

## **1494. Treffen, 5. April 2024**

10 Rechtsfragen

### **10.3 Europäischer Ausschuss für Strafrechtsfragen (CDPC)**

b. Empfehlung CM/Rec(2024)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Hasskriminalität  
Begründung

---

## Einführung

1. Hassverbrechen sind eine besonders schwere Form der Kriminalität. Sie beeinträchtigen die Sicherheit von betroffenen Einzelpersonen und Gruppen, untergraben die Grundsätze der Gleichheit und Menschenwürde, die durch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten („die Konvention“) garantiert werden, und zerstören demokratische Werte, soziale Stabilität und Frieden, wodurch sie die Grundlage demokratischer Gesellschaften und der Rechtsstaatlichkeit bedrohen. Die Bekämpfung und Verhinderung von Hassverbrechen ist eine große Herausforderung, da sowohl das Konzept als auch das Ausmaß des Problems schwer fassbar sind. Für Hassverbrechen gibt es keine international verbindliche Definition. Außerdem werden sie von den Opfern nicht ausreichend gemeldet, und wenn doch, werden sie möglicherweise nicht eindeutig als Hassverbrechen erfasst. Die Erfassung, die Erhebung von Daten und die Reaktionen auf Hassverbrechen können sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat deutlich unterscheiden, sodass offizielle Statistiken auf nationaler Ebene möglicherweise nicht die Realität der Verbreitung von Hassverbrechen widerspiegeln.

2. Hassverbrechen werden begangen, wenn der Täter der Überzeugung ist, dass das Opfer das „Andere“ darstellt – dass das Opfer eine Gruppe von Menschen repräsentiert, die anders sind und die in der Gesellschaft nichts zu suchen haben oder unerwünscht sind. Hassverbrechen sind das Ergebnis gesellschaftlicher und individueller Vorurteile, wobei eine kriminelle Handlung in der Regel nicht aufgrund der Person begangen wird, sondern aufgrund dessen, was oder wen sie für den Täter repräsentiert. Hassverbrechen können gelegentlich oder regelmäßig auftreten. Die Überwindung und Bekämpfung dieser tief verwurzelten und manchmal weit verbreiteten Vorurteile, sowohl auf individueller Ebene als auch in der Gesellschaft insgesamt, erfordert eine komplexe und vielschichtige Antwort. In dieser Empfehlung werden die Mitgliedstaaten daher aufgefordert, einen umfassenden Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung von Hasskriminalität sowie zum Schutz, zur Unterstützung und zur Stärkung der Opfer von Hasskriminalität zu verfolgen.

3. In dieser Empfehlung wird anerkannt, dass Einzelpersonen und Gruppen aus unterschiedlichen Gründen oder aus sich überschneidenden Gründen Opfer von Hassverbrechen werden können und dass diese Personen und Gruppen besonderen Schutz und Unterstützung benötigen, um ihnen einen wirksamen Zugang zur Justiz zu gewähren. Ferner wird anerkannt, dass Hass in unterschiedlichem Ausmaß zum Ausdruck kommt und dass das Auftreten von Hassverbrechen eine direkte Folge eskalierender Hassrede sein kann. In der Präambel wird direkt auf die Relevanz der früheren Empfehlung CM/Rec(2022)16 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Hassrede für die Umsetzung der in dieser Empfehlung vorgeschlagenen Strategien verwiesen. Die Formen von Hassrede, die aufgrund ihrer Schwere gemäß den in der Empfehlung CM/Rec(2022)16 festgelegten Bedingungen strafrechtlich verfolgt werden sollten, sollten auch als Hassverbrechen im Sinne dieses Instruments betrachtet werden. Es wird insbesondere auf die Absätze 11 und 12 der Empfehlung CM/Rec(2022)16 verwiesen.

4. Die Rechte der Opfer sowie ihre besonderen Bedürfnisse und Ansichten sollten bei der Reaktion auf Hassverbrechen im Mittelpunkt stehen. Diese Empfehlung erkennt zwar die Fähigkeit des Strafrechtssystems an, Hassverbrechen zu bekämpfen, fordert die Mitgliedstaaten jedoch auf, die Grundsätze der Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit einzuhalten, und erkennt das Potenzial der *Restorative Justice* (Opferorientierte Justiz) als Instrument zur Bewältigung der durch Hassverbrechen verursachten Schäden und zur Verhinderung künftiger Straftaten an.

5. An der Prävention und Bekämpfung von Hasskriminalität sollten viele verschiedene Akteure beteiligt werden. Dazu gehören: öffentliche Einrichtungen, einschließlich gewählter Gremien und Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie deren Vertreter und Mitarbeiter, insbesondere in den Bereichen Bildung, Medienregulierung, Polizei und Justiz, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Gleichstellungsstellen sowie andere Interessengruppen wie politische Parteien, Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, Internetvermittler, öffentliche oder private Medien, einschließlich kommerzieller, lokaler und Minderheitenmedien, Berufsverbände, Organisationen der Zivilgesellschaft und insbesondere Organisationen der Zivilgesellschaft, die mit Minderheitengemeinschaften, Einzelpersonen und Gruppen, die von Hassverbrechen bedroht sind, Opfern von Hassverbrechen, Menschenrechtsverteidigern, glaubensbasierten Akteuren, Vertretern von Minderheiten und anderen Gruppen, Sozialpartnern, Hochschulen und Forschungsinstituten zusammenarbeiten. Die Empfehlung soll den Mitgliedstaaten und all diesen Interessengruppen als Leitfaden bei der Entwicklung umfassender Maßnahmen, Strategien und Aktionspläne zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung von Hassverbrechen dienen.

6. Die Empfehlung wurde vom Expertenausschuss zu Hassverbrechen (PC/ADI-CH) ausgearbeitet, der als dem Lenkungsausschuss für Antidiskriminierung, Diversität und Inklusion (CDADI) und dem Europäischen Ausschuss für Strafrechtsfragen (Lenkungsausschuss Strafrecht) (CDPC) untergeordnetes Gremium eingerichtet wurde. Gemäß seiner Satzung stützt sich die Empfehlung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte („der Gerichtshof“), der gemäß Artikel 32 der

Konvention durch seine Rechtsprechung über die endgültige Zuständigkeit für die Auslegung und Anwendung der Konvention und ihrer Protokolle verfügt. Seine Urteile werden nicht nur zur Entscheidung der vor den Gerichtshof gebrachten Fälle herangezogen, sondern dienen auch allgemein der Erläuterung, Wahrung und Weiterentwicklung der durch die Konvention eingeführten Regeln und tragen so gemäß Artikel 19 dazu bei, dass die Mitgliedstaaten die von ihnen als Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen einhalten (*Irland gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 5310/71, 18. Januar 1978, § 154). Die Empfehlung ergänzt bestehende einschlägige Instrumente des Europarats, darunter die Empfehlung CM/Rec(2022)16 zur Bekämpfung von Hassrede und die Empfehlung CM/Rec(2019)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Verhinderung und Bekämpfung von Sexismus.

7. Die folgenden Grundsätze und Leitlinien sind in 12 Kapiteln gegliedert. In jedem Kapitel werden relevante Maßnahmen dargelegt, die die Mitgliedstaaten und andere relevante Akteure ergreifen sollten, um Hassverbrechen zu verhindern und zu bekämpfen und so ihren Pflichten und Verantwortlichkeiten im Rahmen der Konvention nachzukommen. Die Umsetzung dieser Grundsätze und Leitlinien gewährleistet den Schutz der einschlägigen Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere der in den Artikeln 2, 3, 6, 7, 8, 10, 13 und 14 der Konvention, in Artikel 1 ihres Protokolls Nr. 1 und in Artikel 1 ihres Protokolls Nr. 12 genannten, unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit und der positiven Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht haben. Die umgehende und vollständige Umsetzung sollte regelmäßig überprüft werden.

## **Anwendungsbereich, Definition und Ansatz**

### **Zu Absatz 1**

8. Die Empfehlung soll die Mitgliedstaaten bei der umfassenden Bekämpfung von Hasskriminalität unterstützen. Sie enthält rechtliche und nicht-rechtliche Maßnahmen, um nicht nur Hasskriminalität offline und online, sondern auch ihre Ursachen zu bekämpfen. Sie erkennt die Notwendigkeit eines Multi-Stakeholder-Ansatzes an und skizziert die wichtigsten Mittel, mit denen bestimmte Partner und interessierte Parteien, insbesondere die Zivilgesellschaft, dazu beitragen können, Vertrauen in das System aufzubauen.

9. Die Empfehlung betrachtet Hasskriminalität als Teil eines Kontinuums von Hass, von alltäglicher Stigmatisierung und Erscheinungsformen von Intoleranz, verbaler Beleidigung und Mikroaggressionen bis hin zu Diskriminierung, Hassrede, Gewalt und Hasskriminalität und schließlich zu Terrorismus oder Völkermord, wobei anerkannt wird, dass Hassrede wie verbale Beleidigung ein Hassverbrechen darstellen kann. Daher kann die Bekämpfung von Hassrede gleichermaßen zur Verhütung und Bekämpfung von Hasskriminalität beitragen und umgekehrt. Die Empfehlung und die Begründung ergänzen daher CM/Rec(2022)16 zur Bekämpfung von Hassrede.

10. Dementsprechend und im Hinblick auf die Kriminalisierung von Hassreden wurden die Bestimmungen dieses Instruments im Einklang mit dem in der früheren Empfehlung dargelegten Ansatz verfasst und sollten im Lichte dieser Empfehlung gelesen werden. Vor diesem Hintergrund liegt der Schwerpunkt dieser Empfehlung auf der Art und Weise, wie die Behörden bei der Begehung oder versuchten Begehung einer Straftat, in der Regel gegen Personen oder Eigentum, vorgehen sollten, wenn ein Hassselement (siehe weiter unten die Absätze 14 bis 17) vorliegt. Der Nachweis des Hassselements kann sich aus früheren oder gleichzeitigen Äußerungen des Täters in Bezug auf das Opfer oder die Opfer ergeben. Wenn die Behörden beabsichtigen, gegen mutmaßliche Täter auch im Zusammenhang mit kriminalisierter Hassrede zu ermitteln und sie strafrechtlich zu verfolgen, sollten die in der Empfehlung CM/Rec(2022)16 enthaltenen Grundsätze berücksichtigt werden.

### **Zu Absatz 2**

11. Auf europäischer und internationaler Ebene werden Hassverbrechen häufiger eher beschrieben als definiert. In vielen Fällen beschränkt sich die Beschreibung darauf, Hassverbrechen im Rahmen eines bestimmten Rechtsmodells zu verstehen, oder hebt anderweitig die Besonderheiten hervor, die das Rechtssystem bei der Bekämpfung von Hassverbrechen beachten muss, anstatt sie als Begriff zu definieren. Ebenso wird von einigen ein breiter Ansatz verfolgt, der auch strafrechtlich verfolgte Hassreden einschließt, während andere eine engere Sichtweise vertreten, die das Verständnis von Hassverbrechen auf bestehende Straftaten beschränkt, die mit einem zusätzlichen Hassselement begangen werden. Konzeptionell kann es auch schwierig sein, eine äußere Grenze für Hassverbrechen zu definieren, insbesondere im Unterschied zu Terrorismus und gewalttätigem Extremismus, Kriegsverbrechen, Völkermord und anderen internationalen Verbrechen, die ebenfalls auf dem Kontinuum oder Spektrum des Hasses angesiedelt sind. In bestimmten Fällen wäre das Hassselement, so wie es in der Empfehlung weit gefasst ist, auch in diesen Verbrechen enthalten, sodass sie gelegentlich als in den Geltungsbereich der Empfehlung fallend verstanden werden könnten. Obwohl dieses Instrument möglichst umfassend sein soll, sind seine Empfehlungen nicht dazu gedacht und sollten nicht so verstanden werden, dass sie den

spezifischen Bedürfnissen und Herausforderungen gerecht werden, die sich im Zusammenhang mit derartigen Straftaten ergeben. Es sollte auf spezifischere Rechtsrahmen verwiesen werden, insbesondere auf europäischer und internationaler Ebene, die für diese Gruppen von Straftaten gelten, unter anderem in Bezug auf internationale Zusammenarbeit, Strafjustiz und Strafverfolgung, Prävention, Opferrechte und Überwachung.

12. In Bezug auf internationale Standards, die für Hassverbrechen relevant sind, gibt es eine Reihe von wichtigen Instrumenten, auf die man zurückgreifen kann. Artikel 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verpflichtet die Vertragsstaaten, „jede Verbreitung von Ideen, die auf rassistischer Überlegenheit oder Rassenhass beruhen, die Aufstachelung zur Rassendiskriminierung sowie jede gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit gerichtete Gewalttat oder Aufstachelung zu solchen Gewalttaten“ als strafbare Handlung zu erklären. Artikel 4 des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates der Europäischen Union vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verpflichtet die Mitgliedstaaten *unter anderem* „sicherzustellen, dass rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe als erschwerender Umstand gelten“. In Artikel 1 werden eine Reihe von Straftaten aufgeführt, die größtenteils Hassreden darstellen und unter Strafe gestellt werden sollten. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass entsprechende Handlungen unter Strafe gestellt werden. In der Erläuternden Mitteilung des Lenkungsausschusses für Menschenrechte (CDDH) zur Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität heißt es, dass Hassverbrechen „Verbrechen sind, die aufgrund der tatsächlichen oder vermeintlichen Zugehörigkeit des Opfers zu einer bestimmten Gruppe begangen werden ...“. In Absatz 21 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) wird empfohlen, dass die nationale Gesetzgebung vorsehen sollte, dass „rassistische Beweggründe einen erschwerenden Umstand darstellen“, und in den Absätzen 18 über Hassreden und 19 über Völkermord werden eine Reihe von Handlungen genannt, die ebenfalls strafrechtlich verfolgt werden sollten. In der Kyoto-Erklärung zur Förderung der Kriminalprävention, der Strafjustiz und der Rechtsstaatlichkeit A/CONF.234/L.6. werden Hassverbrechen als „neue, aufkommende und sich entwickelnde Form der Kriminalität“ anerkannt, die die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, „wirksame Strategien zu entwickeln, unter anderem durch die Stärkung der Kapazitäten von Angehörigen der Strafjustiz, um Hassverbrechen zu verhindern, zu untersuchen und zu verfolgen, sowie wirksam mit Opfern und Opfergemeinschaften zusammenzuarbeiten, um öffentliches Vertrauen aufzubauen, wenn sie mit Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten, um solche Verbrechen zu melden“.

13. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Bezug auf Hassverbrechen ergibt sich in erster Linie aus Beschwerden, die gemäß Artikel 2, 3, 6, 8 und 14 der Konvention bei ihm eingereicht wurden. Der Gerichtshof schreibt nicht vor, wie „Hassverbrechen“ definiert werden sollten, beschreibt sie jedoch unterschiedlich, als „vorsätzliches diskriminierendes Motiv“ (*B.V. v. Kroatien*, Nr. 38435/13, 15. Dezember 2015); „rassistisch motivierte Misshandlung“, „rassistisch motivierte Verbrechen“, „rassistisch motivierte Gewalt“, „rassistisch motivierte Gewalt und Brutalität“ sowie Fälle mit „rassistischen Untertönen“ (*Balázs v. Ungarn*, Nr. 15529/12, 20. Oktober 2015); „gewalttätige Vorfälle, die durch mutmaßlich rassistische Einstellungen ausgelöst wurden“ und „rassistische Motive“ (*Škorjanec v. Kroatien*, Nr. 25536/14, 28. März 2017); „rassistische Untertöne“, „Misshandlung“ und zuletzt „diskriminierende Motive“, „diskriminierende Gewalt“ und „hassmotivierte Verbrechen“ (*Rechtssache „Women's Initiatives Supporting Group und andere v. Georgien“*, Nr. 73204/13 und 74959/13, 16. Dezember 2021). In *Sabalić v. Kroatien*, Nr. 50231/13, 14. Januar 2021, stellte der Gerichtshof fest, dass Hassverbrechen „nicht nur Handlungen umfassen, die ausschließlich auf den Eigenschaften eines Opfers beruhen ... Täter können gemischte Motive haben, die von situativen Faktoren ebenso oder stärker beeinflusst werden als von ihrer voreingenommenen Haltung gegenüber der Gruppe, der das Opfer angehört“ (siehe auch *Nachova v. Bulgarien*, Nr. 43577/98 und 43579/98, 6. Juli 2005; *Škorjanec v. Kroatien*, 2017).

14. Die Kerndefinition von Hassverbrechen in der Empfehlung spiegelt das allgemeine Verständnis wider, dass Hassverbrechen eine Kategorie von Straftaten sind, die Hass, Voreingenommenheit oder Vorurteile in Bezug auf die (tatsächlichen oder wahrgenommenen) persönlichen Merkmale oder den Status des Opfers beinhalten. In der Empfehlung wird der Begriff „Haselement“ als übergeordneter Begriff verwendet, um mit einer Reihe nationaler und internationaler Ansätze kompatibel zu sein. Insbesondere soll die Definition mit dem weit verbreiteten Ansatz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vereinbar sein, die Hassverbrechen in ihrem Beschluss Nr. 9/09 als „Straftaten, die mit einem Voreingenommenheitsmotiv begangen werden“ definiert, wobei die Straftat bereits im allgemeinen Strafrecht dieser Gerichtsbarkeit existiert.

15. Die Empfehlung überlässt es den Mitgliedstaaten, Hassdelikte unter Beachtung der einschlägigen Grundsätze, wie der Grundsätze der Rechtmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit, mit strafrechtlichen Sanktionen zu belegen. Bei der Prüfung, welche Gesetzgebungsmodelle eingeführt werden können und mit

welchen Mitteln das Strafrecht mit der Konvention in Einklang stehende Antworten geben kann, sollte Absatz 2 in Verbindung mit den Absätzen 17 und 18 der Empfehlung gelesen werden.

16. Die weit gefasste Definition von Hassverbrechen soll sicherstellen, dass Zweideutigkeiten ausgeschlossen werden. Während bestimmte Organisationen und Mitgliedstaaten den Begriff „Voreingenommenheitsmotiv“ als operativen Rahmen für Hassverbrechen verwenden, ist der in der Definition verwendete Begriff „Haselement“ weiter gefasst und umfasst nicht nur das *Animus Model*, das Motivation als rechtliches Kriterium verwendet, sondern auch das *Discriminatory Selection Model*. Das *Discriminatory Selection Model* (oder *Group Selection Model*) setzt voraus, dass der Täter sein Opfer absichtlich aus der geschützten Gruppe ausgewählt hat, aber im Gegensatz zum *Animus Model* ist der Nachweis von Vorurteilen, Voreingenommenheit, Feindseligkeit oder Hass nicht erforderlich, um eine rechtliche Haftung zu begründen. Somit stellt der Begriff „Haselement“ sicher, dass sowohl die auf dem *Animus Model* basierende Gesetzgebung zu Hassverbrechen als auch die auf dem *Discriminatory Selection Model* basierende Gesetzgebung in die Definition einbezogen werden. Was das Strafrecht betrifft, sollten die Mitgliedstaaten gemäß den Absätzen 17 und 18 der Empfehlung Hassverbrechen in Übereinstimmung mit den Anforderungen von Artikel 7 der Konvention durch die verschiedenen Modelle, die das Haselement in ihr nationales Recht aufnehmen, ahnden.

17. In der Empfehlung wird „Hass“ weit gefasst und schließt Voreingenommenheit, Vorurteile und Verachtung ein. Diese Definition schließt die Verwendung gleichwertiger Begriffe wie „Feindseligkeit“ oder „Intoleranz“ in Übereinstimmung mit der einschlägigen nationalen Gesetzgebung nicht aus. Die verwendeten Begriffe können zwar als Beweis für „Hass, Voreingenommenheit oder Vorurteile“ ausgelegt werden, sollten aber auch nicht zu weit gefasst werden, etwa um persönliche Streitigkeiten oder Konflikte oder kriminelle Aktivitäten, die hauptsächlich durch eine allgemeine Feindseligkeit gegenüber anderen Menschen motiviert sind, sowie Straftaten mit hauptsächlich finanziellen oder wirtschaftlichen Interessen einzuschließen, ohne dass ein Zusammenhang mit persönlichen Merkmalen oder dem Status des Opfers oder anderer Personen besteht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die zugrunde liegende Motivation für ein Hassverbrechen völlig unabhängig von anderen Interessen besteht oder dass die einzelnen Motivationen singulär sind. Ein Täter, der ein Hassverbrechen begeht, hat möglicherweise keine negativen Gefühle gegenüber dem einzelnen Opfer, sondern handelt aufgrund feindseliger Gefühle gegenüber der Gruppe oder Identität, der das Opfer angehört, oder sogar gegenüber allen Personen, die nicht die Identität des Täters teilen. Darüber hinaus können Täter auch Verbrechen gegen Einzelpersonen oder Orte begehen, weil sie glauben, dass das Opfer bzw. die Opfer stellvertretend für eine Politik, ein Ideal oder ein Prinzip stehen, das mit einem persönlichen Merkmal oder Status verbunden ist, wie z.B. Gleichstellung der Geschlechter, Einwanderung, Vielfalt oder eine bestimmte sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität.

18. In Bezug auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs wurde unter Berufung auf Artikel 14 der Konvention festgestellt, dass der Begriff Hassverbrechen im Laufe der Zeit auf eine Reihe von Merkmalen zutrifft. In früheren Urteilen lag der Schwerpunkt auf Hassverbrechen, die sich gegen Religion, ethnische Zugehörigkeit oder rassistische Identität des Opfers richteten (*Nachova v. Bulgarien*, 2005; *Milanović v. Serbien*, Nr. 44614/07, 14. Dezember 2010) mit verschiedenen Fällen, die die besonders schlechte Behandlung von Roma durch staatliche Behörden hervorheben (*Balogh v. Ungarn*, Nr. 36630/11, 9. Februar 2016; *Lakatošová und Lakatoš v. Slowakei*, Nr. 655/16, 11. Dezember 2018). Der Gerichtshof hat sich außerdem mit einer Reihe von Fällen befasst, die häusliche Gewalt gemäß Artikel 2 und 3 in Verbindung mit Artikel 14 betrafen, wobei er häusliche Gewalt als eine Form geschlechtsspezifischer Gewalt betrachtete (*Opuz v. Türkei* Nr. 33401/02, 9. Juni 2009, *Tkheldze v. Georgien* Nr. 33056/17, 8. Juli 2021; *Talpis v. Italien* Nr. 41237/14, 2. März 2017, u. a.). In *Identoba v. Georgien* Nr. 73235/12, 12. Mai 2015, und *Aghdgomelashvili und Japaridze v. Georgien* Nr. 7224/11, 8. Oktober 2020, stellte der Gerichtshof fest, dass ähnliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit homophober bzw. transphober Gewalt gelten.

19. Die in Absatz 2 der Empfehlung genannten persönlichen Merkmale entsprechen weitgehend der vergleichbaren Liste in Absatz 2 der Empfehlung CM/Rec(2022)16 zur Bekämpfung von Hassreden. Es wurden zusätzliche Änderungen in Bezug auf „Gender“, „Geschlechtsausdruck“ und „Geschlechtsmerkmale“ vorgenommen, die als eigenständige Gründe zur Ergänzung der Gründe „Geschlecht“, „Geschlechtsidentität“ und „sexuelle Orientierung“ in der Empfehlung CM/Rec(2022)16 aufgenommen wurden. Diese Einschlüsse stehen im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs (siehe z.B. *Y v. Frankreich*, Nr. 76888/17, 31. Januar 2023, sowie *Semenya v. Schweiz*, Nr. 10934/21, 11. Juli 2023, wo das Gericht ausdrücklich feststellt, dass „Geschlechtsmerkmale“ unter den Begriff „Geschlecht“ in Artikel 14 fallen) sowie bestimmte Trends im Völkerrecht (siehe z.B. die Entschließung 2417(2022) der Parlamentarischen Versammlung zur Bekämpfung des zunehmenden Hasses gegen LGBTI-Menschen in Europa; die Yogyakarta-Prinzipien; die LGBTIQ-Gleichstellungsstrategie der Europäischen Union 2020-2025 und die Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI des Rates

(„Opferschutzrichtlinie“). Darüber hinaus werden damit die Standards des Europarats zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der Geschlechtsidentität in Form von sexistischen Hassverbrechen berücksichtigt, wie in der Empfehlung (2019) 1 des Ministerkomitees zur Verhütung und Bekämpfung von Sexismus dargelegt (vgl. Präambel und Absätze I.A.1, I.A.10, II.B.1, II.C.3, II.F.2, II.H.3).

20. Die in der Empfehlung genannten persönlichen Merkmale sind nicht als erschöpfende Liste zu verstehen, sondern sollen den Mitgliedstaaten als Orientierung dienen, welche Merkmale für eine umfassende Bekämpfung von Hassdelikten als wichtig erachtet werden. Die Liste ist offen, damit die Mitgliedstaaten weitere Gründe hinzufügen können. Die offene Liste ermöglicht die Anpassung der Reaktionen auf Hassdelikte an die sich wandelnden gesellschaftlichen Entwicklungen. Die in der Empfehlung enthaltene Definition ist im Einklang mit dem evolutiven Charakter der Rechte der Konvention, insbesondere Artikel 14, auszulegen. Während derartige Straftaten in einigen Fällen durch spezifische Rechtsvorschriften, die sich beispielsweise mit geschlechtsspezifischer Gewalt oder häuslicher Gewalt befassen, geregelt werden können, soll die Liste der persönlichen Merkmale den größtmöglichen Schutz bieten. Der Gerichtshof hat zu diesem Punkt einige Hinweise gegeben und klargestellt, dass es in dieser Hinsicht einige Grenzen für den Umfang der Gesetzgebung zu Hassverbrechen gibt. In *Savva Terentyev v. Russland* Nr. 10692/09 vom 28. August 2018, in dem das nationale Gericht die Gesetzgebung zu Hassverbrechen so ausgelegt hatte, dass sie auch Polizeibeamte in ihren Geltungsbereich einschließt, stellte der Gerichtshof fest, dass man bei der Frage, ob eine Gruppe in den Rahmen solcher Gesetze fallen sollte, prüfen sollte, ob die Gruppe „eine ungeschützte Minderheit oder Gruppe ist, die in der Vergangenheit unterdrückt oder ungleich behandelt wurde oder die tief verwurzelten Vorurteilen, Feindseligkeiten und Diskriminierungen ausgesetzt ist oder die aus einem anderen Grund gefährdet ist und daher grundsätzlich einen erhöhten Schutz vor Angriffen benötigt“ (§ 76).

