

BEKÄMPFUNG VON HASSREDE



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

BEKÄMPFUNG VON HASSREDE

Deutsche Ausgabe:
Bekämpfung von Hassrede

Die Vervielfältigung von Auszügen (bis zu 500 Wörtern) ist außer zu kommerziellen Zwecken, gestattet, sofern die Integrität des Textes gewahrt bleibt, der Auszug nicht aus dem Zusammenhang gerissen wird, keine unvollständigen Informationen liefert oder den Leser anderweitig in Bezug auf Art, Umfang oder Inhalt des Textes irreführt. Der Ausgangstext muss immer wie folgt angegeben werden: „© Europarat, Jahr der Veröffentlichung“. Alle anderen Anfragen bezüglich der Reproduktion/Übersetzung des gesamten oder eines Teils des Dokuments sind an die Direktion für Kommunikation, Europarat (F-67075 Straßburg Cedex oder publishing@coe.int) zu richten.

Umschlaggestaltung und Layout:
Erstellung von Dokumenten und Veröffentlichungen
Abteilung (DPDP), Europarat

Foto: Shutterstock

Anpassung des Layouts für die deutsche Ausgabe:
Foxtrot SRL, Republik Moldau

Diese Veröffentlichung wurde von der DPDP-Redaktion nicht zur Korrektur von typografischen und grammatikalischen Fehlern redigiert.

© Europarat, Juni 2022

Inhalt

EMPFEHLUNG CM/REC(2022)16	5
Präambel	5
Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2022)16	7
Grundsätze und Richtlinien für einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung von Hassrede	7
BEGRÜNDUNGSTEXT	15
Einleitung	15
1. Anwendungsbereich, Definition und Ansatz	17
2. Rechtlicher Rahmen	22
Strafrecht	24
Zivil- und Verwaltungsrecht	27
Gesetze zu Hassrede im Internet	29
3. Empfehlungen für wichtige Akteure	35
Amtsträger, gewählte Organe und politische Parteien	35
Internetvermittler	36
Medien	40
Zivilgesellschaftliche Organisationen	42
4. Aufklärung, Bildung, Schulungen und der Einsatz von Gegenrede und Gegendarstellungen	42
5. Unterstützung der Menschen, die Ziel von Hassrede sind	47
6. Monitoring und Analyse von Hassrede	49
7. Nationale Koordinierung und internationale Kooperation	50

Empfehlung CM/Rec(2022)16¹

des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Bekämpfung von Hassrede

(Am 20. Mai 2022 auf der 132. Sitzung des Ministerkomitees vom Ministerkomitee angenommen)

PRÄAMBEL

Das Ministerkomitee, gemäß den Bestimmungen von Artikel 15.b der Satzung des Europarates,

In Anbetracht, dass die Mitgliedstaaten des Europarats sich verpflichtet haben, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (SEV Nr. 5, „die Konvention“) verankerten Rechte und Freiheiten jeder Person in ihrer Rechtsordnung zu garantieren und dass Menschenrechte und Freiheiten universell, unteilbar, interdependent und miteinander verbunden sind und sowohl offline als auch online gelten;

In Betonung, dass die Vorbereitung und Umsetzung politischer Maßnahmen und Gesetze zur Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede eine sorgfältige Abwägung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8 der Konvention), des Rechts auf freie Meinungsäußerung (Artikel 10 der Konvention) und des Rechts, nicht im Hinblick auf die von der Konvention geschützten Rechte diskriminiert zu werden (Artikel 14 der Konvention), erfordert;

In Betonung, dass es für eine effektive Prävention und Bekämpfung von Hassrede unerlässlich ist, deren Ursachen und weiter gefassten gesellschaftlichen Kontext sowie ihre Ausdrucksformen und unterschiedlichen Auswirkungen auf die Betroffenen zu identifizieren und zu verstehen;

In dem Bewusstsein, dass Hassrede ein tief verwurzelt, komplexes und multidimensionales Phänomen ist, das gefährliche Formen annehmen und über das Internet rasch und flächendeckend verbreitet werden kann, und dass die dauerhafte Existenz von Hassrede im Internet deren Auswirkungen, auch offline, verschärft;

In dem Wissen, dass Hassrede Menschen, Gruppen und Gesellschaften auf vielfältige Weise und in unterschiedlichem Ausmaß negativ beeinflussen kann, u. a. indem sie bei den Betroffenen Angst und Demütigung auslöst und indem sie eine abschreckende Wirkung auf die Beteiligung an öffentlichen Debatten hat, was der Demokratie schadet;

In dem Bewusstsein, dass Personen und Gruppen aus verschiedenen Gründen oder Kombinationen von Gründen Ziel von Hassrede werden können, und in Anerkennung, dass diese Personen und Gruppen einen besonderen Schutz brauchen, ohne die Rechte anderer Personen oder Gruppen einzuschränken;

Unter Berücksichtigung, dass Hassrede häufig in das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf Nichtdiskriminierung eingreift verletzt, welche wesentlich für die Sicherung der Menschenwürde der Betroffenen von Hassrede sind, und um sicherzustellen, dass sie nicht von der öffentlichen Debatte ausgeschlossen werden;

In erneuter Bekräftigung seiner grundlegenden Verpflichtung für den Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung, das eines der wesentlichen Fundamente einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft ist, wie in Artikel 10 der Konvention verankert, die Meinungsfreiheit schützt sowie das Recht Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben;

1. Gemäß Artikel 10.2c der Geschäftsordnung für die Sitzungen der Delegierten der Minister behält sich die Republik Bulgarien das Recht ihrer Regierung vor, sich an Kapitel I „Anwendungsbereich, Definition und Ansatz“ der Empfehlung zu halten oder nicht. Laut Beschluss Nr. 13/2018 des Verfassungsgerichts ist der Begriff „Geschlechtsidentität“ mit der Rechtsordnung der Republik Bulgarien unvereinbar.

In Betonung, dass die Meinungsfreiheit nicht nur auf Informationen und Ideen Anwendung findet, die wohlwollend angenommen oder als nicht beleidigend oder als gleichgültig empfunden werden, sondern auch auf jene, die den Staat oder einen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder stören;

In Erinnerung, dass die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung auch Pflichten und Verantwortung mit sich bringt und dass jede Einschränkung dieses Rechts in striktem Einklang mit Artikel 10, Absatz 2, der Konvention stehen muss, und somit eng auszulegen ist und die Forderungen nach Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit in Bezug auf legitime Ziele erfüllen muss;

In Anerkennung, dass Äußerungen, die auf die Zerstörung eines der in der Konvention verankerten Rechte und Freiheiten abzielen, gemäß Artikel 17 über das Verbot des Rechtsmissbrauchs keinen Schutz unter der Konvention genießen;

Im Bewusstsein, dass Hassrede auf unterschiedliche Weise auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene definiert und ausgelegt wird, und dass es unerlässlich ist, ein gemeinsames Verständnis dieses Begriffs, der Art und der Auswirkungen dieses Phänomens zu entwickeln und wirksamere politische Ansätze und Strategien für deren Bekämpfung zu erarbeiten;

In der Erwägung, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Hassrede im Hinblick auf die Schwere ihres Ausdrucks angemessen und verhältnismäßig sein müssen; einige Äußerungen von Hassrede verlangen eine strafrechtliche Antwort, während andere eine zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Antwort erfordern oder nicht auf rechtlischem Wege behandelt werden sollten, wie durch Unterricht und Aufklärung, oder durch eine Kombination verschiedener Ansätze und Maßnahmen;

In Betonung, dass, in Anbetracht der positiven Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die wirksame Ausübung von Grundfreiheiten zu gewährleisten und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, sie gegen Hassrede vorgehen und ein sicheres und förderliches Umfeld für eine öffentliche Debatte und Kommunikation schaffen müssen, einschließlich wenn diese auf Plattformen oder über Dienste erfolgen, die von privaten Akteuren betrieben werden;

In Anerkennung der Tatsache, dass beleidigende oder schädliche Arten von Äußerungen, die nicht schwerwiegend genug sind, um nach dem Übereinkommen legitimerweise eingeschränkt zu werden, durch Maßnahmen nicht-rechtlicher Art angegangen werden sollten;

In Betonung der wichtigen Rolle, die die Medien, Journalisten und andere Arten von öffentlichen Beobachtern in demokratischen Gesellschaften spielen, und der Tatsache, dass diese einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Hassrede leisten können, indem sie Hassrede aufdecken, darüber berichten, diese kritisieren und verurteilen, und indem sie Kanäle und Foren für Gegenrede bereitstellen und allgemein zum Pluralismus und gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen;

Im Bewusstsein, dass Internetvermittler die öffentliche Debatte erleichtern können, insbesondere durch die von ihnen bereitgestellten digitalen Instrumente und Dienste, unter gleichzeitiger Betonung, dass diese Instrumente und Dienste dazu benutzt werden können, besorgniserregende Mengen von Hassrede rasant und flächendeckend zu verbreiten, und mit dem Hinweis, dass Internetvermittler sicherstellen sollten, dass ihre Tätigkeit keine nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte im Internet haben, und sie eingrenzen, wenn sie auftreten;

In Anerkennung, dass gesetzliche und politische Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede im Internet regelmäßig überarbeitet werden sollen, um der rasanten Entwicklung von Technologien und Online-Diensten und digitaler Technologien und deren Einfluss auf Informations- und Kommunikationsflüsse im Allgemeinen in heutigen demokratischen Gesellschaften Rechnung zu tragen; und in Anerkennung der Dominanz bestimmter Internetvermittler, der ungleichen Machtverteilung zwischen einigen digitalen Plattformen und deren Nutzern und des Einflusses dieser Dynamik auf Demokratien;

Mit der Schlussfolgerung aus den vorstehenden Erwägungen, dass ein umfassender Ansatz erforderlich ist, um Hassrede online wie offline effektiv zu verhindern und zu bekämpfen, bestehend aus einer stimmigen Strategie und einer Bandbreite rechtlicher und nicht-rechtlicher Maßnahmen, die spezifische Situationen und weiter gefasste Zusammenhänge gebührend berücksichtigen;

In Anerkennung der Bedeutung der Zusammenarbeit vieler Interessengruppen und der wichtigen Rolle, die öffentliche Institutionen, private und Nichtregierungsvertreter bei der Identifizierung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede spielen können, um eine Kultur der Inklusion zu fördern und denjenigen, die Ziel von Hassrede werden, zu helfen, ihre Rechte wahrzunehmen;

Aufbauend auf bestehenden Verträgen und anderen relevanten Normsetzungsinstrumenten des Europarats, bezugnehmend auf die entsprechende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

und den Feststellungen und Empfehlungen der Überwachungsgremien des Europarats, insbesondere Empfehlung Rec(97)20 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über „Hassrede“, Empfehlung Rec(97)21 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz und der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 15 über die Bekämpfung von Hassrede der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, und im Bewusstsein der weiter gefassten internationalen und europäischen Menschenrechtsstandards;

Mit dem Ziel, denjenigen eine Orientierungshilfe zu geben die sich mit der komplexen Aufgabe der Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede befassen;

Empfiehl den Regierungen der Mitgliedstaaten:

1. alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um eine umgehende und vollständige Umsetzung der Grundsätze und Richtlinien, die dieser Empfehlung angehängt sind, sicherzustellen;
2. geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um nationale Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsbehörden, zivilgesellschaftliche Organisationen, die Medien, Internetvermittler und andere Interessengruppen zu ermutigen und zu unterstützen, die Maßnahmen, die für sie in den dieser Empfehlung angehängten Grundsätzen und Richtlinien dargelegt sind, anzunehmen;
3. die Menschenrechte und Grundfreiheiten in der digitalen Welt, durch die Zusammenarbeit mit Internetvermittlern zu schützen, in Einklang mit Empfehlung CM/Rec(2018)2 über die Rollen und Zuständigkeiten von Internetvermittlern und anderen anwendbaren Standards des Europarats;
4. die Ziele dieser Empfehlung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu fördern und mit allen Interessengruppen in Dialog zu treten und zu kooperieren, um diese Ziele zu erreichen;
5. sicherzustellen, dass diese Empfehlung in die nationalen, regionalen und Minderheitensprachen übersetzt und möglichst flächendeckend über alle verfügbaren Kanäle unter den zuständigen Behörden und Interessengruppen verbreitet werden;
6. regelmäßig den Stand der Umsetzung dieser Empfehlung zu überprüfen mit dem Ziel, ihren Einfluss zu erhöhen, und das Ministerkomitee über die von den Mitgliedstaaten und anderen Interessengruppen ergriffenen Maßnahmen, die erzielten Fortschritte und verbleibende Mängel zu informieren.

ANHANG ZUR EMPFEHLUNG CM/REC(2022)16

Grundsätze und Richtlinien für einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung von Hassrede

1. Anwendungsbereich, Definition und Ansatz

1. Die folgenden Grundsätze und Richtlinien sollen die Mitgliedstaaten und andere relevante Interessengruppen bei der Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede auf umfassende Weise unterstützen, einschließlich im Internet, um einen effektiven Schutz vor Hassrede im Rahmen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen.
2. Für die Zwecke dieser Empfehlung werden unter Hassrede alle Arten von Äußerungen verstanden, die zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung einer Person oder Personengruppe aufrufen, diese fördern, verbreiten oder rechtfertigen oder die diese verunglimpfen, aufgrund ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen persönlichen Merkmale oder ihres Status, wie z. B. „Rasse“,² Hautfarbe, Sprache, Religion, Nationalität, nationale oder ethnische Abstammung, Alter, Behinderung, Geschlecht, Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung.
3. Da Hassrede eine Reihe von hasserfüllten Äußerungen Ausdrucksformen abdeckt, die sich in ihre Schwere, den durch sie verursachten Schaden und in ihren Auswirkungen für die Mitglieder bestimmter Gruppen in unterschiedlichen Kontexten unterscheiden, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass eine Reihe ordnungsgemäß abgestimmter Maßnahmen zur wirksamen Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede zur Verfügung steht. Ein derartiger umfassender Ansatz sollte im Einklang mit der Europäischen

2. Da alle Menschen derselben Spezies angehören, lehnt das Ministerkomitee, ebenso wie die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Theorien ab, die auf der Existenz unterschiedlicher „Rassen“ basieren. In diesem Dokument wird jedoch der Begriff „Rasse“ verwendet, um sicherzustellen, dass jene Personen, die allgemein und fälschlicherweise als „einer anderen Rasse angehörend“ betrachtet werden, nicht vom Schutz ausgeschlossen werden, der von der Gesetzgebung und der Umsetzung einer Politik zur Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede vorgesehen wird.

Menschenrechtskonvention und der relevanten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) stehen und zwischen den folgenden Aspekten unterscheiden:

- a. i. Hassrede, die laut Strafgesetzbuch verboten ist; und
ii. Hassrede, die nicht den Schweregrad erreicht, der für eine strafrechtliche Verantwortung ausreichend ist, aber dessen ungeachtet dem Zivil- oder Verwaltungsrecht unterliegt; und
 - b. beleidigenden oder schädlichen Arten von Äußerungen, die nicht schwerwiegend genug sind, um legitimerweise durch die Europäische Menschenrechtskonvention eingeschränkt zu werden, dessen ungeachtet aber alternative Reaktionen erfordern, u. a.: Gegenrede und andere Gegenmaßnahmen; Maßnahmen, zur Förderung des interkulturellen Dialogs und des Verständnis, einschließlich über die Medien und sozialen Medien; und relevante Bildungs-, Informationsaustausch- und Aufklärungskampagnen.
4. Bei der Beurteilung der Schwere von Hassrede und bei der Bestimmung, welche Art von Haftung gegebenenfalls, einer bestimmten Äußerung zugewiesen wird, sollten die Behörden der Mitgliedstaaten und andere Interessengruppen, unter Befolgung der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR vorgegebenen Leitlinien, die folgenden Faktoren und die zwischen ihnen existierende Wechselwirkung berücksichtigen: den Inhalt der Äußerung; den politischen und sozialen Kontext zum Zeitpunkt der Äußerung; die Absicht des Sprechers; die Rolle und den Status des Sprechers in der Gesellschaft; wie die Äußerung verbreitet oder verstärkt wurde; die Fähigkeit der Äußerung, zu schädlichen Konsequenzen zu führen, einschließlich der Tragweite der Gefahr dieser Konsequenzen; der Art und der Größe des Publikums und der Merkmale der Zielgruppe.
5. Um Hassreden zu verhindern und zu bekämpfen, sollten die Mitgliedstaaten einen umfassenden Ansatz verfolgen, breitgefächerte Maßnahmen, Gesetze, Strategien oder Aktionspläne ausarbeiten und umsetzen, angemessene Mittel für deren Umsetzung bereitstellen und die verschiedenen Interessengruppen, die in Abschnitt 3 dieses Anhangs aufgeführt sind, einbeziehen.
6. Bei der Ausarbeitung und Umsetzung dieser Maßnahmen, Gesetze, Strategien oder Aktionspläne gegen Hassrede sollten die Mitgliedstaaten die Bedeutung der folgenden Punkte gebührend berücksichtigen:
- a. Klarstellung, welche Arten von Äußerungen nicht unter den Schutz der freien Meinungsäußerung fallen;
 - b. Verfolgung eines grundsatzorientierten, menschenrechtsbasierten Ansatzes, der die spezifischen Merkmale unterschiedlicher Medien und digitaler Technologien und die möglichen Auswirkungen von Hassrede berücksichtigt, die über diese an die Zielpersonen und -gruppen verbreitet werden;
 - c. Verfolgung eines konzertierten und gemeinsamen Multistakeholder Ansatzes auf Grund der multidimensionalen Art der Hassrede;
 - d. Gewährleistung, dass alle relevanten Interessengruppen sich der kumulierten Auswirkungen von Hassrede bewusst und dafür sensibel sind, dass diese auf verschiedenen Gründen beruht, einschließlich der Notwendigkeit eines alters- und geschlechtssensiblen Ansatzes; und
 - e. aktives Zugehen auf diejenigen, die Ziel von Hassrede sind, und Einbeziehung ihrer Perspektiven in Gesetze, in die Politik und andere Reaktionen im Hinblick auf Hassrede.

2. Rechtlicher Rahmen

7. Um Hassreden im Offline und Online-Umfeld zu verhindern und zu bekämpfen, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass es einen umfassenden und wirksamen rechtlichen Rahmen gibt, der aus angemessenen abgestimmten zivil-, verwaltungs- und strafrechtlichen Bestimmungen besteht. Das Strafrecht sollte nur als letztes Mittel und bei den schwerwiegendsten Äußerungen von Hass Anwendung finden.

8. Soweit dieser rechtliche Rahmen Einschränkungen der Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung zulässt, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Rechtsvorschriften vollständig den Anforderungen von Artikel 10, Absatz 2, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR entsprechen, und den Justiz- und anderen Behörden ermöglichen, sie im Einklang mit diesen Anforderungen anzuwenden, einschließlich der Anforderungen an die Zulässigkeit, Vorhersehbarkeit und Genauigkeit des Gesetzes, und in Absatz 4 genannten Faktoren für die Beurteilung der Schwere der Hassrede, zu berücksichtigen.

9 Die Mitgliedstaaten sollten effektive gesetzliche und praktische Schutzvorkehrungen gegen den falschen Gebrauch oder Missbrauch von Gesetzen gegen Hassrede einführen, insbesondere um öffentliche Debatten oder kritische Stimmen, die politische Opposition oder Personen, die Minderheiten angehören, zu unterdrücken.

10. Die Mitgliedstaaten sollten Gleichstellungsbehörden, nationale Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die ein legitimes Interesse an der Bekämpfung von Hassrede haben, ermächtigen, die von Hassrede Betroffenen bei Rechtsverfahren zu unterstützen und diese zu vertreten und rechtliche Schritte gegen Hassrede einzuleiten, einschließlich, wo anwendbar, im eigenen Namen.

Strafrecht

11. Die Mitgliedstaaten sollten in ihrem nationalen Strafrecht festlegen, welche Äußerungen von Hassrede-straftatliche Verantwortung nach sich ziehen, z. B.:

- a. öffentlicher Aufruf, zur Begehung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen;
- b. öffentlicher Aufruf zu Hass, Gewalt oder Diskriminierung;
- c. rassistische, fremdenfeindliche, sexistische und LGBTI-feindliche Drohungen;
- d. rassistische, fremdenfeindliche, sexistische und LGBTI-feindliche öffentliche Beleidigungen unter Bedingungen wie jene, die für Beleidigungen im Internet im Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersysteme begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art (SEV Nr. 189) aufgeführt sind;
- e. die öffentliche Leugnung, Verharmlosung und Billigung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen; und
- f. die vorsätzliche Verbreitung von Material, das solche Äußerungen von Hassrede (wie oben unter a-e aufgeführt) enthält, einschließlich Ideen, die auf rassistischer Überlegenheit oder Hass basieren.

12. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass in Fällen, in denen ein begründeter Verdacht besteht, dass ein strafbarer Fall von Hassrede vorliegt, wirksame Ermittlungen durchgeführt werden.

Zivil- und Verwaltungsrecht

13. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass in ihrem Zivil- und Verwaltungsrecht ein effektiver gesetzlicher Schutz vor Hassrede vorgesehen ist, insbesondere im allgemeinen Schadenersatzrecht, Antidiskriminierungsrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht.

14. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Antidiskriminierungsgesetze auf alle Äußerungen von Hassrede, die laut Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht verboten sind, Anwendung finden.

15 Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Behörden oder Institutionen gesetzlich verpflichtet sind, aktiv Hassrede und deren Verbreitung zu verhindern und zu bekämpfen und die Verwendung einer toleranten und integrativen Sprache zu fördern.

Rechtsvorschriften zu Hassrede im Internet

16. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Gesetze, die sich mit Hassrede befassen, diese sowohl offline als auch online abdecken und klare und vorhersehbare Bestimmungen für ein umgehendes und effektives Löschen von Online-Hassrede vorsehen, die straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlich verboten sind.

17. Die Mitgliedstaaten sollten in Einklang mit der Empfehlung CM/Rec(2018)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Rollen und Zuständigkeiten von Internetvermittlern die Pflichten und Zuständigkeiten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure beim Umgang mit Hassrede im Internet definieren und voneinander abgrenzen. Die Mitgliedstaaten sollten des Weiteren klare Regeln und Verfahren für eine effektive Zusammenarbeit mit und zwischen diesen Akteuren bei der Bewertung und Untersuchung von Hassrede im Internet schaffen, die straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlich verboten ist.

18 Die Mitgliedstaaten sollten von Internetvermittlern, die in ihrer gerichtlichen Zuständigkeit tätig sind, verlangen, die Menschenrechte zu achten, einschließlich der Gesetze zu Hassrede, in ihren betrieblichen Abläufen und in ihrer Unternehmenspolitik die Grundsätze der Sorgfaltspflicht in Bezug auf die

Menschenrechte anzuwenden und im Einklang mit bestehenden Rahmen und Verfahren Maßnahmen zur Bekämpfung von Hassrede zu ergreifen.

19. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass es Mechanismen für das Melden von Fällen von Hassrede im Internet bei den Behörden und privaten Akteuren gibt, einschließlich Internetvermittlern, sowie klare Regeln für die Bearbeitung solcher Meldungen.

20. Lösungsverfahren und -bedingungen sowie damit verbundene Zuständigkeiten und Haftungsvorschriften, die Internetvermittlern auferlegt werden, sollten transparent, eindeutig und vorhersehbar sein und ordnungsgemäßen Verfahren unterliegen. Sie sollten Nutzern das Recht auf wirksame Abhilfe garantieren, die über eine transparente Aufsicht und über zeitnahe, zugängliche und faire Beschwerdemechanismen erfolgt, die letztendlich einer unabhängigen gerichtlichen Prüfung unterliegen.

21. Die Mitgliedstaaten sollten die erheblichen Unterschiede in Größe, Natur, Funktion und Organisationsstruktur von Internetvermittlern berücksichtigen, wenn sie den gesetzlichen Rahmen zur Regelung der Haftung von Internetvermittlern entwerfen, auslegen und anwenden, wie von der Empfehlung CM/Rec(2.018)2 über die Rollen und Zuständigkeiten von Internetvermittlern vorgesehen, um mögliche unverhältnismäßige Auswirkungen auf kleinere Internetvermittler zu vermeiden.

22. Die Mitgliedstaaten sollten gesetzlich verankern, dass Internetvermittler wirksame Maßnahmen ergreifen müssen, um ihren Pflichten und ihrer Verantwortung nachzukommen, keine Hassrede zugänglich zu machen oder zu verbreiten, die straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlich verboten ist. Wichtige Aspekte der Erfüllung dieser Pflicht sind u. a.: die rasche Bearbeitung gemeldeter Hassrede; unverzügliches Löschen dieser Hassrede; Achtung der Privatsphäre und Datenschutzvorschriften; Sicherung von Beweisen für strafrechtlich verbotene Hassrede; Melden von Fällen strafbarer Hassrede bei den Behörden; Übermittlung von Beweisen für strafbare Hassrede an die Strafverfolgungsbehörden, auf der Grundlage einer von der zuständigen Behörde erlassenen Anordnung; Verweisung unklarer und komplexer Fälle an die zuständigen Selbst- oder Korregulierungseinrichtungen oder -behörden zur weiteren Abklärung; und Erwägung der möglichen Umsetzung provisorischer Maßnahmen, wie z. B. Herabstufung oder Kontextualisierung, bei unklaren und komplexen Fällen.

23. Die Mitgliedstaaten sollten gesetzlich festlegen, dass Internetvermittler und Behörden den betroffenen Einzelpersonen und Institutionen eine kurze und präzise Erklärung der Gründe für ihre Entscheidung zukommen lassen, Hassrede zu blockieren, zu löschen oder herabzustufen oder gemeldete Fälle nicht zu blockieren, zu löschen oder herabzustufen.

24. Die Mitgliedstaaten sollten über ein System für die Offenlegung von Informationen über Abonnenteninformationen in Fällen verfügen, in denen die zuständigen Behörden zu dem Schluss kommen, dass die Hassrede im Internet gegen das Gesetz verstoßen und die Urheber und Verbreiter den zuständigen Stellen unbekannt sind. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass jede Offenlegung verfügbarer Informationen über ihre Identität im Einklang mit den europäischen und internationalen Menschenrechtsnormen ist.

25. Die Mitgliedstaaten sollten vorbehaltlich des Schutzes personenbezogener Daten im Einklang mit europäischen und internationalen Standards, regelmäßig Berichte mit umfassenden Informationen und Statistiken zu Hassrede im Internet, einschließlich der Inhaltsbeschränkungen, und über Aufforderungen staatlicher Stellen an Plattformen, Inhalte die Hassrede darstellen, zu entfernen, veröffentlichen. Sie sollten des Weiteren gesetzlich festlegen, dass die relevanten Internetvermittler verpflichtet sind, regelmäßig Transparenzberichte zu verfassen und zu veröffentlichen, die aufgeschlüsselte und umfassende Daten zu Hassrede und Einschränkungen von Inhalten aufführen.

26. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass unabhängige Stellen in Zusammenarbeit mit Internetvermittlern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderen Interessengruppen regelmäßig die bestehenden Monitoringsysteme für Dateninhalte beurteilen und verbessern, um das Aufspüren, Melden und Bearbeiten von Hassrede im Internet zu verbessern und gleichzeitig die Ursachen für ungerechtfertigte inhaltliche Einschränkungen und übermäßige Regelbefolgung (Compliance) zu eliminieren.

27. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihr rechtlicher Rahmen die Medien, die im Internet operieren, rechtliche dazu verpflichtet, keine Hassrede, die straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlich verboten ist, zu verbreiten, sie angemessene Bestimmungen für die Beschränkung oder Sperrung des Zugangs zu solchen Hassrede vorsieht, die von Dritten in ihren Kommentarbereichen oder gemeinsamen Räumen auf ihren Plattformengepostet werden, und dass diese Einschränkungen letztendlich der unabhängigen gerichtlichen Prüfung unterstehen.

3. Empfehlungen an die wichtigsten Akteure

Beamte, gewählte Organe und politische Parteien

28. Beamte/innen, besonders jene in Führungspositionen, sollten angesichts ihrer einflussreichen Position, vermeiden, sich an Hassrede zu beteiligen, diese zu befürworten oder zu verbreiten. Sie sollten aufgefordert werden, sich öffentlich für eine Kultur der Menschenrechte einzusetzen und sie sollten Hassrede nachdrücklich und umgehend verurteilen, unter gleichzeitiger Achtung der Meinungs- und Informationsfreiheit, einschließlich Kritik und Informationen, die den Staat oder einen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder stören könnten.

29. Parlamente, andere gewählte Organe und politische Parteien sollten aufgefordert werden, spezifische Richtlinien für den Umgang mit und die Bekämpfung von Hassrede zu erlassen, insbesondere im Kontext von Wahlkämpfen und in Debatten repräsentativer Versammlungen. Zu diesem Zweck sollten sie einen Verhaltenskodex verabschieden, der interne Beschwerde- und Sanktionsverfahren vorsieht. Sie sollten sich des Weiteren jeglicher Äußerungen enthalten, die voraussichtlich Intoleranz fördern, und sie sollten öffentlich Hassrede verurteilen.

Internetvermittler

30. Im Rahmen ihrer Pflicht, alle anwendbaren Gesetze zu befolgen und die Menschenrechte zu achten, sollten Internetvermittler alle Äußerungen von Hassrede, die über ihre Systeme verbreitet werden, identifizieren und im Rahmen ihrer Unternehmensverantwortung bearbeiten, in Übereinstimmung mit Empfehlung CM/Rec(2016)3 über Menschenrechte und Unternehmen und Empfehlung CM/Rec(2018)2 über die Rollen und Zuständigkeiten von Internetvermittlern.

