

Stellungnahme

Diakonie 
Deutschland

Evangelischer Bundesverband

Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e.V.

Vorstand Recht, Sozialökonomie
und Personal

Dr. Jörg Kruttschnitt
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1608
Telefax: +49 30 65211-3608
joerg.kruttschnitt@diakonie.de

Berlin, 21. Juli 2014

Wirksame Verfolgung rassistischer Straftaten und die Berücksichtigung rassistischer Motive bei der Strafzumessung

Stellungnahme der Diakonie Deutschland –Evangelischer Bundesverband zum Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages“, insbesondere Artikel 2: Änderung des Strafgesetzbuches § 46

Die Diakonie Deutschland - Evangelischer Bundesverband begrüßt die mit dem o.g. Referentenentwurf verbundene Zielsetzung, das besondere Unrecht von rassistisch oder aus Menschenverachtung motivierten Straftaten konsequenter als bisher zu verfolgen.

Bei diesen Taten will der Täter oder die Täterin dem Opfer nicht als Individuum, sondern als Vertreter/in einer abgewerteten und verhassten Gruppe Schaden zufügen. Dies verunsichert und gefährdet alle Angehörigen der Gruppe in besonderem Maße. Denn die Tat signalisiert, dass es demnächst jeden von ihnen treffen kann. Taten mit einem Beweggrund, der auf einer Gruppe zugeschriebenen Unwertigkeit beruht, schaffen bei diesen Menschen ein Klima der Angst und Einschüchterung und stören den Frieden und den Zusammenhalt der Gesellschaft. Entsprechend haben rassistische Motivationen über die individuelle Dimension hinaus auch eine gesellschaftliche Dimension, indem sie auf allgemein „gewussten“ Stereotypen des „Andersseins“ beruhen.

Die konsequente Berücksichtigung rassistischer und menschenverachtender Motive von der Straftatverfolgung bis zur Strafzumessung von Einzeldelikten setzt eine sorgfältige Aufklärung voraus. Nur so lassen sich Zusammenhänge mit rassistischen Diskursen erkennen und Gegenmaßnahmen wie die Überwindung von Angsträumen („No-Go-Areas“), ergreifen. Soweit kriminologische und rechtssoziologische Erhebungen vorliegen, zeigt sich jedoch, dass entsprechende Aufklärungsarbeiten selten zu einer entsprechenden Berücksichtigung bei der Strafzumessung führen und dass die Gerichte von den bereits jetzt in § 46 StGB angelegten Möglichkeiten nur selten Gebrauch machen. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz verweist in ihrem Bericht über Deutschland auf eine Untersuchung von 120 Fällen, denen rassistisch motivierte Taten zugrundeliegen; nur bei 16 von 79 Verurteilungen wurden diese Motive strafschärfend berücksichtigt¹. An diesem Umsetzungsdefizit im Zusammenhang mit § 46 Abs. 2 StGB setzt auch die Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages an, bei der Er-

¹ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ECRI Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), Straßburg 25. Februar 2014, Ziffer 7, s. auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu ausländerfeindlichen und rechtsextremistischen Straftaten BT Drs. 18/1718, insb. zu Frage 4 bis 6.

mittlung von Gewalttaten mögliche rassistische Hintergründe grundsätzlich eingehend und nachvollziehbar zu prüfen².

Nach Ansicht der Diakonie Deutschland erscheinen vor allem drei Ansatzpunkte geeignet, um diese Empfehlung umzusetzen und eine stärkere Sensibilisierung der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden für Hinweise auf rassistische Motivationen zu erreichen: die Verfahrensvorschriften, die die Aufklärungsarbeit und Vorbereitung von Strafverfahren regeln, die Aus- und Fortbildung und die einschlägigen Statistiken der Länder.

