sich an der gezielten Konsultation der Kommission beteiligten. Sie taten dies auch anhand von konkreten Beispielen.¹⁰⁶ Ein Beispiel ist Hetze aufgrund von Geschlechtsmerkmalen. Insbesondere intersexuelle Personen sind zunehmend zum Ziel von Hetze geworden, die von grenzüberschreitend tätigen Gruppen verübt wird.¹⁰⁷ Die Allgegenwärtigkeit geschlechtsspezifischer Hetze wurde auch vom Europarat¹⁰⁸ hervorgehoben, der stärkere Maßnahmen für ihre Bekämpfung gefordert hat.

Offline zum Ausdruck gebrachte Hassbotschaften (z. B. in den Printmedien, in Fernsehsendungen, in politischen Reden oder Sportveranstaltungen) haben jedoch eine durch ihre Auswirkungen belegte grenzüberschreitende Dimension, da sie leicht vervielfältigt und weit über Grenzen hinweg verbreitet werden können. Mehr als 80 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der gezielten Konsultation waren der Ansicht, dass Offline-Hetze einen grenzüberschreitenden Spillover-Effekt hat.¹⁰⁹ Sie weisen darauf hin, dass die Hassbotschaften von Netzwerken mit Mitgliedern aus mehreren Ländern entwickelt und verbreitet werden und dass Ideologien hinter Hassbotschaften international entwickelt werden und daher grenzüberschreitende Phänomene sind.¹¹⁰

Die grenzüberschreitende Dimension von **Hasskriminalität** ist direkt mit der grenzüberschreitenden Dimension von Hetze verknüpft. Hass zieht über nationale Grenzen hinweg und führt zu einer Spirale der Gewalt. Ähnlich wie bei Hetze können die Ideologien hinter Hasskriminalität international entwickelt und schnell online verbreitet werden. Hasskriminalität kann von Netzwerken mit Mitgliedern aus mehreren Ländern (innerhalb oder außerhalb der EU) begangen werden, die zu körperlichen Angriffen anstiften und diese organisieren oder durchführen. Das Counter Extremism Project¹¹¹, das Soufan Center¹¹² und

¹⁰⁵ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitt 4.3.4; Anti-Defamation League, „[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#)“ (Soldiers of Odin USA: Die extremistische, gegen Einwanderer gerichtete europäische Gruppe kommt nach Amerika), 2016; die Soldiers of Odin sind eine kontroverse Gruppe, die gegen Einwanderer, gegen Muslime und gegen Flüchtlinge gerichtet ist. Sie wurde in Finnland gegründet und hat sich bis in die Vereinigten Staaten ausgebreitet.

¹⁰⁶ Ein konkretes Beispiel für den grenzüberschreitenden Spillover-Effekt von Online-Hetze ist die Kampagne #DefendEurope der französischen rechtsextremen intellektuellen Bewegung „Nouvelle Droite“, die das Ausmaß der Grenzen und Ideologien überschreitenden Zusammenarbeit und Mobilisierung der extremen Rechten in der ganzen Welt, d. h. im Vereinigten Königreich, in Österreich, Frankreich, Deutschland, Schweden, den Niederlanden, Norwegen, Italien und den USA deutlich zeigt; siehe die unterstützende Studie, Abschnitt 4.3.4.

¹⁰⁷ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitt 4.2.4.

¹⁰⁸ [Empfehlung](#) CM/Rec(2019)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Prävention und Bekämpfung von Sexismus, 27. März 2019.

¹⁰⁹ Siehe die unterstützende Studie, Anhang VI.

¹¹⁰ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitt 4.2.4; siehe auch Anhang VII der unterstützenden Studie, in dem eine Reihe von Beispielen für die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Offline-Hetze aufgeführt sind, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Betreiben der rechtsextremen griechischen Organisation „Golden Dawn“, und in dem Vergleiche hinsichtlich der Offline-Verbreitungs- und Spillover-Effekte von Verschwörungstheorien, wie etwa der Theorie vom „Großen Austausch“ durch Offline-Veranstaltungen, Kundgebungen und „Werbegags“ über die Mitgliedstaaten hinweg angestellt wurden.

¹¹¹ Counter Extremism Project, „[Gewaltorientierter Rechtsextremismus und Terrorismus – Transnationale Konnektivität, Definitionen, Vorfälle, Strukturen und Gegenmaßnahmen](#)“, 2020, S. 12, 79 und 145.