31. Internetvermittler sollten sicherstellen, dass Menschenrechtsnormen und -standards in Bezug auf Hassrede ihren Richtlinien für Content-Moderation und ihrer Umsetzung zugrunde liegen, sie in ihren Nutzungsbedingungen ausdrücklich darauf hinweisen und die größtmögliche Transparenz im Hinblick auf diese Richtlinien sicherstellen, einschließlich der Mechanismen und Kriterien für Content-Moderation.

32. Internetvermittler sollten ihre Reaktionen auf Inhalte, die als Hassrede identifiziert werden, auf der Grundlage ihrer Schwere sorgfältig abstufen, wie in Absatz 4 oben ausgeführt, und Alternativen für das Löschen von Inhalten in weniger schweren Fällen von Hassrede erarbeiten und anwenden.

33. Internetvermittler sollten alle erforderlichen Schritte ergreifen, um sicherzustellen, dass der Einsatz von Automatisierungs- oder KI-Werkzeugen von Menschen überwacht wird und dass die Content-Moderation die Besonderheiten relevanter rechtlicher, lokaler, kultureller, sozialpolitischer und historischer Kontexte berücksichtigt. In ihren Bemühungen, die Besonderheiten zu berücksichtigen, sollten sie eine Dezentralisierung der Moderation von Inhalten erwägen.

34. Internetvermittler sollten eine ausreichende Anzahl von Content-Moderatoren ernennen und sicherstellen, dass sie unparteiisch sind, über angemessenes Fachwissen verfügen und regelmäßig an Schulungen teilnehmen und eine geeignete psychologische Unterstützung erhalten. Internetvermittler sollten außerdem sicherstellen, dass vertrauenswürdige Hinweisgeber (Trusted Flagger) und Faktenchecker in Menschenrechtsnormen geschult werden, die auf Hassrede Anwendung finden.

35. Internetvermittler sollten eine wirksame Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen aufbauen, die sich mit Hassrede befassen, auch bei der Erhebung und Analyse von Daten, und deren Bemühungen unterstützen, die Richtlinien, Praktiken und Kampagnen für den Umgang mit Hassrede zu verbessern.

36. Internetvermittler, einschließlich der sozialen Medien, sollten ihre Internetwerbesysteme und den Einsatz von Mikrotargeting, Inhaltsverstärkungs- und Empfehlungssystemen und die zugrunde liegenden Datenerfassungsstrategien überprüfen, um sicherzustellen, dass diese nicht direkt oder indirekt die Verbreitung von Hassrede fördern oder Anreize schaffen.

37. Internetvermittler sollten interne Prozesse entwickeln, die ihnen ermöglichen, Gefahren für die Menschenrechte im Hinblick auf die Beurteilung und Bearbeitung von Hassrede zu erkennen und zu verhindern, und sie sollten sich selbst einer regelmäßigen unabhängigen, umfassenden und wirksamen Folgenabschätzung und Audits im Bereich Menschenrechte unterziehen.

Medien

38. Die Medien, Journalisten und anderen Akteure sollten ihre öffentliche Wächterfunktion in einer demokratischen Gesellschaft erfüllen und zur öffentlichen Debatte beitragen; sie sollten die Freiheit haben, über Hass und Intoleranz zu berichten und ihre Berichterstattungstechniken, -stile und -medien zu wählen, vorbehaltlich dass sie sich bemühen, die Öffentlichkeit mit korrekten und zuverlässigen Informationen zu versorgen.
39. Die Medien und Journalisten sollten aufgefordert werden, eine Kultur der Toleranz und des Verstehens zu fördern, in Einklang mit der Empfehlung Rec(97)21 über Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz.
40. Öffentlich-rechtliche Medien sollten, in Anbetracht ihres Auftrags, allen Bereichen der Gesellschaft zu dienen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, einen besonders großen Beitrag leisten. Sie sollten keine Hassrede verwenden oder verbreiten und sie sollten im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags aktiv den Dialog und das Verständnis zwischen Gruppen sowie das Veröffentlichende von Inhalten fördern, die auf positive und unterstützende Weise die Vielfalt der Stimmen und Quellen der Gemeinschaft, der sie dienen, wiedergibt.
41. Die Medien und Journalisten sollten in ihrem Bestreben, korrekte und zuverlässige Informationen zu verbreiten, herabwürdigende und stereotype Darstellungen von Personen, Gruppen und Gemeinschaften vermeiden und diversen Gruppen und Gemeinschaften in der Gesellschaft eine Stimme geben, besonders wenn sie über Angelegenheiten berichten, die ein besonderes öffentliches Interesse betreffen sowie zu Wahlkampfzeiten. Sie sollten vermeiden, Vorurteile zu schüren und unnötige Verweise auf persönliche Merkmale oder den Status zu machen.
42. Unabhängige nationale Regulierungsbehörden und Koregulierungs- und/oder Selbstregulierungsstellen der Medien sollten eine positive Rolle im Umgang mit Hassrede spielen. Sie sollten von der Regierung unabhängig sein, öffentlich Rechenschaft ablegen und in ihrer Tätigkeit transparent sein.

Zivilgesellschaftliche Organisationen

43. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten ermutigt werden, spezifische Richtlinien zu erstellen, um Hassrede zu verhindern und zu bekämpfen, und, sofern angemessen und machbar, Schulungen für ihre Mitarbeiter, Mitglieder und Freiwilligen durchführen. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten auch ermutigt werden, untereinander und mit anderen Akteuren in Bezug auf Hassrede zusammenzuarbeiten und sich abzustimmen.

4. Aufklärung, Bildung, Ausbildung und der Einsatz von Gegenrede und alternativer Erzählungen

44. Die Mitgliedstaaten sollten wirksame Strategien erarbeiten und umsetzen, um die Ursachen von Hassrede zu untersuchen und diesen zu beseitigen, zu denen Desinformation, negative Stereotypisierung und Stigmatisierung von Personen und Gruppen gehören.
45. Im Rahmen ihres umfassenden Ansatzes zur Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede, sollten die Mitgliedstaaten eine Reihe konkreter Maßnahmen ergreifen, um Aufklärungskampagnen, Bildung, Ausbildung, Gegenrede, alternative Erzählungen und den interkulturellen Dialog gemäß ihrer Erfahrungen und Kenntnisse zu fördern.
46. Die Mitgliedstaaten sollten das Bewusstsein für das Ausmaß von Hassrede und den Schaden, den sie bei Personen, Gemeinschaften und demokratischen Gesellschaften insgesamt zufügen, sowie für die Kriterien, die zu ihrer Beurteilung eingesetzt werden, und für die Möglichkeiten ihnen entgegenzuwirken, aufklären insbesondere durch die Förderung und Unterstützung von Initiativen durch relevante Stellen, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsbehörden und zivilgesellschaftliche Organisationen, einschließlich derjenigen, die Personen und Gruppen vertreten, die wahrscheinlich von Hassrede betroffen sind.
47. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Menschenrechtserziehung, Erziehung zu demokratischer Staatsbürgerschaft und die Medien- und Informationskompetenz, die sich mit Hassrede online und offline befassen sollten, Teil des allgemeinen Lehrplanes sind.
48. Die Mitgliedstaaten sollten Bildungs- und Aufklärungsinitiativen, Programme und Instrumente für Kinder und Jugendliche, Eltern und Betreuer, Pädagogen, Jugendarbeiter und Freiwillige, die mit Kindern arbeiten, einrichten und stärken, die sie in die Lage versetzen, Hassrede zu verstehen und mit dieser umzugehen.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Kinder und Jugendliche in der Lage sind, wirksam an der Ausarbeitung solcher Initiativen, Programme und Tools mitzuwirken.

49. Die Mitgliedstaaten sollten konkrete Maßnahmen ergreifen, um formale und nicht-formale Bildungsaktivitäten und Kulturprogramme für die Allgemeinheit zu unterstützen, die das Engagement für Menschenrechte als Teil einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft stärken, zum kritischen Denken anregen, Gleichheit und den interkulturellen und interreligiösen Dialog fördern und die Kompetenzen fördern, die zur Identifizierung und Bekämpfung von Hassrede erforderlich sind.

50. Die Mitgliedstaaten sollten effektive und gezielte Schulungsprogramme für jene bereitstellen, die sich für die Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede einsetzen, einschließlich der Angehörigen und Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden, Sicherheitskräften, Staatsanwaltschaften, der Justiz und dem Personal medizinischer Dienste und anderer öffentlicher Stellen, mit dem Ziel, diese in die Lage zu versetzen, Hassrede zu identifizieren und deren Gebrauch zu vermeiden, sensibel für die Bedürfnisse von Personen zu sein, die Ziel von Hassrede werden, und ihnen bei der Suche nach Abhilfe zu unterstützen und den Gebrauch von Hassrede durch Dritte melden und ihre Folgen für die Betroffenen zu mildern.

51. Die Mitgliedstaaten sollten Aufklärungs- und Schulungsprogramme unterstützen, die den Dialog mit Tätern von Hassrede Suchen, um sich mit deren Vorurteilen und diskriminierenden Taten und Äußerungen zu befassen. In geeigneten Fällen könnte das Gericht oder die Staatsanwaltschaft die Teilnahme an diesen Programmen als alternative Strafe einsetzen, mit dem Ziel, eine ausgleichende Gerechtigkeit zu erreichen.

52. Die Mitgliedstaaten sollten, ohne die Unabhängigkeit der Medien zu beschneiden, laufende Schulungen für Medienfachleute und Journalisten im Rahmen ihrer Erstausbildung und Weiterbildung fördern und unterstützen, damit sie lernen wie man Hassrede erkennt, über diese berichtet und auf sie reagiert, und damit sie lernen wie man den Gebrauch und die Verbreitung von Hassrede vermeidet, sowie ganzallgemein die Rolle von Journalisten und Medien bei der Förderung einer Kultur der Menschenrechte und einer integrativen öffentlichen Debatte.

53. Die Mitgliedstaaten sollten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, wie Politiker/innen, hochrangige Beamte/innen und Führungspersönlichkeiten aus Religion, Wirtschaft und Gesellschaft ermutigen, nachdrücklich und umgehend den Gebrauch von Hassrede zu verurteilen, Gegenrede und alternative Erzählungen einzusetzen und das Verständnis zwischen Gruppen zu fördern, auch indem sie ihre Solidarität mit denjenigen bekunden, die Ziel von Hassrede werden.

54. Die Mitgliedstaaten sollten nationale Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsbehörden, Internetvermittler, die Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen aufrufen und unterstützen, ohne jedoch deren Unabhängigkeit zu beschneiden, Gegenrede und alternative Erzählungen zu entwickeln, und jene, die Ziel von Hassrede sind, in diesen Prozess einbeziehen. Die Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus Initiativen zum Aufbau von Kapazitäten und Schulungen unterstützen, um den Zugang zu Medien für Angehörige von Minderheiten und anderen Gruppen zu erleichtern, einschließlich durch die Gründung von Bürgermedien, Medienorganisationen von Minderheiten und anderen öffentliche Foren, in denen ein Dialog zwischen Gruppen stattfinden kann.

5. Unterstützung für jene, die Ziel von Hassrede sind

55. Die Mitgliedstaaten sollten wirksame Unterstützungsmechanismen einrichten, die Opfern von Hassrede helfen, mit dem erlittenen Schaden umzugehen. Diese Mechanismen sollten psychologische, medizinische und juristische Unterstützung umfassen und könnten auch zivilgesellschaftliche Organisationen einbeziehen. Im Hinblick auf Hassrede, die laut Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht verboten ist, sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls auch eine kostenlose Rechtsberatung bereitstellen. Personen, die Minderheiten und anderen Gruppen angehören, sollten besonders berücksichtigt werden, und diese Mechanismen sollten einen alters- und geschlechtsspezifischen Ansatz verfolgen.

56. Die Mitgliedstaaten sollten auch in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, Aufklärungs- und Bildungsmaßnahmen für Personen und Gruppen entwickeln und umsetzen, die von Hassrede betroffen sind, um sie über ihre Rechte, die Möglichkeit auf Wiedergutmachung durch Zivil-, Verwaltungs- und Strafverfahren und die vorhandenen Unterstützungsmechanismen zu informieren. Diese Maßnahmen sollten leicht zugänglich und verständlich sein, in verschiedenen Sprachen zur Verfügung stehen und allgemein auf die besonderen Bedürfnisse relevanter Personen und Gruppen zugeschnitten sein.

57. Die Mitgliedstaaten sollten das Melden von Hassrede erleichtern, indem sie effektive Mechanismen zur Identifizierung und umgehenden Aufhebung aller rechtlichen und nicht-rechtlichen Hürden für ein solches

Melden entfernen. Die Mitgliedstaaten sollten auch sicherstellen, dass Personen, die Fälle von Hassrede melden, vor Benachteiligungen oder Konsequenzen aufgrund dieser Beschwerde geschützt sind, und dass den Tätern für den Fall einer erneuten Viktimisierung Sanktionen auferlegt werden.

6. Monitoring und Analyse von Hassrede

58 Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Politik, Gesetzgebung, Strategien und Aktionspläne gegen Hassrede auf Fakten beruhen und einen alters- und geschlechtsspezifischen Ansatz ordnungsgemäß berücksichtigen. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten Trends ermitteln, protokollieren, überwachen und analysieren und sicherstellen, dass die Strafjustizbehörden aufgeschlüsselte Daten über strafbare Hassrede erfassen und weitergeben, einschließlich der gemeldeten und verfolgten Fälle, und – soweit möglich – die Methoden ihrer Verbreitung, ihre Reichweite und die verschiedenen Ausdrucksformen und Gründe für die Hassrede und intersektionale Hassrede, in Einklang mit bestehenden europäischen Menschenrechts- und Datenschutzstandards. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten, gegebenenfalls mit relevanten Interessengruppen zusammenarbeiten.

59. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten soweit wie möglich versuchen, die Wahrnehmung der Opfer und die wahrgenommene Prävalenz von nicht strafbaren, aber schädlichen Reden zu verstehen und zu erfassen und zwar in Zusammenarbeit mit relevanten Interessengruppen und in Einklang mit bestehenden europäischen Menschenrechts- und Datenschutzstandards.

60. Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Strafverfolgungsbehörden effektiv Beschwerden über Hassrede protokollieren und überwachen, und dass sie ein anonymisiertes Beschwerdearchiv in Einklang mit bestehenden europäischen Menschenrechts- und Datenschutzstandards einrichten.

61. Die Mitgliedstaaten sollten Daten, Informationen und Analysen zur Hassrede und laufende Trends in Einklang mit bestehenden europäischen Menschenrechts- und Datenschutzstandards öffentlich zugänglich machen.

7. Nationale Koordinierung und internationale Zusammenarbeit

62. Um eine nationale Koordinierung zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten regelmäßige, inklusive und transparente Konsultationen, Kooperationen und Dialoge mit allen relevanten Interessengruppen führen.

63. Die Mitgliedstaaten sollten miteinander zusammenarbeiten, um die Kohärenz der Rechtsnormen und der Ansätze zur Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede im Einklang mit den Bestimmungen dieser Empfehlung zu fördern. Darüber hinaus sollten sie die einschlägigen europäischen und internationalen Instrumente befolgen und wirksam umsetzen, mit zwischenstaatlichen Organisationen zusammenarbeiten und Informationen und Beispiele bewährter Verfahren austauschen.

Begründungstext

Empfehlung CM/Rec(2022)16 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Hassrede

1434. Sitzung, 11., 13. und 17. Mai 2022

Lenkungsausschuss für Antidiskriminierung, Diversität und Inklusion (CDADI)
und Lenkungsausschuss für Medien und Informationsgesellschaft (CDMSI)

EINLEITUNG

1. Hassrede ist ein komplexes und multidimensionales Phänomen, das weitreichende und gefährliche Folgen für demokratische Gesellschaften hat. Sie beeinträchtigt nicht nur die Würde und Menschenrechte von Menschen, die unmittelbares Ziel von Hassrede sind, sondern auch Personen, die zur selben Minderheit oder Gruppe wie diese Menschen gehören. Hassrede führt zu gefährlichen Spaltungen in der Gesellschaft als Ganzes, beeinträchtigt die Partizipation und Inklusion aller, die Ziel von Hassrede sind, und bedroht die Demokratie. Die Zielpersonen von Hassrede werden zunehmend aus der Gesellschaft ausgegrenzt, aus der öffentlichen Debatte verdrängt und mundtot gemacht. Die Vergangenheit zeigt, dass Hassrede auch vorsätzlich eingesetzt wurde, um Gruppen und Gesellschaften gegeneinander aufzubringen, und gewalttätige Eskalationen, Hassverbrechen, Krieg und Völkermord zu provozieren.

2. Hassrede hindert die Zielpersonen auch daran, frei ihre Ideen auszutauschen und weiterzugeben, ihre Bedenken zu äußern und angemessen vertreten zu werden. Hassrede kann zum Mittel werden, um Minderheitengruppen, Menschenrechtsaktivisten und NGO-Vertreter einzuschüchtern oder zum Schweigen zu bringen. Eine ähnliche Sorge trifft auch Politiker sowie Journalisten und andere Medienakteure, die über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse berichten. Der schwerwiegende Abschreckungseffekt, den Hassrede auf Journalisten und andere Medienakteure hat, die über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse berichten, wurde in dem Buch *A Mission to Inform: Journalists at Risk Speak Out*, das von Prof. Marilyn Clark und William Horsley mitverfasst wurde behandelt. Das Buch, im Oktober 2020 erschienen, enthält nachdrückliche Belege, auf welche Weise Medienvertreter aufgrund ihrer Nachforschungen zum Ziel schwerer und „manchmal internationaler“ Propaganda und Hasskampagnen werden können. Das Buch betont den alarmierenden Einfluss, den Hassrede haben kann, wenn sie gegen weibliche Journalistinnen gerichtet ist, insbesondere im Internet. Gleichzeitig können sich der Missbrauch oder die drohende Anwendung verschiedener Arten von Gesetzen, einschließlich Gesetze gegen Hassrede, gleichermaßen als effektives Mittel erweisen, Beiträge zur öffentlichen Debatte zu unterdrücken.

3. Die Beständigkeit und der besorgniserregende Anstieg von Hassrede, insbesondere im Internet, und deren Folgen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte und Demokratie in Europa wurden von den Monitoring-Organen des Europarates, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), verschiedenen anderen zwischenstaatlichen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Internetvermittlern und anderen Gremien dokumentiert. In ihren jüngsten länderbezogenen Monitoring- und Jahresberichten beschreibt die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) auf der Grundlage von Statistiken und Studien, das Fortbestehen und den Anstieg ultranationalistischer, fremdenfeindlicher, rassistischer und LGBTI-feindlicher Hassrede in verschiedenen Mitgliedstaaten. Diese Hassrede ist häufig im Internet zu finden (siehe insbesondere die neusten Jahresberichte der ECRI und die Kapitel über Hassrede in den länderbezogenen Monitoring-Berichten der fünften und sechsten Prüfungsrunde). Es ist zu betonen, dass dieser Anstieg von Hassrede und insbesondere der Wellen von Hassrede als besonderes Warnsignal angesehen

werden sollten, dass eine gewalttätige Eskalation unmittelbar bevorstehen könnte und dass entschlossenes Handeln erforderlich ist, um die demokratische Stabilität und Sicherheit zu wahren.

4. Zur Vermeidung einer solchen gefährlichen Eskalation und zur Etablierung und Aufrechterhaltung inklusiver Gesellschaften ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten effektive und nachhaltige Maßnahmen gegen Hassrede ergreifen. Diese Empfehlung bietet den Mitgliedstaaten einen umfassenden Leitfaden zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede. Sie baut auf der Empfehlung Rec(97)20 des Ministerkomitees über „Hassrede“ aus dem Jahr 1997 auf, die damals zusammen mit der Empfehlung Rec(97)21 über Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz angenommen wurde.

5. Es ist ein komplexes Vorhaben, Personen zu schützen, die Ziel von Hassrede sind, und die Achtung ihres Privatlebens zu wahren (Artikel 8 der Menschenrechtskonvention (SEV Nr. 005), im Weiteren „die Konvention“), und gleichzeitig die Meinungsfreiheit (Artikel 10) und das Recht auf Nichtdiskriminierung bei der Wahrnehmung der Rechte und Freiheiten zu sichern und aufrechtzuerhalten, die in der Konvention verankert sind (Artikel 14). Dieses Vorhaben erfordert ein beständiges und sorgfältiges Abwägen der involvierten Grundrechte und Freiheiten (für weitere Einzelheiten siehe §§ 24 ff. unten).

6. Die Empfehlung zur Bekämpfung von Hassrede, im Folgenden „die Empfehlung“, enthält eine weit gefasste Definition von Hassrede (§ 2 der Empfehlung) und unterscheidet innerhalb dieser Definition unterschiedliche Ebenen von Hassrede (§ 3 der Empfehlung). Des Weiteren enthält sie Faktoren zur Beurteilung des Schweregrads von Hassrede und Leitlinien für die Ausarbeitung angemessener und verhältnismäßiger Reaktionen auf diese unterschiedlichen Ebenen von Hassrede (§§ 4 ff. der Empfehlung). Die Empfehlung verfolgt einen umfassenden Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede. Aus diesem Grund befasst sie sich nicht nur mit dem erforderlichen rechtlichen Rahmen zur Bekämpfung von Hassrede, sondern enthält auch Leitlinien für den Umgang mit den Ursachen von Hassrede durch nicht-rechtliche Mittel, insbesondere durch die in Kapitel 4 aufgeführten Empfehlungen in den Bereichen Aufklärung, Bildung, Schulungen und zum Einsatz von Gegenrede und Gegendarstellungen. Die verschiedenen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Ordnungen und die unterschiedlichen Situationen in den einzelnen Mitgliedstaaten machen es erforderlich, unterschiedliche Wege für die Umsetzung dieser Empfehlung zu beschreiten.

7. Hassrede richtet sich gegen viele unterschiedliche Menschen. Rassistische Hassrede zielt z. B. auf Personen ab, die ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Minderheiten angehören, einschließlich Roma und Fahrende,¹ Juden, Muslime, dunkelhäutige Menschen, Migranten und Personen mit Migrationshintergrund, u. a. Asylsuchende, Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge und irregulär anwesende Migranten und Menschen, die anderen Minderheiten angehören; sexistische Hassrede richtet sich häufig gegen Frauen; und LGBTI-feindliche Hassrede richtet sich gegen Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle. Diese Empfehlung und ihr Anhang (die Empfehlung) enthalten Maßnahmen, die nicht nur unmittelbar von Hassrede Betroffene schützen und unterstützen sollen, sondern auch jene, die mittelbar betroffen sind (z. B. Angehörige einer bestimmten Minderheitengruppe oder Gruppe, der die unmittelbar betroffene Person angehört) und somit auch Ziel von Hassrede sind. Zur Bezeichnung aller dieser Personen wird die allgemeine Formulierung „Personen, die Ziel von Hassrede sind“ verwendet, die auch sämtliche verschiedenen Ebenen von Hassrede von unterschiedlichem Schweregrad abdeckt (§§ 3 und 4 der Empfehlung). Es ist Aufgabe der zuständigen Behörden und der Justiz, und nicht des Täters, zu entscheiden, wessen Menschenrechte von Hassrede betroffen sind und wer durch sie Schaden erlitten hat. Die Formulierung „Personen, die Ziel von Hassrede sind“ ist weiter gefasst als der Begriff Opfer, der in § 202 des Begründungstextes definiert ist.

8. Viele Personen (z. B. dunkelhäutige Muslime oder lesbische Roma-Frauen) werden aufgrund unterschiedlicher, sich überschneidender und kumulierter Gründe Ziel von Hassrede, was ihre Situation noch weiter verschlechtert (siehe Jahresberichte der ECRI 2018, § 15 und 2019, § 13). So unterstreicht z. B. die Empfehlung des Ministerkomitees CM/Rec(2019)1 über die Verhinderung und Bekämpfung von Sexismus, dass Frauen und Mädchen mehrfache und sich überschneidende Formen von Diskriminierung und Sexismus ausgesetzt sein können, einschließlich sexistischer Hassrede. Sie sind dem in besonderem Maße ausgesetzt, wenn sie bestimmte Berufe wie Journalistin oder Politikerin ausüben.

9. In den letzten Jahren hat sich Hassrede immer stärker über das Internet ausgebreitet. Die Verhinderung und Bekämpfung von Hassrede im Internet stellt eine besondere Herausforderung dar, da sie wie niemals zuvor in Sekundenschnelle über die ganze Welt verbreitet werden kann. Sie bleibt manchmal auch dauerhaft

1. Der vom Europarat verwendete Begriff „Roma und Fahrende“ schließt die gesamte Bandbreite von Gruppen ein, die durch die Arbeit des Europarates in diesem Bereich abgedeckt wird: einerseits a) Roma, Sinti/Manische, Kalé, Kaale, Romanichals, Boyash/Rudari; b) Balkan-Ägypter (Ägypter und Ashkali); c) östliche Gruppen (Dom, Lom und Abdal); und andererseits Gruppen wie Fahrende, Jenische und die Bevölkerungsgruppen, die unter den Verwaltungsbegriff „Gens du voyage“ fallen, sowie Personen, die sich selbst als Zigeuner bezeichnen. Dies ist eine erläuternde Fußnote, keine Definition von Roma und/oder Fahrenden.

im Internet verfügbar (siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (das Gericht), *Delfi AS gegen Estland*, Nr. 64569/09, 16. Juni 2015 [Große Kammer], § 110; und *Annen gegen Deutschland*, Nr. 3690/10, 26. November 2015, § 67). Die Mitgliedstaaten haben die ultimative Verpflichtung, die Menschenrechte und Grundfreiheiten auch in der digitalen Welt zu schützen (§ 1.1.3 von CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern). Zu dieser Verpflichtung gehört die Pflicht, Personen vor Verletzungen zu schützen, einschließlich möglicher Verletzungen, die von anderen Privatpersonen und Organisationen begangen werden (*Plattform „Ärzte für das Leben“ gegen Österreich*, Nr. 10126/82, 21. Juni 1988, §§ 32 ff.). Diesbezüglich erkennt die Empfehlung die zentrale Rolle der Internetvermittler für das Funktionieren des Internets und der Online-Kommunikation an. Sie erinnert des Weiteren an deren Verantwortung im Hinblick auf Hassrede im Internet gemäß CM/Rec(2016)3 über Menschenrechte und Unternehmen und CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern (für weitere Einzelheiten siehe §§ 30 ff. dieser Empfehlung).

10. Viele unterschiedliche Akteure sollten in die Prävention und Bekämpfung von Hassrede einbezogen werden. Zu diesen gehören: öffentliche Einrichtungen, einschließlich gewählter Gremien und Behörden auf Bundes-, Regional- und Kommunalebene und deren Vertreter und Mitarbeiter, insbesondere in den Bereichen Bildung, Medienregulierung, Polizeiarbeit, öffentlich-rechtliche Medien und Justiz, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Gleichstellungsbehörden, aber auch andere Interessengruppen, wie politische Parteien, Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, Internetvermittler, private Medien, einschließlich kommerzieller, lokaler und Medienunternehmen und Medienunternehmen von Minderheiten, Berufsverbände, zivilgesellschaftliche Organisationen, Menschenrechtsaktivisten, Glaubensvertreter, Vertreter von Minderheiten- und anderen Gruppen, Sozialpartner, Wissenschaftler und Forschungsinstitute. Die Empfehlung soll den Mitgliedstaaten und allen Interessengruppen bei der Entwicklung umfassender Politiken, Strategien und Aktionsplänen zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung von Hassrede unter gleichzeitiger Wahrung der Meinungsfreiheit als Leitfaden dienen. Kapitel 3 befasst sich mit spezifischen Empfehlungen für relevante Hauptakteure.

11. Die Empfehlung wurde vom Expertenausschuss zur Bekämpfung von Hassrede (ADI/MSI-DIS) entwickelt, der als untergeordnetes Gremium des Lenkungsausschusses für Antidiskriminierung, Diversität und Inklusion (CDADI) und des Lenkungsausschusses für Medien und Informationsgesellschaft (CDMSI) eingerichtet wurde. Gemäß ihrer Aufgabenstellung baut die Empfehlung auf der Rechtsprechung des Gerichts auf, dem laut Artikel 32 der Konvention die endgültige Zuständigkeit für die Auslegung und Anwendung der Konvention und deren Protokolle durch seine Rechtsprechung obliegt. Seine Urteile dienen nicht nur der Entscheidung in Fällen, die dem Gerichtshof vorgelegt werden, sondern generell der Erläuterung, Absicherung und Weiterentwicklung der durch die Konvention geschaffenen Regeln, gemäß Artikel 19, zur Einhaltung der als Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten (*Irland gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 5310/71, 18. Januar 1978, § 154). Die Empfehlung ergänzt die bestehenden relevanten Instrumente des Europarats, einschließlich CM/Rec(2019)1 über die Verhütung und Bekämpfung von Sexismus.