21. Die Verwendung der Formulierung „tatsächliche oder wahrgenommene“ (oder „reale oder zugeschriebene“) persönliche Merkmale oder Status bezieht sich auf Fälle, in denen ein Täter eines Hassverbrechens sich in Bezug auf die tatsächliche Identität, die Merkmale oder den Status des Opfers im Irrtum befindet oder diesbezüglich verwirrt ist, diese jedoch aus einem bestimmten Blickwinkel wahrnimmt. In einem solchen Fall würde das Vorhandensein eines solchen Hasselements die Straftat als Hassverbrechen einstufen, selbst wenn das Hasselement fälschlicherweise dem Opfer zugeschrieben wird. Das Gericht entschied 2017 in *Škorjanec v. Kroatien*, dass die Verpflichtungen aus der Konvention in Bezug auf die Aufdeckung eines Zusammenhangs zwischen rassistischen Einstellungen und Gewalt „nicht nur in Bezug auf Gewalttaten, die auf dem tatsächlichen oder wahrgenommenen persönlichen Status oder den Merkmalen des Opfers beruhen, sondern auch in Bezug auf Gewalttaten, die auf der tatsächlichen oder wahrgenommenen Verbindung oder Zugehörigkeit des Opfers zu einer anderen Person beruhen, die tatsächlich oder vermutlich einen bestimmten Status oder ein geschütztes Merkmal besitzt“ bestehen. Die Zugehörigkeit zu einer Person oder Gruppe, die einen bestimmten Status oder ein bestimmtes Merkmal besitzt oder vermeintlich besitzt, fällt daher ebenfalls in den Geltungsbereich der Empfehlung. Statusveränderungen erfordern besondere Aufmerksamkeit, wenn sich eine Person beispielsweise in einer Haftanstalt befindet oder in einer illegalen Branche arbeitet.

### **Zu Absatz 3**

22. Es wird anerkannt, dass die Erfahrungen derer, die von Hassverbrechen betroffen sind, nicht unbedingt auf einen einzigen Aspekt ihrer Identität beschränkt sind, sondern dass die Erfahrungen von Menschen auch als auf mehreren, sich überschneidenden Gründen beruhend sowie durch die Verflechtung verschiedener Gruppen und in sich gegenseitig konstituierenden und überlappenden Systemen von Diskriminierung und Herrschaft verstanden werden können. Der Gerichtshof hat in mehreren Fällen auch intersektionale Überlegungen angestellt, insbesondere in *B.S. v. Spanien*, Nr. 47159/08, vom 24. Juli 2012, in dem der Gerichtshof die Bedeutung einer effektiven Untersuchung mehrerer Aspekte der Beschwerde des Beschwerdeführers hinsichtlich einer wahrgenommenen Diskriminierung aufgrund der Rasse und des Geschlechts betonte. Absatz 3 der Empfehlung erkennt Bemühungen an und erleichtert diese, sich mit den Erfahrungen der Viktimisierung durch intersektionale Hassverbrechen zu befassen. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil dessen, wie die Empfehlung verstanden und umgesetzt werden sollte. Dementsprechend sollten Bezugnahmen auf Unterstützung, Schulungen und Verfahren in dieser Empfehlung als Reaktion auf die Auswirkungen von Straftaten verstanden werden, die auf einer intersektionalen Grundlage erlebt werden, indem die kumulative Natur der Viktimisierung und die Bedürfnisse und Rechte von Opfern, die Straftaten auf dieser Grundlage erleben, anerkannt und auf dieser Grundlage umgesetzt werden.

23. Intersektionale Ansätze wurden in den letzten Jahren in einer Reihe von Dokumenten und Instrumenten des Europarats als wichtiger Standard anerkannt, auch wenn nicht alle Mitgliedstaaten einen solchen Begriff in ihrem nationalen Recht verwenden. So wird beispielsweise in der Empfehlung CM/Rec(2019)1 des Ministerkomitees zur Verhütung und Bekämpfung von Sexismus betont, dass Frauen und Mädchen vielfältigen und sich überschneidenden Formen von Diskriminierung und Sexismus ausgesetzt sein können, einschließlich sexistischer Hassrede. Diese letztgenannten Erfahrungen der

Viktimisierung können angesichts der Intersektionalität wiederum dazu führen, dass sie sowohl innerhalb der Gesellschaft als auch durch staatliche und zivilgesellschaftliche Reaktionen auf Hassverbrechen weiter ausgegrenzt werden, wie in der ECRI APE Nr. 2 über Gleichstellungsstellen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, in der ECRI die Ansicht vertrat, dass das Mandat von Gleichstellungsstellen auch intersektionale Diskriminierung abdecken sollte, in APE Nr. 5 (überarbeitet) zur Verhütung und Bekämpfung von antimuslimischem Rassismus und Diskriminierung und in APE Nr. 9 (überarbeitet) zur Verhütung und Bekämpfung von Antisemitismus anerkannt. ECRI hat bei ihrem Länder-Monitoring einen intersektionalen Ansatz verfolgt, der die spezifischen Schwachstellen aufzeigte, denen beispielsweise Roma-Frauen, schwarze Männer oder muslimische Frauen ausgesetzt sind, ebenso wie in ihren neuen Standards, wie dies in ihrer APE Nr. 9 (überarbeitet) zur Verhütung und Bekämpfung von Antisemitismus der Fall war. APE Nr. 14 zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in Beschäftigung und Beruf enthält in seiner Begründung ebenfalls eine Definition von Intersektionalität, und APE Nr. 17 zur Verhütung und Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung von LGBTI-Personen legt einen starken Fokus auf Intersektionalität.

#### **Zu Absatz 4**

24. In Absatz 4 werden die verschiedenen Politikbereiche, die von den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen, Gesetzen, Strategien oder Aktionsplänen gegen Hasskriminalität berücksichtigt werden sollten, im Detail dargelegt.

25. Die Empfehlung unterstreicht, wie wichtig es ist, zu verstehen, dass Hassverbrechen sowohl online als auch offline begangen werden können und dass die rechtlichen und praktischen Grenzen zwischen beiden oft sehr unklar sind. In den Mitgliedstaaten des Europarats gibt es eine zunehmende Anzahl von Gerichtsurteilen zu online begangenen Straftaten und kriminellen Aktivitäten, die als Hassverbrechen eingestuft und verfolgt werden können, wenn ein Hass-element vorliegt. Darüber hinaus können digitale Beweise in einer zunehmenden Anzahl von Strafsachen von entscheidender Bedeutung sein, um den Kontext und die Absicht eines mutmaßlichen Täters bei der Begehung eines bestimmten Hassverbrechens zu verstehen (unter Berücksichtigung der Relevanz des Zweiten Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Verstärkung der Zusammenarbeit und der Weitergabe von elektronischem Beweismaterial (SEV Nr. 224)).

26. In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten dazu ermutigt, einen landesweiten, behörden- und sektorübergreifenden proaktiven Ansatz zur Bekämpfung von Hasskriminalität zu entwickeln. Eine wirksame und angemessene Kriminalisierung und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität ist zwar wichtig, sollte jedoch nicht isoliert, sondern in Kombination mit einer Reihe von Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Hasskriminalität erfolgen. Solche Ansätze sollten evidenzbasiert sein und durch klar festgelegte Umsetzungsmaßnahmen durchgesetzt und untermauert werden. Für die Umsetzung der als notwendig erachteten Maßnahmen sollten angemessene personelle und finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden, auch durch angemessene Unterstützung und Finanzierung relevanter Organisationen der Zivilgesellschaft.

27. Bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen, Strategien oder Aktionsplänen zur Verhütung und Bekämpfung von Hasskriminalität sollten die Mitgliedstaaten alle relevanten Interessengruppen einbeziehen und konsultieren, darunter beispielsweise repräsentative Organisationen der Zivilgesellschaft. Repräsentative Organisationen der Zivilgesellschaft sollten nach Möglichkeit bereits in den frühesten Phasen in den Prozess einbezogen werden, um dazu beizutragen, die Erfahrungen und Bedürfnisse der betroffenen Personen in den Mittelpunkt des Prozesses zu stellen. Auch wenn einige Mitgliedstaaten sich dafür entscheiden, eine Strategie in Bezug auf Hassverbrechen als Teil einer umfassenderen Bemühung zur Bekämpfung von Hass zu verfolgen, ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass solche Strategien und Aktionspläne wirksam sind, d.h. dass sie zeitlich begrenzt sind, klare Ziele, Vorgaben, Indikatoren und Verantwortungsbereiche haben und die relevanten Interessengruppen einbeziehen. Gendersensible und intersektionale Ansätze sollten gegebenenfalls auch solche Mittel und Maßnahmen unterstützen.

28. In diesem Zusammenhang empfiehlt ECRI in ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 4 zu nationalen Erhebungen über die Erfahrungen und Wahrnehmungen von Diskriminierung und Rassismus aus der Sicht potenzieller Opfer, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass nationale Erhebungen über die Erfahrungen und Wahrnehmungen von Rassismus und Diskriminierung aus der Sicht der Opfer durchgeführt werden, um „sich ein Bild von den Problemen des Rassismus und der Intoleranz aus der Sicht tatsächlicher und potenzieller Opfer zu machen“. Die von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) durchgeführten Umfragen können in dieser Hinsicht ebenfalls als Vorbild dienen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Aspekten einer angemessenen staatlichen Reaktion im Zusammenhang mit Strafsachen wird weiter unten erörtert (siehe Absätze 80–81). Erhebungen auf lokaler oder regionaler Ebene und Erhebungen innerhalb bestimmter

Gemeinschaften sollten ebenfalls unterstützt werden, um eine gezielte Reaktion auf lokale Bedürfnisse zu ermöglichen.

29. Das Verständnis der Opfererfahrung ist unerlässlich, um die Auswirkungen von Hassverbrechen zu verstehen und entsprechende Maßnahmen und Strategien dagegen zu entwickeln. Hassverbrechen unterscheiden sich von anderen Formen der Kriminalität dadurch, dass sie nicht nur Auswirkungen auf das Opfer des Verbrechens haben, sondern auch auf größere Gruppen und Gemeinschaften, d.h. die Gemeinschaft mit dem gemeinsamen Zielgruppenmerkmal. In Anbetracht dessen wird in der Empfehlung ein *Circles of Harm*-Ansatz gefordert. Dieser Ansatz berücksichtigt die Auswirkungen von Hassverbrechen auf mehrere Hauptkategorien von Personen: 1) die einzelnen Opfer (einschließlich der unmittelbaren Familie), 2) die Gemeinschaft oder Gruppe, der sie angehören oder als deren Vertreter sie angesehen werden, 3) andere Personen, die ähnliche persönliche Merkmale oder einen ähnlichen Status wie das Opfer aufweisen, und 4) Personen, die mit dem Opfer verbunden sind oder es unterstützen (d.h. Personen, die mit dem Opfer solidarisch sind, oder andere, die möglicherweise stark mit dem Opfer sympathisieren, aber nicht die gleichen persönlichen Merkmale oder den gleichen Status aufweisen). Opfer von Hassverbrechen machen möglicherweise nicht die gleichen Erfahrungen wie andere Opfer von Straftaten und leiden oft zusätzlich zu den Auswirkungen der Straftat unter weiteren Folgen. Es ist allgemein anerkannt, dass viele Vorfälle von Hassverbrechen im Vergleich zu anderen Arten von Viktimisierung in einem höheren Maß mit physischen und psychischen Traumata verbunden sein können. Da Hassverbrechen auf die Identität, Zugehörigkeit, Herkunft oder den Glauben des Opfers abzielen, können sie sich auf die verschiedenen Gemeinschaften oder Gruppen, denen das Opfer angehört, und darüber hinaus auswirken. Dies wird verschiedentlich als „Welleneffekt“, „Resonanzcharakter von Hassverbrechen“ oder „*in terrorem* Effekt von Hassverbrechen“ beschrieben.

30. In der Empfehlung wird hervorgehoben, wie wichtig es ist, das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Strafrechtssystem (und andere Akteure, die sich mit Hassverbrechen befassen) zu stärken, um einerseits die Meldebereitschaft und die Reaktionen zu verbessern und andererseits gleichzeitig zu versuchen, möglicherweise bestehende signifikante interne Probleme wie institutionelle Voreingenommenheit und Diskriminierung durch diese Stellen zu verringern. Ein großes Hindernis bei der Bekämpfung von Hassverbrechen besteht darin, dass Opfer von Hassverbrechen oft kein Vertrauen in das Strafrechtssystem haben, weil sie glauben, dass die Mitarbeiter des Systems entweder nicht auf ihre Erfahrungen als Opfer reagieren können oder wollen. Die Mitgliedstaaten sollten Strategien entwickeln, um die Reaktionen des Systems zu verbessern, die möglicherweise in ihnen vorhandenen institutionellen Voreingenommenheiten zu beseitigen und die Vertrauenswürdigkeit dieser Institutionen im Allgemeinen zu erhöhen. Insbesondere kann es notwendig sein, sich mit geschlechtsspezifischen, LGBTI- und rassistischen Voreingenommenheiten zu befassen. ECRI APE Nr. 11, Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit, kommt ebenfalls besondere Bedeutung zu. Gemäß dieser Empfehlung sollten die Mitgliedstaaten *unter anderem* Racial-Profiling-Praktiken, Rassendiskriminierung und rassistisch motiviertes Fehlverhalten der Polizei aufdecken und bekämpfen sowie die Beziehung zwischen der Polizei und Mitgliedern geschützter Gruppen dokumentieren und untersuchen. Dabei sollten die Staaten das Vertrauen dieser Gruppen in die Polizei sowie etwaige Anzeichen von Vorurteilen innerhalb der Polizeibehörden gegenüber diesen Gruppen bewerten. Die Angst vor einer erneuten Viktimisierung durch die Polizei ist auch ein Grund für die unzureichende Meldung von Hassverbrechen. „Sekundäre Viktimisierung“ ist eine Viktimisierung, die aufgrund der Reaktion staatlicher und nichtstaatlicher Stellen auf das ursprüngliche Verbrechen auftritt und die auf die Nichtwahrung der Rechte der Opfer und das mangelnde Verständnis für das Leid der Opfer zurückzuführen ist. Dadurch können sich die Opfer sowohl isoliert als auch unsicher fühlen und das Vertrauen in die Hilfe ihrer Gemeinden und der zuständigen Stellen verlieren. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn diese Einrichtungen nicht oder nicht angemessen auf das ursprüngliche Viktimisierungsereignis reagieren, einschließlich der Unterlassung, das Hasselement der Straftat zu „offenzulegen“ (*unmask*) (siehe Absatz 33 unten), um die Terminologie des Gerichtshofs zu verwenden. Da institutionelle Vorurteile auch bei Fällen von sekundärer Viktimisierung eine bedeutende Rolle spielen können, wird in der Empfehlung auch die Notwendigkeit hervorgehoben, voreingenommenes oder vorurteilsbehaftetes Verhalten von Strafverfolgungsbehörden und anderen Angehörigen der Strafjustiz gemäß Absatz 25 anzuerkennen, zu identifizieren und zu bekämpfen (siehe Absätze 86–87 unten). Eine Re-Viktimisierung liegt vor, wenn ein Opfer bereits Opfer eines Hassverbrechens geworden ist. Die Angst vor einer Re-Viktimisierung geht mit der Wahrnehmung der Legitimität und Vertrauenswürdigkeit von Behörden, oft in Bezug auf die Polizei, einher.

## Grundprinzipien

31. Der Begriff Hassverbrechen kann sowohl die schwersten Verbrechen als auch solche, die als geringfügige Verstöße gegen das Strafrecht gelten, umfassen. Ihnen gemeinsam ist, dass es sich um Straftaten handelt: Aus diesem Grund wird den strafrechtlichen Reaktionen auf Hassverbrechen große Aufmerksamkeit geschenkt. Dies könnte jedoch den Blick auf das eigentliche Problem verstellen: Die überwiegende Mehrheit der Hassverbrechen wird nicht gemeldet und ist für die Opfer alles andere als

ungewöhnlich, da sie in der Regel wiederholt Hassvorfälle und Hassverbrechen erleben. Die betroffenen Personen wissen oft nicht, welchen rechtlichen Grenzen Hassverbrechen unterliegen, welche Rechte sie haben und wo sie Unterstützung für das daraus resultierende Trauma finden können. Darüber hinaus stehen die Auswirkungen von Hassverbrechen nicht in direktem Verhältnis zur wahrgenommenen Schwere des Verbrechens. Im Falle von Hassverbrechen berichten Opfer von deutlich mehr emotionaler und psychischer Belastung als Opfer anderer Verbrechen, insbesondere aufgrund der sich verschärfenden Probleme der Intersektionalität, der Re-Viktimisierung, der sekundären Viktimisierung und der Angst, den Vorfall zu melden, wodurch die traumatische Reaktion der Opfer verstärkt werden kann.

### **Zu Absatz 5**

32. Aufgrund der Komplexität der Art und Weise, wie Hassverbrechen definiert, erlebt und begangen werden, kann die Verantwortung für staatliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Hassverbrechen nicht allein bei einer Behörde oder einem Ministerium liegen. Vielmehr ist ein ganzheitlicher und vielschichtiger Ansatz erforderlich, der durch einen nationalen Aktionsplan oder eine Strategie im Rahmen umfassenderer Bemühungen zur Bekämpfung von Hass, Diskriminierung und Intoleranz untermauert werden kann. Sowohl bei der Entwicklung als auch bei der Umsetzung eines solchen Aktionsplans spielt die Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle, da sie häufig über das erforderliche Hintergrundwissen verfügt, um die Opfer zu verstehen und zu unterstützen und aus ihren Erfahrungen bei der Verhinderung weiterer Vorfälle zu lernen. Da Opfer von Hassverbrechen häufig kein Vertrauen in die Behörden haben, wenden sie sich für Informationen und Unterstützung in Bezug auf Hassverbrechen an Gemeinschafts- oder Peer-Organisationen. Organisationen der Zivilgesellschaft spielen daher eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung von Informationen über die spezifischen Bedürfnisse der Opfer. Doch obwohl eine angemessen finanzierte Zivilgesellschaft eine wichtige unterstützende Rolle spielen kann, liegt die Hauptverantwortung für die Bekämpfung von Hassverbrechen beim Staat.

### **Zu Absatz 6**

33. Das Strafrecht spielt eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung und Reaktion auf Erscheinungsformen von Hassverbrechen. Die Kriminalisierung solcher Handlungen spiegelt die Notwendigkeit wider, die Verurteilung von Hassverbrechen durch die Gesellschaft immer wieder zu bekräftigen. Wirksame strafrechtliche Verfahren und Institutionen sind unerlässlich, um eine angemessene Rechtspflege in einer demokratischen Gesellschaft zu gewährleisten, die Natur von Hassverbrechen als besonders grundrechtsfeindlich anzuerkennen und das Vertrauen tatsächlicher und potenzieller Opfer in die Fähigkeit staatlicher Behörden, sie vor Hassverbrechen zu schützen, zu erzeugen und aufrechtzuerhalten. Die gesetzliche Einstufung von Hassverbrechen als besondere Form der Kriminalität ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass diese von den Strafverfolgungsbehörden anerkannt und im Rahmen des Rechtssystems behandelt werden. Außerdem wird damit Opfern eine Botschaft des Schutzes und potenziellen Tätern eine Botschaft der Abschreckung vermittelt. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten die wirksame Umsetzung des Strafrechts sicherstellen, einschließlich der Offenlegung des Haselements (der Haselemente) einer Straftat, da dies das wichtigste konstitutive Element ist, das Hassverbrechen von gewöhnlichen Straftaten unterscheidet. Tatsächlich könnte ein Versäumnis, dies zu tun – d.h. Gewalt „mit diskriminierender Absicht“ auf eine Stufe mit Gewalt ohne eine solche Absicht zu stellen – einen Verstoß gegen Artikel 14 der Konvention darstellen (*Sabalić v. Kroatien*, 2021). Wirksame strafrechtliche Bestimmungen müssen mehrere Dimensionen abdecken. „Offenlegen“ (Unmasking), in Anlehnung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs, bedeutet, dass die Behörden unter den gegebenen Umständen alles tun sollten, was zur Sammlung und Sicherung der Beweise, zur Erforschung aller praktischen Mittel zur Wahrheitsfindung und zur Abgabe vollständig begründeter, unparteiischer und objektiver Entscheidungen angemessen ist, ohne verdächtige Tatsachen auszulassen, die auf ein Hassmotiv hindeuten könnten (*Nachova und andere v. Bulgarien*, 2005, §§ 156-159). Darüber hinaus bezieht sich die Pflicht, angemessen auf solche Verbrechen zu reagieren, auch auf die Gerichtsverfahren, in denen entschieden wird, ob und wie die mutmaßlichen Täter verurteilt und bestraft werden (*Sabalić v. Kroatien*, 2021, § 97). In Gerichtsverfahren besteht die Pflicht, auf Hassverbrechen *angemessen* zu reagieren, indem entschieden wird, ob und wie der mutmaßliche Täter verurteilt und bestraft werden soll (*Sabalić v. Kroatien*, 2021), sowie dem Haselement des Verbrechens „spürbare rechtliche Konsequenzen“ zuzuweisen (*Stoyanova v. Bulgarien*, Nr. 56070/18, 14. Juni 2022). In *Stoyanova* hatten die bulgarischen Gerichte zwar eindeutig festgestellt, dass der Grund für den Angriff der Hass der Täter auf Homosexuelle war, aber es gab keine konkreten rechtlichen Konsequenzen, da das bulgarische Strafgesetzbuch Homophobie nicht als spezifischen erschwerenden Umstand in Bezug auf den Straftatbestand des Mordes vorsah. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die in den Artikeln 6, 7 und 10 der Konvention garantierten Rechte von Personen, die eines Hassverbrechens verdächtigt oder angeklagt werden, während des gesamten Verfahrens geschützt und bei der Gesetzgebung berücksichtigt werden.

34. In Absatz 6 werden einige der wichtigsten Aspekte genannt, die bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zu Hassverbrechen berücksichtigt werden sollten. Dies erfordert oft eine Unterscheidung zwischen Hassdelikten und anderen Straftaten und den konkreten rechtlichen Konsequenzen, die mit ihrer Begehung verbunden sind. Außerdem sollten die Staaten alle angemessenen Schritte unternehmen, um mögliche Hass Elemente im Zusammenhang mit der Begehung einer Straftat zu untersuchen und offenzulegen und um sicherzustellen, dass gegen die Täter eine wirksame, angemessene und verhältnismäßige strafrechtliche Verfolgung eingeleitet wird, einschließlich der Festlegung angemessener strafrechtlicher Sanktionen. Insbesondere verlangt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit, dass die Straftaten und die entsprechenden Strafen gesetzlich klar definiert sind, und beinhaltet somit die Garantie, dass das Strafrecht nicht zum Nachteil des Angeklagten ausgelegt werden darf. Der Begriff „Gesetz“ im Sinne von Artikel 7 umfasst, wie in anderen Artikeln der Konvention (z.B. Artikel 8 bis 11), qualitative Anforderungen, insbesondere die der Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit (*Del Río Prada v. Spanien* [GC] Nr. 42750/09, 21. Oktober 2013, § 91; *Perinçek v. Schweiz* [GC] Nr. 27510/08, 15. Oktober 2015, § 134). Diese qualitativen Anforderungen müssen sowohl in Bezug auf die Definition einer Straftat (*Jorgic v. Deutschland*, Nr. 74613/01, 12. Januar 2007, §§ 103-114) als auch in Bezug auf die für die betreffende Straftat vorgesehene Strafe oder ihren Umfang erfüllt sein. Eine unzureichende „Qualität des Gesetzes“ in Bezug auf die Definition des Vergehens und die anwendbare Strafe stellt einen Verstoß gegen Artikel 7 der Konvention dar (*Kafkaris v. Zypern* [GC] Nr. 21906/04, 12. Februar 2008 §§ 150 und 152). In dieser Hinsicht besteht für die Staaten die positive Verpflichtung, das Hass Element im innerstaatlichen Recht klar zu definieren und eindeutig festzulegen, wie solche konkreten rechtlichen Konsequenzen zu verbinden sind (*Stoyanova v. Bulgarien*, 2022).