¹¹² Soufan Center, „[White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#)“ (Extremismus der White Supremacy: Der transnationale Aufstieg der gewalttätigen Bewegung White Supremacy), 2019, S. 11.

die Anti-Defamation League¹¹³ sind Beispiele für die transnationale Aktivität verschiedener Gruppen, die grenzüberschreitend Einfluss nehmen und inspirieren. Hasskriminalität kann auch ein Klima der Angst oder sozialer Konflikte schaffen, das von einem EU-Mitgliedstaat auf einen anderen übergreifen kann.¹¹⁴ Hetze und Hasskriminalität können auch zur Radikalisierung und zur Bildung gewalttätiger extremistischer Gruppen führen, die Grenzen überschreiten und in ihrer Ideologie geeint sind.

Dasselbe Phänomen kann gleichermaßen dazu führen, dass hassmotivierte Straftaten in einem anderen Land kopiert werden oder gewissermaßen als Schablone für andere Straftaten dienen, die die zuerst in dem anderen Land begangene Straftat widerspiegeln. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn bestimmte hassmotivierte Straftaten viel Aufmerksamkeit erhalten und dies andere Personen dazu anstachelt, ähnliche Straftaten zu begehen („Nachahmungseffekt“). Neben dem eigentlichen Begehen von Hasskriminalität können die psychologischen Auswirkungen auf den Einzelnen und die Gesellschaft leicht Grenzen überschreiten, indem sie ein Umfeld der Angst und sozialer Konflikte hervorrufen. Straftaten und Vorfälle, die sich in anderen Teilen der Welt ereignet haben, hatten Auswirkungen auf mehrere Länder, einschließlich der Bewegung „Black Lives Matter“. Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konsultation der Kommission bestätigten die grenzüberschreitenden Spillover-Effekte von Hasskriminalität.¹¹⁵

Dies ist ein globaler Prozess, der sich unabhängig von seiner geografischen Herkunft auswirkt. Die EU kann weltweit als Vorbild fungieren, und Ideen und Initiativen, die in anderen Teilen der Welt auf den Weg gebracht werden, können zu wirksameren Maßnahmen in Europa beitragen.

Dieser Hintergrund unterstreicht **die besondere Notwendigkeit, Hetze und Hasskriminalität auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen.**

Die besondere Notwendigkeit, diese Phänomene auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, ergibt sich aus den schwerwiegenden Auswirkungen von Hetze und Hasskriminalität auf die in Artikel 2 EUV verankerten Grundwerte der EU. Die Wahrung unserer gemeinsamen Werte erfordert gemeinsames Handeln.

Die negativen Folgen von Hetze und Hasskriminalität gehen über die Auswirkungen auf einzelne Opfer hinaus und können Gruppen oder Gemeinschaften von Menschen betreffen, die in verschiedenen Ländern leben. Wenn Hetze und Hasskriminalität in einigen wenigen Mitgliedstaaten nicht unter Strafe gestellt werden, könnte das die Anstrengungen untergraben, diese Phänomene wirksam zu bekämpfen, und Spillover-Effekte erleichtern. Wenn kein gemeinsamer Ansatz für die Kriminalisierung bereitgestellt wird, führt das auch zu Lücken und zu einem ungleichen Schutz der Opfer solcher Taten in der EU, da nur Personen, die als Opfer von Straftaten anerkannt sind, Zugang zu den im EU-Recht vorgesehenen Wiedergutmachungs- und Unterstützungsmaßnahmen haben. Ein fragmentierter Ansatz könnte darüber hinaus mehrdeutige Zeichen an die Allgemeinheit senden, etwa dass solche Taten nicht ernst genommen werden und ungeahndet bleiben¹¹⁶, dass sie als „normal“

¹¹³ Anti-Defamation League, „[Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#)“ (Hass über Grenzen hinweg: Die Internationalisierung der White Supremacy).

¹¹⁴ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitt 5.2.4.

¹¹⁵ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitte 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 und 5.2.5.

¹¹⁶ Siehe Fußnote 5, Europarat, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, [Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 15 der ECRI über die Bekämpfung von Hassrede](#), 8. Dezember 2015.

angesehen werden oder es wird sogar so wahrgenommen, dass der Staat in manchen Ländern solches Verhalten legitimiert und/oder toleriert¹¹⁷.