11. Die Empfehlung wurde vom Expertenausschuss zur Bekämpfung von Hassrede (ADI/MSI-DIS) entwickelt, der als untergeordnetes Gremium des Lenkungsausschusses für Antidiskriminierung, Diversität und Inklusion (CDADI) und des Lenkungsausschusses für Medien und Informationsgesellschaft (CDMSI) eingerichtet wurde. Gemäß ihrer Aufgabenstellung baut die Empfehlung auf der Rechtsprechung des Gerichts auf, dem laut Artikel 32 der Konvention die endgültige Zuständigkeit für die Auslegung und Anwendung der Konvention und deren Protokolle durch seine Rechtsprechung obliegt. Seine Urteile dienen nicht nur der Entscheidung in Fällen, die dem Gerichtshof vorgelegt werden, sondern generell der Erläuterung, Absicherung und Weiterentwicklung der durch die Konvention geschaffenen Regeln, gemäß Artikel 19, zur Einhaltung der als Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten (Irland gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 5310/71, 18. Januar 1978, § 154). Die Empfehlung ergänzt die bestehenden relevanten Instrumente des Europarats, einschließlich CM/Rec(2019)1 über die Verhütung und Bekämpfung von Sexismus.

1. ANWENDUNGSBEREICH, DEFINITION UND ANSATZ

Zu Paragraph 1:

13. Die Empfehlung soll den Mitgliedstaaten helfen, Hassrede auf umfassende Weise zu bekämpfen. Sie enthält rechtliche und nicht-rechtliche Maßnahmen, die sich nicht nur mit Hassrede im Internet und außerhalb des Internets befassen, sondern auch mit ihren Ursachen. Auf diese Weise trägt sie dazu bei, Menschen daran zu hindern, Hassrede zu verwenden, und fördert den Gebrauch einer inklusiven Sprache.

14. Die Empfehlung unterstreicht die Notwendigkeit eines Multistakeholder-Ansatzes, wie in Kapitel 7 dargelegt, und dass Schlüsselakteure konkrete Beiträge zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede leisten können, wie in Kapitel 3 der Empfehlung und in ihrem Begründungstext aufgeführt.

Zu Paragraph 2:

15. Bisher gibt es keine maßgebliche, rechtsverbindliche Definition von Hassrede auf europäischer oder internationaler Ebene. Bestehende Definitionen und Beschreibungen des Begriffs sind häufig politisch ausgerichtet und in weit gefasster Weise formuliert. Sie decken in der Regel Reden ab, die Hass generieren und verstärken und die häufig auch auf Intoleranz und Hass beruhen (siehe Empfehlung Nr. R (97)20 über „Hassrede“, § 1; das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Artikel 4; der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (ICCPR), Artikel 20.2; die Entschlieung 2275(2019) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) über die Rolle und Zuständigkeiten politischer Führungskräfte bei der Bekämpfung von Hassrede und Intoleranz § 1; die PACE-Entschlieung 2144 (2017) über die Beendigung von Diskriminierung und Hassrede im Internet § 2; die Präambel zur Allgemeinen Politikempfehlung der ECRI Nr. 15: Bekämpfung von Hassrede, § 6; und die Strategie und den Aktionsplan der Vereinten Nationen zu Hassrede, S. 10).

16. Die rechtlichen Definitionen von Hassrede in den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen unterscheiden sich gegenwärtig und spiegeln den Umfang, die Prävalenz und den Einfluss bestimmter Arten von Hassrede in verschiedenen gesellschaftlichen Kontexten wider. Diese Situation steht in Einklang mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit zur Minimierung strafrechtlicher Maßnahmen, außer in dem Maße, das erforderlich ist, um rechtswidrige Schäden zu verhindern.

17. Die vorliegende Empfehlung versteht den Begriff Hassrede auch in einem weit gefassten Sinne, da es das Ziel ist, die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von Gesetzen, politischen Maßnahmen, Strategien und Aktionsplänen zu unterstützen, die die Verbreitung von Hass auf umfassende Weise verhindern und bekämpfen. Dazu gehören durch Aufklärung und Bildung jene Maßnahmen, die darauf abzielen, jene Menschen zu schützen, die Ziel von Hassrede sind. Die Definition deckt alle drei Ebenen von Hassrede ab, die in § 3 der Empfehlung nach ihrem Schweregrad unterschieden werden.

18. Die weit gefassten Begriffe der Definition decken auch eine Bandbreite unterschiedlicher Ausdrucksformen für Hassrede ab, einschließlich jener, die in den §§ 11 und 13 der Empfehlung aufgelistet sind, von denen mehrere in europäischen und/oder internationalen rechtsverbindlichen und nicht rechtsverbindlichen Instrumenten definiert worden sind (siehe §§ 55–57, 61, 63 des Begründungstextes). Dazu gehören das unmittelbare und öffentliche Aufstacheln zur Begehung von Völkermord; das Aufstacheln zu Hass, Gewalt oder Diskriminierung; rassistischen, fremdenfeindlichen, sexistischen und LGBTI-feindlichen Drohungen und Beleidigungen; das Leugnen, die Verharmlosung und Befürwortung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, die von Gerichten als solche eingestuft wurden, und die Glorifizierung von Personen, die für die solcher Verbrechen verurteilt wurden; die Befürwortung, Förderung oder Aufstachelung zur Verunglimpfung einer Person oder von Personengruppen in jeglicher Form, sowie jegliche Herabwürdigung, Hass oder Belästigung, negative Stereotypisierung oder Stigmatisierung in Bezug auf diese Personen oder Personengruppen; die Rechtfertigung aller vorstehend genannten Ausdrucksformen; und die vorsätzliche Verbreitung von Material, das diese Aussagen enthält (siehe diesbezüglich auch die Präambel zur Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede).

19. Die Liste der in dieser Empfehlung verwendeten Gründe schließt eine Bandbreite persönlicher Merkmale und Status ein, aufgrund derer Personen oder Personengruppen von anderen unterschieden werden können und die allgemein als unzulässige Gründe für eine Diskriminierung betrachtet werden. Die Liste der Gründe wurde absichtlich offengelassen. Tatsächlich ist die in der Empfehlung enthaltene Definition in Einklang mit der ausbaufähigen Natur der Rechte der Konvention auszulegen, insbesondere Artikel 14. Die Definition baut auch auf anderen internationalen Instrumenten auf (für weitere Einzelheiten siehe den Leitfaden des Gerichts zu Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und zu Artikel 1 von Protokoll Nr. 12 zur Konvention, Diskriminierungsverbot, §§ 87 ff.; Artikel 2.1 des ICCPR; Artikel 2.2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; und die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI zur Bekämpfung von Hassrede). Die Definition deckt auch Hassrede aus vielfältigen Gründen ab. Die offene Liste ermöglicht eine Anpassung der Reaktionen auf Hassrede in Bezug auf neue gesellschaftliche Entwicklungen. Die Empfehlung berücksichtigt, dass der Umfang, die Natur und der Einfluss von Hassrede aus verschiedenen Gründen und in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten variieren können, und geht von der Erwartung aus, dass die Mitgliedstaaten besser in der Lage sind, geeignete Reaktionen zu beschließen.

20. Bestimmungen, die von den Mitgliedstaaten und anderen Interessengruppen zu ergreifen sind, um gegen Diskriminierung aufgrund von Geschlecht und/oder Gender (soziales Geschlecht), die als sexistische Hassrede geäußert wird, vorzugehen, sind auch in CM/Rec(2019)1 über die Verhütung und Bekämpfung von Sexismus skizziert (vgl. deren Präambel und §§ I.A.1, I.A.10, II.B.1, II.C.3, II.F.2, II.H.3).

21. Die Definition deckt des Weiteren Fälle ab, in denen der Zielperson (siehe Definition dieses Begriffs in § 7 des vorliegenden Begründungstextes) ein bestimmtes persönliches Merkmal oder ein bestimmter persönlicher Status zugewiesen oder unterstellt wird, obwohl diese Person dieses Merkmal oder diesen Status nicht besitzt. Ein Beispiel wäre, dass ein Täter eine Person beleidigt, weil diese einer bestimmten Religion angehört, diese Person aber tatsächlich einer anderen Religion oder gar keiner Religion angehört.

22. Die Definition deckt auch Hassrede in Zusammenhang mit allen Formen von Rassismus in Einklang mit Artikel 14 der Konvention ab. Dazu gehören Antisemitismus, antimuslimischen Rassismus und Intoleranz und Diskriminierung von Christen und Personen, die religiösen oder weltanschaulichen Minderheiten angehören, wie in Artikel 9 der Konvention und der Rechtsprechung des Gerichts erwähnt, sowie Antiziganismus, Rassismus gegen Dunkelhäutige und Fremdenfeindlichkeit sowohl im Allgemeinen als auch in Zusammenhang mit Migration.

23. Die Definition sollte zur Entwicklung eines allgemeinen Verständnisses von Hassrede in den Mitgliedstaaten führen. Da sich Hassrede immer stärker über das Internet verbreitet und über die Grenzen eines einzelnen Mitgliedstaates hinausreicht, ist eine stärkere internationale Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung ihrer Verbreitung auf internationaler Ebene erforderlich (siehe auch §§ 62–63 der Empfehlung).

Zu Paragraph 3:

24. Die Empfehlung unterscheidet unterschiedliche Ebenen von Hassrede nach ihrem Schweregrad. Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, die der Konvention zugrunde liegenden Werte zu schützen, und in der Erwägung, dass die Rechte laut Artikel 8 und 10 der Konvention gleiche Achtung verdienen, muss ein Gleichgewicht gefunden werden, das die Essenz beider Rechte bewahrt (*Perinçek gegen Schweiz*, Nr. 27510/08, 15. Oktober 2015 [Große Kammer], § 110). Laut der Rechtsprechung des Gerichts haben die Mitgliedstaaten laut Artikel 8 der Konvention eine positive Verpflichtung, Opfer von Hassrede zu schützen, die ein gewisses Maß oder einen gewissen Schweregrad erreicht, auch durch das Strafrecht (*Delfi AS gegen Estland*, a.a.O., § 153 und 159; *Beizaras und Levickas gegen Litauen*, Nr. 41288/15, 14. Mai 2020, § 125; *Budinova und Chaprazov gegen Bulgarien*, Nr. 12567/13, 16. Februar 2021, § 62 ff.; und siehe für weitere Einzelheiten unten §§ 37 ff. des Begründungstextes). Während die Mittel zur Gewährleistung der Einhaltung von Artikel 8 bei der Bereitstellung von Schutz vor Taten gegen Einzelpersonen grundsätzlich im Ermessensspielraum des Staates liegen, erfordert eine effektive Abschreckung vor schwerwiegenden Taten, die wesentliche Aspekte des Privatlebens betreffen, wirksame strafrechtliche Bestimmungen (*Beizaras und Levickas gegen Litauen*, a.a.O., § 110).

25. Gleichzeitig erkennt Artikel 10.2 der Konvention an, dass die Ausübung der in Artikel 10.1 verankerten Freiheiten „...daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden[kann], die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind“, um konkrete Interessen abzusichern (nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Justiz). Unter Beachtung des Umfangs von Artikel 10.2 und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit müssen die Mitgliedstaaten ggf. auf zivil- oder verwaltungsrechtliche Bestimmungen zurückgreifen, um Opfer von Hassrede zu schützen (*Perinçek gegen Schweiz*, a.a.O., § 273). Diese verwaltungs- und zivilrechtlichen Bestimmungen, ebenso wie strafrechtliche Sanktionen, tragen ebenfalls zum Schutz der Opfer von Diskriminierung gemäß Artikel 14 der Konvention bei. Bei einigen Staaten ist das Strafrecht die alleinige Grundlage für die Regulierung krimineller Hassrede, wobei nicht-kriminelle Hassrede keine rechtliche Bedeutung hat. In diesen Fällen kann das Strafrecht jedoch als Teil eines Rechtsmittels der Strafrechtspflege Maßnahmen umfassen, die in anderen Staaten als zivilrechtliche Maßnahmen betrachtet werden, wie Bußgelder und Schadenersatz, die Teil der strafrechtlichen Sanktionen sind (z. B. anstelle von oder ergänzend zu einer Freiheits- oder Gefängnisstrafe).

26. In der Praxis gehen die Mitgliedstaaten gegen die schwerwiegendsten Fällen von Hassrede im Rahmen des Strafrechts vor, und manchmal parallel dazu im Zivilrecht im Hinblick auf Schadenersatz. Weniger schwere Fälle werden nur im Verwaltungs- oder Zivilrecht verhandelt.

27. Beim Umgang mit Fällen, die den Aufruf zu Hass und die Meinungsfreiheit betreffen, verwendet das Gericht zwei in der Konvention vorgesehene Ansätze an: der Ansatz des Ausschlusses vom Schutz der Konvention gemäß Artikel 17 (Verbot des Missbrauchs der Rechte), bei dem die fraglichen Kommentare Hassrede darstellen und die Grundwerte der Konvention negieren; und der Ansatz, Einschränkungen des Schutzes festzulegen gemäß Artikel 10.2 der Konvention; dieser Ansatz wird verfolgt, wenn die betreffende Äußerung zwar eine Hassrede darstellt, jedoch nicht geeignet ist, die Grundwerte der Konvention zu zerstören.

28. Für einen umfassenden Umgang mit Hassrede ist es wichtig, auf geeignete und verhältnismäßige Weise mit beleidigenden oder schädigenden Ausdrucksformen umzugehen, die nicht ausreichend schwer sind, um eine Einschränkung gemäß der Konvention zu rechtfertigen. Ein solcher Ansatz steht in Einklang mit den zugrunde liegenden Zielen dieser Empfehlung, insbesondere der Notwendigkeit, beim Umgang mit Hassrede eine umfassende Strategie zu verfolgen.²

29. Es gibt beleidigende oder schädigende Äußerungsformen, die im Sinne dieser Empfehlung als Hassrede gelten, aber keine straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliche Haftung nach sich ziehen. Diese Äußerungen sind im Prinzip durch Artikel 10 der Konvention geschützt, deren Schutz auch Äußerungen einschließt, die den Staat oder einen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren und stören (*Handyside gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 5493/72, 7. Dezember 1976, § 49).

30. Wie in Artikel 10.2 vorgesehen, geht jeder, der die im ersten Absatz dieses Artikels verankerten Rechte und Freiheiten ausübt, bestimmte „Pflichten und Verantwortlichkeiten“ ein. Im konkreten Kontext religiöser Meinungen und Überzeugungen hat das Gericht geurteilt, dass „legitimerweise eine Pflicht eingeschlossen werden kann, um weitestgehend Äußerungen zu vermeiden, die unnötig verletzend für Dritte sind und somit eine Verletzung ihrer Rechte darstellen, und die aus diesem Grund zu keiner Form einer öffentlichen Debatte beitragen, die geeignet wäre, menschliche Belange weiter voranzubringen“ (*Otto-Preminger-Institut gegen Österreich*, Nr. 13470/87, 20. September 1994, § 49; Venedig-Kommission, 2010, *Blasphemy, insult and hatred: finding answers in a democratic society*, § 73; und UN-Menschenrechtsausschuss, *Malcolm Ross gegen Kanada*, Kommunikation Nr. 736/1997, U.N. Dok. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000), Abs. 11.6).

31. Diese Hassrede, die keine straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliche Verantwortung nach sich zieht, kann dessen ungeachtet Vorurteile, Intoleranz und Hass verursachen oder verstärken, Bedenken in Bezug auf Toleranz, Anstand, Inklusion und Achtung der Rechte Dritter aufwerfen und den sozialen Zusammenhalt und die demokratische Stabilität gefährden. Aus diesem Grund ist es in einer demokratischen Gesellschaft angebracht, die Wurzeln dieser Hassrede durch nicht-rechtliche Maßnahmen anzugehen, wie durch die Förderung des Dialogs und einer Ethik der Kommunikation, durch Aufklärung und Bildung – einschließlich Initiativen zur Medien- und Internetkompetenz, und durch Gegendarstellungen. Gleichstellungsbehörden, nationale Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen sollten in diesen Bereichen eine wichtige Rolle spielen.

Zu Paragraph 4:

32. Das Gericht hat eine Reihe von Faktoren festgelegt, die bei der Beurteilung des Schweregrads von Hassrede und bei der Bemessung geeigneter Reaktionen und Abhilfemaßnahmen anzuwenden sind. Diese Faktoren sind:

- ▶ der Inhalt der Äußerungen (*Leroy gegen Frankreich*, Nr. 36109/03, 2. Oktober 2008, §§ 38 ff.);
- ▶ der politische und soziale Kontext zur Zeit der getätigten Äußerungen (*Leroy gegen Frankreich*, a.a.O., §§ 38 ff.; *Delfi AS gegen Estland*, a.a.O., §§ 142–146; *Perinçek gegen Schweiz*, § 205);
- ▶ die Absicht des Sprechers (*Jersild gegen Dänemark*, Nr. 15890/89, 23. September 1994, § 31–37);
- ▶ die Rolle und der Status des Sprechers in der Gesellschaft (*Féret gegen Belgien*, Nr. 15615/07, 16. Juli 2009, §§ 63 ff.; siehe auch Allgemeine Empfehlung Nr. 35, *Bekämpfung von Hassrede des Ausschusses gegen Rassendiskriminierung* (im Weiteren CERD); der Aktionsplan von Rabat über das Verbot des Eintretens für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird (im Weiteren Rabat-Aktionsplan); und das Handbuch zu Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, *Freiheit der Meinungsäußerung*, § 225);

2. Dieser Begründungstext soll weitergehende Erklärungen zur Empfehlung und deren umfassenden Ansatz bereitstellen. Das Ziel lautet, die Mitgliedstaaten und andere Interessengruppen anzuleiten, beim Umgang mit Hassrede in allen ihren Formen eine umfassende Perspektive einzunehmen und sollte nicht als Versuch verstanden werden, in die Unabhängigkeit des Gerichts einzugreifen.

- ▶ die Form der Verbreitung (*Savva Terentyev gegen Russland*, Nr. 10692/09, 28. August 2018, § 79; *Delfi AS gegen Estland*, a.a.O., § 110; *Stomakhin gegen Russland*, Nr. 52273/07, 9. Mai 2018, § 131; und *Jersild gegen Dänemark*, a.a.O., §§ 32–33);
- ▶ die Weise, wie die Äußerungen getätigt wurden, und ihre Kapazität – unmittelbar oder mittelbar – schädigende Folgen zu haben, einschließlich drohender Gefahr (*Perinçek gegen Schweiz*, a.a.O., § 205; *Savva Terentyev gegen Russland*, a.a.O., §§ 32–33);
- ▶ die Art und Größe des Publikums (*Vejdeland und andere gegen Schweden*, Nr. 1813/07, 9. Februar 2012, §§ 51–58; und *Lilliendahl gegen Island*, Nr. 29297/18, 11. Juni 2020, §§ 38–39);
- ▶ die Merkmale der Zielgruppe, z. B. deren Größe, ihr Grad an Homogenität, ihre besondere Gefährdung oder Stigmatisierung in der Vergangenheit und ihre Position in der Gesellschaft als Ganzes (*Budinova und Chaprazov gegen Bulgarien*, a.a.O., §§ 63).

33. Es ist die Wechselwirkung dieser verschiedenen Faktoren, die in einem bestimmten Fall ausschlaggebend ist, und nicht einfach nur ein für sich genommener Faktor (*Perinçek gegen Schweiz*, a.a.O., § 208; *Budinova und Chaprazov gegen Bulgarien*, a.a.O., § 63). Darüber hinaus hat das Gericht erklärt, die Mitgliedstaaten hätten einen gewissen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Beurteilung, ob Maßnahmen zur Bekämpfung von Hassrede im Sinne von Artikel 10.2 der Konvention „notwendig“ sind (*Perinçek gegen Schweiz*, a.a.O., § 196).

34. Das Gericht verwendet ähnliche Faktoren, um zu bestimmen, ob Hassrede die Grenze im Hinblick auf Artikel 8 der Konvention überschreitet (für weitere Einzelheiten siehe § 42 unten). Diese Faktoren sollten nicht nur von staatlichen Akteuren eingesetzt werden, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden, sondern auch von allen anderen Interessengruppen, die sich mit der Bearbeitung und Bekämpfung von Hassrede offline und online befassen, einschließlich Internetvermittlern. Diese Faktoren sollen allen Akteuren helfen, angemessene und verhältnismäßige Maßnahmen für den Umgang mit verschiedenen Ebenen und Äußerungen von Hassrede zu entwickeln. Strittige Fälle sollten vor Gericht gebracht werden, um diesem zu ermöglichen, bindende Entscheidungen zu treffen.

35. § 15 der Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 des CERD definiert ähnliche Faktoren für die Beurteilung, ob Hassrede ein Ausmaß erreicht, dass man sie als Straftat betrachten sollte: (1) Inhalt und Form der Äußerungen; (2) wirtschaftliches, soziales und politisches Klima; (3) Position oder Status des Sprechers; (4) Reichweite der Rede; und (5) Ziele der Rede. Die Empfehlung des CERD stützt sich auf § 29 des Rabat-Aktionsplans, der 2012 am Ende einer Reihe von Konferenzen, die vom Hohen Kommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen organisiert wurde, von Experten verabschiedet wurde und der zum selben Zweck die folgenden Faktoren enthält: (1) sozialer und politischer Kontext; (2) Status des Sprechers; (3) Absicht, das Publikum gegen eine Zielgruppe aufzustacheln; (4) Inhalt und Form der Rede; (5) Verbreitungsgrad und (6) Wahrscheinlichkeit, Schaden zuzufügen, einschließlich der Unmittelbarkeit.

Zu Paragraph 5:

36. Der umfassende Ansatz zur Bekämpfung von Hassrede, der von dieser Empfehlung verfolgt wird, erfordert, dass politische Maßnahmen, Gesetze, Strategien und Aktionspläne die Handlungsbereiche abdecken, die in den Kapiteln 2 und 4 bis 7 dieser Empfehlung behandelt werden. Diese Aktionen schließen eine Bandbreite öffentlicher und privater Schlüsselakteure ein, wie in Kapitel 3 dieser Empfehlung erörtert. Angemessene personelle und finanzielle Mittel sollten für die Umsetzung aller für erforderlich betrachteten Maßnahmen bereitgestellt werden.

Zu Paragraph 6:

37. Bei der Ausarbeitung und Umsetzung dieses umfassenden Ansatzes zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede sollten die Mitgliedstaaten eine Reihe sich überschneidender Themen berücksichtigen.

38. Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten, wie im Weiteren in §§ 47 ff. des Begründungstextes ausgeführt, im Einklang mit der Konvention und der damit verbundenen Rechtsprechung klarstellen, wann Hassreden straf-, zivil- und verwaltungsrechtlich verboten sein sollten.

39. Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von politischen Maßnahmen, Gesetzen, Strategien und Aktionsplänen zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede sollten die Mitgliedstaaten ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Schutz der Rechte jener, die Ziel von Hassrede werden, und dem Recht auf freie Meinungsäußerung herstellen. Gleichzeitig sollten sie berücksichtigen, dass diese politischen Maßnahmen unterschiedliche Folgen für eine Bandbreite öffentlicher und privater Medienakteure haben, mit besonderen

Merkmale sowohl in den traditionellen als auch in den digitalen Medien. Die Mitgliedstaaten sollten auch gebührend berücksichtigen, dass sich die digitale Welt, einschließlich der Tools, wie z. B. Empfehlungsdienste und automatisierte Moderationstools, rasant weiterentwickeln. Eine Definition des Begriffs „Content-Moderation“ findet sich in der Begründung des Leitfadens zur Content Moderation, der vom CDMSI in seiner 19. Plenarsitzung vom 19.–21. Mai 2021 angenommen wurde (Content-Moderation: Beste Praxisbeispiele für effektive rechtliche und verfahrensrechtliche Rahmen für Selbstregulierungs- und Koregulierungsmechanismen für die Content-Moderation (im weiteren Leitfaden für Content-Moderation)).

40. Hassrede richtet sich nicht nur gegen eine einzelne Person, sondern auch gegen Gemeinschaften und Gruppen und wird häufig durch ihre weite Verbreitung über das Internet und andere Kanäle verstärkt. Zur Verhütung und Bekämpfung ihrer Verbreitung auf effektive und umfassende Weise muss eine Bandbreite von Akteuren aus dem privaten und öffentlichen Bereich mobilisiert werden und kooperieren (für weitere Einzelheiten siehe insbesondere die Kapitel 3 und 7).

41. Die Auswirkungen von Hassrede können noch verstärkt werden, wenn sie nicht nur auf einem Grund, sondern mehreren Gründen basieren. Frauen, die z. B. einer nationalen Minderheit angehören, können nicht nur aufgrund ihres Geschlechts Ziel von Hassrede werden, sondern auch aufgrund ihrer ethnischen Abstammung. Die kumulierten Auswirkungen dieser Hassrede und die Wechselwirkung verschiedener Gründe und Vorurteile können zur Folge haben, dass die Betroffenen sich in einer besonders verletzlichen Situation wiederfinden und besonderen Schutz und besondere Unterstützung benötigen (für weitere Details siehe z. B. den Begründungstext zur Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 14 der ECRI: Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in Beschäftigung und Beruf, § 1). Die Mitgliedstaaten und weiteren Schlüsselakteure (siehe Kapitel 3) sollten bei der Ausarbeitung und Umsetzung von politischen Maßnahmen, Strategien und Aktionsplänen zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede außerdem einen alters- und geschlechtssensiblen Ansatz verfolgen. Dieser Ansatz muss die Interessen und Belange aller Personen und Gruppen berücksichtigen, deren Besonderheiten und Bedürfnisse untersuchen und darauf abzielen, eine bessere Politik und bessere konkrete Aktionen zur Erfüllung dieser Bedürfnisse zu entwerfen.

42. Bei der Ausarbeitung politischer Maßnahmen, Strategien oder Aktionspläne zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede sollten die Mitgliedstaaten nicht nur verschiedene Interessengruppen einbeziehen, sondern auch Personen, die tatsächliche oder potenzielle Ziele von Hassrede sind. Dies sollte bereits zu Beginn des Prozesses erfolgen, um den Erfahrungen und Bedürfnissen der Betroffenen gebührenden Raum zu geben.

2. RECHTLICHER RAHMEN

Zu Paragraph 7:

43. Hassrede, im Sinne von § 2 der Empfehlung, greift in die Würde und das psychische Wohlbefinden und in einigen Fällen in die körperliche Unversehrtheit der Betroffenen ein, die unter den Schutz von Artikel 8 der Konvention fallen. Wie in den §§ 24–25 dieses Begründungstextes dargelegt, haben die Mitgliedstaaten laut Artikel 8 der Konvention die positive Verpflichtung, Opfer von Hassrede zu schützen, wenn diese ein bestimmtes Maß oder einen bestimmten Schweregrad erreicht, auch durch das Strafrecht (*Delfi AS gegen Estland*, a.a.O., §§ 153 und 159; *Beizaras und Levickas gegen Litauen*, a.a.O., § 125; *Budinova und Chaprazov gegen Bulgarien*, a.a.O., §§ 62 ff.). Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Hassrede in einer bestimmten Intensität und abhängig vom Kontext, auch eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen kann und somit auch eine gegen Artikel 3 der Konvention verstoßen kann (siehe in diesem Zusammenhang *Király und Dömötör gegen Ungarn*, Nr. 10851/13, 17. Januar 2017, §§ 41–42). Artikel 10 der Konvention und die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit erfordern, dass Mitgliedstaaten weniger schwere Eingriffsformen im Hinblick auf das Recht auf freie Meinungsäußerung zum Schutz von Opfern von Hassrede einführen, wie etwa verwaltungs- und zivilrechtliche Bestimmungen.

44. Viele Mitgliedstaaten haben rechtsverbindliche internationale Instrumente ratifiziert, die konkrete Pflichten im Hinblick auf den Inhalt rechtlicher Bestimmungen enthalten, wie etwa das ICERD, den ICCPR, das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (im Weiteren Völkermord-Konvention), das Zusatzprotokoll des Europarats zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art (im Weiteren SEV Nr. 189 APCCC), und das Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 111) (1958) der Internationalen Arbeitsorganisation. Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, maßgeblich weiterhin diese Instrumente zu ratifizieren und umzusetzen, um verstärkt

einheitliche Standards auf internationaler Ebene sicherzustellen und eine Fragmentierung zu vermeiden, insbesondere in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Hassrede im Internet. Die EU-Mitgliedstaaten sind ebenfalls durch Instrumente gebunden, u. a. den EU-Rahmenbeschluss 2008/913/JHA zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, und sind verpflichtet, die Inhalte der EU-Antirassismusrichtlinien 2000/43/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG und 2010/41/EU in ihr nationales Recht zu übernehmen.

45. Wie bereits in § 25 erwähnt, muss jede Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung im Gesetz verankert sein, ein legitimes Ziel verfolgen und für eine demokratische Gesellschaft notwendig sein (Artikel 10.2 der Konvention). In den schwersten Fällen von Hassrede kann sich der Täter nicht auf den in Artikel 10 der Konvention garantierten Schutz berufen. Artikel 17 der Konvention negiert diesen Schutz, wenn eine solche Rede unvereinbar mit den in der Konvention erklärten und garantierten Werten ist. Laut Rechtsprechung des EGMR gehören zu diesen Werten Toleranz, den sozialen Frieden und Nichtdiskriminierung (*Pavel Ivanov gegen Russland*, Nr. 35222/04, 20. Februar 2007, § 1; und *Fouad Belkacem gegen Belgien*, Nr. 34367/14, 27. Juni 2017, § 33), die Gleichstellung der Geschlechter (*Kasymakhunov et al. gegen Russland*, Nr. 26261/05 und 26377/06, 14. März 2013, § 110) und Gerechtigkeit und Frieden (*M'Bala M'Bala gegen Frankreich*, Nr. 25239/13, 20. Oktober 2015, § 33).

