

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafrechtlicher Schutz bei Verunglimpfung der Europäischen Union und ihrer Symbole

A. Problem und Ziel

Nach geltender Rechtslage sind die Symbole der Europäischen Union, wie die Flagge und die Hymne, nicht ausreichend über das materielle Strafrecht geschützt. Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Es ist beabsichtigt, den Strafverfolgungsbehörden ausreichende Mittel an die Hand zu geben, um entschieden und wirksam gegen solche Handlungen vorzugehen, die das Verächtlichmachen der Grundwerte der Europäischen Union zum Ziel haben.

Von Gesetzes wegen sind die Symbole von ausländischen Staaten wie Flaggen und Hoheitszeichen über § 104 des Strafgesetzbuches (StGB) geschützt. Nach § 104 Absatz 1 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer eine auf Grund von Rechtsvorschriften oder nach anerkanntem Brauch öffentlich gezeigte Flagge eines ausländischen Staates oder wer ein Hoheitszeichen eines solchen Staates, das von einer anerkannten Vertretung dieses Staates öffentlich angebracht worden ist, entfernt, zerstört, beschädigt oder unkenntlich macht oder wer beschimpfenden Unfug daran verübt. Diese Vorschrift schützt jedoch nur Flaggen ausländischer Staaten. Die Flagge der Europäischen Union genießt nicht den Schutz des § 104 StGB. § 90a Absatz 2 StGB enthält eine dem § 104 StGB parallele Regelung für Symbole der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder. Diese Vorschrift schützt den Bestand und die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder in ihrer konkreten Gestalt als freiheitliche repräsentative Demokratien. Flaggen im Sinne dieser Norm sind jedoch ausschließlich solche der Anordnung über die deutschen Flaggen 1996 (FlaggAnO). Die Flagge der Europäischen Union zählt, obwohl diese nach Ziffer IV des Erlasses der Bundesregierung über die Beflaggung der Dienstgebäude des Bundes grundsätzlich neben der Bundesdienstflagge – sofern die technischen Voraussetzungen gegeben sind – zu setzen ist, nicht dazu.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf schlägt die Einführung eines § 90c StGB vor, der die Verunglimpfung der Flagge und Hymne der Europäischen Union unter Strafe stellt. Der Entwurf sieht dabei vor, dass der abstrakte Strafrahmen der neuen Vorschrift sich

an § 90a StGB orientiert und daher bei Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe liegt. Der Versuch einer solchen Verunglimpfung soll ebenso strafbar sein.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Belastungen des Bundes, der Länder und Gemeinden durch die Realisierung dieses Gesetzes mit zusätzlichen Kosten sind nicht ersichtlich.

E. Sonstige Kosten

Durch die Realisierung dieses Gesetzes entstehen keine zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft.

F. Bürokratiekosten

Es werden keine zusätzlichen Informationspflichten geschaffen.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 23. Oktober 2019

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 980. Sitzung am 20. September 2019 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches –
Strafrechtlicher Schutz bei Verunglimpfung der Europäischen
Union und ihrer Symbole

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches –
Strafrechtlicher Schutz bei Verunglimpfung der Europäischen
Union und ihrer Symbole**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Strafgesetzbuches**

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 90b folgende Angabe eingefügt:
„§ 90c Verunglimpfung der Europäischen Union und ihrer Symbole“.
2. Nach § 90b wird folgender § 90c eingefügt:

„§ 90c

Verunglimpfung der Europäischen Union und ihrer Symbole

(1) Wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften entsprechend § 11 Absatz 3 die Flagge oder die Hymne der Europäischen Union verunglimpft, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer eine öffentlich gezeigte Flagge der Europäischen Union entfernt, zerstört, beschädigt, unbrauchbar oder unkenntlich macht oder beschimpfenden Unfug daran verübt. Der Versuch ist strafbar.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Werte, auf die sich die Europäische Union nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedsstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Diese gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichten auch die Bundesrepublik Deutschland, diese Werte zu schützen. Bereits in der Präambel des Grundgesetzes ist die verfassungsrechtliche Grundentscheidung zur Einigung Europas verankert. Artikel 23 Absatz 1 Satz des Grundgesetzes sieht zur Verwirklichung dieses vereinten Europas die Mitwirkung der Bundesrepublik bei der Entwicklung der Europäischen Union vor. Hierbei handelt es sich zugleich um eine Staatszielbestimmung und um einen rechtsverbindlichen Auftrag (vgl. Streinz, in: Sachs, GG-Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 23, Rn. 10). Als Gründungsmitglied und Mitgliedstaat hat die Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes auch Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Diese ist damit Teil der deutschen Rechtsordnung und hat insoweit eine besondere Verantwortung.

Aufgrund dessen wird der Besondere Teil – Erster Abschnitt – Dritter Titel des Strafgesetzbuches dahingehend abgeändert, dass im Interesse des Ansehens der Europäischen Union und der Aufrechterhaltung des europäischen Friedens die Verunglimpfung der Symbole der Europäischen Union unter Strafe gestellt wird. Denn auch die europäische Integration und die sie versinnbildlichende Europäische Union stellen ein Verfassungsgut dar und ihre Verunglimpfung kann die für den inneren Frieden notwendige Autorität der Hoheitsmacht beeinträchtigen.

Durch die neue Strafvorschrift wird das Recht zu sachlicher oder berechtigter Kritik, selbst wenn sie noch so deutlich ist, nicht beeinträchtigt. Es ist aber ein Gebot der Selbstachtung und Selbstbehauptung, dass die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union diese gegen böswillige Verächtlichmachung schützt.

Wegen der fortwirkenden geschichtlich begründeten besonderen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland als Gründungsmitglied gegenüber der Europäischen Union ist es erforderlich, den Schutz der Flagge und der Hymne der Europäischen Union im materiellen Strafrecht stärker auszugestalten als den Schutz von Flaggen und Hoheitszeichen ausländischer Staaten nach § 104 StGB.

Indem das Grundgesetz die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Europäischen Union und die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union nach Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes anerkennt, ist die Bundesrepublik Deutschland auch auf die Identifikation ihrer Bürger mit dieser Integrationsentscheidung des Grundgesetzes und mit der Europäischen Union als solcher angewiesen. Durch die Ausübung unmittelbarer Hoheitsgewalt über deutsche Bürger, beansprucht die Europäische Union ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland selbst eine für den inneren Frieden erforderliche Autorität und darf gegen Angriffe geschützt werden. Die unmittelbare Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Europäische Union begründet hierbei auch die Gleichstellung des Schutzes der EU-Symbole mit Symbolen der Bundesrepublik Deutschland. Während § 104 StGB im Wege der Strafbewehrung der Verletzung von Flaggen und Hoheitszeichen ausländischer Staaten die Ehre ausländischer Staaten schützt (vgl. Kreß in Münchner Kommentar, 3. Aufl. 2017, § 104 Rn. 1), dienen § 90a StGB und § 90c StGB-E letztlich der Existenz einer funktionierenden staatlichen Ordnung, welche die Effektivität des Grundrechtsschutzes überhaupt erst sicherstellt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 1990 – 1 BvR 266/86 –, BVerfGE 81, 278, Rn. 49). Anders als ausländische Staaten ist die Europäische Union Teil der hoheitlichen Ordnung auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und damit in gleichem Maße schützenswert wie die Bundesrepublik Deutschland selbst.

Die Einführung des § 90c StGB stellt die Verunglimpfung der europäischen Flagge und der Hymne unter Strafe und kann damit – in bestimmten Fallkonstellationen – ein Eingriff in die Meinungs- und Kunstfreiheit gemäß Artikel 5 Absatz 1 und Absatz 3 des Grundgesetzes darstellen.