Darüber hinaus ergibt sich aus den Bemühungen einzelner Mitgliedstaaten, unterschiedliche Formen von Hasskriminalität und Hetze selbst unter Strafe zu stellen, die besondere Notwendigkeit, Hetze und Hasskriminalität auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen. Ein solcher Ansatz führt zu einer Fragmentierung und zu fehlenden gleichen Ausgangsbedingungen für Personen, die Opfer von Hetze und Hasskriminalität werden können.

3.4. Entwicklung der Kriminalität

Nach Angaben der Vereinten Nationen gab es in den letzten Jahren eine alarmierende Zunahme von Online- und Offline-Hetze und Aufstachelung.¹¹⁸ Seit 2007, als die Kommission vorgeschlagen hat, rassistische und fremdenfeindliche Handlungen in allen Mitgliedstaaten unter Strafe zu stellen, haben Hetze und Hasskriminalität tatsächlich stetig zugenommen.¹¹⁹ Dieser Anstieg hängt mit Veränderungen im sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Umfeld zusammen. Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer (über 60 %) der gezielten Konsultation der Kommission räumten ebenfalls ein, dass sowohl Hetze als auch Hasskriminalität zwischen 2018 und 2020 im Vergleich zum vorherigen Zeitraum zwischen 2015 und 2017 zugenommen haben. Zu den Faktoren hierfür gehörten verstärkte Migrationsströme, wirtschaftliche und soziale Krisen (einschließlich der COVID-19-Pandemie) und ein verbesserter Zugang zu Online-Informationen, einschließlich der Nutzung sozialer Netzwerke, was zu einem raschen Austausch von Inhalten führte.¹²⁰

Das Internet bietet einen Kanal für mehr Online-Hetze, die leicht mit anderen geteilt werden kann. Für Täter von Online-Hetze ist der Auslöser ein Gefühl der Anonymität und Straflosigkeit im Internet, das sie enthemmt. Dadurch steigt das Risiko, dass sie solche Straftaten weiterhin begehen.

Die Zunahme an gewalttätigen extremistischen Einzelpersonen und Gruppen in ganz Europa war einer der Faktoren, der zur Polarisierung und Radikalisierung in der Gesellschaft beigetragen hat. Dies hat wiederum zu einer Zunahme an Hetze gegen Randgruppen und Frauen geführt. Im Jahr 2019 erkannte das Europäische Parlament dies in einer Entschließung zur „Zunahme neofaschistischer Gewalttaten in Europa“ an und forderte die Mitgliedstaaten auf, „Hassverbrechen, Hetze und ungerechtfertigte Schuldzuweisungen durch Politiker und Amtsträger (...) zu verurteilen und zu sanktionieren, da diese (...) Hass und Gewalt in der Gesellschaft hoffähig machen und weiter verstärken“.¹²¹

Die ECRI unterstrich die Zunahme ultranationalistischer, fremdenfeindlicher, rassistischer und homo- /transphober Hetze in verschiedenen Wahlkampagnen im Jahr 2019, die in zunehmendem Maße den Ton in sozialen Mediennetzwerken durchdringen und häufig

¹¹⁷ Urteil des EGMR vom 17.1.2017, Király und Dömötör/Ungarn.

¹¹⁸ Vereinte Nationen, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes, Juli 2017.

¹¹⁹ „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, Juli 2020.

¹²⁰ Siehe die unterstützende Studie, Abschnitte 4.2.1, 4.3.1 und 4.3.2.

¹²¹ Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2018 zur Zunahme neofaschistischer Gewalttaten in Europa (2018/2869(RSP)), P8_TA(2018)0428, Straßburg, 2018.

bestimmen.¹²² Laut der ECRI sind beleidigende und entwürdigende Äußerungen über Angehörige von Minderheiten heute eher akzeptabel als in der Vergangenheit. Der Europarat hat angesichts der Lage in Europa tatsächlich Alarm geschlagen. Europa „steht einer erschreckenden Wirklichkeit gegenüber: Antisemitische, antimuslimische und andere rassistisch motivierte Hasskriminalität nehmen in alarmierender Geschwindigkeit zu“.¹²³