46. Zivil-, Verwaltungs- und (als letztes Mittel) Strafrecht dürfen nur eingesetzt werden, um Fälle von Hassrede zu bestrafen, die einen gewissen Schweregrad erreichen, der laut Rechtsprechung des EGMR erforderlich ist, um Artikel 8 ins Spiel zu bringen (siehe auch § 24 oben). Gemäß der relevanten Rechtsprechung muss eine Beurteilung erfolgen, ob eine negative öffentliche Äußerung über eine soziale Gruppe dahingehend auszulegen ist, sich auf das „Privatleben“ einzelner Mitglieder dieser Gruppe in einem Maße auszuwirken, das die diesbezügliche Anwendung von Artikel 8 der Konvention auslöst. In diesem Zusammenhang wendet der EGMR die in § 4 der Empfehlungen aufgeführten Faktoren an (*Budinova und Chaprazov gegen Bulgarien*, a.a.O., §§ 62–63; und *Behar et al. gegen Bulgarien*, Nr. 29335/13, 16. Februar 2021, §§ 65 ff.).

Zu Paragraph 8:

47. Mitgliedstaaten sollten eine klare und präzise Terminologie und Definitionen verwenden und den Gebrauch vager und pauschalisierender Begriffe in ihrer Gesetzgebung zum Umgang mit Hassrede vermeiden; sie sollten des Weiteren einen Leitfaden für deren Auslegung und Anwendung bereitstellen. Auf diesem Wege werden Entscheidungen vorhersagbar und transparent. Mit anderen Worten, die Formulierung der gesetzlichen Bestimmungen sollte Personen ermöglichen, ihr Verhalten zu regeln und die Folgen ihrer Handlungen vorherzusehen (*Altug Taner Akcam gegen Türkei*, Nr. 27520/07, 25. Januar 2012, §§ 93 ff.; und *Delfi AS gegen Estland*, a.a.O., § 121). Dies unterstützt zudem nationale Gerichte bei der Entwicklung einer einheitlichen Rechtsprechung.

48. Beschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung sollten sehr eng gesetzt werden, vollumfänglich mit Artikel 10.2 der Konvention vereinbar sein und die in § 4 der Empfehlung definierten Faktoren zur Beurteilung des Schweregrads der Hassrede und der angemessenen Reaktionen berücksichtigen. Gemäß der Rechtsprechung des EGMR muss jede Einschränkung einem dringenden sozialen Bedürfnis entsprechen, die am wenigsten einschränkende Maßnahme sein, nicht übermäßig weit gefasst und verhältnismäßig sein, so dass der Nutzen für das geschützte Interesse den Schaden für die Meinungsfreiheit überwiegt, einschließlich in Bezug auf die durch sie autorisierten Sanktionen (siehe als Referenz den Leitfaden für Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Meinungsfreiheit).

49. Die rechtliche Klarheit der Gesetzgebung, die sich mit Hassrede befasst, sollte nicht nur dem Zweck (i) von Artikel 7 der Konvention (keine Strafe ohne Gesetz) dienen, sondern auch (ii) Klarheit schaffen, einschließlich der Mindestanforderungen für eine Strafbarkeit, (iii) Äußerungen abgrenzen, die durch die Meinungsfreiheit geschützt sind, und (iv) als Schutz gegen Missbrauch dienen (siehe zu diesem Aspekt *Budinova und Chaprazov gegen Bulgarien*, a.a.O., §§ 61 ff.). Laut Rechtsprechung des EGMR ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass die strafrechtlichen Bestimmungen gegen Äußerungen, die zu Gewalt, Hass oder Intoleranz aufstacheln, diese fördern oder rechtfertigen, klar und präzise den Anwendungsbereich der entsprechenden Straftaten definieren. Die Bestimmungen müssen eng ausgelegt werden, um eine Situation zu vermeiden, in dem der Ermessensspielraum des Staates, solche Straftaten zu verfolgen, zu weit gefasst ist und potenziell durch selektive Durchsetzung dem Missbrauch unterliegt (*Savva Terentyev gegen Russland*, a.a.O., § 85; und *Altug Taner Akcam gegen Türkei*, a.a.O., §§ 93–94).

Zu Paragraph 9:

50. Gesetze über Hassrede sowie alle Rahmenbedingungen für die Content-Moderation (für weitere Einzelheiten siehe §§ 16 ff. der Empfehlung) dürfen nicht zweckentfremdet oder missbraucht werden, z. B. um die öffentliche Debatte zu unterdrücken, politische Gegner, Journalisten, die Medien, Minderheitengruppen oder andere Mitwirkende der öffentlichen Debatte mundtot zu machen, einschließlich kritischer Stimmen (siehe CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, §§ 1.3. und 1.4.). Diesbezüglich hat der EGMR betont, dass es unter Artikel 10 wenig Spielraum für ein Verbot für Beschränkungen der Meinungsfreiheit im Bereich der politischen Debatte und Themen von öffentlichem Interesse gibt, und dass die Grenzen akzeptabler Kritik für Regierungen weiter gesteckt sind als für Privatpersonen (*Dink gegen Türkei*, Nr. 2668/07, 14. September 2010, § 133; und *Perinçek gegen Schweiz*, a.a.O., § 197). Zu den rechtlichen und praktischen Garantien gehört die klare Formulierung von Gesetzen gegen Hassrede (siehe oben §§ 47 ff. des Begründungstextes). Es muss einen transparenten Gesetzgebungsprozess unter Einbeziehung der Interessengruppen, Regelungen über die Immunität von gewählten Amtsträgern, einen mit den Menschenrechten zu vereinbarenden Beschwerderahmen für die Content-Moderation, regelmäßige Überprüfung der Gesetze gegen Hassrede, ein Content-Moderationssystem für Internetvermittler (siehe §§ 26 und 34 der Empfehlung) und eine genaue Untersuchung von Fällen von Hassrede und eines möglichen Missbrauchs der Gesetze gegen Hassrede durch die Medien und die Wissenschaft geben.

Zu Paragraph 10:

51. Häufig haben die unmittelbar oder mittelbar von Hassrede Betroffenen Angst oder sie zögern, selbst Anzeigen zu erstatten oder Gerichtsverfahren anzustrengen. Aus diesem Grund ist es wichtig sicherzustellen, dass es Institutionen gibt, die sie vertreten oder in ihrem Namen oder sogar an ihrer Stelle rechtliche Schritte einleiten können.

52. Bei Fällen, die den von Artikel 8 vorgeschriebenen Mindestschweregrad von Hassrede (siehe oben § 33) erreichen, um aktiv zu werden, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Gleichstellungsbehörden und nationale Menschenrechtsinstitutionen die Befugnis haben, den Menschen, die Ziel von Hassrede sind, rechtliche Beratung und Unterstützung anzubieten. Dies soll ihre Rechte vor Institutionen, rechtsprechenden Organen und Gerichten in Einklang mit nationalen Bestimmungen absichern. Gegebenenfalls sollte dies das Recht auf ihre Vertretung, vorbehaltlich ihrer Zustimmung, vor diesen Institutionen, rechtsprechenden Organen und Gerichten einschließen. Des Weiteren, sofern angemessen, die Möglichkeit, Fälle von individueller oder struktureller Diskriminierung oder Intoleranz im Namen der nationalen Menschenrechtsinstitution oder Gleichstellungsbehörde vorzubringen (siehe Allgemeine Politikempfehlung Nr. 2 der ECRI: Gleichheitsstellen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, §§ 14–15; gleicher Tenor bei den EU-Gleichbehandlungsrichtlinien 2000/43/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG und 2010/41/EU).

53. Des Weiteren sollten Nichtregierungsorganisationen, die zum Zweck gegründet wurden, Menschen, die von Hassrede betroffen sind, bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Verteidigung auch vor Gericht zu unterstützen, in der Lage sein, im Einklang mit den nationalen Bestimmungen als deren Vertreter vor Institutionen, Entscheidungsgremien und Gerichten, in Einklang mit nationalen Bestimmungen, aufzutreten. Laut EGMR ist der Rückgriff auf kollektive Organe, wie z. B. Verbände, in modernen Gesellschaften eines der verfügbaren Mittel, manchmal sogar das einzige Mittel, das dem Einzelnen zur Verfügung steht, um seine besonderen Interessen wirksam zu verteidigen. Außerdem wird die Befugnis von Verbänden, Gerichtsverfahren zur Verteidigung der Interessen ihrer Mitglieder anzustrengen, von den Rechtsordnungen der meisten europäischen Staaten anerkannt (siehe *Beizaras und Levickas gegen Litauen*, a.a.O., § 81). Vergleichbare Rechte stehen ihnen auch in den Bereichen des Zivil- und Verwaltungsrechts zur Verfügung (siehe Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, § 25; und weitere Beispiele, die in den EU-Gleichstellungsrichtlinien 2000/43/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG und 2010/41/EU enthalten sind).

Strafrecht

Zu Paragraph 11:

54. Im Rahmen der positiven Verpflichtung der Mitgliedstaaten, diejenigen zu schützen, die Ziel von Hassrede sind, sollten die schwerwiegendsten Fälle von Hassrede unter Strafe gestellt werden. Dies dient nicht nur der strafenden Funktion des Strafrechts, sondern sendet auch ein klares Signal an potenzielle Täter und an die Gesellschaft als Ganzes (allgemeine Präventionsfunktion des Strafrechts), dass diese Äußerungen Straftaten

darstellen. Der Aufruf zu Gewalt oder die Androhung von Gewalt und andere Inhalte sollten im nationalen Recht eindeutig festgelegt werden, wobei die nationale Prävalenz, Relevanz und Schwere anderer Arten von Hassrede zugrunde gelegt werden sollten.

55. Wenn die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Strafrecht festlegen, welche Äußerungen von Hassrede für die Zwecke dieser Empfehlung Straftaten darstellen, sollten sie sich auf die entsprechenden rechtsverbindlichen und nicht rechtsverbindlichen internationalen Standards stützen, insbesondere den ICERD, die Völkermord-Konvention, das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität, die EUFD 2008/913/JHA, die Rechtsprechung des EGMR und die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, zusammen mit den Begründungstexten zu diesen Dokumenten.

56. Der EGMR unterstreicht, dass es gerechtfertigt sein kann, schwere strafrechtliche Sanktionen in Fällen von Hassrede zu verhängen, selbst gegen Journalisten oder Politiker (*Budinova und Chaprazov gegen Bulgarien*, a.a.O., § 90; in Bezug auf Hassrede von Politikern siehe auch § 29 der Empfehlung). Im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sollte das Strafrecht nur bei den schwerwiegendsten Äußerungen von Hass Anwendung finden. Der EGMR hat tatsächlich anerkannt, dass strafrechtliche Sanktionen, einschließlich jener gegendiejenigen, die für schwerste Äußerungen von Hass oder den Aufruf zu Gewalt verantwortlich sind, nur als Ultima ratio anzuwenden sind. Aus diesem Grund hat er auch festgestellt, dass, wo sich Handlungen, die schwere Straftaten darstellen, gegen die körperliche oder geistige Unversehrtheit richten, nur effiziente Strafrechtsmechanismen einen angemessenen Schutz gewährleisten und als Abschreckungsfaktor dienen können. Der EGMR hat ebenso anerkannt, dass strafrechtliche Maßnahmen erforderlich sind, wenn es um unmittelbare verbale Angriffe und körperliche Drohungen geht, denen diskriminierende Einstellungen zugrunde liegen (*Beizaras und Levickas gegen Litauen*, a.a.O., § 111). Weniger schwere Äußerungen sollten zivil- oder verwaltungsrechtlich geklärt werden. Fälle, die nicht die Mindestanforderungen für ein Handeln gemäß Artikel 8 der Konvention erreichen, sollten im Rahmen nicht-rechtlicher Maßnahmen beigelegt werden, z. B. durch Aufklärung und Bildung.

57. Die meisten der erwähnten Standards konzentrieren sich auf rassistische Hassrede, aber zahlreiche internationale Dokumente rufen die Mitgliedstaaten auf, Rede unter Strafe zu stellen, die Hass in Bezug auf andere Gründe verbreitet, wie Geschlecht, sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität. So ruft z. B. § I.A.1. CM/Rec(2019)1 über die Verhütung und Bekämpfung von Sexismus die Mitgliedstaaten auf, Gesetzesreformen zu erwägen, die sexistische Hassrede zu definieren und unter Strafe stellen, und die Länderprüfberichte der ECRI und die Yogyakarta-Prinzipien (Prinzip 5B) empfehlen die Kriminalisierung von Hassrede aus Gründen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität. Die Mitgliedstaaten werden dringend aufgefordert, diese Gründe in ihr Strafrecht aufzunehmen und eine umfassende Ausweitung dieser Liste von Gründen zu erwägen.

58. Die Mitgliedstaaten sollten nicht nur prüfen, ob sie vollumfänglich die Verpflichtungen erfüllen, die sie durch die Ratifizierung bindender Instrumente eingegangen sind, sondern sie werden auch dringend aufgerufen, weitere Instrumente zu ratifizieren. Sie sollten außerdem die relevanten allgemeinen und länderspezifischen Empfehlungen umsetzen, die Monitoring-Organe und andere Instanzen des Europarates, der Vereinten Nationen und andere zwischenstaatliche Organisationen an sie gerichtet haben.

59. Die Mitgliedstaaten des Europarats haben eines der folgenden Instrumente ratifiziert oder sind durch diese gebunden, die Verpflichtungen zur Kriminalisierung der Aufstachelung zum Völkermord, zu Hass und Gewalt sowie in einigen Fällen das Aufstacheln zur Diskriminierung enthalten: Artikel IIIc der Völkermord-Konvention, Artikel 4a ICERD, Artikel 3 und 1 APCCC, und Artikel 1.1a und d der EUFD 2008/913/JHA. Während das Aufstacheln zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder zu Kriegsverbrechen bereits grundsätzlich durch das Aufstacheln zu Gewalt abgedeckt werden (vgl. § 11b der Empfehlung), wurde es für wichtig erachtet, das Aufstacheln zu diesen Verbrechen ausdrücklich in § 11a der Empfehlung aufzunehmen, zusammen mit dem Aufstacheln zum Begehen eines Genozids, unter Berücksichtigung von Artikel 25.3.b des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (strafrechtliche Verantwortung, wenn eine Person eine solche Tat „anordnet, dazu auffordert oder dazu anstiftet“). In diesem Zusammenhang sollten auch der nicht rechtsverbindliche Standard in § 18a der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung und die Rechtsprechung des EGMR zur Leugnung des Holocaust erwähnt werden (siehe z. B. *Garaudy gegen Frankreich*, Nr. 65831/01, 24. Juni 2003; *Witzsch gegen Deutschland*, Nr. 7485/03, 13. Dezember 2005; und *Nachtmann gegen Österreich*, Nr. 36773/97, 9. September 1998).

60. Artikel 4 und 5 des APCCC und die §§ 18b und c der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI über Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung enthalten

Bestimmungen zur Kriminalisierung rassistisch und fremdenfeindlich motivierter Drohungen und Beleidigungen. Das Leugnen, die grobe Verharmlosung, Befürwortung oder Rechtfertigung von Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wie im Völkerrecht definiert, sollten nach Artikel 6 APCCC; Artikel 1c und d EUFD 2008/913/JHA; und § 18e der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI unter Strafe gestellt werden. Die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI empfiehlt außerdem die Kriminalisierung des Leugnens von Kriegsverbrechen mit rassistischem Ziel. Die Verbreitung von hasserfüllten Materialien und von Ideen, die auf einer rassistischen Überlegenheit beruhen, sollten nach Artikel 3 APCCC; Artikel 1b EUFD 2008/913/JHA; Artikel 4a ICERD; und §§ 18d und f der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI zu Straftaten erklärt werden.

61. Nach Artikel 3, 5 und 6 APCCC können sich die Mitgliedstaaten das Recht vorbehalten, keine Maßnahmen in Bezug auf die Verbreitung rassistischer und fremdenfeindlicher Materialien, in Bezug auf rassistisch und fremdenfeindlich motivierte Beleidigungen und das Leugnen, die Verharmlosung, die Billigung oder Rechtfertigung von Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit anzuwenden. Relativ viele Mitgliedstaaten haben tatsächlich diesbezügliche Vorbehalte bei der Ratifizierung dieses Instrumentes erklärt. Während dies eine allgemeine Tendenz widerspiegelt, Beleidigungen zu entkriminalisieren und sie zivil- und verwaltungsrechtlich zu verbieten, kann auch festgestellt werden, dass Verleumdungen unter Strafe gestellt werden (bezüglich der Kriminalisierung rassistischer Verleumdungen § Abs. 18b der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI zu Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung).

62. Wenn die Mitgliedstaaten die oben genannten Äußerungen von Hassrede nicht zu regulären Straftaten erklären, werden sie eindringlich aufgefordert, sie als geringfügigere Taten zu behandeln, z. B. als Ordnungswidrigkeiten, oder sie als Privatklagen zuzulassen. Wenn Mitgliedstaaten derartige Äußerungen von Hassrede überhaupt nicht unter Strafe stellen oder der Ansicht sind, dass bestimmte Äußerungen nicht schwer genug sind, um strafrechtliche Konsequenzen nach sich zu ziehen, sollten sie diese immer zivil- oder verwaltungsrechtlich verbieten.

63. Artikel 4.b ICERD enthält eine weitere bindende Verpflichtung, die einen wertvollen Beitrag zur effektiven Bekämpfung von Hassrede leisten kann, nämlich Organisationen, die Rassendiskriminierung fördern und zu dazu aufrufen, für illegal zu erklären und zu verbieten. Darüber hinaus kann die Mitwirkung in diesen Organisationen als Straftat gelten (siehe auch die vergleichbare Empfehlung in § 18g der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI über Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung). In diesem Zusammenhang sollte auch auf die Rechtsprechung des EGMR zu Artikel 11 der Konvention verwiesen werden, in dem das Recht des Staates anerkannt wird, zum Schutz der Demokratie Präventivmaßnahmen gegen Verbände oder Bewegungen zu ergreifen. Dies kann dann erfolgen, wenn eine ausreichend akute Verletzung von Rechten Dritter droht, die Grundwerte, auf denen eine demokratische Gesellschaft existiert und funktioniert, zu unterminieren. Einer dieser Werte ist die Koexistenz von Mitgliedern einer Gesellschaft, die frei von Rassentrennung ist, ohne die eine demokratische Gesellschaft unvorstellbar ist (siehe *Vona gegen Ungarn*, Nr. 35943/10, 9. Juli 2013, § 57). Es sollte auch daran erinnert werden, dass laut der Rechtsprechung des EGMR Vereinigungen, die sich Aktivitäten widmen, die den Werten der Konvention zuwiderlaufen, nicht vom Schutz von Artikel 11 profitieren, und zwar aufgrund von Artikel 17, der es verbietet, sich auf die Konvention zu beziehen, um die in ihr garantierten Rechte zu zerstören oder übermäßig einzuschränken (siehe *W.P. und andere gegen Polen*, Nr. 42264/98, 2. September 2004, in dem ein Verbot verhandelt wurde, eine Vereinigung zu gründen, deren Gründungsurkunde antisemitische Konnotationen aufwies).

Zu Paragraph 12:

64. Die positiven Verpflichtungen der Mitgliedstaaten laut Konvention schließen auch Verfahrensanforderungen ein, u. a. die Pflicht der Mitgliedstaaten, wirksame Ermittlungen bei Fällen von strafbarer Hassrede, online wie offline, durchzuführen (siehe insbesondere Fälle, in denen es um die körperliche Unversehrtheit der betroffenen Person ging; *Király und Dömötör gegen Ungarn*, a.a.O., §§ 61 ff.; und *Beizaras und Levickas gegen Litauen*, a.a.O., § 129).

65. Damit die Mitgliedstaaten in der Lage sind, ihre positive Verpflichtung zur Durchführung wirksamer Ermittlungen in Fällen von strafbarer Hassrede zu erfüllen, sollte Hassrede, die sich gegen verletzbare Personen und Gruppen richtet, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Dies kann geschehen, indem man aktiv auf sie zugeht und effektive Maßnahmen ergreift, um Anzeigen strafbarer Hassrede bei den Strafverfolgungsbehörden zu erleichtern und zu fördern (bezüglich des Problems der Unterberichterstattung strafbarer Hassrede siehe § 57 der Empfehlung; für weitere Einzelheiten zum Aufbau von Vertrauen von Minderheiten

und anderen Gruppen siehe §§ 11 ff. der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 11 der ECRI: Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit). Personen, die Ziel von Hassrede sind, sollten über ihre Rechte aufgeklärt werden, insbesondere ihr Recht, in Rechtsverfahren einbezogen zu werden.

66. In Anerkennung der Vorgabe, dass die Strafverfolgung das letzte Mittel sein sollte, sollte der Fokus der Mitgliedstaaten auf dem Löschen (online) der Hassrede liegen, um eine kontinuierliche Viktimisierung zu verhindern. Ist eine Strafverfolgung angebracht, müssen darüber hinaus die Ermittlungen durch die Polizei, die Staatsanwaltschaft oder andere Stellen dahingehend wirksam ein, dass sie zur Ermittlung der Fakten und zur Feststellung beitragen, dass die strittigen Äußerungen die rechtliche Definition einer strafbaren Hassrede erfüllen. Ermittlungen sollten außerdem zur Identifizierung und letztendlich, sofern anwendbar, zur Bestrafung der Verantwortlichen führen. Die Behörden müssen von Beginn an in ihren Ermittlungen jeden zumutbaren Schritt ergreifen, um alle Beweise bezüglich der beanstandenden Äußerung zu sammeln und zu sichern. Die Schlussfolgerungen der Ermittlungen müssen auf einer gründlichen, objektiven, alters- und geschlechtssensiblen und unparteiischen Auswertung aller relevanten Elemente beruhen, einschließlich der Frage, ob die beanstandete Äußerung durch einen oder mehrere Verbotsgründe motiviert war und ob die Drohung den Straftatbestand des Aufstachelns zu Hass, Diskriminierung oder Gewalt erfüllt (siehe diesbezüglich §§ 11 ff. der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 11 der ECRI: Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit und §§ 66 ff. von deren Begründungstext und §§ 255 ff. der Hartford Guidelines on Speech Crimes in International Criminal Law).

67. Die Polizei und Staatsanwaltschaften sollten darüber hinaus ein besonderes Augenmerk auf die Ermittlung strafbarer Hassrede im Internet legen und besondere Aufmerksamkeit sollte einer effektiven Umsetzung des Übereinkommens über Computerkriminalität und dessen Zusatzprotokoll gewidmet werden, sofern anwendbar (siehe §§ 79 ff. des Begründungstextes zur Regulierung von Hassrede im Internet). Diesbezüglich hat eine steigende Anzahl von Mitgliedstaaten spezielle Einheiten bei Polizei und Staatsanwaltschaften eingerichtet, die sich auf die Verfolgung von Hassrede im Internet spezialisiert haben (für weitere Einzelheiten siehe die Abschnitte zu Hassrede in den Länderberichten der ECRI).

68. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten auch regeln, unter welchen Umständen Internetvermittler verpflichtet sind, den Strafverfolgungsbehörden IP-Adressen und andere Daten weiterzugeben, die für das Identifizieren des Verfassers von Hassrede erforderlich sind (für weitere Einzelheiten siehe auch nachstehend §§ 101 ff.).

69. Es sollte auch erwähnt werden, dass die Staatsanwaltschaften häufig in Bezug auf weniger schwere Fälle von Hassrede nach den allgemeinen Regeln des nationalen Strafprozessrechts einen gewissen Ermessensspielraum haben, ob sie in solchen Fällen eine Strafverfolgung einleiten. In den Fällen, in denen die Staatsanwaltschaften beschließen, keine Ermittlungen einzuleiten oder zu verfolgen, sollten jene, die Ziel von Hassrede geworden sind, die Möglichkeit haben, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Rechtsmittel einzulegen oder, sofern anwendbar, Privatklage einzureichen.

Zivil- und Verwaltungsrecht

Zu Paragraph 13:

70. Das Verwaltungs- und Zivilrecht sind weitere wichtige juristische Möglichkeiten zum Schutz der Rechte von Personen, die Ziel von Hassrede in Bezug auf die Rechte der Konvention werden (siehe als Beispiele für Zivilverfahren *Delfi AS gegen Estland*, a.a.O., §§ 21 ff.; und *Aksu gegen Türkei*, Nr. 4149/04 und 41029/04, 15. März 2012, [Große Kammer], §§ 19 ff.; für Beispiele für Verwaltungsverfahren siehe *Balsytė-Lideikienė gegen Litauen*, Nr. 72596/01, 4. November 2008, §§ 3 ff.; und *Mouvement Raëlien gegen Schweiz*, Nr. 16354/06, 13. Juli 2012). Zivil- und Verwaltungsverfahren können manchmal auch parallel zu Strafverfahren durchgeführt werden (die Person, die Ziel von Hassrede wurde, könnte gleichzeitig den Fall bei den Strafverfolgungsbehörden anzeigen und parallel dazu auf Entschädigung nach Zivil- und manchmal Verwaltungsrecht klagen). In Fällen von Hassrede, die nicht den höchsten Schweregrad im Sinne von § 3 der Empfehlung erreichen, können Zivil- und Verwaltungsverfahren die einzige rechtliche Option für den Umgang mit Hassrede sein. Beide juristischen Wege führen zu unterschiedlichen Ergebnissen: während Strafverfahren generell zu einer Strafe führen, resultieren Zivil- und Verwaltungsverfahren häufig in Zahlung einer Entschädigung oder dem Verbot, Hassrede einzusetzen. Zivil- und Verwaltungsverfahren sind generell eine weniger schwere Form des Eingriffs in Bezug auf die Meinungsfreiheit. Gleichzeitig unterscheiden sich bei diesen beiden Wegen die Regeln für die Beweislast und den Umfang an erforderlichen Beweisen und es ist häufig leichter, den Urheber von Hassrede zivil- und verwaltungsrechtlich haftbar zu machen.

71. Zu beachten ist, dass in einigen Staaten das Strafrecht die alleinige Grundlage für die Regulierung krimineller Hassrede ist, wobei nicht-kriminelle Hassrede keine rechtliche Bedeutung hat. In diesen Fällen kann dieses Strafrecht jedoch Maßnahmen einschließen, als Teil eines Rechtsmittels der Strafrechtspflege, die in anderen Staaten als zivilrechtliche Maßnahmen betrachtet werden, z. B. Bußgelder und Schadenersatz, die Teil der strafrechtlichen Sanktion sind (z. B. anstelle von oder ergänzend zu einer Haftstrafe oder Gefängnisstrafe).

72. Nach Zivilrecht führen Verletzungen der Würde, der psychischen Unversehrtheit und des Rufes einer Person (bezüglich des Schutzes dieser Elemente nach Artikel 8 der Konvention siehe *Király und Dömötör gegen Ungarn*, a.a.O.; § 41; und *Beizaras und Levickas gegen Litauen*, a.a.O., § 117) generell zu Schadenersatz- und Unterlassungsansprüchen, häufig im Rahmen des allgemeinen Schadenersatzrechts und der spezifischen Regeln der Staatshaftung für Verletzungen des Rechts auf Schutz der Menschenwürde, des Rufes und des Wohlergehens. Dieser Schutz ist tendenziell weitergehend als der strafrechtliche, da er eine Bandbreite an Verstößen einschließt, einschließlich Beleidigungen, Verleumdung und üble Nachrede, die sich auf ein breites Spektrum von Verbotsgründen beziehen, auch wenn diese Formen von Hassrede keine Straftat darstellen.

73. Anders als bei strafrechtlichen Bestimmungen zur Hassrede, wurden im allgemeinen Schadenersatzrecht oder den Regeln für die Staatshaftung keine spezifischen Bestimmungen entwickelt, die eine präzisere Beschreibung ermöglichen würden, welche Äußerungen von Hassrede gesetzlich verboten sind. Bestimmte Äußerungen von Hassrede könnten auch als Ordnungswidrigkeiten im Medienrecht oder in Gesetzen zur elektronischen Kommunikation verboten und definiert sein. Bei der Frage, ob ein Fall von Hassrede strafrechtlich oder zivil- oder verwaltungsrechtlich zu behandeln ist, sollten die in § 4 der Empfehlung aufgeführten Kriterien angewendet werden.

74. Hassrede kann auch unter die Definition von Diskriminierung nach europäischen und nationalen Antidiskriminierungsgesetzen fallen, wenn der Verfasser ohne objektive und vernünftige Begründung die betroffene Person anders behandelt als andere Personen in relevanten vergleichbaren Situationen (siehe für diese Definition z. B. *D.H. et al. gegen Tschechische Republik*, Nr. 57325/00, 13. November 2007, [Große Kammer], § 175; und *Beizaras und Levickas gegen Litauen*, a.a.O., § 114), oder sie kann eine Belästigung darstellen, wie im Antidiskriminierungsgesetz definiert. Nach Artikel 2.3 der Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/43/EG der EU gilt Belästigung als Diskriminierung im Sinne der Richtlinie, wenn ein unerwünschtes Verhalten in Bezug auf die ethnische Abstammung mit dem Ziel oder dem Ergebnis stattfindet, die Würde einer Person zu verletzen und eine einschüchternde, feindselige, herabsetzende, erniedrigende oder verletzende Umgebung zu schaffen.

75. Die Mitgliedstaaten sollten festlegen, dass die zivil- und verwaltungsrechtlichen Rechtsmittel bei Verletzung des Verbots von Hassrede die Zahlung von Schadenersatz, das Löschen, Blockieren der Hassrede, Unterlassungsansprüche und die Veröffentlichung einer Erklärung vorsehen, eine Aussage sei Hassrede gewesen, sowie nach Verwaltungsrecht, Bußgelder und den Verlust der Zulassung vorsehen.