Für die Eröffnung des Schutzbereichs kommt es nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich nicht auf den Inhalt der Äußerung an. Von Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes sind auch Meinungen geschützt, „die auf grundlegende Änderung der politischen Ordnung zielen, unabhängig davon, ob und wie weit sie im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung durchsetzbar sind (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08, Rn. 50)“. Ihre Grenzen findet die Meinungsfreiheit gemäß Artikel 5 Absatz 2 Variante 1 des Grundgesetzes vor allem in allgemeinen Gesetzen. Hierunter sind alle Gesetze zu verstehen, die sich nicht gegen eine bestimmte Meinung als solche richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsgutes dienen. In ihrer rein geistigen Wirkung ist die Meinungsäußerung frei. Beeinträchtigt sie aber ein gesetzlich geschütztes Rechtsgut eines anderen, dessen Schutz gegenüber der Meinungsfreiheit den Vorrang verdient, so wird dieser Eingriff nicht dadurch erlaubt, dass er mittels einer Meinungsäußerung begangen wird. Das Recht zur Meinungsäußerung muss zurücktreten, wenn überwiegende schutzwürdige Interessen eines anderen entgegenstehen. Ob ein solcher Fall vorliegt, ist auf Grund aller Umstände des Falles zu ermitteln (vergleiche BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, „Wunsiedel“, BVerfGE 124, 300, Rn. 54, zitiert nach juris; Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/51 –, „Lüth“, BVerfGE 7, 198, Rn. 35, zitiert nach juris). Zudem können kollidierende Verfassungsgüter die Meinungsfreiheit beschränken (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. April 2004 – 1 BvQ 19/04 –, BVerfGE 111, 147, Rn. 24, zitiert nach juris).

Knüpft eine Norm an den Inhalt einer Meinungsäußerung an, kommt es für ihre Einordnung als allgemeines Gesetz darauf an, ob sie dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts dient. Ist dies der Fall, ist in der Regel zu vermuten, dass das Gesetz nicht gegen eine bestimmte Meinung gerichtet ist, sondern meinungsneutral-allgemein auf die Abwehr von Rechtsgutsverletzungen zielt. Insoweit nimmt nicht schon jede Anknüpfung an den Inhalt von Meinungen als solche einem Gesetz den Charakter als allgemeines Gesetz. Vielmehr sind auch inhaltsanknüpfende Normen dann als allgemeine Gesetze zu beurteilen, wenn sie erkennbar auf den Schutz bestimmter Rechtsgüter und nicht gegen eine bestimmte Meinung gerichtet sind (vergleiche BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, „Wunsiedel“, BVerfGE 124, 300, Rn. 55, zitiert nach juris). Hieran gemessen ist eine Norm, welche die Verunglimpfung der Flagge und Hymne der Europäischen Union unter Strafe stellt, als ein allgemeines Gesetz im Sinne des Artikels 5 Absatz 2 des Grundgesetzes anzusehen. Denn die vorgeschlagene Strafbestimmung knüpft ersichtlich nicht von vornherein an den Inhalt einer Meinung an, sondern ist zunächst meinungsneutral. Maßgeblich für diese Vorschrift ist, dass diese die Verunglimpfung der Europäischen Union und ihrer Symbole unabhängig von einer (politischen) Überzeugung unter Strafe stellt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht zu § 90c StGB-E)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Einführung des neuen § 90c StGB.

Zu Nummer 2 (§ 90c StGB-E)

Der Entwurf schlägt die Einführung eines neuen Straftatbestandes vor, der die Verunglimpfung der Flagge und Hymne der Europäischen Union unter Strafe stellt. Der Besondere Teil – Erster Abschnitt – Dritter Titel des Strafgesetzbuches soll nach diesem Entwurf um eine Vorschrift zum Schutz der Verunglimpfung der Europäischen Union ergänzt werden.

