



15. November 2023

Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulates 21.3450, Sicherheitspolitische
Kommission des Ständerates, vom 25. März
2021



Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

Zusammenfassung

Das Postulat 21.3450 der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (SiK-S) vom 25. März 2021 hat folgenden Inhalt:

Wortlaut: Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht darzulegen, welche strafrechtlichen, präventiv-polizeilichen, aber auch andere öffentlich-rechtlichen (z. B. fernmelderechtlichen) Massnahmen und Mittel heute zur Verfügung stehen, um das öffentliche Auffordern zu Hass (so genannte Hassreden; hate speech) und die Einfuhr und Verbreitung von extremistischem Propagandamaterial zu verhindern. Er soll dabei aufzeigen, ob und wo insofern gesetzgeberische Lücken bestehen.

Hassrede bedroht den Zusammenhalt und die öffentliche Sicherheit demokratischer Gesellschaften, denn sie verunglimpft Personen und soziale Gruppen, spricht ihnen die gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ab und hindert sie in der freien Meinungsäusserung. Zudem verbreiten Hassreden extremistische (Gewalt-)Ideologien und können zur Radikalisierung von Individuen beitragen. Opfer von Hassrede ziehen sich dagegen mitunter aus der Öffentlichkeit zurück. Der vorliegende Bericht setzt sich daher mit der Frage auseinander, welche strafrechtlichen und öffentlich-rechtlichen, insbesondere präventiv-polizeilichen Möglichkeiten bestehen, um gegen Hassrede vorzugehen und wo besondere Herausforderungen bestehen. In geringerem Umfang reflektiert er zudem auch die zivilrechtliche Situation.

Der Bericht versteht Hassrede und Hasspropaganda im Sinne des Europarates als die Verunglimpfung von Personen bzw. Personengruppen aufgrund bestimmter (gesellschaftlicher) Merkmale wie auch die Verbreitung von entsprechendem Material. Wenngleich Hassrede offline wie online auftritt, so findet ihre Verbreitung in wachsendem Ausmass auf den Plattformen der digitalen Intermediäre wie Facebook, YouTube oder TikTok statt, die in den vergangenen Jahren zu zentralen Instanzen der öffentlichen Kommunikation geworden sind. Der Fokus des Berichtes liegt denn auch auf der digitalen Dimension von Hassrede, zumal gerade hier die grössten rechtlichen Herausforderungen bestehen.

Social-Media Plattformen ermöglichen ihren Nutzerinnen und Nutzern einen niederschweligen Zugang zur Öffentlichkeit, verleihen ihnen Anonymität, setzen auf inhaltliche Offenheit und maximieren die Reichweite von *User-generated content*. Diese Elemente fördern die Sichtbarkeit und Verbreitung von Inhalten und können damit den demokratischen Diskurs erweitern, führen aber insbesondere auch zur massenhaften und oft gezielten Verbreitung von Hassrede.

Hass online kann in Gewalt offline umschlagen oder zumindest die Schwelle für Gewalttaten senken. Offline Ereignisse können ihrerseits mehr Hass online befeuern, wodurch ein sich selbst verstärkender Prozess entstehen kann. Die Kontrolle auf den Plattformen durch menschliche und algorithmische Moderatoren bleibt widersprüchlich und ineffizient. Zudem fallen die Standards der erlaubten Meinungsäusserung höchst unterschiedlich aus, und rigorosere Vorgehensweisen führen dazu, dass sich der Hass auf Plattformen verschiebt, die kaum inhaltliche Beschränkungen kennen.

Die Politik in der Schweiz hat die gesellschaftliche Bedrohung durch Online-Hassrede in jüngerer Zeit mehrfach thematisiert. Verschiedene parlamentarische Vorstösse befassen sich mit dem Ausmass an Hassrede auf digitalen Plattformen und verlangen von den Betreibern mehr Transparenz. Der grösste Teil der Vorstösse beschäftigt sich indes mit der Frage, wie Hassrede auf den Plattformen zu begegnen ist und wie die Intermediäre stärker in die Verantwortung genommen werden können.

Das europäische Ausland und die EU begegnen der digitalen Verbreitung von Hassrede innerhalb eines eigenen regulatorischen Rahmens, der insbesondere die Intermediäre stärker in die Verantwortung nimmt und ihnen entsprechende Sorgfaltspflichten auferlegt. Neben den rechtlichen Grundlagen einzelner Staaten wie dem *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* in Deutschland oder der *Online Safety Bill* des Vereinigten Königreichs stellt der *Digital Services Act* der Europäischen Union, der Ende 2022 in Kraft getreten ist, in diesem Bereich den umfangreichsten Ansatz dar. Er verlangt insbesondere von den Plattformen der grossen Intermediäre eine ganze Reihe an Sorgfaltspflichten.

In der Schweiz bietet das Strafrecht die meisten Möglichkeiten, um gegen Hassrede und ihre Verbreitung vorzugehen. Hassrede ist allerdings kein im geltenden schweizerischen Recht verwendeter Begriff, sodass unterschiedliche Bestimmungen, namentlich Gewaltdarstellungen (Art.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

135 StGB), Ehrverletzungen (Art. 173 ff. StGB), Drohungen (Art. 180 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB) sowie Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden (Art. 258 ff. StGB), insb. die öffentliche Aufforderung zur Gewalt (Art. 259 StGB) sowie Diskriminierung und Aufruf zu Hass (Art. 261^{bis} StGB) Anwendung finden können.

Strafrechtlich gesehen besteht zwischen Online-Hassrede und Offline-Hassrede kein Unterschied, ausser dass erstere unter Zuhilfenahme von entsprechenden digitalen Technologien erfolgt. Gerade aus diesem Umstand ergibt sich indes auch die grösste Herausforderung: Die Daten befinden sich in der Regel auf ausländischen Servern, was der Frage der Rechtsdurchsetzung eine internationale Dimension verleiht und damit die Aussicht auf eine erfolgreiche Strafverfolgung stark minimiert. Im Ergebnis ist insbesondere eine Löschung illegaler Inhalte oft nur möglich, wenn die Intermediäre von sich aus zur Kooperation bereit sind.

Ein ähnliches Bild zeigt sich im Bereich des Zivilrechts. Auch hier ergeben sich in der Frage der Rechtsdurchsetzung dieselben Probleme wie im Strafrecht. In beiden Fällen sind es nicht mangelnde materielle Bestimmungen, sondern vielmehr Defizite in der Durchsetzung geltenden Rechts, die das Vorgehen gegen Hassrede erschweren.

Zu diesen Rechtsbereichen kommen zusätzliche öffentlich-rechtliche Bestimmungen hinzu. Diese betreffen präventiv-polizeiliche Massnahmen im Bereich der Verbreitung von Propagandamaterial, dem Schutz von Behörden und Gebäuden wie auch den Online-Bereich. Ausserdem existieren im Radio- und Fernsehgesetz, dem Gesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele, aber auch im Datenschutzgesetz und dem Fernmeldegesetz Bestimmungen, die das Phänomen der Verunglimpfung von Personen bzw. Personengruppen aufgrund bestimmter gesellschaftlicher Merkmale berühren. Die praktische Relevanz ist in den meisten Fällen indes eher gering.

Die EU verfolgt mit dem Digital Services Act einen Ansatz, der Plattformen eine Reihe von Pflichten zum Umgang mit ihren Nutzerinnen und Nutzern auferlegt. In der Schweiz hat das BAKOM unter Mitarbeit der Bundeskanzlei 2021 den Bericht «Intermediäre und Kommunikationsplattformen. Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance» veröffentlicht, der positive und negative gesellschaftliche Potentiale digitaler Plattformen aufzeigt und die bestehenden Regulierungsansätze in Europa reflektiert. Im Anschluss daran hat das BAKOM ein Aussprachepapier zuhanden des Bundesrates erarbeitet, das darlegt, ob und wie digitale Intermediäre reguliert werden sollten. Am 5. April 2023 hat der Bundesrat das UVEK (BAKOM) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Regulierung von Kommunikationsplattformen auszuarbeiten.

Aufgrund des Berichtes zur zivilrechtlichen Verantwortlichkeit von Providern hat der Bundesrat zudem den Abschluss von Rechtshilfeabkommen priorisiert wie auch Vereinbarungen, welche die direkte postalische Zustellung von Schriftstücken in Zivilsachen vorsehen.

Im Bereich der präventiv-polizeilichen Massnahmen haben National- und Ständerat 2019 die Motion «Nationaler polizeilicher Datenaustausch» (Mo. 18.3592) angenommen, wodurch kantonale Polizeibehörden die Möglichkeit erhalten sollen, polizeiliche Informationen systematisch untereinander und mit den Polizeiorganen des Bundes auszutauschen. Der Bundesrat ist nun mit der Umsetzung betraut.

Verbesserungen sind ausserdem beim Bedrohungsmanagement angezeigt, damit Hass und Hetze besser erkannt und bekämpft werden können. Defizite bestehen v.a. beim Informationsaustausch Bund-Kantone, den Zugriffsrechten und der automatisierten Datenanalyse.

Schliesslich haben National- und Ständerat am 30. September 2022 das Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG, BBl 2022 2406) verabschiedet. Das Gesetz enthält Verpflichtungen zur Errichtung von Meldesystemen, die die Verbreitung und Sichtbarkeit von Hassrede eindämmen helfen können.