Zu Paragraph 14:

76. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Antidiskriminierungsgesetze Anwendung auf alle Äußerungen von Hassrede finden, die von den §§ 11 und 13 der Empfehlung abgedeckt werden, um ein System zu schaffen, in dem alle Personen, die Ziel von Hassrede werden, eine Wiedergutmachung und insbesondere eine Entschädigung für Hassrede erhalten können, ohne eine Beschwerde bei den Strafverfolgungsbehörden einreichen zu müssen. Durch diese Klarstellung können diejenigen, die Ziel von Hassrede sind, auch in die Lage versetzt werden, Hilfs- und Unterstützungsangebote von Gleichstellungsorganen anzunehmen, die den ausdrücklichen Auftrag haben sollten, sich mit Hassrede zu befassen, und die Befugnis haben sollten, Klagen entweder im Namen der betroffenen Person oder, sofern anwendbar, im eigenen Namen einzureichen. Diesbezüglich ist ein kostenloser Rechtsbeistand für Diskriminierungsfälle ein weiteres wichtiges Element, um sicherzustellen, dass diejenigen, die Ziel von Hassrede werden, ihre Rechte einklagen können (§§ 4a und 14 bis 16 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 2 der ECRI: Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene). Wo Antidiskriminierungsgesetze auch Ordnungswidrigkeiten definieren, sollte eine Doppelbestrafung ausgeschlossen werden.

Zu Paragraph 15:

77. Behörden oder öffentliche Institutionen, wie die Polizei, Bildungseinrichtungen, einschließlich Schulen und öffentlich-rechtliche Medien, spielen eine ausschlaggebende Rolle bei der Erfüllung der positiven Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Hassrede und deren Verbreitung zu verhüten und zu bekämpfen. Laut

Artikel 4c ICERD dürfen die Vertragsstaaten nationalen oder lokalen Behörden oder öffentlichen Institutionen nicht gestatten, Diskriminierung zu fördern oder zu dieser aufzurufen. In Anbetracht ihres erheblichen Einflusses auf die staatliche Politik und den öffentlichen Diskurs und ihrer spezifischen Pflicht, die Menschenrechte zu achten, fordert die Empfehlung von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Behörden oder öffentliche Institutionen und deren Vertreter keine Hassrede verwenden.

78. Die Mitgliedstaaten sollten des Weiteren die Pflicht von Behörden in ihre Gesetzgebung aufnehmen, den Gebrauch einer toleranten und inklusiven Sprache zu fördern. Dieser Grundsatz ist z. B. in Artikel 6 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten SEV Nr. 157 enthalten, der besagt: „Die Vertragsstaaten fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien.“ Auf vergleichbare Weise empfiehlt ECRI in §§ 2 und 8 ihrer Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 über Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, dass die Verfassungen der Mitgliedstaaten die Verpflichtung des Staates verankern, die Gleichstellung zu fördern, und das Recht Behörden verpflichtet, dies ebenfalls zu tun. Diese Pflichten und eine Ermutigung, Hassrede zu verurteilen, könnten in die Gesetze oder Verhaltenskodizes aufgenommen werden, die das Verhalten von öffentlich Bediensteten und Beamten regeln.

Gesetze zu Hassrede im Internet

79. In den letzten Jahren hat sich Hassrede massiv, rasant und flächendeckend über das Internet verbreitet. Zur Begrenzung des durch Hassrede im Internet verursachten Schadens sollten die Mitgliedstaaten wirksame Gesetze zur Verhinderung ihrer Veröffentlichung verabschieden, die das Löschen von Hassrede sicherstellen, wenn diese bereits veröffentlicht wurde. In Anbetracht der riesigen Menge an Hassrede im Internet und der Tatsache, dass ein rasches Handeln erforderlich ist, um deren flächendeckende Verbreitung zu verhindern, können die Mitgliedstaaten diese Aufgabe nicht alleine sicherstellen, sondern sie müssen sicherstellen, dass Internetvermittler dazu beitragen.

80. Der Begriff Internetvermittler kann definiert werden als eine weit gefasste, vielfältige und rasch wachsende Gruppe von Akteuren, die Interaktionen im Internet zwischen natürlichen und juristischen Personen ermöglichen, indem sie eine Vielzahl von Funktionen und Diensten anbieten und durchführen. Einige verbinden Nutzer mit dem Internet, ermöglichen die Verarbeitung von Informationen und Daten oder hosten webbasierte Dienste, einschließlich nutzergenerierter Inhalte. Andere sammeln Informationen und ermöglichen Suchvorgänge; sie ermöglichen den Zugang zu Inhalten und Diensten, die von Dritten entworfen und/oder betrieben werden und deren Indexierung. Einige ermöglichen den Kauf von Waren und Dienstleistungen, einschließlich audiovisueller Dienste, und ermöglichen weitere kommerzielle Transaktionen, einschließlich Zahlungen. Vermittlungsdienste können auch von traditionellen Medien angeboten werden, z. B. indem sie Platz für nutzergenerierte Inhalte auf ihrer Plattform anbieten (§§ 4 bis 5 von CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern).

Zu Paragraph 16:

81. Es ist die ultimative Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Menschenrechte und Grundfreiheiten auch in der digitalen Welt zu schützen (§ 1.1.3 von CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern). Aus diesem Grund sollten sie einen klaren rechtlichen Rahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede im Internet erarbeiten, in Einklang mit der bereits erwähnten Empfehlung CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern und dem Leitfaden zur besten Praxis für wirksame rechtliche und verfahrensrechtliche Rahmen für Selbstregulierungs- und Koregulierungsmechanismen für Content-Moderation (Leitfaden für Content-Moderation), angenommen durch den Lenkungsausschuss für Medien und Informationsgesellschaft (CDMSI). Diese rechtlichen Rahmenbedingungen sollten sich vorrangig auf Hassreden im Internet konzentrieren, die laut Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht verboten sind (§ 3.1 der Empfehlung), aber darüber hinaus auch Internetvermittler und andere Interessengruppen motivieren, sich mit verletzenden oder schädigenden Arten von Online-Äußerungen zu befassen, die nicht ausreichend schwer sind, um laut Konvention legitimerweise eingeschränkt zu werden (siehe § 3.2 der Empfehlung).

82. Die Mitgliedstaaten sollten untereinander die rechtlichen Rahmen harmonisieren und gemeinsam an der Umsetzung allgemeiner Standards auf internationaler Ebene arbeiten (siehe §§ 62–63 der Empfehlung), da sich Hassrede im Internet über nationale Grenzen hinaus verbreitet und somit eine Harmonisierung

erforderlich ist, um Hassrede im Internet auf effektive Weise zu verhindern und zu bekämpfen. Löschverfahren und -bedingungen sollten die Meinungsfreiheit achten und transparent, klar und vorhersehbar sein. Das Gleiche gilt für die Vorschriften, die die Verantwortlichkeit und Haftung von Internetvermittlern regeln.

Zu Paragraph 17:

83. Es ist äußerst wichtig, dass die Mitgliedstaaten in ihrer Gesetzgebung Hassrede im Internet, die Rollen und Verantwortlichkeit aller Akteure festlegen und die Rollen der staatlichen Akteure, die der privaten Akteure und zivilgesellschaftlichen Organisationen klar voneinander abgrenzen. Staatliche Akteure sind: Polizei und Staatsanwaltschaft, Regulierungsbehörden, unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen und Gleichstellungsbehörden. Zu den privaten Akteuren gehören: die Medien, einschlägige Internetvermittler, Selbstregulierungsorgane und zivilgesellschaftliche Organisationen, einschließlich so genannter Trusted Flaggers (eine Person oder Einheit, die von einem Anbieter von Hosting-Diensten dahingehend eingestuft wird, über besondere Fachkenntnisse und Verantwortlichkeiten im Hinblick auf den Umgang mit illegalen Internetinhalten zu verfügen, eine mögliche Definition ist in § 4g der Empfehlung C(2018) 1177 endgültige Fassung der EU-Kommission über Maßnahmen zur effektiven Handhabung illegaler Online-Inhalte enthalten).

84. Wertvolle Hinweise zu diesem Thema sind nicht nur in CM/Rec (2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern enthalten, sondern auch im Leitfaden zur Content-Moderation, der vom CDMSI angenommen wurde.

85. Die Mitgliedstaaten sollten des Weiteren definieren, wie staatliche und nicht-staatliche Akteure beim Umgang mit Hassrede im Internet miteinander kooperieren sollten. Eine Möglichkeit, diese Kooperation zu organisieren, ist das Einrichten so genannter Koregulierungssysteme und -gremien, in denen sowohl staatliche Behörden als auch private Akteure zum Umgang mit Hassrede im Internet beitragen (für weitere Einzelheiten siehe Models of Governance of Online Hate Speech von Alexander Brown, 2020).

Zu Paragraph 18:

86. Da die von Internetvermittlern bereitgestellten Infrastrukturen und Plattformen für die rasante Verbreitung großer Mengen von Hassrede genutzt werden, müssen die Mitgliedstaaten dringend sicherstellen, dass die Internetvermittler die Menschenrechte achten und die Grundsätze der Sorgfaltspflicht in Bezug auf Menschenrechte anwenden. Diese sind in Abs. §§ von CM Rec (2016)3 über Menschenrechte und Unternehmen und § 17 der Leitprinzipien zu Unternehmen und Menschenrechten enthalten, die 2011 vom Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen befürwortet wurden. Wie in § 136 dieses Begründungstextes beschrieben, sollte sichergestellt werden, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Hassrede im Internet nicht nur durch die Entwicklung automatisierter Systeme abgesichert werden, sondern dass einzelnen Vertretern von Internetvermittlern die Aufgabe übertragen wird, diese Systeme zu beaufsichtigen.

Zu Paragraph 19:

87. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass es Mechanismen vorhanden sind, um Meldungen über Hassreden im Internet zu erstatten, die gegen Gesetze über Hassreden oder die Nutzungsbedingungen des Vermittlers verstößt.

Zu Paragraph 20:

88. Löschverfahren und -bedingungen sollten transparent, eindeutig und vorhersehbar sein und ordnungsgemäßen Verfahren unterliegen, dies gilt auch für damit verbundene Zuständigkeiten und Haftungsregelungen, denen Internetvermittler unterliegen. Zur Gewährleistung dieser Transparenz sollte jede Entscheidung, die staatliche oder private Akteure in diesem Zusammenhang treffen, veröffentlicht werden, zumindest in zusammengefasster und anonymisierter Form. Es sollte auch veröffentlicht werden, ob der Inhalt ursprünglich von privaten Dritten, Behörden, automatisierten Tools oder Trusted Flaggers gemeldet wurden.

89. Es sollte die Möglichkeit geben, Einspruch gegen die Entscheidung einzulegen den Inhalt der gemeldeten Hassrede nicht zu löschen, zu kontextualisieren oder herabzustufen in Form eines internen oder externen Prüfmechanismus oder direkt bei Gericht. Auf jeden Fall sollte es möglich sein, letztendlich eine unabhängige gerichtliche Prüfung einzuholen. Die Empfehlung impliziert, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, entweder ein Gericht oder ein unabhängiges Verwaltungsgericht mit dieser Aufgabe zu betrauen. Die gleiche Möglichkeit sollte garantiert werden, wenn Inhalte als Verletzung des Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrechts

oder der Nutzungsbedingungen der Internetvermittler erachtet wurden und sie aus diesem Grund gelöscht, kommentiert oder herabgestuft wurden.

90. Bezüglich interner Rechtsmittel sollten die Internetvermittler die Möglichkeit vorsehen, sich an eine unabhängige Regulierungs- oder Aufsichtsbehörde zu wenden, unbeschadet und ohne Einschränkung des Rechts der Nutzer, Rechtsbehelfe zu nutzen (§ 1.5.2. von CM/Rec(2018)2).

Zu Paragraph 21:

91. § 21 der Empfehlung greift wichtige Aspekte von § 1.1.5. von CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern auf und sieht vor, dass Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung, Auslegung und Anwendung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die deren Haftung regeln, die wesentlichen Unterschiede zwischen Internetvermittlern berücksichtigen (siehe auch Leitlinie zur Content-Moderation, § 21 und die damit verbundenen Teile in deren Begründungstext). Abhängig von der Frage, ob Vermittler die auf ihren Plattformen verfügbaren Inhalte produzieren oder verwalten oder eine kuratierende oder redaktionelle Rolle einnehmen, wie durch den Einsatz von Algorithmen, sollten Behörden, wie in § 1.3.9. von CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern dargelegt, einen Ansatz verfolgen, der sowohl gestaffelt als auch differenziert ist. Sie sollten außerdem angemessene Schutzgrade festlegen sowie Pflichten und Zuständigkeiten gemäß der Rolle, die Vermittler bei der Produktion von Inhalten und bei Verbreitungsprozessen spielen, unter gebührender Beachtung ihrer Pflicht, Pluralismus und Vielfalt bei der Verbreitung von Inhalten im Internet zu wahren.

Zu Paragraph 22:

92. Wie bereits erwähnt findet die positive Verpflichtung der Mitgliedstaaten, jene effektiv zu schützen, die Ziel von Hassrede werden, auch auf Hassrede im Internet Anwendung. In Anbetracht der enorm großen Menge von Hassrede im Internet, die sich rasant und flächendeckend verbreitet, sollten die Mitgliedstaaten durch ihre Gesetzgebung sicherstellen, dass die Internetvermittler zur Erfüllung dieser positiven Verpflichtung beitragen. Die Mitgliedstaaten sollten des Weiteren Leitlinien für Internetvermittler bereitstellen, insbesondere jene, die die auf ihren Plattformen verfügbaren Inhalte selbst produzieren und verwalten oder eine kuratierende oder redaktionelle Rolle, wie durch den Gebrauch von Algorithmen, im Hinblick auf die Prozesse für den Umgang mit Hassrede im Internet einnehmen, und die Inhalte möglicherweise gegen Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht verstoßen. Die damit verbundenen Verpflichtungen für unterschiedliche Arten von Internetvermittlern sollten differenziert sein, wie in § 21 der Empfehlung beschrieben.

93. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen nicht zur Übererfüllung oder zu einer diskriminierenden Umsetzung führen. Dies ist besonders relevant bei Inhalten, die zwar legal, aber möglicherweise in einer demokratischen Gesellschaft unerwünscht sind, und wenn anerkannt wird, dass auch die Menschenrechte gewahrt werden müssen (für Einzelheiten siehe §§ 14c und 28 ff. des Leitfadens zur Content-Moderation und den entsprechenden Teil seines Begründungstextes). Aus diesen Gründen sollten die Mitgliedstaaten in ihrer Gesetzgebung klarstellen, dass Internetvermittler nicht haftbar gemacht werden, wenn sie auf der Grundlage einer gründlichen faktischen und rechtlichen Beurteilung entscheiden, Inhalte nicht zu löschen, die zu einem späteren Zeitpunkt durch die zuständigen Behörden als Verstoß gegen das Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrecht geahndet werden, oder Inhalte löschen, die sich später als legal erweisen.

94. Ein wichtiges Element einer solchen Regelung ist, eine Möglichkeit für Internetnutzer und andere Interessengruppen einzurichten, Internetvermittlern auf problemlose Weise Hassrede zu melden, die nach Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht potenziell verboten ist (siehe § 86 oben). Diese Vermittler sollten verpflichtet werden, Meldungen auf rasche und effiziente Weise und im Rahmen eines transparenten Verfahrens zu bearbeiten, das gegebenenfalls zu einer raschen und effektiven Löschung von Hassreden im Internet führt. Diese Meldungen sollten ausreichend Informationen enthalten, die den Internetvermittlern eine Beurteilung ermöglichen, ob es sich bei dem gemeldeten Inhalt um Hassrede handelt, die straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlich verboten ist. Die Qualität der Meldungen kann durch eine entsprechende Gestaltung des Meldformulars verbessert werden.

95. In diesem Zusammenhang ist es wünschenswert, Hassreden im Internet, die straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlich verboten sind, so rasch wie möglich zu löschen. Die Forschung zeigt, dass die Lebensdauer von Posts in den sozialen Medien häufig nur wenige Minuten beträgt. Dies bedeutet, dass der Schaden durch Hassrede, die über solche Plattformen verbreitet wird, bereits innerhalb kürzester Zeit erfolgt. Vor diesem Hintergrund haben einige Mitgliedstaaten die Pflicht für Internetvermittler eingeführt, Inhalte, die gegen das Gesetz verstoßen, innerhalb von 24 Stunden zu löschen. Andererseits können diese kurzfristigen Fristen unzureichend sein, um Fälle sorgfältig zu prüfen, die eine umfassende faktische Prüfung oder eine komplexe

rechtliche Argumentation erfordern (in unklaren und komplexen Fällen). Für Fälle, die häufig eine tiefgehende faktische oder rechtliche Beurteilung erfordern, wurden längere zeitliche Rahmen festgelegt; die Mitgliedstaaten gestatten auch die Möglichkeit, dass Internetvermittler diese komplexen oder unklaren Fälle an unabhängige Aufsichtsbehörden verweisen. Bei diesen Stellen kann es sich um eine Behörde, wie eine öffentliche Medienaufsichtsbehörde, eine Menschenrechtsinstitution oder eine Gleichstellungsbehörde handeln, um eine unabhängige Selbstregulierungsstelle, die von einem oder mehreren Internetvermittlern organisiert wird, oder eine Koregulierungsstelle, die von öffentlichen und privaten Körperschaften organisiert wird (für weitere Einzelheiten siehe Leitfaden zur Content-Moderation, S. 11 ff. und Models of Governance of Online Hate Speech von Alexander Brown, 2020).

96. In einer erheblichen Anzahl von Fällen wird Hassrede im Internet entfernt, aber die damit verbundenen Beweise werden nicht gesichert und an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Zur Behebung dieser Situation sollten die Mitgliedstaaten festlegen, dass Internetvermittler die Beweise für Hassreden im Internet, die möglicherweise gegen Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht verstößen, sichern (siehe § 2.3.6 von CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern). Die Mitgliedstaaten sollten auch die Bedingungen für die Weiterleitung dieser Beweise an die Strafverfolgungsbehörden klar definieren. Die Übermittlung dieser Beweise sollte von einer vorherigen Anordnung einer zuständigen Behörde abhängig gemacht werden. Datenschutzgesetze und Grundsätze des Datenschutzes sollten von allen Akteuren beachtet werden, um eine übermäßige Datenverarbeitung zu vermeiden.

97. In unklaren und komplexen Fällen könnten provisorische Maßnahmen ergriffen werden, um ein übereiltes Löschen potenziell legaler Inhalte zu verhindern. Statt einer vollständigen Löschung könnten solche Inhalte herabgestuft oder kontextualisiert werden. In diesem Zusammenhang bedeutet Herabstufung, dass ein Moderator oder ein Algorithmus, der die Verbreitung von Inhalten steuert, den fraglichen Inhalten eine geringere Priorität zuweist und diese dadurch eine geringere Verbreitung erhält. Kontextualisierung bedeutet, dass ein Inhalt mit einer Anmerkung versehen veröffentlicht wird, die darauf hinweist, dass der fragliche Inhalt Hassrede darstellen könnte. Herabstufung und Kontextualisierung könnten auch als weniger schwere Eingriffe im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit betrachtet werden, die endgültige Entscheidung des zuständigen Plattformgremiums oder eines anderen Mechanismus getroffen wird.

98. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Internetvermittler die geltenden rechtlichen und behördlichen Rahmen einhalten, beispielsweise durch die Aufsicht einer unabhängigen Regulierungsbehörde mit entsprechenden Befugnissen. Die Gesetzgebung sollte auch vorsehen, dass Internetvermittler einen Rechtsvertreter in dem Land ernennen, der den Vermittler in Rechtsangelegenheiten vertritt und der alle Mitteilungen im Namen des Vermittlers entgegennehmen kann.

Zu Paragraph 23:

99. Die Mitgliedstaaten sollten in ihrer Gesetzgebung festlegen, dass Internetvermittler jede Entscheidung, Inhalte auf Grundlage der Gesetze über Hassrede oder der Nutzungsbedingungen des Vermittlers zu blockieren, zu entfernen oder herabzustufen, klar verständlich begründen, um für diejenigen, die von diesen Entscheidungen betroffen sind, Transparenz zu schaffen (siehe auch § 2.3.3 von CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern). Es könnte ausreichen, dass die Internetvermittler dem Nutzer den genauen Text und den Paragraphen der gesetzlichen Bestimmung oder die Stelle in den Nutzungsbedingungen aushändigen, auf deren Grundlage der Content-Moderator oder ein automatisiertes System die Entscheidung getroffen hat, den fraglichen Inhalt zu blockieren, zu entfernen, zu kommentieren oder herabzustufen. Sollte sich herausstellen, dass diese Anforderung für kleinere Vermittler eine unzumutbare Belastung ist, könnten die Mitgliedstaaten erwägen, diese Anforderung auf Fälle zu beschränken, in denen ein Nutzer aktiv eine Erklärung für eine solche Entscheidung anfordert; in diesem Fall sollte sichergestellt werden, dass die Erklärung innerhalb einer angemessenen Frist vorgelegt wird, die auch die bestehenden Fristen für das Einreichen einer Klage berücksichtigt.

100. In der Praxis sperren bestimmte Internetvermittler Accounts. z. B. in Fällen wiederholter Veröffentlichung von Hassrede. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, Gesetze zu verabschieden, die diesen Bereich regeln und die Bedingungen definieren, unter denen ein Account vorübergehend oder dauerhaft gesperrt werden kann. Diese Gesetze sollten auch bestimmte Absicherungen gegen Missbrauch dieser Befugnisse enthalten und vorschreiben, dass jede Entscheidung für ein vorübergehendes oder dauerhaftes Sperren eines Accounts begründet werden muss, und die Möglichkeit eines Rechtsbehelfs vor Gericht vorsehen.

101. Werden die Informationen nicht von einer Person, sondern von einer Institution veröffentlicht (dieser Begriff ist im weitesten Sinne zu verstehen und schließt z. B. öffentliche oder private juristische Personen

und andere Organisationen oder Körperschaften ein), sollten die Gründe für eine Entscheidung, Inhalte zu beschränken, dieser Institution zugänglich gemacht werden.

Zu Paragraph 24:

102. Jene, die Ziel von Hassrede werden, haben häufig Probleme, den Verfasser von Hassrede im Internet zu identifizieren. Aufgrund der Anonymität des Täters sind sogar die Polizei, die Staatsanwaltschaft und andere Behörden, die für die Untersuchung von Fällen von Hassrede zuständig sind, häufig nicht in der Lage, den Täter zu identifizieren und erfolgreiche Ermittlungen in Fällen von Hassrede durchzuführen. Das Einholen von Daten über Abonnenten von den Diensteanbietern, u. a. Diensteanbieter in anderen Rechtsordnungen, ist somit wesentlich für erfolgreiche Ermittlungen bei Fällen von Hassrede (siehe die Definition von Nutzerinformationen in Artikel 18.3 des Übereinkommens über Computerkriminalität (SEV Nr. 185), im Weiteren Übereinkommen über Computerkriminalität). Das gleiche gilt für Registrierungsdaten für Domainnamen, die von den Domain-Registren oder -Registrierungsstellen geführt werden, wenn Internetdomains für Hassrede genutzt werden. Andererseits ist Anonymität im Internet wichtig, um Meinungsfreiheit zu gewährleisten (zu diesen übereinstimmenden Rechten und Interessen siehe *K. U. gegen Finnland*, Nr. 2872/02, 2. Dezember 2008, § 49).

103. Hinweise, die die Gründe für die Anordnung der Herausgabe von Bestandsdaten betreffen, sind in Artikel 18 des Übereinkommens über Computerkriminalität enthalten, und der Geltungsbereich und die Bedingungen und Absicherungen für diese und andere verfahrensrechtlichen Befugnisse werden in den Artikeln 14 und 15 dieses Übereinkommens dargelegt. Weitere Hinweise finden Sie in der T-CY Guidance Note Nr. 10. Anordnungen zur Herausgabe von Bestandsdaten (Artikel 18 Budapest-Übereinkommen), die 2017 vom Ausschuss für die Cybercrime-Konvention angenommen wurde. In Fällen von Hassrede, die zivil- oder verwaltungsrechtlich verboten ist, sollten ebenfalls angemessene Verfahren für die Einholung von Daten über Abonnenten eingeführt werden.

104. Obwohl für die Mitgliedstaaten des Europarats nach § 138 des Begründungstextes zur Cybercrime-Konvention nicht bindend, verweist der Begriff „zuständige Behörde“ auf eine Justiz-, Verwaltungs- oder andere Strafverfolgungsbehörde, die nach nationalem Recht befugt ist, die Durchführung verfahrensrechtlicher Maßnahmen zum Zweck der Beweissicherung oder Beweisführung in Bezug auf bestimmte Strafermittlungen oder -verfahren anzuordnen, zu autorisieren oder durchzuführen. Das Zweite Zusatzprotokoll zur Cybercrime-Konvention, am 17. November 2021 vom Ministerkomitee angenommen und mit geplanter Auflage zur Unterzeichnung im Mai 2022, sieht eine direkte Kooperation mit Diensteanbietern in anderen Staaten für die Herausgabe von Nutzerdaten (Artikel 7) und für die Offenlegung der Registrierungsdaten von Domainnamen (Artikel 6) vor. Wie die Konvention haben diese Maßnahmen einen eingeschränkten Geltungsbereich (sie finden Anwendung auf bestimmte Strafermittlungen und -verfahren) und unterliegen dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 13) und Datenschutzgarantien (Artikel 14). Sie gestatten des Weiteren Erklärungen und Vorbehalte, um den Vertragsparteien zu ermöglichen, innerstaatlichen menschenrechtlichen, Rechtsstaatlichen oder verfassungsrechtliche Anforderungen gerecht zu werden.

105. „Europäische und internationale Menschenrechtsstandards“ schließen u. a. die Europäische Menschenrechtskonvention und das Übereinkommen des Europarates über den Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten und, sofern anwendbar, die Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) ein.

Zu Paragraph 25:

106. Die Mitgliedstaaten sollten der Öffentlichkeit detaillierte Daten und Informationen über Inhalte zur Verfügung stellen, die gemäß nationalem Recht zu Hassrede eingeschränkt wurden, und gesetzlich verankern, dass relevante Internetvermittler Transparenzberichte erstellen und veröffentlichen. Diese Berichte dienen dem Zweck, Transparenz bei der Einschränkung der Meinungsfreiheit sicherzustellen, sowie als Grundlage für eine regelmäßige Evaluierung, ob die von den Behörden und Internetvermittlern getätigten Einschränkungen notwendig und verhältnismäßig im Sinne von Artikel 10.2 der Konvention sind (siehe § 1.2.3 von CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern und Leitlinie zur Content-Moderation, §§ 39–44). Diese Berichterstattung stellt darüberhinaus sicher, dass die Content-Moderation auf nicht diskriminierende Weise erfolgt.

107. Die von den Mitgliedstaaten veröffentlichten Berichte sollten, soweit dies möglich ist, die folgenden Informationen enthalten: die eingesetzten geschützten Merkmale; die unterschiedlichen Ausdrucksformen von Hassrede; aufgeschlüsselte statistische Daten über Fälle mit denen die Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz strafrechtlich befasst sind und deren Ergebnisse im Hinblick auf Ermittlungen, Anklagen, Urteilen und

inhaltlichen Einschränkungen; Fälle, mit denen die Justiz zivil- und verwaltungsrechtlich befasst ist; ob der Inhalt auf Grundlage des Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrechts oder auf Grundlage der Nutzungsbedingungen des Internetvermittlers eingeschränkt wurden; die Anzahl, die Art und die Rechtsgrundlage für die Beantragung der Einschränkung der Inhalte, die an Plattformen übermittelt wurden; in Folge dieser Anträge ergriffene Maßnahmen; Einschränkungen von Inhalten auf Grundlage von Abkommen zur gegenseitigen Rechts Hilfe; Maßnahmen, die zur Einhaltung von Datenschutzgesetzen und -grundsätzen ergriffenen wurden; die Kategorien von Personen, die Ziel von Hassrede werden, und von Personen, die Hassrede veröffentlichen; und alle wichtigen Faktoren, die zu einem erhöhten Auftreten von Hassrede geführt haben, wie Wahlkampfveranstaltungen oder andere Ereignisse, die Wellen von Hassrede ausgelöst haben könnten (für Details siehe § 12 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 11 der ECRI: Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit, §§ 12 und 65 ff. ihres Begründungstextes; und § 3 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede und §§ 72 ff des Begründungstextes).

108. Die Berichte von Internetvermittlern sollten u. a. Folgendes enthalten: die angewendeten geschützten Merkmale; die unterschiedlichen Ausdrucksformen von Hassrede; auf welcher Grundlage der Inhalt entfernt wurde (Zivil-, Verwaltungs- oder Strafrecht oder Nutzungsbedingungen); die Anzahl, die Art und die Rechtsgrundlage aller Anträge auf Einschränkung von Inhalten seitens der Behörden; die Kategorien von Personen, die Ziel von Hassrede werden, und von Personen, die Hassrede veröffentlichen; die Schlüsselfaktoren für das Auftreten von Hassrede (siehe oben); Informationen über die Anzahl und Schulung von Content-Moderatoren, einschließlich Informationen zu den eingesetzten Technologien, automatisierten Systemen und Kriterien und die Bearbeitung dieser Fälle durch Content-Moderatoren und Empfehlungsdienste; und die ergriffenen Maßnahmen, um Datenschutzgesetze und -grundsätze zu achten. Die Mitgliedstaaten sollten des Weiteren die Internetvermittler aufrufen, die Daten öffentlich in einem einheitlichen Format verfügbar zu machen und diese proaktiv an Wissenschaftler, zivilgesellschaftliche Organisationen und andere relevante Interessengruppen weiterzugeben (für Details siehe auch CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, §§ 2.2.3. und 2.2.4).

