



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Zur Sachverständigen-Anhörung der Enquete-Kommission „Ursachen und Formen von Rassismus und Diskriminierungen in Thüringen sowie ihre Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben und die freiheitliche Demokratie“

22. November 2017 | Thüringer Landtag

Inhalt

Vorbemerkung	3
1 Umfassende staatliche Verpflichtungen: Verbot von und Schutz vor rassistischer Diskriminierung	3
Das Verbot rassistischer Diskriminierung	3
Umfassende menschenrechtliche Verpflichtungen	4
2 Menschenrechtsbildung in der Schule	5
3 Adäquate Bearbeitung rassistischer Taten durch Polizei und Justiz	6
Empfehlung Nr. 1 als Dreh- und Angelpunkt	7
Änderung von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung von Empfehlung Nr. 1	8
Zeigen Maßnahmen Wirkung in der Ermittlungsarbeit?	9
Aus- und Fortbildung	9
4 Racial Profiling	10
5 Rassistische Positionen im öffentlichen Raum	13
Gegenrede gegen rassistische Äußerungen	13
Grenzen der Meinungsfreiheit und strafrechtliche Verfolgung	15
6 Fazit und Empfehlungen	16

Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

Die vorliegende Stellungnahme erläutert zunächst überblicksartig die grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen zum Verbot von und Schutz vor rassistischer Diskriminierung. Sie konzentriert sich dann auf eine Reihe wichtiger Handlungsfelder zur Stärkung des Schutzes vor rassistischer Diskriminierung in Deutschland. Da das Institut nicht über Expertise zur spezifischen Situation und den politischen Maßnahmen in Thüringen verfügt, wird davon abgesehen, diese zu bewerten. Zur Unterstützung der Arbeit der Kommission endet die Stellungnahme vielmehr mit Vorschlägen für Empfehlungen, deren konkrete Anwendung in Thüringen die Kommission überprüfen könnte.

1 Umfassende staatliche Verpflichtungen: Verbot von und Schutz vor rassistischer Diskriminierung

Das Verbot rassistischer Diskriminierung

Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist in der deutschen Verfassung (Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz) ebenso verankert wie in allen europäischen und internationalen Menschenrechtskonventionen, deren Vertragspartei Deutschland geworden ist. Rassistische Diskriminierung verbieten etwa Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 2 Abs. 1 und Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) sowie das Internationale Übereinkommen gegen rassistische Diskriminierung (ICERD).¹

Nach einer Definition der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates (ECRI) sind mit rassistischen Diskriminierungen nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen gemeint, die an physischen Merkmalen wie etwa Hautfarbe, der Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder der (nationalen oder ethnischen) Herkunft von Menschen anknüpfen.² Sofern in Diskriminierungsverboten – wie in Art. 3 Grundgesetz – das Anknüpfungsmerkmal „Rasse“ verwendet wird, ist der Begriff so zu verstehen, dass er sich auf die soziale Konstruktion von Menschengruppen bezieht, die Menschen anhand physischer Merkmale in Kategorien einteilt. Rassismus der Gegenwart greift oftmals nicht mehr auf biologistische Begründungsmuster zurück, er zeichnet sich aber weiterhin dadurch aus, dass homogene Menschengruppen konstruiert werden, denen pauschal bestimmte Eigenschaften zugeschrieben werden, wobei die Kategorisierung insbesondere unter

¹ Die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge sind gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG innerstaatlich geltendes Recht, an das Behörden und Gerichte unmittelbar gebunden sind. Sie sind nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG auch bei der Auslegung deutschen Rechts zu berücksichtigen und dienen als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte des Grundgesetzes.

² Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus, 2002, S. 5, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/REC7-2003-8-DEU.pdf.

Bezugnahme auf „die Kultur“ oder Religionszugehörigkeit von Menschen begründet wird.³

Zweck des Diskriminierungsverbotes ist es, Angehörige strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen vor Benachteiligung zu schützen.⁴ Das Verbot rassistischer Diskriminierung dient der Kompensation historisch verwurzelter und gesellschaftlich eingeschriebener ungleicher Machtverhältnisse. Wer in einer Gesellschaft von Rassismus betroffen ist, ist deshalb im Lichte der Geschichte und gesellschaftlicher Verhältnisse und Prozesse zu ermitteln - in Deutschland heute beispielsweise Juden, Sinti und Roma, Muslime, Schwarze Menschen, Migrant_innen und Flüchtlinge. Das Verbot umfasst dabei nicht nur direkt diskriminierende Gesetze und Handlungen, sondern auch scheinbar neutrale Regelungen und Praktiken, die faktisch zu Ungleichbehandlungen führen.⁵

In Deutschland ist bis heute von Rassismus häufig nur dann die Rede, wenn es um gewalttätigen oder politisch organisierten Rechtsextremismus geht. Ein solch enges Verständnis von Rassismus, auch in den staatlichen Behörden und der Justiz, wurde in den vergangenen Jahren gleich von mehreren internationalen und europäischen Fachgremien zur Bekämpfung von Rassismus kritisiert.⁶ Sie haben Deutschland empfohlen, das Verständnis von Rassismus und den Ansatz in der Bekämpfung von Rassismus entsprechend den menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erweitern.

Umfassende menschenrechtliche Verpflichtungen

Aus dem grund- und menschenrechtlichen Diskriminierungsverbot ergeben sich umfassende staatliche Verpflichtungen. Diese beziehen sich sowohl auf das Verbot von diskriminierenden Gesetzen und die Verpflichtung, diskriminierendes Handeln von Behörden und Beamten zu verhindern, als auch auf den Schutz vor Diskriminierungen durch Private durch zivil- und strafrechtliche Regelungen, sowie auf Maßnahmen zur Überwindung von Vorurteilen in der Gesellschaft.

Am deutlichsten sind die einzelnen Verpflichtungen im Internationalen Übereinkommen gegen rassistische Diskriminierung (ICERD) ausbuchstabiert, das speziell auf die Verhinderung und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung zugeschnitten ist.

³ Siehe zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in Rechtstexten Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2002): Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7: Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus, 2002, S. 5; Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD) (2015): Positionspapier der ISD zum Begriff „Rasse“ in Gesetzen http://isdonline.de/wp-content/uploads/2015/03/Positionspapier-der-ISD-zum-Begriff-%E2%80%9ERasse_-_.pdf; Cremer, Hendrik (2010): Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Policy Paper Nr. 16, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin; EGMR, Urteil vom 13.12.2005, Antragsnummer 55762/00 u. 55974/00 (Timishev gegen Russland), Ziffer 55.

⁴ Bundesverfassungsgericht (2017): Beschluss vom 10.10.2017, Aktenzeichen 1 BvR 2019/16, Rn. 59.