Über die erwähnten Massnahmen hinaus sieht der Bundesrat derzeit keinen weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022**Inhalt**

1	Ausgangslage und Auftrag	5
1.1	Postulat	5
1.2	Aufbau des Berichtes	5
1.3	Zentrale Begriffe: Hassrede und digitale Plattformen	5
2	Hassrede als gesellschaftliches Problem und politische Herausforderung	7
2.1	Politische Reaktionen auf das Problem der Hassrede in der Schweiz	8
2.2	Regulierungsvorhaben Bundesrat.....	8
3	Europäische Regulierungsansätze	9
4	Rechtliche Analyse	10
4.1	Besonderheiten digitaler Hassrede	10
4.2	Strafrechtliche Analyse.....	10
4.2.1	Strafrechtliche Möglichkeiten	10
4.2.2	Strafrechtliche Verantwortlichkeiten im Online-Bereich	11
4.2.3	Strafrechtliche Herausforderungen	12
4.3	Exkurs: privatrechtliche Instrumente	13
4.3.1	Privatrechtliche Herausforderungen.....	13
4.4	Öffentliches Recht	14
4.4.1	Präventiv-polizeiliche Aspekte	14
4.4.2	Weitere geltende öffentlich-rechtliche Regelungen	17
5	Fazit	20

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

1 Ausgangslage und Auftrag

Die Verbreitung von Hassrede hat in den letzten Jahren insbesondere in den Kommentarspalten auf Nachrichtenwebseiten wie auch auf den Plattformen der digitalen Intermediäre markant zugenommen und wird als ernsthaftes gesellschaftliches Problem wahrgenommen. Die Verbreitung von Hassrede in transnationalen digitalen Netzwerken stellt die Behörden bei der Durchsetzung geltenden Rechts vor neue Herausforderungen.

1.1 Postulat

Vor diesem Hintergrund hat die sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) den Bundesrat mit dem Postulat 21.3450 beauftragt, einerseits die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten darzulegen und andererseits auf mögliche Herausforderungen einzugehen.

Konkret beauftragt das Postulat den Bundesrat, «in einem Bericht darzulegen, welche strafrechtlichen, präventiv-polizeilichen, aber auch andere öffentlich-rechtlichen (z.B. fernmelderechtlichen) Massnahmen und Mittel heute zur Verfügung stehen, um das öffentliche Auffordern zu Hass (so genannte Hassreden; hate speech) und die Einfuhr und Verbreitung von extremistischem Propagandamaterial zu verhindern. Er soll dabei aufzeigen, ob und wo insofern gesetzgeberische Lücken bestehen.»

Der vorliegende Bericht wurde federführend durch das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) zusammen mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) und unter Mitarbeit von fedpol verfasst.

1.2 Aufbau des Berichtes

Der Bericht besteht aus fünf Teilen. Das folgende Kapitel (Kap. 2) beleuchtet das Phänomen der Hassrede einerseits aus sozialwissenschaftlicher Sicht und reflektiert andererseits die aktuellen politischen Vorstösse im Themenbereich. Kapitel 3 situiert Hassrede im internationalen Rahmen, insb. anhand der Gesetzesvorhaben im digitalen Bereich der EU und einzelner europäischer Staaten. Das folgende Kapitel bildet das Kernstück des Berichtes und untersucht die strafrechtlichen (Kap. 4.2), präventiv-polizeilichen (Kap. 4.4.1) sowie anderen öffentlich-rechtlichen Möglichkeiten (Kap. 4.4.2) im Kampf gegen Hassrede und zeigt dabei auch die gesetzgeberischen Herausforderungen auf; ein Exkurs zu den privatrechtlichen Instrumenten rundet das Kapitel ab. Das abschliessende Fazit (Kap. 5) fasst die Erkenntnisse zusammen und benennt die dringendsten Handlungsfelder.

Der Bericht klammert in seiner Analyse bewusst zwei Bereiche aus, die Teil einer weiterführenden Auseinandersetzung mit dem Thema Hassrede sind. Erstens beschränkt er die Untersuchung der Rolle der digitalen Intermediäre bei der Verbreitung von Hassrede wie auch bei der Frage der Rechtsdurchsetzung auf öffentlichen Plattformen, sprich soziale Netzwerke wie Facebook, YouTube oder TikTok. Nicht Teil der Betrachtung sind hingegen (semi-)private Dienste wie WhatsApp. Zweitens liegt der Fokus dieses Berichtes auf Hassrede im Sinne der Definition des Europarates und schliesst damit verknüpfte Phänomene wie den gewalttätigen Extremismus und den Terrorismus weitgehend aus.

1.3 Zentrale Begriffe: Hassrede und digitale Plattformen

Der Begriff der **Hassrede** stellt weder (sozial-)wissenschaftlich noch rechtlich eine klar umrissene Kategorie dar. Vielmehr handelt es sich gerade in der europäischen Rechtstradition um eine verhältnismässig neue Sammelbezeichnung, die sich unter anderem auf verschiedene Formen der Diskriminierung, Verunglimpfung oder Gewaltandrohung erstreckt. Die griffigste Definition, die auch für den vorliegenden Bericht leitend ist, stammt aus der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten im Kampf gegen Hassrede. Das Ministerkomitee versteht Hassrede als:

alle Arten von Äusserungen, die zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen aufstacheln, sie fördern, verbreiten oder rechtfertigen, oder die sie aufgrund ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen persönlichen Merkmale oder ihres Status verunglimpfen, wie z. B. «Rasse», Hautfarbe, Sprache, Religion, Nationalität, nationale oder

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

ethnische Herkunft, Alter, Behinderung, Geschlecht, Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung.¹

Zusätzlich schlägt der Europarat eine Abstufung von (rechtlichen) Massnahmen gegen Hassrede nach dem Grad ihrer Schwere vor sowie dem Schaden, den sie verursachen, und ihren Folgen für Mitglieder bestimmter gesellschaftlicher Gruppen. Entsprechend unterteilt der Europarat Hassrede in zwei Kategorien. In die erste fallen Formen der Hassrede, die (a) nach dem Strafrecht verboten sind ebenso wie (b) Hassreden, die auf der Grundlage von Zivil- oder Verwaltungsrecht geahndet werden können. Davon zu unterscheiden sind als zweite Kategorie verunglimpfende Äusserungen, die nicht in erster Linie auf dem Rechtsweg bekämpft werden sollen, aber dennoch Massnahmen erfordern. Hier sind etwa verschiedene Programme im Bereich der Bildung oder des interkulturellen Dialogs wie auch Sensibilisierungsmassnahmen zu nennen.²

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die gesetzlichen Möglichkeiten und Herausforderungen gegenüber Hassrede und Hasspropaganda und lässt demgegenüber andere, nicht gesetzliche Massnahmen ausser Acht.

Digitale Plattformen, «Social Media» oder «Soziale Medien» dienen als Sammelbegriff für die Bezeichnung von öffentlichen sozialen Netzwerk- und Multimediaplattformen sowie Micro-Blogging-Diensten wie Facebook, YouTube oder TikTok, die sowohl den Austausch zwischen bestehenden Kontakten («Friends», «Followers», usw.) untereinander ermöglichen, als auch die Veröffentlichung von Inhalten an ein potentiell unbeschränktes Publikum. Auf den meisten Plattformen sind zudem Reaktionen auf veröffentlichte Inhalte möglich («Likes», «Retweets», usw.). Die Kommunikation kann auch unter Zuhilfenahme von Computerprogrammen (sog. «Bots») erfolgen.³ Die geteilten Inhalte können je nach Dienst primär in Form von Text (z.B. auf dem Mikroblogging-Dienst X, vormals Twitter), Bildern (z.B. auf Instagram) oder Videos (z.B. YouTube) erstellt, verbreitet und genutzt werden. In der Regel ist auch eine Mischung der Inhaltsformen möglich (z.B. ein Foto mit einem dazugehörigen Textkommentar). Nicht eingeschlossen in dieser Definition sind reine Messenger-Dienste wie WhatsApp, deren Kommunikation eher privaten Charakter hat, wenngleich der Übergang zwischen öffentlicher und privater Kommunikation auf digitalen Diensten wie Plattformen und Messengern fließend ist.⁴

¹ COUNCIL OF EUROPE (2022), Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech.

² COUNCIL OF EUROPE (2022), Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech.

³ Bots sind Computerprogramme, die weitgehend automatisiert sich wiederholende Aufgaben abarbeiten. Im Kommunikationsbereich sind sie zum Beispiel darauf programmiert, sich an Diskussionen zu beteiligen und auf bestimmte Eingaben automatisch zu reagieren.

⁴ In der Tat kann die private Kommunikation etwa in Messenger-Gruppen den Boden für (weitere) öffentliche Hassrede ebnen oder zu Gewalt aufstacheln.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

2 Hassrede als gesellschaftliches Problem und politische Herausforderung

Hassrede bedroht gleich in mehrfacher Hinsicht die Integrität demokratischer Systeme. Zunächst verunglimpft Hassrede Personen und ganze gesellschaftliche Gruppen, verletzt sie in ihrer Würde und schliesst sie von der gleichberechtigten Teilnahme am gesellschaftlichen Leben aus. Hassrede spricht den Betroffenen ihre Grund- und Menschenrechte ab und hindert sie an der freien Meinungsäusserung; als Folge davon ziehen sich Opfer von Hassrede mitunter aus der Öffentlichkeit zurück. Hassrede kann gerade im Online-Bereich zudem zur Radikalisierung von Individuen beitragen. Die Verbreitung und Duldung von Hassrede kann schliesslich dazu führen, dass Hass und entsprechende (Gewalt-)Ideologien normalisiert werden. Hassrede kann so den Boden für physische Gewalt und Gräueltaten bereiten – einschliesslich Völkermord.