109. Die Mitgliedstaaten sollten vorsehen, dass kleinere Internetvermittler weniger umfangreichen Meldepflichten als größere unterliegen und dass sich die Meldepflichten auf Internetvermittler beschränken, die die Inhalte auf ihren Plattformen selbst produzieren oder verwalten oder eine kuratierende oder redaktionelle Rolle spielen, wie durch die Verwendung von Algorithmen.

Zu Paragraph 26:

110. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass unabhängige Behörden (z. B. Gleichstellungsbehörden oder nationale Menschenrechtsinstitutionen) regelmäßig und gemeinsam mit anderen Interessengruppen den Einfluss der existierenden Content-Moderationssysteme beurteilen. Sie sollten der Frage, ob die bestehenden Systeme, einschließlich automatisierter Systeme, einen wirksamen Schutz für Personen geben, die Ziel von Hassrede werden, besondere Aufmerksamkeit widmen und sich um ein ausgewogenes Verhältnis im Hinblick auf das Recht auf freie Meinungsäußerung jener Personen, die Inhalte im Internet veröffentlichen, bemühen. Ein spezieller Fokus sollte auf der Frage liegen, ob die bestehenden Systeme Risiken von Meldelücken oder Übererfüllung bergen und ob die bestehenden internen und externen Mechanismen zu angemessenen Ergebnissen führen (siehe auch CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, §§ 1.1.4 und 1.1.5). Die in § 25 der Empfehlung erwähnten Berichte sind eine wichtige Grundlage für diese Beurteilungen.

111. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten vorsehen, dass repräsentative Stichproben von Fällen von Hassrede, die keiner gerichtlichen Prüfung unterzogen wurde, regelmäßig bewertet werden, um festzustellen, ob die inhaltliche Einschränkung gerechtfertigt war oder nicht und ob die Datenschutzgesetze und -grundsätze eingehalten wurden.

112. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Beurteilungen sollten die Behörden und andere Interessengruppen geeignete Maßnahmen ergreifen, um die rechtlichen Rahmenbedingungen und bestehende Content-Moderationssysteme weiterzuentwickeln, um das Aufspüren, Melden und Bearbeiten von Hassrede im Internet zu verbessern und gleichzeitig die Ursachen für ungerechtfertigte Einschränkungen von Inhalten und Übererfüllung zu eliminieren.

Zu Paragraph 27:

113. Dieser Absatz werden die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, gesetzlich vorzuschreiben, dass Online-Medien keine Hassrede verbreiten, die einen gewissen Schweregrad übersteigt. Außerdem sollte das Recht, vorbehaltlich einer unabhängigen gerichtlichen Prüfung, sicherstellen, dass Online-Medien insbesondere die

Postings Dritter in den Kommentarspalten und anderen interaktiven oder kollaborativen Räumen auf ihren Plattformen abdecken, wie z. B. Blogs, die auf den Webseiten ihrer Publikationen eingefügt sind. Dies sollte in Übereinstimmung mit den Feststellungen des EGMR im Hinblick auf die konkreten Umstände geschehen, die im Fall *Delfi AS gegen Estland*, a.a.O., §§ 115–117, beabsichtigt waren (siehe auch Empfehlung CM/Rec(2011)7 des Europarats über Vorstellung von Medien und Empfehlung CM/Rec(2014)6 über einen Leitfaden für Menschenrechte für Internetnutzer).

3. EMPFEHLUNGEN FÜR WICHTIGE AKTEURE

114. Dieses Kapitel der Empfehlung wendet sich an ausgewählte Schlüsselakteure, die in demokratischen Gesellschaften eine wichtige Rolle spielen, insbesondere im Hinblick auf die öffentliche Debatte, und somit eine Stellung einnehmen, die ihnen ermöglicht, spezifische und signifikante Beiträge zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede zu leisten. Alle diese Akteure sind an geltendes Recht in Bezug auf Hassrede, haben aber auch spezifische Pflichten und Verantwortlichkeiten, die sich aus ihren jeweiligen Rollen ergeben.

Amtsträger, gewählte Organe und politische Parteien

Zu den Paragraphen 28 und 29:

115. Für die Zwecke dieser Empfehlung meint der Begriff „Amtsträger“ alle Angehörigen der Legislative, der Regierung, der Justiz und anderer Behörden. Amtsträger sollten nicht nur den Einsatz, das Befürworten oder Verbreiten von Hassrede unterlassen, sondern sie spielen auch eine positive Rolle beim Umgang mit und bei der Bekämpfung von Hassrede, und sie sind aus diesem Grund aufgerufen, diese in allen relevanten Umständen zu verurteilen.

116. Gleichzeitig sollten Amtsträger und Politiker achtsam sein, nicht zu eifertig kritische Stimmen als Hassrede zu bezeichnen. Die Meinungsfreiheit findet nicht nur auf Informationen und Ideen Anwendung, die wohlwollend empfangen oder als nicht beleidigend oder als gleichgültige Angelegenheit betrachtet werden, sondern auch auf jene, die den Staat oder einen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder stören können (*Handyside gegen Vereinigtes Königreich*; a.a.O.; § 49).

117. In Anbetracht ihrer Autoritätsposition haben Politiker und andere ranghohe Amtsträger umfangreichere Möglichkeiten, ihre Reden zu verbreiten. Der Einfluss politischer Hassrede ist auch auf potenzielle Straftäter größer, die sich durch das Reproduzieren eines intoleranten und voreingenommenen Verhaltens ermächtigt fühlen. Im Fall *Erbakan gegen Türkei*, Nr. 59405/00, 6. Juli 2006, § 56, stellte der EGMR fest, es sei von ausschlaggebender Bedeutung, dass Politiker in ihren Reden Bemerkungen vermeiden, die Intoleranz fördern können.

118. Politiker haben tatsächlich eine politische Pflicht und eine moralische Verantwortung, auf den Einsatz von Hassrede und stigmatisierender Sprache zu verzichten, und deren Gebrauch durch Dritte umgehend und unmissverständlich zu verurteilen, da Schweigen als Zustimmung oder Unterstützung ausgelegt werden könnte. Den erweiterten Schutz der Meinungsfreiheit, den sie genießen, erhöht auch ihre Verantwortung in diesem Bereich (§ 5 der PACE-EntschlieÙung 2275(2019) über die Rolle und Verantwortlichkeit politischer Führer bei der Bekämpfung von Hassrede und Intoleranz; siehe auch in diesem Zusammenhang *Sanchez gegen Frankreich*, Nr. 45581/15, 2. September 2021³).

119. Besondere Aufmerksamkeit sollte Hassrede im Wahlkampf erhalten, da sie zwischen politischen Gegnern sowie in deren Zielwählerschaft erheblich verstärkt wird. In einem Wahlkampf werden die Positionen der Kandidaten tendenziell rigider und formelhaften Sprüche gewinnen die Oberhand über vernünftige Argumente. Die Wirkung rassistischer und fremdenfeindlicher Äußerungen wird dann größer und schädlicher (*Féret gegen Belgien*, a.a.O., § 76). In diesem Zusammenhang erinnert der EGMR daran, dass es von entscheidender Bedeutung ist, dass Politiker in ihrem öffentlichen Diskurs Aussagen vermeiden, die geeignet sind, Intoleranz zu fördern. Sie unterliegen den Pflichten und Verantwortlichkeiten, die in Artikel 10.2 der

3. Nach Artikel 43 und 44 der Konvention ist dieses Urteil der Kammer nicht abschließend. Es wurde am 17. Januar 2022 an die Große Kammer verwiesen. Während des dreimonatigen Zeitraums nach seiner Verkündung kann jede Partei beantragen, den Fall an die Große Kammer des EGMR verweisen zu lassen. Wird ein solcher Antrag gestellt, prüft ein Panel aus fünf Richtern/innen, ob der Fall einer weiteren Prüfung bedarf. Ist dies der Fall, verhandelt die Große Kammer den Fall und verkündet ein abschließendes Urteil. Wird der Verweisungsantrag abgelehnt, wird das Urteil der Kammer an diesem Tag endgültig. Sobald ein Urteil endgültig ist, wird es an das Ministerkomitee des Europarats weitergeleitet, das die Vollstreckung des Urteils überwacht. Weitere Informationen über den Vollstreckungsprozess finden Sie hier: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution.

Konvention festgelegt sind, und sie sollten insbesondere auf die Verteidigung der Demokratie und deren Grundsätze achten, insbesondere in Wahlkampfzeiten (*Sanchez gegen Frankreich*, a.a.O., § 89).

120. In ihrem Bemühen, Politiker und politische Parteien zu ermutigen, Hassrede anzusprechen und zu verurteilen, sollten Parlamente, andere gewählte Gremien und politische Parteien eine umfassendere Verbreitung und Einhaltung der überarbeiteten Charta der europäischen politischen Parteien für eine nicht-rassistische Gesellschaft fördern. Diese wurde 2017 vom Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats angenommen. Bei der Ausarbeitung einer spezifischen Politik gegen Hassrede finden die Mitgliedstaaten weitere Inspiration und Anleitung in der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede.

Internetvermittler

121. Internetvermittler spielen eine wichtige Rolle, indem sie Menschen auf der ganzen Welt ermöglichen, miteinander zu kommunizieren und sich auszutauschen. Sie stellen auf nationaler und internationaler Ebene eine erhebliche Macht dar und nehmen verstärkt entscheidenden Einfluss auf Menschenrechte, Grundfreiheiten und Demokratie. So moderieren und bewerten sie z. B. Inhalte, u. a. durch die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, und sie beeinflussen dadurch, vergleichbar mit den Medien, den Zugang der Nutzer zu Informationen im Internet oder sie führen andere Funktionen durch, die denen von Verlagen ähneln (Siehe CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, § 5).

122. In Anbetracht der Prävalenz von Hassrede im Internet in den von Internetvermittlern betriebenen Systemen und des Schadens bei den betroffenen Personen und Gruppen, gibt es ein wachsendes Bewusstsein für die Notwendigkeit einer unternehmerischen Rechenschaftspflicht für Menschenrechte der Internetvermittler im Hinblick auf die Eindämmung von Online-Hassrede auf ihren jeweiligen Plattformen.

Zu Paragraph 30:

123. In Einklang mit CM/Rec(2016)3 über Menschenrechte und Unternehmen sollten die Mitgliedstaaten die Leitlinien der Vereinten Nationen über Unternehmen und Menschenrechte wirksam umsetzen und sicherstellen, dass alle Wirtschaftsunternehmen, die in ihrem Hoheitsgebiet ansässig sind oder tätig sind, alle anwendbaren Gesetze befolgen und die Menschenrechte achten („die Pflicht von Unternehmen, Menschenrechte zu achten“). Dies bedeutet, dass sie die Menschenrechte Dritter nicht verletzen dürfen und sich mit nachteiligen menschenrechtsbezogenen Folgen befassen, an denen sie beteiligt sind.

124. Dies schließt die Verantwortung ein, sich in umfassender Weise mit den unterschiedlichen Ebenen (siehe § 3 des Anhangs zur Empfehlung) und Ausdrucksformen (siehe § 18 dieses Begründungstextes) für Hassrede im Internet zu befassen, die unabhängig von der Fähigkeit oder dem Willen des Staates existiert, seine eigenen Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen, und die ungeachtet der Größe, des Sektors, des betrieblichen Kontextes, der Eigentümerstruktur oder Art Anwendung auf Internetvermittler findet (siehe § 2.1.1 CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern). Die Mittel für den Umgang mit Hassrede im Internet sollte jedoch mit der möglichen Schwere der menschenrechtlichen Auswirkungen des bereitgestellten Dienstes abgestimmt werden (siehe §§ 3 und 4 der Empfehlung und CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, §§ 2.1.1. und 2.1.2). Des Weiteren sollte jede an Internetvermittler gerichtete Forderung oder andere Maßnahme seitens der Behörden, den Zugang zu beschränken (einschließlich des Blockierens oder Entfernens von Inhalten), oder jede andere Maßnahme, die zu einer Beschränkung der Meinungsfreiheit führen könnte, gesetzlich vorgesehen sein, die in Artikel 10 der Konvention festgelegten legitimen Ziele verfolgen, für eine demokratische Gesellschaft notwendig und im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sein (CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, §§ 1.3.1. und 1.3.5). Wenn Internetvermittler aufgefordert werden, nach innerstaatlichem Recht Inhalte zu entfernen, die ihrer Meinung nach gegen Menschenrechte und Menschenrechtsstandards verstoßen, sollten sie eine Aufhebung oder Änderung der Aufforderung anstreben, Rechtsmittel zur Anfechtung des nationalen Rechts prüfen und die Unterstützung anderer Interessengruppen einholen.

Zu Paragraph 31:

125. Die in § 31 der Empfehlung aufgeführten Menschenrechte und Menschenrechtsnormen schließen die Liste aus den §§ 15 und 44 des Begründungstextes sowie die relevante Rechtsprechung des EGMR, das Übereinkommen über Computerkriminalität Nr. 185 und, sofern anwendbar, das Zusatzprotokoll Nr. 189, die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede, den Allgemeinen Kommentar Nr. 34 des Menschenrechtsausschusses zu Artikel 19 des ICCPR zur Meinungs- und Redefreiheit, CERD/C/GC/35 Bekämpfung von Hassrede, den Aktionsplan von Rabat über das Verbot des Eintretens für nationalen,

rassistischen oder religiösen Hass durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, und die Empfehlungen der UN-Sonderberichterstatter, besonders jene des Sonderberichterstatters zur Meinungsfreiheit, ein.

126. Innerhalb der internationalen und nationalen Rechtsrahmen für Hassrede im Internet sollten Internetvermittler eigene spezifische Richtlinien und Bedingungen für die Content-Moderation und Datenverarbeitung entwerfen und diese deutlich in ihren Nutzungsbedingungen angeben, denen alle Nutzer zustimmen müssen, bevor sie Plattformen und Systeme benutzen. Diese Richtlinien und Nutzungsbedingungen sollten die Regeln für den Datenschutz achten (siehe Europarat SEV Nr. 108 Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und Konvention 108+ Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten).

127. Im Hinblick auf Hassrede im Internet haben viele Internetvermittler in Reaktion auf ihre gesetzlichen Pflichten, Menschenrechtsverpflichtungen und dem wachsenden öffentlichen Aufruf, internationale und nationale Rechtsrahmen zu achten, Richtlinien verabschiedet und Infrastrukturen und Mechanismen eingerichtet, die Nutzern ermöglichen, potenziell beleidigende Inhalte zu melden, die dann für eine Prüfung an Content-Moderatoren weitergeleitet werden. Diese Richtlinien für Content-Moderation werden von Content-Moderatoren und automatisierten Content-Moderationssystemen umgesetzt, die beurteilen, ob diese Inhalte den gesetzlichen Anforderungen und den Nutzungsbedingungen des Internetvermittlers genügen. Internetvermittler sollten ausreichend Personal für die Content-Moderation und angemessene Arbeitsbedingungen für ihre Mitarbeiter sicherstellen (siehe auch CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, § 2.3.4).

128. Zur Erfüllung ihrer Unternehmensverantwortung in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte sollten sich Internetvermittler beim Prozess der Entwicklung und Anwendung von algorithmischen Systemen, bei ihren Richtlinien für die Content-Moderation und bei der Entscheidungsfindung ihrer Aufsichtsmechanismen von den Anforderungen der Menschenrechte und Menschenrechtsstandards anleiten lassen. Je größer die Folgen und der mögliche Schaden für Rechtsgüter und je höher der Wert der Dienste für die Wahrnehmung von Menschenrechten, desto umfangreicher sollten die Schutzmaßnahmen sein, die der Internetvermittler bei der Entwicklung und Anwendung seiner Nutzungsbedingungen, Community-Standards und Ethikkodizes anwenden sollte. Diese Maßnahmen sollten dem Ziel dienen, beleidigende Sprache und Bilder, Hass und Aufstacheln zur Gewalt zu verhindern (siehe CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, § 2.1.2; und CM/Rec(2020)1 über die menschenrechtsbezogenen Auswirkungen von algorithmischen Systemen).

129. Die Transparenz der Menschenrechts- und Hassrede-Richtlinien von Internetvermittlern ist notwendig, um durch interne und externe Beurteilungen sicherzustellen, dass die Content-Moderation tatsächlich die Menschenrechte achtet und den Nutzern effektiv vermittelt, welches Verhalten gestattet ist oder nicht (siehe §§ 47 ff. und Abs. 106 ff. dieses Begründungstextes; für weitere Einzelheiten siehe Leitfaden zur Content-Moderation, § 40).

130. Um die größtmögliche Transparenz und Zugänglichkeit ihrer Menschenrechts- und Hassrede-Richtlinien zu gewährleisten, sollten Internetvermittler ihre Nutzungsbedingungen unter vollumfänglicher Achtung der Gesetze, der Rechtsprechung des EGMR und der in § 4 der Empfehlungen aufgeführten Kriterien ausarbeiten. Ihre Nutzungsbedingungen sollten die Standards für die Beurteilung, Moderation und das Verhängen von Einschränkungen von Hassrede einschließen, die gegen Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht verstößt oder ihre Nutzungsbedingungen verletzt. Sie sollten des Weiteren alle damit verbundenen Vorschriften veröffentlichen und Informationen zu den Verfahren und Einspruchsmöglichkeiten sowie allen Änderungen derselben bereitstellen und diese der Öffentlichkeit in allen relevanten Sprachen zur Verfügung stellen, auch in Regional- oder Minderheitensprachen, wenn dies relevant und möglich ist. Internetvermittler sollten außerdem in transparenter Weise die Parameter benennen, die sie für Empfehlungssysteme verwenden, und die Nutzer auf angemessene, verständliche und zeitnahe Weise über alle diesbezüglichen Änderungen informieren (für Einzelheiten siehe Leitfaden zur Content-Moderation, §§ 20 und 40).

131. Internetvermittler sollten sicherstellen, dass ein durchschnittlicher Leser ihre Nutzungsbedingungen, Vorschriften und Standards verstehen und die Folgen ihrer praktischen Anwendung absehen kann. Internetvermittler werden aus diesem Grund aufgerufen, Beispiele für Hassreden bereitzustellen, die einen Verstoß gegen Gesetze oder ihre Nutzungsbedingungen darstellen.

132. Für eine bessere Transparenz ihrer Entfernungsmechanismen sollten Internetvermittler regelmäßig Online-Berichte veröffentlichen, die umfassende und aufgeschlüsselte Daten zu den entfernten Fällen von Hassrede einschließen, einschließlich Informationen über die Art und Form der Hassrede und die Kategorien

der Nutzer, die Hassrede generieren (wie Einzelpersonen und staatliche oder nichtstaatliche Akteure). Internetvermittler sollten diese Informationen an wissenschaftliche Mitarbeiter, zivilgesellschaftliche Organisationen, Netzwerke, nichtstaatliche Organisationen, Forschungseinrichtungen und andere relevante Interessengruppen weiterleiten.

Zu Paragraph 32:

133. Richtlinien für die Moderation potenzieller Hassrede sollten auf der Grundlage der in § 4 der Empfehlungen aufgelisteten Kriterien und ihrer Wechselwirkung erarbeitet werden (für Einzelheiten siehe §§ 32–35 des Begründungstextes).

134. Neben der binären Entscheidung, Inhalte zu entfernen oder nicht, bietet die Content-Moderation eine Bandbreite an Optionen, wie z. B. die vorübergehende oder dauerhafte Herabstufung, Entwertung oder das Kennzeichnen von als problematisch erachteten Inhalten (siehe Leitfaden zur Content-Moderation, § 13). Weitere Tools, die als verhältnismäßige Reaktionen auf Hassrede im Internet eingesetzt werden können, sind die Entschärfung, das Unterstützen von Initiativen, auch im Bereich der Bildung, die zur Meldung von Hassrede ermutigen; Gegenrede und Gegendarstellungen und die Förderung der Menschenrechte, demokratischen Werte und des Verständnisses zwischen Gruppen. Diese Instrumente könnten insbesondere bei verletzenden und schädigenden Ausdrucksformen eingesetzt werden, die nicht ausreichend schwerwiegend sind, um legitimerweise gemäß der Konvention eingeschränkt zu werden (siehe § 3.2 der Empfehlung).

Zu Paragraph 33:

135. In Anbetracht der Tatsache, dass KI-Tools und automatisierte algorithmische Systeme voreingenommen sein oder andere Schwächen haben können, sollten von Menschen betriebene Aufsichtsmechanismen eingerichtet werden, um sicherzustellen, dass ein Eingriff durch den Menschen möglich ist, wann immer dies zur Absicherung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit notwendig ist (Ad hoc-Ausschuss des Europarats für Künstliche Intelligenz (CAHAI), Machbarkeitsstudie, CAHAI(2020)23, § 104).

136. Zur Gewährleistung, dass die Content-Moderation die Besonderheiten relevanter gesetzlicher, lokaler, kultureller, sozialpolitischer und historischer Kontexte berücksichtigt, sollten Internetvermittler Vertreter von Gruppen, die Ziel von Hassrede sind, in die Entwicklung und kontinuierliche Beurteilung ihrer Content-Moderation einbeziehen. Sie sollten sicherstellen, dass die Bedenken dieser Gruppen gebührend in den Entwurf, die Entwicklung und Umsetzung ihrer Content-Moderation-Tools und Praxis einfließen, mit dem Ziel sicherzustellen, dass sie alle Fälle von Hassrede auf ihren Plattformen aufspüren und bearbeiten.

137. Wo anwendbar, sollte die Content-Moderation dezentralisiert sein, um die ordnungsgemäße Vertretung lokaler Kulturen und Gemeinschaften bei den tatsächlichen Entscheidungen der Content-Moderation zu ermöglichen und Content-Moderatoren das Sammeln relevanter Fachkenntnisse zu ermöglichen. Internetvermittler sollten in allen geografischen Bereichen, in denen sie tätig sind, eine angemessene Anzahl von Mitarbeitern für die Content-Moderation bereitstellen. In ihrem Bemühen, die Content-Moderation zu dezentralisieren, sollten Internetvermittler Spannungen zwischen Staaten berücksichtigen.

Zu Paragraph 34:

138. Die Internetvermittler sollten eine ausreichende Anzahl von Content-Moderatoren einstellen, um eine angemessene Bewertung potenzieller Hassrede zu ermöglichen.

139. Die Unparteilichkeit der Content-Moderatoren ist wichtig, um alle Faktoren zu vermeiden, die die Transparenz und Objektivität (wie Unvoreingenommenheit) ihres Ansatzes zur Content-Moderation unterminieren könnten, wie z. B. Verbindung zu der Person, die den Inhalt gemeldet oder veröffentlicht hat.

140. Content-Moderatoren sollten eine angemessene Schulung und laufende Fortbildungen zu internationalen und nationalen Menschenrechtsstandards und Gesetzen erhalten, die sich mit Hassrede; deren Verbindung zu den Nutzungsbedingungen und internen Standards der Vermittler sowie die Maßnahmen, die in Konfliktfällen ergriffen werden, befassen. Diese Schulung kann intern oder extern erfolgen, einschließlich durch Verbände der Internetvermittler. Der Umfang der Schulung sollte mit der Bedeutung der Rolle der Vermittler und der Folgen, die ihre Tätigkeit auf die Fähigkeit der Nutzer haben könnte, ihre Meinungsfreiheit wahrzunehmen, korrespondieren (siehe CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, § 2.3.4). Jede Schulung zu Hassrede sollte Content-Moderatoren mit soliden Kenntnissen der relevanten lokalen, kulturellen, sozialpolitischen und historischen Kontexte ausstatten, und sich mit

Sprachen befassen, insbesondere Minderheitensprachen, und ein umfassendes und aktuelles Wissen zu relevanten sprachlichen Nuancen vermitteln.

141. Content-Moderatoren, Trusted Flaggers und Faktenprüfer beziehen sich sowohl auf Menschen als auch algorithmische Systeme. Aus diesem Grund sollten Internetvermittler ordnungsgemäß offenlegen, ob die Nutzer einem algorithmischen Entscheidungsprozess unterliegen, einschließlich einer personalisierten Zusammenstellung von Inhalten (siehe in diesem Zusammenhang CM/Rec (2020)¹ über menschenrechtliche Auswirkungen von algorithmischen Systemen).

142. Da Content-Moderatoren beständig schädigenden Inhalten ausgesetzt sind, muss ihren Arbeitsbedingungen und ihrer geistigen Gesundheit besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Internetvermittler sollten aus diesem Grund sicherstellen, dass Content-Moderatoren Zugang zu einer angemessenen psychologischen Unterstützung haben (für weitere Einzelheiten siehe CM/Rec(2018)² über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, § 2.3.4). Internetvermittler sollten diese Standards auch dann sicherstellen, wenn sie die Content-Moderation an Dritte auslagern, möglicherweise in Staaten mit unterschiedlichem Arbeitsrecht, das weniger Schutz bietet (siehe Leitfaden zur Content-Moderation, § 34).

Zu Paragraph 35:

143. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten Zugang zu zuverlässigen und angemessenen Daten erhalten, um zur Verbesserung der Richtlinien zu Hassrede und deren Praxis der nationalen Behörden und Internetvermittler beitragen zu können (siehe Leitfaden zur Content-Moderation).

144. Eine effektive Zusammenarbeit zwischen Internetvermittlern und zivilgesellschaftlichen Organisationen erfordert, dass sie einen regelmäßigen, inklusiven und transparenten Dialog führen, „mit dem Ziel, Informationen auszutauschen und zu diskutieren und die verantwortungsvolle Nutzung neuer technologischer Entwicklungen in Bezug auf Internetvermittler zu fördern, die sich auf die Wahrnehmung und den Genuss der Menschenrechte und damit verbundene rechtliche und politische Fragen auswirken“ (CM/Rec(2018)² über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, § 12), einschließlich im Bereich Hassrede.

145. Die Ziele und Vorgaben dieser Zusammenarbeit sowie die Zuständigkeiten und Pflichten der involvierten Parteien sollten klar definiert sein und den sich rasant verändernden Charakter der Online-Welt berücksichtigen.

146. Die Zusammenarbeit zwischen Internetvermittlern und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Bekämpfung von Hassrede sollte die Entwicklung und kontinuierliche Verbesserung der Meldemechanismen für Hassrede im Internet einschließen. Ein Beispiel für diese Zusammenarbeit wäre die Evaluierung der Umsetzung des EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Hassrede im Internet aus dem Jahr 2016. Dieser Kodex enthält mehrere Monitoring-Übungen, bei denen zivilgesellschaftliche Organisationen IT-Unternehmen über einen Zeitraum von mehreren Wochen über Inhalte informierten, die mutmaßlich gegen strafrechtliche Bestimmungen verstießen, mit denen die EUFD 2008/913/JHA über die Bekämpfung bestimmter Ausdrucksformen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mittels des Strafrechts umgesetzt wird (siehe für weitere Informationen die 5. Evaluierung des Verhaltenskodex, Faktenblatt, Juni 2020).

Zu Paragraph 36:

147. Werbesysteme, Mikrotargeting, Systeme zur Verstärkung von Inhalten sowie Empfehlungsdienste im Internet sind Technologien, die eine weit gefasste Erfassung von Nutzerdaten einsetzen, um die Schaffung und Verbreitung personalisierter Inhalte zu ermöglichen.

148. Diese Technologien können die Verstärkung von Hassrede, Desinformation und die Verbreitung diskriminierender Stereotype in Bezug auf die in § 2 der Empfehlung aufgeführten Gründe erleichtern. In diesem Zusammenhang wurde bereits hervorgehoben, dass auch den besonderen Herausforderungen, die mit diesen Technologien in Bezug auf Gleichstellung und Geschlechterstereotype verbunden sind, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, da die Verwendung von Algorithmen bestehende Geschlechterstereotypen weitergeben und verstärken und zur Fortführung von Sexismus führen kann (CM/Rec(2019)¹ über die Verhütung und Bekämpfung von Sexismus).

149. In allen Phasen der Verarbeitung, einschließlich der Datenerfassung, sollten Internetvermittler prüfen, wie sich diese Technologien auf die Menschenrechte auswirken und mögliche Vorurteile vermeiden, auch unabsichtliche oder versteckte Vorurteile. Sie sollten auch das Risiko einer Diskriminierung oder andere nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten von Datensubjekten beurteilen. Darüber hinaus sollten sie „die Qualität, Natur, Herkunft und Menge der eingesetzten personenbezogenen Daten

kritisch beurteilen, unnötige, redundante oder marginale Daten während der Entwicklungs- und Schulungsphasen reduzieren und anschließend die Genauigkeit des Modells überwachen, wenn es mit neuen Daten gespeist wird“ (T-PD(2019)01 Leitlinien zu künstlicher Intelligenz und zum Datenschutz, § II.4). Anschließend sollten die Internetvermittler für eine Transparenz dieser Systeme, deren Erläuterung und aller Opt-out-Klauseln oder Opt-in-Klauseln sorgen.