⁵ Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2008): Beschluss vom 18.06.2008, Aktenzeichen: 2 BvL 6/07, Ziffer 48 f.; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (2007): Große Kammer, Urteil vom 13.11.2007, Antragsnummer 57325/00 (D.H. und andere gegen Tschechien), insbesondere Ziffer 175, 185, 193.

⁶ UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD): Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Germany, 22.9.2008, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/18, Ziffer 15 sowie Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 15.5.2015, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22, Ziffer 7; Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ECRI-Bericht über Deutschland ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde) 2009, S. 8 und Ziffer 79 ff, sowie (fünfte Prüfungsrunde) 2014, S. 10 (Zusammenfassung) und S. 22 (Ziffer 41); Muigai, Githu, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Mission to Germany, 2010, Ziffer 77(a); Muiznieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, Bericht nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis zum 8. Mai 2015, 1.10.2015.

Das Abkommen enthält als Grundverpflichtung, eine Politik zu verfolgen, die sich umfassend gegen jede Form von Rassismus richtet und das Verständnis unter den Menschen fördert (Art. 2 Abs. 1 ICERD). Zu diesem Zweck müssen die Staaten konkrete politische und gesetzliche Maßnahmen ergreifen (Art. 2–4 ICERD), darunter auch strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten im Falle der Verbreitung rassistischen Gedankenguts, der Beförderung rassistisch motivierten Hasses und rassistisch motivierter Gewalttaten. Zudem sind die Vertragsstaaten zur umfassenden diskriminierungsfreien Gewährleistung von justiziellen, politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten verpflichtet (Art. 5 ICERD). Sie müssen auch wirksamen Rechtsschutz gegen diskriminierende Handlungen im Einzelfall gewährleisten (Art. 6 ICERD). Zudem sind die Staaten auch verpflichtet, Maßnahmen zur Überwindung von Vorurteilen in der Gesellschaft zu ergreifen, insbesondere in der Bildung, der Kultur und Information (Art. 7 ICERD).

2 Menschenrechtsbildung in der Schule

Menschenrechte und der Schutz vor Diskriminierung sind das Fundament demokratischer Rechtsstaaten. Diese können nur dort bestehen, wo Menschen ihre Rechte kennen, diese Rechte mit ihren Werten verinnerlicht haben und ihr Handeln an Menschenrechten ausrichten. Deutschland ist dem entsprechend auch verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die der Verbreitung von Rassismus in der Gesellschaft vorbeugen. So hat der Staat etwa im Bereich der Schule für umfassende Aufklärungsarbeit und Menschenrechtsbildung zu sorgen, um Vorurteilen und Rassismus entgegenzutreten und diese zu überwinden.⁷

Aufgabe von Bildungspolitik ist es demnach, die umfassende Verankerung von Menschenrechtsbildung im Schulsystem voranzutreiben und sicherzustellen.⁸ Diese sollte gemäß der UN-Erklärung über Menschenrechtsbildung und -training neben der Vermittlung von Wissen über Menschenrechte und den Schutz vor Diskriminierung auch die Handlungsfähigkeit der Lernenden stärken, die eigenen Rechte und die Rechte anderer einzufordern und zu achten. Darüber hinaus sollte die Gestaltung des Unterrichts an den Rechten aller ausgerichtet sein und möglichst diskriminierungssensibel, inklusiv und partizipativ erfolgen.⁹ Hierfür ist es auch notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierungen im Bildungswesen, etwa im Schulalltag vorzubeugen und diese abzubauen.¹⁰

Dafür sollte Menschenrechtsbildung explizit in den Bildungsplänen und im Unterricht (Curricula) verankert werden. Hierfür ist es außerdem notwendig, dass Menschenrechte und Diskriminierungsschutz zum verpflichtenden Gegenstand der Aus- und Fortbildung von Lehrer_innen gemacht werden. Lehr- und Lernmaterialien

⁷ Siehe dazu etwa Art. 7 ICERD, Art. 29 Absatz 1 UN-Kinderrechtskonvention, Art. 13 Absatz 1 Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

⁸ Siehe dazu genauer Reitz, Sandra/ Rudolf, Beate (2014): Menschenrechtsbildung für Kinder und Jugendliche, Befunde und Empfehlungen für die deutsche Bildungspolitik, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Studie_Menschenrechtsbildung_fuer_Kinder_und_Jugendliche_barrierefrei.pdf.

⁹ Vgl. Art. 2 Absatz 2 UN-Erklärung über Menschenrechtsbildung und Training (2012), UN-Dokument A/RES/66/137.

¹⁰ Siehe dazu genauer Niendorf, Mareike/ Reitz, Sandra (2016): Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Das_Menschenrecht_auf_Bildung_im_deutschen_Schulsystem_Sep2016.pdf.

sind danach zu überprüfen, ob sie stereotype beziehungsweise abwertende Darstellungen, Bezeichnungen oder Bilder enthalten.¹¹

3 Adäquate Bearbeitung rassistischer Taten durch Polizei und Justiz

Aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands folgt, dass rassistische Straftaten als solche zu erkennen und zu sanktionieren sind. Diese Verpflichtungen ergeben sich nicht nur aus ICERD¹², sondern auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).¹³ Die Sicherstellung der Ermittlung möglicher rassistischer Motive bei Gewalttaten stellt auch eine zentrale Empfehlung des ersten NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages dar.

Vor sechs Jahren, im November 2011, wurden die Verbrechen des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) entdeckt. Der Deutsche Bundestag - und die Landtage mehrerer Bundesländer, darunter auch Thüringen - haben in Untersuchungsausschüssen wichtige Aufklärungsarbeit mit Blick auf das Versagen der Behörden bei der Aufklärung der NSU-Morde geleistet und zahlreiche Empfehlungen für Reformen unter anderem im Bereich der Polizei und Justiz ausgesprochen.

Internationale und europäische Menschenrechtsorgane zur Bekämpfung von Rassismus sowie deutsche Nichtregierungsorganisationen haben bereits vor dem Bekanntwerden der über Jahre unentdeckt gebliebenen Mordserie des „NSU“ immer wieder darauf hingewiesen, dass Polizei und Justiz in Deutschland rassistisch motivierte Gewalttaten nicht ausreichend erkennen würden.¹⁴

Mittlerweile sind mehr als vier Jahre vergangen, dass der Abschlussbericht¹⁵ des ersten NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages veröffentlicht wurde. Er sollte der Auftakt für einen weitreichenden Reformprozess in Polizei und Justiz sein. Das Ziel dieses Prozesses sollte darin bestehen, eine adäquate Bearbeitung rassistischer Taten in Polizei und Justiz sicherzustellen und diskriminierendes Handeln durch die Behörden zu verhindern.

¹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, 24.03.2017, Pressemitteilung: Schule muss Rassismus und Sklaverei thematisieren, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-schule-muss-rassismus-und-sklaverei-thematisieren>.