Als Tatobjekt soll zunächst die europäische Flagge als ein Symbol für die Europäische Union und für die Einheit sowie im weiteren Sinne für die Identität Europas geschützt sein. Der Kreis der goldenen Sterne auf azurblauem Hintergrund steht für die Solidarität und Harmonie zwischen den europäischen Völkern. Am 8. Dezember 1955 beschloss das Ministerkomitee dieses Emblem (Kreis aus zwölf goldenen Sternen auf blauem Grund) für die

Europa-Flagge. Nachdem der Europarat der Verwendung der von ihm 1955 eingeführten Europa-Flagge zugestimmt hatte, wurde sie Anfang 1986 von den Gemeinschaftsorganen eingeführt.

Darüber hinaus soll die Europäische Hymne geschützt werden. Sie stammt aus der Neunten Symphonie, die Ludwig van Beethoven im Jahr 1823 als Vertonung der von Friedrich Schiller 1785 verfassten „Ode an die Freude“ komponierte. 1972 erklärte der Europarat Beethovens „Ode an die Freude“ zu seiner Hymne. 1985 wurde sie von den EU-Staats- und Regierungschefs als offizielle Hymne der Europäischen Union angenommen.

Der Gesetzentwurf sieht den Schutz dieser beiden Tatobjekte vor. In Anlehnung an § 90a Absatz 1 Nummer 2 StGB stellt das Delikt als abstraktes Gefährdungsdelikt Angriffe auf das Ansehen der Symbole der Europäischen Union unter Strafe. Tathandlung ist in § 90c Absatz 1 StGB-E das Verunglimpfen durch Äußerungen in Bezug auf die Flagge oder Hymne der Europäischen Union.

§ 90c Absatz 2 Satz 1 StGB-E erweitert den strafrechtlichen Schutz auf die öffentlich gezeigte Flagge, wobei es – in Abweichung zu § 104 Absatz 1 StGB – hingegen nicht auf einen hoheitlichen Bezug ankommt. Es genügt vielmehr, wenn sie von jedermann gezeigt wird. Für die Öffentlichkeit reicht es bei beiden Tatvarianten in Anlehnung an § 90a Absatz 2 StGB aus, wenn die Flagge so angebracht ist, dass sie grundsätzlich für jedermann sichtbar ist, ohne dass es auf die tatsächliche Wahrnehmung ankommt.

Zu den inkriminierten Tathandlungen gehört neben dem Zerstören und Beschädigen (vgl. zur Begriffsbestimmung insofern § 303 StGB) sowie dem Unbrauchbarmachen und Unkenntlichmachen auch das Entfernen sowie das Verüben beschimpfenden Unfugs an der Flagge. Das Tatbestandsmerkmal des beschimpfenden Unfugs ist hierbei erfüllt, wenn sich die Kundgebung der Missachtung der Flagge in roher Form räumlich unmittelbar gegen die Sache richtet, ohne dass eine Substanzverletzung oder Funktionsstörung eintreten muss (vgl. hierzu Fischer, StGB, 66. Auflage 2019, § 90a, Rn. 10). Beispiele sind das Bespucken oder Betreten der Flagge, um die Europäische Union und deren Werte Freiheit, Frieden und Solidarität verächtlich zu machen. Insoweit ist in subjektiver Hinsicht bedingter Vorsatz ausreichend. Hierbei muss sich der Täter jedoch der Bedeutung seiner Handlung für den unbefangenen Beobachter bewusst sein (vgl. Fischer, StGB, 66. Auflage 2019, § 90a, Rn. 12 m. w. N.).

Der Versuch des Einwirkungstatbestandes ist nach § 90c Absatz 2 Satz 2 StGB-E strafbar.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Der Gesetzentwurf schlägt die Einführung eines § 90c des Strafgesetzbuches (StGB) vor, der die Verunglimpfung der Flagge und Hymne der Europäischen Union unter Strafe stellt. Der Strafraum der neuen Vorschrift orientiert sich an § 90a StGB und sieht Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe vor. Auch der Versuch soll strafbar sein.

Aus Sicht der Bundesregierung ist die vorgeschlagene Regelung im Grundsatz zu begrüßen.

Derzeit ist die Verunglimpfung der Flagge und Hymne der Europäischen Union nicht strafbar, während die Verunglimpfung der Flagge und Hymne der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder nach § 90a StGB unter Strafe steht und ausländische Flaggen nach § 104 StGB strafrechtlich geschützt sind.

Weder Unionsrecht noch das Grundgesetz (GG) verpflichten die Bundesrepublik Deutschland dazu, die Symbole der Europäischen Union in jedem Fall strafrechtlich besonders zu schützen. Die EU-Verträge und das Grundgesetz enthalten jedoch ein klares Bekenntnis zur Europäischen Union und deren Werten. Durch die Aufnahme des Artikels 23 GG hat der Verfassungsgesetzgeber dieses Bekenntnis bekräftigt und auf ein gesichertes Fundament gestellt.

Die Europäische Union ist eine supranationale Organisation eigener Art, deren Gründungsverträge grundsätzlich zu Anwendungsvorrang des Unionsrechts sogar gegenüber nationalem Verfassungsrecht führen. Die Europäische Union übt in ihren Mitgliedstaaten unmittelbar Hoheitsgewalt aus, sie basiert auf fundamentalen Werten wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union) und die deutsche Staatsangehörigkeit vermittelt zugleich die Unionsbürgerschaft (Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Ein großer Teil des heute geltenden deutschen Rechts beruht unmittelbar oder mittelbar auf dem Recht der Europäischen Union. Das unterscheidet die Europäische Union wesentlich von ausländischen Staaten und anderen internationalen Organisationen. Die demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland in der heutigen Gestalt ist damit unmittelbar mit der Europäischen Union verbunden. Daher ist die Flagge der Europäischen Union nach dem Erlass der Bundesregierung über die Beflaggung der Dienstgebäude des Bundes auch grundsätzlich neben der Bundesdienstflagge zu setzen.

Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf das allgemeine Bekenntnis zur Europäischen Union und deren Werten ist dem Gesetzentwurf des Bundesrates im Ausgangspunkt zuzustimmen: Es ist wenig überzeugend, dass das geltende Strafrecht Vorschriften zum Schutz der deutschen Flagge sowie ausländischer Flaggen vorsieht, die Flagge der Europäischen Union aber keinen besonderen strafrechtlichen Schutz genießt.

Die Gesetzesbegründung postuliert, dass aufgrund der Integrationsentscheidung des Artikels 23 Absatz 1 GG und der unmittelbaren Ausübung der Hoheitsgewalt durch die Europäische Union eine Gleichstellung des Schutzes der Symbole der Europäischen Union mit Symbolen der Bundesrepublik Deutschland erforderlich sei. Dies geht jedoch zu weit. Artikel 23 Absatz 1 GG ist zum einen die verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage für die aktive Teilnahme des Bundes an der Schaffung und Fortentwicklung der Europäischen Union (BeckOK Grundgesetz/Heintschel von Heinegg, 41. Ed. 1.3.2015, GG Artikel 23 Rn. 3). Zum anderen enthält Absatz 1 Satz 1 (in Verbindung mit der Präambel) eine Staatszielbestimmung zur Einigung Europas und einen bindenden Auftrag zur Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Entwicklung der Europäischen Union (BeckOK Grundgesetz/Heintschel von Heinegg, 41. Ed. 1.3.2015, GG Artikel 23 Rn. 4). Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass der deutsche Gesetzgeber verpflichtet wäre, im deutschen Staatsschutzstrafrecht die Europäische Union in gleicher Weise zu schützen wie die Bundesrepublik Deutschland und deren Länder.

Zudem sollte mit der Einführung eines Straftatbestands zum Schutz der Flagge und der Hymne der Europäischen Union nicht die Erwartung verbunden werden, jeden Fall des unangemessenen Umgangs mit den Symbolen der

Europäischen Union erfassen zu können. Nach den Grundsätzen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss in jedem Einzelfall bei Anwendung einer solchen Strafnorm sorgfältig zwischen einer Polemik auf der einen Seite und einer Beschimpfung oder böswilligen Verächtlichmachung auf der anderen Seite unterschieden werden.

