DE

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.11.2001
KOM(2001) 664 endgültig

2001/0270 (CNS)

Vorschlag für einen

RAHMENBESCHLUSS DES RATES

zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

Die europäischen Gesellschaften sind multikulturell und multi-ethnisch strukturiert, und ihre Diversität stellt einen positiven Beitrag und eine Bereicherung dar. Auf der ganzen Welt sind rassistische und fremdenfeindliche Verhaltensweisen zu beobachten. Wie Vorkommnisse in verschiedenen Teilen Europas zeigen, bestehen auch hier rassistische und fremdenfeindliche Einstellungen fort.

Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sind ein unmittelbarer Verstoß gegen die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit, auf die sich die Europäische Union gründet und die - wie in Artikel 6 des EU-Vertrags verankert - allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Die Union ist zur Achtung der Grundrechte verpflichtet, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

Zuletzt bekräftigt wurden die Grundrechte und das Prinzip der Nichtdiskriminierung in der EU mit der Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union[1] anlässlich der Tagung des Europäischen Rates in Nizza am 7. Dezember 2000.

Mit dem vorgeschlagenen Rahmenbeschluss sollen die strafrechtlichen Maßnahmen im Hinblick auf eine Angleichung der Gesetze und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend rassistische und fremdenfeindliche Delikte verstärkt und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung solcher Delikte erleichtert und gefördert werden.

2. EINIGE ZAHLENANGABEN

Wie aus dem Jahresbericht 1999 der Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)[2] sowie verschiedenen Berichten nationaler Medien, Behörden oder NRO über den Rassismus in Europa im Jahr 1999 hervorgeht, ist kein Land der Europäischen Union gegen dieses Phänomen gefeit. Allerdings gibt es keine einheitlichen Kriterien für die Erfassung von Daten über rassistische Vorfälle. Daher hat sich die Europäische Union dieser Frage angenommen und das EUMC-Informationsnetz Raxen beauftragt, gemeinsame Kriterien festzulegen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI), das einschlägige Expertengremium des Europarats, veröffentlichte eine zweite Reihe von Länderberichten zur Überwachung der Gesetze, Maßnahmen und Ansätze zur Rassismusbekämpfung. In den Berichten über Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Österreich und das Vereinigte Königreich wird festgestellt, dass es zwar einige positive Entwicklungen gibt, aber weiterhin Anlass zur Sorge besteht.

Bei den häufigsten rassistischen Vorfällen handelt es sich nicht um Gewalttaten, die von den Massenmedien aufgegriffen werden. Die amtlichen Statistiken aus Deutschland zeigen, dass von den insgesamt 10 037 registrierten rassistisch/fremdenfeindlich motivierten Straftaten 66 % in die Kategorie Propagandadelikte fallen. Im Vereinigten Königreich belief sich die Gesamtzahl rassistischer Übergriffe zwischen April und September 1999 auf 10 982, bei denen

---

[1] ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

[2] http://www.eumc.eu.int/publications/ar99/AR99-EN.pdf.

es sich bei der Hälfte der Fälle um Belästigung handelte. In Schweden belief sich die Zahl der registrierten Delikte mit rassistischem/fremdenfeindlichem Hintergrund auf insgesamt 2 363 im Jahr 1999. In den meisten Fällen ging es dabei um Bedrohung, tätliche Beleidigung und Belästigung.

Gravierende rassistische Gewalttaten finden in der Öffentlichkeit ein breites Echo und sorgen wie andere schwere Verbrechen für Schlagzeilen. 1999 berichteten die Massenmedien in Deutschland, Frankreich, Österreich, Schweden, Spanien und dem Vereinigten Königreich über rassistisch, ethnisch, religiös oder kulturell motivierte Morde und Mordversuche. Im selben Jahr hat die Zahl der registrierten rassistischen Gewalttaten zugenommen, die mit Neonazi-Gruppen in Deutschland und in Schweden in Verbindung gebracht werden. In Deutschland war die Gesamtzahl der Straftaten rückläufig, doch haben gewalttätige Übergriffe zugenommen. Rassistische Gewalttaten, an denen Neonazis und sogenannte Skinheads beteiligt waren, gab es auch in Spanien und Portugal, wo die genannten Gruppen für einen Großteil dieser Form von Gewalt verantwortlich gemacht werden. Das lässt den Schluss zu, dass rassistische Handlungen, insbesondere gewalttätige Übergriffe (Mord, Körperverletzung, tätliche Beleidigung) oder Sachbeschädigung (Brand- und Sprengstoffanschläge) sehr häufig von neonazistischen Jugendlichen oder Skinheads verübt werden.

Dieses Phänomen ist leicht zu erklären, da Rassismus häufig Ausdruck des Zugehörigkeitsgefühls zu einer Gruppe ist, das durch eine negative und verächtliche Einstellung gegenüber anderen Gruppen noch verstärkt wird. Die gegenseitige Aufstachelung und Unterstützung innerhalb der Gruppe ermutigt zum Nacheifern und löst eine Kettenreaktion aus. Die Ansichten der Täter werden meist von der Gruppe geteilt, der sie zugehörig sind, was wiederum von den Tätern als Legitimation ihrer Handlungen gesehen wird. Einer solchen äußerst besorgniserregenden Tendenz muss nachdrücklich gegengesteuert werden. Selbst wenn Verbrechen nicht im Rahmen einer strukturierten Organisation begangen werden, ist eine Reaktion unerlässlich, um eine wirksame Präventivstrategie gegen die Ausweitung dieses Phänomens zu begründen.

Was die Opfer angeht, so zeigen die Berichte für 1999, dass in allen Mitgliedstaaten ethnische/rassische Minderheiten, Zuwanderer und Flüchtlinge von Verbrechen und Diskriminierung mit rassistischem Hintergrund am stärksten bedroht sind. Die von Neonazi-Gruppen begangenen Verbrechen richten sich in erster Linie gegen Zuwanderer, Menschen ausländischer Herkunft und die jüdische Gemeinschaft. Auch haben die Übergriffe auf Homosexuelle und Leitfiguren der politischen Opposition, Journalisten und Polizisten zugenommen. Aus den Berichten geht auch hervor, dass sich nur eine Minderheit der Verbrechensopfer bei den Behörden meldet. Häufig befürchten sie, ihre Anzeige werde nicht ernst genommen, oder sie haben Angst vor Vergeltungsmaßnahmen.

3. INTERNATIONALE UND EU-TÄTIGKEITEN

Zum Schutz der Menschenrechte im Allgemeinen und um das Problem der Diskriminierung und des Rassismus im Besonderen anzugehen, wurden verschiedene internationale Rechtsinstrumente angenommen. Dazu zählt u. a. das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966, das ausdrücklich dem Schutz vor Rassendiskriminierung gewidmet ist und den Eckpfeiler der Rassismusbekämpfung auf globaler Ebene bildet. Gemäß Artikel 4 Buchstabe a dieses Übereinkommens verpflichten sich die Mitgliedstaaten, "jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zu Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung

zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären." Nach Buchstabe b sind die Vertragsstaaten gehalten, "alle Organisationen und alle organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, welche die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen, als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten und die Beteiligung an derartigen Organisationen oder Tätigkeiten als eine nach dem Gesetz strafbare Handlung anzuerkennen." Das Übereinkommen ist von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Allerdings haben einige Mitgliedstaaten Vorbehalte zu Artikel 4 geäußert, da die hier niedergelegten Verpflichtungen mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und auf Vereinigungsfreiheit kollidieren können.

