



## Rassistisch motivierte Straftaten:

# Strafverfolgung muss effektiver werden

Die Defizite von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten bei der Aufdeckung, Ermittlung und Ahndung von rassistisch motivierten Gewalttaten sind weitreichend. Um sie zu beheben, sind Reformen dringend notwendig: von der Änderung des § 46 Abs. 2 StGB, über die Verankerung einer Ermittlungs- und Dokumentationspflicht bis hin zu gezielten Fortbildungen für Staatsanwalt- und Richterschaft. Auch der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages hat entsprechende Maßnahmen in der Justiz angemahnt.

## Zur geplanten Änderung des § 46 Abs. 2 StGB

Immer wieder – auch nach der Aufarbeitung des Ermittlungsversagens bei der NSU-Mordserie – werden Fälle bekannt, in denen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte rassistische Hintergründe von Straftaten nicht berücksichtigt haben. Dies liegt zum Teil an einem unzureichenden Verständnis von Rassismus. Diese Defizite verlangen einen systematischen Reformprozess, dessen Ziel es sein muss, eine adäquate Bearbeitung rassistischer Taten in Polizei und Justiz sicherzustellen und diskriminierendes Handeln durch die Behörden zu verhindern.

Internationale und europäische Fach- und Menschenrechtsgremien zur Bekämpfung von Rassismus sowie deutsche Nichtregierungsorganisationen haben schon vor der Aufdeckung der NSU-Morde immer wieder darauf hingewiesen, dass rassistisch motivierte Gewalttaten in Deutschland nicht ausreichend durch Polizei und Justiz erkannt werden.<sup>1</sup> Der NSU-Untersuchungsausschuss hat bestehende Defizite deutlich gemacht und empfiehlt in seinem Abschlussbericht fraktionsübergreifend grundlegende Korrekturen und Reformen im Bereich der Strafverfolgung.<sup>2</sup>

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat im April einen Referentenentwurf zur „Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses“ auf den Weg gebracht, der derzeit innerhalb der Bundesregierung und mit den

Bundesländern abgestimmt wird. Demnach soll in die allgemeine Regelung zur Strafzumessung in § 46 des Strafgesetzbuches (StGB) explizit aufgenommen werden, dass „besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele berücksichtigt werden müssen. Dadurch soll erreicht werden, dass rassistische Motive erstens überhaupt ermittelt und zweitens bei der Strafzumessung berücksichtigt werden.

## Begriff der Fremdenfeindlichkeit ersatzlos streichen

Der Gesetzgeber sollte im Gesetzestext auf den Begriff der Fremdenfeindlichkeit verzichten. Der Begriff wird zu Recht von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, die sich gegen Rassismus engagieren<sup>3</sup>, und in der Wissenschaft<sup>4</sup> kritisiert: Er wird als Ersatz für den Begriff Rassismus benutzt, relativiert die gesellschaftliche Dimension von Rassismus und verwischt historische Kontinuitäten. Mit der Zuschreibung von „Fremdheit“ grenzt er Menschen – mit und ohne Zuwanderungsgeschichte – aus der vielfältigen deutschen Gesellschaft aus. Seine Verwendung im Einwanderungsland Deutschland ist weder angemessen noch hilfreich. Der Gesetzgeber würde mit dem Terminus „fremd“ die Zuschreibung einer Eigenschaft aus der Täterperspektive übernehmen und ein falsches Signal setzen, wenn er die Terminologie auch noch gesetzlich verankern würde.

Zudem ist kein Mehrwert erkennbar, der sich aus der Verwendung des Begriffes „fremdenfeindlich“ neben

dem Begriff „rassistisch“ im Gesetzentwurf ergibt. Es bleibt auch unklar, welche Bedeutung er in Abgrenzung zum Begriff und Phänomen des Rassismus inhaltlich haben soll. In der deutschen Rechtsordnung ist der Begriff nicht gebräuchlich. Der Gesetzgeber sollte deshalb auf ihn verzichten.

## Den Begriff „rassistisch“ erläutern

In der Gesetzesbegründung sollte zudem dargestellt werden, dass mit der expliziten Berücksichtigung rassistischer Beweggründe im Rahmen der Strafzumessung gemäß § 46 StGB Empfehlungen internationaler und europäischer Menschenrechts- und Fachgremien zur Bekämpfung von Rassismus an Deutschland umgesetzt werden. Überdies setzt die Gesetzesänderung ausdrücklich bestehende menschenrechtliche Verpflichtungen zum Schutz vor Rassismus um, insbesondere aus Art. 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung (ICERD).

Die Gesetzesbegründung sollte außerdem einige grundsätzliche Erörterungen dazu enthalten, was unter dem Begriff „rassistisch“ zu verstehen ist. Das Ziel der Gesetzesänderung kann nur erreicht werden, wenn zugleich das Verständnis von Rassismus und damit die Auslegung des Begriffs geklärt wird. Dazu kann die Gesetzesbegründung einen wichtigen Beitrag leisten.

Rassismus basiert auf der Vorstellung unterschiedlicher Menschengruppen in der Bevölkerung. Die Unterscheidung wird dabei anhand von Kriterien wie Herkunft, Religionszugehörigkeit, Abstammung oder körperlichen Merkmalen wie insbesondere Hautfarbe oder Gesichtszügen vorgenommen. Entstehungsgeschichtlich ist der Begriff „rassistisch“ damit zu erklären, dass die für Rassismus typische Kategorisierung und Hierarchisierung von Menschen historisch mit dem Begriff „Rasse“ einherging. Dem entsprechend ist der Begriff „Rasse“ in Rechtstexten zum menschenrechtlichen Schutz vor Rassismus, wie etwa in Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz oder in ICERD, in einem soziologischen Sinn zu verstehen, im Sinne einer Konstruktion.

Rassismus ist Ausdruck spezifischer gesellschaftlicher Ungleichheiten, er ist Bestandteil und Konsequenz gesellschaftlicher Prozesse, in denen Macht eine wesentliche Rolle spielt. Der Staat ist, etwa nach ICERD, menschenrechtlich verpflichtet, seine Bevölkerung vor rassistischen Angriffen zu schützen. Dabei kann

sich der Kreis der Betroffenen von Gesellschaft zu Gesellschaft unterscheiden, außerdem kann er sich im Laufe der Geschichte ändern.

Von Rassismus Betroffene in Deutschland sind gegenwärtig beispielsweise Juden, Sinti und Roma, sichtbare Minderheiten wie Schwarze Menschen, Muslime, Menschen mit „Migrationshintergrund“, die selbst oder deren Vorfahren aus anderen Ländern zugewandert sind, oder Flüchtlinge.

Unter rassistische Straftaten fallen etwa Straftaten, bei denen Täter oder Täterinnen Menschen aufgrund ihres Erscheinungsbildes nach physischen Merkmalen wie Hautfarbe und/oder aufgrund ihrer tatsächlichen oder vermeintlichen Religionszugehörigkeit, Abstammung, nationalen oder ethnischen Herkunft angreifen.<sup>5</sup> Sie können etwa durch direkte tätliche Angriffe bis hin zu Mord, durch Sprengstoffanschläge, Brandstiftungen oder sonstige Angriffe auf Wohnungen, Asylbewerberunterkünfte, Moscheen, Synagogen oder Gräber begangen werden.

## Weiterer Reformbedarf in der Justiz

Der NSU-Untersuchungsausschuss hat in seinem Abschlussbericht Einstellungs- und Verhaltensmuster innerhalb der Behörden aufgezeigt, die dazu führten, dass die Ermittlungen über Jahre hinweg erfolglos blieben. Um eine adäquate Bearbeitung rassistisch motivierter Straftaten sicherzustellen, empfiehlt der Untersuchungsausschuss weitere Reformschritte in der Justiz.

### Ermittlungs- und Dokumentationspflicht in den RiStBV verankern

Die Staatsanwaltschaft, der die Leitung des Ermittlungsverfahrens obliegt (§ 160 Strafprozessordnung), spielt neben der Polizei eine zentrale Rolle beim Erkennen und Ermitteln rassistischer Motivationen von Straftaten. In der ersten Empfehlung des Untersuchungsausschusses lautet es deshalb:

„In allen Fällen von Gewaltkriminalität, die wegen der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, muss dieser eingehend geprüft und diese Prüfung an geeigneter Stelle nachvollziehbar dokumentiert

werden, wenn sich nicht aus Zeugenaussagen, Tatortspuren und ersten Ermittlungen ein hinreichend konkreter Tatverdacht in eine andere Richtung ergibt. Ein vom Opfer oder Zeugen angegebenes Motiv für die Tat muss von der Polizei beziehungsweise der Staatsanwaltschaft verpflichtend aufgenommen und angemessen berücksichtigt werden.“<sup>6</sup>

Um in der Rechtspraxis sicherzustellen, dass bei Ermittlungen das Augenmerk stärker und frühzeitig auf mögliche rassistische Tatmotive gelegt wird, muss in den Richtlinien für das Straf- und das Bußgeldverfahren (RiStBV) eine ausdrückliche Ermittlungs- und Dokumentationspflicht verankert werden. Dadurch würden zugleich die Voraussetzungen verbessert, dass rassistische Tatmotive bei der Strafzumessung gemäß § 46 StGB tatsächlich berücksichtigt werden.<sup>7</sup> Die Sicherstellung der Ermittlung möglicher rassistischer Motive bei Gewalttaten stellt nicht nur eine zentrale Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses dar. Sie ist auch eine menschenrechtliche Verpflichtung Deutschlands aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). In ständiger Rechtsprechung leitet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte aus Artikel 2, 3 EMRK in Verbindung mit Artikel 14 EMRK eine verfahrensrechtliche Ermittlungspflicht der Vertragsstaaten auch bezüglich der rassistischen Motive her.<sup>8</sup>

## Justiz gezielt fortbilden

Rassismus und rassistische Diskriminierung sind bislang in der Rechtspraxis wenig konturierte Begriffe. Das zeigt sich nicht zuletzt in der vagen Ausfüllung des Diskriminierungsverbots in Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz durch Rechtsprechung und Wissenschaft. Der NSU-Untersuchungsausschuss hat nicht nur bei der Polizei, sondern auch bei der Staatsanwaltschaft exemplarisch eklatante Mängel in der adäquaten Erfassung und Behandlung rassistisch motivierter Taten aufgezeigt. Von Rechtsänderungen alleine ist hier keine ausreichende Wirkung zu erwarten. Kompetenz und Sensibilisierung von Staatsanwaltschaft und Richterschaft, damit mögliche rassistische Motive von Straftaten effektiver ermittelt und geahndet werden können, müssen gezielt gefördert werden, um eine Änderung der Rechtspraxis herbeizuführen. Hierzu gehört auch die Vermittlung von Kenntnissen über die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands.

Derzeit gibt es nur vereinzelte Angebote der Richterkademiern, die nicht ausreichend sind, da sie kein menschenrechtlich fundiertes Gesamtkonzept haben, und nur eine kleine Gruppe erreichen. Hier müssen weitere Wege und Inhalte der Qualifizierung und Sensibilisierung von Staatsanwalt- und Richterschaft konzeptionell entwickelt und umgesetzt werden. Den Empfehlungen des Untersuchungsausschusses entsprechend sind dabei Expertenwissen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft einzubeziehen.<sup>9</sup>

## Aussagekräftige statistische Erfassung schaffen

Der Empfehlung Nr. 4 des NSU-Untersuchungsausschusses entsprechend sollte eine grundlegende Überarbeitung der statistischen Erfassung rassistisch motivierter Straftaten erfolgen, wobei Expertenwissen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft hinzu ziehen ist. Die Erfassung entsprechender Straftaten darf sich nicht allein auf den Bereich der Polizei beschränken (Themenfeldkatalog PMK). Vielmehr sollte bei mutmaßlich rassistisch motivierten Taten eine die Bereiche Polizei und Justiz übergreifende Verlaufsstatistik eingerichtet werden. Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, die das Thema bereits auf der Agenda hat,<sup>10</sup> sollte das Thema entsprechend weiter bearbeiten. Dies würde nicht nur der Empfehlung Nr. 4 des Untersuchungsausschusses entsprechen, sondern ebenso dem allgemeinen Vorhaben der Regierung, die sich im Koalitionsvertrag verpflichtet hat, die Kriminal- und Rechtspflegestatistiken aussagekräftiger zu gestalten.<sup>11</sup>

## Empfehlungen an die Justiz

1. Der Begriff „fremdenfeindlich“ sollte im Gesetzesentwurf zur Ergänzung von § 46 Absatz 2 StGB ersatzlos gestrichen werden. Die Gesetzesbegründung sollte ausführen, was unter dem Begriff „rassistisch“ zu verstehen ist.
2. Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister sollte parallel zur Änderung von § 46 StGB eine ausdrückliche Ermittlungs- und Dokumentationspflicht hinsichtlich rassistischer oder sonstiger menschenverachtender Hintergründe in den Richtlinien für das Straf- und das Bußgeldverfahren (RiStBV) regeln. Dabei sind die in der

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UN akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

AUTOR: Dr. jur. Hendrik Cremer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Arbeitsschwerpunkte: Schutz vor Rassismus, Rechte in der Migration und Flüchtlingsschutz, Kinderrechte

HERAUSGEBER:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0, Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte, Alle Rechte vorbehalten  
Mai 2014

ISSN 2190-9121 (PDF)

SATZ: Wertewerk

Empfehlung Nr. 1 des Untersuchungsausschusses aufgeführten Prüfungsschritte mit Blick auf die Person des Opfers und die Befragung von Opfern und/oder Zeugen/innen und die entsprechenden Dokumentationspflichten zu verankern.

3. Flankierend zu den Änderungen auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene sollte die Bundesregierung ein Modellprojekt zur Qualifizierung der Staatsanwaltschaft und Strafgerichtsbarkeit mit Blick auf Rassismus, interkultureller Kompetenz und Menschenrechte auf den Weg bringen.
4. Das statistische polizeiliche und justizielle Erfassungssystem sollte so überarbeitet werden, dass alle Taten mit rassistischer Tatmotivation erfasst und die Statistiken hinsichtlich der Verfahrensläufe aussagekräftig werden.

- 1 Siehe etwa UN-Ausschuss gegen Rassismus (2008): Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Germany, UN-Doc. CERD/C/DEU/CO/18, 22.09.2008, Ziffer 18 und 26; Muigai, Githu (2010): Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mission to Germany, UN-Doc. AHR/C/14/43/Add.2, 22.02.2010, Summary, S. 2, Ziffer 14, 32–36 und 78; Europarat-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2009): ECRI-Bericht über Deutschland, 26.05.2009, Ziffer 79 ff.; Human Rights Watch (2011): Die Reaktion des Staates auf „Hasskriminalität“ in Deutschland, 09.12.2011; Welt am Sonntag (2011): 182 Todesopfer rechter Gewalt, 20.11.2011, S. 1 und S. 8 f.
- 2 Deutscher Bundestag (2013): Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Bundestagsdrucksache 17/14600, 22.08.2013, insbesondere S. 861 ff.
- 3 Siehe etwa Forum Menschenrechte (2010): Memorandum Rassismus. Berlin, S. 2.
- 4 Siehe etwa Terkessidis, Mark (2004): Die Banalität des Rassismus, Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive. Dissertation, Bielefeld.
- 5 Siehe dazu etwa ECRI (2002): Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7, Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus. Straßburg, S. 5 und 8.
- 6 Deutscher Bundestag (2013): siehe Fn. 2, insbesondere S. 861 ff.
- 7 Siehe dazu auch Prantl, Heribert (2014): Worte, Worte, nichts als Worte. In: Süddeutsche Zeitung, 26./27. April 2014, S. 4.
- 8 EGMR (2005): Urteil vom 6.7.2005, Nathova v. Bulgarien, Beschwerde Nr. 43577/98 und 43579/98; EGMR (2014): Entscheidung vom 11.3.2014, Abdu v. Bulgaria, Beschwerde Nr. 26827/08.
- 9 Deutscher Bundestag (2013): siehe Fn. 2, insbesondere Empfehlung Nr. 30.
- 10 Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2013): „Konsequente Bekämpfung der Hasskriminalität“, angestoßen durch das Saarland und Thüringen.
- 11 CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 103.