Die COVID-19-Pandemie hat zu einer Atmosphäre geführt, in der Hetze aufgeblüht ist und zu einem „Tsunami von Hass und Fremdenfeindlichkeit“ geworden ist.¹²⁴ Europol¹²⁵ betonte, dass die COVID-19-Pandemie und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen und sozialen Krisen dazu geführt haben, dass sich die Fronten verhärtet haben und Einschüchterungen, einschließlich Aufforderungen zur Begehung von Gewalttaten, stärker akzeptiert wurden. In ihrem Jahresbericht 2020 wies die ECRI darauf hin, dass bestimmte Gruppen¹²⁶, denen vorgeworfen wird, wesentliche Verbreiter des Virus zu sein, zunehmend Hetze und Gewalt ausgesetzt sind. Dazu gehören Roma und Migranten, deren Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen noch schwieriger geworden ist¹²⁷, sowie Personen asiatischer Herkunft oder Personen, die als asiatischer Herkunft wahrgenommen werden¹²⁸. Es ist auch ein Anstieg an Verschwörungstheorien gegen bestimmte Gruppen zu verzeichnen, was zu Hetze und Hasskriminalität geführt hat.¹²⁹ Untersuchungen zeigen beispielsweise, dass in den ersten beiden Monaten des Jahres 2021 (während der Pandemie) im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Jahres 2020 (vor der Pandemie) die antisemitischen Beiträge auf den bewerteten französischen Konten/Kanälen um das Siebenfache angestiegen sind und auf den deutschen Konten/Kanälen um das 13-Fache.¹³⁰

Die Pandemie hat auch die Spannungen zwischen den Generationen hervorgehoben und ein Wiederaufleben feindlicher Botschaften in den sozialen Medien mit sich gebracht, die als Hetze gegen ältere Menschen gelten. Ältere Menschen waren als gefährdete Gruppe während

¹²² [Jahresbericht 2019 der ECRI](#).

¹²³ [Erklärung](#) der Generalsekretärin des Europarats, Marija Pejčinović Burić vom 27. Februar 2020.

¹²⁴ [Weltweiter Aufruf](#) des Generalsekretärs der Vereinten Nationen António Guterres, Hetze im Zusammenhang mit COVID-19 entgegenzutreten und sie zu bekämpfen, New York, 8. Mai 2020.

¹²⁵ [Europol-Bericht „European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021“](#) (Lage- und Tendenzbericht zum Terrorismus für die Europäische Union für 2021), S. 28.

¹²⁶ Siehe auch [European Voice against Racism](#) (Europäische Stimme gegen Rassismus) <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; siehe auch [ECRI's Bureau holds exceptional meeting and exchanges views with Director of FRA and EU Special Representative for Human Rights - News of the European Commission against Racism and Intolerance \(ECRI\) \(coe.int\)](#) (Büro der ECRI hält außerordentliche Sitzung und tauscht Ansichten mit dem Direktor der FRA und dem EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte aus – Nachrichten der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (coe.int).

¹²⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1>

¹²⁸ ECRI, [Annual Report on ECRI's activities](#), März 2021.

¹²⁹ Tony Blair Institute for Global Change, [„From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19“](#) (Vom Randbereich in die vorderste Reihe: Wie die Bewegungen der extremen Rechten weltweit auf COVID-19 reagiert haben), Juli 2020; Siehe auch die [Ergebnisse](#) der Konsultation, die vom International Dialogue Centre und dem [European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe](#) organisiert wurde, 20. April 2021.

¹³⁰ Siehe die Studie [„The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic, A study of French and German content“](#) (Der Aufstieg des Online-Antisemitismus während der Pandemie, Eine Untersuchung französischer und deutscher Inhalte), die das Institute for Strategic Dialogue für die Europäische Kommission durchgeführt hat, April 2021.

der Pandemie stärker von Missbrauch betroffen und waren anfälliger, Opfer von Hetze und Hasskriminalität zu werden.¹³¹

Menschen, die sich als LGBTIQ identifizieren, haben seit dem Beginn der Pandemie eine Zunahme an Gewalt erlebt.¹³² Laut dem Bericht des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) über Hasskriminalität für das Jahr 2019 war „sexuelle Ausrichtung oder Geschlechtsidentität“ der dritthäufigste Grund (18,35 %) für gemeldete Hasskriminalität – ein Anstieg gegenüber 2018 (14,61 %).¹³³ Auch geschlechtsspezifische Hetze, die online und offline und in allen Formen sozialer Interaktion (z. B. in der Schule, am Arbeitsplatz, im öffentlichen Raum) stattfindet, hat in Europa zugenommen. Alle Formen geschlechtsspezifischer Cybergewalt gegen Frauen, einschließlich frauenfeindlicher Hetze, waren vor COVID-19 zunehmend verbreitet, was zu einer Normalisierung der Gewalt gegen Frauen führte. In einem Bericht¹³⁴ über Online-Belästigungen von Ministerinnen stellte das NATO-Exzellenzzentrum für Strategische Kommunikation fest, dass die Themen, die die stärksten beleidigenden Online-Nachrichten auslösten, die COVID-19-Pandemie, die Einwanderung, die EU-Beziehungen und die sozialliberale Politik waren.