Hassrede ist kein neues Phänomen und existierte schon lange vor der Digitalisierung. Das Aufkommen des Internets, insbesondere die «Plattformisierung» der digitalen Öffentlichkeit durch global agierende Plattformen wie YouTube, Instagram oder TikTok verschärft das Problem aber zusätzlich und verleiht ihm eine neue Dimension. Denn es ist gerade die Offenheit dieser Kommunikationsplattformen, die sowohl positive wie negative Potentiale befördert und so zu einer weitgehend ungehinderten Verbreitung von Hassrede führt. Vier Faktoren spielen dabei eine besonders entscheidende Rolle, wie auch der BAKOM-Bericht «Intermediäre und Kommunikationsplattformen» ausführlich darlegt.⁵

Erstens erleichtern digitale Plattformen und Suchmaschinen den Zugang zu Informationen und vereinfachen deren Verbreitung. Sie senken somit die Hürden für öffentliche Sichtbarkeit und betten Nutzerinnen und Nutzer in global organisierte digitale Netzwerke ein. Bereits mit einem Smartphone sind die Voraussetzungen zur Teilnahme in der digitalen Öffentlichkeit gegeben. Hinzu kommt zweitens die publizistische Offenheit der Plattformen: Sie stellen selbst typischerweise keine eigenen Inhalte her, denn ihr Geschäftsmodell basiert auf der Verbreitung von Inhalten, die von Nutzenden erstellt werden, sog. *User-generated content*, ohne eine redaktionelle Kontrolle seitens der Plattformen. Drittens sind die plattformökonomischen Geschäftsmodelle dafür verantwortlich, welche Inhalte prominent sichtbar werden und welche nicht. Sie sind in erster Linie auf Reichweite und Viralität ausgerichtet; sprich darauf, dass Nutzerinnen und Nutzer möglichst häufig mit möglichst vielen Inhalten interagieren, sie kommentieren, weiterleiten oder bspw. mit «Likes» versehen. Die öffentliche Themenagenda auf den Plattformen wird also von den Nutzerinnen und Nutzern selbst mitgestaltet. Viertens können die Nutzenden auf den Plattformen in vielen Fällen anonym bleiben und sich am öffentlichen Diskurs beteiligen, ohne ihre Identität preisgeben zu müssen.

Diese Eigenschaften digitaler Plattformen erleichtern indes nicht nur den öffentlichen, demokratischen Austausch zwischen Individuen, sondern fördern ebenso eine ganze Reihe negativer Phänomene, von denen die Verbreitung von Hassrede eines der virulentesten ist. Freilich ist auf den Plattformen nicht alles erlaubt. Inhalte, die gegen die allgemeinen Geschäftsbedingungen des Plattformbetreibers verstossen, werden in ihrer Sichtbarkeit reduziert oder gar gelöscht. Die Bestimmungen der einzelnen Plattformen unterscheiden sich aber gerade im Bereich der zulässigen Meinungsäusserung erheblich voneinander. Dienste wie Gab oder Telegram etwa sehen weitgehend von einer Moderation der Inhalte ab. Doch auch Plattformen wie Facebook oder YouTube, die strengere Hausregeln kennen, stehen vor der Herausforderung, dass ihre automatisierten Systeme (a) verschiedene Formen von Hassrede gegenüber (b) verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in (c) verschiedenen Sprachen zuverlässig erfassen und entfernen können müssen. Das ist vielfach nicht der Fall. Die Anonymität, Reichweite und publizistische Offenheit von digitalen Kommunikationsnetzwerken führt in der Summe vielmehr dazu, dass Nutzerinnen und Nutzer immer wieder das Ziel von Hassrede werden. Die Täter müssen hingegen oftmals keinerlei Sanktionen befürchten, schon gar keine rechtlichen. Letztlich droht damit Hassrede online faktisch straffrei zu bleiben.

Wie weit verbreitet Hassrede auf digitalen Plattformen ist und welche gesellschaftlichen Risiken damit verbunden sind, zeigen internationale Befunde deutlich auf. Für die Schweiz liegen einzelne Forschungsergebnisse vor. Die Plattformen selbst publizieren in der Regel lediglich Auswertungen

⁵ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/digital-und-internet/digitale-kommunikation/kommunikationsplattformen.html>

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

(global) aggregierter Daten, die keine Rückschlüsse auf die Situation in der Schweiz zulassen. Selbst die länderspezifischen Analysen im Rahmen des *Code of conduct on countering illegal hate speech* der EU (s.u. Kap. 3) besitzen keine Aussagekraft gegenüber dem tatsächlichen Vorkommen von Hassrede in den einzelnen Ländern. Aufgrund der lückenhaften Erkenntnislage hat das BAKOM 2021 und 2022 daher Studien im Bereich digitaler Hassrede ausgeschrieben, von denen inzwischen Befunde aus der ersten Projektphase vorliegen.⁶

2.1 Politische Reaktionen auf das Problem der Hassrede in der Schweiz

In der Schweiz befassen sich in jüngerer Zeit mehrere parlamentarische Vorstösse mit der Verbreitung von Hassrede auf digitalen Plattformen. Sie thematisieren mehrheitlich drei Bereiche: Weil unklar ist, wie gross das Ausmass an Hassrede auf Social-Media Plattformen ist, möchte die Politik von den Intermediären zunächst einmal Transparenz über die Anzahl der Vorfälle, die gegen ihre Nutzungsbedingungen bzw. gegen die gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Hassrede (s.u. Kap. 4) verstossen haben und welche gesellschaftlichen Gruppen davon besonders betroffen sind.⁷ Der grösste Teil der parlamentarischen Vorstösse entfällt indes auf die Frage, welche Massnahmen und Regulierungsmöglichkeiten gegenüber der Verbreitung von Hass wie insbesondere auch den Betreibern der digitalen Plattformen zur Verfügung stehen und welche Schritte ergriffen werden müssten, um Hassrede einzudämmen bzw. die Intermediäre stärker in die Verantwortung zu nehmen.⁸ Zudem soll für die Behörden die Möglichkeit bestehen, Online-Hassrede sanktionieren zu können. Der letzte Bereich der Vorstösse befasst sich mehrheitlich mit der Rolle der Kantone, u.a. hinsichtlich der Möglichkeiten, Hassrede zu melden und mit Fragen der Prävention.⁹

2.2 Regulierungsvorhaben Bundesrat

Der Bundesrat hat seinerseits in seinem Bericht zu den Motionen und Postulaten von 2022 im Rahmen der Behandlung der Motionen 18.3306 («Rechtsdurchsetzung im Internet stärken durch ein obligatorisches Zustellungsdomizil für grosse kommerzielle Internetplattformen») und 18.3379 («Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Daten im Ausland») darauf hingewiesen, dass er nach Abschluss der Arbeiten des Europarates an der Revision des Übereinkommens über Cyberkriminalität den Mehrwert und Umsetzungsbedarf für die Schweiz analysieren wird.¹⁰

Im Anschluss an die Veröffentlichung des Berichtes des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM unter Mitarbeit der Bundeskanzlei «Intermediäre und Kommunikationsplattformen. Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance», hat der Bundesrat am 5. April 2023, gestützt auf ein Aussprachepapier, das UVEK (BAKOM) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Regulierung von Kommunikationsplattformen auszuarbeiten.

⁶ Die bisher publizierten Studien sind auf der Webseite des BAKOM verfügbar:

<https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html>

Im Rahmen des call for projects 2022 werden vom BAKOM insgesamt fünf Projekte gefördert, die sich u.a. mit der Häufigkeit von Hassrede auf digitalen Plattformen und der Wahrnehmung durch die Nutzerinnen und Nutzer auseinandersetzen sowie damit, wie gut Algorithmen Hassrede identifizieren können und bei welchen gesellschaftlichen Gruppen sie besondere Probleme bekunden, wie auch mit der Frage, welche (regulatorischen) Möglichkeiten bestehen, um Hassrede entgegenzuwirken.

⁷ Ip. 17.3751, Ip. 19.3255, Ip. 20.5670, Po. 21.4531, Po. 22.3201.

⁸ Ip. 14.3888, Ip. 17.3751, Ip. 17.3734, Ip. 19.3255, Ip. 19.3787, Ip. 20.3686, Ip. 20.5670, Ip. 21.3123, Ip. 21.3684, Ip. 21.4532, Ip. 22.3156, Ip. 22.3157, Ip. 22.3305, Ip. 21.3683, Mo. 16.4082, Mo. 18.3306, Mo. 18.3379, Mo. 20.4357, Pa.IV. 13.407, Pa.IV. 20.445, Pa.IV. 21.524, Pa.IV. 21.525, Po. 11.3912, Po. 22.3201, Po. 21.3969. Hierunter fallen auch Erweiterungen bestehender Straftatbestände, etwa um das Merkmal Geschlecht in den Schutzbereich von Art. 261^{bis} StGB aufzunehmen (vgl. die sechs gleichlautenden parlamentarische Initiativen 21.513, 21.514, 21.515, 21.516, 21.522, 21.527 «Aufrufe zu Hass und Gewalt aufgrund des Geschlechts müssen strafbar werden»).

⁹ Ip. 20.3686, Ip. 21.3123, Ip. 22.3156, Ip. 22.3305, Po. 22.3201.

¹⁰ [www.bk.admin.ch](#) > [Dokumentation](#) > [Führungsunterstützung](#) > [Bericht Motionen und Postulate](#) > [Archiv](#)

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

3 Internationale Regulierungsansätze

Die Gesetzgebung zur Hassrede muss stets zwei korrespondierenden Menschenrechten gerecht werden, die in einem Spannungsfeld zueinanderstehen: der Meinungsäusserungsfreiheit und dem Schutz vor Diskriminierung. Die Schweizer Rechtsetzung im Bereich der Hassrede ist eingebettet in internationale Normen und Verpflichtungen. Von Bedeutung sind hier in erster Linie die Vereinten Nationen (UNO) bzw. ihre Unterorganisationen, der Europarat und seine Gremien, sowie insbesondere im digitalen Bereich die aktuellen regulatorischen Anstrengungen der Europäischen Union (EU) wie auch einzelner europäischer Staaten. In mehreren europäischen Staaten und der EU hat sich die Haltung durchgesetzt, dass für die Eindämmung von Online-Hassrede und Hasspropaganda der bestehende rechtliche Rahmen nicht ausreichend sei, entstammt er doch einer analogen Zeit und vermöge den veränderten digitalen Bedingungen nur unzureichend Rechnung zu tragen.