### **Zu Absatz 7**

35. Gemäß den Grundsätzen und der Rechtsprechung des Gerichtshofs haben die nationalen Behörden die besondere Pflicht, hassmotivierte Gewalt zu untersuchen und zu verhindern. Insbesondere sollten die Staaten das Hassmotiv nach besten Kräften „offenlegen“ (*unmask*). Wenn die nationalen Behörden beispielsweise mit Hinweisen *prima facie* auf eine durch die sexuelle Orientierung des Opfers motivierte oder zumindest beeinflusste Gewalt konfrontiert werden, erfordert dies die wirksame Anwendung nationaler strafrechtlicher Mechanismen, die in der Lage sind, das mögliche Hassmotiv mit homophoben Untertönen hinter dem Gewaltvorfall aufzuklären und die Verantwortlichen zu identifizieren und gegebenenfalls angemessen zu bestrafen (*Identoba und andere v. Georgien*, 2015, § 67; *M.C. und A.C. v. Rumänien* Nr. 12060/12, 12. April 2016, § 113; *Aghdgomelashvili und Japaridze v. Georgien*, 2020, § 38; *Genderdoc-M und M.D. v. Republik Moldau*, Nr. 23914/15, 14. Dezember 2021, § 37; *Women's Initiatives Supporting Group und andere v. Georgien*, 2021, § 63; *Sabalić v. Kroatien*, 2021, § 105). Diese Anforderungen ergeben sich auch aus anderen internationalen Verpflichtungen wie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

36. Dementsprechend ist es im Falle des Verdachts, dass diskriminierende Einstellungen zu einer Gewalttat geführt haben, besonders wichtig, dass die offizielle Untersuchung mit Nachdruck und Unparteilichkeit durchgeführt wird, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Verurteilung solcher Handlungen durch die Gesellschaft kontinuierlich bekräftigt werden muss und das Vertrauen der geschützten Gruppen in die Fähigkeit der Behörden, sie vor Gewalt aus diskriminierenden zu schützen, gestärkt werden muss. Die Einhaltung der positiven Verpflichtungen des Staates erfordert, dass das innerstaatliche Rechtssystem seine Fähigkeit unter Beweis stellt, das Strafrecht gegen die Täter solcher Gewalttaten anzuwenden (*Sabalić v. Kroatien*, 2021, § 95 und *Oganezova v. Armenien*, Nr. 71367/12 und 72961/12, 17. Mai 2022, § 85). Darüber hinaus muss, wenn die offizielle Ermittlung zur Einleitung eines Verfahrens vor den nationalen Gerichten geführt hat, das gesamte Verfahren, einschließlich der Hauptverhandlung, den Anforderungen von Artikel 3 der Konvention entsprechen (*M.C. und A.C. v. Rumänien*, 2016, § 112). Zwar besteht keine absolute Verpflichtung, dass alle Strafverfolgungen zu einer Verurteilung oder einer bestimmten Strafe führen, doch sollten die nationalen Gerichte unter keinen Umständen zulassen, dass schwere Angriffe auf die körperliche und geistige Unversehrtheit ungestraft bleiben oder schwere Straftaten mit einer unverhältnismäßig milden Strafe geahndet werden (*Sabalić v. Kroatien*, 2021, § 97).

37. Die Pflicht der Behörden, durch Hass motivierte Gewalt zu verhindern und zu untersuchen, ob ein möglicher Zusammenhang zwischen einem diskriminierenden Motiv und der Gewalttat besteht, kann sowohl unter den verfahrensrechtlichen Aspekt der Artikel 2 und 3 der Konvention fallen als auch als Teil der positiven Verpflichtungen der Behörden gemäß Artikel 14 der Konvention angesehen werden, die in den Artikeln 2 und 3 verankerten Grundwerte ohne Diskriminierung zu gewährleisten (*Identoba und andere v. Georgien*, 2015, §§ 63-64; *M.C. und A.C. v. Rumänien*, 2016, § 106; *Aghdgomelashvili und Japaridze v. Georgien*, 2020, § 36, *Genderdoc-M und M.D. v. Republik Moldau*, 2021, § 34, und *Women's Initiatives Supporting Group und andere v. Georgien*, 2021, § 57, siehe unten, in denen der Gerichtshof eine gleichzeitige Prüfung nach Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 14 der Konvention vornahm).

38. Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass ohne ein striktes Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden vorurteils- oder hassmotivierte Straftaten unweigerlich gleich behandelt würden wie gewöhnliche Fälle ohne derartige Untertöne, und die daraus resultierende Gleichgültigkeit würde einer offiziellen Billigung oder sogar Duldung von Hassverbrechen gleichkommen (*Identoba und andere v. Georgien*, 2015, § 77, mit weiteren Verweisen, und *Oganezova v. Armenien*, 2022, § 106). Dem Gerichtshof zufolge würde man demnach die Augen vor der besonderen Natur von Handlungen verschließen, die die Grundrechte besonders stark beeinträchtigen, wenn man Gewalt und Brutalität, die aus diskriminierenden Einstellungen resultieren, gleich behandelt wie Gewalt, die in Fällen ohne solche Untertöne auftritt. Darüber hinaus kann eine fehlende Differenzierung zwischen Situationen, die sich wesentlich voneinander unterscheiden, eine ungerechtfertigte Behandlung darstellen, die nicht mit Artikel 14 der Konvention vereinbar ist (*Aghdgomelashvili und Japaridze v. Georgien*, 2020, § 44).

### **Zu Absatz 8**

39. Angesichts der Komplexität einer umfassenden Bekämpfung und Verhinderung von Hassverbrechen, der Anzahl der beteiligten Akteure und Institutionen, der sensiblen Themen und der Herausforderungen bei der Stärkung und Verbesserung der Zusammenarbeit in Bereichen wie Überwachung, Meldung, Datenerhebung und Engagement der Gemeinschaft werden in der Empfehlung ganzheitliche nationale Aktionspläne und Strategien dringend empfohlen.

40. In einigen Mitgliedstaaten gibt es vergleichbare Aktionspläne, die sich entweder mit bestimmten Erscheinungsformen von Hass (wie Extremismus) oder mit Vorurteilen gegenüber bestimmten Gemeinschaften befassen. So gibt es beispielsweise in Belgien und Deutschland Aktionspläne zur Bekämpfung homophober und transphober Gewalt; „Cohesive Estonia 2030“, der Aktionsplan der Republik Moldau und andere Strategien als Teil des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma zielen auf die Unterstützung der Roma-Bevölkerung ab. Andere Mitgliedstaaten haben Konzepte zur Bekämpfung des Extremismus entwickelt, wie z.B. die nationale Strategie Dänemarks zur Verhütung und Bekämpfung von Extremismus und Radikalisierung und die tschechische Strategie zur Bekämpfung des Extremismus. Der Aktionsplan der norwegischen Regierung gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus (2020) enthält Bestimmungen gegen Hassreden und andere Hassverbrechen und setzt als Kernansatz auf eine behördenübergreifende Zusammenarbeit. Griechenland verfolgt einen umfassenden Ansatz, in dessen Rahmen der Nationale Aktionsplan (NAP) gegen Rassismus und Intoleranz darauf abzielt, jegliche Art von Rassismus oder Diskriminierung zu beseitigen. Er konzentriert sich auf vier Hauptbereiche, darunter Sensibilisierung, Bildung, Maßnahmen zur sozialen Integration und Justiz. Georgien geht in ähnlicher Weise gegen Hassverbrechen in seiner Nationalen Menschenrechtsstrategie vor.

41. Andere Mitgliedstaaten haben einen gemeinschaftsübergreifenden Ansatz zur Bekämpfung rassistischer, homophober und transphober Hassverbrechen und Hassreden gewählt und dabei insbesondere die Instrumente zur Datenerhebung herausgestellt. Dabei ist es sinnvoll zu überlegen, wie man dem Problem von Vorurteilen, Hass und Ausgrenzung in einer Gemeinschaft begegnen kann, beispielsweise durch eine nationale LGBTI-Strategie, eine Strategie zur Integration von Migranten oder eine Strategie für Roma und Traveller. Hassverbrechen untergraben diese Säulen des Schutzes und erfordern einen übergreifenden und sektorübergreifenden Ansatz. Aus diesem Grund wird eine nationale Strategie empfohlen, die alle Aspekte der Empfehlung auf umfassende und kooperative Weise behandelt.

### **Zu Absatz 9**

42. Es sollten Strategien und Maßnahmen zur Schaffung eines effektiven nationalen Systems zur Unterstützung von Opfern von Hassverbrechen in Aktionspläne aufgenommen werden, ebenso wie Maßnahmen zur effektiven Kriminalisierung von Hassverbrechen.

43. Unterstützungsprozesse, einschließlich derer, die im Rahmen des Strafrechtsverfahrens bereitgestellt werden, sollten so konzipiert und durchgeführt werden, dass die Auswirkungen von Hassverbrechen auf die Opfer und die Gesellschaft im Ganzen berücksichtigt werden. Diese Unterstützungssysteme sollten über angemessene Ressourcen und Finanzmittel verfügen, damit sie wirksam sind. Dabei sollten die Bedürfnisse und der Status der Opfer berücksichtigt werden, damit sichergestellt ist, dass die Unterstützungsprozesse wirksame Lösungen bieten. Entscheidend ist, dass Unterstützungsdienste auch für Opfer bereitgestellt werden, die sich nicht an dem Strafverfahren beteiligen möchten, aber dennoch Unterstützung benötigen, um die Auswirkungen eines Hassverbrechens zu bewältigen. Dies ist wichtig, da die mangelnde Bereitschaft von Opfern von Hassverbrechen, ihre Erfahrungen zu melden, ein erhebliches Hindernis für die Bekämpfung von Hassverbrechen in der Gesellschaft und die damit verbundene Bereitstellung erforderlicher Opferhilfe darstellt. Daher sollten alle Unterstützungsdienste in gleicher Weise für Opfer von Hassverbrechen bereitgestellt werden.

44. Traumata sind für Opfer von Hassverbrechen in vielerlei Hinsicht ein großes Problem. Opfer werden oft durch das Hassverbrechen selbst traumatisiert, zudem ist die Wirkung eines Traumas kumulativ (je häufiger es auftritt, desto größer ist die Wirkung). Daher ist es wichtig anzuerkennen, dass frühere Erfahrungen mit Viktimisierung (Re-Viktimisierung) zu dieser kumulativen Wirkung beitragen und manche Menschen daher einem höheren Risiko ausgesetzt sind, die Auswirkungen eines Hassverbrechens stärker zu spüren. Darüber hinaus können Opfer, wenn diese Bedürfnisse nicht berücksichtigt werden, durch den Prozess der Auseinandersetzung mit dem Strafrechtssystem (sekundäre Viktimisierung) weiteren Schaden erleiden.

45. Die Berücksichtigung von Traumata ist ein zentraler Aspekt in Bezug auf Hassverbrechen. Ein Trauma ist eine emotionale Reaktion auf ein belastendes Ereignis und bezieht sich somit auf eine Reihe von Verhaltens-, kognitiven und emotionalen Reaktionen auf ein solches Ereignis oder mehrere Ereignisse, die langfristige Auswirkungen auf das Wohlbefinden eines Menschen haben können. Ein sekundäres Trauma bezieht sich auf eine Traumaerfahrung, die sich aus dem engen Kontakt mit einer Person ergibt, die ein belastendes Erlebnis hatte (z.B. Familienmitglied, Gemeinschaftsmitglied, Freund, Betreuer). Opfersein und Trauma sind eng miteinander verbundene Erfahrungen, aber nicht alle Opfer reagieren mit einem Trauma. Unabhängig davon sollte es das Ziel aller Strafjustizeinrichtungen sein, sich dieses Aspektes bewusst zu sein und in letzter Konsequenz trauma-informiert zu handeln. Trauma-Berücksichtigung bedeutet, zu wissen und sensibel dafür zu sein, worin ein Trauma besteht, wie man auf traumatisierte Personen reagiert und wie man verhindert, dass eine traumatische Erfahrung noch verschlimmert wird. Darauf aufbauend geht ein trauma-informierter Ansatz noch einen Schritt weiter und legt den Schwerpunkt darauf, die Auswirkungen von Traumata auf allen Ebenen zu verstehen und angemessen darauf zu reagieren, insbesondere auf institutioneller Ebene. Das Ziel eines trauma-informierten Ansatzes besteht darin, eine erneute Traumatisierung einer Person zu vermeiden und sie auf ihrem Heilungsweg zu stärken.

#### **Zu Absatz 10**

46. Wenn Opfer versuchen, ihre Erfahrungen von Personen in Macht- oder Autoritätspositionen anerkennen und bearbeiten zu lassen – beispielsweise durch das Strafrechtssystem, durch Wohnungsämter oder zuallererst durch medizinisches Personal –, ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie dabei nicht erneut zu Opfern werden. Opfer werden eher den Rechtsweg einschlagen, wenn sie darauf vertrauen können, dass eine Institution in ihrem besten Interesse handelt, und wenn sie respektvoll und auf eine Weise behandelt werden, die ihre Rechte wahrt. Diese Vertrauenswürdigkeit kann erreicht werden, wenn Behörden etwaige institutionelle Voreingenommenheit einräumen und anerkennen und diese durch Schulungen und Praktiken angehen. Der Aufbau und die Pflege von Beziehungen zwischen Strafverfolgungsbehörden und geschützten Gruppen, die Sicherstellung, dass sie Teil der Strafverfolgungsbehörden (Teil des Personals) sind, und die Entwicklung einer trauma-bewussten und trauma-informierten Organisationskultur werden das Vertrauen und die Zuversicht der Opfer stärken.

47. Institutionelle Voreingenommenheit kann verdeckt oder offen auftreten und sich in den Grundsätzen, Verfahren, Praktiken und Prozessen – formell und informell, kodifiziert und stillschweigend – öffentlicher und privater Institutionen manifestieren und dort verankert sein. Dies kann zu einer routinemäßigen, systematischen oder wiederholten Behandlung von Personen führen, die aufgrund ihrer Identität bestimmte persönliche Merkmale oder einen bestimmten Status aufweisen (siehe z.B. Begründung zu ECRI APE Nr. 12 zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung im Bereich des Sports, Absatz 6 Fußnote 4; Sekretariat der ECRI 2022, Beitrag zur Aufforderung zur Einreichung von Beiträgen zu Mustern, Strategien und Prozessen, die zu Vorfällen von Rassendiskriminierung führen, und zur Förderung von Rassengerechtigkeit und Gleichheit (Resolution 48/18 des UN-Menschenrechtsrats)). Eine solche institutionalisierte Voreingenommenheit kann zu einem Verhalten führen, das einen Verstoß gegen Artikel 14 der Konvention in Verbindung mit Artikel 3 darstellt, wie in *Lingurar v. Rumänien* Nr. 48474/14, 16. April 2019. Durch die Anerkennung, Benennung und Bekämpfung institutioneller Voreingenommenheit und Diskriminierung sowie die Förderung einer Kultur der Inklusion, die Unterschiede anerkennt und würdigt, können Strafjustizinstitutionen ihre Glaubwürdigkeit in den Augen derjenigen erhöhen, die Hassverbrechen ausgesetzt sind.

48. Die Begründung zu ECRI APE Nr. 11 über die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit befasst sich mit einer besonders schädlichen Form des institutionellen Rassismus, dem *Racial Profiling*, einer Praxis, die aus institutionellen Strategien und Praktiken herrührt. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass diese Praxis eine Verletzung von Artikel 14 der Konvention in Verbindung mit Artikel 8 darstellen kann. Darüber hinaus hat der Gerichtshof die Bedeutung wirksamer Ermittlungen bei mutmaßlichen Fällen von Rassendiskriminierung durch die Polizei betont. Im Fall *Basu v. Deutschland* Nr. 215/19 vom 18. Oktober 2022 stellte der Gerichtshof fest, dass dies unerlässlich ist, „damit der Schutz vor Rassendiskriminierung im Zusammenhang mit gewaltfreien Handlungen, die nach Artikel 8 zu prüfen sind, keine theoretische und illusorische Angelegenheit darstellt,

um den Schutz der betroffenen Personen vor Stigmatisierung zu gewährleisten und die Verbreitung fremdenfeindlicher Einstellungen zu verhindern“ (§ 35). ECRI APE Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung bei der Polizeiarbeit legt die wichtigsten Handlungsbereiche für die Polizei fest, in deren Mittelpunkt die Definition von ECRI für *Racial Profiling* steht: „die Verwendung von Merkmalen wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft durch die Polizei bei Kontroll-, Überwachungs- oder Ermittlungstätigkeiten ohne objektive und angemessene Begründung.“ Absatz 5 der ECRI APE Nr. 11 sieht dann vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, dass die gesetzlichen Bestimmungen zum Verbot direkter und indirekter Rassendiskriminierung auch die Tätigkeiten der Polizei abdecken. Während der Gerichtshof in der Rechtssache *Basu* nicht ausdrücklich auf die Art des vorgeschriebenen Untersuchungsverfahrens einging, empfiehlt die ECRI APE Nr. 11, dass Mechanismen zur Unterstützung und Beratung von Opfern derartiger polizeilicher Verhaltensweisen zur Verfügung gestellt werden sollten, dass wirksame Ermittlungen in mutmaßlichen Fällen durchgeführt werden sollten und dass eine „von der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden unabhängige“ Stelle mit der Untersuchung solcher Fälle betraut werden sollte. Gemäß Absatz 3 der ECRI APE Nr. 11 sollten nationale Behörden auch einen Standard für den begründeten Verdacht einführen, wonach Befugnisse im Zusammenhang mit Kontroll-, Überwachungs- oder Ermittlungstätigkeiten nur auf der Grundlage eines Verdachts ausgeübt werden dürfen, der auf objektiven Kriterien beruht. In ihrem 5. Monitoring-Bericht über die Niederlande empfiehlt ECRI in § 102, dass die Polizei, solange ein solcher Standard für einen begründeten Verdacht nicht eingeführt wird, zumindest die objektiven Gründe definieren und detailliert beschreiben sollte, die eine Kontrolle auch ohne jeglichen Verdacht rechtfertigen würden. Eine weitere Möglichkeit, *Racial Profiling* zu verhindern, wäre die Einführung von Formularen für Kontrollen, in denen Polizeibeamte jede dieser Kontrollen zusammen mit den Gründen und nachprüfbar Anhaltspunkten für ihre Durchführung, dem Ergebnis und den relevanten personenbezogenen Daten der Person registrieren.

49. Kapitel 2 der ECRI APE Nr. 11 befasst sich mit Rassendiskriminierung und rassistisch motiviertem Fehlverhalten von Polizei und/oder Sicherheitskräften. Wenn der mutmaßliche Täter eines Hassverbrechens ein Strafverfolgungsbeamter ist, gelten die üblichen positiven Verpflichtungen in Bezug auf die Untersuchung dieser Straftat, jedoch hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass in solchen Fällen das Erfordernis der Unabhängigkeit bei der Untersuchung und Verfolgung der Straftat von besonderer Bedeutung ist. Unabhängigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur institutionelle und hierarchische Unabhängigkeit, sondern auch Unabhängigkeit im praktischen Sinne. Die durchzuführende sachdienliche Untersuchung muss „einen möglichen Kausalzusammenhang“ zwischen der Voreingenommenheit und der Begehung der Straftat untersuchen (siehe z.B. *Nachova v. Bulgarien*). In diesem Zusammenhang wurde die zypriotische Unabhängige Behörde für die Untersuchung von Beschwerden und Anschuldigungen gegen die Polizei von ECRI in ihrem vierten Monitoring-Bericht über Zypern als Mittel zur Lösung dieses Problems hervorgehoben. Die rumänische Generalstaatsanwaltschaft hat eine Strategie zur Verbesserung der Wirksamkeit strafrechtlicher Ermittlungen bei Vorwürfen von Misshandlungen durch Strafverfolgungsbeamte herausgegeben.

50. Untersuchungen zeigen, dass institutionelle Voreingenommenheit in verschiedenen Formen auftritt. Um sie zu bekämpfen, sollten Strafjustizeinrichtungen derartige Voreingenommenheit jedoch anerkennen, aufdecken, verstehen und messen, und zwar mithilfe eines bewährten Umfragetools zur Messung von Vorurteilen in der gesamten Einrichtung. Im Anschluss an diese Messung müssen die Einrichtungen anerkennen, dass institutionelle Voreingenommenheit und Diskriminierung, einschließlich *Racial Profiling*, existieren. Erst in diesem Stadium kann eine solche Voreingenommenheit angegangen werden.

51. In Bezug auf die Notwendigkeit, inklusive Gesellschaften im Allgemeinen zu fördern, verweist die Empfehlung auch auf die Empfehlung CM/Rec(2022)16. Insbesondere sollte auf Absatz 28 verwiesen werden, in dem Amtsträger, insbesondere solche in Führungspositionen, angesichts ihrer einflussreichen Stellung aufgefordert werden, die Beteiligung an, die Billigung oder die Verbreitung von Hassreden zu vermeiden. Sie werden außerdem dazu ermutigt, sich öffentlich für eine Kultur der Menschenrechte einzusetzen und Hassreden entschieden und unverzüglich zu verurteilen, wobei die Meinungs- und Informationsfreiheit zu respektieren ist. Amtsträger und Politiker sollten jedoch darauf achten, kritische Stimmen nicht vorschnell als Hassrede zu bezeichnen. Das Recht auf freie Meinungsäußerung gilt nicht nur für Informationen oder Ideen, die positiv aufgenommen oder als harmlos oder neutral angesehen werden, sondern auch für solche, die den Staat oder einen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder verstören (*Handyside v. Vereinigtes Königreich* Nr. 5493/72, 7. Dezember 1976, § 49).

### **Unterstützung der Opfer**

52. Die Empfehlung steht im Einklang mit der Empfehlung CM/Rec(2023)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Rechte, Dienstleistungen und Unterstützung für Opfer von Straftaten, erkennt aber auch die besonderen Rechte, Bedürfnisse und Verletzlichkeiten von Opfern von Hassverbrechen im Vergleich zu Opfern anderer Straftaten an. Daher ist es wichtig, Opfer von Hassverbrechen so früh wie

möglich zu identifizieren, entweder im Rahmen des Strafverfahrens oder, wenn das Opfer die Straftat nicht bei den Behörden anzeigt, durch Unterstützungsdienste.

### **Zu Absatz 11**

53. Die Unterstützung der Opfer ist ein entscheidender Aspekt der Empfehlung, da anerkannt wird, dass zwar alle Opfer von Straftaten beim Zugang zu ihren Rechten und Dienstleistungen unterstützt werden sollten, dass jedoch im Fall von Opfern von Hasskriminalität möglicherweise spezifische Überlegungen und Ansätze erforderlich sind. Daher sollte dieser Absatz in Verbindung mit den einschlägigen Normen des Europarats in diesem Bereich gelesen werden, insbesondere mit der Empfehlung CM/Rec(2023)2 über Rechte, Dienstleistungen und Unterstützung für Opfer von Straftaten. Im Einklang mit diesem Instrument werden in der Empfehlung weitere Arten von Schäden genannt: körperliche, geistige, emotionale und wirtschaftliche Schäden. In der Erkenntnis, dass Hassverbrechen, wie die meisten Formen von Kriminalität, sowohl ein Unrecht gegen die Gesellschaft als auch eine Verletzung der Rechte eines Einzelnen darstellen, werden in diesem Zusammenhang jedoch nur diejenigen als Opfer angesehen, bei denen ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen dem erlittenen Schaden und der Straftat besteht. Dies kann sich auf unmittelbare Familienangehörige, Unterhaltsberechtigte und bestimmte andere Personen erstrecken, in Übereinstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften.

54. Auch auf internationaler Ebene wurden eine Reihe relevanter Standards berücksichtigt. Insbesondere die Opferschutzrichtlinie kann als wichtiger Standard angesehen werden, der vielen nationalen Ansätzen in den Mitgliedstaaten des Europarats zugrunde liegt.

55. Das Verständnis der Erfahrungen von Opfern ist unerlässlich, um die Auswirkungen von Hassverbrechen zu verstehen. Justiz- und Unterstützungsprozesse sollten so konzipiert und durchgeführt werden, dass sie die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Opfer berücksichtigen. Wie jedoch im Abschnitt *Zu Absatz 13* weiter unten ausgeführt, kann es eine Reihe von Gründen geben, warum ein bestimmtes Opfer nach einem Hassverbrechen nicht mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten möchte. Opferunterstützungsdienste sollten allen kostenlos zur Verfügung stehen, unabhängig davon, ob die Opfer von Hassverbrechen ihre Erfahrungen den Behörden melden oder nicht. Wenn eine Meldung erfolgt, sollte diese Unterstützung auch nach Abschluss der Ermittlungen oder des Strafverfahrens zur Verfügung stehen, und es sollte eine Entschädigung gemäß dem nationalen Recht gewährt werden. Wichtig ist, dass die Auswirkungen des Hassverbrechens nichts mit der Wahrscheinlichkeit zu tun haben, ob eine Person es der Polizei meldet.

### **Zu Absatz 12**

56. In diesem Absatz wird die Notwendigkeit eines intersektionalen und umfassenden Ansatzes anerkannt, der geeignete Unterstützungsdienste unter gebührender Berücksichtigung der intersektionalen Bedürfnisse von Opfern von Hassverbrechen bereitstellen kann. Dies kann erfordern, dass beim ersten Kontakt mit dem Opfer eine Bewertung der individuellen Bedürfnisse und Risiken durchgeführt wird (siehe Absatz 35 der Empfehlung), entsprechende Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen festgelegt werden, besondere Schutzbedürfnisse während des Strafverfahrens ermittelt werden und eine wirksame Vermittlung der Opfer sichergestellt wird. Eine solche Bewertung sollte während der gesamten Dauer eines Falls kontinuierlich aktualisiert werden. Die Notwendigkeit eines intersektionalen Ansatzes erkennt an, dass Opfer, die aus intersektionalen Gründen zur Zielscheibe werden, besonderen Schutz und Unterstützung benötigen, um einen wirksamen Zugang zur Justiz zu gewährleisten. Solche vielschichtigen Erfahrungen und Reaktionen sollten bei der Bewertung und Planung geeigneter Unterstützungsdienste berücksichtigt werden.

57. Darüber hinaus sollte bei dieser Bewertung berücksichtigt werden, wer am besten in der Lage ist, Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere im Fall von schutzbedürftigen Opfern. Besondere Berücksichtigung sollten gegebenenfalls frühere Viktimisierung, Kultur, Religion, Geschlecht, Behinderungen, Familienstand und Neurodiversität finden. Darüber hinaus sollten die Art und die Umstände der Straftat sowie andere Faktoren wie die vom Täter ausgehenden Risiken berücksichtigt werden. Um den Opfern Unterstützung bieten zu können, ist es von grundlegender Bedeutung, dass man ihre Bedürfnisse versteht.

### **Zu den Absätzen 13-14**

58. Die praktischen Empfehlungen in den Absätzen 13-14 sollen Bedingungen schaffen, unter denen sich Opfer sicher fühlen und die ihnen die Gewissheit geben, dass sie im Hinblick auf ihre Erfahrungen Zugang zu wirksamer Unterstützung und Rechtsmitteln haben. Es kann viele Gründe dafür geben, dass Opfer eine Straftat nicht bei den zuständigen örtlichen oder nationalen Behörden anzeigen. So melden Opfer Straftaten zwar oft, um die Täter zur Rechenschaft zu ziehen, doch geschieht dies nur unter Umständen, unter denen sich die Person sicher genug fühlt, um die Straftat anzuzeigen, und unter denen

sie ein gewisses Maß an Vertrauen in das Strafrechtssystem hat. Andere Faktoren können beeinflussen, ob Menschen Verbrechen bei der Polizei melden, wie z.B. die wahrgenommene Schwere des Verbrechens, ob Gewalt angewendet wurde oder nicht, die Identität des Täters, die Folgen des Verbrechens (z.B. Verletzungen), die Wahrnehmung der Polizei und die Identität des Opfers (Einwanderungsstatus, Zugehörigkeit zu einer geschützten Gruppe usw.). Wenn ein Opfer im Falle eines Hassverbrechens der Meinung ist, dass ein Vorfall nicht wichtig oder bedeutsam ist, ist die Wahrscheinlichkeit geringer, dass es diesen bei der Polizei meldet.

59. In der Empfehlung wird betont, wie wichtig es ist, sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Opfer angemessen berücksichtigt werden und dass sie effektiv am Strafrechtssystem teilnehmen können, ohne Angst vor Re-Viktimisierung durch staatliche Behörden haben zu müssen. In Absatz 13 werden die wichtigsten Grundsätze für Behörden zur Schaffung von Umgebungen dargelegt, in denen sich Opfer sicher fühlen und mit angemessenem Respekt und Einfühlungsvermögen behandelt werden. Da viele Opfer von Hassverbrechen aus marginalisierten oder benachteiligten Gruppen stammen, die bereits Erfahrungen mit Diskriminierung, Vorurteilen oder Misshandlung gemacht haben, sind Bemühungen um den Aufbau von Vertrauen und Verlässlichkeit in die Behörden von entscheidender Bedeutung, um Fälle von sekundärer Viktimisierung oder den Rückzug des Opfers aus dem Strafrechtsprozess zu vermeiden. Ein unterstützendes, zugängliches und sicheres Umfeld für Opfer umfasst auch geschulte Fachkräfte, die mit Opfern von Hassverbrechen einfühlsam und rücksichtsvoll umgehen können, wie in den Absätzen 12 bis 14 der Empfehlung näher erläutert wird.

60. In Verbindung mit der Empfehlung CM/Rec(2023)2, die ebenfalls das Recht der Opfer auf Information über das Verfahren und ihren Fall betont, werden in der Empfehlung die wichtigsten praktischen Schritte in Fällen von Hasskriminalität dargelegt. Da Opfer von Hassverbrechen möglicherweise Hilfe bei der Orientierung im Strafrechtssystem benötigen, sollten bereits ab dem ersten Kontakt Maßnahmen ergriffen werden, um den Opfern, soweit möglich und auf ihren Wunsch, alle erforderlichen Informationen in einer für sie verständlichen Sprache und Form über ihren Fall und dessen Verlauf zur Verfügung zu stellen. Außerdem sollten Opfer praktische Informationen über verfügbare Unterstützungsangebote erhalten. Sie sollten auch über spezialisierte Hilfsangebote, spezialisierte Dienstleister oder zivilgesellschaftliche Organisationen informiert werden und nach Möglichkeit an diese Stellen verwiesen werden. Besonders deutlich sollte den Opfern der Hassaspekt der Straftat vermittelt werden.

61. In Absatz 13 werden die Mitgliedstaaten außerdem dazu aufgefordert, Maßnahmen zu entwickeln, um sicherzustellen, dass Opfer nicht ungerechtfertigterweise nachteilige Folgen oder Auswirkungen erleiden, nachdem sie Hassverbrechen gemeldet haben. Dies entspricht ECRI APE Nr. 16 über den Schutz irregulärer Migranten vor Diskriminierung (in Anlehnung an Artikel 4(3) des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SEV-Nr. 210) (Istanbul-Konvention)), in der zur Schaffung von „Firewalls“ aufgefordert wird, um zu verhindern, dass bestimmte Behörden, aber auch einige Akteure des Privatsektors Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus bestimmte Menschenrechte verweigern, und zwar durch ein klares Verbot der Weitergabe personenbezogener Daten und anderer Informationen über Migranten, die des illegalen Aufenthalts verdächtigt werden, an Einwanderungsbehörden zum Zwecke der Einwanderungskontrolle und -durchsetzung. Diese Empfehlung wird auch im Zusammenhang mit kriminalisierten oder illegalen Branchen von Bedeutung sein, in denen Opfer möglicherweise davon abgehalten werden, ein Hassverbrechen zu melden, weil sie Konsequenzen für ihre Arbeit befürchten.

62. Die Bekämpfung des Problems der unzureichenden Meldung von Hassverbrechen ist für die Verhütung von Hasskriminalität von entscheidender Bedeutung. Um interne und externe Hindernisse für die Meldung von Hassverbrechen zu beseitigen, müssen die Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergreifen, um das Problem der unzureichenden Meldung anzugehen. Unter gebührender Berücksichtigung der Datenschutzstandards sollten die Mitgliedstaaten die folgenden in der Empfehlung dargelegten Meldemöglichkeiten einführen:

- Online-Polizeimeldungen sowie eine Möglichkeit zur anonymen Meldung (Absatz 33);
- Polizeibeamte mit Spezialisierung, z.B. Diversitätsbeauftragte (Absatz 38);
- Meldungen durch Dritte (Absatz 48);
- Meldungen von Hassmaterial im Internet (siehe Empfehlung CM/Rec(2022)16);
- Gewährleistung eines universellen Zugangs zu Meldungen, z.B. durch die Bereitstellung von Dolmetschern, die Anwesenheit Dritter bei der Meldung und andere unabhängige Begleitdienste (siehe Absatz 4(f)).

Zur weiteren Berücksichtigung hat die Hochrangige Expertengruppe der Europäischen Union zur Bekämpfung von Hassreden und Hassverbrechen wichtige Leitprinzipien für die Verbesserung der Meldung von Hassverbrechen bei der Polizei entwickelt. Allerdings dürften diese Mechanismen wahrscheinlich effektiver sein, wenn sie durch umfassende Informationen über die verschiedenen

Meldemöglichkeiten ergänzt werden, die in verschiedenen Sprachen und mit einer Reihe von Zugangsoptionen, wie Online-Videos, Infografiken und Broschüren, zur Verfügung gestellt werden. Ebenso sollte die allgemeine Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten durch öffentliche Aufklärungskampagnen auf die Gefahren von Hass aufmerksam gemacht und über die Meldemöglichkeiten informiert werden. Solche Kampagnen könnten beispielsweise Verhaltensweisen anprangern, die auf Hassverbrechen hinauslaufen, darüber aufklären, was ein Hassverbrechen ist (und es beispielsweise von Diskriminierung am Arbeitsplatz unterscheiden) und darüber informieren, wie die Polizei nach der Meldung eines Hassverbrechens vorgeht.

63. Opfern den Zugang zur Justiz zu ermöglichen, ist ein kompliziertes Unterfangen. Im Verlauf des Strafverfahrens können eine Reihe von Barrieren oder Hindernissen auftreten, die für die Opfer sowohl belastend als auch herausfordernd sein können. Der Zugang zu Rechtsbeistand und einer geeigneten Vertretung sowie zu Prozessbegleitung kann entscheidend für den Zugang der Opfer zur Justiz sein, insbesondere wenn die Opfer an Strafverfahren teilnehmen oder wenn sie als Zeugen aussagen oder sogenannte „Victim Impact Statements“ abgeben.

64. Opfer von Hassverbrechen haben oft besondere Bedürfnisse, die unter Umständen von spezialisierten Opferhilfsdiensten erfüllt werden müssen (siehe z.B. Empfehlung CM/Rec(2023)2 zu Rechten, Diensten und Unterstützung für Opfer von Straftaten, Artikel 19(6)). Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Ansätze für die Bereitstellung solcher Dienste gewählt, indem sie entweder die Opferhilfe durch öffentliche Stellen oder durch Organisationen der Zivilgesellschaft oder aber durch eine Kombination aus beidem gewährleisten. Die Empfehlung betrifft nicht die Struktur solcher Dienste, sondern konzentriert sich auf die Notwendigkeit sicherzustellen, dass solche Dienste für Opfer verfügbar sind und über die Kapazitäten verfügen, um den Bedürfnissen der Opfer von Hasskriminalität wirksam gerecht zu werden. Wenn Staaten keine direkten Opferhilfsdienste bereitstellen, sollten sie jedoch Mittel für die Zivilgesellschaft bereitstellen, damit diese die Dienste erbringen kann. Es kann notwendig sein, dass Staaten auf Opferrechten basierende Qualitätsstandards festlegen, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen erfüllt werden müssen, und dass sie sicherstellen, dass wirksame Mechanismen zur Koordinierung und Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen vorhanden sind. Dies ist besonders wichtig in Fällen von Hasskriminalität, da diese oft besonders heikel und traumatisch sind.

### **Zu Absatz 15**

65. Die Mitgliedstaaten sollten den uneingeschränkten Zugang zu gezielter Unterstützung erleichtern und Hindernisse oder Barrieren beim Zugang zur Justiz für Opfer abbauen, die sich beispielsweise aus ihrem sozialen Status oder ihrem Stigmatisierungsstatus ergeben. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Opfer ihre Rechte verstehen, auf Anfrage Informationen über ihre Fälle erhalten und bei Bedarf spezifische Unterstützungsdienste in Anspruch nehmen können. Dieser Absatz sollte weit ausgelegt werden, um den Opfern bei der Orientierung in komplexen Systemen zu helfen und sie dabei zu unterstützen, die für ihren Fall oder ihre Situation relevanten Verfahrensschritte zu vollziehen. Die Informationen sollten in einer für sie verständlichen Sprache und Form bereitgestellt werden, entweder mündlich, schriftlich oder in anderer Form, je nach Bedarf, beispielsweise als Bild oder Video.

66. Die Mitgliedstaaten sollten die Bereitstellung oder Finanzierung von Unterstützungszentren in Betracht ziehen und einen individuellen, familien- und gemeinschaftsbasierten Ansatz verfolgen, um den durch Hass verursachten Schäden entgegenzuwirken. Unabhängig davon, welche Infrastruktur für die Bereitstellung der Unterstützung geschaffen wird, werden die Mitgliedstaaten ermutigt, die kostenlose Bereitstellung von Rechtsberatung, Rechtsvertretung, Begleitdiensten, medizinischer Unterstützung, Unterstützung durch die Medien und psychosozialer Unterstützung vorzusehen. Informationen über diese Unterstützungsleistungen und das Recht auf derartige Unterstützungsleistungen sollten durch öffentliche, regelmäßig wiederkehrende Informationskampagnen weithin zugänglich gemacht werden.

67. Für die Bereitstellung derartiger Dienste sollten die Grundsätze des universellen Zugangs gelten. Alle Dienste sollten unabhängig von beispielsweise körperlichen, geistigen oder entwicklungsbedingten Fähigkeiten, Sprache oder Kommunikationsfähigkeiten zugänglich sein. Wenn der Zugang nicht gewährleistet werden kann, müssen alternative gleichwertige Dienste (z.B. Hausbesuche) angeboten werden.

68. In Bezug auf Vermittlungen/Weiterleitungen werden die Mitgliedstaaten ermutigt, ein verbindliches Opt-out-Vermittlungssystem zwischen Polizei und Opferhilfsdiensten in Betracht zu ziehen. Bei einem Opt-out-System muss ein Polizeibeamter die Kontaktdaten des Opfers an die Opferhilfsdienste weiterleiten, es sei denn, das Opfer widerspricht. In einem Opt-out-System sind Vermittlungen effizienter, konsistenter und angemessener und führen zu einer viel höheren Inanspruchnahme von Unterstützungsdiensten. Die Vermittlungsmechanismen sollten robuste Datenschutzsysteme und Vertraulichkeit gewährleisten.

### **Zu Absatz 16**

69. Angesichts der besonderen Auswirkungen von Hassverbrechen auf ihre Opfer und um die Erfahrungen der Opfer mit der Viktimisierung sowie die Auswirkungen dieser Viktimisierung vor Gericht zu kommunizieren, wird empfohlen, dass alle Opfer von Hassverbrechen gemäß ihrer Stellung nach nationalem Recht die Möglichkeit erhalten, gehört zu werden und vor Gericht über ihre Erfahrungen auszusagen. Neben der Möglichkeit, dies aus eigener Initiative zu tun, kann das Opfer unter bestimmten Umständen auch verpflichtet sein, eine entsprechende Aussage zu machen. Damit dies im Einklang mit den Rechten des Angeklagten oder Verurteilten geschieht, sollten die Opfer Rechtsberatung oder -vertretung erhalten, um sie bei diesem Vorgehen zu unterstützen. Die Art und Weise, wie diese Aussagen einem Gericht vorgelegt werden, hängt von den Gerichtsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten ab. In Anbetracht dieser Unterschiede können solche Opferaussagen mündlich vom Opfer vorgetragen oder schriftlich an das Gericht geschickt und in das Verfahren eingebracht werden. Wenn es kein Gerichtsverfahren oder keine Verhandlung gibt, können entsprechende Aussagen gegebenenfalls und nach Maßgabe des nationalen Rechts bei der Urteilsverkündung vorgebracht werden. Angesichts der Auswirkungen von Hassdelikten auf die Gemeinschaft wird die Auffassung vertreten, dass Erklärungen zu den Auswirkungen auf die Gemeinschaft besonders angebracht sind, weshalb die Mitgliedstaaten die Abgabe von Erklärungen zu den Auswirkungen auf die Gemeinschaft in diesen Fällen erleichtern sollten, insbesondere wenn das Opfer dazu nicht in der Lage oder nicht bereit ist. Solche Erklärungen können wiederum mündlich oder schriftlich von Mitgliedern der Gemeinschaft abgegeben werden, mit der sich das Opfer des Verbrechens identifiziert.

### **Gesetzesmodelle und Spektrum der Straftaten**

70. Damit Staaten ihren Verpflichtungen gegenüber Opfern von Hassverbrechen angemessen nachkommen können, müssen die Strafrechtssysteme in geeigneter Weise mit den Instrumenten ausgestattet sein, die erforderlich sind, um sowohl das Hassselement offenzulegen als auch sicherzustellen, dass die Begehung einer solchen Straftat konkrete rechtliche Konsequenzen nach sich zieht (siehe *Stoyanova v. Bulgarien*, 2022). Um dies in einer Weise zu tun, die auch mit Artikel 7 (siehe Absatz 6 oben) vereinbar ist, wird empfohlen, spezifische Rechtsvorschriften für Hassverbrechen in einer oder mehreren der in Absatz 17 der Empfehlung dargelegten Formen einzuführen, d.h. es sollten spezifische Rechtsvorschriften erlassen werden, um Hassverbrechen umfassend zu bekämpfen. Es ist wichtig, dass der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit, wie er in der Konvention und vom Gerichtshof definiert wurde, eingehalten wird, insbesondere, dass das Strafrecht nicht extensiv zum Nachteil des Angeklagten ausgelegt wird (*Del Río Prada v. Spanien* [GC], 2013, § 78.). Die Mitgliedstaaten werden außerdem dazu ermutigt, bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften den Grundsatz der minimalen Kriminalisierung zu berücksichtigen.

71. Hassverbrechen äußern sich in verschiedenen Gemeinschaften auf unterschiedliche Weise. Tatsächlich gibt es innerhalb der charakteristischen Kategorien Unterschiede. So deuten beispielsweise die OSZE/ODHIR-Daten aus dem Jahr 2021 darauf hin, dass es sich bei der Mehrheit der erfassten Straftaten mit antisemitischem oder antichristlichem Hintergrund um Eigentumsdelikte handelt (56 % mit antisemitischem und 90 % mit antichristlichem Hintergrund). Im Gegensatz dazu wurden nur 46 % der erfassten Straftaten mit einem antimuslimischen Element als Eigentumsdelikte eingestuft, während 21 % der antimuslimischen Straftaten als Straftaten gegen Personen eingestuft wurden (im Vergleich zu 5 % der Straftaten gegen Christen und 15 % der antisemitischen Straftaten). Bei der Gesetzgebung gegen Hassverbrechen sollten die Mitgliedstaaten die breite Palette von Straftaten berücksichtigen, die aufgrund eines oder mehrerer tatsächlicher oder zugeschriebener persönlicher Merkmale oder eines tatsächlichen oder zugeschriebenen persönlichen Status mit einem Hassselement begangen werden können, und wie sich diese in verschiedenen Gemeinschaften manifestieren können: Insbesondere sollten sich die Mitgliedstaaten bewusst sein, dass beispielsweise Sexualdelikte, Diebstahls- und Betrugsdelikte sowie Straftaten gegen die Person mit einem solchen Hassselement begangen werden können. Ebenso sollten sich die Gesetzgeber bewusst sein, dass sowohl geringfügige Vergehen, die mit einer strafrechtlichen Sanktion geahndet werden, als auch die schwersten Verbrechen, die im Gesetzbuch aufgeführt sind, mit einem solchen Hassselement begangen werden können.

### **Zu Absatz 17**

72. In Absatz 17 werden mehrere alternative Optionen für Staaten zur Behandlung von Hassverbrechen in ihrer Gesetzgebung aufgeführt. Die Empfehlung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten in ihrem Recht ausdrücklich Hassverbrechen regeln sollten, unter anderem durch:

- a) eine allgemeine Bestimmung, die vorsieht, dass ein Hassselement bei der Strafzumessung einen erschwerenden Umstand für alle Straftaten darstellt;
- b) eine materiellrechtliche Bestimmung, die das Hassselement zum Zeitpunkt der Anklageerhebung mit jeder Straftat in Verbindung bringt;
- c) eigenständige Äquivalente von einfachen Straftaten, die das Hassselement als Bestandteil enthalten; oder
- d) eine Kombination der oben genannten.

Diese Gesetzgebungsmodelle spiegeln die Bandbreite der Ansätze wider, die von den Mitgliedstaaten im gesamten Gebiet des Europarats bei der Bekämpfung von Hasskriminalität verfolgt werden. Der Hauptunterschied zwischen den unter a) und b) beschriebenen Ansätzen besteht darin, ab wann das Hassselement von den Strafverfolgungsbehörden berücksichtigt wird, d.h. ob das Hassselement in erster Linie als Mittel zur Anpassung des Strafmaßes des Täters nach seiner Verurteilung wegen der zugrunde liegenden Straftat betrachtet wird oder ob es in der Anfangsphase des Strafverfahrens identifiziert und aufgezeichnet wird und sich in der Regel im Strafregister des Angeklagten widerspiegelt. Je nach Rechtssystem kann die Höchststrafe nach dem Ansatz (b) erhöht werden oder aber auch nicht, während dies nach dem Ansatz (c) möglich und üblich ist.

73. Bei der Entscheidung, welcher Ansatz verfolgt werden sollte oder ob Reformen der geltenden Gesetzgebung erforderlich sind, sollten die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer strafrechtlichen Tradition sicherstellen, dass ihre gesetzgeberischen Maßnahmen kohärent und verhältnismäßig im Hinblick auf das Ziel der Verhütung und Bekämpfung von Hasskriminalität in all ihren Formen und Ausprägungen sind. In der Praxis haben mehr als zwei Drittel der Mitgliedstaaten des Europarats eine Bestimmung eingeführt, die auf dem unter a) dargelegten Ansatz basiert. Dies wird auch in § 21 der ECRI APE Nr. 7 über nationale Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung empfohlen.

74. In Bezug auf Hassverbrechen, die in Form von strafrechtlich verfolgten Hassreden begangen werden – d.h. Hassverbrechen, die in Form von kriminalisierter Hassrede begangen werden – empfiehlt die Empfehlung den Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass ihr Ansatz in Bezug auf Hassverbrechen mit Absatz 11 der Empfehlung CM/Rec(2022)16 zur Bekämpfung von Hassrede übereinstimmt. Bei solchen Formen kriminalisierter Hassrede wird in der Regel ein anderes gesetzgeberisches Modell verwendet, bei dem das „Hassselement“ der konstituierende und operative Teil der Straftat ist (z.B. Anstiftung zum Hass, Leugnung des Völkermords oder Anstiftung zum Völkermord).

75. Wenn es um spezifische entsprechende Pflichten wie die Datenerfassung, Überwachung und Meldung von Hassverbrechen innerhalb eines Zuständigkeitsbereichs geht, fordert die Empfehlung die Mitgliedstaaten auf, kriminalisierte Hassrede von anderen Erscheinungsformen von Hassverbrechen zu trennen, um diese Probleme auf nationaler und internationaler Ebene kohärenter und konsequenter anzugehen. Darüber hinaus gibt es, ausgehend von der Rechtsprechung des Gerichtshofs, eine Reihe weiterer Faktoren, die bei der Behandlung von kriminalisierter Hassrede eine Rolle spielen. Insbesondere werden mögliche Bedenken anhand der Artikel 8, 10, 14 und 17 bewertet, wobei ein besonderer Schwerpunkt darauf liegt, ob eine Äußerung vom Schutz der Konvention (Artikel 17) ausgeschlossen ist und ob die betreffende Bestimmung die Anforderungen von Artikel 10 Absatz 2 erfüllt.

### **Zu Absatz 18**

76. Die Definition des Hassselements bietet die Möglichkeit, die rechtlichen Grenzen zu klären, die eingehalten werden müssen, um das Vorliegen eines Hassverbrechens festzustellen oder eine Person wegen eines Hassverbrechens anzuklagen oder zu verurteilen. Die durchzuführende aussagekräftige Untersuchung muss „einen möglichen Kausalzusammenhang“ zwischen dem Vorurteil und der Begehung der Straftat untersuchen (siehe z.B. *Nachova v. Bulgarien*, 2005). Daher ist es wichtig, bei der Entwicklung von Gesetzen gegen Hassverbrechen sicherzustellen, dass ein ursächlicher Zusammenhang, ein „Kausalzusammenhang“, oder eine Nähe zwischen dem Hassselement und der Begehung der Straftat besteht, und Leitlinien oder eine Rechtsprechung zu entwickeln, wie dieser Kausalzusammenhang aufgedeckt und nachgewiesen werden kann, beispielsweise durch die Verwendung von Voreingenommenheitsindikatoren.

### **Zu Absatz 19**

77. In Absatz 19 werden insbesondere die verschiedenen potenziellen Ziele von Hassverbrechen angesprochen, darunter die unmittelbaren Opfer sowie situationsbedingte Hassverbrechen, die sich im weitesten Sinne gegen Orte, Artefakte, Einrichtungen oder Veranstaltungen richten, die mit Personen und Gruppen in Verbindung gebracht werden. Situationsbezogene Hassverbrechen sind eine besondere Ausprägung von Hassverbrechen, die seitens der Strafjustizsysteme in den verschiedenen Mitgliedstaaten

besondere Aufmerksamkeit erfordern. Diese werden manchmal auch als „Schändungsdelikte“ bezeichnet und treten auf, wenn ein symbolischer Ort, ein Artefakt, eine Einrichtung oder eine Veranstaltung, die mit einer geschützten Gruppe in Verbindung gebracht werden, angegriffen werden. Diese Handlungen können als „Botschaftsdelikte“ angesehen werden, insbesondere wenn die Täter Orte (wie Friedhöfe, Denkmäler, Gedenkstätten), Veranstaltungen (wie Demonstrationen, religiöse Zeremonien, Paraden, Drag-Shows) oder Einrichtungen (wie Gemeindezentren, Gotteshäuser, LGBTI-bezogene Veranstaltungsorte) ins Visier nehmen, um eine Botschaft des Hasses oder der Verachtung unter der jeweiligen Zielgruppe zu verbreiten. In der Empfehlung werden in Absatz 59 auch spezifische Präventionsmaßnahmen empfohlen, um die Sicherheit in solchen Situationen zu verbessern (siehe Absatz 140 unten).

### **Zu Absatz 20**

78. Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass in Fällen, in denen ein Angeklagter eines Hassverbrechens für schuldig befunden wird und das Hasselement selbst kein Tatbestandsmerkmal darstellt, das Hasselement als erschwerender Umstand bei der Strafzumessung berücksichtigt wird, es sei denn, es liegen gute Gründe für das Gegenteil vor: Es sollte möglich sein, dem Hasselement bei der Urteilsverkündung „ein besonderes Gewicht beizumessen“ (*Stoyanova v. Bulgarien* 2022, § 72); und die Urteilsbehörde sollte in ihrer Entscheidung ausdrücklich auf das Hasselement des Verbrechens hinweisen.

## **Strafrechtssystem**

### **Zu Absatz 21**

79. Wenn der Verdacht besteht, dass diskriminierende Einstellungen zu einer Gewalttat geführt haben, ist es besonders wichtig, dass die offizielle Untersuchung mit Nachdruck und Unparteilichkeit durchgeführt wird, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Verurteilung solcher Handlungen durch die Gesellschaft kontinuierlich erneuert werden muss und dass das Vertrauen von Einzelpersonen oder Gruppen, die Hassverbrechen ausgesetzt sind, in die Fähigkeit der Behörden, sie vor durch Diskriminierung motivierter Gewalt zu schützen, aufrechterhalten werden muss.