¹² Art. 4, Art. 6 ICERD.

¹³ 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, 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.

¹⁴ Siehe dazu etwa UN-Ausschuss gegen Rassismus (CERD) (2008): Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Germany, UN-Dokument: CERD/C/DEU/CO/18, 22.09.2008, Ziffer 18 und 26; Muigai, Githu, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mission to Germany, UN-Dokument: AHRC/14/43/Add.2, 22.02.2010, Summary, S. 2, Ziffer 14, 32–36 und 78; Europarat-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde), Straßburg, 26.05.2009, Ziffer 79 ff.; Human Rights Watch, Die Reaktion des Staates auf »Hasskriminalität« in Deutschland, 09.12.2011; Welt am Sonntag, 182 Todesopfer rechter Gewalt, 20.11.2011, S. 1; Welt am Sonntag, Tatort Deutschland, 20.11.2011, S. 8 f.

¹⁵ Deutscher Bundestag (2013): Bericht des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 17/14600, 22.8.2013, dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/146/1714600.pdf.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)¹⁶ in 2014, der UN-Ausschuss zur Bekämpfung von Rassismus (CERD)¹⁷ und der Menschenrechtskommissar des Europarates¹⁸ in 2015 haben die Notwendigkeit entsprechender Reformen mit Empfehlungen an Deutschland untermauert. Auch angesichts der dramatisch gestiegenen Zahl rassistisch motivierter Straftaten, insbesondere gegen Geflüchtete, ist eine effektive Strafverfolgung der Täter_innen besonders dringend. Bis heute kritisieren zahlreiche Initiativen, Organisationen und Betroffene Defizite bei der Strafverfolgung rassistisch motivierter Taten und diskriminierendes Handeln durch die Behörden.¹⁹

Mit der Umsetzung der Empfehlungen des Abschlussberichts des ersten NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags vom August 2013 wurde begonnen. Die Bundesregierung und Landesregierungen haben hierzu Maßnahmen ergriffen, Berichte vorgelegt oder Fragen aus dem parlamentarischen Raum beantwortet.²⁰ Die Umsetzung der Empfehlungen war im Bereich der Zuständigkeit der Länder auch Gegenstand von Innen- oder Justizministerkonferenzen. Allerdings fehlt bislang eine unabhängige Untersuchung der tatsächlichen Konsequenzen in der Praxis, also ob und wie sich die Arbeit der Strafverfolgung durch Polizei und Staatsanwaltschaft verändert hat. So stellt sich die Frage, ob rassistisch motivierte Straftaten in angemessener Weise wahrgenommen und verfolgt werden (Empfehlung Nr. 1 des ersten Untersuchungsausschusses), und ob im Rahmen der Ermittlungen ein angemessener und sachgerechter Umgang mit den Betroffenen erfolgt (insbesondere Empfehlungen Nr. 11 bis 15).

Empfehlung Nr. 1 als Dreh- und Angelpunkt

Die Polizei und die Staatsanwaltschaft, welcher die Leitung des Ermittlungsverfahrens obliegt (§ 160 Strafprozessordnung), spielen eine zentrale Rolle beim Erkennen und Ermitteln rassistischer Motivationen von Straftaten. In der ersten Empfehlung des Untersuchungsausschusses heißt 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.“

¹⁶ ECRI (2014): Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), verabschiedet am 5. Dezember 2013, veröffentlicht am 25. Februar 2014, S. 24 ff., <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>.

¹⁷ CERD (2015): Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 15.5.2015, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22, insbesondere Ziffer 10.

¹⁸ Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats, Nils Muižnieks, nach seinem Besuch in Deutschland, 01. Oktober 2015, S. 40 ff.

¹⁹ Siehe dazu etwa Menschenrechte schützen, Diskriminierungen beseitigen. Zivilgesellschaftliche Anforderungen an den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus, Homophobie und Transfeindlichkeit der Bundesregierung, Mai 2017, S. 25 ff., https://www.lsvd.de/fileadmin/https://www.lsvd.de/fileadmin/pics/Dokumente/Aktionsplan/NGO-Beitrag_fuer_NAP.pdf; Tribunal, NSU-Komplex auflösen, <http://www.nsu-tribunal.de/>; Amnesty International (2016): Leben in Unsicherheit. Wie Deutschland die Opfer rassistischer Gewalt im Stich lässt, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2341122016GERMAN.PDF>; siehe ebenso Asmus, Hans-Joachim; Enke, Thomas (2016): Der Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern. Eine qualitative Untersuchung. Heidelberg.

²⁰ Siehe dazu etwa Deutscher Bundestag (2014): Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss), Drucksache 18/710, 28.02.2014; Deutscher Bundestag (2014): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, Umsetzung der Empfehlung Nummer 1 des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, Drucksache 18/3678, 30.12.2014; Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, Umsetzung der Empfehlungen des 1. NSU-Untersuchungsausschusses – hier: Eine Verlaufsstatistik zu politisch motivierten Straftaten, Drucksache 18/11462, 9.3.2017.

Änderung von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung von Empfehlung Nr. 1

Mit dem am 1. August in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung der Empfehlungen des ersten Untersuchungsausschusses vom 12. Juni 2015 hat der Gesetzgeber „rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele ausdrücklich in den Katalog der Strafzumessungsgründe des § 46 Abs. 2 S. 2 Strafgesetzbuch (StGB) aufgenommen.²¹

Die ausdrückliche Benennung dieser Motive soll deren Bedeutung für die gerichtliche Strafzumessung besonders hervorheben. Darüber hinaus soll mit der Änderung von § 46 Abs. 2 S. 2 StGB unterstrichen werden, dass auch die Staatsanwaltschaft bei ihren Ermittlungen schon frühzeitig solche Motive aufzuklären und zu berücksichtigen hat, da sich nach § 160 Abs. 3 der Strafprozessordnung die staatsanwaltlichen Ermittlungen auch auf die Umstände erstrecken sollen, die für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat (Strafzumessung) von Bedeutung sind. In dieser Hervorhebung spiegelt sich schließlich auch die menschenrechtliche Verpflichtung des Staates wider, die rassistischen Motive einer Straftat zu ermitteln.²²

Entsprechende Änderungen erfolgten ebenfalls mit Wirkung zum 1. August 2015 in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV). Damit wurde die Formulierung „besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe“ auch in die Nummern 15, 86 und 234 RiStBV aufgenommen. In Nr. 15 RiStBV ist nun ausdrücklich geregelt, dass diese Motive als für die Rechtsfolgen der Tat besondere Umstände aufzuklären sind. Durch die Aufnahme der genannten Beweggründe in Nr. 86 RiStBV wird außerdem bestimmt, dass in diesen Fällen bei Privatklagedelikten das öffentliche Interesse in der Regel anzunehmen ist. Das Gleiche gilt durch die Ergänzung von Nr. 234 RiStBV für die Strafverfolgung von Körperverletzungsdelikten.