An vorderster Stelle der gesetzlichen Massnahmen gegen digitale Hassrede ist der *Digital Services Act* (DSA) der EU zu nennen, der am 16. November 2022 in Kraft getreten ist.¹¹ Dem Prinzip folgend, dass das, was offline bestraft werden kann, auch online sanktioniert werden können muss, formuliert der DSA eine ganze Reihe von Sorgfaltspflichten gegenüber digitalen Plattformen. Grossen, global agierenden Intermediären überträgt der DSA zusätzliche Transparenz- und Berichterstattungspflichten. Die konkrete Ausgestaltung der Inhaltsmoderation überlässt der DSA indes den Intermediären, die damit letztlich beauftragt werden, selber die massgeblichen Regeln zu erlassen, deren Wirkung derjenigen staatlichen Rechts nahekommt. Offizielle Stellen überwachen wiederum im Sinne einer Qualitätskontrolle, wie effektiv die Moderation der Inhalte durch die Intermediäre ist. Der DSA wird im Bereich der Hassrede flankiert durch den *EU Code of conduct on countering illegal hate speech online*, einem freiwilligen Selbstregulierungsansatz, der u.a. von Facebook, X, Instagram und YouTube unterzeichnet wurde. Seine Wirksamkeit wird regelmässig überprüft und wurde von der EU nach eingehender Evaluation als unzureichend beurteilt. Die Einbettung der Branchenvereinbarung in den Co-Regulierungsrahmen des DSA soll nun helfen, die Berichterstattungspflichten der Intermediäre zu vereinheitlichen. Hinzu kommen weitere Empfehlungen der europäischen Kommission ohne rechtliche Bindung.¹²

Im Vorfeld dieser Initiativen haben einzelne europäische Staaten eigene rechtliche Grundlagen geschaffen, um die (grossen) digitalen Plattformen im Kampf gegen Hassrede stärker in die Verantwortung zu nehmen. Das *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* in Deutschland etwa, das *Kommunikationsplattformgesetz* in Österreich, die *Online Safety Bill* im Vereinigten Königreich oder das französische *Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet* weisen zwar unterschiedliche Ausrichtungen auf, haben aber als gemeinsames Ziel den Schutz der Bevölkerung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, die nationale Sicherheit sowie generell den Schutz der Grundrechte.¹³ Einzelne Staaten wie Deutschland und Österreich verfolgen durch ihre Gesetzgebung zudem explizit eine verbesserte Durchsetzung des Strafrechts gegenüber den digitalen Intermediären.

¹¹ EUROPÄISCHE KOMMISSION (19.10.2022), Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste, ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1-102).

¹² EUROPÄISCHE KOMMISSION (01.03.2018), Empfehlung (EU) 2018/334 Der Kommission vom 1. März 2018 für wirksame Massnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten, ABl. L 63 vom 6.3.2018, S. 50-61; EUROPÄISCHE KOMMISSION (2017), Umgang mit illegalen Online-Inhalten. Mehr Verantwortung für Online-Plattformen. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2017) 555.

¹³ DEUTSCHER BUNDESTAG (2017), Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz NetzDG); ÖSTERREICHISCHER NATIONALRAT (2021), Bundesgesetz über Massnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G); DEPARTMENT FOR DIGITAL, CULTURE, MEDIA AND SPORT (2022), A Bill to make provision for and in connection with the regulation by OFCOM of certain internet services; for and in connection with communications offences; and for connected purposes (Online Safety Bill); FRANZÖSISCHE NATIONALVERSAMMLUNG (25.06.2020), LOI n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

4 Rechtliche Analyse

Die folgenden Abschnitte legen aus Sicht der verschiedenen Rechtsbereiche einerseits die aktuellen Möglichkeiten dar, um gegen Hassrede vorzugehen, weisen andererseits aber auch auf bestehende Herausforderungen hin. Die folgenden Unterkapitel beleuchten die jeweils spezifischen rechtlichen Möglichkeiten und Herausforderungen aus Sicht des Strafrechts (Kap. 4.2), der präventiv-polizeilichen Massnahmen (Kap. 4.4.1) sowie weiterer öffentlich-rechtlicher Bestimmungen (Kap. 4.4.2). Ein Exkurs zum Zivilrecht (Kap. 4.3) rundet die Analyse ab. Den Erläuterungen zu den einzelnen Rechtsbereichen vorangestellt sind einige einleitende Ausführungen zur rechtlichen Besonderheit digitaler Hassrede.

4.1 Besonderheiten digitaler Hassrede

Das Territorialitätsprinzip besagt, dass alle Personen, die sich auf schweizerischem Territorium befinden, auch den schweizerischen Gesetzen unterworfen sind. Dies gilt auch für den digitalen Raum: Wer über einen Internetzugang im Inland einen Dienst benutzt, der von einem ausländischen Unternehmen angeboten wird, handelt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht «im Ausland» (sog. Zugriffsprinzip).¹⁴ Für Nutzende digitaler Plattformen gelten gemäss Bundesgericht die Schweizer Gesetze, selbst wenn die Plattformen ihren Hauptsitz im Ausland haben.

Befinden sich die Daten in der Schweiz, können die Strafverfolgungsbehörden zunächst den Inhaber zur Herausgabe auffordern (Art. 265 StPO, vgl. auch Art. 264 StPO), die IT-Systeme von Privaten durchsuchen (Art. 246 StPO) und Daten bzw. die Datenträger beschlagnahmen, etwa Smartphones oder Laptops (Art. 263 ff. StPO).¹⁵ Dies setzt freilich voraus, dass sich der Inhaber zweifelsfrei identifizieren lässt. Bei Profilen und Konten auf digitalen Plattformen kann das ein Problem darstellen, da sie oft anonym sind.

Die *Pflicht zur Aufbewahrung der Daten des Internetverkehrs* ist nicht einheitlich geregelt und hängt massgeblich davon ab, ob der Server-Betreiber in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 18. März 2016 (BÜPF; SR 780.1) fällt.

Die schweizerischen Niederlassungen von Alphabet (Google) und Meta (Facebook/Instagram) sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht Inhaber der Daten der Nutzenden, da sie die Dienste lediglich vermarkten, aber nicht betreiben.¹⁶ Die Mitarbeitenden solcher Unternehmen sind deshalb in dieser Hinsicht *nicht mitwirkungspflichtig*. Die Strafverfolgungsbehörden müssen somit die Daten, die nicht in der Schweiz gespeichert sind, auf dem Rechtshilfeweg beschaffen (s.u. Kap. 4.2.3.2). Die Problematik der erschwerten Strafverfolgung wird unten in Kap. 4.2.3 dargelegt und ist detailliert im Bericht des Bundesrates «Ergänzungen betreffend Cybermobbing im Strafgesetzbuch» aufgezeigt.¹⁷

4.2 Strafrechtliche Analyse

Das Schweizer Strafrecht kennt keinen Tatbestand der Hassrede. Mehrere Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) können jedoch nach der konkreten Situation Anwendung finden, wie die folgende Analyse zeigt.

4.2.1 Strafrechtliche Möglichkeiten

Zu den je nach Fallkonstellation relevanten Straftatbeständen gehören insbesondere:

¹⁴ BGE 143 IV 270, 287 f.

¹⁵ Der Inhaber kann zwar die Siegelung der Daten verlangen (Art. 248 StPO), das Bundesgericht stellt dabei aber relativ hohe Anforderungen an die Geltendmachung von Geheimhaltungsinteressen.

¹⁶ BGE 143 IV 21, 25 f. und Urteil des Bundesgerichts 1B_142/2016 vom 16.11.2016, E. 3.

¹⁷ Abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/73646.pdf>.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

- Artikel 135 StGB (Gewaltdarstellungen),
- Artikel 173 ff. StGB (Ehrverletzungen),
- Artikel 180 StGB (Drohungen),
- Artikel 181 StGB (Nötigung) sowie
- Artikel 258 ff. StGB (Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden).

Innerhalb der letztgenannten Gruppe sind vor allem Artikel 259 StGB (Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder Gewalttätigkeit) und Artikel 261^{bis} StGB (Diskriminierung und Aufruf zum Hass) hervorzuheben. Letztere Bestimmung findet Anwendung, wenn die Hassrede aus folgenden Elementen besteht: öffentliche Aufrufe zu Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder Personengruppe wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung (Abs. 1), das Verbreiten von solchen Ideologien (Abs. 2), die Teilnahme, Organisation und Förderungen von entsprechenden Propagandaaktionen (Abs. 3) sowie öffentliches Herabsetzen und Diskriminieren in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise aufgrund von Rasse, Ethnie, Religion oder sexueller Orientierung oder die Leugnung, Verharmlosung oder Rechtfertigung von Völkermord oder anderer Verbrechen gegen die Menschlichkeit aus einem dieser Gründe durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise (Abs. 4).¹⁸ Dieser Tatbestand schützt die Menschenwürde und (akzessorisch) den öffentlichen Frieden, indem er den öffentlichen Aufruf zu Hass oder die öffentliche Diskriminierung wegen bestimmter wesentlicher Merkmale der Persönlichkeit für strafbar erklärt.

Aus strafrechtlicher Sicht unterscheidet sich Hassrede im Online-Bereich von Offline-Hassrede nur dadurch, dass sie unter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) begangen wird. Es sind deswegen alle genannten Strafbestimmungen ebenfalls für Online-Delikte anwendbar.

4.2.2 Strafrechtliche Verantwortlichkeiten im Online-Bereich

Personen, welche den Behörden die in einem Strafverfahren zu Beweis Zwecken benötigten Daten trotz behördlicher Aufforderung vorenthalten, machen sich strafbar (Art. 265 Abs. 3 StPO).¹⁹ Wer eine strafprozessuale Mitwirkungspflicht verletzt, kann wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen (Art. 292 StGB) bestraft werden. Für Personen, die Mitwirkungspflichten gemäss BÜPF haben,²⁰ gilt eine analoge Spezialbestimmung (Art. 39 Abs. 1 Bst. a BÜPF).

Wegen Gehilfenschaft zur Haupttat des Nutzenden kann grundsätzlich bestraft werden, wer die technische Infrastruktur zur Verfügung stellt, mit der der Nutzende eine Straftat begeht (Art. 25 StGB). Auf Grundlage der bestehenden Gerichtspraxis könnte somit gegen den CEO einer unkooperativen Social Media-Plattform im Ausland ein Strafverfahren wegen Gehilfenschaft zu einem Äusserungsdelikt eines Plattformnutzers oder einer Plattformnutzerin eröffnet werden.