Betrachtet man die jüngsten gesetzgeberischen Entwicklungen, so ist in den letzten Jahren ein schrittweiser Anstieg der Kriminalisierung aus anderen als den im Rahmenbeschluss festgelegten Gründen zu beobachten. Derzeit haben elf Mitgliedstaaten¹³⁵ Legislativvorschläge oder Verfahren zur weiteren Kriminalisierung von Hetze und/oder Hasskriminalität eingeleitet. Neun dieser Mitgliedstaaten¹³⁶ haben vorgeschlagen, ihre Hetze und/oder Hasskriminalität betreffenden Rechtsvorschriften um bestimmte Gründe zu ergänzen.

4. Mehrwert der Ausweitung der Liste von EU-Straftaten

4.1. Eine wirksame Antwort auf EU-Ebene

Auf der Grundlage der vorstehenden Bewertung ist die Kommission der Auffassung, dass diese Initiative auf EU-Ebene die wirksamste Antwort auf die ermittelten Herausforderungen ist. Insbesondere kann nur eine gemeinsame Initiative auf EU-Ebene die in Artikel 2 EUV verankerten gemeinsamen Werte wirksam schützen, die durch alle Formen von Hetze und Hasskriminalität untergraben werden, unabhängig von den Personen und Gruppen, gegen die sie gerichtet sind.

¹³¹ Siehe das Feedback der AGE Platform Europe auf die Konsultation der Kommission, die [Erklärung](#) des Generalsekretärs der Vereinten Nationen António Guterres und die unterstützende Studie, Abschnitt 4.2.1.

¹³² Siehe den Lenkungsausschuss für Antidiskriminierung, Diversität und Inklusion des Europarats, „[COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#)“ (COVID-19: Eine Analyse der Antidiskriminierungs-, Diversitäts- und Inklusionsdimensionen in Mitgliedstaaten des Europarats), 2020, S. 19. Siehe auch [den Bericht der FRA von 2019 über die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Grundrechte](#), den Bericht der FRA „[The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#)“ (Die Coronavirus-Pandemie und Grundrechte: Ein Jahr im Überblick), 2021 und den [ECRI-Bericht 2020](#).

¹³³ BDIMR, [Bericht über Hasskriminalität](#), 2019; siehe [die Presseberichte](#), dass in Spanien die Hasskriminalität gegen die Gruppe der LGBTIQ im ersten Halbjahr 2021 um 43 % zugenommen hat.

¹³⁴ <https://stratcomcoe.org/news/nato-stratcom-coe-research-female-finnish-ministers-received-a-disproportionate-number-of-abusive-messages/17>

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Siehe die unterstützende Studie, Abschnitt 3.7. Bitte beachten Sie insbesondere, dass die in Italien vorgeschlagene Reform nicht angenommen wurde.

¹³⁶ DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

Gemeinsame Anstrengungen können wirksam und konsequent auf die Herausforderungen reagieren, die sich aus dem grenzüberschreitenden Charakter der beiden Phänomene sowie aus ihrem Umfang und ihrer zunehmenden Tendenz ergeben. Angesichts der derzeit divergierenden und fragmentierten strafrechtlichen Ansätze der Mitgliedstaaten und ihrer begrenzten Auswirkungen auf EU-Ebene wird das grenzüberschreitende Problem mit dieser Initiative umfassend angegangen.

Nur ein gemeinsamer Ansatz für die Kriminalisierung von Hetze und Hasskriminalität auf EU-Ebene kann einen einheitlichen Schutz der Opfer solcher Handlungen in der gesamten EU gewährleisten. Dazu gehört auch der Zugang der Opfer zu den besonderen Schutzmaßnahmen, die den schutzbedürftigsten Opfern von Straftaten gemäß der Opferschutzrichtlinie gewährt werden. Angesichts der grenzüberschreitenden Dimension von Hetze und Hasskriminalität und der Notwendigkeit einer strafrechtlichen Lösung wird die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden von entscheidender Bedeutung sein. Eine gemeinsame strafrechtliche Reaktion kann das gegenseitige Vertrauen und die justizielle Zusammenarbeit verbessern, die die Grundprinzipien eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU sind, in dem die Grundrechte geachtet werden.