In die Polizeilichen Dienstvorschriften 100 ist in Nr. 2.2.5 (Beweisführung, Tatrekonstruktion) aufgenommen worden, dass in Fällen von Gewaltkriminalität grundsätzlich rassistische, fremdenfeindliche, menschenverachtende „und anderweitig politisch motivierte Hintergründe“ zu prüfen und die Ergebnisse zu dokumentieren sind.²³

Insgesamt wird damit deutlich, dass einige Regelungen im Bereich der Strafverfolgung geändert und ergänzt worden sind, um die Effektivität bei der Strafverfolgung rassistisch motivierter Straftaten zu steigern.

²¹ Das Merkmal „sonstige menschenverachtende“ Beweggründe erfasst dabei auch weitere anerkannte Diskriminierungsverbote. Siehe dazu Die Bundesregierung (2017): Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus - Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen, S. 35, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/06/nationaler-aktionsplan-gegen-rassismus.html>.

²² Siehe dazu auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2014): Rassistisch motivierte Straftaten: Strafverfolgung muss effektiver werden, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/aktuell_3_2014_Strafverfolgung_muss_effektiver_werden.pdf.

²³ Die Bundesregierung (2017): Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus - Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen, S. 36, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/06/nationaler-aktionsplan-gegen-rassismus.html>.

Zeigen Maßnahmen Wirkung in der Ermittlungsarbeit?

Es stellt sich allerdings die Frage, wann in der praktischen Arbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft ein rassistisches (oder auch fremdenfeindliches) Motiv einer Straftat angenommen wird, was also in der Praxis darunter verstanden wird, und wie die Polizei im Anschluss vorgeht. Im Unterschied zu § 46 Abs. 2 StGB und den Regelungen in den RistBV ist in der Formulierung der Polizeilichen Dienstvorschriften 100 davon die Rede, dass es sich bei solchen Straftaten um Straftaten mit politisch motiviertem Hintergrund handelt („und anderweitig politisch motivierte Hintergründe“).

Die Polizeiliche Dienstvorschrift könnte mithin so gelesen werden, dass sie darauf abstellt, ob die Taten jeweils einen politischen Hintergrund haben. Dies wirft die Frage auf, ob solche Straftaten etwa nur dann als rassistisch eingeordnet werden, wenn sie von Täter_innen begangen werden, die mit der Tat politische Ziele verfolgen. Dazu würde passen, dass von Nichtregierungsorganisationen und Opferberatungsstellen seit Jahren kritisiert wird, dass Taten von Personen außerhalb des organisierten rechtsextremen Spektrums nicht adäquat erfasst werden.²⁴ Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats hat zuletzt im Februar 2017 kritisiert, dass in Statistiken zivilgesellschaftlicher Organisationen, etwa in Sachsen, deutlich mehr rassistisch motivierte Gewalttaten genannt würden als in offiziellen Statistiken, was ECRI insbesondere auf das zu enge Verständnis solcher Straftaten in der Polizeiarbeit zurückführt.²⁵ Welche Faktoren und Gründe zu Defiziten in der Strafverfolgung führen, ist allerdings unzureichend erforscht.

Da die bisherigen Erkenntnisse und Berichte darüber, ob und wie die Empfehlungen des Abschlussberichts des ersten NSU-Untersuchungsausschusses vom August 2013 in der Arbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft umgesetzt werden, wo noch Defizite bestehen und wie diese behoben werden können, nicht ausreichen, sollte eine unabhängige Untersuchung initiiert werden, die diesen Fragen nachgeht.²⁶

Aus- und Fortbildung

Neben einer solchen Untersuchung sollten Konsequenzen im Bereich der Aus- und Fortbildung folgen. Von Rechtsänderungen alleine ist nicht zu erwarten, dass die bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten bestehenden Defizite in der adäquaten Erfassung und Behandlung rassistisch motivierter Taten behoben würden. Die Kompetenz von Polizei, Staatsanwaltschaft und Richterschaft, mögliche rassistische

²⁴ Siehe dazu etwa Menschenrechte schützen, Diskriminierungen beseitigen. Zivilgesellschaftliche Anforderungen an den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus, Homophobie und Transfeindlichkeit der Bundesregierung, Mai 2017, S. 25 f. https://www.lsvd.de/fileadmin/https://www.lsvd.de/fileadmin/pics/Dokumente/Aktionsplan/NGO-Beitrag_fuer_NAP.pdf; siehe dazu ebenso Cremer, Hendrik: Umgang der Justiz mit rassistischen Straftaten, Vortrag, gehalten am 04.11.2015 im Bundeskanzleramt bei der Veranstaltung anlässlich des Jahrestages der Aufdeckung der NSU-Mordserie „Was hat sich verändert?“ http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Vortraege/Umgang_der_Justiz_mit_rassistischen_Straftaten_Hendrik_Cremer_Bundeskanzleramt_04_11_2015.pdf.

²⁵ Siehe ECRI (2017): Conclusions on the Implementation of the Recommendations in respect of Germany, subject to interim follow-up, 28.2.2017. <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-IFU-V-2017-006-ENG.pdf>; ECRI kritisiert ebenso, dass auch der Titel der amtlichen Statistik nahelegt, dass diese nur „politisch motivierte“ Straftaten abdecke, obwohl Straftaten rassistisch motiviert sein können, ohne auf weitergehenden, politischen Motiven zu basieren, ECRI-Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), veröffentlicht am 25. Februar 2014, Ziffer 26 f.

²⁶ Siehe dazu genauer Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Werden die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags tatsächlich umgesetzt? Künftige Bundesregierung sollte unabhängige Untersuchung initiieren, S. 4, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/werden-die-empfehlungen-des-nsu-untersuchungsausschusses-des-bundestags-tatsaechlich-umgesetzt/>.

Motive von Straftaten zu erkennen, effektiv zu ermitteln und zu ahnden, sollten gefördert werden, um eine Änderung der Rechtspraxis herbeizuführen. Hierzu gehört auch die Vermittlung von Kenntnissen über die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. Dazu müssen Wege und Inhalte der Qualifizierung und Sensibilisierung konzeptionell entwickelt und umgesetzt werden.