Zusätzlich kann in Anwendung der Kaskadenhaftung eine Strafbarkeit des Plattformbetreibers auf Basis des Medienstrafrechts in Frage kommen, wenn ein Äusserungsdelikt über eine Social Media-Plattform begangen wird. Vorausgesetzt ist, dass der Plattformbetreiber eine Überwachungspflicht und Verhinderungsmacht hat.²¹ Lässt sich der Autor oder die Autorin einer Veröffentlichung auf einer Plattform nicht identifizieren, kann der Verantwortliche der Plattform nach den Regeln des

¹⁸ Das Geschlecht einer Person bzw. ihre Geschlechtsidentität werden aktuell nicht von Artikel 261^{bis} StGB geschützt (vgl. Fn. 7).

¹⁹ Die beschuldigte Person hat keine Mitwirkungspflicht (nemo tenetur-Grundsatz, Art. 113 StPO); auch Zeugnisverweigerungsrechte können eine Ausnahme begründen, vgl. Art. 264 f. StPO.

²⁰ Insb. Fernmeldedienstanbieterinnen (FDA), aber auch Mail-Provider und Plattformbetreiber etc.

²¹ TRECHSEL/JEAN-RICHARD, PK StGB, Art. 28 N 14. Eine allgemeine Überwachungspflicht wird von der herrschenden Lehre ausgeschlossen. In der Schweiz hat das Bundesgericht bisher noch nie die Haftung der Plattformbetreiber als Medien i.S.v. Art. 28 StGB beurteilen müssen.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

Medienstrafrechts wegen vorsätzlicher oder fahrlässiger Nichtverhinderung einer strafbaren Veröffentlichung bestraft werden (Art. 28 StGB).

Liegt ein rechtskräftiger Entscheid vor, müssen die rechtswidrigen Inhalte²² im Internet entfernt werden. Der Take down ist allerdings schwierig oder sogar unmöglich, wenn der Hosting Provider seinen Sitz im Ausland hat und sowohl er als auch der Täter oder die Täterin die Kooperation verweigern. Es werden deshalb Sperrverfügungen an die Access Provider in der Schweiz erwogen, um Internet-Inhalte für das schweizerische Publikum zu sperren. In der Praxis sind diese Massnahmen jedoch nur bedingt wirksam, da sie relativ leicht umgangen werden können.

4.2.3 Strafrechtliche Herausforderungen

Die obigen Ausführungen zu den strafrechtlichen Bestimmungen zeigen, dass das materielle Recht grundsätzlich ein differenziertes Instrumentarium zur strafrechtlichen Erfassung von Hassrede zur Verfügung stellt. Allerdings ist die Tatsache problematisch, dass solche Taten oft von einer anonymen Täterschaft begangen werden. Die Identifizierung der Täter und die Suche nach und Sicherung von Beweisen auf digitalen Plattformen stellt damit eine besondere Herausforderung dar. Die Schwierigkeiten bestehen also nicht so sehr im materiellen Recht selbst, sondern vielmehr in der Rechtsdurchsetzung.

4.2.3.1 Schranke im StGB: Verletzung fremder Gebietshoheit

Ein direktes Vorgehen der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden ist nach schweizerischem Recht grundsätzlich unzulässig, da unter Missachtung der Bestimmungen in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen eine Verletzung fremden Hoheitsgebietes vorliegt und allenfalls erhobene Beweismittel nicht verwertbar sind. Zu bedenken ist weiter, dass die Vornahme einer Amtshandlung auch nach ausländischem Recht strafbar sein kann. Zwar erlauben die USA den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden die Sicherung und Herausgabe der Daten bei den Internet Service Providern direkt zu verlangen, doch kommen Letztere diesen direkten Editionsaufrufen oftmals – insbesondere für Inhaltsdaten – nicht nach. Daher kommt der Rechtshilfe bei der Beschaffung von Daten im Ausland eine zentrale Bedeutung zu.

4.2.3.2 Rechtshilfe

Bei der Rechtshilfe in Strafsachen werden in einem Staat auf Ersuchen eines anderen Staates strafrechtliche Untersuchungsmassnahmen durchgeführt wie für ein eigenes Strafverfahren – nur, dass die erhobenen Beweismittel in einem ausländischen Strafverfahren (im ersuchenden Staat) verwendet werden. Die Rechtsgrundlagen dafür sind in der Regel völkerrechtlicher²³ oder verwaltungsrechtlicher Natur. Das Verfahren richtet sich dabei nach dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR 351.1). Rechtshilfeverfahren sind aufwändig und es kann je nachdem mehrere Monate dauern, bis die Strafverfolgungsbehörden die Daten erhalten. Je nach ausländischem Rechtssystem erfolgt auch keine unmittelbare provisorische Sicherung bzw. Sperre der Daten, was die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden zusätzlich erschwert. Der Weg über die Rechtshilfe kann lang und beschwerlich sein.²⁴

Dafür sind mehrere Faktoren verantwortlich. Die meisten – gerade der grossen – Plattformbetreiber haben ihren Sitz in den USA. Die Datenherrschaft wird von den Konzernen oft an ihrem Hauptsitz behauptet, weshalb die rechtshilfweise Erhebung von Beweismitteln häufig auf der Grundlage des Staatsvertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 25. Mai 1973 206 (RVUS; SR 0.351.933.6) erfolgt. Eine zentrale Voraussetzung zur zwangsweisen Anordnung von Beweiserhebungen ist die beidseitige Strafbarkeit (Art. 4 Ziff. 2 RVUS). Diese ist gegeben, wenn die nach schweizerischem Recht strafbare Handlung nach US-Recht ebenfalls strafbar ist. Der Tatbestand muss zudem in der Liste der Straftaten aufgeführt sein, für welche gemäss bilateralem Staatsvertrag

²² Z.B. Pornografie, Ehrverletzung oder Rassendiskriminierung.

²³ Multi- oder bilaterale Staatsverträge.

²⁴ Dazu SIEBER/NEUBERT, S. 246.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

Zwangsmassnahmen angewendet werden können. Unabhängig von einer allfälligen Strafbarkeit nach US-Recht für Ehrverletzungsdelikte (Art. 173 ff. StGB), aber auch Widerhandlungen gegen das Verbot der Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB), wird Rechtshilfeersuchen an die USA für solche Delikte unter Hinweis auf die im Ersten Zusatzartikel zur US-Verfassung garantierte Meinungsäusserungsfreiheit nicht entsprochen. Demnach besteht bei diesen Delikten im Verhältnis zu den USA kein Anspruch auf rechtshilfweise Anordnung von Zwangsmassnahmen. Die Plattformbetreiber sehen die Herausgabe von Daten nur gestützt auf eine richterliche Anordnung vor, die indes nach US-Recht nicht erfolgen kann.

Für Rechtshilfeersuchen an europäische Staaten gelten ähnliche Überlegungen. Zwar setzen viele Staaten in Europa der Meinungsäusserungsfreiheit engere Grenzen als die USA, aber auch hier müssen einzelne Äusserungen gegenüber den Vorstellungen von Freiheitsrechten bzw. dem geltenden Strafrecht abgewogen werden. Da zudem Hassrededelikte in vielen Fällen als Bagatelvergehen eingestuft werden und sich die Strafverfolgung als aufwändig gestaltet, ist auch innerhalb Europas der Zugriff auf Daten seitens Schweizer Behörden nur bedingt möglich. An weitergehenden Ansätzen der EU, die eine Prüfung der gegenseitigen Strafbarkeit erübrigen, beteiligt sich die Schweiz bisher nicht – im Gegensatz zu den EFTA-Staaten Norwegen und Island.

4.3 Exkurs: privatrechtliche Instrumente

Eine Person, die Opfer von Hassrede wird oder andere Formen digitaler Angriffe erfährt, ist in der Regel in ihrer Persönlichkeit widerrechtlich verletzt. Sie kann deshalb zu ihrem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das Zivilgericht anrufen (Art. 28 Abs. 1 ZGB). Auf diesem Weg kann die betroffene Person verlangen, dass eine bestehende Persönlichkeitsverletzung beseitigt oder eine drohende Persönlichkeitsverletzung verboten wird (Art. 28a Abs. 1 Ziff. 1 und 2 ZGB). Diese Regelung ist technologieneutral. Es ist deshalb denkbar, dass gestützt darauf sowohl das Löschen als auch das Sperren von rechtswidrigen Inhalten im Internet angeordnet wird.

Anders als im Strafrecht muss gemäss den allgemeinen Regeln des Zivilprozessrechts aber die klagende Person, d.h. hier die von Hassrede betroffene Person, vor Gericht den Beweis dafür erbringen, dass sie von einer bestimmten Person in ihrer Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird. In Fällen, in denen der rechtsverletzende Nutzer oder die rechtsverletzende Nutzerin selbst nicht bekannt ist, kommt der Möglichkeit einer Klage gegen Mitwirkende grosses Gewicht zu. Der Bundesrat hat im Bericht «Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern» vom 11. Dezember 2015 deshalb unter anderem die Möglichkeit von Beseitigungsklagen gegen verschiedene Internetakteure untersucht.²⁵

Um den Rechtsschutz der Betroffenen zu gewährleisten, ist es aufgrund der allgemeinen Rechtsgrundlagen möglich und aus Sicht des Bundesrates auch erwünscht, dass inhaltsnahe Anbieter wie die Betreiber von Social-Media Plattformen – unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit – zur Beseitigung von rechtsverletzenden Inhalten angehalten werden können.