80. Dieser Absatz formuliert die positiven und verfahrensrechtlichen Verpflichtungen des Staates in Bezug auf Hassverbrechen im Rahmen des Strafrechtssystems neu. Er spiegelt die Rechtsprechung des Gerichtshofs gemäß Artikel 2, 3, 8 und Artikel 14 der Konvention sowie die von anderen Gremien des Europarats ausgearbeiteten Standards wider. Zu diesen Grundsätzen gehört die Forderung an die Strafverfolgungsbehörden, Hassverbrechen streng zu ahnden: Gleichgültigkeit gegenüber solchen Formen der Kriminalität wäre gleichbedeutend mit einer offiziellen Duldung oder sogar stillschweigenden Billigung von Hassverbrechen (*Identoba und andere v. Georgien*, 2015, § 77, mit weiteren Verweisen, und *Oganezova v. Armenien*, 2022, § 106). Hassverbrechen genauso zu behandeln wie Verbrechen, die „keine derartigen Untertöne“ haben, würde laut Gericht bedeuten, die Augen vor der besonderen Natur solcher Handlungen zu verschließen, welche die Menschenrechte besonders stark verletzen. Tatsächlich kann es, so das Gericht, eine ungerechtfertigte, mit Artikel 14 der Konvention unvereinbare Behandlung darstellen, wenn der Staat nicht zwischen der Art und Weise unterscheidet, wie Verbrechen mit einem Hasselement und Verbrechen, die ohne ein solches Element begangen werden, verfolgt werden (*Aghdgomelashvili und Japaridze v. Georgien*, 2020, § 44). Die Behörden müssen alles tun, was unter den gegebenen Umständen angemessen ist, um Beweise zu sammeln und zu sichern, alle praktischen Mittel zur Wahrheitsfindung zu nutzen und vollständig begründete, unparteiische und objektive Entscheidungen zu treffen, ohne verdächtige Umstände auszulassen, die auf durch identitätsbasierten Hass motivierte Gewalt hindeuten könnten (*Identoba und andere v. Georgien*, 2015, § 67; *M.C. und A.C. v. Rumänien*, 2016, § 113; *Aghdgomelashvili und Japaridze v. Georgien*, 2020, § 38, *Genderdoc- M und M.D. v. Republik Moldau*, 2021, § 37, *Women's Initiatives Supporting Group und andere v. Georgien*, 2021, § 63).

81. Die Erfüllung der positiven Verpflichtungen des Staates setzt voraus, dass das innerstaatliche Rechtssystem seine Befähigung zur Durchsetzung des Strafrechts gegen die Täter derartiger Gewalttaten unter Beweis stellt (*Sabalić v. Kroatien* 2021, § 95 und *Oganezova v. Armenien*, 2022, § 85). Darüber hinaus muss, wenn die offizielle Untersuchung zur Einleitung eines Verfahrens vor den nationalen Gerichten geführt hat, das gesamte Verfahren, einschließlich der Prozessphase, den Anforderungen von Artikel 3 der Konvention entsprechen (*M.C. und A.C. v. Rumänien*, 2016, § 112). Die nationalen Gerichte sollten unter keinen Umständen bereit sein, schwere Angriffe auf die körperliche und geistige Unversehrtheit ungestraft zu lassen oder schwere Straftaten mit einer zu milden Strafe zu ahnden, wenn dies zweifelsfrei nachgewiesen wurde (*Sabalić v. Kroatien* 2021, § 97).

**Zu Absatz 22**

82. Die Einführung von Gesetzen gegen Hassverbrechen kann zwar sicherstellen, dass das Haselement eines Verbrechens nicht aus dem Blickfeld gerät oder im Laufe des Verfahrens verschwindet, es sind jedoch weitere Maßnahmen und Mechanismen erforderlich, um sicherzustellen, dass dieses Vorgehen in der Praxis wirksam ist. Ohne flankierende Maßnahmen, wie z.B. Schulungen in allen Einrichtungen der Strafjustiz, insbesondere für diejenigen (Polizeibeamten), die für die ersten Schritte der Ermittlungen zuständig sind und von deren Sorgfalt die Erhebung von Beweisen in Form von Voreingenommenheitsindikatoren abhängt, werden Gesetze wahrscheinlich wirkungslos bleiben. Aus diesem Grund müssen die in den Einrichtungen der Strafjustiz tätigen Personen sowie die Einrichtungen selbst unterstützt werden, um sicherzustellen, dass das Haselement einer Straftat innerhalb der Einrichtungen angemessen erfasst und zwischen den Einrichtungen weitergegeben wird. Eine einheitliche und effektive Kommunikation innerhalb, zwischen und über Institutionen hinweg ist unerlässlich, um dies zu gewährleisten. Eine solche Kommunikation kann durch ein einheitliches Verständnis von Hasskriminalität unterstützt werden, das im gesamten Strafrechtssystem eingebettet ist. ECRI hob in ihrem 6. Monitoring-Bericht über Belgien die Einführung einer Checkliste für Polizeibeamte und Staatsanwälte als bewährte Praxis hervor, die Indikatoren zur Identifizierung von durch Hass motivierten Gewalttaten enthält. Außerdem wurden Standardfragebögen entwickelt.

**Zu Absatz 23**

83. In diesem Absatz wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, nach der Meldung einer Viktimisierung durch Hassverbrechen nachteilige Folgen zu vermeiden oder so weit wie möglich zu reduzieren, insbesondere wenn diese dazu führen können, dass eine Person und ihre Gemeinschaft, die sich möglicherweise bereits in einer prekären Lage befinden, erneut zum Opfer gemacht oder erneut traumatisiert werden. Dies ist besonders wichtig in Fällen, in denen die Person, die ein Hassverbrechen meldet, möglicherweise ohne Papiere ist oder sich in einer irregulären Migrationssituation befindet oder einer kriminalisierten Arbeit nachgeht, wie in Absatz 61 oben unter Bezugnahme auf die ECRI APE Nr. 16 dargelegt, wonach die polizeiliche Funktion des Staates in Bezug auf Hassverbrechen von seiner ausländerrechtlichen Funktion getrennt sein sollte, um nachteilige rechtliche Konsequenzen für die Person, die die Straftat meldet, zu vermeiden.

84. Wenn das Verbrechen von Staatsbediensteten begangen wurde, ist es besonders wichtig, dass das Opfer keine nachteiligen Folgen durch wiederum Staatsbedienstete erleidet, wie z.B. Repressalien durch die Polizei oder Schikanen durch staatliche Stellen.

**Zu Absatz 24**

85. Dieser Absatz spiegelt Absatz 12 der Empfehlung CM/Rec(2023)2 zu Rechten, Dienstleistungen und Unterstützung für Opfer von Straftaten wider, in dem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, den Zugang zu Prozesskostenhilfe gemäß den geltenden Bedingungen und Verfahrensregeln des nationalen Rechts sicherzustellen, insbesondere wenn Opfer den Status von Verfahrensbeteiligten in Strafverfahren haben, ähnlich wie in Artikel 13 der Opferschutzrichtlinie. Unter rechtlicher Unterstützung ist somit Rechtsberatung, Rechtsbeistand und Rechtsvertretung zu verstehen, aber auch Konzepte wie Rechtserziehung, Zugang zu Rechtsinformationen und anderen Diensten, die Personen im Rahmen alternativer Streitbeilegungsverfahren und von *Restorative Justice* (opferorientierter Verfahren) zur Verfügung gestellt werden. Ein Kernaspekt dieses Absatzes ist der Grundsatz, dass die rechtliche Unterstützung von Opfern nicht nur dem Schutz und der Wahrung ihrer Rechte und Interessen dient, sondern auch einen sinnvollen Beitrag zur Erreichung des Ziels der Gerechtigkeit leisten kann. Während das innerstaatliche Recht klare Verfahren und Anforderungen dafür festlegen sollte, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu Rechtsbeistand hat, ermutigt die Empfehlung die Mitgliedstaaten, zumindest in Erwägung zu ziehen, Opfern von Hassverbrechen unentgeltlich und ohne Bedürftigkeitsprüfung rechtliche Unterstützung wie Rechtsberatung, Rechtsbeistand und Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen, und zwar allen Opfern mit Mitwirkungsrechten, wobei die Staaten beschließen können, bestimmte Einschränkungen aufzuerlegen, z.B. indem nur Opfern ohne ausreichende finanzielle Mittel unentgeltlicher Rechtsbeistand gewährt wird.

**Zu Absatz 25**

86. Die Auswirkungen institutioneller Voreingenommenheit auf Opfer von Hassverbrechen auf individueller Ebene, aber auch potenziell auf kollektiver Ebene zwischen Institutionen und geschützten Gruppen wurden in den Absätzen 46 bis 49 oben erörtert. Die Mitgliedstaaten sollten nicht nur sicherstellen, dass institutionelle Voreingenommenheit erkannt und bekämpft wird, sondern auch dafür sorgen, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um voreingenommenes Verhalten zu verhindern und Straflosigkeit seitens der Strafverfolgungsbehörden und anderer im Bereich der Strafjustiz tätiger Personen zu

bekämpfen und auf ein solches Verhalten zu reagieren. Strafjustizinstitutionen müssen sich das Vertrauen der geschützten Gruppen verdienen, indem sie jegliches vorurteilsbehaftetes Verhalten auf institutioneller und individueller Ebene in Frage stellen. Dazu gehört die Einrichtung unabhängiger Beschwerdemechanismen, um Vorwürfen über Fehlverhalten von Strafvollzugsbeamten nachzugehen. Die Bekämpfung der Straflosigkeit erfordert auch positive Maßnahmen durch Schulungen und nachahmenswerte Beispiele, um eine Kultur zu fördern, in der Misshandlungen durch Staatsbeamte, bei denen es sich um Hassverbrechen handelt, als inakzeptabel und als grobe Verletzung der Menschenrechte angesehen werden.

87. Fachkräfte sollten in der Anwendung der Gesetzgebung zu Hassverbrechen gemäß Absatz 99 unten geschult werden. Außerdem sollten sie für die Erfahrungen sensibilisiert werden, die geschützte Gruppen sowohl mit Viktimisierung als auch mit dem Strafrechtssystem insgesamt gemacht haben. Diese Ausbildung und Sensibilisierung sollten in Form einer evidenzbasierten Schulung erfolgen, die nach Rücksprache und in Zusammenarbeit mit Mitgliedern von Gruppen oder Einzelpersonen, die Diskriminierung ausgesetzt sind, durchgeführt wird. Wie beispielsweise im 6. Monitoring-Bericht von ECRI über Bulgarien hervorgehoben wird, hat das Innenministerium mit einer LGBTI-Nichtregierungsorganisation zusammengearbeitet, um Polizeibeamte in der Erkennung von Hassverbrechen gegen LGBTI zu schulen, während ein weiterer Kurs zu diesem Thema mit der Nationalen Polizeiakademie durchgeführt wurde. Ebenso wurde im 5. Monitoring-Bericht von ECRI über Andorra festgestellt, dass für Richter, Staatsanwälte, Anwälte und Beamte Schulungen zu Menschenrechten und zur Bekämpfung von Diskriminierung durchgeführt wurden, um sie für Rassismus und Intoleranz zu sensibilisieren.

### **Zu Absatz 26**

88. Ein Mittel, mit dem durch Hass verursachter Schaden wiedergutmacht und zukünftige Kriminalität verhindert werden kann, ist die *Restorative Justice* (opferorientierte Justiz) und entsprechende Praktiken. In der Empfehlung CM/Rec(2018)8 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über *Restorative Justice* in Strafsachen wird *Restorative Justice* definiert als „jedes Verfahren, das es den durch eine Straftat Geschädigten und den für diesen Schaden Verantwortlichen ermöglicht, sich mit ihrer freien Zustimmung mithilfe eines geschulten und unparteiischen Dritten aktiv an der Lösung von sich aus der Straftat ergebenden Angelegenheiten zu beteiligen.“ Diese Prozesse können in verschiedenen Formen parallel zum Strafverfahren, als Alternative zum Strafverfahren oder nach der Verurteilung als Teil des Strafverfahrens stattfinden. Entscheidend für den Prozess ist die Freiwilligkeit: Das heißt, die Prozessparteien müssen gemäß den Grundsätzen der Empfehlung CM/Rec(2018)8 freiwillig in den Prozess einwilligen. Im Vereinigten Königreich hat sich beispielsweise Brighton and Hove dazu verpflichtet, sich als „Restorative City“ zu positionieren und allen Opfern von Straftaten und Konflikten die Möglichkeit zu geben, an opferorientierten Praktiken teilzunehmen. Für den erfolgreichen Einsatz solcher Praktiken ist es unerlässlich, Ressourcen und Fachwissen für opferorientierte Justizprozesse bereitzustellen, aber auch das Vertrauen der Opfer in den Prozess zu gewinnen.

### **Zu den Absätzen 27-28**

89. Die Absätze 27 und 28 gehen auf besondere Empfehlungen im Zusammenhang mit Kindern und Jugendlichen ein. Die Begriffe „Kinder“, „Jugendliche“ oder „junge Menschen“ sind im rechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmen jedes Mitgliedstaats zu verstehen, wobei auch die Praxis des Europarats zu berücksichtigen ist, der „Kinder“ als unter 18-Jährige und „junge Menschen“ als 13- bis 30-Jährige definiert. Unabhängig davon, ob es sich um Opfer oder Täter handelt, sollte für alle Kinder, die mit einem beliebigen Teil des Strafrechtssystems in Berührung kommen, der Grundsatz gelten, dass das Wohl des Kindes, das auf individueller Basis beurteilt wird, die oberste und wichtigste Priorität sein sollte. In diesem Zusammenhang wird gegebenenfalls ein familienbezogener Ansatz zur Erfüllung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen im Umgang mit dem Strafrechtssystem empfohlen. Ein familienbezogener Ansatz beinhaltet das Verständnis, dass nicht nur das einzelne Kind, sondern die gesamte Familie Unterstützung benötigen kann.

90. Staaten haben besondere Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz von Kindern vor Hassverbrechen, und Kinder müssen ihre Rechte frei von Diskriminierung ausüben können (siehe z.B. Artikel 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UNCRC)). Die Sicherheit und das Wohlergehen von Kindern müssen ohne jegliche Diskriminierung gewahrt und geschützt werden (siehe Empfehlung CM/Rec(2009)10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu integrierten nationalen Strategien zum Schutz von Kindern vor Gewalt), und die besonders schädlichen Auswirkungen von Hassverbrechen auf junge Menschen müssen anerkannt und bekämpft werden. Integrierte nationale Strategien zum Schutz von Kindern vor Gewalt sollten so angepasst werden, dass sie besondere Überlegungen zu Kindern, die Opfer von Hassverbrechen sind, beinhalten, wobei bei Bedarf maßgeschneiderte Verfahren für die Meldung und Unterstützung von Kindern, die Opfer solcher

Verbrechen wurden, vorhanden sein sollten. Solche Meldemechanismen sollten so entwickelt werden, dass sie für alle Kinder zugänglich sind und angemessene Unterstützung auslösen.

91. In diesem Zusammenhang sollten ebenfalls die Leitlinien des Ministerkomitees des Europarats für eine kindgerechte Justiz (CM/Del/Dec(2010)1098/10.2abc-app6) berücksichtigt werden. Diese Standards sehen vor, dass eine kindgerechte Justiz zugänglich, altersgerecht, zügig, sorgfältig, an die Bedürfnisse des Kindes angepasst und auf diese ausgerichtet ist und dass sie das Recht auf ein ordnungsgemäßes Verfahren, das Recht auf Teilnahme an und Verständnis für das Verfahren, das Recht auf Privat- und Familienleben sowie das Recht auf Unversehrtheit und Würde respektiert. Bei der Beurteilung des Kindeswohls in bestimmten Fällen sehen die Leitlinien des Ministerkomitees des Europarats für eine kindgerechte Justiz insbesondere vor, dass die Mitgliedstaaten konzertierte Anstrengungen unternehmen sollten, um „multidisziplinäre Ansätze“ zu erarbeiten, sodass ein umfassendes Verständnis des Kindes erreicht und seine „rechtliche, psychologische, soziale, emotionale, physische und kognitive Situation“ beurteilt werden kann (Artikel 16).

92. Kinder, die als Verdächtige oder Täter in den Prozess involviert sind, haben das Recht auf Zugang zur Justiz in einer ihrem Alter angemessenen Weise. Wenn Kinder Hassverbrechen begehen, sollten sie die Möglichkeit erhalten, aus ihren Fehlern zu lernen, und dabei unterstützt werden, die Auswirkungen ihrer Straftat zu verstehen, um rückfälliges Verhalten zu verhindern. Es sollten Maßnahmen zur Unterstützung von verdächtigen Kindern außerhalb von Gerichtsverfahren in Betracht gezogen werden, wenn dies angemessen oder wünschenswert ist, vorausgesetzt, dass ihre Menschenrechte und rechtlichen Garantien uneingeschränkt geachtet werden (vgl. UNCRC Artikel 40(3)(b)). Zu den alternativen Justizmechanismen, auf die in den Leitlinien des Ministerkomitees des Europarats für eine kindgerechte Justiz verwiesen wird, gehören Mediation, Diversion und alternative Streitbeilegungsmechanismen. In diesem Zusammenhang sollte ein besonderer Schwerpunkt auf Diversionsprogramme sowie auf *Restorative Justice* und entsprechende Praktiken für Kinder gelegt werden, allerdings nur durch speziell ausgebildete Jugendrichter, die insbesondere die Aspekte Freiwilligenarbeit, Machtgefälle und Sicherheit berücksichtigen. Mediation zwischen jugendlichen Opfern und Tätern (z.B. in Belgien und den Niederlanden) und Jugendkonferenzen (z.B. in Nordirland) sind Modelle, die bei der Einführung von Restorative-Justice-Praktiken in der Jugendgerichtsbarkeit in Betracht gezogen werden sollten.

93. Es sei daran erinnert, dass alle Verhaltensweisen und Aktivitäten auf der Hassskala von den Staaten berücksichtigt werden sollten, aber im Zusammenhang mit Kindern und Jugendlichen sollte insbesondere die Empfehlung CM/Rec(2021)7 des Ministerkomitees über Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor Radikalisierung für Zwecke des Terrorismus in Erinnerung gerufen werden, die den Schutz des Kindes in den Mittelpunkt stellt und die Mitgliedstaaten dazu ermutigen soll, Familien und Betreuungspersonen von Kindern dabei zu unterstützen, den Bedürfnissen des Kindes gerecht zu werden und das Kind vor Risiken, Einflussnahme und Schäden im Zusammenhang mit gewalttätigen extremistischen Ideen und Aktivitäten zu schützen. Wenn ein Kind an einer Straftat beteiligt war, die ein Hasselement beinhaltet, sollte dem Schutz dieses Kindes in Bezug auf seine Radikalisierung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

### **Zu Absatz 29**

94. In diesem Absatz wird anerkannt, dass Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, besonders gefährdet sind, Opfer von Hassverbrechen zu werden, insbesondere durch Bedienstete, Personal und andere Beamte sowie durch Personen, die in denselben Einrichtungen untergebracht sind. Zu diesen Einrichtungen gehören beispielsweise Polizeigewahrsam, Einrichtungen für Zwangseinweisungen, Abschiebehaftanstalten, psychiatrische Einrichtungen und Einrichtungen der Sozialfürsorge, und zwar sowohl für *de facto* als auch für *de jure* Inhaftierungen. Diese Auffassung folgt beispielsweise den Leitlinien des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT) sowie Regel 13 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die Diskriminierung aus ungerechtfertigten Gründen verbieten. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass der Schutz gefährdeter Gruppen nicht mit Diskriminierung verwechselt werden darf, sondern häufig erforderlich ist, um diese Gruppen angemessen vor Schaden zu bewahren. In der Rechtssache *Stasi v. Frankreich* Nr. 25001/07 vom 20. Oktober 2011 stellte der Gerichtshof fest, dass die Gefängnisbehörden geeignete Maßnahmen ergreifen sollten, um die Insassen vor Gewalt durch andere Gefangene zu schützen, und dass das innerstaatliche Recht einen wirksamen und ausreichenden Schutz vor körperlichen Schäden bieten sollte.

95. Es gibt mehrere zu erfüllende Kriterien, damit Ermittlungen, die eine in Gewahrsam befindliche Person betreffen, als wirksam angesehen werden und zur Identifizierung und Bestrafung der für Misshandlungen Verantwortlichen führen können, wie beispielsweise vom CPT in seinem 14. Allgemeinen Bericht (CPT/Inf (2004)28), Absätze 25 bis 42, vorgesehen. Angesichts der besonderen Schwere von Hassdelikten, die von Staatsbediensteten an Personen begangen werden, die sich in staatlicher Obhut und unter staatlichem Schutz befinden, ist es jedoch von größter Bedeutung, dass die Grundsätze dieser

Empfehlung in Bezug auf die Offenlegung des Hasselements und die Reaktion auf Hassdelikte eingehalten werden. Diese Erfahrungen können durch Schwierigkeiten bei der Meldung von Hassverbrechen und beim Zugang zur Justiz noch verstärkt werden. Die Mitgliedstaaten sollten die besonderen Gründe für die unzureichende Meldung von Hassverbrechen durch inhaftierte Personen ermitteln, verstehen und angehen sowie sicherstellen, dass Beschwerdemechanismen für die Meldung von Hassverbrechen eingeführt werden, die den Empfehlungen des CPT in seinem Bericht CPT/Inf(2018)4-part entsprechen. Die Mitgliedstaaten sollten die besonders heimtückische Natur von Hassverbrechen, die von Beamten gegen Häftlinge und Schutzbefohlene verübt werden, anerkennen und bekämpfen, unter anderem indem sie die Empfehlungen des CPT in CPT/Inf(2004)28-part umsetzen.

## **Verbesserung der Effektivität des Strafrechtssystems**

### ***Zu den Absätzen 30-34***

96. Damit das Strafrechtssystem wirksam auf Hassverbrechen reagieren kann, sollten die Mitgliedstaaten einen systemweiten Ansatz verfolgen, um sicherzustellen, dass ein Austausch von Erkenntnissen, Strategien und Praktiken zwischen den Institutionen stattfindet. Die Ziele eines effektiven Prozesses sollten darin bestehen, die Vertrauenswürdigkeit des Systems seitens der Opfer zu erhöhen, die Dunkelziffer bei Hassverbrechen zu verringern, die Zahl der gemeldeten Hassverbrechen zu erhöhen, Hassverbrechen angemessen zu untersuchen und sie im Rahmen des Strafverfahrens zu berücksichtigen sowie die Fallbearbeitung zu verbessern und die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Strafjustizeinrichtungen zu stärken. Diese Ziele lassen sich eher erreichen, wenn Richtlinien und Verfahren von allen Institutionen geteilt werden und ein evidenzbasierter Ansatz zur Überwindung von Hindernissen, die der Wirksamkeit im Wege stehen, verfolgt wird, der bei Bedarf in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft entwickelt werden sollte.

97. Dieser Ansatz ist ein wesentlicher Bestandteil der Umsetzung der positiven Verpflichtung des Staates, Leib und Leben vor einer realen oder unmittelbaren Gewaltbedrohung, einschließlich hassmotivierter Gewalt, zu schützen (siehe *Opuz v. Türkei*, 2009, und *Kurt v. Österreich* Nr. 62903/15, 4. Juli 2019, in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt).

98. Tatsächlich werden Daten in den einzelnen Mitgliedstaaten und innerhalb der Strafrechtssysteme unterschiedlich erhoben (siehe auch das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, *Internationale statistische Straftatenklassifikation, Version 1.0*, 2015). Aus diesem Grund ist es von entscheidender Bedeutung, dass Strafverfolgungsbehörden praktikable Lösungen finden, um zu verstehen, wie Hassverbrechen im Laufe eines Prozesses behandelt werden (ECRI APE Nr. 11 § 12). Um Daten zwischen den Strafjustizeinrichtungen verknüpfen zu können, sollten idealerweise im gesamten System dieselben Erfassungseinheiten verwendet werden. Alternativ könnten die Staaten zumindest kurzfristig einen Ansatz wählen, bei dem sie ein Verbrechen, bei dem ein Hasselement festgestellt wurde, „markieren“ oder „kennzeichnen“, damit sein Weg durch das System verfolgt und aufgezeichnet werden kann.

99. Alle Mitarbeiter von Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden sollten praktische Informationen und Schulungen erhalten, die für ihre Rolle im Rahmen des Prozesses relevant sind. Mitarbeiter, die eine spezielle Rolle bei der Untersuchung von Hassverbrechen spielen, sollten eine maßgeschneiderte, intensive und fortlaufende Schulung erhalten, um sie bei ihrer Rolle zu unterstützen. Artikel 25 der Opferschutzrichtlinie sieht vor, dass Beamte, die möglicherweise mit Opfern in Kontakt kommen, „eine allgemeine und fachspezifische Schulung erhalten, die auf den Umfang ihres Kontakts mit Opfern zugeschnitten ist, um ihr Bewusstsein für deren Bedürfnisse zu schärfen und sie in die Lage zu versetzen, sie auf unparteiische, respektvolle und professionelle Weise zu unterstützen.“

100. Die unzureichende Meldung von Hassverbrechen, die oft auf mangelndes Vertrauen der geschützten Gruppen in die Strafverfolgungsbehörden zurückzuführen ist, stellt für die Mitgliedstaaten ein erhebliches Hindernis bei der Bekämpfung von Hassverbrechen dar. Aus diesem Grund ist es wichtig sicherzustellen, dass den Opfern mehrere Meldewege zur Verfügung stehen, darunter auch unabhängige Institutionen. Maßgeschneiderte Online-Meldesysteme, wie beispielsweise die Plattform UNI-FORM, die von ECRI in ihrem 6. Monitoring-Bericht über Ungarn als vielversprechende Praxis genannt wurde, oder True Vision im Vereinigten Königreich, können dazu beitragen, solche Hindernisse zu überwinden, indem sie den Opfern verschiedene Möglichkeiten bieten, ihre Erfahrungen zu melden. Die Online-Meldung ermöglicht es dem Opfer, seine Erfahrungen den Strafverfolgungsbehörden zu melden, ohne eine Polizeistation aufsuchen zu müssen. In der Regel geben die Opfer ihre persönlichen Daten ein und fügen dann eine kurze Schilderung ihrer Erfahrungen hinzu, woraufhin die Polizeibeamten die Angaben analysieren und darauf reagieren. So bietet beispielsweise der irische Polizeidienst An Garda Síochána eine Möglichkeit, mit der Opfer von Hassverbrechen ihre Erfahrungen melden können, die dann von Mitarbeitern der Nationalen Abteilung für Vielfalt und Integration geprüft werden, um den

Unterstützungsbedarf zu ermitteln und die Ermittlungen an örtliche Einheiten weiterzuleiten. Entscheidend ist, dass Opfer in Irland ihre Erfahrungen im Rahmen dieses Verfahrens anonym melden können, wobei dieser Meldemechanismus die Fähigkeit des Dienstes, den Vorfall zu untersuchen und den Täter zu verfolgen, erheblich einschränkt. Wenn Opfer jedoch die Polizei auf ihre Erfahrungen aufmerksam machen möchten, ohne eine formelle Strafverfolgung zu wünschen, kann diese Möglichkeit der anonymen Online-Meldung eine gute Praxis sein. Die Mitgliedstaaten sollten entscheiden, ob anonyme Meldungen für die Zwecke der erfassten Kriminalitätsdaten ausreichen, allerdings sollten alle derartigen Meldungen gespeichert und für Informationszwecke verwendet werden. Solche Maßnahmen könnten beispielsweise durch gezielte Kampagnen und Empowerment-Initiativen sowie durch die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft ergänzt werden, wie in den Leitprinzipien 2021 der Hochrangigen Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Hassreden und Hassverbrechen zur Förderung der Meldung von Hassverbrechen ausführlich dargelegt.

101. Transparenz in Bezug auf Strategien, Verfahren und Funktionen ist für die Rechtspflege und die Gewährleistung des Zugangs zur Justiz für alle von entscheidender Bedeutung. In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, relevante Protokolle, Leitlinien und Strategien, soweit dies im Rahmen der bestehenden Datenschutzstandards möglich ist, öffentlich zugänglich und verfügbar zu machen, um Fachleuten und der breiten Öffentlichkeit ein besseres Verständnis und eine bessere Einschätzung der Art und Weise zu ermöglichen, wie Hassverbrechen im Rahmen des Strafrechtssystem behandelt werden, einschließlich allgemeinerer Leitlinien für den Umgang mit Opfern und geschützten Gruppen.

### **Polizei**

102. Die Polizei ist oft die erste Anlaufstelle für Opfer von Hassverbrechen. Grundsätzlich sollten alle Polizeibeamten Opfern von Hassverbrechen unterstützend, unvoreingenommen und nicht wertend begegnen und ihnen mit Respekt, Offenheit und Verständnis für ihre Erfahrungen entgegenreten. Die Polizeibeamten, die für die ersten Ermittlungen bei potenziellen Hassverbrechen zuständig sind, tragen auch eine besondere Verantwortung bei der Offenlegung von Hassselementen sowie dabei, relevante Beweise für Voreingenommenheitsindikatoren zu sichern. Es sollte innerhalb der Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Ansatz zur Erkennung, Offenlegung und Aufzeichnung von Hassverbrechen geben, sowie die Gewährleistung, dass nicht kriminelle Hassvorfälle gemäß den Leitlinien von ECRI APE Nr. 11 angemessen anerkannt werden.

### **Zu Absatz 35**

103. Wie in der Empfehlung angemerkt, sollten Maßnahmen zur Unterstützung von Opfern entwickelt werden, insbesondere im Hinblick auf die individuelle Bedürfnisanalyse (INA). Da die Bedürfnisse der Opfer bei jedem Einzelnen unterschiedlich sind, wird das Verständnis der Bedürfnisse durch den Einsatz einer INA allgemein als wichtiger Bestandteil im Umgang zwischen Opfern und dem Strafrechtssystem angesehen. Eine INA sollte mit jedem Opfer durchgeführt werden, das seine Erfahrungen der Polizei meldet. Sie sollte von Personen mit entsprechender Ausbildung durchgeführt werden, und zwar über verschiedene Wege, einschließlich Telefon oder persönliche Gespräche oder Videokonferenzen, möglichst zu einem Zeitpunkt und an einem Ort, der für das Opfer geeignet ist. INAs sind eine bewährte Methode, um den Unterstützungs- und Schutzbedarf von Opfern frühzeitig zu ermitteln. Solche Bewertungen sollten auf sensible Weise durchgeführt werden und geschlechtsspezifische, behinderungsbedingte und andere geschützte Merkmale berücksichtigen. Sie sollten die wichtigsten Maßnahmen beschreiben, die das Strafrechtssystem ergreifen muss, um den Bedürfnissen des Opfers in der frühesten Phase des Prozesses gerecht zu werden und die entsprechenden Maßnahmen einzuleiten. Da sich die Bedürfnisse der Opfer im Laufe ihres Kontakts mit dem Strafrechtssystem ändern, je nach ihren persönlichen Umständen oder dem Fortschritt der eingeleiteten Ermittlungen und Strafverfahren, sollte die Bewertung fortlaufend erfolgen, wobei die anfänglichen Bedürfnisse im Laufe der Zeit überprüft werden sollten und entsprechend reagiert werden sollte. Außerdem sollte die Bewertung so anpassungsfähig sein, dass sowohl statische als auch dynamische Bedürfnisse erfasst werden können. Insbesondere können INAs auch dabei helfen, die Gefahr zu mindern, dass eine Institution Opfer durch unangemessene systemische Prozesse re-viktimisiert.

104. ECRI APE Nr. 11 empfiehlt in § 14, dass die operative Definition eines Hassverbrechens seitens der Polizei den sogenannten „Wahrnehmungstest“ oder „Macpherson-Test“ beinhalten sollte, der in Mitgliedstaaten wie dem Vereinigten Königreich gebräuchlich ist und aus dem Stephen Lawrence Inquiry Report stammt. Im Großen und Ganzen sieht dieser Test vor, dass die Polizei ein Verbrechen als Hassverbrechen aufzeichnen sollte, wenn es vom Opfer oder einer anderen Person als solches wahrgenommen wird – dass ein Hassverbrechen „jeder Vorfall ist, der vom Opfer oder einer anderen Person als [rassistisch, homophob, behindertenfeindlich, transphobisch usw.] wahrgenommen wird“. Dieser Ansatz zur Erfassung von Straftaten unterscheidet sich möglicherweise erheblich von der Art und Weise, wie Straftaten in den Mitgliedstaaten im Allgemeinen erfasst werden – einige erfassen eine Straftat nach Abschluss einer Untersuchung (bekannt als „Output-Statistiken“), andere erfassen Straftaten, wenn sie zum

ersten Mal darüber informiert werden (bekannt als „Input-Statistiken“), oder Fälle werden nach einer ersten Bewertung durch polizeiliche Spezialisten für Hasskriminalität als möglicherweise mit einem Hassselement behaftet erfasst. Ebenso kann die Bandbreite der geschützten Merkmale, denen das Hassselement in Polizeidaten zugeordnet werden kann, entweder genau aus der Gesetzgebung abgeleitet werden (siehe Beispiel), Merkmale umfassen, die in der Gesetzgebung nicht genannt werden (z.B. das sogenannte „Merseyside-Modell“, bei dem die Polizei Hassverbrechen gegen Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter erfasste, obwohl es in der Definition von Hassverbrechen keine solche Kategorie gibt) oder aber die Erfassung von Hassverbrechen ohne gesetzliche Grundlage ermöglichen (z.B. die Diversitäts- und Integrationsstrategie 2019–2021 der irischen Polizei An Garda Síochána, die von der EU-Agentur für Grundrechte als vielversprechende Praxis hervorgehoben wurde).

105. Wenn ein solcher Ansatz zur Erfassung von Hassverbrechen gewählt wird, wie in den Absätzen 74-75 der Begründung zur ECRI APE Nr. 11 dargelegt, hat dies ein dreifaches Ziel. Erstens wird den Opfern signalisiert, dass ihre Stimme gehört wird, was die Zahl der Meldungen erhöht und das Vertrauen fördert. Zweitens wird die Erfassung und Überwachung von rassistischen und anderen Hassverbrechen verbessert und drittens wird sichergestellt, dass die Polizei gegen alle Hassverbrechen gründlich ermittelt. Entscheidend ist, dass gewährleistet wird, dass die Polizei das Hassselement gewöhnlicher Straftaten nicht „übersieht“. Ebenso sollten klare Leitlinien für die Umstände vorgegeben werden, unter denen die Kennzeichnung einer Straftat als Hassverbrechen aus den Akten entfernt wird, wenn sie mit einem Verdächtigen in Verbindung gebracht wird, insbesondere wenn eine solche Kennzeichnung in den Straf- oder Polizeiakten einer Person erscheint. Die Art und Weise, wie Straftaten in Polizeisystemen erfasst werden, sollte angepasst werden, um die Aufschlüsselung von Hassverbrechen nach Gruppe(n) und die Erstellung aufgeschlüsselter Daten zu ermöglichen.

### **Zu Absatz 36**

106. Eine Möglichkeit, die Offenlegung des Hassselements von Straftaten zu erleichtern, besteht in der Formulierung und Anwendung von „Voreingenommenheitsindikatoren“ oder allgemeiner „Hassindikatoren“ in der Polizeiarbeit. Solche Indikatoren deuten auf ein Hassselement in einem Verbrechen hin und sollten Polizeibeamte dazu veranlassen, das Vorhandensein eines Hassselements weiter zu untersuchen. Sie können je nach dem betreffenden geschützten Merkmal sowie von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren und sollten daher sorgfältig unter Verwendung eines evidenzbasierten Ansatzes und in Zusammenarbeit mit der auf dem Gebiet der Hasskriminalität engagierten Zivilgesellschaft entwickelt werden.

107. Der Begriff wird vom OSZE/ODIHR in *Gesetze gegen Hassverbrechen: Ein praktischer Leitfaden (2. Ausgabe)* definiert als „objektive Fakten, Umstände oder Muster im Zusammenhang mit einer oder mehreren kriminellen Handlungen, die für sich allein oder in Verbindung mit anderen Fakten oder Umständen darauf hindeuten, dass die Handlungen des Täters ganz oder teilweise durch irgendeine Form von Voreingenommenheit motiviert waren.“ Indikatoren für Voreingenommenheit werden von der Untergruppe für Methodologien zur Aufzeichnung und Erhebung von Daten über Hassverbrechen der Hochrangigen Gruppe der Europäischen Union zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen der Intoleranz (*Verbesserung der Aufzeichnung von Hassverbrechen durch Strafverfolgungsbehörden: Leitgrundsätze (2017)*) als ein Instrument hervorgehoben, das in Schulungen für Strafverfolgungsbehörden zur Identifizierung und Erfassung von Hassverbrechen eingesetzt werden sollte, wobei der Schwerpunkt solcher Schulungen auf der "Orientierung der Beamten liegen sollte, worauf sie aktiv achten sollten", um das Hassselement in polizeilichen Ermittlungen zu identifizieren. Entscheidend ist, dass diese Indikatoren kein schlüssiger Beweis für das Vorhandensein eines Hassselements in einer Straftat sind, sondern vielmehr „in ihrem Kontext und in Bezug zueinander analysiert und verstanden werden sollten“ (OSZE/ODIHR, *Verwendung von Voreingenommenheitsindikatoren: Ein praktisches Instrument für die Polizei (2019)*). Strafverfolgungsbehörden haben eine Reihe solcher Indikatoren entwickelt, die den Mitgliedstaaten als Richtwerte dienen können. Der kulturelle und soziale Kontext von Hassverbrechen muss jedoch in den innerhalb und zwischen Polizeidienststellen entwickelten Voreingenommenheitsindikatoren berücksichtigt werden.

108. In Deutschland ist die Polizei verpflichtet, bei allen Gewaltverbrechen – nicht nur bei solchen, bei denen es Hinweise auf Voreingenommenheit gibt oder bei denen das Opfer glaubt, dass die Straftat ein Hassselement hatte – zu ermitteln und zu dokumentieren, „ob es Beweise dafür gibt, dass ein Voreingenommenheitsmotiv eine Straftat ausgelöst hat oder nicht“. Dies wurde von der EU-Grundrechteagentur als vielversprechende Praxis hervorgehoben.

### **Zu den Absätzen 37-38**

109. Angesichts der notwendigen Fachkenntnisse in der Schulung, die sowohl für die Unterstützung der Opfer als auch für die Untersuchung von Hassverbrechen erforderlich sind, wird empfohlen, Spezialisten für die polizeiliche Ermittlung von Hassverbrechen auszubilden (Absatz 67 der Begründung zur ECRI APE

Nr. 11). Die Europäische Kommission stellt in ihrem Bericht an das Europäische Parlament über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung von Rassismus fest, dass die Existenz von spezialisierten Polizeieinheiten für Hassverbrechen besonders nützlich für die Umsetzung der Rechtsvorschriften war. Solche Einheiten können spezialisierte Ermittler sowie *Community Support Officers* umfassen, die über eine besondere Ausbildung in Opferhilfe und trauma-informierter Polizeiarbeit verfügen. Auch wenn alle Polizeibeamten eine Ausbildung in Hasskriminalität erhalten sollten, benötigen spezialisierte Ermittler eine zusätzliche Ausbildung in der Untersuchung von Hassverbrechen, der Unterstützung betroffener Opfer und Gemeinschaften sowie der Verhinderung von Hassverbrechen durch die Analyse von Mustern bei Hassvorfällen und durch ein angemessenes Eingreifen. Spezialisierte Ermittler für Hassverbrechen können auch die Aufgabe haben, ihr Fachwissen durch Schulungsprogramme und andere Formen der Wissensvermittlung an die gesamte Polizei weiterzugeben.

## **Staatsanwälte**

### **Zu Absatz 39**

110. Die Verknüpfung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsverfahren ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass diejenigen, die Hassverbrechen begehen, vor Gericht gestellt werden. In den einzelnen Mitgliedstaaten kann die Strafverfolgung je nach Schwere der Straftat von verschiedenen Strafverfolgungsbehörden durchgeführt werden.

111. Es besteht keine Verpflichtung, dass Strafverfolgungsmaßnahmen zu Verurteilungen führen müssen, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Wenn jedoch Beweise für ein Hassdelikt vorliegen, müssen diese während des Prozesses vorgelegt und behandelt werden, um sicherzustellen, dass das Gericht Hassverbrechen angemessen bestrafen kann (*Sabalić v. Kroatien*, 2021, § 97). Angesichts der Vielzahl von Institutionen, die potenziell an der Verfolgung von Straftaten beteiligt sind, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Staaten einheitliche Richtlinien für die Verfolgung von Straftaten entwickeln und dabei die positiven und verfahrensrechtlichen Verpflichtungen berücksichtigen, die sich aus der diesbezüglichen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben. Diese Richtlinien sollten die Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes innerhalb der Mitgliedstaaten für die Erkennung, Erfassung und Verfolgung von Hassverbrechen umfassen, die allesamt in Kriminalitätsdatenbanken aufgenommen werden sollten.

### **Zu Absatz 40**

112. Staatsanwälte, die für die Verfolgung von Hassverbrechen zuständig sind, sollten in dieser Hinsicht geschult werden, einschließlich in der Frage, wie das Hassdelikt eines Verbrechens offengelegt und vor Gericht nachgewiesen werden kann. Wenn bei der Verfolgung eines Hassverbrechens Ermessensspielraum besteht, sollten klare Richtlinien für den Entscheidungsprozess entwickelt werden. Solche Richtlinien sollten Umstände umfassen, unter denen Staatsanwälte davon absehen können, Anklage zu erheben, oder eine Einigung mit dem Angeklagten erzielen können. Ein Beispiel hierfür ist der Crown Prosecution Service of England and Wales (CPS), der gemäß den Richtlinien des Generalstaatsanwalts zur Annahme von Plädoyers und der Rolle des Staatsanwalts bei der Strafzumessung keine Plädoyers zu minder schweren Straftaten oder Plädoyers auf einer geringeren Grundlage akzeptiert oder zulässige Beweise für ein Hassdelikt aus Gründen der Zweckmäßigkeit auslässt oder herunterspielt.

### **Zu Absatz 41**

113. Wie im Falle der Polizeiaufgaben des Staates wird empfohlen, in den Mitgliedstaaten spezialisierte Staatsanwälte für Hassverbrechen einzusetzen, die dafür sorgen, dass Hassverbrechen angemessen verfolgt werden und dass die Staatsanwaltschaften Fälle von Hassverbrechen auf eine den Opfern gegenüber respektvolle Weise behandeln. Solche spezialisierten Staatsanwälte könnten in sinnvoller Weise mit den spezialisierten Polizeieinheiten verbunden werden (siehe Absatz 109 oben). Wie in den ECRI-Länderberichten positiv hervorgehoben wurde, wurde in Griechenland ein Staatsanwalt für die Verfolgung rassistischer Gewalttaten ernannt, in der Slowakischen Republik wurden Spezialeinheiten innerhalb der Polizei und der Staatsanwaltschaft mit der Bekämpfung von Hassverbrechen beauftragt und in Frankreich wurde das Zentralamt für die Bekämpfung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Hassverbrechen mit einer Abteilung von spezialisierten Ermittlern für Hassverbrechen ausgestattet.

### **Zu Absatz 42**

114. Aus verschiedenen Gründen werden nicht alle Hassverbrechen, die der Polizei gemeldet werden, strafrechtlich verfolgt. Die Empfehlung ermutigt die Mitgliedstaaten, die Entwicklung von Leitlinien in Betracht zu ziehen, um sicherzustellen, dass eine Entscheidung, keine Strafverfolgung einzuleiten, an das

Opfer kommuniziert werden kann, sowie die Gründe, warum die Straftat nicht verfolgt wurde (siehe z.B. Artikel 6 der Opferschutzrichtlinie). Diese Informationen sollten ausreichen, damit ein Opfer entscheiden kann, ob es eine Überprüfung der Entscheidung, keine Strafverfolgung einzuleiten, beantragen möchte, und es sollte ein Überprüfungsverfahren für Opfer vorgesehen werden.

## Richter

### Zu Absatz 43

115. Wie alle anderen Angehörigen der Strafjustiz spielen Richter eine wichtige Rolle dabei, sicherzustellen, dass das Hasselement eines Verbrechens offengelegt und im Strafrechtssystem angemessen behandelt wird. Unbeschadet der Unabhängigkeit der Justiz wird in der Empfehlung den Mitgliedstaaten empfohlen, dafür zu sorgen, dass Richter an gezielten Schulungen teilnehmen können. Darüber hinaus wird den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, Richter zu ermutigen, sich über Praktiken bei der Verurteilung von Hassverbrechen auszutauschen. Dies könnte durch Informationsaustausch oder juristische Schulungen erfolgen, die Einzelheiten darüber enthalten können, welche Bedeutung dem Hasselement einer Straftat bei der Verurteilung beigemessen werden kann und wie diese Bedeutung zum Ausdruck gebracht werden kann. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs sollte beispielsweise das urteilende Gericht seine Entscheidung für das verhängte Urteil begründen, um zu zeigen, dass der Fall sorgfältig geprüft wurde (*Sabalić v. Kroatien*, 2021). Aufbauend auf der Rechtsprechung des Gerichtshofs sollte der Richter die Gründe dafür darlegen, dass ein Hasselement nicht berücksichtigt wurde oder eine Strafe verhängt wurde, die auf den ersten Blick in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Schwere des Hassverbrechens steht (siehe *Stoyanova v. Bulgarien*, 2022, mutatis mutandis). Eine solche Herangehensweise an die Entscheidungsfindung kann ein wichtiges Mittel sein, um sicherzustellen, dass das Hasselement einer Straftat aus Gründen der Transparenz mit konkreten rechtlichen Konsequenzen verbunden ist (*Stoyanova v. Bulgarien*, 2022). Im weiteren Sinne könnten die Mitgliedstaaten auch in Betracht ziehen, Informationen über institutionelle Voreingenommenheit und Diskriminierung einzubeziehen, die Justiz für die Viktimisierung durch Hassverbrechen zu sensibilisieren und darüber zu informieren, wie Gesetze, Rechtsprechung und andere Richtlinien zur Verurteilung und Abfassung von Urteilen und anderen Entscheidungen in Bezug auf Hassverbrechen umgesetzt werden sollten.

## Dienstleistungen und Maßnahmen nach der Verurteilung

### Zu Absatz 44

116. Die Empfehlung ruft zur Entwicklung von Leitlinien und Materialien für den Umgang mit Hassverbrechen, die strafrechtliche Verfolgung und die Evaluierung von Tätern in der Post-Verurteilungsphase auf. Zu diesem Zweck müssen möglicherweise weitere Maßnahmen und Programme zur Rehabilitation, gezielte Interventionen in Gefängnissen sowie die Vorbereitung auf die Entlassung und Wiedereingliederung in die Gesellschaft finanziert werden.

### Zu den Absätzen 45-46

117. Täter von Hassverbrechen können aufgrund der besonderen Art der Straftat spezifische Maßnahmen im Gefängnis und im Rahmen der Bewährung erforderlich machen. Die Verhinderung von Rückfällen und Wiederholungstaten sollte bei diesen Bemühungen im Vordergrund stehen, neben den üblichen Rehabilitationszielen, die in solchen Einrichtungen verfolgt werden. In Europa haben immer mehr Mitgliedstaaten Programme und Maßnahmen für gewalttätige Extremisten und terroristische Straftäter in Gefängnissen und auf Bewährung eingeführt, die darauf abzielen, die Identifikation mit der zugrundeliegenden Ideologie und deren Rechtfertigung von Gewalt (oft als Deradikalisierung bezeichnet) zu verringern und die sozialen Bindungen oder die Verbindungen zu extremistischen Organisationen und Gruppen (oft als Abkopplung oder tertiäre/Ausstiegsarbeit bezeichnet) zu reduzieren. Diese Programme erreichen jedoch möglicherweise nur einen kleinen Teil der Täter von Hassverbrechen, die ihre Straftaten nicht im Kontext einer strukturierten oder organisierten extremistischen oder ideologischen Bewegung, sondern im „Alltag“ begangen haben. Dies wird zwar durch den Anstieg lose organisierter oder „führungsloser“ extremistischer Bewegungen, die hauptsächlich über digitale Kanäle und Online-Kommunikation agieren, erschwert, dennoch kann zwischen überzeugten Anhängern einer hasserfüllten Ideologie und Einzeltätern, die hasserfüllte, voreingenommene Ansichten vertreten oder vertraten, die zur Begehung eines Hassverbrechens führten, unterschieden werden. In jedem Fall sollten Rehabilitationsmaßnahmen und gezielte Interventionen darauf abzielen, Straftäter dabei zu unterstützen, ihre hasserfüllten Einstellungen und Vorurteile sowie psychologische und Verhaltensprobleme, die zu ihren Straftaten geführt haben, so weit wie möglich zu bewältigen, und gleichzeitig prosoziales Verhalten, eine Verringerung der Gewaltbereitschaft und -fähigkeit sowie andere Maßnahmen zur Vorbereitung auf die Wiedereingliederung in die Gesellschaft nach Verbüßung ihrer Strafe und/oder Entlassung zu fördern.

### **Zu Absatz 47**

118. Wird eine Person einer Straftat für schuldig befunden, wird diese Entscheidung in der Regel in das Strafregister dieser Person eingetragen. Wenn eine Person eines Hassverbrechens verdächtigt, aber nicht dafür verurteilt wurde, sollten klare Protokolle eingeführt werden, gegebenenfalls in der Gesetzgebung, um festzulegen, wann der begründete Verdacht bei einer polizeilichen Überprüfung mitgeteilt werden sollte, falls eine Person sich für eine Stelle bewirbt, bei der sie mit Gruppen zusammenarbeitet, die von Hassverbrechen betroffen sind: siehe z.B. Artikel 11-2 der französischen Strafprozessordnung.

## **Meldung durch Dritte, Monitoring und Datenerhebung**

### **Meldung durch Dritte**

#### **Zu Absatz 48**

119. Wenn es darum geht, die Bedürfnisse der Opfer von Hassverbrechen zu verstehen und darauf zu reagieren, kann es sein, dass offizielle Statistiken ein nur unvollständiges Bild vermitteln und daher nicht als ausreichende Evidenzbasis für politische Entscheidungen herangezogen werden können. Quellen von Dritten können ein breiteres Informationsspektrum sowie direktere Verbindungen zu Gemeinschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft bieten, die Opfer von Hassverbrechen auf verschiedene Weise unterstützen. Darüber hinaus können regelmäßige internationale, nationale oder regionale Erhebung zur Viktimisierung, wovon viele in den ECRI-Länderberichten erwähnt werden, notwendig sein, um ein vollständigeres Bild von Hassverbrechen an einem bestimmten Ort zu erhalten. Reaktionen auf Verbrechen auf individueller, gemeinschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene sollten sowohl in Bezug auf die Reaktion auf Hilfsbedürftige als auch in Bezug auf die Wirksamkeit gesetzgeberischer Reaktionen evidenzbasiert sein.