Für den Bereich der Strafjustiz führt das Deutsche Institut für Menschenrechte seit Anfang 2017 in Kooperation mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) das Fortbildungsprojekt "Rassismus und Menschenrechte – Stärkung der Strafjustiz" (2017-2018) durch.²⁷ In dem Projekt werden in den Pilotländern Berlin/Brandenburg, Niedersachsen und Bayern in Zusammenarbeit mit den Fortbildungsträgern der Justiz Fortbildungsmodule für Strafrichter_innen und Staatsanwaltschaft im Themenfeld Rassismus unter Berücksichtigung des menschenrechtlichen Rechtsrahmens entwickelt und erprobt. Die Fortbildungen sollen Richter_innen und Staatsanwälte_innen dabei unterstützen, angemessen auf rassistische und hassmotivierte Taten zu reagieren und im Strafverfahren mit den Erfahrungen von Rassismus-Betroffenen sensibel umzugehen und diesen damit wirksamen und diskriminierungsfreien Zugang zum Recht ermöglichen. Die entwickelten Module werden anschließend zur Verankerung in den Aus- und Fortbildungsstrukturen der Bundesländer bereitgestellt.

4 Racial Profiling²⁸

Dass rassistische Diskriminierungen – auch und gerade durch die Polizei – grund- und menschenrechtswidrig sind, ist unstrittig. Heftig gestritten wird allerdings darüber, wann und unter welchen Umständen polizeiliche Maßnahmen eine solche Diskriminierung in Form des rechtswidrigen „Racial Profiling“ darstellen.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats definiert „Racial Profiling“ als eine ohne „objektive und vernünftige Begründung“ erfolgende polizeiliche Berücksichtigung von phänotypischen Merkmalen wie Hautfarbe oder von Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationaler oder ethnischer Herkunft im Rahmen von Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen.²⁹

Die Bundesregierung hält bis heute daran fest, dass ein völker- und menschenrechtswidriges „Racial Profiling“ nur dann vorliege, „wenn die Hautfarbe das alleinige bzw. ausschlaggebende Kriterium für eine polizeiliche Maßnahme“ ist.³⁰ Im Umkehrschluss könne die phänotypische Erscheinung einer Person durchaus mit anderen Kriterien – etwa mitgeführtes Gepäck, Informationen über zurückliegende unerlaubte Einreisen auf bestimmten Zugstrecken etc. – kumuliert werden, ohne dass dadurch gegen das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot verstoßen würde.³¹

²⁷ Siehe dazu genauer Deutsches Institut für Menschenrechte, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/schutz-vor-rassismus/projekt-rassismus-und-menschenrechte-staerkung-der-strafjustiz>.

²⁸ Die Ausführungen zum Thema „Racial Profiling“ basieren auf einem Beitrag von Hendrik Cremer und Eric Töpfer, der demnächst in einem Sammelband der Bundeszentrale für politische Bildung zum Thema „Polizei und Menschenrechte“ erscheinen wird.

²⁹ ECRI (2007): Allgemeine politische Empfehlung Nr. 11, CRI(2007)39. Straßburg, S. 4.

³⁰ Deutscher Bundestag (2016), Drucksache 18/9374, S. 2.

³¹ Deutscher Bundestag (2012): Drucksache 17/11971, S. 2.

Diesen Maßstab zugrunde gelegt, wäre die Polizei durch das Diskriminierungsverbot nicht daran gehindert, polizeiliche Maßnahmen in einem weitreichenden Ausmaß so durchzuführen, dass sie Personen wie etwa den „weißen“ Autor dieser Stellungnahme nicht treffen. Dass die Bundesregierung Inhalt und Reichweite des grund- und menschenrechtlichen Diskriminierungsverbotes damit verkennt, hat etwa das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einer Entscheidung vom April 2016 deutlich gemacht.

Das Gericht hat darin die verdachtsunabhängige Kontrolle einer Schwarzen deutschen Familie in einem Regionalzug durch die Bundespolizei für unzulässig erklärt, weil die Kontrolle an die Hautfarbe der Betroffenen angeknüpft hatte: „Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG liegt nicht erst vor, wenn die Ungleichbehandlung ausschließlich oder ausschlaggebend an eines der dort genannten Merkmale anknüpft, sondern bereits dann, wenn bei einem Motivbündel ein unzulässiges Differenzierungsmerkmal ein tragendes Kriterium unter mehreren gewesen ist.“³²

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) betont die weite Schutzwirkung des Verbots von Diskriminierungen. In einer thematisch einschlägigen Entscheidung hat das Gericht ausgeführt, dass eine Ungleichbehandlung, die ausschließlich oder ausschlaggebend auf phänotypischen Merkmalen wie Hautfarbe oder Gesichtszüge oder auf der tatsächlichen oder vermeintlichen Herkunft einer Person basiere, in keinem Fall objektiv zu rechtfertigen sei. Eine Diskriminierung sei immer dann gegeben, wenn Personen in entsprechend ähnlichen Situationen ohne eine „objektive und vernünftige Begründung“ unterschiedlich behandelt würden.³³

Für selektive Personenkontrollen, die – kumuliert mit anderen Kriterien – an physischen Merkmalen wie etwa Hautfarbe anknüpfen, die verdachtsunabhängig erfolgen und sich nur auf allgemeine Lageerkenntnisse oder polizeiliche Erfahrung stützen können, gibt es demnach keine menschenrechtlich vertretbare Rechtfertigung.

„Racial Profiling“ kann viele Ursachen haben: Unbewusste Vorurteile von Polizeibeamt_innen, unreflektierte Weitergabe dienstlichen Erfahrungswissens und mangelnde Sensibilisierung von und durch Führungspersonal. Auch wenn das Thema in wachsendem Maße in der polizeilichen Aus- und Fortbildung angesprochen wird, wird weiterhin vielfach geleugnet, dass es überhaupt ein Problem gibt und die Achtung des grund- und menschenrechtlichen Verbotes rassistischer Diskriminierung im polizeilichen Alltag der Aufmerksamkeit bedarf. Dabei sind polizeiliche Denkmuster, die von einer „ethnisch abgeschotteten Kriminalität“ ausgehen, wie sie etwa im Abschlussbericht des ersten NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags beschrieben worden sind,³⁴ weiterhin verbreitet.

Die Verantwortung für die Praxis liegt allerdings nicht nur im Bereich der Polizei. Die Gründe dafür sind vielmehr auch in Gesetzen zu suchen, die einer diskriminierenden

³² OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21.04.2016, Az. 7 A 11108/14.OVG; ebenso VG Dresden, Urteil vom 1.2.2017, Az. 6 K 3364/14.

³³ EGMR, Timishev gegen Russland, Urteil vom 13.03.2006, Beschwerden Nr. 55762/00 and 55974/00, Rn. 55–59.

³⁴ Deutscher Bundestag (2013): Bericht des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 17/14600, 22.8.2013.