Darüber hinaus bringt die Europäische Union mit den Schlussfolgerungen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 21. September 2001 und dem aus diesem Anlass angenommenen Aktionsplan zur Analyse der internationalen Lage nach den Terroranschlägen in den Vereinigten Staaten ihre Verpflichtung gegenüber der Staatengemeinschaft zu Dialog und Verhandlungen zum Ausdruck, die darauf abzielen, in unseren Ländern und anderen Regionen eine Welt des Friedens zu schaffen und Rechtsstaatlichkeit und Toleranz durchzusetzen. Im Hinblick darauf hebt die EU hervor, wie wichtig es ist, nationalistische, rassistische und fremdenfeindliche Tendenzen jeder Art zu bekämpfen.

Seit 1977[3] haben die europäischen Institutionen bei verschiedenen Gelegenheiten ihre Entschlossenheit bekräftigt, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verteidigen, und alle Formen von Intoleranz, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verurteilt.

Der erste wichtige Schritt zur Rassismusbekämpfung auf EU-Ebene war eine Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, in der das Jahr 1997 zum Europäischen Jahr gegen Rassismus erklärt wurde[4]. Darauf aufbauend wurde die Europäische Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Wien eingerichtet.

Beim Erweiterungsprozess wird den Fortschritten große Bedeutung beigemessen, die die Beitrittsländer im Kampf gegen Rassismus und beim Schutz von Minderheiten erzielt haben. Auf der Tagung des Europäischen Rates 1993 in Kopenhagen wurde vereinbart, dass die beitrittswilligen Länder folgende politische Kriterien erfüllen müssen: "Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten". Alljährlich überprüft die Kommission, welche Fortschritte die einzelnen Beitrittsländer in Bezug auf die Kopenhagener Kriterien gemacht und inwieweit sie das Gemeinschaftsrecht übernommen haben. In den Fortschrittsberichten für die mitteleuropäischen Länder wird dabei vor allem auf die Lage der Roma eingegangen.

In den Vertrag von Amsterdam wurde ein neuer Artikel 13 in den EG-Vertrag aufgenommen, welcher der Gemeinschaft erstmals die Befugnis verleiht, legislative Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu ergreifen[5].

Der Wiener Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts[6] führt Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter den spezifischen Formen von Kriminalität auf, bei denen zu prüfen ist, wie sie am besten mit einem EU-Konzept bekämpft werden können. In den

---

3 Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission betreffend die Achtung der Grundrechte sowie der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 5.4.1977 (ABl. C 103 vom 27.4.1977, S. 1).

4 ABL. C 237 vom 15.8.1996, S. 1.

5 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.
Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000, ABL. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

6 ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1 (Ziff. 51a).

Schlussfolgerungen[7] des Europäischen Rates, der am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere stattfand, heißt es im Zusammenhang mit der gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ausgehend von der Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan gegen Rassismus verstärkt bekämpft werden müssen. In der aktualisierten Fassung des Anzeigers der Fortschritte bei der Schaffung eines "Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" vom 30. November 2000[8] heißt es, dass die Kommission prüfen wird, ob und in welchem Umfang eine neue Initiative in diesem Bereich notwendig ist.

Darüber hinaus forderte das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 21. September 2000[9] , dass die gemeinsame Maßnahme durch einen Rahmenbeschluss ersetzt wird.

Angemessene strafrechtliche Maßnahmen sind ebenfalls ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Neben dem Strafaspekt haben strafrechtliche Maßnahmen auch abschreckende Wirkung.

Auf EU-Ebene nahm der Rat am 15. Juli 1996 eine gemeinsame Maßnahme aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit an[10]. Das Hauptziel ist eine wirksame justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Wie es in der gemeinsamen Maßnahme heißt, muss insbesondere verhindert werden, dass die Täter sich den Umstand, dass solche Verhaltensweisen in den einzelnen Staaten strafrechtlich unterschiedlich eingestuft werden, zu Nutze machen können, indem sie den Staat wechseln, um sich der Strafverfolgung zu entziehen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, verschiedene, in der gemeinsamen Maßnahme aufgelistete rassistische und fremdenfeindliche Verhaltensweisen unter Strafandrohung zu stellen oder, wenn dies nicht getan wird, bei diesen Verhaltensweisen bis zur eventuellen Annahme der erforderlichen Bestimmungen vom Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit abzugehen. Ebenfalls vorgesehen sind die Beschlagnahme und Einziehung von rassistischem und fremdenfeindlichem Schrift- und Bildmaterial sowie ein Informationsaustausch.

1998 wurde ein erster Bericht über die Durchführung der gemeinsamen Maßnahme von 1996 erstellt. In den Schlussfolgerungen heißt es, dass die Mitgliedstaaten die Bestimmungen der gemeinsamen Maßnahme sehr weitgehend umgesetzt haben. Dennoch könnten weitere Schritte unternommen werden. Diese Bewertung wird auch durch die Informationen gestützt, die von den Mitgliedstaaten nach dem ersten Evaluierungsbericht vorgelegt wurden und die zeigen, dass Raum für weitere Verbesserungen der strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit besteht. So gibt es selbst nach Annahme der gemeinsamen Maßnahme immer noch Probleme bei der Auslieferung und Rechtshilfe. In den ECRI-Länderberichten wird auch geprüft, wie rassistische Motive bei der Festsetzung des Strafmaßes für gewöhnliche Verbrechen wie Mord, Körperverletzung oder Sachbeschädigung herangezogen werden können. Einige Mitgliedstaaten haben bereits diesbezügliche Vorkehrungen getroffen. Dies wäre ein klares Signal dafür, dass die EU entschlossen gegen solche Verbrechen vorgehen will. Eine umfassende und eindeutige Gesetzgebung in allen Mitgliedstaaten würde auch sicherstellen, dass die Ermittlung rassistischer oder fremdenfeindlicher Elemente bei der Beweisfindung höhere Priorität erhält, was in verschiedenen Berichten als eine der Schwierigkeiten für eine wirksame Strafverfolgung herausgestellt wurde.

---

7 http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm.

8 KOM(2000) 782 endg. vom 30.11.2000.

9 ABl. C 146 vom 17.5.2001, S. 110.

10 ABl. L 185 vom 24.7.1996, S. 5.

Ein anderer Bereich, in dem weitere Fortschritte erzielt werden könnten, ist die Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Inhalte im Internet. Wie in der Mitteilung der Kommission zur Computerkriminalität[11] ausgeführt wird, gibt die Verbreitung rassistischer und fremdenfeindlicher Inhalte im Internet Anlass zur Sorge. Das Internet als Medium für Kommunikation, Unterhaltung und Geschäftsverkehr stellt auch ein relativ kostengünstiges und höchst effizientes Instrument für rassistische Individuen und Gruppen dar, um ihre Ideen einem tausend-, gar millionenfachen Publikum zugänglich zu machen. Darüber hinaus bietet das Internet den Urhebern weitgehende Straffreiheit. Gleichzeitig wird es auch genutzt, um neue Aktivisten zu rekrutieren. Ein US-Bericht[12] von 1997 ermittelte ca. 600 Websites, die zu Rassenhass aufstacheln. Im Januar 1999 war die Zahl der bekannten Internet-Seiten, die Rassismus, Antisemitismus, Hassmusik oder neonazistisches Gedankengut verbreiten, auf 1 426 gestiegen. Bis 15. Juli 1999 konnte ein weiterer Anstieg auf über 2 100 Websites ermittelt werden. Von Fachleuten wird diese Zahl noch für zu niedrig gehalten. Rassistische Websites werden häufig in Nicht-EU-Ländern, vor allem in den USA angelegt. Daraus ergeben sich Probleme bei der Strafverfolgung, da in den USA die Verbreitung rassistischer Texte im Internet aus Gründen der Meinungsfreiheit nicht strafbar ist. Die Entschlossenheit der Europäischen Union, auch in diesem Bereich einheitliche strafrechtliche Bestimmungen anzuwenden, würde Internetnutzern ein sicheres und kriminalitätsfreies Umfeld bieten.