Berücksichtigung in Verwaltungsvorschriften zur Aufklärungsarbeit

In die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) sollte eine Regelung aufgenommen werden, welche bei entsprechenden Anhaltspunkten die Untersuchung rassistischer Motive bereits im Ermittlungsverfahren vorschreibt. Dabei ist wichtig, dass entsprechende Angaben der anzeigenden Person bei der Straftatermittlung unmittelbar aufgegriffen und dokumentiert werden. Daneben sind Einschätzungen der Polizei das Ergebnis der nachträglichen Ermittlung und der Sachverhaltswürdigung. Beide können die Angaben der anzeigenden Person nicht ersetzen. Ohne diesen ersten Ermittlungsschritt kommt es häufig nicht zur Berücksichtigung solcher Motive bei der Strafzumessung.

Des Weiteren müssen die RiStBV mit entsprechenden ermessenslenkenden Vorschriften sicherstellen, dass die festgestellten rassistischen und menschenverachtenden Motive im anschließenden gerichtlichen Strafverfahren zum Tragen kommen. So muss der hinreichende Verdacht auf eine durch gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit motivierte Straftat regelmäßig dazu führen, dass die Strafverfolgungsbehörden das öffentliche Interesse an der Straftatverfolgung annehmen. Eine entsprechende Ergänzung in die RiStBV verhindert zudem die Einstellung der Verfolgung nach §§ 153, 153a der Strafprozessordnung und schafft die Voraussetzung für die Erhebung der öffentlichen Klage in Privatkldgesachen (§ 376 der Strafprozessordnung). Diese öffentliche Klageerhebung erspart den von einer solchen Straftat Betroffenen die eigenständige Initiierung eines solchen Verfahrens. Entsprechendes muss für sog. Mischantragsdelikte gelten. Schließlich ist bei hinreichendem Verdacht auf solche Delikte generell die Besorgnis der Gefährdung des Zeugen, der Zeugin bzw. einer anderen Person (§ 68 Abs. 2 und 3 der Strafprozessordnung) und damit auch das besondere Schutzbedürfnis dieser Personen als gegeben anzusehen.

Dokumentation rassistischer Straftaten

Der NSU-Untersuchungsausschuss hat in seiner Empfehlung Nummer 4 eine grundlegende Überarbeitung der statistischen Erfassung rassistisch motivierter Straftaten nahegelegt. Es sollte eine die Bereiche Polizei und Justiz übergreifende Verlaufsstatistik eingerichtet werden, der eine Definition rassistischer Straftaten im o.g. Sinne zugrunde liegt. Die Kriminalstatistiken der Bundesländer sollten um entsprechende Erfassungskriterien ergänzt werden.

Aus- und Fortbildung

Damit die Gesetzesänderung und entsprechende Verwaltungsvorschriften in der Praxis Anwendung finden, ist es im Übrigen unerlässlich, die Bekämpfung von rassistischer Gewalt zu einem Schwerpunkt der Aus- und Weiterbildung bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Richterschaft zu machen. So muss die nachhaltige Sensibilisierung der Polizei und Staatsanwaltschaft für rassistische oder anderweitig menschenverachtende Hintergründe von Straftaten sicherstellen. Dafür sollte der Bund im Rahmen eines bundesweiten Programms angemessene Mittel zur Verfügung stellen.

Entsprechende Aus- und Fortbildungsschwerpunkte schlagen sich unmittelbar in der Ermittlungsarbeit und in der Aufbereitung der Ermittlungsergebnisse nieder, die ihrerseits eine wichtige Grundlage für das anschließende Gerichtsverfahren bilden. Auf diese Weise kommen Hinweise auf entsprechende Aspekte

² Bundestagsdrucksache 17/14600, S. 861

einer Straftat schon bei der Prozessvorbereitung des Richters und nicht erst am Ende der Sachverhaltsbewertung zum Tragen.