4.3.1 Privatrechtliche Herausforderungen

Die Rechtsdurchsetzung im Ausland ist auch im Bereich des Privatrechts oftmals mit Schwierigkeiten verbunden. Im Rahmen der Erstellung des oben erwähnten Berichts wurde vertieft geprüft, ob es möglich wäre, bestimmte Provider zu verpflichten, ein Zustellungsdomizil in der Schweiz zu bezeichnen, um die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung ihnen gegenüber zu erleichtern. Der Bundesrat ist in diesem Bericht zum Schluss gekommen, die Frage eines Zustelldomizils im Zivilrecht vorerst nicht prioritär weiterzuverfolgen. Vielmehr sei der Abschluss von Rechtshilfeabkommen oder Vereinbarungen, welche die direkte postalische Zustellung von Schriftstücken in Zivilsachen vorsehen, voranzutreiben. Die Möglichkeit der direkten postalischen Zustellung besteht heute bereits bei einigen Staaten, in denen bekannte Plattformbetreiber ihren Rechtssitz haben.²⁶

Wenn ein Entscheid ergangen ist, die beklagte Partei diesem jedoch nicht freiwillig nachkommt, muss er vollstreckt werden, was in grenzüberschreitenden Fällen wiederum mit einigem Aufwand

²⁵ Bericht des Bundesrates «Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern» vom 11. Dezember 2015, abrufbar unter: <https://www.ejpd.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id>

²⁶ USA, Irland, vgl. Bundesratsbericht zivilrechtliche Verantwortlichkeit Provider, Ziff. 6.2.4.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

verbunden ist. In den Mitgliedstaaten des Lugano-Übereinkommens (LugÜ; SR 0.275.12) kann der Geschädigte mit einem schweizerischen Urteil direkt an die Vollstreckungsbehörde des betreffenden Staats gelangen. Muss eine schweizerische Entscheidung ausserhalb des EU/EFTA-Raums vollstreckt werden, etwa weil der Provider seinen Sitz am betreffenden Ort hat, hängt ihre Anerkennbarkeit in der Regel vom internen Recht des jeweiligen Staats ab.²⁷ Ist diesbezüglich mit Schwierigkeiten zu rechnen, ist die geschädigte Person gezwungen, im betreffenden Staat erneut zu klagen beziehungsweise die Klage von Anfang an dort einzureichen. Welchem Recht die Verantwortlichkeit des Providers im konkreten Fall untersteht, bestimmt sich dann nach den Regeln dieses Staates. Durch die Notwendigkeit der Rechtsdurchsetzung im Ausland können sich bisweilen grosse praktische Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Entfernung von widerrechtlichen Inhalten ergeben.²⁸

Es bestehen nur wenige Urteile des Bundesgerichts zu Mitwirkenden bei Persönlichkeitsverletzungen im Internet. Diese betreffen Schweizer Medienportale.²⁹ Darüber, weshalb keine Urteile zu ausländischen Plattformen bekannt sind, kann nur gemutmasst werden. Möglicherweise wird die grenzüberschreitende Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche als zu aufwendig und zeitintensiv wahrgenommen.

4.4 Öffentliches Recht

In Bereichen des öffentlichen Rechts sorgt – im Gegensatz zum Privatrecht – der Staat im Grundsatz von sich aus dafür, dass das Gesetz eingehalten wird. Damit sind etwa präventiv-polizeiliche Massnahmen verbunden (s.u. Kap. 4.4.1), im Bereich Radio und Fernsehen wacht hingegen das BAKOM darüber, dass das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40), die Radio- und Fernsehverordnung (RTVV, SR 784.401) sowie die einschlägigen internationalen Übereinkommen eingehalten werden (s.u. Kap. 4.4.2.1).

4.4.1 Präventiv-polizeiliche Aspekte

Präventiv-polizeiliche Massnahmen des Bundes gegen Hassrede erstrecken sich insbesondere auf die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial mit zu Gewalt aufrufendem Inhalt sowie auf den Schutz der Behörden und Gebäude des Bundes. Im Online-Bereich bestehen bei einzelnen Intermediären zudem sog. «Trusted Flagger»-Programme, die Meldungen von registrierten Institutionen wie fedpol prioritär behandeln.³⁰

4.4.1.1 Propagandamaterial

Ein Grossteil der Massnahmen, um gegen Hasspropaganda vorzugehen, leiten sich aus dem Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) ab. Es bietet Möglichkeiten, vorbeugend gegen Gewalt, Gewaltaufrufe und terroristische Aktivitäten, aber auch im Bereich der Hassrede und Hasspropaganda vorzugehen.

Polizei- und Zollbehörden können auf der Basis von Artikel 13e BWIS Material sicherstellen, das Propagandazwecken dienen kann. Stossen die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des

²⁷ Bericht des Bundesrates «Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Providern» (Fn. 1), Ziff. 6.2.5.

²⁸ Vgl. dazu den Beitrag von *Schneider-Marfels*, Jusletter 20. Februar 2012 zu einer super-provisorischen Anordnung gegen Facebook.

²⁹ S. BGE 147 III 185 (Blick.ch), Urteil des Bundesgerichts 5A_792/2011 vom 14. Januar 2013 (Tribune de Genève).

³⁰ Von November 2016 bis November 2020 hat fedpol 365 Videos bei YouTube gemeldet, wovon mit 311 Videos der grösste Teil eingeschränkt oder entfernt wurden. Gemäss Schätzungen von fedpol betrafen mindestens 90 Prozent der gemeldeten Videos Terrorismus-Inhalte und damit einhergehende Gewaltdarstellungen. Die restlichen Meldungen betrafen z.B. Suizidvideos, Tierquälerei, Sextortion-Videos und Videos mit rassistischen Inhalten. In den vergangenen Jahren erfolgten keine Meldung durch fedpol, weil kein Inhalt auffindbar war, für welchen die Löschung zu beantragen gewesen wäre. Dies ist auf die rasche Entfernung durch YouTube selbst zurückzuführen. fedpol wird von sich aus aktiv, oft auch gestützt auf Meldungen über illegale Inhalte von der Bevölkerung.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) oder von fedpol auf entsprechendes Material, so können sie es ebenfalls sicherstellen.

Bei der Verbreitung von terroristischer Hasspropaganda können die zuständigen Behörden frühzeitig mit spezifischen Massnahmen gegen Personen vorgehen, von denen eine terroristische Gefahr ausgeht. Bei Versuchen, Dritte durch terroristische Hasspropaganda zu radikalisieren, kommt insbesondere ein Kontaktverbot in Frage (Art. 23/ BWIS). In Frage kommt auch eine Ein- oder Ausgrenzung (Art. 23m BWIS), mittels derer terroristische Gefährderinnen oder Gefährder am Aufenthalt an bestimmten Orten gehindert werden sollen. Wenn eine Person terroristische Hassideologien verbreitet, ist ausserdem eine Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht (Art. 23k BWIS) zu prüfen. fedpol kann diese Massnahmen von Fall zu Fall auf Antrag der Kantone, allenfalls der Gemeinden, oder des NDB anordnen. Sie erfolgen immer subsidiär und komplementär zu sozialen, integrativen oder therapeutischen Massnahmen sowie subsidiär zu kantonalen Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr und zu strafprozessualen Massnahmen (Art. 23f BWIS).

Wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer mit der Verbreitung von gewalttätig-extremistischer oder terroristischer Hasspropaganda die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet, kann fedpol gestützt auf Art. 67 Abs. 4 und Art. 68 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) ausländerrechtliche Massnahmen (Einreiseverbot, Ausweisung) verfügen.

Polizeiliche Interventionsmöglichkeiten bestehen gestützt auf das kantonale Polizeirecht. Zu denken ist an die Anordnung einer Wegweisung im Falle von im öffentlichen Raum verbreiteter, strafbarer Hassrede. Wenn Personen Hassrede verbreiten, kommt allenfalls das kantonale Bedrohungsmanagement zum Einsatz, um das Gefährdungspotenzial bei einzelnen Personen frühzeitig erkennen, einschätzen und entschärfen zu können.

4.4.1.2 Schutz von Behörden und Gebäuden des Bundes

fedpol sorgt in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden für den Schutz der Behörden und der Gebäude des Bundes sowie der Personen und Gebäude, für welche der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten erfüllen muss (Art. 22 BWIS). In Erfüllung dieses Auftrags greift fedpol beratend ein oder ordnet die nötigen polizeilichen Massnahmen an, wenn vom Bund zu schützende Personen durch Hassrede oder Drohung gefährdet werden. Bestehen konkrete Gründe zur Annahme, dass eine bestimmte Person eine Straftat begehen wird, können fedpol und die von fedpol beauftragten kantonalen Polizeibehörden insbesondere Gefährderansprachen durchführen (Art. 23 Abs. 3^{bis} BWIS i.V.m. Art. 14 VSB; SR 120.72).

4.4.1.3 Online

Unternehmen wie Alphabet (Google), Meta (Facebook, Instagram) und X bieten sogenannte Notice-and-Take-down-Verfahren an. Letztere erlauben es Nutzerinnen und Nutzern Rechtsverletzungen länderübergreifend den Plattformen zu melden, worauf die Intermediäre die Inhalte prüfen und anschliessend ggf. sperren³¹ oder löschen. Hinweise von bestimmten Institutionen werden von manchen Plattformen privilegiert behandelt. Bekannt ist etwa das «YouTube Priority Flagger Program». Ein «Priority Flagger» ist ein besonders vertrauenswürdiger Nutzer, auf dessen Hinweise und Warnungen das Unternehmen schneller reagiert als bei gewöhnlichen Nutzenden. fedpol besitzt den Status eines Priority Flaggers bei YouTube und unterhält Kontakte zu X und Facebook.

Wird Gewaltpropagandamaterial über das Internet verbreitet, kann fedpol gestützt auf Artikel 13e BWIS (nach Anhörung des Nachrichtendienstes des Bundes, NDB) die Löschung der betreffenden Website verfügen, wenn sich das Propagandamaterial auf einem schweizerischen Rechner befindet. Liegt das Propagandamaterial nicht auf einem schweizerischen Rechner, kann fedpol dem schweizerischen Provider immerhin empfehlen, die betreffende Webseite zu sperren. Möglich ist zudem der Widerruf

³¹ Im Sinne von Geo-Blocking (Sperrung von Inhalten für bestimmte Regionen).