Diese Frage ist auch in Zusammenhang mit dem Entwurf einer CyberCrime-Konvention des Europarats erörtert worden. Allerdings wurde dieser Aspekt nicht in die eigentliche Konvention einbezogen, vielmehr soll dazu ein Zusatzprotokoll erarbeitet werden. Ein gemeinsamer EU-Ansatz würde die EU-Position bei den Verhandlungen über ein solches Instrument stärken.

Die Kommission möchte erreichen, dass die Verbreitung rassistischer und fremdenfeindlicher Inhalte im Internet in allen Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt wird. Dieser Ansatz geht von der Grundidee aus, dass alles, was "offline" gesetzeswidrig ist, auch "online" gesetzeswidrig ist. Darüber hinaus legt der Vorschlag gewisse Mindestkriterien für die gerichtliche Zuständigkeit bei derartigen Straftaten fest.

In allen Mitgliedstaaten gibt es Gesetze, wonach rassistisches Verhalten oder Aufstachelung zum Rassenhass strafbar ist. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede in Bezug auf Umfang, Inhalt und Durchsetzung. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass es nun an der Zeit ist, weiterreichende Maßnahmen zu treffen. Wer rassistische oder fremdenfeindliche Straftaten begeht, muss vor Gericht gebracht werden, und die Gerichte müssen angemessene Strafen verhängen können. Schwere Strafen sollten vor allem im Falle von rassistischen Übergriffen durch neonazistische oder extremistische Gruppen möglich sein. Dies würde auch potenzielle Täter abschrecken.

Außerdem müssen die Gesetze von den Gerichten angewandt werden, was bei derartigen Delikten nicht immer der Fall ist. Tatsächlich sind Verurteilungen eher selten. Gründe hierfür sind u. a. Probleme beim Nachweis rassistischer Motive, Zögern oder sogar Angst der Opfer, sich an die Polizei oder Gerichte zu wenden, und mitunter ein mangelndes Bewusstsein der Strafverfolgungs- und Justizbehörden. Wäre gewährleistet, dass die Ermittlung bei solchen Straftaten und die Einleitung der Strafverfolgung nicht davon abhängen, ob das Opfer Klage erhebt, würde dies genauso zur Verbesserung der Lage beitragen wie eine systematischere Einschaltung der Kontaktstellen und klarere Regeln für die Rechtsprechung.

---

[11] Mitteilung "Schaffung einer sichereren Informationsgesellschaft durch Verbesserung der Sicherheit von Informationsstrukturen und Bekämpfung der Computerkriminalität", KOM (2000) 890 endg.

[12] Quelle: Simon Wiesenthal Center, http://www.wiesenthal.com.

4. VORSCHLAG FÜR EINEN RAHMENBESCHLUSS

Vor diesem Hintergrund legt die Kommission einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Angleichung der Gesetze und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend rassistische und fremdenfeindliche Straftaten vor.

Der Rahmenbeschluss verfolgt zwei Ziele: Erstens soll sichergestellt werden, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in allen Mitgliedstaaten mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen geahndet werden, die eine Auslieferung oder Übergabe nach sich ziehen können, und zweitens soll die justizielle Zusammenarbeit durch Beseitigung möglicher Hindernisse verbessert und gefördert werden.

Nach dem vorgeschlagenen Instrument sollen in allen Mitgliedstaaten dieselben rassistischen und fremdenfeindlichen Verhaltensweisen strafbar sein, so dass ein gemeinsamer strafrechtlicher Ansatz der EU für diese Delikte entwickelt würde. Selbstverständlich steht es den Mitgliedstaaten frei, weiter zu gehen. Der Rahmenbeschluß führt die Minimalannäherung herbei, die notwendig ist, um sicher sein zu können, daß die nationale Gesetzgebung ausreichend weitgehend ist und daß effektive justitielle Zusammenarbeit entwickelt werden kann.

Die Liste der in der gemeinsamen Maßnahme von 1996 aufgeführten Straftaten würde auf weitere Verhaltensformen ausgedehnt, die in allen Mitgliedstaaten als strafbare Handlungen eingestuft würden. Ebenfalls neu im Vergleich zur gemeinsamen Maßnahme ist, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr die Option hätten, diese Verhaltensweisen unter Strafandrohung zu stellen oder vom Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit abzuweichen, sondern verpflichtet wären, Schritte einzuleiten, um solche Verhaltensweisen strafrechtlich zu verfolgen. Am 7. Juni 2001 fand eine Sachverständigensitzung statt, auf der die im Kommissionsvorschlag enthaltenen Konzepte erörtert wurden. Die verpflichtende Einstufung rassistischer und fremdenfeindlicher Verhaltensweisen als Straftat stieß bei den Sachverständigen auf Zustimmung.

Einheitliche Definitionen und Strafen würden auch die justizielle Zusammenarbeit und die Rechtshilfe in Strafsachen erleichtern. Vorgeschlagen werden ferner Maßnahmen dazu, wie die Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten angewandten Regeln in Bezug auf gerichtliche Zuständigkeit, Auslieferung und Informationsaustausch verbessert werden könnte, was wiederum die Koordinierung - soweit erforderlich - erleichtern würde.

Wie im Falle der gemeinsamen Maßnahme von 1996 kann der vorgeschlagene Rahmenbeschluss nicht so ausgelegt werden, als berührte er etwaige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus andern völkerrechtlichen Instrumenten. Insbesondere muss die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie das Recht der freien Meinungsäußerung und die Versammlungs- und Vereinsfreiheit im Sinne der Artikel 10 und 11 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sein. Die Ausübung dieser Rechte und Freiheiten muss gegen die Verhütung von Störungen oder Verbrechen und den Schutz der Persönlichkeitsrechte anderer abgewogen werden.

5. RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 29 EU-Vertrag sieht vor, dass ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft werden, damit die Union ihr Ziel erreichen kann, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein

hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Dieses Ziel kann erforderlichenfalls durch eine Angleichung der strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 31 Buchstabe e verfolgt werden.

Auch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden und anderen zuständigen Stellen kann zur Erreichung des genannten Ziels beitragen. In Artikel 31 Buchstaben a, b, c und d werden verschiedene Aspekte aufgelistet, die in das gemeinsame Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen einbezogen werden können. Der Vorschlag wird auch diesen Zielen gerecht. Vor allem die gemeinsame Festlegung der Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen ist ein Mittel, um das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit bei der Rechtshilfe und Auslieferung zu überwinden, und kann die justizielle Zusammenarbeit verbessern. Die Bestimmung, wonach in Fällen, in denen Mitgliedstaaten eigene Staatsangehörige nicht ausliefern, gerichtlich vorgegangen wird, stellt die Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Regeln sicher, wie in Artikel 31 Buchstabe c verlangt. Dass politische Straftaten nicht mehr als Grund angeführt werden können, um die Rechtshilfe oder Auslieferung zu verweigern, dient dem in Artikel 31 Buchstabe b angestrebten Ziel, die Auslieferung zu erleichtern. Die Einrichtung von Kontaktstellen für den Informationsaustausch erleichtert und beschleunigt die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und ist ein Mittel, um die Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften zu gewährleisten, wie in Artikel 31 Buchstaben a und c verlangt.

In Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b EU-Vertrag wird auf Rahmenbeschlüsse als Instrument zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten verwiesen. Rahmenbeschlüsse sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

6. ERLÄUTERUNG DER ARTIKEL

Artikel 1 (Gegenstand)

Artikel 1 erläutert den Zweck des Rahmenbeschlusses, d.h. die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten und die engere Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und sonstigen Behörden der Mitgliedstaaten bei Straftaten mit rassistischem und fremdenfeindlichem Hintergrund.

Dies würde zur Verwirklichung des in Artikel 29 EU-Vertrag festgelegten Ziels beitragen, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten.

Artikel 2 (Anwendungsbereich)

Artikel 2 betrifft Situationen und Personen, auf die der Rahmenbeschluss Anwendung findet, d.h. Straftaten mit rassistischem und fremdenfeindlichem Hintergrund, die ein Angehöriger eines Mitgliedstaats ganz oder teilweise in einem Mitgliedstaat begeht (Territorialprinzip), wo die Tat Einzelpersonen oder Gruppen dieses Staates schädigt (Täter- bzw. Opferprinzip) oder die Tat zum Nutzen einer in einem Mitgliedstaat niedergelassenen juristischen Person begangen wird.

Artikel 3 (Begriffsbestimmungen)

In Artikel 3 werden die im Rahmenbeschluss verwendeten Begriffe bestimmt.

Buchstabe a definiert "*Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*" als Überzeugung, der zufolge Rasse, Hautfarbe, Abstammung, Religion oder Weltanschauung nationale oder ethnische Herkunft ein bestimmender Faktor für die Ablehnung von Einzelpersonen oder Gruppen ist.

Nach Buchstabe b bedeutet *"rassistische oder fremdenfeindliche Gruppe"* ein auf längere Dauer angelegter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um Straftaten nach Artikel 4 Buchstaben a und b zu begehen.

In Buchstabe c wird der Begriff der *"juristischen Person"* definiert. Die Definition findet sich in anderen Rechtsinstrumenten, die auf Ebene der Europäischen Union beschlossen wurden, wie dem Zweiten Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft.

Artikel 4 (Straftaten mit rassistischem und fremdenfeindlichem Hintergrund)

Die Aufstellung der Verhaltensweisen stützt sich auf die entsprechende Liste in der gemeinsamen Maßnahme von 1996, die erweitert wurde und nunmehr auch den Straftatbestand öffentliche Beleidigungen oder Drohungen enthält, wenn diese in rassistischer oder fremdenfeindlicher Absicht gegen Einzelpersonen oder Gruppen gerichtet werden. Auch wird die Verpflichtung festgelegt, neben der öffentlichen Aufstachelung zu Gewalt oder Hass jedwede sonstige rassistische Verhaltensweise unter Strafe zu stellen, die Einzelpersonen oder Gruppen erheblichen Schaden zufügen kann.

Nach Artikel 4 müssen die Mitgliedstaaten diese Formen von rassistischen und fremdenfeindlichen Verhaltensweisen als strafbar einstufen. Die in der gemeinsamen Maßnahme vorgesehene Option - die betreffenden Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen oder vom Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit abzugehen - wurde nicht beibehalten.

Bei dem in Art. 4 (d) erwähnten Verhalten wurde der Wortlaut der Gemeinsamen Aktion von 1996 weitgehend von der deutschen Gesetzgebung beeinflusst, die nicht nur das Leugnen, sondern auch die Verharmlosung der erwähnten Verbrechen verurteilt, wenn dies geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören. Bei der Auslegung sollte also das Potential zur Störung des öffentlichen Friedens berücksichtigt werden.

Der Artikel betrifft Situationen, in denen unterschiedliche Hilfsmittel, einschließlich Informationssystemen, genutzt werden. Es ist sicherzustellen, dass die Strafvorschriften der Mitgliedstaaten auch auf rassistische und fremdenfeindliche Inhalte im Internet Anwendung finden. Es gilt das Prinzip: Was "offline" gesetzeswidrig ist, gilt auch "online" als gesetzeswidrig.

Artikel 5 (Anstiftung, Beihilfe, Mittäterschaft und Versuch)

Nach Artikel 5 haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass Anstiftung, Beihilfe, Mittäterschaft und der Versuch der Begehung rassistischer und fremdenfeindlicher Straftaten unter Strafe gestellt werden.

Artikel 6 (Strafen und Sanktionen)

Artikel 6 betrifft das Thema Strafen und Sanktionen. Nach Absatz 1 sollen die in den Artikeln 4 und 5 genannten Straftaten mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen geahndet werden. Nach Absatz 2 müssen für die in Art. 4 (b) bis (e) genannten Straftaten zumindest in schweren Fällen Freiheitsstrafen möglich sein, die zur Auslieferung bzw. Überstellung führen können. Damit wird dem Erfordernis von Artikel 51 Buchstabe a des Schengener Durchführungsübereinkommens Rechnung getragen, wonach bei Rechtshilfeersuchen um Durchsuchung und Beschlagnahme die Tat nach dem Recht beider Staaten mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens sechs Monaten bedroht sein muss.

Für die Aufstachelung zu rassistisch und fremdenfeindlich motivierter Gewalt bzw. zu Rassen- und Fremdenhass oder zu jedweder anderen rassistischen oder fremdenfeindlichen Handlung, die den betreffenden Einzelpersonen oder Gruppen erheblichen Schaden zufügen kann, wird die Ahndung mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zwei Jahren vorgeschlagen. Dieses Vorgehen wird auch für Verhaltensweisen nach Artikel 4 Buchstabe f vorgesehen, d.h. Leitung oder Unterstützung von Aktivitäten einer rassistischen oder fremdenfeindlichen Gruppe bzw. Beteiligung an solchen Aktivitäten, in der Absicht, zu den kriminellen Machenschaften der Organisation beizutragen.

Damit fielen diese Straftaten unter Artikel 1 Buchstabe b des Rahmenbeschlusses des Rates über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten[13], d.h. Geldwäsche im Zusammenhang mit solchen Straftaten wäre strafbar.

Außerdem wird für Straftaten gemäß den Artikeln 4 und 5 die Möglichkeit ergänzender oder alternativer Sanktionen vorgesehen, z.B. Gemeinschaftsarbeit oder Teilnahme an Schulungsmaßnahmen, Aberkennung bestimmter bürgerlicher oder politischer Rechte oder vollständige oder teilweise Veröffentlichung des Urteils. Solche Maßnahmen lägen gänzlich im Ermessen der Justizbehörden. Geldstrafen oder die Zahlung eines Betrags für wohltätige Zwecke könnten ebenfalls vorgesehen werden.

Absatz 6 nennt darüber hinaus Maßnahmen zur Einziehung oder Beschlagnahme aller zur Begehung der Straftaten eingesetzten Materialien oder Instrumente sowie der Erträge aus den Straftaten nach den Artikeln 4 und 5.

Artikel 7 (Erschwerende Umstände bei rassistischen Straftaten)

Nach diesem Artikel kann die Situation des Täters als erschwerender Umstand bewertet werden. Wird eine strafbare Handlung in Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im öffentlichen oder privaten Bereich begangen, gilt dies als erschwerender Umstand und kann eine Strafverschärfung nach sich ziehen.