Praxis durch die Polizei Vorschub leisten. Art. 3 Absatz 3 des Grundgesetzes wie auch die menschenrechtlichen Diskriminierungsverbote erfassen nicht nur offensichtliche rechtliche Ungleichbehandlungen. Sie kommen auch dann zum Tragen, wenn Gesetzesbestimmungen nicht unmittelbar nach ihrem Wortlaut, aber in ihrer Anwendung faktisch zu Diskriminierungen führen.³⁵

Als ein Beispiel für eine solche korrekturbedürftige gesetzliche Grundlage lässt sich - auf der Bundesebene - § 22 Absatz 1a des Bundespolizeigesetzes nennen, der bereits explizit vom UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD)³⁶ sowie von ECRI³⁷ kritisiert wurde. Nach dieser Vorschrift darf die Bundespolizei, etwa in Zügen, ohne jeden Anlass Menschen zum Zweck der Migrationskontrolle kontrollieren. Das Gesetz ermächtigt die Beamt_innen der Bundespolizei, hierbei selektiv vorzugehen, ohne dabei das Verhalten einer Person zum Anlass ihrer Kontrolle nehmen zu müssen. Es soll Ausschau gehalten werden nach Personen, die sich unerlaubt im Land aufhalten. Bei einem solchen Gesetzauftrag ist es naheliegend, dass die Bundespolizei bei Personenkontrollen regelmäßig an phänotypische Merkmale anknüpft. Die Ausgestaltung der Norm führt damit faktisch zu Diskriminierung und sendet an die ausführende Polizei eine zum Verbot rassistischer Diskriminierung widersprüchliche Botschaft.³⁸

Doch auch in anderen Fallkonstellationen werden Menschen in Deutschland mit „Racial Profiling“ konfrontiert, etwa als Passant_innen oder Anwohner_innen an sogenannten „gefährlichen Orten“, wo die Polizei durch Landesrecht ebenfalls dazu ermächtigt ist, Personen verdachtsunabhängig zu kontrollieren.

Betroffene melden sich daher immer häufiger zu Wort. Einige rufen die Gerichte an. In vielen Fällen erleben sie die beanstandeten Polizeikontrollen als schwerwiegende Unrechtserfahrung, bei der sie öffentlich in einen kriminellen Kontext gestellt und stigmatisiert werden. Gleichwohl wird ihnen der Rechtsschutz teilweise verweigert und der Grundrechtseingriff als Bagatelle abgetan. Auch wenn Verwaltungsgerichte die Klagen als zulässig behandeln, haben die Betroffenen oftmals den schwer zu erbringenden Nachweis zu führen, dass sie aufgrund ihrer Hautfarbe oder anderer unveränderlicher Äußerlichkeiten Adressat einer polizeilichen Maßnahme geworden sind. Betroffenenorganisationen wie die Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD) üben vor diesem Hintergrund in wachsendem Ausmaß Kritik an der Praxis rassistischer Kontrollen.

„Racial Profiling“ stellt die Zugehörigkeit der von der Praxis Betroffenen zur Gesellschaft in Frage. Damit hat die Praxis auch gesamtgesellschaftlich negative Folgen: für das friedliche Zusammenleben, für das Vertrauen in die Polizei und für die Zugehörigkeit und die soziale Teilhabe betroffener Gruppen. Staatsorgane müssen den auf der Menschenwürde beruhenden persönlichen Achtungsanspruch aller

³⁵ Siehe dazu bereits oben unter 1.

³⁶ CERD (2015): Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 15.5.2015, UN-Dokument CERD/C/DEU/CO/19-22, Ziffer 11.

³⁷ ECRI-Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), veröffentlicht am 25. Februar 2014, Ziffer 15 f.

³⁸ Cremer, Hendrik, „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2013; Deutscher Anwaltverein, Racial Profiling: Polizeikontrollen wegen Hautfarbe abschaffen, Anwaltauskunft, Magazin, 01.12.2013; Amnesty International, Racial/Ethnic Profiling: Positionspapier zu menschenrechtswidrigen Personenkontrollen, Berlin, 2014, S. 11.

Menschen achten. Deshalb dürfen sie Menschen auch nicht aufgrund unveränderlicher Merkmale pauschal verdächtigen.

Punktuell gibt es auf der Landesebene positive Anzeichen, dass Maßnahmen ergriffen werden, um „Racial Profiling“ im Rahmen verdachtsunabhängiger Kontrollen vorzubeugen, etwa durch ein explizites gesetzliches Verbot von „Racial Profiling“.³⁹ Zudem nimmt die Auseinandersetzung mit dem Thema in der polizeilichen Aus- und Fortbildung zu. Wesentliche Schritte, um der Praxis ernsthaft entgegenzutreten, stehen in Deutschland aber noch aus.

5 Rassistische Positionen im öffentlichen Raum

Gegenrede gegen rassistische Äußerungen

ICERD enthält für die Vertragsstaaten Verpflichtungen, Rassismus im politischen Raum und im öffentlichen Leben entgegenzutreten. Werden etwa Angehörige von Minderheiten oder nach Deutschland geflohene Menschen öffentlich diffamiert, stehen die staatlichen Akteure in der Verantwortung, solchen Äußerungen entgegenzutreten. Die Reaktionsmöglichkeiten des Staates sind nicht darauf beschränkt, nur dann auf rassistische Äußerungen zu reagieren, wenn diese die Grenzen der Meinungsfreiheit überschritten haben und strafrechtlich zu verfolgen sind. Es ist vielmehr ebenso wichtig, dass staatliche Akteure in Form der Gegenrede unmittelbar auf rassistische Äußerungen reagieren – auch unterhalb der Schwelle der Strafbarkeit.⁴⁰ Eine solche Interventionspflicht lässt sich nicht nur mit der grund- und menschenrechtlichen Schutzpflicht des Staates gegenüber den diffamierten Gruppen begründen. Es geht dabei auch um die Abwehr von Angriffen auf die demokratische Gesellschaft und die Menschenrechte insgesamt.

Bei der Bekämpfung von Rassismus handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Menschenrechte müssen auch von den Mitgliedern der Zivilgesellschaft gelebt und verteidigt werden. Eine wichtige Rolle kommt hierbei auch den politischen Parteien zu. Sie stehen in der besonderen Verantwortung, rassistische Äußerungen im politischen Wettstreit auch als solche zu markieren und zurückzuweisen.⁴¹

Rassistische Positionen werden in Deutschland im öffentlichen Raum – in Reden, Interviews, bei Demonstrationen, in Publikationen, auf Wahlplakaten, im Internet – sowohl von rechtsextremen Parteien und Organisationen als auch von Personen und Organisationen vertreten, die nicht klar dem rechtsextremen Spektrum zuzuordnen sind, bis hin in die gesellschaftliche Mitte. Die Einstellungsforschung zeigt, dass

³⁹ Siehe dazu etwa Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin und Die Linke Landesverband Berlin und Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2016-2021, S 147, https://www.berlin.de/rbmskz/_assets/rbm/161116-koalitionsvertrag-final.pdf; Koalitionsvertrag zwischen den Parteien Die Linke, SPD, Bündnis 90 / Die Grünen für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags, S. 84.

⁴⁰ Siehe dazu auch CERD (2015): Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 15.5.2015, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22, Ziffer 9 (a).

⁴¹ Siehe dazu auch ECRI (2016): Allgemeine politische Empfehlung Nr. 15, CRI(2016)15. Straßburg, veröffentlicht am 21.3.2016, S. 8, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N15/REC-15-2016-015-DEU.pdf; Charter of European Political Parties for a non-racist Society, Utrecht 28.2.1998, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/38-seminar_ankara_2011/Charter.asp.

Stereotype und Einstellungen, die sich gegen Juden, Sinti und Roma, Muslime, Flüchtlinge und Migrant_innen richten, weit über rechtsextreme Milieus hinaus verbreitet sind.⁴² Gehetzt wird etwa auch gegen Menschen aus der Zivilgesellschaft, Kirchengemeinden und Politik, die nach Deutschland geflohene Menschen unterstützen.

Eine neuere Entwicklung zeigte sich angesichts der Ende 2014 in Dresden begonnenen ‚Pegida‘-Demonstrationen. Solche Demonstrationen haben insofern eine neue Qualität, als an ihnen sowohl Personen aus dem rechtsextremen als auch aus dem bürgerlichen Spektrum teilnehmen. Dabei werden rassistische Stereotype und Einstellungen offen auf die Straße getragen, wobei die Teilnehmenden auch gegen Andersdenkende, Politiker_innen und Journalist_innen hetzen.

Seit 2014 zog auch die Partei AfD (Alternative für Deutschland) in mehrere Landesparlamente und in den Bundestag ein. Führungspersonen der Partei sympathisieren offen mit der Pegida-Bewegung oder vertreten auch selbst rassistische oder andere menschenverachtende Positionen. Sie haben sich beispielsweise dafür ausgesprochen, auf Flüchtlinge zu schießen, rassistische Stimmungsmache gegen deutsche Fußballnationalspieler betrieben, völkischen Sprachgebrauch verharmlost oder das Gedenken an die Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft verhöhnt.

Bereits in den Jahren zuvor verstärkten sich rassistische Positionen in öffentlichen Debatten zu den Themen Integration, Asyl und Migration. Exemplarisch ist die vom Politiker und damaligen Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank Thilo Sarrazin ausgelöste Debatte in den Jahren 2009 und 2010 zu nennen, der in renommierten Verlagen und Zeitschriften rassistische Thesen vor allem gegen „Türken“, „Araber“ und Muslime verbreitete.⁴³

Demgegenüber gibt es auch deutliche Gegenreaktionen, viele Menschen demonstrieren bundesweit gegen Rassismus und für eine vielfältige deutsche Gesellschaft, in der Flüchtlinge willkommen sind. Die Bundeskanzlerin und weitere Mitglieder der Bundesregierung wie auch der Bundespräsident forderten die Menschen in Deutschland wiederholt auf, rassistischen Slogans und Bewegungen nicht zu folgen. Entsprechende Beispiele gibt es auch in Thüringen. So ist etwa der Landesverband der Gewerkschaft der Polizei Aussagen des AfD-Landesvorsitzenden, die die Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft verhöhnern, öffentlich entgegengetreten.⁴⁴

Rassistische oder andere menschenverachtende Positionen erfordern Widerspruch, zumal es in Deutschland, auch in den Parlamenten, zunehmend Akteure gibt, die die Grenzen des Sagbaren bewusst verschieben wollen. Auch den Abgeordneten in den Parlamenten kommt daher eine wichtige Rolle zu, um einer Normalisierung rassistischer oder andere menschenverachtender Positionen entgegenzutreten.

⁴² Siehe etwa Zick, Andreas/Küpper, Beate/Krause, Daniela, Fragile Mitte. Feindselige Zustände, Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016, Melzer, Ralf (Hg.), Bonn.

⁴³ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), veröffentlicht am 25. Februar 2014, Ziffer 35 ff, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>.

⁴⁴ Siehe dazu etwa Wiebe, Jan-Hendrik, thüringen24, 24.1.2017, <https://www.thueringen24.de/thueringen/article209379521/Wir-schaemen-uns-Polizeigewerkschaft-distanziert-sich-von-AfD.html>.

Grenzen der Meinungsfreiheit und strafrechtliche Verfolgung

Zwar kann und muss der Staat rassistischen Positionen, die im öffentlichen Raum geäußert werden, auch mit strafrechtlichen Mitteln Grenzen setzen. Das Strafrecht darf aber grundsätzlich nur als letztes Mittel dienen, die Meinungsfreiheit einzuschränken.

Die Meinungsfreiheit ist ein zentrales Menschenrecht; sie ist Bedingung für die volle Entfaltung der Persönlichkeit, Grundlage einer freien und demokratischen Gesellschaft und sichert Förderung und Schutz aller Menschenrechte ab. Diese Einschätzung teilen internationale Menschenrechtsgremien,⁴⁵ der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)⁴⁶ und das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG).⁴⁷ Die Meinungsfreiheit ist für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung „schlechthin konstituierend“⁴⁸, so formuliert es das Bundesverfassungsgericht. Es sind gerade auch Meinungen geschützt, die von herrschenden Vorstellungen abweichen. Sie verlieren diesen Schutz auch dann nicht, wenn sie scharf und überzogen geäußert werden.⁴⁹ Anstoß erregende Rede ist grundsätzlich mit Gegenrede und nicht mit staatlicher Regulierung zu beantworten.⁵⁰

Gleichwohl ist die Meinungsfreiheit nicht grenzenlos. So verpflichtet etwa das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung (ICERD) Vertragsstaaten wie Deutschland, die Verbreitung rassistischen Gedankenguts gemäß Art. 4 a) ICERD unter Strafe zu stellen. Auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat die Meinungsfreiheit Grenzen. Dort, wo die Grenzen der Meinungsfreiheit überschritten werden, etwa rassistische Äußerungen getätigt werden, die andere in ihrer Menschenwürde angreifen (§ 130 Absatz 1 Nr. 2 Strafgesetzbuch), muss sich die grund- und menschenrechtliche Schutzpflicht des Staates zum Schutz vor rassistischen Verbalangriffen gegenüber der Meinungsfreiheit durchsetzen.⁵¹

Die strafrechtliche Sanktionierung von Äußerungen, die rassistisches Gedankengut verbreiten, berücksichtigt zugleich, welche Wirkungen und Folgen solche Verbalangriffe haben können. Die Erfahrung mit Rassismus – auf der auch ICERD basiert – zeigt, dass sich rassistische Diskurse auf sehr gefährliche Weise ausbreiten und die Grundlage eines auf Menschenrechten beruhenden und den Menschenrechten verpflichteten Gemeinwesens unterminieren, wenn die Staaten ihnen nicht effektiv entgegengetreten. So muss verhindert werden, dass Betroffene durch verbale Einschüchterungen „mundtot“ gemacht werden und ihnen das

⁴⁵ Vgl. etwa Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 34 (Article 19: Freedom of opinion and expression) vom 21.7.2011, UN Dok. CCPR/C/GC/34, Ziffer 2.