4.2. Fehlende Alternativen zur Ausweitung der Liste von EU-Straftaten

Auch wenn es möglicherweise einige Überschneidungen mit bestimmten in Artikel 83 Absatz 1 AEUV¹³⁷ aufgeführten Kriminalitätsbereichen gibt, konnten bislang auf EU-Ebene keine Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen für Hetze und Hasskriminalität erlassen werden.

Insbesondere die teilweise Überschneidung zwischen „Computerkriminalität“ und Hasskriminalität sowie Hetze würde es unabhängig von den verwendeten Mitteln nicht ermöglichen, strafrechtliche Mindestvorschriften zu erlassen, unter die alle Formen von Hetze fallen. Sie könnte die Annahme von Mindestvorschriften für über das Internet verbreitete Hetze ermöglichen, jedoch nicht für Hetze, die über andere Mittel begangen und verbreitet wird, beispielsweise durch das öffentliche Teilen oder die öffentliche Verbreitung von Schriften oder Bildmaterial bei öffentlichen Versammlungen (z. B. Sportveranstaltungen), Fernsehsendungen und politischen Reden. Dies würde bedeuten, dass es einen einheitlichen EU-weit harmonisierten strafrechtlichen Rahmen für Hetze geben würde, die über digitale Mittel begangen wird, gegenüber einem abweichenden und fragmentierten Ansatz in der EU in Bezug auf Hetze, die über andere Mittel erfolgt. Eine ähnliche, ungerechtfertigte Trennung würde zwischen der Kriminalisierung von Hetze und Hasskriminalität entstehen, da Hasskriminalität nicht unter die Rechtsgrundlage für „Computerkriminalität“ fallen würde. Eine solche stückweise Kriminalisierung kann diese eng miteinander verknüpften Phänomene nicht wirksam und umfassend bekämpfen.

Bestimmte Fälle von Hasskriminalität könnten unter bestimmten Umständen als unter „Terrorismus“ fallend angesehen werden und als terroristische Straftat eingestuft werden, insbesondere wenn eine terroristische Absicht nachgewiesen werden kann, wie beispielsweise

¹³⁷ Überschneidungen bestehen auch zwischen verschiedenen bestehenden Kriminalitätsbereichen der EU, wie z. B. zwischen „organisierter Kriminalität“ und „illegalem Drogenhandel“ oder „sexueller Ausbeutung von Frauen“, die dennoch als eindeutige Kriminalitätsbereiche anerkannt werden.

die Absicht, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern¹³⁸. Trotz solcher möglichen Überschneidungen gelten „Terrorismus“ und die Definition terroristischer Straftaten nicht für alle Fälle von Hasskriminalität und können daher nicht dazu herangezogen werden, Hetze und Hasskriminalität umfassend unter Strafe zu stellen.

Vor diesem Hintergrund scheint es, dass nur die Festlegung von Hetze und Hasskriminalität als neuem eigenständigem Kriminalitätsbereich einen wirksamen und umfassenden strafrechtlichen Ansatz in Bezug auf diese Phänomene auf EU-Ebene ermöglichen kann.

Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass diese Initiative der Kommission mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, das der Erfüllung der Kriterien des Artikels 83 Absatz 1 AEUV innezuwohnen scheint. Darüber hinaus steht die Initiative in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel. Insbesondere verursacht sie an sich keinen finanziellen oder administrativen Aufwand für die EU, die nationalen Regierungen, die regionalen oder lokalen Behörden, die Wirtschaftsbeteiligten oder die Bürger.

5. Schlussfolgerung

Die Dringlichkeit der Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität in der gesamten EU erfordert gemeinsame Anstrengungen und ein gemeinsames Engagement.

Mit der vorliegenden Mitteilung ersucht die Kommission den Rat, mit Zustimmung des Europäischen Parlaments, diese Initiative voranzubringen und über die Ausweitung der Liste der EU-Straftaten auf Hetze und Hasskriminalität zu entscheiden. Zu diesem Zweck wird der Mitteilung eine Initiative der Kommission zum Erlass eines Ratsbeschlusses gemäß Artikel 83 Absatz 1 AEUV beigefügt.

