

# **Stellungnahme der Beratungsstellen Betroffener rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages“**

## A. Zusammenfassung

Bundesjustizminister Heiko Maas legte vor kurzem einen Referentenentwurf für ein Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des „NSU“-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages vor.

Die Beratungsstellen für Opfer rechter Gewalt stellen hierzu fest:

Der Gesetzentwurf nimmt für sich in Anspruch, die Empfehlungen des Abschlussberichtes des Bundestagsuntersuchungsausschusses zum „NSU“ für den Bereich der Justiz umzusetzen. Die Beratungsstellen begrüßen grundsätzlich, dass mit gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich des Verfahrensrechts als auch des materiellen Strafrechtes versucht werden soll, auf einen adäquateren Umgang mit rechten und rassistischen Straftaten seitens der Ermittlungsbehörden und der Justiz hinzuwirken. Es wird aber bezweifelt, dass der vorliegende Gesetzentwurf hierzu maßgeblich beitragen wird. Es steht zu befürchten, dass hier die symbolische Form überwiegt und die Auswirkungen an den tatsächlichen Bedürfnissen der Betroffenen von rassistischen Straftaten vorbei gehen. Gesetzesänderungen sollten ein Mittel zur Regulierung bzw. Änderung bestehender Missstände sein. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen leisten dazu in dem hier diskutierten Zusammenhang, wenn überhaupt, nur einen kleinen Beitrag.

Zusammenfassend fordern wir:

- in den RiStBV müssen aus Sicht der Opferberatungen dringend ausdrückliche Ermittlungs- und Dokumentationspflichten verankert werden, die die Ermittlungsbehörden verpflichten, bei Verdachtsfällen eventuellen rechten Tathintergründen nachzugehen und diese gegebenenfalls aktiv auszuschließen;
- einen geschlossenen Merkmalskatalog in § 46 StGB aufzunehmen (Menschen, die aufgrund rassistischer, antisemitischer Motive, aufgrund ihrer Wohnungslosigkeit oder anderer

sozialdarwinistischer Beweggründe oder die aufgrund ihrer religiösen oder sexuellen Orientierung, ihrer Behinderung, ihrer politischen Einstellung oder ihres Engagements gegen Neonazis angegriffen werden.);

- Gerichte und Staatsanwaltschaften besser zu schulen;
- eine Definition des Begriffs Rassismus zu entwickeln;
- Betroffene rechter Gewalt dürfen erwarten, dass ihnen mit Empathie begegnet wird und die Tatmotive gewürdigt und geächtet werden;
- Befragungen der Betroffenen durch die ermittelnden BeamtInnen müssen, wie auch in der EU-Opferschutzrichtlinie gefordert, so durchgeführt werden, dass sekundäre Traumatisierungen nach Möglichkeit vermieden werden;
- einen Kulturwandel in den Institutionen, der sich u.a. auf Ausbildung, Zugang zu den Institutionen und auf demokratische Kontrolle dieser erstreckt;
- um die Sicherheitslage der Betroffenen zu verbessern ist es erforderlich, dass die Möglichkeit des Schutzes persönlicher Daten, wie die Schwärzung von Wohnadressen der Geschädigten in den Ermittlungsakten konsequenter angewandt wird;
- Betroffenen muss der Zugang zu Unterstützungsnetzwerken eröffnet werden, u.a. indem von Seiten der ermittelnden Behörden und der Justiz Betroffene standardmäßig auf die Möglichkeit hingewiesen werden, Unterstützung in Anspruch nehmen zu können und wo diese Unterstützungsnetzwerke zu finden sind.

Es müssen die ökonomischen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Verfahrensdauer bis zum Abschluss der Gerichtsverfahren deutlich zu verkürzen. Diese langen Wartezeiten belasten die Opfer und führen dazu, dass aufgrund des langen Zeitraumes rechte Tathintergründe nur unzureichend thematisiert werden.