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

eines schweizerischen Domain-Namens, wenn über diesen Domain-Namen Gewaltpropagandamaterial verbreitet wird.³²

4.4.1.4 Herausforderungen und Lücken in den präventiv-polizeilichen Massnahmen

Die Verbreitung von Hassrede – insbesondere über das Internet – stellt ein wachsendes Problem dar. Hassrede kann Radikalisierungsprozesse auslösen oder verstärken. Sie kann auch zu körperlicher Gewalt führen, selbst wenn die Urheber selber nicht zur Tat schreiten. Hass und Drohungen richten sich mitunter auch gegen Politikerinnen und Politiker. Dies kann dazu führen, dass sie sich aus Angst aus der öffentlichen politischen Debatte zurückziehen. Zudem führen Hassreden dazu, bestimmte Personen von der Ausübung gewisser politischer Funktionen abzuhalten, weil sie sich nicht der Gefahr oder der Hassrede aussetzen möchten. Deshalb bedroht die Hassrede nicht nur Menschen, sondern auch die Institutionen und den demokratischen Diskurs.

4.4.1.4.1 Verbreitung von Hassrede über Internetplattformen

Die Schweiz kennt keine allgemeinen Melde- und Abhilfeverfahren («notice and action»), wie sie etwa der DSA eingeführt hat. Ob ein Intermediär verpflichtet ist, aufgrund von Meldungen der Schweizer Behörden Inhalte zu prüfen und ggf. zu entfernen, beurteilt sich nach den allgemeinen zivil- und strafrechtlichen Regelungen. Ebenso wenig verfügen die Polizeibehörden über Möglichkeiten, von digitalen Diensten die Löschung illegaler Hassrede zu verlangen (vgl. immerhin vorne, Kap. 4.4.1.3).

Die Plattformbetreiber sind aktuell gesetzlich nicht dazu verpflichtet, den Polizei- und anderen Strafverfolgungsbehörden illegale Inhalte zu melden oder zu unterdrücken, selbst wenn sie Anhaltspunkte für eine (schwere) Straftat haben.³³

4.4.1.4.2 Propagandamaterial

fedpol kann gestützt auf Artikel 13e BWIS nur gegen Propagandamaterial vorgehen, dessen Inhalt *konkret* und *ernsthaft* zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft. Dem Verwendungskontext gewisser Symbole trägt Artikel 13e BWIS nicht Rechnung. Aus einer gefahrenabwehrrechtlichen Sicht ist es wenig einsichtig, die Einfuhr und Verbreitung bspw. von (nicht direkt zu Gewalt aufrufender) NS- oder IS-Symbolik zu dulden, wenn aufgrund der konkreten Umstände ernsthaft damit zu rechnen ist, dass diese zu strafbaren Zwecken verwendet werden wie der Unterstützung terroristischer Organisationen (Art. 260^{ter} StGB), der Diskriminierung oder dem Aufruf zu Hass (Art. 261^{bis} StGB) oder der öffentlichen Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259 StGB).

4.4.1.4.3 Informationsaustausch

Die kantonalen Polizeibehörden haben keine Möglichkeit, polizeiliche Informationen systematisch untereinander auszutauschen. Zugang gibt es nur auf konkrete Anfrage hin im Einzelfall, denn es existiert keine nationale polizeiliche Abfrageplattform, über welche die polizeilichen Informationssysteme des Bundes, der Kantone und des Auslandes von den zugriffsberechtigten Behörden mittels einer einzigen Abfrage konsultiert werden können.³⁴

4.4.1.4.4 Bedrohungsmanagement

Das Bedrohungsmanagement, in dem öffentliche und nichtöffentliche Informationen aus Systemen des Bundes und der Kantone analysiert werden, weist mehrere Defizite auf. Es fehlt eine gesetzliche

³² Das Fernmeldegesetz regelt das Verfahren, nach dem der Widerruf eines Domain-Namens durch fedpol verfügt werden kann (s. Kap. 4.4.2.4).

³³ Eine Ausnahme besteht im Bereich des Fernmeldegesetzes für pornografische Inhalte nach Artikel 197 Absätze 4 und 5 StGB.

³⁴ Diese Lücke wird von der Mo. 18.3592 «Nationaler polizeilicher Datenaustausch» thematisiert, die von National- und Ständerat 2019 angenommen wurde; der Bundesrat ist nun mit der Umsetzung betraut

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

Grundlage für eine automatisierte Datenanalyse ebenso wie ein Profiling mit hohem Risiko für die betroffene Person, um eine zeitnahe Lage- bzw. Gefährdungsbeurteilung vornehmen zu können. Ausserdem sieht die geltende rechtliche Grundlage keine Zugriffsberechtigungen der kantonalen Behörden auf die Daten des Bedrohungsmanagements fedpol und umgekehrt vor. Um sicherzustellen, dass Informationen aus der analytischen Tätigkeit auch für ein eventuelles, z.B. bei einer Drohung eröffnetes Strafverfahren genutzt werden können, müssen die Zugriffsrechte der für die gerichtspolizeilichen Verfahren zuständigen Stellen von fedpol auf diese Daten ebenfalls geregelt werden.

4.4.2 Weitere geltende öffentlich-rechtliche Regelungen

Der Staat ist zum Ergreifen von Massnahmen verpflichtet, um die wirksame Ausübung der Grundrechte zu garantieren, namentlich wenn diese Ausübung durch andere Akteure bedroht wird.³⁵ Ein effektiver Rechtsgüterschutz ist sowohl offline als auch online zu gewährleisten. Das gilt für das Recht auf physische und psychische Unversehrtheit vor Hassrede, aber auch für Kommunikationsgrundrechte (Meinungs- und Informationsfreiheit).

4.4.2.1 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen

Das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) regelt die Veranstaltung, die Aufbereitung, die Übertragung und den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen in der Schweiz. Das RTVG ist insofern technologieneutral ausgestaltet, als sein Geltungsbereich nicht von der Art der Verbreitung (Internet/Rundfunk, Leitungen/Funk) abhängt. Das bedeutet, dass auch Veranstalter von Webradios und Internetfernsehen im Grundsatz vom Geltungsbereich des RTVG erfasst sind.

Im medienrechtlichen Umfeld besteht mit Artikel 4 Abs. 1 RTVG eine einzelne gesetzliche Bestimmung, welche das Phänomen Hassrede explizit erfasst. Die Bestimmung greift aber ausschliesslich in Bezug auf schweizerische Radio- und Fernsehprogramme sowie das übrige publizistische Angebot der SRG. Für die übrigen journalistischen Medien (z.B. Presse und Online-Plattformen von Medienunternehmen) in der Schweiz gelten keine spezialgesetzlichen Vorschriften in Bezug auf den Inhalt von Publikationen. Wie in Kapitel 4.2 und 4.3 dargelegt wurde, bestehen im geltenden schweizerischen Recht aber zahlreiche Bestimmungen zum Schutz vor Hassrede. Diese können als genügend erachtet werden, um gegen Hassrede vorzugehen. Denn anders als z.B. bei digitaler Hassrede auf transnationalen Plattformen, bestehen bei Medien mit Sitz in der Schweiz keine Rechtsdurchsetzungsprobleme.

Die schweizerische Medienbranche hat zudem eigene Standesregeln definiert. Darin verpflichten sich die journalistischen Massenmedien z.B. selbst darauf, sich an die Wahrheit zu halten, die Menschenwürde zu respektieren und auf diskriminierende Anspielungen zu verzichten.³⁶ Über die Standesregeln der schweizerischen Medienbranche soll der Schweizer Presserat wachen. Er hat in seiner Rolle als Selbstkontrollgremium in einer Stellungnahme daran erinnert, dass die Pflichten des Journalistenkodex auch beim redaktionellen Umgang mit Leserbriefen oder Online-Kommentaren zu berücksichtigen seien.³⁷

Weitere Herausforderungen bestehen gegenüber ausländischen Radio- und Fernsehsendern, denn der Geltungsbereich des RTVG erstreckt sich nur auf schweizerische Veranstalter. Die Schweiz ist allerdings an das europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF; SR 0.784.405) vom 5. Mai 1989 gebunden. Diese Bestimmung erfasst ebenso wie Art. 4 Abs. 1 RTVG auch das Phänomen Hassrede.

Das EÜGF folgt dem Sendestaatsprinzip, d.h. der Staat, in dem der sendende Veranstalter niedergelassen ist, hat dem Sender gegenüber für die Durchsetzung der entsprechenden Regeln zu sorgen. Würde nun ein ausländisches Programm aus einem ans EÜGF gebundenen Sendestaat,

³⁵ Vgl. statt vieler Waldmann, BSK BV, Art. 35 BV, N 6 und 40.

³⁶ Schweizer Presserat, Journalistenkodex.

³⁷ Schweizer Presserat, Stellungnahme 8/2016 vom 2.5.2016 (X. c. «Tribune de Genève»).

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

das in der Schweiz empfangen werden kann, das EÜGF verletzen, so dürfte die Schweiz folglich die Weiterverbreitung des beanstandeten Programms nicht eigenmächtig unterbinden, sondern hätte sich an die sendende Vertragspartei zu wenden (Art. 24 Abs. 1 EÜGF). Nur im Falle offensichtlicher, ernsthafter und schwerwiegender Verletzung des Übereinkommens darf der Empfangsstaat zwei Wochen nach Unterrichtung des Sendestaates die Weiterverbreitung des beanstandeten Programms vorläufig aussetzen (Art. 24 Abs. 2 EÜGF).³⁸ Bei Programmen, die aus Nicht-EÜGF-Staaten gesendet werden, ist die Schweiz nicht an die Vorgaben von Artikel 24 EÜGF gebunden. Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe b RTVG gibt dem BAKOM die Möglichkeit die fernmeldetechnische Übertragung eines Programms einzuschränken oder zu untersagen, wenn die für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Vorschriften über Programmgestaltung, Werbung oder Sponsoring dauernd und schwerwiegend verletzt sind.