Nach dem Erlass eines Ratsbeschlusses wird die Kommission befugt sein, Rechtsvorschriften zur Kriminalisierung von Hetze und Hasskriminalität auf EU-Ebene vorzuschlagen. Unter besonderer Berücksichtigung der nationalen Rechtsrahmen und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament wird die Kommission eine entschlossene Antwort auf die Herausforderungen vorschlagen, die heute und in Zukunft durch Hetze und Hasskriminalität in der gesamten EU bestehen.

¹³⁸ Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates (ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6).



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.12.2021
COM(2021) 777 final

ANNEX

ANHANG

der

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Ein inklusiveres und besser schützendes Europa: Erweiterung der Liste der EU-
Straftatbestände um Hetze und Hasskriminalität**

ANHANG

BESCHLUSS DES RATES zur Aufnahme von Hetze und Hasskriminalität in die Kriminalitätsbereiche gemäß Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 17 Absatz 1,
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf
Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments,¹

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Alle Formen und Ausprägungen von Hass und Intoleranz, einschließlich Hetze und Hasskriminalität, sind mit den in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Werten der Union – Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören – unvereinbar. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.
- (2) Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden. Sie zielt darauf ab, durch Maßnahmen u. a. zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.
- (3) Gemäß Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können das Europäische Parlament und der Rat Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Diese Kriminalitätsbereiche sind in dem Artikel aufgeführt.
- (4) Diese Liste der Kriminalitätsbereiche in ihrer derzeitigen Form erlaubt es nicht, Mindestvorschriften für die Definition und die Sanktionen in Bezug auf Hetze und Hasskriminalität festzulegen.
- (5) Der Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates² sieht wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen für rassistische und fremdenfeindliche

¹ ABl. C [...], [...], S. [...].

² Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55).

Hetze und Hasskriminalität vor, die in der ganzen Union anwendbar sind. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, Hetze, d. h. die öffentliche Aufstachelung zu Gewalt oder Hass aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft unter Strafe zu stellen. Dieselbe Verpflichtung gilt für alle Straftaten, ausgenommen Hetze, die mit einer rassistischen oder fremdenfeindlichen Motivation begangen werden.

- (6) In den Gleichstellungsstrategien der Union, d. h. in der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025³, der Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025⁴ und der Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030⁵ wurde festgestellt, dass Hetze und Hasskriminalität aus anderen als den im Rahmenbeschluss 2008/913/JI genannten Gründen, insbesondere aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung, des Alters und einer Behinderung, wirksam bekämpft werden müssen.
- (7) Die EU und alle ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In Artikel 16 über die Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch heißt es, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungs- und sonstigen Maßnahmen treffen sollten, um Menschen mit Behinderungen zu schützen. Menschen mit Behinderungen sollten sowohl innerhalb als auch außerhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch geschützt werden. Die Vertragsstaaten sollten außerdem alle geeigneten Maßnahmen treffen, um jede Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu verhindern. In Artikel 17 über den Schutz der Unversehrtheit der Person wird festgelegt, dass jeder Mensch mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen das Recht auf Achtung seiner körperlichen und seelischen Unversehrtheit hat.
- (8) Wie es auch auf internationaler Ebene anerkannt ist⁶, zeichnen sich Hetze und Hasskriminalität durch eine auf Vorurteilen basierende Motivation aus, die das Handeln des Täters gegen Personen oder Gruppen auslöst, die geschützte Merkmale teilen oder als diese teilend wahrgenommen werden. Hass ist ein inhärentes spezielles Merkmal beider Phänomene und verbindet diese breitere Gruppe von Straftaten.
- (9) Hetze und Hasskriminalität untergraben die Grundrechte und die Werte, auf die sich die Union gründet, insbesondere die Menschenwürde und die Gleichheit. Darüber hinaus schaden sie nicht nur den einzelnen Opfern, sondern auch Gemeinschaften und der Gesellschaft insgesamt, unter anderem durch eine

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025“ ([COM\(2020\) 698](#) vom 12.11.2020).

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“ ([COM\(2020\) 152](#) vom 5.3.2020).

⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030“ ([COM\(2021\) 101](#) vom 3.3.2021).

⁶ Siehe beispielsweise die Empfehlung Nr. R(97)20 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten über die „Hassrede“ und den Beschluss Nr. 9/09 „Bekämpfung von Hassverbrechen“ des OSZE-Ministerrats vom 2. Dezember 2009.

abschreckende Wirkung auf das Recht auf freie Meinungsäußerung. Sie behindern Pluralismus und Toleranz, indem sie zu einer Polarisierung führen und sich negativ auf die öffentliche Debatte und das demokratische Leben auswirken.