Breiter Ansatz zur Bekämpfung von Rassismus

Die erschütternden Ergebnisse des NSU-Untersuchungsausschusses 2013 haben frühere zivilgesellschaftliche Einschätzungen bestätigt, wonach es in Bezug auf rassistische Straftaten erhebliche Mängel bei Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden gibt. Der Abschlussbericht des Ausschusses sollte daher als Einstieg in einen weitreichenden Reformprozess in Polizei und Justiz genutzt werden.

Die Diakonie Deutschland bezweifelt, dass die späte Aufdeckung der NSU-Mordserie allein mit strukturellen Defiziten bei der Ermittlungsarbeit oder gar Rassismus bei den Ermittlungsbehörden zu erklären ist. Nach wie vor sind Fragen zu Aktenvernichtungen und Zeugenaussagen über behinderte Ermittlungen offen, die auch verschiedene Untersuchungsausschüsse nicht ausreichend aufgeklärt haben. Die Diakonie Deutschland hält zur Aufklärung dieser offenen Punkte einen weiteren Untersuchungsausschuss im Bundestag für sinnvoll.

Rassistische Gewalt kann nicht allein durch Strafjustiz und eine Reform der Nachrichtendienste nachhaltig eingedämmt werden. Das Forum Menschenrechte hat in seinem Memorandum bereits 2010 eine umfassende Agenda erarbeitet³, wie dem in allen Teilen der Gesellschaft anzutreffenden Rassismus wirksam zu begegnen ist, durch Menschenrechtsbildung, Aufklärungsmaßnahmen, interkulturelle Öffnung der Institutionen, Opferberatung und -entschädigung und positive Maßnahmen für die Gruppen der von Rassismus Betroffenen. Dazu gehören auch eine erleichterte Einbürgerung und eine Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Dieser breite Ansatz wird von der Diakonie Deutschland geteilt und mit eigenen Aktivitäten unterstützt. Sie verfolgt allgemein einen Ansatz gemeinwesenorientierter Arbeit, der die Schwachen und die verwundbaren Gruppen stärkt, und setzt sich für die interkulturelle Öffnung ihrer Einrichtungen ein.

Strafgesetzbänderung in § 46 StGB

Über die Notwendigkeit der vorstehend beschriebenen Maßnahmen besteht ein breiter Konsens. Darüber hinaus bedürfen diese zu ihrer Implementierung keiner Gesetzesänderung. Sie lassen sich durch entsprechende Weichenstellungen in den jeweiligen Landesministerien einführen. Zudem könnten entsprechende Verständigungen in der Innenministerkonferenz zur Vereinheitlichung der Einzelmaßnahmen beitragen.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht über diese Maßnahmen hinaus und schlägt eine gesetzliche Erweiterung des § 46 StGB vor. Diese soll die bereits jetzt gegebene rechtliche Möglichkeit, im Rahmen der Strafzumessung rassistische und menschenverachtende Motivationen zu berücksichtigen, konkretisieren und unterstreichen.

Abgesehen davon, dass die im Entwurf vorgeschlagene Berücksichtigung „fremdenfeindlicher“ Motivationen keine Grundlage in den internationalen Übereinkommen findet, die Artikel 2 des Gesetzentwurfes zugrundeliegen und dass der Begriff der „Fremdenfeindlichkeit“ in problematischer Weise die Täterperspektive im Gesetz verankern würde⁴, macht die Diakonie Deutschland darauf aufmerksam, dass der in Artikel 2 des Entwurfs enthaltene Vorschlag insgesamt kontrovers diskutiert wird. Nicht zuletzt haben sich in der vergangenen Legislaturperiode sowohl Bundestag als auch Bundesrat mit diesem Thema auseinandergesetzt und sind zu unterschiedlichen Bewertungen gelangt. Während die Erweiterung des § 46 StGB die

³ Forum Menschenrechte, Memorandum Rassismus, Berlin 2010, http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02-2010/FES-FMR_MemorandumRassismus2010.pdf

⁴ Der Ausdruck spiegelt die Täterperspektive und verkennt die mit dem „Fremdsein“ verbundenen Ungleichwertigkeitsvorstellungen. Er hat ausgrenzende Wirkung für solche Bevölkerungsgruppen, die mit der Gesetzesänderung geschützt werden sollen und passt nicht zu einer Willkommens- und Anerkennungskultur der Einwanderungsgesellschaft. Vertiefend dazu s. Deutsches Institut für Menschenrechte, Aktuell 03/2014, Rassistisch motivierte Straftaten: Strafverfolgung muss effektiver werden, Berlin Mai 2014

Zustimmung des Bundesrates gefunden hat⁵, hat das Plenum des Bundestages nach einer öffentlichen Expertenanhörung, bei der sich die Mehrheit der eingeladenen Sachverständigen gegen die Erweiterung des § 46 StGB ausgesprochen hat⁶, diese abgelehnt⁷.

Bei dieser Diskussion stehen der Erwartung, mit einer solchen Klarstellung eine stringendere Berücksichtigung dieser missbilligten Motive erreichen zu können⁸, Bedenken hinsichtlich der rechtsstaatlichen Ausrichtung des Strafgesetzbuches gegenüber. Die bewusst neutral gehaltenen Strafzumessungsmerkmale des aktuellen § 46 Abs. 2 StGB stehen in einer inneren Beziehung zueinander und sind durch ihre enge Bindung an die jeweilige Tat und das rechtsstaatliche Gebot des Tatnachweises durch den Staat gekennzeichnet. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Einfügung würde nicht nur das Beziehungsgefüge der einzelnen Strafzumessungselemente einseitig verändern. Die Einfügung zöge darüber hinaus die Gefahr nach sich, dass für die Strafzumessung eine abstrakte (innere) Gesinnung ausreichen würde, auch wenn sie in der konkreten Tat nicht nachzuweisen ist. Es ist zu befürchten, dass die Neuregelung damit zum Türöffner für ein rechtsstaatlich und historisch diskreditiertes Gesinnungsstrafrecht wird.

Im Hinblick auf die erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken, wie sie nicht zuletzt auch in der Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer⁹ zum Ausdruck kommen, spricht sich die Diakonie Deutschland dafür aus, die Ziele des Gesetzes mit den eingangs dargestellten untergesetzlichen Maßnahmen zu verfolgen. Diese beruhen auf einem breiten Konsens. Insbesondere setzen sie an Stellschrauben an, von denen aus eine flächendeckende Sensibilisierung der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden tatsächlich möglich ist. Demgegenüber warnt die Diakonie Deutschland sowohl vor zu hohen Erwartungen an die Gestaltungskraft einer angeblich nur deklaratorischen Erweiterung des § 46 StGB als auch vor den tatsächlichen Auswirkungen, die eine solche Änderung hingegen für die rechtsstaatliche Ausgestaltung und Anwendung des Strafgesetzbuches nach sich ziehen würde.

Aus diesem Grund rät die Diakonie Deutschland davon ab, Artikel 2 des vorgelegten Gesetzentwurfs umzusetzen.

Berlin, den 21. Juli 2014

Dr. Jörg Kruttschnitt
Vorstand Recht, Sozialökonomie und Personal

⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Aufnahme menschenverachtender Tatmotive als besondere Umstände der Strafzumessung (StRÄndG) Bundestagsdrucksache 17/9345 (Gesetzentwurf des Bundesrates)

⁶ Protokoll der 88. Sitzung des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) des Bundestages, 17. Wahlperiode, 13. Juni 2012

⁷ BT Protokoll der 198. Sitzung vom 18.10.2012, S. 23955

⁸ So u.a. auch die Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs - Aufnahme menschenverachtender Tatmotive als besondere Umstände der Strafzumessung (StRÄndG) (BR-Drs. 26/12), Nr. 03/12, Februar 2012.

⁹ Bundesrechtsanwaltskammer Stellungnahme Nr. 23/2013, Änderungen im Strafzumessungsrecht zur Bekämpfung der sogenannten Hasskriminalität