⁴⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Observer und Guardian gegen Vereinigtes Königreich, Urteil vom 26.11.1991, Antragsnummer 13585/88, Ziffer 59.

⁴⁷ Siehe etwa Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.1.1958, Aktenzeichen 1 BvR 400/51, Ziffer 31.

⁴⁸ Ebd.

⁴⁹ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 4.2.2010, Aktenzeichen 1 BvR 369/04, 1 BvR 370/04, 1 BvR 371/04, Ziffer 22; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 7.12.1976, Handyside gegen Vereinigtes Königreich, Antragsnummer 5493/72, Ziffer 49; Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 34 (Article 19: Freedom of opinion and expression) vom 21.7.2011, UN Dok. CCPR/C/GC/34, Ziffer 11, unter Bezugnahme auf Ross gegen Canada, Communication No 736/97, Entscheidung vom 18.10.2000, CCPR/C/70/D/736/1997.

⁵⁰ Vgl. Schmahl, Stefanie (2015): Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, S. 36, mit weiteren Nachweisen, <http://zentralrat.sintiundroma.de/download/5328>.

⁵¹ Siehe zu alledem genauer Cremer, Hendrik, Verbreitung rassistischen Gedankenguts - Die Meinungsfreiheit hat Grenzen, erschienen in: Grenzen im politischen Meinungskampf. Zum Verbot rassistisch-diskriminierender Wahlkampagnen, Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hrsg.), Schriftenreihe Band 11, Heidelberg 2017, Seite 89-107, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/Verbreitung-rassistischen-Gedankenguts_ZDSR_Schriftenreihe_Bd11.pdf.

fundamentale Recht auf gleichberechtigte Teilhabe und Freiheit abgesprochen wird („silencing effect“).⁵²

Ein wesentlicher Grund für die Untersagung rassistischer Verbalangriffe beruht außerdem darauf, dass sie sich immer weiter ausbreiten und damit zu einer spezifischen gesellschaftlichen Stimmung beitragen können, die auch die Anwendung von rassistischer Gewalt befördern kann. Bei der Verbreitung rassistischen Gedankenguts geht es nicht nur um die Präsentation von Überzeugungen und Meinungen, sondern um Bedrohungen für konkrete Personengruppen und das friedliche Miteinander.⁵³

Die Meinungsfreiheit darf und kann daher auch kein Freifahrtschein für rassistische Diffamierungen sein, die anderen die Anerkennung als Menschen mit gleicher Würde und gleichen Rechten absprechen. Ein Staat, der dabei tatenlos zuschaut, trägt selbst zur Erosion der Meinungsfreiheit bei. Erst Grenzen der Freiheit schaffen die Möglichkeitsbedingungen für Freiheit aller. Daher sind auch entsprechende Strafgesetze erforderlich und geboten, die bei Grenzüberschreitungen konsequent anzuwenden sind.⁵⁴ Zugleich müssen die Gefahren für eine übermäßige Einschränkung der Meinungsfreiheit berücksichtigt werden.

6 Fazit und Empfehlungen

Bei der Bekämpfung von Rassismus handelt es sich um eine dauerhafte Aufgabe und Herausforderung für staatliche wie auch gesellschaftliche Akteure. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt auf der Grundlage der im Rahmen dieser Stellungnahme gemachten Ausführungen:

- Mitarbeitende der Verwaltung für ein den menschenrechtlichen Verpflichtungen entsprechendes Verständnis von Rassismus zu sensibilisieren, etwa im Rahmen von Fortbildungsangeboten zum menschenrechtsbasiertem Diskriminierungsschutz beziehungsweise Diversity- und Antirassismus-Trainings.
- zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich gegen Rassismus engagieren, und zugängliche nicht-staatliche Antidiskriminierungsberatungsstellen sowie Opferberatungsstellen ausreichend und langfristig zu fördern.
- Menschenrechtsbildung explizit in den Bildungsplänen und im Schulunterricht zu verankern.
- die Menschenrechte und den damit einhergehenden Diskriminierungsschutz zum Gegenstand der Aus- und Fortbildung von Lehrer_innen zu machen.
- Lehr- und Lernmaterialien danach zu überprüfen, ob sie stereotype beziehungsweise abwertende Darstellungen, Bezeichnungen oder Bilder enthalten.

⁵² Schmahl, Stefanie (2015): Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD, 2015, Seite 40, mit weiteren Nachweisen.

⁵³ Vgl. ebd., Seite 41 ff., mit weiteren Nachweisen.

⁵⁴ Vgl. ebenso Bubrowski, Helene, Wer Hass sät, wird Gewalt ernten, FAZ vom 19.10.2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/meinungsfreiheit-versus-hetze-wer-hass-saet-wird-gewalt-ernten-13863450.html>.

-
- unabhängig zu untersuchen, ob in der Praxis von Polizei und Justiz die Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags hinsichtlich der Ermittlung und Dokumentation der möglichen rassistischen Motivation von Straftaten (Empfehlung Nr. 1) sowie hinsichtlich eines angemessenen Umgangs mit den Betroffenen (Empfehlungen Nr. 11 bis 15) umgesetzt werden.
 - die im Projekt "Rassismus und Menschenrechte – Stärkung der Strafjustiz" entwickelten Module dauerhaft in der Fortbildung der Strafjustiz zu verankern.
 - zu prüfen, ob es Gesetzesbestimmungen im thüringischen Polizeigesetz gibt, die rassistischen Diskriminierungen in der Form des so genannten „Racial Profiling“ Vorschub leisten und entsprechende Gesetzesbestimmungen gegebenenfalls aufzuheben.
 - zu prüfen, ob niedrigschwellige Möglichkeiten bestehen, sich wegen mutmaßlich diskriminierenden Polizeihandelns zu beschweren, und gegebenenfalls die Einführung unabhängiger zugänglicher Beschwerdestellen zu prüfen.
 - die Methode des Racial Profiling gesetzlich zu untersagen.
 - Module zur Sensibilisierung für Rassismus unter Berücksichtigung des menschenrechtlichen Rechtsrahmens für die Polizei zu entwickeln und in die reguläre Aus- und Fortbildung zu integrieren.
 - rassistischen Äußerungen im politischen Raum und im öffentlichen Leben kontinuierlich und entschieden entgegenzutreten.
-

Kontakt

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
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR: Dr. Hendrik Cremer

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.