- (10) Die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit sind in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert und stellen eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft dar. Die Festlegung von Hetze als Straftat ist notwendig, um die Rechte und Freiheiten anderer zu schützen, und entspricht tatsächlich den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen. Rechtsvorschriften der Union, die die Mitgliedstaaten verpflichten, Hetze unter Strafe zu stellen, und somit das Recht auf freie Meinungsäußerung berühren, sollten verhältnismäßig sein und den Wesensgehalt des Rechts auf freie Meinungsäußerung achten.
- (11) Hetze kann nicht nur zu Konflikten führen, sondern auch zu Hasskriminalität. Beide breiten sich über nationale Grenzen hinweg aus. Hetze kann online leicht im Internet, einschließlich sozialer Medien, und offline über Fernsehsendungen, öffentliche Veranstaltungen, die Printmedien und politische Reden reproduziert und verbreitet werden. Hasskriminalität kann von Netzwerken mit Mitgliedern aus mehreren Ländern begangen oder erleichtert werden, die zu körperlichen Angriffen anstiften, diese organisieren oder durchführen. Allgemeiner gesagt, wirkt sich Hasskriminalität auf andere Mitgliedstaaten aus, was zu einem Klima der Angst beiträgt und soziale Konflikte auslösen kann.
- (12) Hetze und Hasskriminalität sind in der gesamten Union weitverbreitet und haben in den letzten Jahren zugenommen. Insbesondere die COVID-19-Pandemie hat die Gefühle der Unsicherheit, Isolation und Angst verschärft. Dies hat zu einer Atmosphäre geführt, in der Hetze gediehen ist und gleichzeitig genutzt wurde, um gegen bereits ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen vorzugehen, was auch zu Hasskriminalität geführt hat.
- (13) Hetze und Hasskriminalität untergraben die Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft und die in Artikel 2 EUV verankerten gemeinsamen Werte. Die besondere Schwere dieser Verhaltensweisen erfordert angesichts ihrer Auswirkungen auf die Grundrechte und -werte und ihres grenzüberschreitenden Charakters ein gemeinsames Handeln auf Unionsebene. Eine gemeinsame strafrechtliche Reaktion der Union ist erforderlich, um die Herausforderungen, die durch Hetze und Hasskriminalität entstehen, wirksam zu bewältigen. Sie würde auch einen einheitlichen Schutz der Opfer von Hasskriminalität sowie den Zugang zu den besonderen Schutzmaßnahmen gewährleisten, die den schutzbedürftigsten Opfern von Straftaten gewährt werden. Ein gemeinsamer Ansatz sollte auch die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessern, die aufgrund der grenzüberschreitenden Dimension dieser Phänomene unerlässlich ist.
- (14) Hetze und Hasskriminalität erfüllen daher die Kriterien des Artikels 83 Absatz 1 AEUV und können zusätzlich zu den bereits in dieser Bestimmung aufgeführten Kriminalitätsbereichen als ein weiterer „Kriminalitätsbereich“ festgelegt werden.
- (15) Daher ist es notwendig, als ersten Schritt die Liste der Kriminalitätsbereiche in Artikel 83 Absatz 1 AEUV auf Hetze und Hasskriminalität auszuweiten, um als zweiten Schritt den Erlass materiellrechtlicher Sekundärrechts zu ermöglichen,

mit dem Mindestvorschriften für die Definitionen und Sanktionen in Bezug auf Hetze und Hasskriminalität festgelegt werden.

- (16) Dieser Beschluss sollte die Maßnahmen, die in einem zweiten Schritt ergriffen werden können, unberührt lassen. Insbesondere beeinträchtigt er den Anwendungsbereich und den Inhalt des später vorzuschlagenden Sekundärrechts nicht und greift diesem auch nicht vor.
- (17) Der Vorschlag der Kommission für ein solches Sekundärrecht sollte im Einklang mit den Anforderungen an eine bessere Rechtsetzung ausgearbeitet werden, einschließlich einer Folgenabschätzung und einer breit angelegten Konsultation. Insbesondere sollte die Kommission bei der Ausarbeitung dieses Sekundärrechts die Mitgliedstaaten konsultieren, auch zu den Besonderheiten der nationalen Rechtsrahmen in Bezug auf das Strafrecht und die Grundrechte —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Hetze und Hasskriminalität sind ein Kriminalitätsbereich im Sinne des Artikels 83 Absatz 1 AEUV.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am zwanzigsten Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*