Zu Paragraph 37:

150. Content-Moderation, ungeachtet der Frage, ob sie von einem Menschen oder einer Maschine vorgenommen wird, ist nicht unfehlbar. Aus diesem Grund sollten die Internetvermittler fortlaufend interne Beurteilungen der unmittelbaren oder mittelbaren menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Produkte, Dienste, Systeme, Richtlinien und Praktiken durchführen. In diesem Rahmen sollten sie sich regelmäßig mit ihren Content-Moderationssystemen befassen, dies mit besonderem Fokus auf die Meinungsfreiheit und das Recht auf Achtung des Privatlebens, von Gleichheit und Nichtdiskriminierung, und sicherstellen, dass diese Rechte geschützt sind. Diese Beurteilungen sollten dem Zweck dienen, die Wirksamkeit der Richtlinien, Vorschriften und Maßnahmen zu evaluieren, die Internetvermittler für den Umgang mit Hassrede einsetzen, und sicherstellen, dass sie ihre Ziele erreichen (siehe § 26 der Empfehlung).

151. Folgenabschätzungen in Bezug auf die Menschenrechte sollten innerhalb eines klaren Rechtsrahmens auf inklusive und transparente Weise durchgeführt werden, einschließlich Aufsicht durch eine unabhängige Regulierungsbehörde oder unabhängige Interessengruppe mit entsprechenden Fachkenntnissen. Die Bewertungen sollten die Produkte, Dienste und Systeme der Internetvermittler einschließen (siehe CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, § 2.1.4), und die Kriterien der Risikobewertung sollten berücksichtigen, ob bestimmte Personen oder Gruppen unverhältnismäßig häufig von Hassrede betroffen sind. Das Ausmaß, in dem Internetvermittler Folgenabschätzungen in Bezug auf Menschenrechte durchführen sollten, sollte von ihrer Größe abhängen (siehe § 21 der Empfehlung).

152. Während dieser Folgenabschätzungen in Bezug auf Menschenrechte sollte sichergestellt sein, dass Vertreter der Gruppen, die Ziel von Hassrede sind, einbezogen werden und dass die Beiträge anvisierter Gruppen und Interessengruppen, einschließlich zivilgesellschaftlicher und marginalisierter Gruppen, Berücksichtigung finden (siehe die CAHAI Machbarkeitsstudie, CAHAI(2020)23, § 106). Die Einbeziehung von Vertretern der Gruppen, die von Hassrede betroffen sind, in den Entwurfs-, Entwicklungs- und Umsetzungsprozess wird die Ausarbeitung und Umsetzung von Richtlinien und Maßnahmen, die sich mit dem durch die Verbreitung von Hassrede im Internet verursachten Schaden befassen, effektiver machen.

153. Um eine aussagekräftige Bewertung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu gewährleisten, sollten sich Internetvermittler des Weiteren regelmäßigen, unparteiischen, umfassenden und effektiven externen Audits unterziehen (siehe § 26 der Empfehlung und Menschenrechtskommissar des Europarats 2019, *Unboxing Artificial Intelligence: 10 steps to protect Human Rights*).

154. Das Recht kann vorschreiben, dass die unabhängigen Audits von Wirtschaftsprüfern oder unabhängigen Aufsichtsbehörden durchgeführt werden. Ansonsten könnten sie von Dritten ausgeführt werden, z. B. einer unabhängigen Selbstregulierungsstelle, die von der Industrie eingerichtet wurde, von unabhängigen Wirtschaftsprüfern oder einer mit dieser Aufgabe beauftragten zivilgesellschaftlichen Organisation.

155. Internetvermittler sollten eine geeignete Nachuntersuchung dieser Folgenabschätzungen und externen Audits gewährleisten, indem sie entsprechend den Ergebnissen handeln und die festgelegten Handlungsvorgaben überwachen und evaluieren (siehe Empfehlung CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, § 2.1.4).

Medien

Zu Paragraph 38:

156. Für Journalisten und die Medien ist es unerlässlich, redaktionelle Freiheit, Unabhängigkeit und Autonomie zu genießen und sich auf einen starken Schutz der Meinungsfreiheit zu stützen (siehe für weitere Einzelheiten *Jersild gegen Dänemark*, a.a.O., § 31; Nr. R (97)20 über „Hassrede“; Nr. R (97)21 über Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz; CERD/C/GC/35 Bekämpfung rassistischer Hassrede, § 40; und SEV Nr. 157 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Artikel 9).

157. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Situation von Journalisten gewidmet und diesbezüglich wirksame Schutzmaßnahmen erlassen werden, insbesondere diejenigen, die Ziel von Hassrede sind, wie

Journalistinnen und Journalisten/innen, die einer Minderheit angehören (siehe CM/Rec(2016)4 über den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten/innen und anderen Medienakteuren).

Zu den Paragraphen 39 und 40:

158. Medienorganisationen und Journalisten/innen werden ermutigt, eine Kultur der Toleranz und des Verständnisses zu fördern und im Rahmen ihrer Bemühungen, sich mit Hassrede zu befassen, einen Dialog zwischen den Gruppen herbeizuführen. Zu diesem Zweck sind sie aufgerufen, Selbstregulierungsstandards zu befolgen, die oben genannten Ziele in diese Standards und Verhaltenskodizes aufzunehmen und entsprechende Schulungsprogramme für Journalisten zu entwickeln und umzusetzen (siehe Nr. R (97)21 über Medien und den Schutz einer Kultur der Toleranz; Artikel 6 des SEV Nr. 157 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten; und The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age, 2019, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE).

159. Medienorganisationen sollten konkrete, spezielle und gezielte Schritte ergreifen, um sicherzustellen, dass ihre Belegschaften divers und inklusiv sind, auch bei redaktionellen Entscheidungen. In ihrem Bemühen, Informationen einzuholen, zu empfangen, zu vermitteln und zu verbreiten, sollten sie eine Vielzahl von Quellen und Stimmen unterschiedlicher Gemeinschaften verwenden (siehe United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech, 2020, §§ 53.1–53.2; und Nr. R (97)21 über Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz, Abs. 2).

160. Die öffentlich-rechtlichen Medien müssen, gemäß ihrem Auftrag, eine maßgebliche Quelle unvoreingenommener Informationen und vielfältiger politischer Meinungen sein, was bedeutet, dass sie das richtige Maß an Unabhängigkeit von politischer oder wirtschaftlicher Einflussnahme gewährleisten müssen. Sie sind besonders geeignet, Pluralismus und ein Bewusstsein für vielfältige Meinungen sowie Gegenrede und Gegendarstellungen zu fördern, teilweise indem sie verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen die Gelegenheit geben, Informationen zu empfangen und zu vermitteln, sich selbst darzustellen und Ideen auszutauschen. Auf diese Weise leisten sie einen signifikanten Beitrag zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, der kulturellen Vielfalt und der pluralistischen Kommunikation, die allen zugänglich ist.

Zu Paragraph 41:

161. Medienunternehmen und Medienfachleute, einschließlich Journalisten/innen, sollten nicht nur die Gesetze zum Umgang mit Hassrede befolgen, sondern insbesondere die vollständige Achtung der Menschenrechte bei allen ihren Tätigkeiten sicherstellen, wie in den Empfehlungen des Ministerkomitees CM/Rec(2016)3 über Menschenrechte und Unternehmen, Nr. R (97)20 über „Hassrede“ und Nr. R (97)21 über Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz skizziert. Dies gilt auch für das Online-Umfeld, in dem beispielsweise Online-Medien, Online-Nachrichtenportale oder andere Kanäle, die von Medienunternehmen betrieben werden, nicht nur für ihre redaktionellen Inhalte verantwortlich sind, sondern auch für Kommentare Dritter in Form von Hassrede haftbar gemacht werden können (siehe *Delfi AS gegen Estland*, a.a.O., § 159).

162. Die Medien und Journalisten/innen sind nachdrücklich aufgerufen, Fälle von Hassrede öffentlich zu machen und das Bewusstsein für den durch Diskriminierung, Hass, negative Stereotypisierung und Stigmatisierung verursachten Schaden zu schärfen. Für die Bereitstellung genauer und zuverlässiger Informationen und das Herbeiführen eines besseren Verständnisses für vielfältige Perspektiven, sollten die Medien und Journalisten/innen darauf achten, vielfältigen Gruppen und Gemeinschaften der Gesellschaft eine Stimme zu geben (siehe CM/Rec(2018)1 über Medienpluralismus und Transparenz der Medieneigentümerschaft).

163. Die Medien und Journalisten/innen sollten wachsam für die Gefahr sein, Vorurteile zu verbreiten und negative Stereotype über Personen und Gruppen zu fördern. Sie sollten unnötige Verweise auf personenbezogene Merkmale und Status vermeiden, die Vorurteile und Intoleranz fördern können, insbesondere bei der Berichterstattung über Straftaten, Recht und öffentliche Ordnung.

164. Medienunternehmen sind dringend dazu aufgerufen, sich an transparenten und partizipativen unabhängigen Faktencheck-Initiativen zu beteiligen, wie jene, die eine Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, Experten und anderen Interessengruppen einschließen, um genaue, zuverlässige und pluralistische Informationen zu garantieren. Die Berichterstattung über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse, einschließlich strafrechtlicher oder gesundheitspolitischer Themen, erfordert eine besondere Sorgfalt bezüglich der Überprüfung der Richtigkeit von Informationen und die Vermeidung der Verbreitung von Informationen, die zu einer Verstärkung von Vorurteilen und Stigmatisierung führen können.

165. In Wahlkämpfen sollten die Medien erwägen, in ihrer Berichterstattung auch falsche Informationen, Desinformationen und Propaganda offenzulegen, besonders wenn diese Informationen gegen Personen und Gruppen aufgrund ihrer Identität, einschließlich Minderheiten- oder eines anderen Status, richten und/oder die Beziehung zwischen Gruppen schädigen können.

Zu Paragraph 42:

166. Bei der Entwicklung ihrer Richtlinien sollten Aufsichtsbehörden für den Rundfunkbereich und Selbstregulierungsstellen der Medien konkrete Bestimmungen für die effektive Bekämpfung von Hassrede umsetzen, bei gleichzeitiger aktiver Förderung der Toleranz, des Pluralismus und der Meinungsvielfalt in den Medien.

167. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem garantieren, dass die Regulierungsbehörden für audio-visuelle Medien durch Regelungen, die alle Aspekte ihrer Tätigkeit abdecken, sowie durch Maßnahmen, die ihnen eine effektive und effiziente Durchführung ihrer Aufgaben ermöglichen, unabhängig sind (für weitere Einzelheiten siehe Rec(2000)23 über die Unabhängigkeit und Aufgaben von Regulierungsbehörden für den Rundfunkbereich und CM/Rec(2016)4 über den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren).

Zivilgesellschaftliche Organisationen

Zu Paragraph 43:

168. Zivilgesellschaftliche Organisationen können im Rahmen ihrer unterschiedlichen Tätigkeit eine wichtige Rolle bei der Verhütung und Bekämpfung von Hassrede online wie offline spielen. Sie sind aufgerufen, spezielle Richtlinien zu entwickeln, die Hassrede verhüten und bekämpfen, und, sofern anwendbar und machbar, Schulungen für ihre Mitarbeiter, Mitglieder und Freiwilligen bereitzustellen.

169. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden des Weiteren aufgefordert, miteinander zu kooperieren und sich zu koordinieren, einschließlich durch die Einbeziehung von Organisationen, die mit Personen und Gruppen arbeiten, die Ziel von Hassrede sind. Sie sollten sich außerdem mit anderen relevanten öffentlichen und privaten Interessengruppen abstimmen, um einen einheitlichen Ansatz für die Verhütung und Bekämpfung von Hassrede zu gewährleisten.

170. Wenn zivilgesellschaftliche Organisationen aufgrund ihrer Öffentlichkeitsarbeit und ihrer Unterstützung von Minderheiten und anderen Gruppen Ziel von Hassrede werden, sollten andere Interessengruppen ihre Solidarität mit ihnen bekunden. Die Medien sollten ausgewogene und sachliche Informationen über ihre Öffentlichkeitsarbeit und zu allen kontroversen Fällen, an denen sie beteiligt sind, bereitstellen.

171. Zivilgesellschaftliche Organisationen können einen wichtigen Beitrag zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede leisten, indem sie Daten sammeln und auswerten, Hassrede überwachen, auf Meldelücken hinweisen, Schulungen für Fachleute und Mitarbeiter anderer Interessengruppen durchführen, die sich für die Verhütung und Bekämpfung von Hassrede einsetzen, und Gegenrede und Gegendarstellungen verfassen und verbreiten. Die Mitgliedstaaten und anderen Interessengruppen sollten, wie in §§ 6c, 17, 26 und 35 der Empfehlung empfohlen, zivilgesellschaftliche Organisationen in Aktivitäten, die sich mit der Behandlung von Hassrede im Internet befassen, und in die Konzeption, die Entwicklung und Umsetzung von Kommunikations- und Aufklärungskampagnen einbeziehen, um das allgemeine Bewusstsein für Hassrede und den durch sie verursachten Schaden zu schärfen.

4. AUFKLÄRUNG, BILDUNG, SCHULUNGEN UND DER EINSATZ VON GEGENREDE UND GEGENDARSTELLUNGEN

172. Kapitel 4 skizziert die rechtlichen Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten entwickeln und umsetzen sollten, um sich mit allen Ebenen von Hassrede zu befassen (siehe § 3 der Empfehlung), in Zusammenarbeit mit anderen Interessengruppen, einschließlich den in Kapitel 3 aufgeführten Schlüsselakteuren.

Zu den Paragraphen 44 und 45:

173. In den §§ 44 und 45 der Empfehlung werden die in Artikel 7 ICERD und Artikel 6.1 des SEV Nr. 157 Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten aufgeführten Grundsätze für die Bekämpfung von Vorurteilen, die zu Rassendiskriminierung führen, wiederholt. Diese Grundsätze unterstreichen auch die Notwendigkeit, das Verständnis, die Toleranz und Freundschaft unter den Nationen und ethnischen Gruppen

und den interkulturellen Dialog zu fördern, und die Notwendigkeit, effektive Maßnahmen zur Förderung des gegenseitigen Respekts, Verständnisses und der Zusammenarbeit zu ergreifen, um umgehende und effektive Maßnahmen zu verabschieden, besonders in den Bereichen Unterricht, Bildung, Kultur und Informationen. Der EGMR hat seinerseits die Notwendigkeit strenger politischer Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung als Grundlage für die Abnahme von Hassrede betont und erklärt, dass „die Behörden alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen müssen, um Rassismus zu bekämpfen, wodurch sie die Vision der Demokratie von einer Gesellschaft stärken, in der Vielfalt nicht als Bedrohung, sondern als eine Quelle der Bereicherung betrachtet wird“ (siehe *Aksu gegen Türkei*, a.a.O., § 44). Das gleiche gilt für Hassrede, die auf anderen Gründen als Rassismus basiert.

174. Wie in § 1 der Empfehlung dargelegt, sollten die Mitgliedstaaten umfassende und effektive Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede ergreifen und einen toleranten und inklusiven Sprachgebrauch fördern. Diese Maßnahmen sollten ergriffen werden, um alle Ebenen von Hassrede zu verhüten und zu bekämpfen (siehe § 3 der Empfehlung). Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollten zivil- und verwaltungsrechtliche Maßnahmen nur in Fällen angewandt werden, die das für die Anwendung von Artikel 8 der Konvention erforderliche Mindestmaß an Schwere erreichen, und das Strafrecht sollte das letzte Mittel für die schwerwiegendsten Äußerungen von Hass sein (siehe §§ 24 ff. und §§ 43 ff. des Begründungstextes).

175. Die Empfehlungen in Kapitel 4 verdeutlichen und behandeln die Ursachen von Hassrede, deren Verhütung und Bekämpfung durch Aufklärung und Bildung und die Förderung friedlicher, inklusiver und gerechter Gesellschaften (siehe Verpflichtungen 2, 7 und 8 der Strategie und Aktionsplan der Vereinten Nationen zur Hassrede). Die Motive und Antriebskräfte für Hassrede können Desinformation, negative Stereotypisierung und Stigmatisierung, politische Ziele, Ungleichheit auf Grundlage geschützter Merkmale und Status, Straflosigkeit, historische oder aktuelle Missstände, wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb eines Landes, das Fehlen eines freien und sicheren bürgerlichen Raums und die Enthemmung im Internet einschließen. Alle diese Faktoren können Symptome tiefer liegender struktureller Probleme sein, mit denen sich die Mitgliedstaaten befassen sollten. Das Protokollieren, Überwachen und Analysieren von Hassrede und damit zusammenhängenden Trends (siehe Kapitel 6) ist wesentlich für das Aufspüren und Verstehen ihrer Ursachen und für das Entwerfen wirksamer Maßnahmen zu deren Verhütung und Bekämpfung.

176. Desinformation bezieht sich auf nachweisbar falsche, ungenaue oder irreführende Informationen, die vorsätzlich generiert und verbreitet werden, um Schaden zu verursachen oder um wirtschaftlichen oder politischen Nutzen zu erzielen, indem die Öffentlichkeit getäuscht wird (siehe MSI-REF Empfehlungsentwurf zu den Grundsätzen für Governance für Medien und Kommunikation, Anhang, § 4).

177. Auf Grundlage ihrer Erfahrungen und gewonnenen Fachkenntnisse sollten die Mitgliedstaaten in ihre umfassenden Richtlinien, Strategien und Aktionspläne gegen Hassrede (siehe § 5 der Empfehlung) Maßnahmen zur Aufklärung, Bildung, Schulung, zur Förderung von Gegenrede und Gegendarstellungen und zur Herbeiführung eines interkulturellen Dialogs aufnehmen. Die Erklärung des Ministerkomitees über die Erkenntnisse der Jugendkampagne No Hate Speech (Decl(29/05/2019), deren Anhang CM(2019)42-add und § 4 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede unterstreichen beispielsweise die Bedeutung der folgenden Maßnahmen: Aufklärung über das Ausmaß und die Gefahr von Hassrede; Stellung beziehen und Hassrede im Internet und offline bekämpfen; Solidarität mit bestimmten Zielpersonen von Hassrede bekunden; Aufmerksamkeit auf unterschätzte oder wenig beachtete Erscheinungsformen von Hassrede lenken; Verfassen von Gegenrede und Gegendarstellungen in Bezug auf Hassrede; Sicherstellen von Medien- und Informationskompetenz durch formale und nicht-formale Bildung; und sektorenübergreifende und interinstitutionelle Zusammenarbeit. Es ist zu beachten, dass einige dieser Maßnahmen in einigen nationalen Kontexten relevanter sind als in anderen, da ihre Wirksamkeit aufgrund ihrer Abhängigkeit von der Dynamik und Natur der Hassrede in verschiedenen sozialen Kontexten variieren kann.

Zu Paragraph 46:

178. Aufklärungsmaßnahmen dienen mehreren Zwecken im Hinblick auf Hassrede: sie sollen die Menschen und Entscheidungsträger über das Ausmaß von Hassrede und den durch sie verursachten Schaden aufmerksam machen, Wege und verfügbare Mittel zu deren Bekämpfung und zur Erlangung von Wiedergutmachung vorschlagen (siehe Kapitel 5), auf Desinformationen hinweisen und Menschenrechtsstandards und Werte, den interkulturellen Dialog und die Wertschätzung von Vielfalt und Gleichheit fördern.

179. Mitgliedstaaten und andere Interessengruppen sollten sicherstellen, dass Kampagnen ihre Botschaften und Ansätze auf die Bedürfnisse ihrer Zielgruppen zu geschneidern. Wenn möglich, sollten Personen und Gruppen, die Ziel von Hassrede sind, in den Entwurf und die Umsetzung dieser Kampagnen einbezogen werden. Siehe diesbezüglich Empfehlung CM/Rec(2010)5 über Maßnahmen zur Bekämpfung von

Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität; die Erklärung des Ministerkomitees über den Anstieg von Antiziganismus und rassistischer Gewalt gegen Roma in Europa, angenommen am 1. Februar 2012; Parlamentarische Versammlung Entschließung 1743 (2010) Islam, Islamismus und Islamophobie in Europa; Parlamentarische Versammlung Entschließung 1563 (2007) Bekämpfung von Antisemitismus in Europa; und Parlamentarische Versammlung Entschließung 2036 (2015) Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung in Europa mit besonderem Fokus auf Christen.

Zu den Paragraphen 47, 48 und 49:

180. Die Kompetenzen, die durch die Erziehung zu Menschenrechten und politischer Bildung entwickelt werden sollen, sind in CM/Rec(2010)7 zur Charta des Europarates über politische Bildung und Menschenrechtserziehung dargelegt. Sie umfassen die Entwicklung von Wissen, persönlichen und sozialen Fähigkeiten, kritischem Denken und Verständnis, die Konflikte reduzieren, die Wertschätzung und das Verständnis für Unterschiede zwischen religiösen und weltanschaulichen Gruppen, den Aufbau gegenseitigen Respekts für Menschenwürde und gemeinsame Werte und ermutigen zum Dialog und fördern Gewaltlosigkeit bei der Beilegung von Problemen und Disputen. Es wird davon ausgegangen, dass diese Kompetenzen wesentlich sind, um Menschen in die Lage zu versetzen, Hassrede und die mit ihr verbundenen Gefahren für eine demokratische Gesellschaft zu erkennen und Initiativen zu deren Bekämpfung zu ergreifen.

181. Maßnahmen im Bildungsbereich in Bezug auf den Umgang mit Hassrede, insbesondere mit negativen Stereotypen und Vorurteilen, auf denen sie basiert, sollten auch die Vermittlung von Wissen über die Kultur, Geschichte, Sprache und Religion von Minderheiten und anderen Gruppen sowie der Mehrheit in einem Mitgliedstaat einschließen, wie im Rahmenübereinkommen zur Schutz nationaler Minderheiten, SEV Nr. 157, Artikel 12, beschrieben.

182. Laut CM/Rec(2014)6 über einen Leitfaden zu den Menschenrechten von Internetnutzern sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Nutzer im Internet Zugang zu ihren Rechten und Freiheiten haben und deren Risiken bei der Online-Kommunikation minimiert werden. Weitere Hinweise zur Entwicklung der Internet- und Medienkompetenz ist in CM/Rec(2019)10 über die Entwicklung und Förderung der digitalen politischen Bildung und in CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern enthalten. Letztere behandelt darüber hinaus die Bedeutung eines alters- und geschlechtssensiblen Ansatzes und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit aller relevanten Interessengruppen, einschließlich des privaten Sektors, der öffentlich-rechtlichen Medien, der Zivilgesellschaft, der Bildungseinrichtungen, der Wissenschaft und technischen Hochschulen.

183. Zur Gewährleistung eines effektiven Lehrplans zur Bekämpfung von Hassrede sollten die Mitgliedstaaten für eine angemessene Lehrerausbildung sorgen und Lehrbücher und relevante Online-Materialien bereitstellen. Die Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus geeignete und unabhängige Bildungsorganisationen damit beauftragen, regelmäßige Überprüfungen von Lehrbüchern, Schulungsunterlagen und Lehrmethoden durchzuführen, um Stereotypen herauszufiltern und Gleichheit und Nichtdiskriminierung zu fördern.

184. Tools für die Umsetzung der Menschenrechtserziehung und politischen Bildung wurden von der Jugendabteilung und der Bildungsabteilung des Europarats entwickelt. Dazu gehören die Bildungshandbücher Compass, Compasito und Mirrors, die Handbücher über Politische Bildung und interkulturellen Dialog, das Handbuch zur Demokratieerziehung und das Handbuch zur Internetkompetenz. Alle diese Publikationen und Handbücher unterstützen das formale, informelle und außerschulische Lernen. Positive Erfahrungen im Umgang mit Hassrede durch Menschenrechtserziehung, wie durch den Einsatz von Gegenrede, wurden mit dem Gebrauch der Bildungshandbücher Bookmarks und We CAN! gewonnen, die für die Jugendkampagne des Europarats No Hate Speech entwickelt wurden. Ein weiteres nützliches Tool ist der Faith for Rights Framework plus Toolkit der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2019, der eine Peer-to-Peer-Lernmethodik einsetzt. Illustrative Beispiele für zivilgesellschaftliche Bildungsinitiativen werden in der Studie Against Hate. Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech von Tina Đaković und Cvijeta Senta, 2019, vorgestellt. Diese Publikation hat gute Praxisbeispiele von einer Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen in Kroatien und Finnland zusammengetragen.

185. § 48 sollte in Verbindung mit § 47 und § 49 der Empfehlung gelesen werden. Bildungs- und Aufklärungsinitiativen zu Hassrede sollten an das Alter und die Reife des angesprochenen Kindes oder Jugendlichen angepasst werden. CM/Rec(2018)7 zu Richtlinien über die Achtung, den Schutz und die Erfüllung der Rechte des Kindes in der digitalen Umgebung führt detailliert den Umfang von Bildungs- und Aufklärungsinitiativen, -programmen und Nutzer-Tools auf, die unter Einbeziehung von Kindern entwickelt werden sollten. Diese Initiativen und Tools sollten die Förderung einer gesunden Umgebung und des Wohlergehens von Kindern

und Jugendlichen sowie deren Kenntnis ihrer Rechte und der Rechte Dritter, einschließlich in der digitalen Welt, zum Ziel haben. Weitere Hinweise finden sich in Artikel 28 und 29 der UN-Kinderrechtskonvention.

186. Die Mitgliedstaaten sollten eine sinnvolle Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen bei allen sie betreffenden Angelegenheiten sicherstellen, indem sie die Rechte, die Mittel, den Raum, die Gelegenheit und die notwendige Unterstützung zur Stärkung der Jugendpartizipation gewährleisten (siehe die revidierte Europäische Charta der Beteiligung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region, angenommen auf der 10. Tagung des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas, 21. Mai 2003, und das Handbuch *Have your Say!* des Europarats, November 2015).

187. § 49 empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten auch formale und informelle Bildungsaktivitäten und außerschulische Kulturprogramme unterstützen sollten. Zu diesem Zweck könnten sie Initiativen anderer Schlüsselakteure unterstützen, einschließlich den kulturellen Sektor, um flächendeckend Hassrede zu bekämpfen und gegen deren Wurzeln vorzugehen (siehe § 43 der Empfehlung).

Zu Paragraph 50:

188. Angehörige der Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwaltschaften und medizinischen Dienste sind häufig die ersten Kontaktstellen für Menschen, die Ziel von Hassrede werden. Diese Fachleute sollten eine Erstausbildung und laufende Fortbildungen zum beruflichen Verhalten erhalten, das von ihnen in ihrer Funktion und im Hinblick auf die Notwendigkeit erwartet wird, entgegenkommend und offen aufzutreten und sich negativer stereotyper Äußerungen und Vorurteile zu enthalten, wenn sie Kontakt zu Personen haben, die Ziel von Hassrede geworden sind. Ihre Professionalität trägt zum Melden von Hassrede, der Effizienz der Überwachung, der Ermittlungen und der Bestrafung bei Fällen von Hassrede sowie zur Zugänglichkeit zu Rechtsbehelfen für die betroffenen Personen bei.

189. Schulungsprogramme für die Mitarbeiter der oben genannten Behörden und anderer relevanter öffentlicher Stellen sollten ihnen ein solides Verständnis der Definition von Hassrede, der relevanten Kriterien für die Beurteilung des „Schweregrads“ der Hassrede (siehe § 4 der Empfehlung) und der Bandbreite geeigneter rechtlicher und anderer Reaktionen, die ihnen zur Verfügung stehen, vermitteln. Illustrative Beispiele für die Praxis nationaler Behörden und zivilgesellschaftlicher Organisationen finden sich in der Studie *Against Hate. Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech* von Tina Đaković und Cvijeta Senta, 2019, S. 54 ff.

Zu Paragraph 51:

190. Laut der Studie „Sanctions that do justice – Justice for victims of violent crime, Teil III“, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte aus dem Jahr 2019 erwarten viele Opfer, dass die Täter aufgrund des gegen sie eingeleiteten Strafverfahrens ihre Taten reflektieren und aus diesem Grund keine weiteren Taten begehen werden. In Anbetracht dieser Präferenz der Opfer von Sanktionen, die rehabilitierend wirken, sollten die Mitgliedstaaten Sanktionen fördern, die an die Fähigkeit der Täter appellieren, zu verstehen, dass sie gegen Bestimmungen zum Schutz der Menschenwürde und gegen die Menschenrechte Dritter verstoßen haben, und auf diesem Weg Verantwortung für ihr Handeln übernehmen.

191. Schulungsprogramme für Täter, die als wirksam erachtet werden, wurden in mehreren europäischen Staaten eingeführt. Diese Programme zielen auf eine Veränderung der Denkweise, der Wahrnehmung, Einstellungen und letztendlich des Verhaltens der vorrangig jungen, männlichen und extremistischen Täter von Hassdelikten ab. Siehe als Beispiel: Österreichischer Bewährungsdienst, *Dialog statt Hass*; die Arbeit zu frauenfeindlicher Gewalt der österreichischen Bundesarbeitsgemeinschaft opferschutzorientierter Täterarbeit, BAG-OTA, die Standards für Schulungsprogramme entwickelt hat, die systematisch die Rechte der Opfer berücksichtigen; *Demokratie leben!* aus Deutschland und Verantwortung übernehmen – Weg von Hass und Gewalt, ein Projekt des in Belgien ansässigen Europäischen Netzwerks für Kriminalprävention; *LES ACTIONS*, ein Projekt von S.A.V.E. Belgien; *Garda Youth Diversion Projects* sind gemeindebasierte, sektorübergreifende Initiativen zur Prävention von Jugendkriminalität in Irland; und *Reduzierung von Jugendkriminalität*, ein Regierungsprojekt in den Niederlanden, das straffällig gewordenen Jugendlichen nach Ablauf einer freiheitsentziehenden Jugendstrafe Ausbildungs- und Bildungsprogramme anbietet.