## **B. Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfes**

### **1. Kompetenzfragen**

Der Gesetzentwurf nimmt im ersten Teil die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses hinsichtlich der Klärung von Zuständigkeitsfragen zwischen Staatsanwaltschaften in verschiedenen Bundesländern bzw. zwischen den Staatsanwaltschaften und der Generalbundesanwaltschaft auf und erleichtert es der Bundesanwaltschaft in Fällen rechter Straftaten, die ein terroristisches und staatsgefährdendes Niveau erreichen, tätig zu werden, wobei es in Zukunft ausreichen soll, dass Straftaten geeignet sind Sicherheit oder Bestand des Staates und der verfassungsmäßigen Ordnung zu gefährden ohne dass die TäterInnen solches bewusst intendiert haben müssen.

Damit besteht tatsächlich die Möglichkeit, im Falle länderübergreifender oder terroristischer rechter Straftaten Reibungsverluste durch „Kompetenzgerangel“ zu vermeiden. Allerdings ist es quantitativ nur eine relativ geringe Zahl rechter und rassistischer Straftaten, die länderübergreifend begangen werden oder ein terroristisches bzw. staatsgefährdendes Niveau erreichen. Die meisten rechten und rassistischen Angriffe finden als Bedrohung, Beleidigung und Körperverletzung alltäglich, begangen von GelegenheitstäterInnen statt. Die Änderungen des ersten Artikels des Gesetzentwurfes mögen Vorsorge für den Fall des Auftretens einer weiteren terroristischen Gruppierung wie dem „NSU“ treffen, bieten aber keine Mittel gegen die alltägliche rechte und rassistische Gewalt in der Bundesrepublik. Darüber hinaus ist zweifelhaft, inwiefern die Bundesanwaltschaft inhaltlich kompetent für die Bekämpfung rechter und rassistischer Straftaten ist. Weder ihr Agieren in den vergangenen Jahren noch aktuell ihr Verhalten im „NSU“-Prozess in München sprechen dafür.

### **2. Änderungen in der RiStBV notwendig**

In der RiStBV müssen aus Sicht der Opferberatungen dringend ausdrückliche Ermittlungs- und Dokumentationspflichten verankert werden. Aus Sicht der Beratungsstellen liegen die Probleme, die Opfer rechter und rassistischer Straftaten v.a. im Bereich der Sachverhaltsermittlung und -feststellung, sowohl im polizeilichen Ermittlungsverfahren, als auch im gerichtlichen Strafverfahren. Wenn der rechte Hintergrund einer Gewaltstraftat während der Ermittlungen erkannt und thematisiert wird, dann ergibt sich nach der Erfahrung der Beratungsstellen zumindest die

Möglichkeit zu einem angemessenen Umgang damit zumindest auf gerichtlicher Ebene. Allerdings wird ein derartiger Hintergrund häufig nicht erkannt. Damit sich dies ändert, müssten als erstes die ermittelnden BeamtInnen vor Ort in der Lage und Willens sein, die rechten Hintergründe einer Tat zu erkennen. Hier bestehen große Mängel, die sich dann bis ins Gerichtsverfahren fortsetzen und um die zu ändern, sind bundesgesetzliche Regelungen allein nicht ausreichen. Vielmehr müssen Ermittlungsbehörden beim geringsten Anhaltspunkt, verpflichtet sein, z.B. rassistischen Tatmotiven aktiv nachzugehen und dies zu dokumentieren, bzw. solche Motiv bewusst auszuschließen. Eine entsprechende Empfehlung findet sich auch im Bericht des Bundestagsuntersuchungsausschusses für den Bereich der Polizei: „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.“ Um in der Rechtspraxis sicherzustellen, dass bei Ermittlungen das Augenmerk stärker und frühzeitig auf mögliche rassistische Tatmotive gelegt wird, sollte, wie vom Deutschen Institut für Menschenrechte gefordert, in den Richtlinien für das Straf- und das Bußgeldverfahren (RiStBV) ausdrücklich eine entsprechende Ermittlungs- und Dokumentationspflicht verankert werden.

### **3. Berücksichtigung von Opferschutz im Ermittlungsverfahren**

Auf der Ebene der Ermittlungen zum Tatgeschehen, im vorprozessualen Bereich und auf dem Feld verfahrensbegleitender Standards liegen weitere Probleme, die dringend angegangen werden müssen. So ist es neben der Befassung mit den Tatmotiven für die Betroffenen wichtig, dass sie während der Ermittlungen aussagekräftige Informationen zu deren Stand erhalten und bereits bei der Anzeigenstellung qualifiziert auf professionelle Beratungs- und Unterstützungsangebote hingewiesen werden, was im Vernehmungsprotokoll auch zu vermerken ist.

Befragungen der Betroffenen durch die ermittelnden BeamtInnen sollten, wie auch in die EU-Opferschutzrichtlinie gefordert, so durchgeführt werden, dass sekundäre Traumatisierungen nach Möglichkeit vermieden werden. Um die Sicherheitslage der Betroffenen zu verbessern ist es darüber hinaus erforderlich, dass Möglichkeiten des Schutzes persönlicher Daten, wie die Schwärzung von Wohnadressen der Geschädigten in den Ermittlungsakten konsequenter angewandt

werden. Zudem müssen die Wartezeiten vom Abschluss der Ermittlungsverfahren bis zum Gerichtsverfahren deutlich verkürzt werden. Diese belasten die Opfer und führen dazu, dass aufgrund der vergangenen Zeit Tathintergründe nur unzureichend thematisiert werden.

#### **4. Rassismus in den Institutionen bekämpfen**

Was im Umgang mit den Betroffenen und Hinterbliebenen der Morde und Anschläge des „NSU“ den größten Skandal darstellt, die Kriminalisierung der Ermordeten und Hinterbliebenen durch die Ermittlungsbehörden, ist in der Beratungsarbeit aus vielen Schilderungen bekannt: Gerade bei rassistischen Gewalttaten kommt die Polizei zum Tatort und behandelt die Opfer oft als seien sie die Täter. Hier gibt es ein Problem, das mit Gesetzen nicht gelöst werden kann. Solange der im Zuge der „NSU“-Ermittlungen offen gewordene Rassismus in staatlichen Institutionen (wie Polizei und Justiz) nicht benannt und thematisiert wird, können auch keine Instrumente erarbeitet werden, um ihn zu bekämpfen. Hier wäre gleichsam anzusetzen, wenn tatsächliche Verbesserungen im Ermittlungsverfahren angestrebt werden.

#### **C. Zum Artikel 2 des Gesetzentwurfes:**

Artikel 2 des Gesetzentwurfes schlägt vor, in § 46 StGB „Grundsätze der Strafzumessung“ präzisierend festzustellen, dass als für die Strafzumessung zu erwägenden Umstände „besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Motive in Betracht kommen.

„...“

*(2) Bei der Zumessung wägt das Gericht die Umstände, die für und gegen den Täter sprechen, gegeneinander ab. Dabei kommen namentlich in Betracht:*

*die Beweggründe und die Ziele des Täters, besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende,*

*die Gesinnung, die aus der Tat spricht, und der bei der Tat aufgewendete Wille,*

*das Maß der Pflichtwidrigkeit,*

...“

Vor einer eingehenden Befassung mit dem Gesetzentwurf ist grundsätzlich festzustellen, dass es in der Regel für die Betroffenen rechter und rassistischer Gewalt am wichtigsten ist, dass die Tathintergründe thematisiert und anerkannt werden und ihnen Respekt und Empathie entgegengebracht wird. Aus der Erfahrung der Arbeit der Beratungsstellen ist bekannt, dass dies durchaus geschieht, aber hochgradig abhängig ist von den Herangehensweisen der zuständigen BeamtenInnen in den Ermittlungsbehörden und der Justiz. Diese Willkür stellt ein Problem v.a. für die Betroffenen rassistischer Straftaten dar, die in der Regel staatliche Behörden nicht als berechenbare und verlässliche Institutionen erleben, und ist gleichzeitig auch verfassungsrechtlich bedenklich. Solche Problemlagen lassen sich nicht isoliert mit einer Strafgesetzesänderung angehen, sondern erfordern umfassende Änderungen der institutionellen Kultur in Justiz und Ermittlungsbehörden. Die Änderung strafrechtlicher Normen kann nur ein Teil einer derartigen Veränderung sein, an der Gesetzgeber, Ausbildungsstätten und juristische Berufsverbände zuarbeiten hätten.

## **1. Die Probleme beim Namen nennen**

Mit der in Art. 2 des Gesetzentwurfes vorgeschlagenen Änderung von § 46 II StGB wird ein Vorschlag aus dem Jahr 2012 wiederaufgegriffen. Zu diesem hatten sich die Beratungsstellen bereits kritisch positioniert.

Die Opferberatungen lehnen den Vorschlag der Bundesregierung in dieser Form weiterhin ab. Von Nöten ist eine Regelung, die klar benennt, welche Opfergruppen gemeint sind: Menschen, die aufgrund rassistischer, antisemitischer Motive, aufgrund ihrer Wohnungslosigkeit oder anderer sozialdarwinistischer Beweggründe oder die aufgrund ihrer religiösen oder sexuellen Orientierung, ihrer Behinderung, ihrer politischen Einstellung oder ihres Engagements gegen Neonazis angegriffen werden.

Rechte Gewalttaten nehmen eine gesellschaftlich relevante Sonderstellung gegenüber anderen Delikten ohne Vorurteilsmotivation ein, da sie sich nicht nur gegen das Opfer selbst richten, sondern eine Botschaft der Ablehnung in die gesamte Betroffenenengruppe hinein vermitteln wollen. Darüber hinaus werden die Menschenrechte und die Grundwerte einer demokratischen Gesellschaft in Bezug auf den Schutz von Minderheiten in Frage gestellt.

Im Zusammenhang mit der Gesetzesänderung wird, wie auch zunehmend im juristischen Diskurs von Hasskriminalität gesprochen. Allerdings ist der Begriff „Hasskriminalität“ problematisch und sollte in diesem Kontext vermieden werden. Kern des Problems ist nicht eine, im Übrigen forensisch schwer erfassbare Emotion der TäterInnen, sondern die gesellschaftlich relevante Botschaft, die mit der Tat zum Ausdruck gebracht wird. „Hass“ reduziert die Tat auf ein emotionales, individuelles Problem der TäterInnen und verbirgt die zu Grunde liegenden, gesellschaftlich verbreiteten Vorurteile. Es gilt aber aus Opferperspektive klar zu benennen, was Ziele und Beweggründe waren – Rassismus, Antisemitismus, Homo-/Transphobie, Sozialdarwinismus oder der Wille, ein extrem rechtes Weltbild umzusetzen und all jenen Gruppen ihr Recht auf körperliche Unversehrtheit und Leben abzusprechen, die als Feinde einer imaginierten Volksgemeinschaft gelten. Es empfiehlt sich daher im juristischen Kontext von Vorurteilskriminalität zu sprechen. Die Beratungsstellen selbst sprechen von rechter Gewalt, um in der politischen Sphäre deutlich zu machen, welche ideologische Basis den Taten zugrunde liegt.

Die relevanten Faktoren, welche die Beratungsstellen unter dem Oberbegriff „rechte Gewalt“ erfassen, werden durch zahlreiche Studien in konkrete Einzelitems untergliedert (vgl. bspw. Stöss 2007, Decker/Brähler 2010, Heitmeyer 2012). In diesem Punkt erscheint der vorliegende Gesetzesentwurf verbesserungsbedürftig, da hier allein von rassistischen, fremdenfeindlichen und sonstigen menschenverachtenden Beweggründen gesprochen wird. Die Formulierungen „fremdenfeindliche“ und „sonstige menschenverachtende Ziele“ werden seitens der Beratungsstellen abgelehnt, da die zugrunde liegenden Phänomene nicht klar benannt werden. Die Betroffenen werden nicht angegriffen, weil sie den TäterInnen „fremd“ sind, sondern aufgrund derer Ungleichwertigkeitsvorstellungen. „Fremdheit“ suggeriert, dass man sich nur „kennenlernen“ müsste; eine Annahme die fehlgeht, da den Taten rassistische Einstellungsmuster zugrunde liegen. Soweit mit diesem Merkmal Bezug auf Themenkataloge der Erfassung politisch motivierter Kriminalität genommen wird, sei der Hinweis erlaubt, dass auch diese Kategorien überarbeitet werden könnten. Es ist aus der Perspektive der Beratungseinrichtungen von Betroffenen rassistischer Gewalt nicht zu erkennen, worin ein Mehrwert des Begriffes „Fremdenfeindlichkeit“ liegen soll. Nicht zuletzt unterstützt der Begriff der „Fremdheit“ die Vorstellung von „Wir“ und „die Anderen“. Wer „fremd“ ist, gehört nicht dazu, ist „anders“, ist nicht Teil der Gesellschaft. Diese (sprachliche) Exklusion sollte nicht Grundlage eines Gesetzes werden, welches genau den gegenteiligen Aspekt bewirken soll.

Das Auffangmerkmal der „sonstigen Menschenverachtung“ birgt die Gefahr, dass die Regelung unzulässig ausgeweitet und dabei die politische Dimension ausgeblendet wird. Der Begriff klammert die gesellschaftlich relevante Rahmung rechter Gewalt völlig aus. Vorurteilsmotivierte Gewalt richtet sich gegen Minderheiten, die über keine oder nur geringe gesellschaftliche Durchsetzungsmacht verfügen. Der Begriff der „sonstigen Menschenverachtung“ dagegen dehnt das Schutzkonzept, indem darunter eine Vielzahl von Taten erfasst werden können, die genau nicht in diesen Bereich fallen. Mit dem Gesetzesentwurf wird somit die Möglichkeit einer Ausdehnung geschaffen, die dazu neigt, Gewalt gegen Minderheiten zu relativieren, indem different zu betrachtende und zu ahndende Phänomene gleichgesetzt werden. Diese Problematik wird und kann auch nicht allein durch eine Gesetzesbegründung aufgefangen werden.

Aus diesen Gründen sprechen sich die Beratungsstellen, wie auf europäischer Ebene von OSCE/ODIHR empfohlen, für eine geschlossene Merkmalsdefinition aus. Dabei gilt es, die Probleme von Rassismus, Antisemitismus, Sozialdarwinismus, Homo-/Transphobie sowie von Angriffen auf Menschen mit Behinderung, auf nichtrechte/alternative Jugendliche und gegen Neonazis engagierte Personen zu erfassen. Offene, nichtabschließende Regelungen, wie der vorgeschlagene Gesetzesentwurf, verleiten zu politisch intendierten In- oder Exklusionen von Betroffenenengruppen und machen die Norm für die Rechtsanwendung zu unbestimmt.

## **2. Klare Definitionen in die Gesetzesbegründung aufnehmen**

Wenn mit einer Änderung des § 46 StGB die Gerichte zu einer verstärkten Befassung mit möglichen rechten und rassistischen Tatmotiven angehalten und bestehende Defizite bei der Würdigung rassistischer Tatmotive beseitigt werden sollen, dann sollte in der Gesetzesbegründung vertiefter darauf eingegangen werden, dass und wie mit der expliziten Berücksichtigung rassistischer Motive im Rahmen der Strafzumessung Empfehlungen internationaler und europäischer Menschenrechts- und Fachgremien sowie bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen zum Schutz vor Rassismus, insbesondere aus Art. 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung (ICERD), umgesetzt werden.

Die Beratungsstellen für Opfer rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt schließen sich der Empfehlung des Instituts für Menschenrechte an: In der Gesetzesbegründung soll dargestellt werden, was unter dem Begriff „rassistisch“ zu verstehen ist. Die Gesetzesänderung ist nur dann erfolgreich, wenn Ermittlungsbehörden und Gerichte eine wissenschaftlich fundierte Definition von Rassismus und anderen rechten Tatmotiven verwenden. Dazu kann die Gesetzesbegründung als Hilfsmittel für die Auslegung des Gesetzes einen wichtigen Beitrag leisten. Die sich bisher in der Gesetzesbegründung findende Definition „Straftaten ..., die sich gegen eine nach den Kriterien der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft definierte Gruppe von Personen oder gegen ein Mitglied einer solchen Gruppe richten“ reicht hier nicht aus. Vor allem fehlt ein Hinweis auf die sich in rassistischen Akten niederschlagenden gesellschaftlichen Machtverhältnissen und die sich daraus ergebende Notwendigkeit, Rechte und Interessen von Minderheiten gegen Aggressionen aus der Mehrheitsgesellschaft zu schützen.

In der Gesetzesbegründung wird darüber hinaus zu wenig Augenmerk auf die Implementierung gelegt. Ein Blick auf die Defizite in der polizeilichen Ermittlungsarbeit hinsichtlich der Erfassung innerhalb der Statistik zur „Politisch motivierten Kriminalität“ (PMK), der seit 2001 ein verbessertes Definitionssystem zu Grunde liegt, zeigt dass eine alleinige Veränderung ohne ausreichende Implementierung wenig Fortschritt bringt. In diesem Punkt weisen die Beratungsstellen ausdrücklich darauf hin, dass die Veränderung von Normen ohne Implementierungsmaßnahmen unzureichend ist. Die zentrale Frage ist, wie lassen sich Ermittlungsbehörden und Justiz dazu bringen, rechten und rassistischen Tatmotivationen größere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Sich auf institutionelle Automatismen in Folge von Gesetzesänderungen zu verlassen, reicht hier nicht aus, sondern verweist auf die Notwendigkeit von Fortbildungs- und Monitoringmaßnahmen im Rahmen von Ermittlungsbehörden und Justiz.

ezra- mobile Beratung für Opfer rechter,  
rassistischer und antisemitischer Gewalt  
Evang. Kirche in Mitteldeutschland (EKM)  
Drei-Gleichen-Straße 35a  
99192 Neudietendorf

Beratungsstellen für Betroffene rechter und rassistischer Gewalt des RAA Sachsen e.V.  
Bautzner Straße 45/47  
01099 DRESDEN

Opferperspektive e.V. Brandenburg  
Rudol-Breitscheidt-Straße 164  
14482 Potsdam

ReachOut - Opferberatung und Bildung gegen Rechtsextremismus, Rassismus und  
Antisemitismus Berlin  
Oranienstraße 159  
10969 Berlin - Kreuzberg

Mobile Beratung für Opfer rechter Gewalt Sachsen-Anhalt  
c/o Miteinander e.V.  
Erich-Weinert-Str. 30  
39104 Magdeburg

LOBBI Mecklenburg-Vorpommern  
Tilly Schanzen Straße 2  
17033 Neubrandenburg

Beratungsstelle für Opfer rechter Straf- und Gewalttaten Region Anhalt/Bitterfeld/Wittenberg  
Parkstraße 7  
06846 Dessau-Roßlau

OBR - Opferberatung Rheinland  
Beratung und Unterstützung für Betroffene rechtsextremer und rassistischer  
Gewalt  
c/o Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusbearbeitung in NRW  
(IDA-NRW)  
Volmerswertherstraße 20  
40221 Düsseldorf