### **Monitoring und Datenerhebung**

#### **Zu Absatz 49**

120. Erhebungen zur Viktimisierung sind unerlässlich, um die Erfahrungen mit Straftaten zu verstehen, insbesondere bei Hassverbrechen, bei denen Opfer möglicherweise weniger bereit sind, Vorfälle der Polizei zu melden. Die Daten aus Viktimisierungserhebungen sind wichtig, da sich die Erfahrung von Straftaten und die Angst vor Straftaten direkt auf das Wohlbefinden und die Lebensqualität auswirken. Der Zugang zu Bevölkerungsgruppen zum Zweck der Durchführung solcher Erhebungen kann jedoch schwierig sein. Es muss eine spezifische Methode der Stichprobenauswahl für Hassverbrechen in Betracht gezogen werden, da es wahrscheinlich ist, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen schwieriger zu befragen sind. Im Falle von Hassverbrechen ist es möglich, dass einige der Gruppen mit erhöhtem Viktimisierungsrisiko (z.B. Mitglieder bestimmter Gruppen) nicht in die allgemeine Stichprobe einbezogen werden und daher durch speziell entwickelte Methoden berücksichtigt werden sollten, um sicherzustellen, dass ihre Erfahrungen einbezogen werden. Ein Beispiel für einen solchen Ansatz ist die gezielte Stichprobenauswahl, d.h. Personen, die einer bestimmten relevanten Gruppe angehören (z.B. Roma, Menschen mit Behinderung), werden gezielt angesprochen und kontaktiert, um ihre Teilnahme sicherzustellen.

Viktimisierungserhebungen können Informationen über Kriminalitätsraten und -trends, Angst vor Kriminalität, Bedrohungswahrnehmungen, Fälle wiederholter Viktimisierung liefern und den Grad des Vertrauens in das Strafrechtssystem aufzeigen. Es wird empfohlen, die Erhebungen im Laufe der Zeit zu wiederholen, um Fortschritte zu erkennen und Gesetze und Strategien zu bewerten. Die Daten aus Viktimisierungserhebungen sollten in allen Gerichtsbarkeiten vergleichbar sein, weshalb eine konsolidierte Methodik vorzuziehen ist. Viktimisierungserhebungen sollten auch routinemäßig ein Kernmodul zu Hassverbrechen enthalten und sicherstellen, dass eine repräsentative Stichprobe von geschützten Gruppen einbezogen wird. Ein gutes Beispiel hierfür sind die Erhebungen FRA LGBTI und EU-MIDIS, die detaillierte Daten zur Viktimisierung enthalten, sowie die Dritte FRA-Erhebung zu Diskriminierung und Hasskriminalität gegen Juden sowie die Roma-Erhebung.

#### **Zu den Absätzen 50-54**

121. Eine wirksame Überwachung von Hassverbrechen in der gesamten Gesellschaft ist unerlässlich, um angemessene Reaktionen auf allen Ebenen zu ermöglichen. Zu diesem Zweck müssen möglicherweise regelmäßig Daten von verschiedenen Institutionen und Akteuren landesweit erhoben werden. Diese Verwaltungsdaten (z.B. polizeilich erfasste Straftaten, Gerichts- und Gefängnisdaten) werden beispielsweise von ECRI in Kombination mit Daten aus Viktimisierungserhebungen in ihren Länder-Monitoring-Berichten verwendet, um eine möglichst genaue Schätzung des tatsächlichen Kriminalitätsniveaus zu erhalten. Die Diskrepanz zwischen der Anzahl der gemeldeten Straftaten und der tatsächlichen Kriminalitätsrate wird manchmal als „Dunkelziffer der Straftaten“ bezeichnet, wobei die

tatsächliche Kriminalitätsrate die Verwaltungsdaten über Straftaten sowie die Dunkelziffer der Straftaten umfasst. Ohne solche Daten aus Viktimisierungserhebungen ist es sehr schwierig, sich ein realistisches Bild von der tatsächlichen Kriminalitätsrate zu machen.

122. Neben der Möglichkeit, das tatsächliche Ausmaß der Kriminalität zu schätzen, ist es wichtig, Daten zu Hassverbrechen auf sinnvolle und konsistente Weise miteinander verknüpfen zu können. Um beispielsweise den Rückgang der Fallzahlen im Strafrechtssystem zu verstehen, müssen die Daten von der Meldung (wie viele Fälle von Hasskriminalität wurden gemeldet?) über die Anklage (wie viele Personen wurden angeklagt?) bis hin zur Strafverfolgung (wie viele Personen wurden strafrechtlich verfolgt und wofür?) und Inhaftierung (wie viele Personen wurden zu welcher Strafe und für wie lange verurteilt?) verfolgt werden können, indem zumindest spezifische Kennzeichnungen für Hasskriminalität verwendet werden. Die Überwachung solcher Straftaten hat in einigen Gerichtsbarkeiten einen sehr starken Rückgang der Zahl der gemeldeten Straftaten im Vergleich zur Zahl der bestraften Personen ergeben. Durch die sinnvolle und standardisierte Weitergabe von Verwaltungsdaten können Staaten diese Entwicklung nachvollziehen und darauf reagieren sowie relevante Informationen über Gerichtsbarkeiten hinweg austauschen. In der Empfehlung wird außerdem klargestellt, dass solche Daten nur in einer Weise erhoben und weitergegeben werden sollten, die den einschlägigen Datenschutzstandards entspricht.

123. Im Falle von Hassverbrechen besteht eine wesentliche Lücke in den Verwaltungsdaten bezüglich der Verbrechen, die nicht bei der Polizei gemeldet werden. Darüber hinaus gibt es weitere Schwachstellen, da einige gemeldete Fälle nicht als Hassverbrechen erfasst werden (sondern beispielsweise als Ordnungswidrigkeiten). Personen, die mit Daten aus Viktimisierungserhebungen arbeiten, sollten sich darüber im Klaren sein, dass diese ebenfalls Lücken aufweisen können. So werden beispielsweise Kinder (unter 18 Jahren) in der Regel nicht berücksichtigt und möglicherweise wird nicht die gesamte Bevölkerung erfasst (z.B. Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus). Darüber hinaus stützen sich Viktimisierungserhebungen darauf, dass eine Person oder ein Haushalt ihre Erfahrung als Straftat anerkennt und bereit ist, diese Informationen weiterzugeben.

124. Eine effiziente Überwachung und Nachverfolgung ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen und Aktionen, die auf Hassverbrechen abzielen oder darauf reagieren, wirksam, verhältnismäßig und nachhaltig sind. Oftmals ist eine solide Datenerhebung erforderlich, um ausreichende Klarheit über das gesamte Spektrum der Maßnahmen zur Bekämpfung von Hassverbrechen zu erhalten. Disaggregierte Daten, die Faktoren wie die Art der Straftat und persönliche Merkmale identifizieren, können dabei helfen, die Erscheinungsformen von Hassverbrechen zu erfassen und festzustellen, ob es unterschiedliche Auswirkungen auf die von Hassverbrechen betroffenen Gruppen gibt. Solche Daten können die Entwicklung und Umsetzung spezifischer Präventivmaßnahmen unterstützen, um den Schutz der betroffenen Gruppen zu verbessern. Im Einklang mit den Grundsätzen des freien Zugangs sollten solche Daten so weit wie möglich und im Einklang mit den Datenschutzstandards öffentlich zugänglich gemacht werden. Es hat sich außerdem bewährt, solche Daten sowie die Maßnahmen und Verfahren der Strafjustiz regelmäßig den zuständigen Akteuren zur Überprüfung zur Verfügung zu stellen.

## **Prävention**

### ***Zu den Absätzen 55-56***

125. Die Prävention von Hassverbrechen kann auf verschiedene Weise erfolgen. Im weitesten Sinne kann die Bekämpfung der dem Hass in der Gesellschaft zugrunde liegenden Triebkräfte und Faktoren (manchmal auch als „externe Faktoren“ bezeichnet) ein wesentlicher Bestandteil der Präventionsbemühungen sein. Ebenso kann Prävention eine Reihe spezifischer Maßnahmen und Mittel umfassen, um zu verhindern, dass bestimmte Fälle von Hassverbrechen auftreten oder erneut auftreten, oder um zu verhindern, dass sich eine absehbare Bedrohung in einem Hassverbrechen manifestiert. Wie jedoch in verschiedenen Länder-Monitoring-Berichten und allgemeinen politischen Empfehlungen der ECRI festgestellt wurde, ist die Dynamik der Ausgrenzung stark kontextabhängig und kann sich im Laufe der Zeit und in verschiedenen Kontexten verändern. Daher gibt es eine Reihe kontextspezifischer Formen von Hass, Vorurteilen, Stigmatisierung und Ausgrenzung, die sich sowohl in individuellen Einstellungen und Handlungen als auch strukturell in politischen Maßnahmen oder institutionellen Rahmenbedingungen manifestieren können (vgl. z.B. Abs. 10 der ECRI APE Nr. 5(rev)). Die zugrunde liegenden Faktoren sind oft auch vielschichtig, intersektional und überschneiden sich mit einer Reihe negativer Gefühle gegenüber Personen, Merkmalen, Identitäten, Verhaltensweisen, Überzeugungen, Gemeinschaften und „Anderen“, die in einer Gesellschaft vorhanden sein können.

126. Die Geschichte lehrt uns, dass schreckliche Hassverbrechen eher in Gesellschaften geschehen, in denen negative und hasserfüllte Äußerungen über Minderheiten weit verbreitet und gesellschaftlich akzeptiert sind. Langfristige und grundlegende Veränderungen hin zu vollständiger Inklusion, mehr Respekt und weniger Gruppenhass sind langwierige, nicht-lineare kulturelle Prozesse, aber es hat sich auch gezeigt,

dass nachhaltiger Aktivismus, Bildung und politische Bemühungen notwendig sind, um positive, dauerhafte Veränderungen zu bewirken.

127. Heute werden Hassreden und hasserfüllte Ideologien hauptsächlich über soziale Medien und andere Online-Plattformen verbreitet. Hassgruppen verlagern einen Großteil ihrer Aktivitäten zunehmend von der Straße in die sozialen Medien, die zum wichtigsten Schauplatz für Anwerbung und Radikalisierung geworden sind. Einige gehen vom reinen Online-Diskurs zur Offline-Gewalt über. Ein Ansatz zur Eindämmung der Verbreitung von Hassideologien und -netzwerken besteht darin, Websites mit Hassbotschaften in den sozialen Medien oder andere Propagandaplattformen zu schließen. Letzterer Ansatz kann jedoch im Widerspruch zu den Grundsätzen der Meinungsfreiheit (Artikel 10 der Konvention) und der Vereinigungsfreiheit (Artikel 11 der Konvention) stehen. Die Überwachung solcher Websites, die häufig von Sicherheitsdiensten, Strafverfolgungsbehörden, Journalisten und zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgenommen wird, ist eine nützliche Methode, um Anschlagpläne oder andere Anzeichen von Radikalisierung oder aufkommende Bedrohungen aufzudecken und zu unterbinden sowie Präventionsbemühungen gezielter zu gestalten (siehe CM/Rec(2022)16).

128. Wenn man den präventiven Ansatz dahingehend verschiebt, dass man sich nicht mehr mit kontextuellen oder gesellschaftlichen Bedingungen auseinandersetzt, sondern mit dem Menschen an sich, kann man sinnvoll zwischen universeller (oder primärer) Prävention, selektiver (oder sekundärer) Prävention und indizierter (oder tertiärer) Prävention unterscheiden. *Universelle Präventionsmaßnahmen* richten sich an ganze Bevölkerungsgruppen, wie z.B. alle Schulkinder, mit dem Ziel, ein gutes Leben zu fördern und prosoziale und demokratische Werte zu stärken – und so die Resilienz gegen Vorurteile, Gruppenhass oder Extremismus zu entwickeln. *Selektive Präventionsmaßnahmen* richten sich an Gruppen und Einzelpersonen, bei denen das Risiko besteht, dass sie voreingenommene oder hasserfüllte Einstellungen gegenüber bestimmten Gruppen entwickeln, in der Regel aufgrund einer Reihe möglicher Risikofaktoren wie sozialer Ausgrenzung, Schulversagen, Viktimisierung durch Mobbing, antisoziale Freunde oder extremistische Narrative und andere Einflüsse. Viele dieser Risikofaktoren können durch gezielte Interventionen in einem möglichst frühen Stadium angegangen werden. *Tertiäre Präventionsmaßnahmen* richten sich an Personen, die aktiv an Hassgruppen oder Hassverbrechen beteiligt sind. Die Interventionen zielen darauf ab, negatives Verhalten durch Abschreckung oder die Störung von Hassverbrechen, Unschädlichmachung von Straftätern oder das Verbot von Hassgruppen zu unterbinden, aber auch durch positivere Maßnahmen, die die Deradikalisierung von hasserfüllten Gesinnungen und Ideologien, die Abkehr von Hassgruppen und -aktivitäten und die Wiedereingliederung in die Gesellschaft erleichtern. Zwischen diesen drei Präventionsebenen gibt es keine scharfen Grenzen, da einige Maßnahmen sich z.B. sowohl auf gefährdete Personen als auch auf Personen auswirken können, die aktiv an Hassaktivitäten und -verbrechen beteiligt sind.

129. Was die universelle Prävention betrifft, so ist der Aufbau normativer Barrieren und die Stärkung der Resilienz gegen hasserfüllte Ideen und Einstellungen, die Verhinderung von Voreingenommenheit, Stereotypisierung und anderen Formen von Gruppenhass eine gemeinsame Aufgabe vieler Institutionen und Akteure in der Gesellschaft: Familien, Schulen, religiöse Einrichtungen, politische Gremien und eine Vielzahl von Organisationen der Zivilgesellschaft. Organisationen und Institutionen, die sich für Menschenrechte, Toleranz, Antidiskriminierung und die Unterstützung von Minderheiten einsetzen, stehen im Kampf gegen Gruppenhass an vorderster Front und sollten finanzielle und anderweitige Unterstützung erhalten.

130. Obwohl hasserfüllte Einstellungen nicht automatisch zu hasserfülltem Verhalten führen, kann das Hegen von Hass gegen bestimmte Personengruppen zu Hassverbrechen gegen Mitglieder dieser Gruppen motivieren. Der Aufbau von Empathie, demokratischen Werten und Verständnis für Menschenrechte kann als Impfung gegen Intoleranz, Diskriminierung und Hassverbrechen dienen. Die wichtigsten Wege zum Aufbau solcher positiver Werte und normativer Barrieren gegen Hass sind die allgemeine Sozialisierung von Kindern und Jugendlichen in der Familie, in der Schule und in einer Vielzahl von Institutionen, Organisationen und prosozialen Aktivitäten der Zivilgesellschaft. Bildung ist ein wichtiger Bereich, in dem demokratische und bürgerliche Werte bei Kindern und Jugendlichen gefördert werden können. Menschenrechte, Demokratie, Toleranz und kritisches Denken sollten als Querschnittsthemen in die Lehrpläne aller Schulstufen integriert werden.

131. Menschen schließen sich nicht unbedingt Hassgruppen an, weil sie hasserfüllte Ansichten vertreten; sie schließen sich solchen extremistischen Gruppen (oder Websites) häufig aus einer Vielzahl sozialer Gründe an und übernehmen anschließend hasserfüllte oder extremistische Ansichten als Folge der Sozialisierung in der Gruppe oder dem Milieu. Da junge Teilnehmer hauptsächlich von sozialen Bedürfnissen und nicht von Ideologien angetrieben werden, können gefährdete Jugendliche zu prosozialeren Gruppen oder Umgebungen hingelenkt werden, wenn ihre sozialen Bedürfnisse dort besser erfüllt werden können. Um solche gefährdeten Jugendlichen zu identifizieren, benötigen Lehrer, Jugendarbeiter, Polizisten und andere Fachkräfte entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten.

132. Es gibt viele Möglichkeiten, die sozialen und politischen Bedingungen ins Visier zu nehmen, die dazu führen können, dass Menschen Vorurteile und Hassgefühle entwickeln. In der Empfehlung werden mehrere Ansätze skizziert, die im Wesentlichen auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Bildung, Ausbildung und den Einsatz von Gegenrede-Maßnahmen abzielen, mit denen umfassendere Maßnahmen zur proaktiven Identifizierung von Hassverbrechen begünstigenden Faktoren und Verhaltensweisen unterstützt werden. Einer der wichtigsten Ansätze ist die Konzentration auf Bildungsmaßnahmen und frühzeitige Interventionen. Dies kann auf der Identifizierung und Bekämpfung der psychologischen und soziologischen Ursachen basieren, die dazu führen können, dass Menschen voreingenommene, vorurteilsbehaftete und hasserfüllte Gefühle gegenüber anderen entwickeln. Untersuchungen haben ergeben, dass die Anfälligkeit eines Menschen für die Entwicklung hasserfüllter Einstellungen davon abhängt, ob er solchen Überzeugungen und Ideologien ausgesetzt ist, sowie von umgebungsbedingten Faktoren, insbesondere der Verbreitung hasserfüllter Erzählungen, Ideen oder Milieus, verstärkt werden kann. So wird die Entwicklung hasserfüllter Einstellungen gegenüber bestimmten Gruppen häufig durch eine Vielzahl von Ideologien und Doktrinen verursacht oder beeinflusst, die Feindseligkeit gegenüber außenstehenden Gruppen fördern. Solchen Ideen kann durch rationale Argumente und Gegennarrative sowie durch Dialog und positive Begegnungen mit Mitgliedern der „Zielgruppe“ entgegengewirkt werden. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, um begünstigende Faktoren und Triebkräfte von Hassverbrechen zu ermitteln und insbesondere zu untersuchen, wie sich verschiedene proaktive und reaktive Interventionen auf das Verhalten (potenzieller) Hassverbrecher auswirken.

133. Diese tief verwurzelten Vorurteile abzubauen und zu überwinden, ist keine leichte Aufgabe (vgl. Absatz 100 der Begründung zur ECRI APE Nr. 15 über die Bekämpfung von Hassreden), weshalb in der Empfehlung wirksame Strategien und die Erforschung der Ursachen von Hass gefordert werden. Einzelpersonen und Gruppen werden aus einer Vielzahl von teils sich überschneidenden, teils unbewussten und teils tief in der Gesellschaft verwurzelten Vorurteilen zum Ziel von Hassverbrechen. Dies kann der Fall sein, wenn Menschen und Gruppen aufgrund ihrer tatsächlichen oder wahrgenommenen sozialen Marginalisierung, weil sie als zu mächtig oder einflussreich in der Gesellschaft wahrgenommen werden oder weil sie als Personen gelten, die gegen bestimmte gesellschaftliche Normen oder Erwartungen verstoßen, ins Visier genommen werden.

134. Ein weiterer Ansatz könnte Mittel zur Verringerung der sozialen Ausgrenzung betroffener Gruppen und zur Förderung der Gleichstellung und des Verständnisses und der Vielfalt kombinierter Identitäten (Intersektionalität) umfassen. Diese Maßnahmen können im Allgemeinen darauf abzielen, das interkulturelle Verständnis zu verbessern und marginalisierte Gemeinschaften stärker in soziale und zivile Bereiche einzubeziehen, beispielsweise durch Strategien zur Verbesserung der Teilhabe an Bildung, Beschäftigung, Gemeinschaft oder Politik.

#### **Zu Absatz 57**

135. Organisationen der Zivilgesellschaft spielen eine Schlüsselrolle bei der Förderung der sozialen Eingliederung und demokratischen Teilhabe. Diese kann beispielsweise als indirektes Ergebnis der Teilnahme an sozialen Aktivitäten, Gruppen oder Netzwerken geschehen, selbst wenn das Hauptziel der Organisation auf Sport, Freizeit oder Kultur ausgerichtet ist. Andererseits besteht die Hauptaufgabe einiger Organisationen der Zivilgesellschaft in der Unterstützung einzelner Opfer sowie in der Unterstützung der Gemeinschaft und der Sensibilisierung für Vorurteile in der Gesellschaft. Deshalb leisten sie in der Regel individuelle Opferhilfe, bieten Unterstützung für die Gemeinschaft und klären über gesellschaftliche Vorurteile auf. Außerdem setzen sie sich für die öffentliche Debatte ein oder versuchen, diese zu beeinflussen, und fördern langfristig die Vielfalt und die Menschenrechte in der Gesellschaft. Angesichts der wichtigen Rolle, die diese Gruppen bei den allgemeinen Bemühungen zur Verhinderung von Hassverbrechen spielen, werden die Staaten in der Empfehlung dazu ermutigt, zivilgesellschaftliche Organisationen und ihre Bemühungen zur Förderung der sozialen Inklusion, der Toleranz und der Menschenrechte finanziell zu unterstützen und zu stärken.

#### **Zu Absatz 58**

136. Obwohl alle Hassverbrechen ordnungsgemäß untersucht werden sollten, betrifft dies insbesondere die schwersten Fälle von gewalttätigen Hassverbrechen. Erfolgreiche Ermittlungen können nicht nur dazu führen, dass die Täter vor Gericht gestellt, sondern auch dazu, dass künftige gewalttätige Angriffe von Gruppen oder Einzeltätern verhindert werden. Eine Vorgehensweise einiger der grausamsten Hassverbrecher in Europa waren auf Minderheiten ausgerichtete Serienmorde, die sie so lange fortsetzten, bis sie gefasst und außer Gefecht gesetzt wurden. Hierzu zählen Einzeltäter-Serienmörder in Österreich und Schweden, eine Todesschwadron gegen Roma in Ungarn und der Nationalsozialistische Untergrund in Deutschland. Ein immer wiederkehrendes Problem war, dass die Polizei diese Angriffe nicht als Hassverbrechen oder rechtsextremen Terrorismus erkannte, sondern sie stattdessen als Banden- oder

Familienkonflikte oder organisierte Kriminalität untersuchte – und genau das war manchmal die Absicht der Täter, um die Polizei in die Irre zu führen und die Opfer zu stigmatisieren (vgl. ECRI 5. Länder-Monitoring-Bericht über Deutschland, §§ 50 ff.). Solche gescheiterten Ermittlungen haben viele Menschenleben gekostet und zeigen, dass die Reaktionen auf Opfer von Hassverbrechen bedarfsorientiert sein und nicht mit der formalen Einstufung einer Straftat als Hassverbrechen verknüpft werden sollten.

137. Eine weitere Herausforderung in den letzten Jahren waren Amokläufe, verübt von Einzeltätern, die oft – manchmal durch Online-Interaktionen – zu Gewalt radikalisiert wurden. Wie die oben beschriebenen Serienmorde könnten diese Amokläufe sowohl als Hassverbrechen als auch als terroristische Handlungen eingestuft werden, da sie von Hass inspiriert sind und gleichzeitig darauf abzielen, in einer bestimmten Zielgruppe Angst und Schrecken zu verbreiten – zum Beispiel die tödlichen Schießereien in Halle und Hanau in Deutschland, in Oslo und Utøya in Norwegen und in Bratislava in der Slowakei, die sich gegen jüdische Zentren, Muslime, Räume der LGBTI-Gemeinschaft und politische Gegner richteten. Diese Fälle machen deutlich, vor welchen Herausforderungen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden stehen, wenn es darum geht, diese terroristischen Pläne im Voraus aufzudecken und zu vereiteln und so die Täter daran zu hindern, ihre Anschlagpläne in die Tat umzusetzen. Obwohl viele gewalttätige Hassverbrechen rechtzeitig aufgedeckt und gestoppt wurden, gab es auch mehrere Fälle, in denen die Geheimdienste versagt haben und die Polizei und die Sicherheitsdienste nicht in der Lage waren, die Zusammenhänge zu erkennen. Da Anschlagpläne dieser Art sowohl physische Vorbereitungen als auch Offline- und Online-Kommunikation und „undichte Stellen“ beinhalten können, die auf mögliche Hassverbrechen hinweisen, kann die Tatsache, dass diese Anschlagpläne dennoch nicht rechtzeitig aufgedeckt wurden, auf unzureichende Daten, mangelnde Vorstellungskraft oder unzureichende Kompetenzen, einen mangelnden Austausch relevanter Informationen mit anderen Diensten oder das Fehlen präventiver operativer Maßnahmen zurückzuführen sein, die den Plan hätten vereiteln oder zumindest das Risiko hätten verringern können.

138. In den letzten Jahrzehnten lag der Fokus der Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste hauptsächlich auf potenziellen Terroristen, die mit Al-Qaida oder dem IS (Daesh) in Verbindung stehen oder von diesen geleitet oder inspiriert werden, was möglicherweise dazu geführt hat, dass Bedrohungen durch gewalttätige rechtsextreme Gruppen oder Ideologien bzw. durch Hassverbrechen zu wenig Beachtung geschenkt wurden. Strafverfolgungsbehörden, Geheimdienste, Fachleute für Terrorismusbekämpfung und Experten für die Prävention oder Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus (P/CVE) neigten daher möglicherweise zu einer zu engen Sichtweise und institutionellen Vorurteilen darüber, wo mögliche Bedrohungen durch Hassverbrechen oder hassmotivierte Gewalt entstehen könnten. Dies hat sich in letzter Zeit geändert, und viele europäische Polizei- und Sicherheitsdienste scheinen das Potenzial dieser beiden Hauptformen des zeitgenössischen Terrorismus nun relativ gleichwertig zu betrachten (siehe z.B. ECRI 5. Monitoring-Bericht über Deutschland, § 53). Darüber hinaus ist es auch wichtig, altersbezogene Faktoren bei der Begehung von Hassverbrechen zu berücksichtigen und festzustellen, dass bei den erfassten Hassverbrechen Täter jeden Alters beteiligt waren. Vor diesem Hintergrund ist die frühzeitige Störung und möglicherweise Unschädlichmachung die wichtigste Präventionsstrategie gegenüber solchen Akteuren.

139. Solche Ermittlungsmethoden werden in der Empfehlung CM/Rec(2017)6 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu „speziellen Ermittlungstechniken“ in Bezug auf schwere Straftaten, einschließlich terroristischer Handlungen, behandelt. Gemäß dieser Empfehlung sind „spezielle Ermittlungstechniken“ Techniken, die von den zuständigen Behörden im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung, Verfolgung und Unterbindung schwerer Straftaten eingesetzt werden und darauf abzielen, Informationen auf eine Weise zu sammeln, die die Zielpersonen nicht misstrauisch macht. In Bezug auf den Einsatz spezieller Ermittlungstechniken auf nationaler Ebene heißt es in den Absätzen 3 und 4 der Empfehlung CM/Rec(2017)6, dass die Mitgliedstaaten gemäß den Anforderungen der Konvention und der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs „sicherstellen sollten, dass die Umstände und Bedingungen, unter denen die zuständigen Behörden zum Einsatz spezieller Ermittlungstechniken befugt werden, gesetzlich hinreichend klar geregelt sind“ (Absatz 3). Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten geeignete gesetzgeberische Maßnahmen ergreifen, um den Einsatz spezieller Ermittlungstechniken zu ermöglichen, damit sie ihren zuständigen Behörden zur Verfügung stehen, soweit dies in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und für eine effiziente strafrechtliche Ermittlung und Verfolgung unerlässlich ist. Die innerstaatliche Gesetzgebung sollte angemessene und wirksame Garantien gegen willkürliche und missbräuchliche Praktiken bieten, insbesondere im Hinblick auf das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, einschließlich des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf freie Meinungsäußerung und Kommunikation, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und den Schutz des Eigentumsrechts, wie sie in den Artikeln 6, 8, 10 und 13 der Konvention und in Artikel 1 des Protokolls 1 zur Konvention verankert sind (Absatz 4).

### **Zu Absatz 59**

140. In der Empfehlung wird anerkannt, dass viele Formen von Hassverbrechen nicht direkt gegen Einzelpersonen oder Gemeinschaften gerichtet sind, sondern gegen Orte, Einrichtungen und Veranstaltungen, die mit einer bestimmten Zielgruppe in Verbindung stehen. Dazu gehören unter anderem religiöse Stätten, Gemeindezentren, Freizeit- oder Veranstaltungsräume, Kulturstätten sowie Geschäfte und Unternehmen, die Mitgliedern einer bestimmten Gemeinschaft gehören oder von ihnen betrieben werden. Die sogenannte „situative Prävention“ ist eine Strategie, die darauf abzielt, die Gelegenheiten zur Begehung von Straftaten zu verringern, indem Maßnahmen ergriffen werden, die Angriffe erschweren und die Wahrscheinlichkeit einer Entdeckung und damit einer Vereitelung erhöhen. Bekannte Orte und Gebäude wie Moscheen, Kirchen, Synagogen, Flüchtlingszentren, LGBTI-Bars und ähnliche Einrichtungen sowie Ereignisse wie Pride-Paraden, religiöse Feierlichkeiten oder ähnliche Veranstaltungen, die mit Minderheiten in Verbindung stehen, sind besonders anfällig für Angriffe durch Hassgruppen. Insbesondere sollte der Staat auf Drohungen gegen diese Orte schnell und mit der gebotenen Sorgfalt reagieren, insbesondere durch die Erleichterung der Durchführung von Schutzmaßnahmen, einschließlich, aber nicht beschränkt auf Zutrittskontrollen, gepanzerte Türen oder andere physische Barrieren, Überwachungsbereiche, Sicherheitspersonal und Polizeipräsenz. Schutzmaßnahmen zielen sowohl darauf ab, potenzielle Täter abzuschrecken und zu entmutigen, als auch darauf, potenzielle Opfer zu schützen. Strafverfolgungsbehörden, Sicherheitsdienste und andere öffentliche und private Einrichtungen sollten versuchen, Institutionen, Räume und Gebäude, die potenziell Ziel von Hassverbrechen sind, bei der Umsetzung geeigneter Sicherheitsmaßnahmen zu unterstützen, um ihre Sicherheit zu erhöhen. Die Maßnahmen sollten auf das jeweilige Bedrohungsniveau zugeschnitten sein und können geeignete technische oder bauliche Maßnahmen umfassen. Um eine langfristige Wirksamkeit zu erzielen, sollten weitere Maßnahmen in Betracht gezogen werden, wie z.B. Aufklärung und Sensibilisierung in Sicherheitsfragen sowie Schulungen für Mitarbeiter und Gemeinschaften, die entsprechende Räume nutzen. Aufgrund des symbolischen Charakters von Gewalt gegen eine kulturelle oder wichtige Identitätsstätte sollte unbedingt anerkannt werden, dass der Schaden, den die betroffene Gemeinschaft erleidet, nicht zu unterschätzen ist. Dasselbe gilt für die Sicherung von Veranstaltungen, die Gelegenheiten für gewalttätige Angriffe oder andere Hassverbrechen bieten könnten.

### **Empfehlungen für wichtige Akteure**

#### **Zu Absatz 60**

141. Während das Strafrechtssystem eines der am besten sichtbaren Mittel sein mag, mit denen der Staat Hassverbrechen begegnet, sollte die Bekämpfung von Hass als Aufgabe der Gesellschaft als Ganzes betrachtet werden. Durch ihre nationalen Strategien zur Bekämpfung von Hass, Rassismus und anderen Formen der Intoleranz sollten die Mitgliedstaaten für die Einführung eines landesweiten Ansatzes zur Bekämpfung von Hass sorgen, der auch Akteure im Gesundheitswesen, im Bildungssektor, in der opferorientierten Justiz (*Restorative Justice*) und in der Erstversorgung einbezieht. Solche Institutionen sollten Richtlinien entwickeln und trauma-informierte Grundsätze in ihre Arbeit einfließen lassen, um sicherzustellen, dass die von Hass und Hassverbrechen betroffenen Personen angemessen unterstützt werden. Da Hass als Kontinuum verstanden wird, das auch Hassrede und Hassverbrechen umfasst, sollten die Absätze 29-43 der Empfehlung CM/Rec(2022)16 so verstanden werden, dass sie sich weitgehend auf Hassverbrechen beziehen, und zwar in Bezug auf Empfehlungen an Amtsträger, gewählte Gremien und politische Parteien, Internetvermittler, Medien und Organisationen der Zivilgesellschaft.

### **Amtsträger, gewählte Gremien und politische Parteien**

#### **Zu Absatz 61**

142. Für die Zwecke der Empfehlung umfasst der Begriff „Amtsträger“ Mitglieder der Legislative, der Regierung, der Justiz und anderer öffentlicher Einrichtungen sowie führende Persönlichkeiten des Gemeinwesens und der Gesellschaft. Politiker und Amtsträger spielen aufgrund ihres positiven, aber auch negativen Einflusses auf andere, der sich aus ihrer Position ergibt, eine übergroße Rolle bei der Gestaltung und Mitgestaltung des öffentlichen Diskurses und der Politikgestaltung. Insbesondere gewählte Amtsträger und Parlamentarier sind von entscheidender Bedeutung für die Unterstützung und Förderung gesetzgeberischer Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung von Hassverbrechen in all ihren Formen und Ausprägungen. Alle diese Amtsträger sollten eine Kultur der Inklusion und der Menschenrechte fördern und Hassverbrechen so weit wie möglich aktiv verurteilen. Für den Fall, dass sie in dieser Hinsicht ihre Pflichten verletzen, sollten unabhängige Beschwerdemechanismen zur Verfügung stehen.

## **Bildungssysteme**

### ***Zu den Absätzen 62-63***

143. Die Bildungssysteme sollten von den Mitgliedstaaten als ein wichtiges Mittel zur Erkennung und Bekämpfung der besonders heimtückischen Auswirkungen von Hassverbrechen auf junge Menschen angesehen werden. In diesem Zusammenhang enthalten die Kapitel II und III des ECRI-Berichts Nr. 10 über die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung im und durch Schulunterricht eine Reihe relevanter Empfehlungen, die übernommen und angepasst werden sollten, damit sie auch für andere geschützte Merkmale gelten. In diesem Zusammenhang nannte ECRI das Beispiel einer bewährten Praxis in Zypern, das Projekt „Schutzschild gegen Homophobie“, das unter der Schirmherrschaft des Ministeriums für Bildung und Kultur, des Beauftragten für Verwaltung und Menschenrechte und des Beauftragten für Kinderrechte organisiert wurde, um Pädagogen verschiedener Schulstufen zum Thema Homophobie in Schulen zu sensibilisieren. Fälle von Hassverbrechen können Teil eines umfassenderen Problems von Mobbing in Schulen sein, insbesondere wenn Hass Elemente vorliegen. Obwohl sich allgemeines Mobbing auf eine Vielzahl von Merkmalen der Opfer konzentrieren kann und alle Formen von Mobbing durch das Schulpersonal gestoppt und angemessen angegangen werden sollten, sollte Mobbing aufgrund der Identität der Opfer als Angehörige einer ethnischen, religiösen Minderheit, aufgrund ihrer sexuellen Orientierung, ihres Geschlechtsausdrucks, einer Behinderung oder aufgrund der Zugehörigkeit zu einer anderen geschützten Minderheit vom Schulpersonal und der Schulleitung besonders ernst genommen werden. Die Bedeutung eines frühzeitigen Eingreifens in dieser Hinsicht kann nicht genug betont werden. Jeder Fall, der kriminelle Handlungen beinhaltet, sollte natürlich von den Schulbehörden an die Polizei weitergeleitet werden.

144. Bei der Lehrerausbildung und der Erarbeitung von Lehrmaterialien für den Einsatz in der Grund- und weiterführenden Schule sollte ein forschungsbasierter und qualitätsgesicherter Ansatz verfolgt werden. Menschenrechtserziehung, Bildung zum demokratischen Staatsbürger sowie Medien- und Informationskompetenz, allesamt Themen, die sich mit Hassrede im Internet und im echten Leben befassen sollten, sollten in allen Bildungsstufen in den allgemeinen Lehrplan integriert werden. Vielfalt und Inklusion sollten in der Bildungspolitik, von der Lehrerausbildung über die Weiterbildung und Lehrplanentwicklung bis hin zu den Unterrichtsmaterialien, verankert werden. Die entsprechenden Ressourcen, Schulungen und Maßnahmen sollten regelmäßig überprüft werden. Die Sensibilisierung für Traumata und ihre Auswirkungen ist ebenfalls eine Schlüsselkompetenz, die Pädagogen dabei helfen wird, die Erfahrungen aller Opfer von Hassverbrechen zu verstehen.

145. Auch Universitäten und Hochschulen sollten sich ihrer Verantwortung in Bezug auf die Förderung von Vielfalt und Inklusion bewusst sein. Es sollten Pflichtmodule für alle Studierenden eingeführt werden, um Vielfalt und Inklusion auf dem Campus und in der Gesellschaft zu verankern und zu fördern.

146. Bildungssysteme werden nicht nur als wichtiges Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung von Hass angesehen, sondern können auch Hass schüren und reproduzieren. Entsprechend sollten vorbeugende Maßnahmen auf nationaler, regionaler und institutioneller Ebene in Betracht gezogen werden. Lehrer und Erzieher sollten nach Möglichkeit darin geschult werden, Hassverbrechen auf trauma-informierte Weise zu handhaben und anzugehen. Darüber hinaus wird in der Empfehlung angeregt, dass spezialisierte Verbindungsbeamte eingesetzt werden könnten, um in den jeweiligen Schulbezirken Unterstützung zu leisten und für Einheitlichkeit in Bereichen wie der Meldung von Hassverbrechen in Bildungseinrichtungen zu sorgen.

147. An Hochschulen und Universitäten sollten Erhebungen zur Viktimisierung erwogen werden, um die Prävalenz von Hassverbrechen zu verstehen, und es sollten forschungsbasierte Maßnahmen zur Bekämpfung von Vorurteilen und zur Förderung von Vielfalt und Inklusion entwickelt werden.

## **Zivilgesellschaftliche Organisationen**

### ***Zu den Absätzen 64-67***

148. Eine mit allen erforderlichen Mitteln ausgestattete Zivilgesellschaft ist für die Förderung und den Schutz der Rechte von Einzelpersonen und Gruppen, die Hassverbrechen ausgesetzt sind, von entscheidender Bedeutung. Wie in Absatz 135 bereits erwähnt, kann die Zivilgesellschaft auch eine entscheidende Rolle bei der Verhinderung von Hassverbrechen spielen, indem sie bestimmte Gemeinschaften dabei unterstützt, ihre Resilienz zu stärken und proaktive Maßnahmen zur Verringerung des Risikos von Hassverbrechen umzusetzen. Die Staaten sollten die Zivilgesellschaft in alle Aspekte der staatlichen Politikgestaltung in Bezug auf Hasskriminalität einbeziehen und die Zivilgesellschaft als unverzichtbaren Partner im Kampf gegen Hass betrachten. Soweit möglich sollten im Bereich Hasskriminalität tätige zivilgesellschaftliche Organisationen eine formelle Rolle bei der Entwicklung lokaler

und staatlicher Maßnahmen zur Bekämpfung von Hass spielen. Wie in Grundsatz 8 der Leitprinzipien für die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Organisationen der Zivilgesellschaft (EU-Kommission, 2021) dargelegt, könnte ein konkreter Schritt darin bestehen, nationale Arbeitsgruppen unter Beteiligung mehrerer Interessengruppen einzurichten, deren Arbeit in einen breiteren strategischen Rahmen eingebettet ist, der gegebenenfalls nationale Gleichstellungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft einbezieht, die mit Personen arbeiten, die von Hasskriminalität bedroht sind.

149. Das Funktionieren der Zivilgesellschaft ist von entscheidender Bedeutung und muss deshalb unbedingt gewährleistet sein, damit sie ihr Potenzial voll ausschöpfen kann. Dies ist besonders wichtig in einem Kontext, in dem Organisationen der Zivilgesellschaft aufgrund ihres Engagements gegen Hassverbrechen Drohungen, Schikanen oder Vorwürfen ausgesetzt sein können, da sie sich durch die Unterstützung von Minderheitengruppen oder das Eintreten für die Rechte diskriminierter und hassbedrohter Gruppen möglicherweise Anfeindungen aussetzen.

150. Soweit sie über die entsprechenden Ressourcen verfügen, können im Bereich Hassdelikte tätige Organisationen der Zivilgesellschaft die Staaten auch bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen unterstützen, indem sie Opfern von Hassdelikten Unterstützung bieten (Absatz 64), zur Schulung von Polizeibeamten zum Thema Hassdelikte beitragen (wie von ECRI in ihrem 6. Monitoring-Bericht über Bulgarien als vielversprechende Praxis hervorgehoben) sowie sich an der Überwachung durch Dritte (Absatz 120) und der Meldung durch Dritte (Absatz 119) beteiligen.

151. Organisationen, die verschiedene von Hassverbrechen bedrohte Bevölkerungsgruppen vertreten, haben oft ein gemeinsames Interesse daran, Erfahrungen auszutauschen und ihre Anliegen und Beschwerden gegenüber der Polizei und anderen Behörden zu vertreten. Es ist hinreichend dokumentiert, dass mangelndes Vertrauen in die Polizei einer der Hauptgründe dafür ist, dass viele Hassverbrechen nicht bei der Polizei gemeldet werden. Der Aufbau von übergreifenden Foren, in denen diese Organisationen und Gruppen mit Entscheidungsträgern, der Polizei und anderen Strafverfolgungsbehörden zusammenkommen können, um ihre Anliegen zu erörtern, ist ein konstruktiver Ansatz zur Verbesserung der Beziehungen und des Meinungsaustauschs, wie in Absatz 18 der ECRI APE Nr. 11 empfohlen. Ein solches Feedback kann der Polizei und anderen Behörden bei der Verbesserung der Art und Weise helfen, wie sie mit Fällen von Hasskriminalität und Opfern umgehen.

152. Die Empfehlung hebt zudem das Potenzial für eine sowohl nationale als auch grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen hervor, die im Bereich Hasskriminalität tätig sind. Dies ist besonders wichtig für die Unterstützung von Bemühungen zur Verbesserung der Aktivitäten der Zivilgesellschaft in Bezug auf Opferhilfsdienste (Absatz 64), Datenerhebung, Meldungen durch Dritte (Absatz 120) und die Entwicklung staatlicher Aktionspläne und Strategien (Absatz 32).

## **Internetvermittler, einschließlich Internetdiensteanbieter**

### ***Zu den Absätzen 68-69***

153. In der Empfehlung CM/Rec(2022)16 werden ausführliche Leitlinien und Empfehlungen zur Rolle von Internetvermittlern, einschließlich Internetdiensteanbietern, bei der Bekämpfung von Hass formuliert. In der vorliegenden Empfehlung und ihrer Begründung wird Hass als Kontinuum verstanden, und es wird anerkannt, dass die Empfehlungen zur Bekämpfung von Hassreden weitgehend auch für Hassverbrechen gelten (vgl. das Übereinkommen über Computerkriminalität und das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art).

154. Internetvermittler, einschließlich Internetdiensteanbieter, sollten Methoden entwickeln, mit denen sie Hassverbrechen, die über ihre Systeme begangen oder verbreitet werden, identifizieren und entsprechend der Empfehlung CM/Rec(2016)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Menschenrechte und Wirtschaft und der Empfehlung CM/Rec(2018)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Rolle und Verantwortung von Internetvermittlern handeln können. Gegebenenfalls und unter gebührender Berücksichtigung von Artikel 8 und Artikel 10 der Konvention sollten Internetvermittler, einschließlich Internetdiensteanbieter, auch mit der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von Hassverbrechen zusammenarbeiten, wie in Artikel 18 des Übereinkommens über Computerkriminalität vorgesehen.

## **Medien und Journalisten**

## **Zu Absatz 70**

155. Journalisten und Mediendienste können eine wichtige Rolle bei der Verbreitung von Informationen zum Thema Hasskriminalität an verschiedene Zielgruppen spielen. In der Empfehlung wird auf diese Funktion hingewiesen und gleichzeitig betont, dass die Einhaltung der relevanten Grundsätze der Medienfreiheit sichergestellt werden muss, wobei auf früheren Instrumenten des Europarates wie der Empfehlung CM/Rec(2022)16 sowie der Empfehlung Nr. Rec(97)21 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz aufgebaut wird. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten in der Empfehlung aufgefordert, der Presse einen angemessenen Zugang zu relevanten, im Besitz staatlicher Behörden befindlichen Informationen über Hassverbrechen zu gewähren, und zwar im Einklang mit dem nationalen Recht, insbesondere wenn diese Informationen als im öffentlichen Interesse liegend erachtet werden, wobei gegebenenfalls auch bestimmte Einschränkungen zulässig sind.

## **Nationale Zusammenarbeit und Koordinierung**

### **Zu den Absätzen 71-72**

156. Nationale Strategien zur Bekämpfung von Hasskriminalität oder breiter angelegte Strategien zur Bekämpfung von Hass sollten alle wichtigen Akteure und Interessengruppen benennen, die auf allen Ebenen der Gesellschaft an der Bekämpfung von Hasskriminalität beteiligt sind. Eine wirksame gesamtgesellschaftliche Strategie zur Bekämpfung von Hasskriminalität setzt auf die Einbindung aller Beteiligten, Dialog und Koordinierung der Zivilgesellschaft, um die jeweiligen Spezialisierungen und institutionellen Kompetenzen auf konstruktive Weise zu nutzen. Eine uneinheitliche Politik und Praxis kann zu ungleicher Unterstützung und uneinheitlichen Reaktionen gegenüber Opfern sowie zu einer weniger wirksamen Prävention von Hass im Allgemeinen führen. Um solche Missverhältnisse zu vermeiden, sollten Strategien auf nationaler Ebene entwickelt und anschließend auf regionaler und lokaler Ebene übernommen und umgesetzt werden. Viele europäische Länder haben Strukturen für die Zusammenarbeit verschiedener Behörden entwickelt, um gewalttätige Radikalisierung oder (Jugend-)Kriminalität im Allgemeinen zu verhindern und zu bekämpfen. Diese Strukturen können auch für die Bekämpfung von Hasskriminalität eingesetzt werden oder als Modelle für die Entwicklung paralleler Strukturen zur Bekämpfung von Hasskriminalität dienen. Eine parallele Struktur, die sich der Bekämpfung von Hasskriminalität widmet, ist möglicherweise besser in der Lage, Vertreter und Erkenntnisse von Gruppen einzubeziehen, die von Hasskriminalität betroffen sind. Außerdem könnte eine reguläre Arbeitsgruppe eingerichtet werden, um den Dialog und die Zusammenarbeit zu fördern. Die Einbindung von Akteuren der Zivilgesellschaft in operative Kooperationsstrukturen ist wichtig und setzt voraus, dass Herausforderungen wie Informationsaustausch und Vertraulichkeit, unterschiedliche Befugnisse und Rollen und insbesondere (mangelndes) Vertrauen angegangen werden.

157. Während nationale oder regionale Strategien erforderlich sein können, um den allgemeinen Rahmen für die Zusammenarbeit der zuständigen Institutionen zu verbessern, hebt die Empfehlung auch die Rolle von Kooperationsvereinbarungen und Absichtserklärungen als potenzielle Instrumente zur Verbesserung des Verständnisses und zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen bestimmten Behörden und Institutionen hervor. Diese Instrumente, ob auf multilateraler oder bilateraler Ebene vereinbart, sollten in Betracht gezogen werden, um sektorübergreifende Ansätze und Verfahren zu fördern und festgestellte Mängel bei der Bekämpfung von Hasskriminalität, wie z.B. unvereinbare Ansätze bei der Datenerhebung und Meldung, zu beheben. Darüber hinaus können diese Kooperationsvereinbarungen die kollektive Aufsicht und gegenseitige Überwachung der Umsetzung von Maßnahmen und Praktiken zur Bekämpfung von Hasskriminalität erleichtern, beispielsweise wenn sie zwischen Regierungsstellen und nationalen Menschenrechtsinstitutionen geschlossen werden.

## **Internationale Zusammenarbeit und Koordinierung**

### **Zu den Absätzen 73-75**

158. In der Empfehlung wird anerkannt, dass die internationale Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten wesentliche Bestandteile der aktuellen Bemühungen zur Bekämpfung von Hassverbrechen sind, da Hassverbrechen grenzüberschreitend begangen werden oder grenzüberschreitende Auswirkungen haben können und alle Staaten eine Rolle bei der gegenseitigen Stärkung der Bemühungen zur Verhütung und Unterdrückung dieses Phänomens spielen können.

159. Hassverbrechen sind ein Problem, das in gewissem Maße alle Mitgliedstaaten betrifft. Hass und Extremismus kennen keine Grenzen, und die Tatsache, dass das Internet keiner Gerichtsbarkeit unterliegt, hat dazu geführt, dass Hassbotschaften und -ideologien in allen Mitgliedstaaten verbreitet werden können.

Online-Gruppen und -Netzwerke sind für bestimmte gewalttätig-extremistische Bewegungen zum wichtigsten Mittel geworden, um mit anderen in Kontakt zu treten, neue Mitglieder zu rekrutieren und zu weiteren Angriffen aufzurufen. Während es eine zunehmend ausgefeilte internationale Architektur gibt, um Verbrechen wie terrorismusfördernden gewalttätigen Extremismus zu bekämpfen, gibt es für Hassverbrechen unterhalb dieser Schwelle weniger robuste Systeme, die die Zusammenarbeit und Koordination erleichtern. Daher fordert die Empfehlung eine verstärkte Zusammenarbeit und einen verstärkten Informationsaustausch, um auf internationaler Ebene abschreckende Maßnahmen zu erarbeiten. Der Austausch bewährter Verfahren in diesem Bereich, die von anderen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden, und die daraus gezogenen Lehren, wie die in Absatz 40 genannten Strategien zur Bekämpfung des Extremismus, können dazu beitragen, gemeinsame, wirksame Ansätze zur Bekämpfung der Faktoren und Triebkräfte zu entwickeln, die zu Hassverbrechen führen, unter gleichzeitiger Berücksichtigung lokaler Besonderheiten und Anliegen.

160. In der Empfehlung wird auch betont, dass es eine solide europäische Architektur für die Zusammenarbeit in Strafsachen gibt, wie z.B. den Austausch von Beweismitteln und Informationen im Rahmen gegenseitiger Rechtshilfe, welcher von entscheidender Bedeutung sein kann, um die für die Ermittlung und Verfolgung von Hassverbrechen erforderlichen Beweise umfassend zu sammeln. Da sich Strafverfahren zunehmend auf digitale Beweise und Daten stützen, die sich im Besitz privater Unternehmen oder auf Servern in ausländischen Gerichtsbarkeiten befinden, sind auch Instrumente wie das Zweite Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Verstärkung der Zusammenarbeit und der Weitergabe von elektronischem Beweismittel (SEV Nr. 224) wertvolle Mittel zur Unterstützung von Strafverfahren im Zusammenhang mit Hassverbrechen. Auch die gegenseitige Rechtshilfe kann für die Unterstützung von über die Landesgrenzen hinaus betroffenen Opfern von Hassverbrechen von entscheidender Bedeutung sein. Dazu gehört beispielsweise die Bereitstellung von Informationen über Opferhilfsdienste, die in dem Land, in dem der Vorfall stattgefunden hat, sowie im Heimatland des Opfers verfügbar sind, sowie über Entschädigungsleistungen und andere Aspekte.

161. Schließlich wird in der Empfehlung die Rolle der internationalen Zusammenarbeit und gemeinsamer, grenzüberschreitender Initiativen zur Bekämpfung von Hassverbrechen hervorgehoben. Es wird insbesondere die Notwendigkeit betont, die Kompatibilität und Interoperabilität der über Hassdelikte gesammelten Daten und Informationen zu verbessern. Auch wenn eine vollständige Harmonisierung bestimmter Daten aufgrund spezifischer gesetzlicher Bestimmungen oder institutioneller Zuständigkeiten in bestimmten Mitgliedstaaten unter Umständen nicht möglich ist, wird das Fehlen einer harmonisierten Datenerhebung seit langem als eines der Haupthindernisse für ein umfassendes Verständnis der Prävalenz und des Umfangs von Hassdelikten in Europa anerkannt, weshalb weitere Anstrengungen zur Harmonisierung dieser Ansätze dringend notwendig sind.