Zu Paragraph 52:

192. Universitäten und Schulen, die Programme und Kurse in Journalismus anbieten, sowie Medienfachleute, Medienkanäle und Selbstregulierungsstellen der Medien sind aufgerufen, Module zu den Pflichten und Verantwortlichkeiten von Journalisten/innen und Medien im Hinblick auf die Wahrnehmung des Rechts

auf freie Meinungsäußerung in ihre regulären Ausbildungskurse aufzunehmen. Sie könnten Kurse anbieten, wie man über Fälle von Hassrede berichtet, ohne Vorurteile zu verstärken, sowie Erörterungen zu ihrer Rolle im Hinblick auf die Förderung einer Kultur der Menschenrechte und Inklusion, gemäß Empfehlung Nr. R (97)21 über Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz (siehe auch §§ 38–39 der Empfehlung und §§ 158 bis 160 dieses Begründungstextes). Diese Schulungskurse sollten die Kompetenzen von Journalisten/innen und anderen Medienfachleuten stärken, Hassrede zu erkennen, über diese zu berichten und darauf zu reagieren und den eigenen Gebrauch von Hassrede oder Vorurteilen zu vermeiden.

Zu Paragraph 53:

193. Aufgrund ihrer Rolle und ihres Einflusses auf die Gesellschaft, sollten Personen der Öffentlichkeit und in Führungspositionen, wie Politiker, hochrangige Beamte, religiöse, wirtschaftliche oder kommunale Führungspersonen, nicht nur den Gebrauch von Hassrede unterlassen, wie in §§ 35 und 36 der Empfehlung dargelegt, sondern auch dazu beitragen, dieser durch Gegenrede und Gegendarstellungen entgegenzuwirken. Sie sollten den Gebrauch von Hassrede verurteilen und ihre Position dafür einsetzen, das Verständnis zwischen Gruppen zu fördern, u. a. indem sie sich solidarisch mit jenen zeigen, die von Hassrede betroffen sind, um diese zu stärken und deren Würde wiederherzustellen.

194. Gegenrede und Gegendarstellungen sind Äußerungen, die der Bekämpfung von Hassrede dienen, indem sie die Darstellungen, auf denen Hassrede basiert, diskreditieren, widerlegen und verurteilen und so die Werte stärken, die von Hassrede bedroht sind, wie z. B. Menschenrechte und Demokratie. Gegenrede und Gegendarstellungen in Bezug auf Hassrede fördern auch Offenheit, den Respekt für Unterschiede, Freiheit und Gleichheit. Während die Gegenrede eine kurze und unmittelbare Reaktion auf hasserfüllte Nachrichten ist, bezieht sich die Gegendarstellung in der Regel nicht direkt auf Hassrede, sondern verändert stattdessen den Rahmen der Diskussion (siehe das Handbuch *We CAN!* des Europarats, 2017). Der Einsatz von Gegenrede und Gegendarstellung sind besonders im Umgang mit Hassrede von großer Bedeutung, die nicht den Schweregrad erreicht, um in straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlichen Verfahren geahndet zu werden (siehe §§ 3 und 4 der Empfehlung).

195. In diesem Zusammenhang ruft die PACE-EntschlieÙung 2275(2019) über die Rolle und Verantwortlichkeit politischer Führungskräfte bei der Bekämpfung von Hassrede und Intoleranz die Mitgliedstaaten und deren Parlamente auf, Informations- und Aufklärungsaktivitäten durchzuführen, die sich an Politiker und gewählte Amtsträger aller Ebenen richten. Diese Aktionen sollten sich auf Initiativen und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede und Intoleranz konzentrieren, einschließlich auf internationaler Ebene, wie die Charter of European Political Parties for a Non-Racist Society von 1998 und die No Hate Parliamentary Alliance. Sie sollten Schulungen für Amtsträger über Grundrechte, Gleichheit und Nichtdiskriminierung bereitstellen und Politiker dazu aufrufen, positive Nachrichten in Bezug auf Minderheiten in ihren Ländern zu verbreiten, einschließlich in den sozialen Medien (siehe auch: CERD/C/GC/35 Bekämpfung von rassistischer Hassrede, § 37; den Rabat-Aktionsplan, § 57 über Ethikkodizes für Politiker; die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede, § 98; The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality, Abs. 10.1; den Bericht des UN-Menschenrechtskommissars A/HRC/22/17/Add.4 über Experten-Workshops über das Verbot der Aufstachelung zu nationalem, rassistischem und religiösem Hass, Anhang § 36; und, A/HRC/40/58 Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, Anhang 1, § 22).

Zu Paragraph 54:

196. Schlüsselakteure, einschließlich Gleichstellungsbehörden und zivilgesellschaftliche Organisationen, stehen häufig in engem Kontakt mit Personen und Gruppen, die Ziel von Hassrede sind, und sind daher bestens aufgestellt, den Gebrauch von Gegenrede und Gegendarstellungen zu fördern, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Betroffenen. Die Mitgliedstaaten werden aus diesem Grund aufgefordert, die Arbeit dieser Schlüsselakteure zu unterstützen, bei gleichzeitiger Gewährleistung, dass sie ihre Unabhängigkeit gemäß ihrem Auftrag oder ihrer Rolle als Vertreter einer Gemeinschaft wahren können.

197. Die Forschung zum Einfluss von Gegenrede und Gegendarstellungen und anderen methodologischen Ansätzen, einschließlich des Enttarnens von Desinformation, wächst. Diese Ansätze zeigen, dass Gegenrede den Diskurs in den sozialen Medien stabilisieren kann, der Gefahr läuft, von Hassrede überflutet zu werden (siehe z. B. die Forschungsergebnisse, die von der Nichtregierungsorganisation *Iamhere international* zusammengetragen wurden, sowie die Programme und Publikationen des Institute for Strategic Dialogue zur Bekämpfung von Extremismus und Desinformation).

5. UNTERSTÜTZUNG DER MENSCHEN, DIE ZIEL VON HASSREDE SIND

Zu Paragraph 55:

198. Hassrede hat weitreichende Folgen für die Gesellschaft, die nicht nur das unmittelbar betroffene Ziel oder Opfer beeinflussen, sondern ganze Gemeinschaften und letztendlich die Gesellschaft als Ganzes. Wenn Hassrede sich z. B. gegen eine prominente Person mit Migrationshintergrund richtet, wird diese häufig nicht nur die Person selbst betreffen, sondern alle Migranten, die aus demselben Land oder vom selben Kontinent stammen, oder sogar alle Migranten unabhängig von ihrer Herkunft. Diese Hassrede kann zur Folge haben, dass sich die unmittelbar Betroffenen oder andere Migranten aus dem politischen Diskurs zurückziehen und auf diesem Weg die Demokratie und die Gesellschaft insgesamt beeinträchtigen (siehe z. B. die Fälle, die im ECRI-Länderbericht über Norwegen (sechste Prüfungsrunde) beschrieben sind, §§ 44 und 45).

199. Wie in § 7 des Begründungstextes dargelegt, enthält diese Empfehlung nicht nur Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der unmittelbar von Hassrede Betroffenen, sondern auch der Menschen, die mittelbar von Hassrede betroffen sind. Opfer von Hassrede benötigen psychologische, medizinische und juristische Unterstützung, und die Mitgliedstaaten sollten wirksame Hilfsmaßnahmen einführen, die von Hassrede Betroffenen helfen, mit dem erlittenen Schaden umzugehen.

200. Die Mitgliedstaaten können beschließen, unabhängige Behörden oder private Einrichtungen (z. B. nationale Menschenrechtsinstitutionen oder Gleichstellungsgremien oder zivilgesellschaftliche Organisationen) damit zu beauftragen, die erforderlichen Unterstützungsmechanismen einzurichten. Ein solcher Ansatz kann auch der Unabhängigkeit der Unterstützungsmechanismen zugutekommen. Wenn Behörden mit der Bereitstellung dieser Unterstützung betraut werden, kann es förderlich sein, zivilgesellschaftliche Organisationen in die Umsetzung der Unterstützungsdienste einzubeziehen, da sie häufig die ersten Anlaufstellen für von Hassrede Betroffene sind.

201. Opfer von Hassrede im Internet benötigen spezielle Hilfen, da Online-Hassrede über lange Zeiträume zugänglich bleiben, sich rasant über mehrere Plattformen verbreiten, gespeichert werden und zu einem späteren Zeitpunkt leicht wieder aufliegen werden kann. Diese Merkmale können den Schaden für die Opfer und die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Viktimisierung erhöhen. Die Unterstützungsmechanismen erfordern spezifische Kenntnisse und Erfahrungen, wie man erfolgreich mit diesen Gegebenheiten umgeht und wie man Internetvermittler und Strafverfolgungsbehörden kontaktiert und erfolgreich mit ihnen interagiert.

202. Das internationale und nationale Recht sieht häufig eine besondere Unterstützung für Opfer von Straftaten und Opfer von Diskriminierung vor. Der Begriff Opfer bezieht sich auf Personen, die unter schwersten Formen von Hassrede leiden, die gegen das Straf-, Zivil- oder Verwaltungsrecht verstößt (siehe § 3 der Empfehlung). Im internationalen Recht wird der Begriff Opfer häufig definiert als eine natürliche Person definiert, die durch Handlungen oder Unterlassungen, die gegen das Strafrecht eines Mitgliedstaates verstoßen, einen Schaden erlitten hat, einschließlich körperlicher oder geistiger Verletzungen, emotionaler Leide oder wirtschaftlicher Verluste (Rec(2006)8 über die Unterstützung von Opfern von Straftaten; und die Richtlinie zum Opferschutz 2012/29/EU Artikel 2.1.a) oder gegen international anerkannte Normen in Bezug auf die Menschenrechte verstoßen (§§ 1 und 19 der Erklärung der Grundprinzipien der Gerechtigkeit für Opfer von Verbrechen und Machtmissbrauch, durch Resolution 40/34 der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 29. November 1985 angenommen). Die EU-Gleichstellungsrichtlinien verwenden auf vergleichbare Weise den Begriff „Opfer von Diskriminierung“ für jene Personen, die durch die Antidiskriminierungsgesetze geschützt sind, die größtenteils zum Zivil- und Verwaltungsrecht gehören, und nur in speziellen Fällen das Strafrecht berühren (siehe Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG der EU, die den Grundsatz der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft umsetzt, § 19 und Richtlinie 2000/78/EG der EU, die einen allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf etabliert, § 29). Laut diesen Definitionen schließt der Begriff Opfer gegebenenfalls auch die unmittelbare Familie oder unterhaltsberechtigten Personen des unmittelbaren Opfers ein.

203. Wo anwendbar, sollten die Mitgliedstaaten unentgeltlichen Rechtsbeistand und gezielte Unterstützung, medizinische Hilfe und psychologische Beratung anbieten, insbesondere jenen, die von strafrechtlich verbotenen Hassreden betroffen sind (siehe auch Rec(2006)8 über Opferschutz). Diese Unterstützung soll die negativen Folgen der Straftat mildern und sicherstellen, dass die Opfer in allen Aspekten ihrer Rehabilitation in der Gemeinschaft, zu Hause und am Arbeitsplatz unterstützt werden. Opferbetreuungsdienste sollten in den relevanten Sprachen zur Verfügung stehen (siehe Allgemeine Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede, §§ 105–106) und Richtlinie 2012/29/EU, die Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten vorsieht). Opfer von Diskriminierung sollen eine vergleichbare Unterstützung erhalten, die häufig von Gleichstellungsbehörden angeboten wird.

204. In Bezug auf zivile Prozesskostenhilfe sollten die Richtlinien des Ministerkomitees des Europarats über die Effizienz und Wirksamkeit von Rechtshilfeangeboten in den Bereichen Zivil- und Verwaltungsrecht CM(2021)36-add2final Berücksichtigung finden, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, die Mittel des Beschwerdeführers sowie die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Ausgangs des Falles zu prüfen.

205. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die Interessengruppen Solidarität mit jenen bekunden, die Ziel von Hassrede sind. Sie sollten sich mit ihnen und ihren Vertretern treffen, sich ihre Aussagen anhören und, sofern anwendbar, öffentliche Erklärungen in Offline- und Online-Medien abgeben, in denen sie den Schaden anerkennen, den Hassreden für Einzelpersonen, Gemeinschaften und der Gesellschaft als Ganzes verursacht haben, und ihre Verwendung verurteilen (siehe Allgemeine Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede, § 98; und Strategie und Aktionsplan der Vereinten Nationen zu Hassrede, Aktion 6 und Aktion 8, § 37).

Zu Paragraph 56:

206. Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen umsetzen, die Betroffene von Hassrede über ihre gesetzlichen Rechte und die zu ihrer Unterstützung bestehenden Institutionen aufklären. Informationen zur Wiedergutmachung durch Zivil-, Verwaltungs- und Strafrechtsverfahren sollten in mündlicher und schriftlicher Form und in leicht verständlicher Weise verfügbar sein. Diese Informationen sollten darüber hinaus in Regional- und Minderheitensprachen übersetzt, für Personen mit Behinderungen zugänglich gemacht und über Kanäle verbreitet werden, die jene erreichen, die einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, Ziel von Hassrede zu werden, einschließlich Minderheiten und andere Gruppen, Menschenrechtsaktivisten und Personen, die bestimmte Berufe ausüben, wie Journalisten/innen.

207. Personen, die Ziel verletzender oder schädigender Ausdrucksformen sind, die nicht den Schweregrad erreichen, um laut Konvention eingeschränkt zu werden (siehe § 3.2 der Empfehlung), sollten ebenfalls klar verständliche Informationen über verfügbare Unterstützungsangebote erhalten, einschließlich durch zivilgesellschaftliche Organisationen. Diese nicht rechtliche Unterstützung kann z. B. Initiativen für Gegenrede einschließen, wie in § 45 der Empfehlung dargelegt (siehe auch Strategie und Aktionsplan der Vereinten Nationen zu Hassrede, Aktion 8, § 35). Öffentliche Informationskampagnen über Wiedergutmachungsmechanismen in Bezug auf Hassrede sollten aus diesem Grund auch angeben, wo Betroffene dieser verletzenden oder schädigenden Rede Unterstützung finden können.

Zu Paragraph 57:

208. Die von Hassrede Betroffenen trauen sich häufig nicht, die Fälle bei den zuständigen Behörden zu melden. Potenzielle Hürden, die Ursache für Meldelücken sein können, werden in §§ 110–113 und 185 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede beschrieben. Dazu gehören die Befürchtung, dass sie von den Behörden nicht ernst genommen werden, Zweifel, ob wirksame Rechtsbehelfe verfügbar sind, Angst vor Vergeltungsmaßnahmen und Verwirrung bezüglich der Komplexität und der Kosten von Rechtsverfahren. Die Studie des britischen NatCen, *The experiences of victims of hate crime* aus dem Jahr 2018 und die Umfrage der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *A long way to go for LGBTI equality* aus dem 2020 illustrieren ebenfalls das Problem der Untererfassung sowie das fehlende Verständnis zu den Arten von Zwischenfällen, die als Hassdelikte eingestuft werden könnten.

209. Obwohl sie natürlich die Rechte von Personen auf Anzeigen von Hassrede sicherstellen müssen, sollten die Mitgliedstaaten einheitlich die Rechte der Beschuldigten wahren, insbesondere im Hinblick auf schikane oder falsche Anschuldigungen.

210. Das Personal der Strafverfolgungsbehörden, Justiz, medizinischen Dienste und anderer relevanter Behörden sollte für die Bedürfnisse von Personen, die Ziel von Hassrede sind, sensibilisiert werden, um das Melden von Hassrede zu erleichtern. Weitere Hinweise für einen opferorientierten Ansatz im Umgang mit Hassrede findet sich in Kapitel 7 der Publikation *Models of Governance of Online Hate Speech* (Alexander Brown, 2020) des Europarats.

211. Die Mitgliedstaaten werden des Weiteren aufgefordert, eine kostenlose nationale Telefon-Hotline für Personen, die von Hassrede betroffene sind, einzurichten oder zu unterstützen (siehe Rec(2006)8 über Opferschutz). Diese sollte nicht nur für Offline-Hassreden da sein, sondern auch die Meldemechanismen für Hassrede im Internet ergänzen (siehe § 19 der Empfehlung und § 189 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede).

212. Rec(2006)8 über Opferschutz verlangt von den Mitgliedstaaten, in allen Phasen des Verfahrens den Schutz der körperlichen und geistigen Unversehrtheit des Opfers sicherzustellen. Besondere Schutzmaßnahmen sollten für Opfer ergriffen werden, die dem Risiko von Einschüchterung, von Vergeltungsmaßnahmen

oder von wiederholter Viktimisierung ausgesetzt sind (siehe auch Artikel 9 der EU-Richtlinie 2000/43, die den Grundsatz der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet der ethnischen Herkunft umsetzt).

213. Gerichts- und Verwaltungsgebühren oder Kosten für den Rechtsbeistand können eine erhebliche Hürde in Bezug auf das Melden von Hassrede sein. Die Bereitstellung eines kostenlosen Rechtsbeistands (siehe § 55 der Empfehlung und die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 2 der ECRI: Gleichheitsstellen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, § 16) ist daher eine weitere wichtige Maßnahme, um den Meldelücken von Hassrede entgegenzuwirken.

6. MONITORING UND ANALYSE VON HASSREDE

Zu den Paragraphen 58 und 59:

214. Die Mitgliedstaaten sollten kontinuierlich Hassrede überwachen und analysieren, damit sie effiziente Richtlinien, Gesetze, Strategien und Aktionspläne zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede entwickeln können. Die Ergebnisse dieses Monitoring sollte für eine kontinuierliche Verbesserung dieser Richtlinien und Maßnahmen herangezogen werden.

215. Diese evidenzbasierten Richtlinien gegen Hassrede erfordern ein grundlegendes Verstehen ihrer eigentlichen Ursachen, der Umstände, die sie entstehen lassen, der vielfältigen Formen, in denen sie sich manifestiert, des Ausmaßes ihrer Anwendung und ihrer Folgen. Das Protokollieren und Monitoring von Hassrede sind darüber hinaus unerlässlich, um angemessene Reaktionen auf Hassrede abzuwickeln, zu entwickeln und umzusetzen, die auf den Schweregrad ihrer unterschiedlichen Ausdrucksformen abgestimmt sind. Das Protokollieren und Monitoring von Hassrede sollte alle Ebenen von Hassrede abdecken (siehe § 3 der Empfehlung) und separat von der Datenerfassung von Hassdelikten erfolgen, da diese zwei Phänomene ggf. unterschiedliche Antworten erfordern.

216. Die Mitgliedstaaten werden aufgerufen, Grundlagenstudien in Bezug auf die Zusammenhänge durchzuführen, in denen Hassrede in ihrer Rechtsordnung auftritt. Diese Studien sollten z. B. historische, politische und sozioökonomische Missstände, Spannungen zwischen Gruppen und das Auftreten hassmotivierter Gewalt berücksichtigen, die mit dem Auftreten von Hassrede zusammenhängen könnten. Diese Grundlagenstudien sollten eine klare, spezifische und systematische Methodik anwenden, die alle relevanten Online- und Offline-Foren und Plattformen abdeckt, auf denen Hassrede auftritt.

217. Die Mitgliedstaaten sollten in Folge Daten sammeln und Hassrede kontinuierlich überwachen und die verschiedenen Kontexte beachten, in denen es zu Hassrede kommt. Die Daten sollten nach Alter und Geschlecht unterteilt sein und die Täter, die Ziele, das Publikum und die Gegner der Hassrede sowie die Faktoren für die Beurteilung ihres Schweregrads abdecken (siehe § 4 der Empfehlung) und die Wirksamkeit von Interventionen erfassen. Gute Praxisbeispiele bezüglich effektiver Strategien zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede sollten verbreitet werden (siehe Strategie und Aktionsplan der Vereinten Nationen zu Hassrede, Aktion 2 und 3). Auf der Grundlage dieser Daten sollten die Mitgliedstaaten quantitative und qualitative Analysen der Trends von Hassrede durchführen, um Muster auf nationaler und lokaler Ebene zu identifizieren und zu verfolgen, ihre potenziellen Ursachen zu analysieren, einschließlich der Motive und treibenden Kräfte der Täter (siehe § 51 der Empfehlung), und wirksame Richtlinien zur Verhütung und Bekämpfung solcher Trends und Muster entwickeln (für Einzelheiten siehe §§ 78–87 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede; Links between Freedom of Expression and other Human Rights, CDDH (2019), §§ 287 ff. und 436 und CM/Rec(2019)1 über die Verhütung und Bekämpfung von Sexismus, §§ II.B.1 und II.B.6).

218. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten in angemessenen Abständen Überprüfungen der bestehenden Richtlinien und Aktivitäten durchführen, die von den entsprechenden nationalen, regionalen und lokalen Behörden zur Erfassung und Überwachung von Hassrede, offline wie online, durchgeführt werden.

219. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, in ihr Monitoring und ihre Analyse von Hassrede auch die Daten und Ergebnisse zwischenstaatlicher Organisationen (z. B. des Europarats, einschließlich ECRI und des Menschenrechtskommissars, OECD, EUROSTAT, FRA und OSZE/ODHIR), nationaler Menschenrechtsinstitutionen, Internetvermittler, zivilgesellschaftlicher Organisationen, Wissenschaftler und anderer Akteure, einschließlich solche, die mit von Hassrede Betroffenen arbeiten, einzubeziehen und zu nutzen.

Zu Paragraph 60:

220. Die Strafverfolgungsbehörden sollten angewiesen werden, alle Beschwerden über Hassrede, die strafrechtlich verboten ist, sowie das Ergebnis der im Hinblick auf diese Beschwerden ergriffenen Maßnahmen zu protokollieren (für Einzelheiten siehe die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede, §§ 78–83).

221. Die Mitgliedstaaten sollten ein System für die Erfassung aufgeschlüsselter Daten zu Hassrede einrichten, das es den entsprechenden Interessengruppen ermöglicht, Klagen gegen Hassrede bei den Gerichten bis zur abschließenden Entscheidung zu verfolgen. Die relevanten Interessengruppen schließen politische Entscheidungsträger, nationale Menschenrechtsinstitutionen, statistische Dienste und Forscher ein.

Zu Paragraph 61:

222. Die von den Mitgliedstaaten erfassten Daten und Analysen über Hassrede und damit zusammenhängende Trends, werden, sollten flächendeckend verbreitet werden, um es einem breiten Spektrum von Akteuren zu ermöglichen, diese für die Entwicklung und Umsetzung effizienter Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Hassrede zu nutzen. Diese Akteure schließen alle Gremien und Personen mit spezifischer Zuständigkeit im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Hassrede ein, aber auch Politiker, religiöse und lokale Führungspersonlichkeiten, andere Personen der Öffentlichkeit und die Medien (siehe Allgemeine Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede, § 86; Kapitel 4 dieser Empfehlung; und „Guide to good and promising practices on the way of reconciling freedom of expression with other rights and freedoms, in particular in culturally diverse societies“, CDDH (2019) R91 Addendum 6, §§ 288–293).

223. Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten einen Rahmen für den Datenzugang einrichten, der Interessengruppen und Forschern mit einem legitimen Interesse Zugang zu diesen Daten gestattet, auch in Bezug auf die Online-Umgebung. Die nationalen Datenschutzbehörden sollten Richtlinien herausgeben, wie sichergestellt werden kann, dass dieser Zugang unter Einhaltung der Konvention 108+ zum Schutz von Personen bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Daten und, sofern anwendbar, der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) angeboten wird.

7. NATIONALE KOORDINIERUNG UND INTERNATIONALE KOOPERATION

Zu Paragraph 62:

224. Kooperation und Koordinierung sind erforderlich, um eine stimmige Umsetzung dieser Empfehlung sowie der Richtlinien, Strategien und Aktionspläne zu gewährleisten, die für die Verhütung und Bekämpfung von Hassrede verabschiedet wurden. Diese Koordinierung trägt zu einem gemeinsamen Verständnis der relevanten Akteure aus Legislative, Exekutive und Judikative bei. Die Behörden sollten des Weiteren kooperieren und in einen Dialog mit anderen relevanten Akteuren treten (siehe Abs. 10 des Begründungstextes). Diese Kooperation sollte benutzt werden, um Folgendes sicherzustellen: ein klares Verständnis der verschiedenen Erscheinungsformen von Hassrede und wie man den Schweregrad von Hassrede beurteilt; Unterstützung der von Hassrede Betroffenen; Umsetzung nicht-gesetzlicher Maßnahmen, besonders im Bereich Bildung; und die effektive Identifizierung, Überwachung und Analyse von Hassrede (siehe diesbezüglich CM/Rec(2016)3 über Menschenrechte und Unternehmen, CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern, den Rabat-Aktionsplan und die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI: Bekämpfung von Hassrede, § 193 über den Umgang mit grenzüberschreitender Hassrede).

225. Der Koordinierungs- und Kooperationsprozess sollte den Stimmen und Bedürfnissen der von Hassrede Betroffenen besondere Aufmerksamkeit widmen, mit dem Ziel sicherzustellen, dass Hassrede umfassend und wirksam bekämpft wird.

Zu Paragraph 63:

226. Eine nachhaltige Kooperation auf internationaler Ebene ist eine wichtige Dimension bei der Entwicklung und Umsetzung eines umfassenden Ansatzes zur Bekämpfung von Hassrede in Einklang mit § 1 der Empfehlung. Es ist unerlässlich, eine gesetzliche Fragmentierung und sich widersprechende Gesetze zu vermeiden, insbesondere im Hinblick auf Hassrede im Internet, die nationale Grenzen überschreitet und eine stimmige Interaktion mit Internetvermittlern erfordert (siehe § 82 des Begründungstextes und CM/Rec(2018)2 über die Rolle und Verantwortlichkeit von Internetvermittlern).

227. Bei der Stärkung ihrer Kooperationsbemühungen sollten die Mitgliedstaaten im größtmöglichen Umfang auch bestehende Vereinbarungen zur internationalen Zusammenarbeit nutzen, wie Auslieferung und gegenseitige Rechtshilfe. In diesem Zusammenhang können die relevanten Rechtsakte u. a. Folgendes einschließen: SEV Nr. 30 Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen und dessen Zusatzprotokolle SEV Nr. 99 und SEV Nr. 182; wo anwendbar, SEV Nr. 185 Übereinkommen über Computerkriminalität und dessen Zusatzprotokoll SEV Nr. 189 Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität über die Kriminalisierung von Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, die über Computersysteme begangen werden.

228. Die Mitgliedstaaten sollten nicht nur selbst auf internationaler Ebene kooperieren, sondern auch einschlägige Interessengruppen ermutigen, sich an internationalen Foren zu beteiligen, wie das Internet Governance Forum (IGF) der Vereinten Nationen und der European Dialogue on Internet Governance (EuroDIG). Sie sollten sich auch in Diskussionsforen einzubringen, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen organisiert werden.

229. Diese Kooperation kann (i) den bilateralen und multilateralen Austausch zwischen Mitgliedstaaten umfassen, um den Bekanntheitsgrad guter Praxisbeispiele zur Bekämpfung von Hassrede zu fördern und zu erhöhen. Dies sind auch Gelegenheiten, um Peer-Reviews zu fördern und/oder gemeinsame Forschungsprojekte zu entwickeln, und um Methodologien und Ressourcen in dem Bereich zu beurteilen; (ii) die Schaffung von Wissens- und Ressourcenquellen; und (iii) die Förderung und Umsetzung relevanter internationaler und regionaler Rechtsakte, einschließlich jener, die sich mit der Kriminalisierung und mit der Untersuchung bestimmter Ausdrucksformen von Hassrede befassen (siehe §§ 54 ff. des Begründungstextes).

Die Empfehlung geht von der Prämisse aus, dass Hassreden ein tief verwurzelt, komplexes und vielschichtiges Phänomen sind. Sie stellt eine direkte Bedrohung für Demokratie und Menschenrechte dar. Die zunehmend online und offline auftretende Hassrede untergräbt nicht nur die wesentlichen Rechte und Grundfreiheiten des Einzelnen, sondern erniedrigt und marginalisiert auch die betroffenen Personen und Gruppen.

Die Empfehlung enthält eine Arbeitsdefinition des Begriffs „Haßrede“, in der je nach Schweregrad zwischen verschiedenen Stufen unterschieden wird, und ruft dazu auf, angemessen abgestimmte und verhältnismäßige Maßnahmen zu ergreifen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, einen wirksamen rechtlichen und politischen Rahmen zu schaffen, der das Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht abdeckt, und alternative Maßnahmen einzuführen und umzusetzen, wie Sensibilisierungs- und Bildungsmaßnahmen sowie den Einsatz von Gegen- und Alternativreden. Die Staaten werden außerdem aufgefordert, Unterstützungsmechanismen einzurichten, um denjenigen zu helfen, die von Hassreden betroffen sind, Kontrollen durchzuführen und sich an der internationalen Zusammenarbeit und nationalen Koordinierung zu beteiligen.

Auch anderen relevanten Akteuren, die eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung umfassender Strategien zur Verhinderung und Bekämpfung von Hassreden spielen, wie öffentliche Bedienstete, gewählte Gremien und politische Parteien, Internetvermittler, Medien und Organisationen der Zivilgesellschaft, werden Leitlinien an die Hand gegeben.

DEU

www.coe.int

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation des Kontinents. Ihm gehören 46 Mitgliedsstaaten an, darunter alle Mitglieder der Europäischen Union. Alle Mitgliedsstaaten des Europarats haben die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet, einen Vertrag, der explizit die Menschenrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit schützt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte überwacht die Umsetzung der Konvention in den Mitgliedsstaaten.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE