

# Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages“

aus: vorgänge Nr. 206/207 (Heft 2-3/2014), S. 113-118

*(Red.) Die Bundesregierung hat im August 2014 einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem Defizite bei der Verfolgung „staatsschutzfeindlicher“ sowie rassistischer Straftaten behoben werden sollen. Der mittlerweile im Bundestag beratene Entwurf (BT-Drs. 18/3007) bezieht sich einerseits auf die Empfehlungen des Abschlussberichtes des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum Nationalsozialistischen Untergrund (NSU), indem er eine verstärkte Zuständigkeit des Generalbundesanwalts bei derartigen Delikten vorsieht. Darüber hinaus will er rassistische Motive bei der Strafzumessung stärker berücksichtigen – ein Vorhaben, das bereits in der letzten Legislatur Gegenstand parlamentarischer Beratungen war. Peer Stolle vom Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein setzt sich kritisch mit dem Vorhaben auseinander.*

## I.

1. Gegenstand des Referentenentwurfes sind sowohl Regelungen zur Zuständigkeit des Generalbundesanwaltes und zur Lösung von Kompetenzkonflikten zwischen Staatsanwaltschaften verschiedener Länder sowie eine Änderung des § 46 Abs. 2 StGB, wonach rassistische, fremdenfeindliche und sonstige menschenverachtende Beweggründe und Ziele bei der Strafzumessung besonders zu berücksichtigen sind.

Ausgangspunkt dieses Entwurfes ist das Anerkenntnis, dass das Nichtentdecken des NSU und der von ihm zu verantwortenden schwersten Straftaten auch auf Versäumnisse der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern zurückzuführen ist. Als einen wesentlichen Kritikpunkt im Bereich der Strafverfolgung macht der Referentenentwurf die fehlende zentrale Führung der Ermittlungen der in mehreren Bundesländern begangenen Straftaten auf polizeilicher und justizieller Ebene aus.

Des Weiteren habe der NSU-Untersuchungsausschuss für den Bereich der Polizei die Empfehlung ausgesprochen, dass in allen Fällen von Gewaltkriminalität, die angesichts der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnte, dieser grundsätzlich eingehend geprüft und diese Prüfung an geeigneter Stelle nachvollziehbar dokumentiert werden müsste. Durch die ausdrückliche Aufnahme rassistischer, fremdenfeindlicher und sonstiger menschenverachtender Beweggründe und Ziele in den Katalog der Strafzumessungstatbestände des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB soll die Bedeutung dieser Umstände auch für die staatsanwaltliche und gerichtliche Praxis stärker hervorgehoben werden. 2. Der Verfasser der Stellungnahme teilt ausdrücklich nicht die Einschätzung, dass die Frage der Kompetenzverteilung zwischen den Bundes- und Landesbehörden maßgeblich für das Nichtentdecken des NSU und der von ihm begangenen Straftaten gewesen ist. Der Umstand, dass sämtliche beteiligten Behörden konsequent nicht in Richtung rechtsextremistischer, rassistischer Hintergrund ermittelt haben, hat seine Ursache nicht in Kompetenzfragen, die durch eine Zuständigkeitsregelung für den Generalbundesanwalt behoben werden könnten, sondern in der permanenten Unterbewertung der rechtsextremistischen Szene, der von ihr vertretenen (terroristischen) Konzepte und der von der Szene ausgehenden Gefahren. An diesem

Misstand wird die vorgeschlagene Kompetenzregelung keine Änderung herbeiführen.

3. Auch in Bezug auf die Änderung des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB zielt der Entwurf an dem eigentlichen Problem vorbei. Bei der strafrechtlichen Verfolgung und Ahndung von Vorurteils kriminalität besteht das Problem nicht im Bereich der Höhe der verhängten Strafe. Vielmehr mangelt es schon bei der Anzeigenaufnahme und im anschließenden Ermittlungsverfahren an der notwendigen Bereitschaft, diese Form der Kriminalität als solche zu erkennen und zu benennen. Bei der Einstufung von rechten Straftaten als Vorurteils kriminalität gibt es auf allen Ebenen der Strafverfolgung erhebliche Defizite, nicht nur bei der Strafzumessung.

Aus den Berichten von Menschenrechtsorganisationen und Vereinen, die sich gezielt um Betroffene von rechter Gewalt kümmern, ist allgemein bekannt, dass bereits bei der Anzeigenaufnahme bzw. im Rahmen des ersten Kontaktes von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten mit Betroffenen rechter Gewalt der Hintergrund bzw. die Motivation der Tat nicht erkannt bzw. nicht als solche benannt wird. So schildert Human Rights Watch in seinem Hintergrundpapier „Die Reaktion des Staates auf ‚Hasskriminalität‘ in Deutschland“ vom Dezember 2011 eine Vielzahl von Fällen, in denen die Polizei am Tatort nicht die notwendigen Feststellungen trifft, die ermittelnden Beamtinnen und Beamten sich in ihren Befragungen mehr auf die Betroffenen als auf die mutmaßlichen Täterinnen und Täter konzentrieren, Identitätsfeststellungen von in Frage kommenden Tatverdächtigen nicht getroffen werden und Angriffe, die aus einer auf Vorurteilen basierenden Motivation begangen worden sind, als normale Schlägereien bagatellisiert werden. Ähnliche Berichte ergeben sich auch aus den Rundbriefen und Mitteilungen der Beratungsstellen für Betroffene rechter Gewalt. Es fehlt also erkennbar an der notwendigen Sensibilität für Fälle von Vorurteils kriminalität bei den Strafverfolgungsbehörden.

Dieser Mangel spiegelt sich auch in den Statistiken wieder. So zählen die Opferberatungsstellen für die östlichen Bundesländer und Berlin für das Jahr 2010 704 rechte Angriffe, während das Bundesinnenministerium „lediglich“ 828 rechte Gewalttaten für das gesamte Bundesgebiet für den gleichen Zeitraum erfasst hat. Eine ähnliche Diskrepanz findet sich im Hinblick auf die Todesopfer rechter Gewalt. So wurden von unabhängigen Stellen für den Zeitraum von 1990 bis 2011 137 bis 182 Todesopfer rechter Gewalt gezählt; beim Bundesinnenministerium werden den aktuellen Statistiken nach davon nur 63 anerkannt. Eine (weitere) Ursache für diese Diskrepanz wird wohl auch darin zu sehen sein, dass Vorurteils kriminalität in den polizeilichen Kriminalstatistiken unter der Rubrik „politisch motivierte Kriminalität“ erfasst wird. Die derzeit geltende Definition von „politisch motivierter Kriminalität“ setzt zwar nicht zwingend voraus, dass der Täter mit seiner Tat (bewusst) politische Ziele verfolgt oder diese aus einer bestimmten Ideologie heraus begangen hat. Allerdings bürgt die Kategorisierung als „politisch motivierte Kriminalität“ bzw. als „Staatsschutzdelikt“ die Gefahr, dass rassistische Beweggründe ohne weitergehende politische Motivation für die Begehung einer Tat unberücksichtigt bleiben, insbesondere, wenn keine Erkenntnisse über Äußerungen der Täter bei der Tat oder über eine Organisationszugehörigkeit vorliegen, die Rückschlüsse auf die Tatmotivation zulassen.

Vorurteils kriminalität, die schon von den Ermittlungsbehörden nicht als solche erkannt worden ist, wird auch nur in seltenen Fällen später von Gerichten als solche benannt. Aus den im Rahmen von Nebenklagevertretungen für Betroffene rechter Gewalt gewonnenen Erfahrungen ist die Bereitschaft bei den Gerichten, „nachträglich“ ein solches Motiv anzuerkennen, gering ausgeprägt. Legislative und/oder exekutive Initiativen, die erst an dem Punkt der Strafzumessung ansetzen, greifen daher zu kurz und werden dem Problemkomplex nicht gerecht.

Die Erwartung, dass durch die vorgeschlagene Änderung des § 46 Abs. 2 StGB eine qualitative Verbesserung dieses Zustandes erreicht werden könnte, ist meines Erachtens unbegründet. Zwar sind die Ermittlungsbehörden gem. § 116 Abs. 3 S. 2 i.V.m. §§ 161, 163 StPO verpflichtet, auch die Umstände zu ermitteln, die für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat von Bedeutung sind, welche sich wiederum aus § 46 StGB ergeben. Allerdings ist nicht ersichtlich, warum allein durch eine Änderung des § 46 StGB das oben beschriebene Defizit behoben werden könnte. Schließlich handelt es sich bei der Tatmotivation schon jetzt um einen Umstand, der im Rahmen der Strafverfolgung ermittelt und bei der Strafzumessung

berücksichtigt werden muss. Um sicherzustellen, dass dies in der alltäglichen Praxis der Strafverfolgungsbehörden auch geschieht, sind andere Maßnahmen erforderlich, als die Änderung einer Strafzumessungsvorschrift.

## II.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Erwägungen begegnet der Gesetzesentwurf auch im Detail und insbesondere auf rechtsdogmatischer Ebene Bedenken.

1. § 46 Abs. 2 StGB enthält gesetzlich benannte Strafzumessungstatsachen, die grundsätzlich bei allen Delikten Berücksichtigung finden können und sowohl strafmildernd als auch strafscharfend wirken können. Die mit den Gesetzesentwürfen vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich aber auf sehr spezifische Delikte und Täter und benennen Umstände, die allein strafscharfend wirken. Es wäre daher plausibler, wenn derartige Strafschärfungstatsachen in einem separaten Tatbestand geregelt werden würden .

2. Des Weiteren wird die gewählte Formulierung dem mit den Gesetzesentwürfen verfolgten Zweck nicht gerecht. Insbesondere der Begriff der „sonstigen menschenverachtenden“ Ziele bezieht sich nicht explizit und ausschließlich auf die Spezifik von Vorurteils kriminalität, sondern kann für fast jede Form von Gewaltdelinquenz als Zumessungstatsache berücksichtigt werden. Grundsätzlich kann jedes Delikt, das auf die Verletzung oder Zerstörung der psychischen oder physischen Integrität des/der Betroffenen abzielt, als „menschenverachtend“ deklariert werden, da jedem derartigen Delikt zumindest ein gewisser Grad der Missachtung der Integrität des/der jeweiligen Betroffenen inne wohnt. Jedes besonders rohe, auf Leidzufügung abzielende und von Hass auf die betroffene Person geprägte Vorgehen ließe sich hierunter fassen. Das besondere Charakteristikum von Vorurteils kriminalität, die sich immer gegen Minderheiten richtet, die über keine oder nur geringe gesellschaftliche Durchsetzungsmacht verfügen und als austauschbare Vertreter einer dem Täter verhassten und von diesem als minderwertig eingeschätzten Gruppe angesehen werden, wird dadurch ausgeblendet. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass nicht nur eine fremdenfeindliche und rassistische Motivation als strafscharfend angesehen wird, sondern jede Form von „Hass“, Weltanschauung und politischer Einstellung. Dieser Begriff verschleiert daher eher den besonderen Unrechtsgehalt, der Delikten, die aus einer rechten, vorurteilsbehafteten Motivation begangen worden sind, inne wohnt.

3. Schließlich stellt sich die Frage, ob der Bereich der Strafzumessung, konkreter der der Strafschärfung, der richtige Ort ist, um Vorurteils kriminalität zu begegnen. Als kriminologisch gesichert gilt die Erkenntnis, dass Strafe an sich nur eine geringe, die Strafhöhe so gut wie keine negativ-generalpräventive, sprich abschreckende, Wirkung hat. Soweit mit den Gesetzesentwürfen auch das Ziel verfolgt werden sollte, andere Täter von der Begehung derartiger Taten durch Verhängung höherer Strafen im Einzelfall abzuhalten, steht diese Zielsetzung im deutlichen Widerspruch zu den Erkenntnissen der Sanktionsforschung.

Soweit in der Begründung des Referentenentwurfes ausgeführt wird, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung auch die Aufgabe des Strafrechts widerspiegeln, im Sinne der positiven Generalprävention für das Gemeinwesen grundlegende Wertungen zu dokumentieren und zu bekräftigen, ist einerseits anzumerken, dass dieser Effekt empirisch kaum überprüfbar ist, und sich andererseits in dieser Bezugnahme schon das Eingeständnis der Symbolhaftigkeit der Gesetzesänderung manifestiert.

## III.

Die Schließung einer allseits konstatierten Bewusstseins- und Erkenntnislücke sollte nicht durch Änderungen im materiellen Strafrecht erfolgen, sondern durch eine Verbesserung der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden. Zwar konnten in den letzten Jahren Verbesserungen bei Polizei und Staatsanwaltschaften – auch in der Fläche – konstatiert werden, nichtsdestotrotz sind im Bereich der Strafverfolgung von Vorurteils kriminalität immer noch eine Reihe von Defiziten auszumachen, auf die bereits eingangs hingewiesen wurde.

Folgende Maßnahmen werden daher vorgeschlagen.

1. Die bei der Polizei und den Staatsanwaltschaften eingerichteten Sonderabteilungen für „Staatsschutzdelikte“ sollten beispielsweise in „Abteilungen für Straftaten gegen die Menschenrechte“ oder gegen „Vorurteils kriminalität“ umbenannt werden. Die Bezeichnung „Staatsschutzabteilung“ erweckt den Eindruck, dass von diesen Abteilungen nur solche Delikte verfolgt werden, die sich gegen Einrichtungen oder den Bestand des Staates bzw. gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten. Damit wird suggeriert, dass von diesen Abteilungen nur solche Fälle bearbeitet werden, in denen die Tatverdächtigen die ihnen vorgeworfene Tat aus einer entsprechenden „staatsfeindlichen“ Intention heraus begangen haben. Eine solche politische Intention besteht nicht in allen Fällen von Vorurteils kriminalität bzw. ist nicht immer nachzuweisen. Insofern könnte eine Umbenennung dieser Abteilung sowohl bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern das Bewusstsein stärken, dass diese auch für Straftaten zuständig sind, die sich „nur“ gegen gesellschaftliche Minderheiten und nicht ausdrücklich gegen den Staat richten. Damit könnte weiterhin erreicht werden, dass die Bereitschaft bei Angehörigen von gesellschaftlichen Minderheiten gestärkt wird, das ihnen widerfahrene Unrecht auch zur Anzeige zu bringen.

2. Angehörige der Polizei und Staatsanwaltschaft sind durch geeignete Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen für den Bereich der Vorurteils kriminalität und im Umgang mit gesellschaftlichen Minderheiten besonders zu sensibilisieren und zu qualifizieren. Entsprechend geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten in den zuständigen Abteilungen für einen möglichst langen Zeitraum eingesetzt werden.

3. Bei den Polizeibehörden sollten spezielle Ansprechpartner für Angehörige gesellschaftlicher Minderheiten geschaffen werden, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in dem Umgang besonders geschult sind, um die Schwelle des Zugangs zur Polizei zu senken.

4. Darüber hinaus sollten die polizeilichen Zuständigkeitsregelungen, wie auch schon vom NSU-Untersuchungsausschuss vorgeschlagen, dahingehend geändert werden, dass bei Gewaltstraftaten, durch die Angehörige gesellschaftlicher Minderheiten verletzt wurden, automatisch die Sonderabteilung für Straftaten gegen die Menschenrechte bei der Polizei zuständig ist. Dadurch wäre es möglich, dass gleich zu Beginn der Ermittlungen ein besonderer Fokus auf die Umstände gerichtet wird, die eine diesbezügliche Motivation belegen können. Sollte sich im Fortgang der Ermittlungen herausstellen, dass eine solche Motivation nicht strafatauslösend gewesen ist, ist der Fall an die jeweils für dieses Delikt zuständige Abteilung zurückzugeben.

Zwar ist zuzugeben, dass derartige Veränderungen vorwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive der Bundesländer fällt; allerdings wären dies Maßnahmen, die schnell und unmittelbar eine Verbesserung bei der Verfolgung und Ahndung von rechten Straftaten ermöglichen würden.

Berlin, den 21. Juli 2014

**Informationen zum Thema**

*Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-*

*Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 18/3007 v. 30.10.2014*

*Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Hasskriminalität wirkungsvoll statt symbolisch verfolgen. BT-Drs. 18/3150 v. 12.11.2014*

*Siehe auch die Stellungnahmen der Sachverständigen bei der Anhörung des Rechtsausschusses des 17. Deutschen Bundestags vom 13. Juni 2012, abrufbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2930&id=1223>.*

---

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/206-207/publikation/stellungnahme-zum-referentenentwurf-gesetz-zur-umsetzung-der-empfehlungen-des-nsu-untersuchungsauss/>

Abgerufen am: 21.01.2025