Artikel 8 (Rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe)

Rassismus und Fremdenfeindlichkeit werden noch wirkungsvoller bekämpft, wenn bei der Festsetzung des Strafmaßes für ein gewöhnliches Delikt die rassistische oder fremdenfeindliche Motivation als erschwerender Umstand berücksichtigt wird. Dies könnte eine abschreckende Wirkung auf Personen haben, die rassistische und fremdenfeindliche Taten planen. Nach Artikel 8 gilt deshalb die rassistische Motivation als erschwerender Umstand, der bei der Bestimmung der Schwere gewöhnlicher Straftaten wie Mord und Körperverletzung gewertet wird.

Einige Mitgliedstaaten haben die in den Artikeln 7 und 8 erläuterten Maßnahmen bereits in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen.

Artikel 9 (Verantwortlichkeit juristischer Personen)

Wie bei mehreren Rechtsinstrumenten der EU zur Bekämpfung verschiedener Formen von Kriminalität müssen auch hier die Umstände der Beteiligung juristischer Personen an rassistischen und fremdenfeindlichen Straftaten abgedeckt werden. Daher kann nach Artikel 9 eine juristische Person für die Straftaten nach den Artikeln 4 und 5 zur Verantwortung gezogen werden, die zu ihrem Nutzen von einer Person in einer Führungsposition, entweder

[13] ABl. L182 vom 5.7.2001, S.1.

allein oder als Teil des Organs der juristischen Person, begangen wurde. Der Begriff der Verantwortlichkeit sollte breit definiert werden und auf die straf- wie auf die zivilrechtliche Haftung abstellen.

Hinsichtlich der mittels eines Informationssystems ausgeführten Straftaten lässt Artikel 9 die Vorschriften der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt ("Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr") unberührt, die sich mit der Haftung von Zwischen-Service Providern beschäftigen.

Darüber hinaus bestimmt Absatz 2 entsprechend der üblichen Praxis, dass eine juristische Person auch dann zur Verantwortung gezogen werden kann, wenn die betreffenden Straftaten wegen mangelnder Aufsicht oder Kontrolle durch eine entsprechend befugte Person zu ihren Gunsten ermöglicht wurden. Nach Absatz 3 schließt eine Klage gegen eine juristische Person gerichtliche Schritte gegen eine natürliche Person nicht aus.

Artikel 10 (Sanktionen gegen juristische Personen)

Artikel 10 bestimmt, dass juristische Personen für die Straftaten nach den Artikeln 4 und 5 zur Verantwortung gezogen werden müssen. Es sind dafür wirksame, angemessene und abschreckende Strafen, zumindest Geldbußen oder Geldstrafen, vorzusehen. Weitere Sanktionen, die normalerweise gegen juristischen Personen verhängt werden könnten, sind in dem Artikel ebenfalls angeführt.

Artikel 11 (Einleitung der strafrechtlichen Verfolgung)

Die Europäische Union misst in ihrem Ansatz zur Verbrechensbekämpfung dem Schutz und der Unterstützung der Opfer besondere Bedeutung bei. Am 15. März 2001 nahm der Rat einen Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren an. Außerdem legte die Kommission ein Grünbuch zur Entschädigung der Opfer von Straftaten vor[14].

Opfer von rassistischen und fremdenfeindlichen Straftaten sind häufig besonders gefährdet. Oft scheuen sie sich, gerichtliche Schritte anzustrengen. Sie befürchten, dass ihre Anzeige nicht ernst genommen wird oder haben Angst vor Vergeltungsmaßnahmen. Deshalb müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass zumindest bei schweren rassistischen Straftaten, wie Aufstachelung zu rassistischer oder fremdenfeindlicher Gewalt bzw. zu Rassen- und Fremdenhass oder zu jedweder sonstigen rassistischen oder fremdenfeindlichen Verhaltensweise, durch die den betroffenen Einzelpersonen oder Gruppen erheblicher Schaden zugefügt werden kann, die Einleitung von Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen nicht davon abhängt, ob die Person, gegen die die Tat verübt wurde, Anzeige erstattet oder Klage erhebt; zu diesen Straftaten zählen ebenso die öffentliche Verbreitung oder Verteilung von rassistischem Material oder die Leitung oder Unterstützung der Aktivitäten einer rassistischen oder fremdenfeindlichen Gruppe bzw. die Beteiligung an solchen Aktivitäten, in der Absicht, zu den kriminellen Machenschaften der Organisation beizutragen.

Artikel 12 (Gerichtliche Zuständigkeit)

Artikel 12 enthält Verfahrensvorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit.

Absatz 1 legt verschiedene Kriterien für die Begründung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Verfolgung und Ermittlung der im Rahmenbeschluss genannten Straftaten fest. Ein Mitgliedstaat begründet seine gerichtliche Zuständigkeit, wenn eine der drei folgenden

[14] KOM(2001) 536endg.

Situationen vorliegt:

a) Die Straftat wird ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet verübt, wobei die Rechtsstellung oder die Staatsangehörigkeit der beteiligten Person unerheblich ist (Territorialprinzip);

b) die Straftat wird von einem seiner Staatsangehörigen begangen und fügt Einzelpersonen oder Gruppen dieses Staates Schaden zu (Täter- bzw. Opferprinzip); diese Bestimmung berührt nicht die Auslegung von Buchstabe a im Hinblick auf eine Straftat, die ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen wurde;

c) die Straftat wird zum Nutzen einer juristischen Person begangen, die ihren Sitz im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats hat.

Absatz 2 behandelt die gerichtliche Zuständigkeit bei Straftaten, die im Rahmen eines Informationssystems begangen werden. Dabei werden Mindestkriterien festgelegt, um zu vermeiden, dass die Täter die unterschiedlichen Kriterien für die gerichtliche Zuständigkeit in den Mitgliedstaaten nutzen, um sich einer Strafverfolgung zu entziehen. Bei Begründung der gerichtlichen Zuständigkeit für Straftaten nach dem Territorialprinzip gemäß Absatz 1 a soll jeder Mitgliedstaat sicherstellen, dass folgende Fälle einbezogen werden:

a) Bei Begehung der Straftat ist der Täter in seinem Hoheitsgebiet physisch anwesend; dabei ist es unerheblich, ob die rassistischen Inhalte in einem Informationssystem gehostet werden, das in seinem Hoheitsgebiet betrieben wird. Beispielsweise kann eine Person in einem Mitgliedstaat rassistische Inhalte auf einer in einem Drittland gehosteten Website ins Netz stellen.

b) Bei der Straftat geht es um rassistische Inhalte, die in einem Informationssystem gehostet werden, das in seinem Hoheitsgebiet betrieben wird; dabei ist es unerheblich, ob der Täter bei der Begehung der Straftat im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates physisch anwesend ist. Beispielsweise kann eine Person von einem Drittland aus rassistische oder fremdenfeindliche Inhalte auf einer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gehosteten Website einstellen.

Da die Rechtstraditionen nicht aller Mitgliedstaaten eine extraterritoriale Gerichtsbarkeit für alle Arten von Straftaten anerkennen, gestattet es Absatz 3, die in Absatz 1 festgelegten Regeln für die gerichtliche Zuständigkeit auf Situationen anzuwenden, die unter Absatz 1 Buchstaben b und c fallen.

Gemäß Absatz 4 unterrichten die Mitgliedstaaten das Generalsekretariat des Rates und die Kommission, wenn sie Absatz 3 anwenden wollen.

Artikel 13 (Auslieferung und Verfolgung)

Dieser Artikel gilt nicht mehr, sobald der von der Kommission unterbreitete Vorschlag für einen europäischen Haftbefehl angenommen ist, der die Auslieferung innerhalb der EU ersetzen wird. Insbesondere sieht der europäische Haftbefehl die Staatsangehörigkeit nicht als Ablehnungsgrund vor.

Einige Mitgliedstaaten liefern eigene Staatsangehörige nicht aus. Gemäß Artikel 13 soll gewährleistet werden, dass Personen, denen eine rassistische oder fremdenfeindliche Straftat vorgeworfen wird, sich nicht der Strafverfolgung entziehen können, weil das Auslieferungsgesuch mit der Begründung abgelehnt wird, dass sie Angehörige des betreffenden Staates sind.

Ein Mitgliedstaat, der eigene Staatsangehörige nicht ausliefert, muss die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um seine gerichtliche Zuständigkeit für die von diesen Personen im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats verübten Straftaten zu begründen und diese Straftaten erforderlichenfalls zu verfolgen.

Artikel 14 (Politische Straftaten)

In der gemeinsamen Maßnahme von 1996 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Grundsatz anzuerkennen, dass die darin genannten Verhaltensweisen nicht als politische Vergehen eingestuft werden dürfen, weil sich sonst die Ablehnung eines Rechtshilfegesuchs rechtfertigen ließe. Im ersten Bericht über die Durchführung der gemeinsamen Maßnahme wird festgestellt, dass die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten diese Verhaltensweisen für die Zwecke der internationalen Zusammenarbeit nicht als politische Straftaten betrachten. Allerdings scheint es angezeigt, diese Bestimmung in den Rahmenbeschluss aufzunehmen, da der Anwendungsbereich erweitert wurde. Die in der gemeinsamen Maßnahme aufgelisteten Verhaltensweisen sollen nicht als politische Straftaten eingestuft werden, weil sonst die Ablehnung eines Auslieferungsgesuchs gerechtfertigt sein könnte.

Artikel 15 (Informationsaustausch)

Dieser Artikel soll den Informationsaustausch erleichtern. In der gemeinsamen Maßnahme von 1996 heißt es, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zur Einrichtung von Kontaktstellen treffen, deren Aufgabe es ist, Informationen einzuholen und auszutauschen, die für die Untersuchung und Verfolgung der von der gemeinsamen Maßnahme erfassten Straftaten von Nutzen sind. Im ersten Bericht über die Durchführung der gemeinsamen Maßnahme wird festgestellt, dass dieser Aspekt weiter entwickelt werden sollte. Daher sollen die Mitgliedstaaten nach Absatz 1 gewährleisten, dass operationelle Kontaktstellen eingerichtet werden, um den Informationsaustausch über die von der gemeinsamen Maßnahme erfassten Straftaten zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten können dazu die bestehenden Kooperationsmechanismen nutzen.

In Absatz 2 heißt es, dass die Mitgliedstaaten das Generalsekretariat des Rates und die Kommission über die von ihnen benannten Kontaktstellen in Kenntnis setzen.

Nach der gemeinsamen Maßnahme von 1996 treffen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, um einem anderen Mitgliedstaat Informationen bereitzustellen, damit dieser in Fällen, in denen Material mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Inhalten in einem Mitgliedstaat für den Vertrieb oder die Verteilung in einem anderen Mitgliedstaat gelagert wird, ein Strafverfahren einleiten kann. Diese Aufgabe könnten die in Absatz 1 genannten Kontaktstellen übernehmen. Artikel 21 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen, der sich auf die Übermittlung von Informationen bei Strafverfolgungsmaßnahmen bezieht, bliebe davon unberührt.

Artikel 16 (Durchführung)

Artikel 16 betrifft die Durchführung des Rahmenbeschlusses sowie entsprechende Folgemaßnahmen.

Nach Absatz 1 müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um dem Rahmenbeschluss bis spätestens 30. Juni 2004 nachzukommen.

Absatz 2 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission den Wortlaut der Bestimmungen mitteilen, mit denen sie ihre Verpflichtungen aus diesem Rahmenbeschluss in einzelstaatliches Recht umsetzen.

Auf dieser Grundlage wird die Kommission einen Bericht erstellen und prüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten Maßnahmen getroffen haben, um ihren Verpflichtungen aus dem Rahmenbeschluss nachzukommen, und gegebenenfalls Legislativvorschläge unterbreiten. Schließlich wird der Rat prüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus diesem Rahmenbeschluss nachgekommen sind.

Artikel 17 (Aufhebung der gemeinsamen Maßnahme 96/443/JI)

Artikel 17 hebt die gemeinsame Maßnahme 96/443/JI betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf.

Artikel 18 (Inkrafttreten)

Nach Artikel 18 tritt der Rahmenbeschluss am dritten Tage nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

2001/0270(CNS)

Vorschlag für einen

RAHMENBESCHLUSS DES RATES

zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 29, Artikel 31 und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b,

auf Vorschlag der Kommission[15],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[16],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Rassismus und Fremdenfeindlichkeit stellen unmittelbare Verstöße gegen die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit dar, auf die sich die Europäische Union gründet und die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

(2) In dem Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts[17], den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere vom 15./16. Oktober 1999[18], der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. September 2000[19] und der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die halbjährliche Aktualisierung des Anzeigers der Fortschritte bei der Schaffung eines "Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" in der Europäischen Union (zweites Halbjahr 2000)[20] werden einschlägige Maßnahmen gefordert.

(3) Die gemeinsame Maßnahme 96/443/JI vom 15. Juli 1996 betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit[21], die der Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen hat, muss durch zusätzliche Legislativvorschläge ergänzt werden, die der Notwendigkeit einer weiteren Annäherung der Rechtsvorschriften und Regelungen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen und mit denen sich die unterschiedlichen rechtlichen Ansätze in den Mitgliedstaaten, die eine effiziente justizielle Zusammenarbeit behindern, überwinden lassen.

---

15 ABl. C …
16 ABl. C …
17 ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1.
18 http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm
19 ABl. C 146 vom 17.5.2001, S. 110.
20 KOM (2000)782 endg.
21 ABl. L 185 vom 24.7.1996, S. 5

(4) Die Evaluierung der gemeinsamen Maßnahme von 1996 und der Arbeiten anderer internationaler Gremien wie des Europarats haben gezeigt, dass sich die justizielle Zusammenarbeit in einigen Bereichen teilweise noch schwierig gestaltet und das Strafrecht der Mitgliedstaaten weiter angeglichen werden muss, damit umfassende, klare Rechtsvorschriften zur wirksamen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eingeführt werden können.

(5) Damit in allen Mitgliedstaaten dieselben Handlungen unter Strafe gestellt und für natürliche und juristische Personen, die derartige Straftaten begangen haben oder dafür verantwortlich sind, wirksame, angemessene und abschreckende Strafen und Sanktionen vorgesehen werden, bedarf es eines gemeinsamen EU-weiten strafrechtlichen Ansatzes zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

(6) Bei der Verhängung von Strafen für gewöhnliche Straftaten sind rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe als erschwerender Umstand zu berücksichtigen; dies wäre nicht nur eine unmittelbare Antwort auf die Urheber derartiger Straftaten, sondern hätte auch abschreckende Wirkung.

(7) Die Begehung einer rassistischen oder fremdenfeindlichen Straftat bei der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit ist als erschwerender Umstand einzustufen, weil sie mit Missbrauch verbunden und besonders zu verurteilen ist.

(8) Es ist sicherzustellen, dass die Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung rassistischer und fremdenfeindlicher Straftaten nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Opfer Anzeige erstatten oder Klage erheben, weil sie häufig besonders gefährdet sind und vor gerichtlichen Schritten zurückschrecken.

(9) Die justizielle Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten sollte durch Festlegung klarer Regeln für die gerichtliche Zuständigkeit und die Auslieferung gefördert werden, um eine wirksamere Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Straftaten zu ermöglichen.

(10) Zu diesem Zweck sollen operationelle Kontaktstellen für den Informationsaustausch eingerichtet oder der bereits bestehende Kooperationsmechanismus genutzt werden.

(11) Alle Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen des Europarats vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten ratifiziert. Die in Durchführung dieses Rahmenbeschlusses verarbeiteten personenbezogenen Daten werden nach Maßgabe der Grundsätze dieses Übereinkommens geschützt.

(12) Die Mitgliedstaaten können nicht hinreichend dafür sorgen, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in allen Mitgliedstaaten mit wirksamen, angemessen und abschreckenden Strafen geahndet werden, und die justizielle Zusammenarbeit durch Beseitigung möglicher Hindernisse in ausreichendem Maße verbessern und fördern. Es bedarf dazu gemeinsamer, miteinander zu vereinbarender Regeln. Diese Ziele sind deshalb besser auf Unionsebene zu verwirklichen. Die Union kann in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 2 EU-Vertrag, wie in Artikel 5 EG-Vertrag bestimmt, geeignete Maßnahmen treffen. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen in Übereinstimmung mit letztgenanntem Artikel nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

(13) Dieser Rahmenbeschluss berührt die Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft nicht.

(14) Die gemeinsame Maßnahme 96/443/JI soll aufgehoben werden, da sie mit dem Vertrag von Amsterdam, der Richtlinie des Rates 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft[22] und diesem Rahmenbeschluss hinfällig geworden ist.

(15) Der Rahmenbeschluss achtet die Grundrechte und trägt den Grundsätzen Rechnung, die insbesondere im Europäischen Übereinkommen zum Schutze der Menschenrechte, vornehmlich in den Artikeln 10 und 11, und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere Kapitel II und VI, anerkannt werden -

BESCHLIESST:

Artikel 1 - Gegenstand

Der Rahmenbeschluss enthält Bestimmungen zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten und für die engere Zusammenarbeit der Justiz- und sonstigen Behörden der Mitgliedstaaten betreffend rassistische und fremdenfeindliche Straftaten.

Artikel 2 - Anwendungsbereich

Der Rahmenbeschluss gilt für rassistische und fremdenfeindliche Straftaten, die begangen werden:

(a) im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder

(b) von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, wenn die Straftat Einzelpersonen oder Gruppen dieses Staates schädigt, oder

(c) zum Nutzen einer in einem Mitgliedstaat ansässigen juristischen Person.

Artikel 3 - Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses bezeichnen

(a) *"Rassismus und Fremdenfeindlichkeit"* die Überzeugung, dass Rasse, Hautfarbe, Abstammung, Religion oder Weltanschauung, nationale oder ethnische Herkunft ein maßgebender Faktor für die Ablehnung von Einzelpersonen oder Gruppen ist;

(b) *"rassistische oder fremdenfeindliche Gruppe"* ein auf längere Dauer angelegter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um Straftaten nach Artikel 4 Buchstaben a bis e zu begehen;

(c) *"juristische Person"* jedes Rechtssubjekt, das diesen Status nach dem geltenden innerstaatlichen Recht besitzt, mit Ausnahme von Staaten oder sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts in der Ausübung ihrer hoheitlichen Rechte oder von öffentlich-rechtlichen internationalen Organisationen.

---

[22] ABl. L180 vom 19.7.2000, S. 22.

Artikel 4 - Straftaten mit rassistischem und fremdenfeindlichem Hintergrund

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass folgende, auf welche Art auch immer vorsätzlich praktizierte Verhaltensweisen als strafbar eingestuft werden:

(a) Aufstachelung zu rassistischer oder fremdenfeindlicher Gewalt bzw. zu Rassen- und Fremdenhass oder zu einem anderen rassistischen oder fremdenfeindlichen Verhalten, das den betroffenen Einzelpersonen oder Gruppen erheblichen Schaden zufügt;

(b) öffentliche Beleidigungen oder Drohungen gegenüber Einzelpersonen oder Gruppen in rassistischer oder fremdenfeindlicher Absicht;

(c) öffentliche Duldung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen nach den Artikeln 6, 7 und 8 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in rassistischer oder fremdenfeindlicher Absicht;

(d) öffentliches Leugnen oder Verharmlosen von Verbrechen nach Artikel 6 der Charta des Internationalen Militärgerichtshofs im Anhang zum Londoner Abkommen vom 8. April 1945 in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören;

(e) öffentliche Verbreitung oder Verteilung von Schriften, Bild- oder sonstigem Material mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Inhalten;

(f) Leitung oder Unterstützung der Aktivitäten einer rassistischen oder fremdenfeindlichen Gruppe bzw. Beteiligung an solchen Aktivitäten, in der Absicht, zu den kriminellen Machenschaften der Organisation beizutragen.

Artikel 5 - Anstiftung, Beihilfe, Mittäterschaft und Versuch

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Anstiftung, Beihilfe, Mittäterschaft und der Versuch der Begehung einer Straftat nach Artikel 4 als strafbar eingestuft wird.

Artikel 6 - Strafen und Sanktionen

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Straftaten nach den Artikeln 4 und 5 mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen geahndet werden.

2. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Straftaten nach Artikel 4 (b) bis (e) zumindest in schwerwiegenden Fällen mit Freiheitsstrafen geahndet werden können, die gegebenenfalls zur Auslieferung oder Überstellung führen können.

3. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Straftaten nach Artikel 4 Buchstaben a und f mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zwei Jahren geahndet werden.

4. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass bei Straftaten nach den Artikeln 4 und 5 ergänzende oder alternative Sanktionen, wie Gemeinschaftsarbeit oder Teilnahme an Schulungsmaßnahmen, Aberkennung bestimmter bürgerlicher oder politischer Rechte oder vollständige oder teilweise Veröffentlichung des Urteils verhängt oder vorgesehen werden können.

5. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass für Straftaten nach den Artikeln 4 und 5 Geldbußen bzw. Geldstrafen oder die Zahlung eines Betrags für wohltätige Zwecke vorgesehen werden können.

6. Die Mitgliedstaaten tragen Sorge für die Einziehung und Beschlagnahme aller zur Begehung der Straftaten nach den Artikeln 4 und 5 eingesetzten Materialien und Instrumente sowie der Erträge aus diesen Straftaten.

Artikel 7 - Erschwerende Umstände bei rassistischen Straftaten

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass in Fällen, in denen die Person, die die Straftaten nach den Artikeln 4 und 5 begangen hat, in Ausübung einer beruflichen Tätigkeit handelt und das Opfer auf diese Tätigkeit angewiesen ist, eine Strafverschärfung erfolgen kann.

Artikel 8 - Rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe bei der Bestimmung der Schwere von anderen als in den Artikeln 4 und 5 genannten Straftaten als erschwerender Umstand gewertet werden können.

Artikel 9 - Verantwortlichkeit juristischer Personen

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass juristische Personen für die in den Artikeln 4 und 5 genannten Verhaltensweisen verantwortlich gemacht werden können, die zu ihrem Nutzen von einer Person gegangen werden, die entweder allein oder als Teil eines Organs der juristischen Person handelt und die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehat aufgrund

   (a) einer Befugnis zur Vertretung der juristischen Person oder

   (b) einer Befugnis, Entscheidungen im Namen der juristischen Person zu treffen, oder

   (c) einer Kontrollbefugnis innerhalb der juristischen Person.

2. Neben den in Absatz 1 erfassten Fällen tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass eine juristische Person verantwortlich gemacht werden kann, wenn mangelnde Überwachung oder Kontrolle seitens einer Person nach Absatz 1 die Begehung einer der in den Artikeln 4 und 5 genannten Straftaten zum Nutzen der juristischen Person durch eine ihr unterstellte Person ermöglicht hat.

3. Die Verantwortlichkeit der juristischen Person nach den Absätzen 1 und 2 schließt die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen nicht aus, die Straftaten nach den Artikeln 4 und 5 begehen oder solche Verhaltensweisen praktizieren.

Artikel 10 - Sanktionen gegen juristische Personen

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass gegen eine im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 verantwortliche juristische Person wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen verhängt werden können, die Geldbußen oder Geldstrafen

und gegebenenfalls sonstige Sanktionen einschließen, wie:

a) Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen;

b) vorübergehende oder ständige Verbote von Handelstätigkeiten;

c) richterliche Aufsicht;

d) richterlich angeordnete Auflösung;

e) vorübergehende oder ständige Schließung von Einrichtungen, die zur Begehung der Straftat genutzt wurden.

2. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass gegen eine im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 verantwortliche juristische Person wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen oder Maßnahmen verhängt werden können.

Artikel 11 - Einleitung der strafrechtlichen Verfolgung

Jeder Mitgliedstaat trägt dafür Sorge, dass die Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung rassistischer und fremdenfeindlicher Straftaten nach den Artikeln 4 und 5 nicht davon abhängig gemacht werden, ob ein Opfer Anzeige erstattet oder Klage erhebt, zumindest wenn Straftaten nach Artikel 4 Buchstaben a, e und f in seinem Hoheitsgebiet begangen wurden.

Artikel 12 - Gerichtliche Zuständigkeit

1. Jeder Mitgliedstaat begründet seine gerichtliche Zuständigkeit in Bezug auf die in den Artikeln 4 und 5 genannten Straftaten, wenn die Straftat:

(a) ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen wurde oder

(b) von einem seiner Staatsangehörigen begangen wurde und die Tat Einzelpersonen oder Gruppen des betreffenden Staates schädigt oder

(c) zum Nutzen einer juristischen Person begangen wurde, die ihren Sitz im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates hat.

2. Bei Begründung der gerichtlichen Zuständigkeit gemäß Absatz 1 Buchstabe a stellt jeder Mitgliedstaat sicher, dass seine gerichtliche Zuständigkeit auch für Fälle gilt, in denen die Straftat im Rahmen eines Informationssystems begangen wurde und

a) der Täter bei der Begehung der Straftat in seinem Hoheitsgebiet physisch anwesend ist, unabhängig davon, ob die Straftat rassistische Inhalte betrifft, die in einem in seinem Hoheitsgebiet betriebenen Informationssystem gehostet werden;

b) die Straftat rassistische Inhalte betrifft, die in einem in seinem Hoheitsgebiet betriebenen Informationssystem gehostet werden, unabhängig davon, ob der Täter bei der Begehung der Straftat in seinem Hoheitsgebiet physisch anwesend ist.

3. Ein Mitgliedstaat kann beschließen, die Zuständigkeitsregeln nach Absatz 1

Buchstaben b und c nicht oder nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Umständen anzuwenden.

4. Beschließen die Mitgliedstaaten die Anwendung von Absatz 3, so unterrichten sie das Generalsekretariat des Rates und die Kommission entsprechend und teilen gegebenenfalls im Einzelnen mit, in welchen Fällen und unter welchen Umständen der Beschluss gilt.

Artikel 13 - Auslieferung und Verfolgung

1. Liefert ein Mitgliedstaat nach seinem Recht eigene Staatsangehörige nicht aus, so begründet er seine gerichtliche Zuständigkeit für die in den Artikeln 4 und 5 genannten Straftaten in den Fällen, in denen die Straftaten von seinen eigenen Staatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats begangen worden sind.

2. Jeder Mitgliedstaat befasst, wenn einer seiner Staatsangehörigen beschuldigt wird, in einem anderen Mitgliedstaat eine Straftat im Sinne der Artikel 4 und 5 begangen zu haben und er den Betreffenden allein aufgrund von dessen Staatsangehörigkeit nicht ausliefert, seine zuständigen Behörden mit diesem Fall, damit gegebenenfalls eine Verfolgung durchgeführt werden kann.

   Um die Verfolgung zu ermöglichen, übermittelt der Mitgliedstaat, in dem die Straftat begangen wurde, sämtliche die Straftat betreffenden Akten, Unterlagen und Gegenstände im Einklang mit dem Verfahren nach Artikel 6 Absatz 2 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957. Der ersuchende Mitgliedstaat ist über die Einleitung und die Ergebnisse jeglicher Verfolgung zu unterrichten.

3. Der Begriff "Staatsangehöriger" eines Mitgliedstaates wird in diesem Artikel im Sinne der gegebenenfalls von dem betreffenden Mitgliedstaat gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b und c des Europäischen Auslieferungsüberkommens abgegebenen Erklärung ausgelegt.

Artikel 14 - Politische Straftaten

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die in den Artikeln 4 und 5 genannten Straftaten nicht als politische Straftaten gelten, die die Ablehnung von Rechtshilfe- oder Auslieferungsgesuchen rechtfertigen.

Artikel 15 - Informationsaustausch

1. Die Mitgliedstaaten benennen operationelle Kontaktstellen oder können vorhandene Strukturen nutzen, um Informationen auszutauschen und andere Kontakte zwischen den Mitgliedstaaten zum Zwecke der Durchführung dieses Rahmenbeschlusses zu ermöglichen.

2. Jeder Mitgliedstaat teilt dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission seine operationellen Kontaktstellen oder seine operationelle Struktur für die Zwecke von Absatz 1 mit. Das Generalsekretariat gibt diese Informationen an die anderen Mitgliedstaaten weiter.

3. Besitzt ein Mitgliedstaat Informationen darüber, dass in seinem Hoheitsgebiet Material mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Inhalten gelagert wird, das zur Verteilung oder Verbreitung in einem anderen Mitgliedstaat bestimmt ist, stellt er diese Information dem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung, damit dieser im Einklang mit seinen Rechtsvorschriften ein Strafverfahren oder Maßnahmen zur Einziehung einleiten kann. Die operationellen Kontaktstellen, auf die Absatz 1 Bezug nimmt, können für diese Zwecke eingeschaltet werden.

Artikel 16 - Durchführung

1. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um diesem Rahmenbeschluss bis spätestens 30. Juni 2004 nachzukommen.

2. Sie übermitteln dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission den Wortlaut aller Bestimmungen, die sie annehmen, sowie Informationen betreffend alle sonstigen Maßnahmen, die sie treffen, um diesem Rahmenbeschluss nachzukommen.

3. Auf dieser Grundlage erarbeitet die Kommission bis spätestens 30. Juni 2005 einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung des Rahmenbeschlusses, den sie gegebenenfalls durch Legislativvorschläge ergänzt.

4. Der Rat prüft, inwieweit die Mitgliedstaaten diesem Rahmenbeschluss nachgekommen sind.

Artikel 17 - Aufhebung der gemeinsamen Maßnahme 96/443/JI

Die gemeinsame Maßnahme 96/443/JI wird aufgehoben.

Artikel 18 - Inkrafttreten

Dieser Rahmenbeschluss tritt am dritten Tage nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel,

Im Namen des Rates
Der Präsident