4.4.2.2 Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG)

National- und Ständerat haben am 30. September 2022 das Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG, BBl 2022 2406) verabschiedet. Das Gesetz ist derzeit noch nicht in Kraft.³⁹

Mit dem neuen Bundesgesetz sollen Minderjährige vor Medieninhalten in Filmen und Videospiele geschützt werden, die ihre körperliche, geistige, psychische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden könnten. Es geht namentlich um Darstellungen von Gewalt – wozu auch hasserfüllte Inhalte gehören –, Sexualität und bedrohlichen Szenen. Schweizweit werden alle Kinos, Detailhändler, Online-Versandhändler und Abrufdienste zu Alterskennzeichnungen und -kontrollen verpflichtet. Zudem werden auch Anbieterinnen und Anbieter von Plattformdiensten für Videos oder Videospiele (z.B. YouTube, Twitch) in die Pflicht genommen.

Das JSFVG verfolgt in erster Linie den Zweck, Kinder und Jugendliche vor für sie schädlichen Inhalten zu schützen.⁴⁰ Auch wenn das Gesetz keine Massnahmen zur expliziten Verhinderung von Hassrede und Hasspropaganda beinhaltet, so besteht doch durch die Verpflichtung seitens der Anbieter zur Errichtung von Meldesystemen zumindest die Möglichkeit, dass die Verbreitung und Sichtbarkeit von Hassrede eingedämmt werden können.

4.4.2.3 Totalrevidiertes Datenschutzgesetz

Das neue Datenschutzgesetz (DSG; SR 235.1), die neue Datenschutzverordnung (DSV; SR 235.11) sowie die neue Verordnung über Datenschutzzertifizierungen (VDSZ; SR 235.13) sind am 1. September 2023 in Kraft getreten. Mit der Totalrevision wird das DSG den veränderten technologischen und gesellschaftlichen Verhältnissen angepasst.

So sind grosse Internetplattformen und soziale Netzwerke mit Sitz im Ausland verpflichtet, eine Vertretung in der Schweiz zu bezeichnen, wenn sie Personendaten von Personen in der Schweiz bearbeiten. Dabei soll die Vertretung als Ansprechpartner für den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und die betroffenen Personen in der Schweiz dienen (Art. 14 Abs. 2 DSG). Die Regelung in Artikel 14 DSG soll die einfache Kontaktaufnahme mit Betreibern von Internetplattformen ermöglichen, damit betroffene Personen ihre Rechte – wie beispielsweise das Entfernen von ehrenrührigen Inhalten – besser geltend machen können. Die Wirksamkeit dieser Anlaufstellen wird sich erst nach Ablauf einiger Zeit ab dem Inkrafttreten erweisen.

4.4.2.4 Fernmeldegesetz

Das Fernmeldegesetz (FMG, 784.10) regelt die fernmeldetechnische Übertragung von Informationen, einschliesslich der Übertragung von Radio- und Fernsehprogrammen. Nach Artikel

³⁸ Art. 24 Abs. 2 EÜGF i.V.m. Art. 52 RTVG.

³⁹ Die Verordnung ist am 16. Juni 2023 in die Vernehmlassung. Gesetz und Verordnung sollen gleichzeitig in Kraft treten. Siehe [Jugendschutz bei Filmen und Videospiele \(admin.ch\)](#).

⁴⁰ Botschaft zum Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele vom 11. September 2020, BBl 2020 8203, 8217, 8228 f.

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

3 Buchstabe b FMG bietet einen Fernmeldedienst an, wer zwischen mindestens zwei Parteien mittels Fernmeldetechnik Informationen transportiert.⁴¹

Das FMG bestimmt die Pflichten der Anbieterinnen von Fernmeldediensten (FDA). Zu diesen Pflichten gehören unter anderem Sicherheits-, Geheimhaltungs-, Auskunft-, Schlichtungs-, Sperr- und Informationspflichten. Das Fernmelderecht sieht aber keine Massnahmen gegen Hassrede vor.

In der Verordnung über Internet-Domains (VID, SR 784.104.2) ist allerdings das *Verfahren* geregelt, nach dem ein Widerruf eines schweizerischen Domain-Namens durch fedpol verfügt werden kann, sofern über diesen Domain-Namen Gewaltpropagandamaterial verbreitet wird (Art. 13e Abs. 5 Bst. a^{bis} BWIS, vgl. oben Kap. 4.4.1.3).⁴² Das Verfahren des Widerrufs nach Artikel 13e Absatz 5 Buchstabe a^{bis} BWIS ist in Artikel 30 und 31 VID geregelt: Die Registerbetreiberin (z.Z. SWITCH für .ch) widerruft die Zuteilung eines Domain-Namens, wenn eine Schweizer Verwaltungs- oder Strafverfolgungsbehörde (in diesem Fall: fedpol) dies im Rahmen ihrer Zuständigkeit anordnet.

⁴¹ Betreiber von Social-Media-Plattformen fallen z.B. in aller Regel nicht unter das FMG, da sie meistens lediglich eine der Parteien sind, zwischen denen Informationen übermittelt werden.

⁴² Der Widerruf eines Domain-Namens erfolgt indes erst als Ultima Ratio, wenn alle anderen denkbaren Massnahmen erfolglos geblieben sind

Bericht Postulat SiK 21.3450 "Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?"_18.11.2022

5 Fazit

Hassrede stellt eine ernsthafte Herausforderung für demokratische Gesellschaften dar. Sie hindert Personen an der Teilnahme an öffentlichen Debatten, spricht ihnen ihre Menschenrechte ab, befördert die Radikalisierung und bereitet den Boden für Gewalt. Sie ist damit ein Angriff auf die Öffentlichkeit demokratischer Gesellschaften, ihre Mitglieder und Institutionen.

Wenngleich die Schweiz keine eigenständige rechtliche Kategorie der Hassrede kennt, bilden gerade die Bestimmungen im Strafgesetz den Gehalt der Definition von Hassrede durch den Europarat in grossen Teilen ab. Die grössten Herausforderungen über die verschiedenen Rechtsgebiete hinweg ergeben sich in der Rechtsdurchsetzung. Insbesondere der massive Zuwachs an Online-Hassrede auf digitalen Plattformen stellt Gesellschaft und Politik vor ernsthafte Herausforderungen.

Zwar stellt das Strafrecht verschiedene Mittel für die Beweissicherung zur Verfügung. Entsprechende Rechtshilfeersuchen werden jedoch etwa von den USA oft nicht vollzogen, wo die einflussreichsten Intermediäre auf die Schweizer Öffentlichkeit ihren Firmensitz haben. Dies, weil Verhaltensweisen, die nach schweizerischem Recht als Straftaten im Bereich der Hassrede gelten, nach amerikanischem Recht aufgrund einer besonders hohen Gewichtung der Meinungsäusserungsfreiheit in vielen Fällen erlaubt sind. Diese Defizite erweisen sich als umso problematischer, weil Hassrede immer häufiger online auftritt und sich schneller und weiter verbreitet als offline.

Die Durchsetzung von Standards gegenüber Hassrede liegt damit bislang hauptsächlich bei den Intermediären selbst. Allerdings erweist sich ihr Vorgehen als unzuverlässig. Kommt hinzu, dass ihre Geschäftsbedingungen erhebliche Unterschiede zum Schweizer Recht aufweisen und die Standards zwischen den Plattformen stark variieren. Zudem verschiebt sich Hassrede zu denjenigen Plattformen, die kaum Einschränkungen kennen. In der Summe führt dies dazu, dass Hassrede, die verboten ist und offline verfolgt werden kann, online in aller Regel faktisch strafrechtlich nicht verfolgt wird.

Die EU hat mit dem *Digital Services Act* einen Ansatz vorgelegt, der in Bezug auf diese Defizite Verbesserungen bringen soll, indem er den Intermediären grössere Sorgfaltspflichten auferlegt und diese einer Kontrolle unterstellt. Wegweisend für die Erarbeitung dieses Co-Regulierungsrahmens ist die Einsicht, dass das, was illegal ist und offline geahndet wird, auch online bestraft werden können muss. Einzelne Länder wie das Vereinigte Königreich, Frankreich oder Deutschland kennen darüber hinaus nationale Gesetze, die ebenfalls eine stärkere Rechtsdurchsetzung ermöglichen sollen.

In der Schweiz hat der Bundesrat am 5. April 2023 das UVEK (BAKOM) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Regulierung von Kommunikationsplattformen auszuarbeiten. Die Vernehmlassungsvorlage soll sich insb. auch mit den Herausforderungen befassen, die sich aus der mangelnden Rechtsdurchsetzung im Strafrecht wie im Zivilrecht ergeben (vgl. Kap. 4.2.3, 4.3.1).

Im Bereich des Zivilrechts priorisiert der Bundesrat den Abschluss von Rechtshilfeabkommen und Vereinbarungen, welche die direkte postalische Zustellung von Schriftstücken in Zivilsachen vorsehen.

Im Bereich der präventiv-polizeilichen Massnahmen haben National- und Ständerat 2019 die Motion «Nationaler polizeilicher Datenaustausch» (Mo. 18.3592) angenommen, wodurch kantonale Polizeibehörden die Möglichkeit erhalten sollen, polizeiliche Informationen systematisch untereinander und mit den Polizeiorganen des Bundes auszutauschen. Der Bundesrat ist nun mit der Umsetzung betraut. Mit dem Projekt POLAP (Polizeiliche Abfrageplattform) arbeiten Bund und Kantone an der Verbesserung des nationalen und internationalen polizeilichen Datenaustauschs.

Schliesslich haben National- und Ständerat am 30. September 2022 das Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG, BBl 2022 2406) verabschiedet. Das Gesetz enthält Verpflichtungen zur Errichtung von Meldesystemen, die helfen sollen, die Verbreitung und Sichtbarkeit von Hassrede einzudämmen.

Über die erwähnten Massnahmen hinaus sieht der Bundesrat derzeit keinen weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf.