



Antidiskriminierungsstelle  
des Bundes

# Möglichkeiten effektiver Strafverfolgung bei Hasskriminalität

## Rechtsgutachten

## Inhalt

I.	Anlässe und Ansätze zur Bekämpfung von Hasskriminalität .....	3
	1.1 Aktualität.....	3
	1.2 Internationale und supranationale Perspektiven auf Deutschland.....	4
	1.3 Diskussionen und Initiativen auf nationaler Ebene.....	5
	1.4 Ansatz und Gang der Darstellung .....	5
II.	Der Begriff der Hasskriminalität .....	7
	2.1 Verständnisse und Funktion des Begriffs .....	7
	2.2 Absichtungen .....	8
	2.3 Motivation, Vorurteil und Botschaft .....	9
	2.4 Merkmale des Opfers .....	11
III.	Rechtliche Grundlagen für die Strafverfolgung von Hasskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland.....	13
	3.1 Grundgesetz.....	13
	a. Menschenwürde und Grundrechte .....	13
	b. Die Bekämpfung der Verherrlichung der nationalsozialistischen Willkürherrschaft – der Ausnahmefall.....	15
	c. Verbale und non-verbale Ausprägungen der Hasskriminalität .....	15
	3.2 Strafrechtliche Grundzüge der Verfolgung von Hasskriminalität .....	16
IV.	Bestehende Elemente des Konzepts von Hasskriminalität in der deutschen Rechtsordnung .....	18
	4.1 Bundesrecht.....	18
	4.2 Landesrecht .....	20
	4.3 Verwaltungspraxis: Erkennen, Melden, Kommunizieren als Voraussetzungen der Strafverfolgung .....	22
	a. Das polizeiliche Meldeverfahren .....	22
	b. Weitere Maßnahmen zuständiger Behörden .....	24
V.	Elemente des Konzepts von Hasskriminalität in anderen Rechtsordnungen ..	26
	5.1 Gesetzliche Regelungen anderer Staaten .....	26
	5.2 Andere staatliche Maßnahmen .....	28
VI.	Die Verfolgung von Hasskriminalität nach der EMRK .....	30
VII.	Verbesserung der Strafverfolgung bei Hasskriminalität.....	32
	7.1 Möglichkeiten auf der gesetzlichen Ebene.....	32
	7.2 Möglichkeiten auf der Anwendungsebene .....	34
	a. Verwaltungsorganisation .....	34
	b. Verwaltungsvorschriften.....	36
	c. Kooperation relevanter Akteure der Zivilgesellschaft mit den Behörden ..	39
	d. Strategien der Kommunikation .....	40
VIII.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	42
	Empfehlungen: .....	43
	Literaturverzeichnis.....	44
	Dokumentenverzeichnis .....	48

# I.

## Anlässe und Ansätze zur Bekämpfung von Hasskriminalität

### 1.1 Aktualität

Die Mordserie des sog. „Nationalsozialistischen Untergrundes – NSU“ hat die deutsche Öffentlichkeit tief erschüttert und das Bewusstsein für Morde aufgrund des Hasses gegen eine Gruppe in der Gesellschaft wach gerufen. Nach den Erkenntnissen des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages lagen Versäumnisse der Sicherheitsbehörden vor, die neben mangelnder Kooperation auch in der fehlenden Sensibilität für die Motivation der Täter lag.<sup>1</sup> Nicht alle Sicherheitsbehörden zogen ausreichend in Betracht, dass eine Straftat deshalb verübt werden kann, weil der oder die Täter eine Person als Angehörige einer Minderheit oder Gruppe als Opfer der Tat auswählen.

Auch in einigen Ländern der Bundesrepublik beschäftigen sich Untersuchungsausschüsse mit der Thematik, der Untersuchungsausschuss des thüringischen Landtages hat bereits einen Bericht vorgelegt.<sup>2</sup> Aus der NSU-Mordserie wurden erste Folgerungen für Polizei und Justiz abgeleitet. Das Gerichtsverfassungsgesetz soll dahin geändert werden, die Befugnisse der Generalbundesanwaltschaft auszuweiten.<sup>3</sup> Die deutsche Sicherheitsarchitektur ist insoweit in Bewegung. Dies bietet die Chance, auch das Thema der effektiveren Prävention und Verfolgung von Hasskriminalität anzugehen.

Rechtsextremistische Gewalt ist in Deutschland aufgrund seiner Geschichte diejenige Ausprägung vorurteilsgeleiteter Straftaten, die Politik und Gesellschaft am stärksten mobilisiert. Aber auch Straftaten gegen Flüchtlinge oder Angehörige von Minderheiten rücken angesichts der steigenden Zahlen von Asylbewerbern und Flüchtlingen verstärkt in den Blick. Vielfalt in der pluralen Gesellschaft kann zuletzt auch des strafrechtlichen Schutzes als Sicherungsmechanismus für gedeihliches Zusammenleben bedürfen.<sup>4</sup> Vorgelagert ist die Prävention mit dem Ziel, derartige Straftaten zu verhindern. Dies setzt die Sensibilität von Behörden für einschlägige Motivationen voraus, die strukturell verankert und gestärkt werden kann. Jenseits des Ansatzpunktes bei Polizei, Staatsanwaltschaften und Justiz sind auch andere Behörden, etwa Ausländerbehörden, sowie Nichtregierungsorganisationen und gesellschaftliche Initiativen in den Blick zu nehmen, um eine Netzwerkstruktur gegen Hasskriminalität zu entwickeln.

1 BT-Drs. 17/14600 (s. zu Fn. 119, 192).

2 LT-Drs. 5/8080.

3 Referentenentwurf des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vom 22.07.2014 ([http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18\\_wp/NSU-UA/refer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/NSU-UA/refer.pdf?__blob=publicationFile)); von der Regierung am 26.08.2014 beschlossen; s. den Gesetzentwurf BR-Drs. 396/14.

4 Vgl. Schneider, Hassverbrechen, S. 77, 88 ff.

## 1.2 Internationale und supranationale Perspektiven auf Deutschland

Die Aufdeckung und Bekämpfung von Hasskriminalität ist auch auf internationaler und supranationaler Ebene ein viel erörtertes Thema, das zur Erarbeitung von Dokumenten geführt hat, die für das Fortentwickeln von Konzepten und Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sind.<sup>5</sup> Die OSZE hat im Jahr 2011 Leitlinien für die Gesetzgeber veröffentlicht.<sup>6</sup> Die vom Europarat ins Leben gerufene Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat in ihrem letzten Landesbericht zu Deutschland einige Änderungen angemahnt, die auch die Verfolgung von Hasskriminalität betreffen.<sup>7</sup>

In der EU ist im Zusammenhang des Vorgehens gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit der Rahmenbeschluss 2008/913/JI erlassen worden,<sup>8</sup> der als verbindlicher Rechtstext allerdings den Mitgliedstaaten weite Spielräume lässt. Seine Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland beschränkte sich auf eine Änderung des § 130 StGB.<sup>9</sup> Weiter gehende Maßnahmen fordert die Europäische Grundrechte-Agentur (FRA), die 2012 in einem Bericht auch die Menschenrechte und die Art und Weise von Datenerhebungen über Hasskriminalität bewertet hat und in der Bundesrepublik Deutschland insoweit noch Defizite sieht.<sup>10</sup> Vor dem Hintergrund von Schlussfolgerungen des Rates der Innen- und Justizminister vom 5./6. Dezember 2013<sup>11</sup> wurde beschlossen, eine gemeinsame Arbeitsgruppe der FRA mit den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Hasskriminalität einzurichten, deren konstituierende Sitzung im November 2014 stattfinden soll.<sup>12</sup>

5 Keiser, ZRP 2010, 47; Shavers, Hate Crimes, S. 220 ff.; Stoltenberg, ZRP 2012, 119.

6 Gesetze gegen „HATE CRIME“ - Ein praktischer Leitfaden.

7 S. die Empfehlung Nr. 7 Kontaktpersonen bei Polizei und Staatsanwaltschaft zur Erfassung von Beschwerden von besonders schutzbedürftigen Gruppen; European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), verabschiedet am 5. Dezember 2013, veröffentlicht am 25. Februar 2014 (<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>); dazu die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Lazar u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/1629.

8 Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. EU L 328, S. 55.

9 Gesetz vom 16. März 2011 zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Umsetzung des Zusatzprotokolls vom 28. Januar 2003 zum Übereinkommen des Europarats vom 23. November 2001 über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, BGBl. I, S. 418.

10 Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen: Rechte der Opfer anerkennen, September 2012 (s. zu Fn. 155 f.).

11 S. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf).

12 S. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/hate-crime-seminar-report-2014\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/hate-crime-seminar-report-2014_en.pdf).

### 1.3 Diskussionen und Initiativen auf nationaler Ebene

Seit dem Jahr 2000 haben unterschiedliche Länder der Bundesrepublik Deutschland über den Bundesrat Gesetzentwürfe vorgelegt, die sich auf spezifische Verschärfungen des materiellen Strafrechts richteten oder auf Verschärfungen in der Strafzumessung.<sup>13</sup> In der rechtspolitischen Diskussion steht inzwischen eine Modifikation des § 46 StGB im Mittelpunkt,<sup>14</sup> die aber vielfach kritisch gesehen wird und noch im Jahr 2012 vom Bundestag mit der Begründung zurückgewiesen wurde, eine Änderung des § 46 StGB könne die angestrebten Ziele der Berücksichtigung von Motiven der Hasskriminalität bei Ermittlungen und im Strafverfahren sowie der Hervorhebung des Unwerturteils nicht erfüllen.<sup>15</sup>

Die Bundesregierung hat wie im Koalitionsvertrag vorgesehen einen Gesetzentwurf zur Ergänzung des § 46 StGB vorgelegt, wonach bei der Strafzumessung „besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele zu beachten sind.<sup>16</sup> Nach der Begründung des Gesetzes werden damit die Ziele verfolgt, die Bedeutung dieser Umstände für die Strafzumessung stärker hervorzuheben und zu Zwecken der positiven Generalprävention grundlegende Wertungen zu dokumentieren.<sup>17</sup> Diese Zweigleisigkeit der Zielsetzung spielt bei der Bekämpfung der Hasskriminalität insgesamt eine Rolle. Es geht um die Strafverfolgung des Einzelnen, aber auch um die Verdeutlichung von Werten der demokratischen und pluralen Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland.

### 1.4 Ansatz und Gang der Darstellung

Das Thema soll rechtswissenschaftlich und damit vorrangig normativ erfasst werden, wobei ein breit angelegter Ansatz verfolgt wird, der das Verfassungsrecht und die internationalen Menschenrechte ebenso einbezieht wie Erfahrungen in anderen Staaten. Das materielle Strafrecht wird vorausgesetzt, eventuelle Änderungen sind nicht Gegenstand der folgenden Betrachtungen.<sup>18</sup> Rechtstatsächliche oder empirische Untersuchungen wurden nicht angestellt. Insoweit wird auf das sozialwissenschaftliche und insbesondere kriminologische Schrifttum zurückgegriffen, das unter intensiver Bezugnahme auf die angelsächsische Literatur in den letzten Jahren auch in Deutschland an Umfang zugenommen hat.<sup>19</sup> Ziel der Untersuchung ist es, Vorschläge zur Ver-

13 Überblick und Bewertung bei Shavers, *Hate Crimes*, S. 188 ff.

14 Zur Reformdiskussion Stree/Kinzig, in: Schönke/Schröder, StGB, § 46, Rn. 72.

15 BT-Drs. 17/11061, S. 5; vgl. kritisch auch die Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 23/2013 (<http://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2013/november/stellungnahme-der-brak-2013-23.pdf>).

16 Referentenentwurf des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vom 22.07.2014 ([http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18\\_wp/NSU-UA/refe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/NSU-UA/refe.pdf?__blob=publicationFile)); von der Regierung am 26.08.2014 beschlossen; s. den Gesetzentwurf BR-Drs. 396/14.

17 Referentenentwurf des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vom 22.07.2014 ([http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18\\_wp/NSU-UA/refe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/NSU-UA/refe.pdf?__blob=publicationFile)), S. 5 f.

18 Vgl. die Themen und Beschlüsse der strafrechtlichen Abteilung des Deutschen Juristentages 2014 in Hannover (<http://www.djt.de/nachrichtenarchiv/meldungen/artikel/beschluss-der-abteilung-strafrecht>).

19 Z. B. Schneider, *Hassverbrechen*, S. 70.

besserung der Strafverfolgung zu erarbeiten. Die rechtlichen Erörterungen legen Wert auf das Einbeziehen der Anwendungspraxis, die auch Faktoren wie Aus- und Weiterbildung sowie die Schaffung oder Stärkung vertrauensbildender Strukturen umfasst, um die Aufklärung und auch Prävention von Hasskriminalität zu erleichtern.

Zunächst wird der Begriff der Hasskriminalität für die Zwecke dieser Untersuchung erarbeitet (II.). Hinter den Erscheinungsformen von Hasskriminalität stehen Rechtsgüter, die verfassungsrechtlich verankert sind. Opfer wie Täter genießen Grundrechtsschutz. Die Rahmenbedingungen des Grundgesetzes können Einfluss auf die Strafbarkeit und die Strafverfolgung haben, da die deutsche Strafrechtsordnung mit ihrer Rechtsgutslehre einen bestimmten Ansatz verfolgt (III.). Diese Grundlagen haben bereits Konsequenzen für die geltende Rechtslage, die auf der gesetzlichen wie der untergesetzlichen Ebene erörtert wird (IV.). In der Praxis der Ermittlung und Strafverfolgung finden sich Elemente der Verfolgung von Hasskriminalität, die zugleich den Blick auf mögliche Lücken frei geben. Auf diese Beschreibung der deutschen Rechtslage folgt eine Darstellung von gesetzlichen Regelungen, Instrumenten und Konzepten, die andere Staaten nutzen (V.). Diese internationale Perspektive wird durch die Erörterung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Verfolgung einschlägiger Straftaten ergänzt (VI.). Aus best practice Überlegungen und der Darlegung bestehender Elemente werden Vorschläge zur Verbesserung der Strafverfolgung von Hasskriminalität abgeleitet (VII.). Diese beschränken sich nicht auf gesetzgeberische Möglichkeiten, sondern setzen den Schwerpunkt auf die untergesetzliche Ebene. Rechtstechnisch kommen Verwaltungsvorschriften oder Organisationsregelungen in Betracht, inhaltlich geht es insbesondere um die Aufhellung der Erscheinungsformen von Hasskriminalität in der Strafverfolgung. Im Vordergrund stehen Polizei und Justiz, aber auch Nichtregierungsorganisationen und weitere gesellschaftliche Gruppen werden etwa im Hinblick auf die Steigerung des Meldeaufkommens in die Betrachtung einbezogen. Dies führt letztlich zu den zusammenfassenden Schlussfolgerungen (VIII.).

## II.

### Der Begriff der Hasskriminalität

#### 2.1 Verständnisse und Funktion des Begriffs

Trotz der seit langem geführten Diskussionen auf unterschiedlichen Ebenen besteht keine vollständige Einigkeit über den Begriff der Hasskriminalität.<sup>20</sup> Der Grund liegt in den unterschiedlichen Perspektiven, etwa der Kriminologie oder der gesetzgebenden Körperschaften auf die Hasskriminalität, die auf unterschiedliche Folgerungen gerichtet sind. Begriffsansätze auf internationaler Ebene folgen ihrem Ursprung in einer bestimmten internationalen Vereinbarung oder dem Selbstverständnis international agierender Institutionen wie der Europäischen Grundrechteagentur oder der ECRI. Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung soll der rechtliche Begriff unter Einbeziehung unterschiedlicher Sichtweisen näher bestimmt werden, um dann hinsichtlich der Effektivität der Strafverfolgung zu zielgerichteten Schlussfolgerungen gelangen zu können.

Ein Rechtsbegriff muss hinreichend bestimmt sein, um eine Zuordnung von Lebenssachverhalten vorhersehbar zuzulassen.<sup>21</sup> Dies gilt erst recht für das Strafrecht (Art. 103 Abs. 2 GG), damit jede Person weiß oder wissen kann, ob ein Verhalten strafbar ist. Auf dieser gesetzgeberischen Sichtweise beruht das Begriffsverständnis der Bundesregierung. Sie ordnet der „Hasskriminalität“ Straftaten zu, die sich gegen eine Person wegen ihrer „politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung, ihres äußeren Erscheinungsbilds oder ihres gesellschaftlichen Status“ richten.<sup>22</sup>

Da der Begriff der Hasskriminalität in den Vorschriften des Strafrechts nicht vorkommt, ist er als Oberbegriff über bestimmte Erscheinungsformen von Straftaten zu verstehen.<sup>23</sup> Die Funktion des Begriffes liegt auf internationaler Ebene in der Zuordnung der Thematik zur Verwirklichung der Menschenrechte. Dergestalt begründen

20 Eingehend Krupna, Konzept, S. 9 ff. und für die amerikanische Diskussion Jacobs/Potter, Hate Crimes, S. 11 ff.

21 BVerfGE 73, 206 (234); 75, 329 (340); 78, 374 (381 f.).

22 S. z. B. die Antworten auf die Kleinen Anfragen der Abgeordneten Petra Pau u. a. und der Fraktion DIE LINKE „Ausländerfeindliche und rechtsextremistische Straftaten in der Bundesrepublik Deutschland im April 2013“ BT-Drs. 17/13653 sowie „Ausländerfeindliche und rechtsextremistische Straftaten in der Bundesrepublik Deutschland im April 2014“, BT-Drs. 18/1718 oder auch auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Mayer u. a. und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Lars Castellucci und der Fraktion der SPD „Politisch motivierte Straftaten in Deutschland im März 2014“, BT-Drs. 18/1344.

23 Zu kriminologischen Erscheinungsformen Glet, Sozialkonstruktion, S. 61 ff.



sich die Aktivitäten etwa der Europäischen Grundrechteagentur<sup>24</sup> oder der OSZE.<sup>25</sup> Der Kampf gegen Hasskriminalität ist Teil des Kampfes um die Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Für die Bundesrepublik Deutschland hat der Begriff der Hasskriminalität die Funktion, eine kriminalpolitisch identifizierbare Art von Taten abzugrenzen, die aufgrund ihres Charakters besondere Maßnahmen erfordern. Der Grund ist die gesellschaftliche Relevanz der Hasskriminalität, die das friedliche Zusammenleben in besonderem Maße beeinträchtigt und eine spezifische kriminalpolitische Herausforderung mit sich bringt. Die Maßnahmen betreffen Prävention und Repression. Im Hinblick auf die Strafverfolgung bedarf es eines gemeinsamen Verständnisses hinsichtlich der Einordnung als Hasskriminalität seitens der Polizei und der Justiz, um kohärente Bewertungen von Taten, aussagekräftige Statistiken und schlüssige Einschätzungen zu ermöglichen.

## 2.2 Absichtungen

In den Vereinigten Staaten von Amerika entstand das Konzept der Hate Crimes zu Beginn der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts.<sup>26</sup> Ausweislich des Hate Crime Statistics Act (28 U.S.C. § 534) bezeichnet Hate Crime: „Crimes that manifest evidence of prejudice based on race, gender and gender identity, religion, disability, sexual orientation, or ethnicity“.<sup>27</sup> Nach den Definitionen für die Hate Crime Data Collection wird Hate Crime mit Bias Crime gleichgesetzt, wobei Bias Crime wie folgt definiert ist: „A committed criminal offense that is motivated, in whole or in part, by the offender’s bias(es) against a race, religion, disability, sexual orientation, ethnicity, gender, or gender identity.“<sup>28</sup>

Der grundlegende Ansatz in den USA unterscheidet sich von demjenigen in der Bundesrepublik Deutschland, weil das Konzept der USA zu hate crimes von vornherein mit der Entwicklung der Bürgerrechte verbunden ist und damit einen sozialreformerischen Impetus aufweist.<sup>29</sup> Hinzu kommt die fallorientierte Ausrichtung des common law Systems, die sich von der formal-abstrakt geprägten deutschen Rechtsordnung in der Tradition des römischen Rechts unterscheidet.<sup>30</sup> Da das Strafrecht überwiegend von den einzelnen Staaten des Staatenbundes erlassen wird, erweisen sich die Strafvorschriften im Hinblick auf hate crimes durchaus als unterschiedlich.<sup>31</sup> Die Verwendung des Begriffs der bias crimes in den USA folgt daraus, dass die Bezugnahme auf Hass als zu eng gesehen wurde und stattdessen auf sozialpsychologische Gruppenprozesse

24 S. die Website zum Thema (<http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime>).

25 S. z. B. OSZE, Hate Crimes in the OSCE region: Incidents and responses, Annual Report for 2012, Warsaw 2013 (auffindbar unter <http://www.osce.org/what/tolerance>).

26 Coester, Hate Crimes, S. 19; Shavers, Hate Crimes, S. 117.

27 Hate Crime Data Collection Guidelines, S. 34.

28 Hate Crime Data Collection Guidelines, S. 20, 22.

29 Shavers, S. 116 ff.; zu unterschiedlichen Konzepten s. auch Nolte, Beleidigungsschutz, S. 209 ff.

30 Kersten, in: Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz, Hasskriminalität, S. 22 f.

31 Überblick bei Shavers, Hate Crimes, S. 159 ff.



abgestellt wird, die von Vorurteilen geleitet sind.<sup>32</sup> Der griffige Begriff der hate crimes bleibt dennoch erhalten, ist allerdings in den Vereinigten Staaten von Amerika in seinen Einzelheiten umstritten.<sup>33</sup>

Auf der völkerrechtlichen Ebene geben grundlegende Verträge Hinweise, ohne allerdings den Begriff der Hasskriminalität als solchen zu bestimmen. Die Genozid-Konvention betrifft nach ihrem Art. II Handlungen, die in der Absicht begangen werden, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören.<sup>34</sup> Die Konvention zielt auf Strafbarkeit, allerdings geht sie in ihrem begrifflichen Ansatz mit dem Bezug zur Vernichtung der gesamten Gruppe weit über den individualbezogenen punitiven Ansatz der Hasskriminalität hinaus.<sup>35</sup> Die Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung bestimmt diesen Begriff in Art. I als „jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Bedrängung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, daß dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens, vereitelt oder beeinträchtigt wird.“<sup>36</sup> Ungeachtet der spröden und teils altertümlich wirkenden sprachlichen Herangehensweise entspricht die Unterteilung in verpönte Anknüpfungskriterien und zu bekämpfende Ziele sowie Folgen dem Grunde nach der Struktur, die auch die Hasskriminalität prägt. Da im Fall der Hasskriminalität Diskriminierungen über die rassistische Diskriminierung hinaus entgegengewirkt werden soll, ist der Kreis der verpönten Merkmale weiter.

Unterschiede und Zusammenhänge mit dem Antidiskriminierungsrecht verdeutlichen die Eigenarten der Hasskriminalität. Sie ist Teil der Bekämpfung von Diskriminierungen, zugleich trägt sie aufgrund ihres auf Prävention und insbesondere Sanktion gerichteten Ansatzes einen spezifischen Charakter. Es geht zuvörderst um die staatliche Strafverfolgung und die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruches unter Berücksichtigung spezifischer Motivationen für die Straftat.

### 2.3 Motivation, Vorurteil und Botschaft

Der aus dem internationalen Recht und der internationalen Diskussion abzuleitende zweigliedrige Begriff beinhaltet neben den Merkmalen der Anknüpfung eine subjektive Komponente.<sup>37</sup> Hasskriminalität ist von der Motivation der Täterin oder des Täters geprägt.<sup>38</sup> Hasskriminalität reduziert sich nicht auf Taten, die aus Hass begangen

32 Coester, Hate Crimes, S. 21.

33 Coester, Hate Crimes, S. 23 ff.; Jacobs/Potter, Hate Crimes, S. 11 ff.

34 Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, BGBl. II 1955, S. 210, UNTS 78, 277.

35 Vgl. Schabbas, Encyclopedia of Public International Law, Artikel „Genocide“, Rn. 3. 7.

36 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung, BGBl. II 1969, S. 2211; UNTS 660, 195.

37 OSZE, S. 16.

38 Zu den strafrechtlichen Erscheinungsformen Böllinger, in: Uhlig, Was ist Hass?, S. 50; zu den Gewaltdelikten Rössner, in: Bannenberg/Rössner/Coester, Primäre Prävention, Endbericht, S. 128 ff.

werden, sondern umfasst alle Taten aufgrund eines Vorurteils.<sup>39</sup> In der kriminologischen Forschung werden insoweit vielfältige Differenzierungen erörtert.<sup>40</sup> Die amerikanische Diskussion setzt überwiegend hate crimes und bias motivated crimes gleich. Die Einordnung der einschlägigen Straftaten als Vorurteilskriminalität ist durchaus nachvollziehbar.<sup>41</sup> Aufgrund der Griffigkeit des Begriffs und seiner internationalen Anschlussfähigkeit sollte jedoch an der Bezeichnung als Hasskriminalität festgehalten werden.

Für den Kontext der Strafverfolgung ist ausschlaggebend, dass der Tat eine über die persönliche Schädigung des Opfers hinausweisende Motivation zu Grunde liegt, die an bestimmte Merkmale des Opfers anknüpft. Die besonders gelagerte Strafbarkeit der Hasskriminalität findet ihren Grund nicht in der lediglich internen Gesinnung der Täterin oder des Täters,<sup>42</sup> sondern in den objektiven Tatumständen, in denen seine Motivation ihren Ausdruck findet.

Voraussetzung für die Berücksichtigung der Hasskriminalität bei der Strafbarkeit oder Strafzumessung ist die Kausalität der Motivation für die Handlung.<sup>43</sup> Die Motivation muss allein oder überwiegend das Ziel der Täterin oder des Täters gewesen sein.<sup>44</sup> Wenn die Motivation der Fremdenfeindlichkeit oder der Homophobie lediglich nachrangige oder untergeordnete Bedeutung für die Tat hatte, spielt sie für die Strafverfolgung keine Rolle. Die Beziehungstat an dem Angehörigen einer Minderheit bleibt eine Beziehungstat. Hasskriminalität zeichnet sich dadurch aus, dass das Opfer (auch) als Repräsentantin oder Repräsentant einer Gruppe getroffen werden soll. Oftmals handelt es sich um Angehörige verletzlicher Gruppen.<sup>45</sup>

Die Annahme, dass Straftaten der Hasskriminalität immer auch auf eine Botschaft in die Gesellschaft abzielen,<sup>46</sup> erscheint auf den ersten Blick missverständlich. Einer Täterin oder einem Täter, die oder der aus Langeweile handelt, geht es nicht notwendig um eine Botschaft. Gemeint ist aber die Opferperspektive.<sup>47</sup> Die Auswahl gerade des Opfers, das bestimmte Merkmale aufweist, soll Wirkung in der Gesellschaft erzielen. Die Tat verfolgt regelmäßig eine übergeordnete Zielrichtung, weil unbeteiligte Dritte beeinflusst werden sollen. Der Unrechtsgehalt wird mitgeprägt oder gar gesteigert, wenn und soweit die Täterin oder der Täter das Opfer als gleichsam austauschbaren Vertreter einer Gruppe angreift.

39 Jacobs/Potter, Hate Crimes, S. 11 ff.

40 Jacobs/Potter, Hate Crimes, S. 22 ff.; Krupna, Hate Crimes, S. 35 ff.; MacDevitt, Hate Crimes, S. 1000 f.; skeptisch Kersten, in: Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz, Hasskriminalität, S. 37 f.

41 So Bannenberg/Rössner/Coester, Primäre Prävention, Endbericht, S. 11.

42 In diese Richtung geht die Kritik der Bundesrechtsanwaltskammer an der Änderung des § 46 StGB (<http://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2013/november/stellungnahme-der-brak-2013-23.pdf>).

43 Jacobs/Potter, Hate Crimes, S. 21.

44 Schneider, Hassverbrechen, S. 71; s. auch Krupna, Hate Crimes, S. 10 f.

45 Schneider, Hassverbrechen, S. 71.

46 Schneider, JZ 2003, 498.

47 Bannenberg/Rössner/Coester, Primäre Prävention, Endbericht, S. 11; Schneider, JZ 2003, 498.

Teilweise wird unter Hasskriminalität nur Gewaltkriminalität verstanden.<sup>48</sup> Dies könnte damit zusammenhängen, dass häufig das Hauptaugenmerk statistischer Erhebungen oder kriminologischer Untersuchungen auf rechtsextremistisch motivierter Hasskriminalität liegt.<sup>49</sup> Die gesamtgesellschaftliche Dimension von Hasskriminalität geht aber über Gewalthandlungen aufgrund rechtsextremistischer Einstellungen hinaus. Das Strafrecht ist dem Grunde nach neutral und erfasst Handlungen unabhängig von der Weltanschauung der Täterin oder des Täters. Die Ausnahme des § 130 Abs. 4 StGB bestätigt nur diese Regel.<sup>50</sup> Jede auf bestimmte Merkmale des Opfers orientierte Motivation kann zur Einordnung als Hasskriminalität führen. Als Täterinnen oder Täter kommen nicht nur Menschen mit extremistischer Gesinnung in Betracht, denn ein solch verengter Blick könnte dazu führen, dass „alltägliche“ Ausdrucksformen von Vorurteilen und Übergriffen unbemerkt bleiben und somit auch nicht dagegen vorgegangen wird.<sup>51</sup> Entscheidend für die Einordnung als Hasskriminalität ist die Perspektive des Opfers.<sup>52</sup>

## 2.4 Merkmale des Opfers

Im Hinblick auf die verpönten Kriterien, die den zweigliedrigen Begriff der Hasskriminalität inhaltlich bestimmen, sind nicht alle Definitionsansätze deckungsgleich. Die Bundesregierung nennt in der Begründung zur Änderung des § 46 StGB die „politische Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit,<sup>53</sup> Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuelle Orientierung, Behinderung, das äußere Erscheinungsbild oder den gesellschaftlichen Status“.<sup>54</sup> Da die Gesetzesbegründung die Gesetzesanwendung mit anleitet, werden Behörden und Gerichte auf diese Kriterien zurückgreifen, um den in § 46 StGB einzufügenden Strafzumessungsgrund der rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Beweggründe und Ziele auszulegen. Ein menschenverachtender Beweggrund für die Tat liegt vor, wenn der Täter oder die Täterin das Opfer wegen eines dieser Kriterien angegriffen hat. Es muss ein kausaler Zusammenhang vorliegen.

Für die Strafverfolgung ist die Auslegung des geltenden Rechts maßgeblich. Im Rahmen des § 46 StGB können unter den Oberbegriff des menschenverachtenden Beweggrundes eine Vielzahl verpönter Merkmale gefasst werden. Die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG können dabei einen Ansatz bieten, um die strafrechtliche

48 Schneider, Hassverbrechen, S. 71, fasst nur Gewalttaten unter Hassverbrechen, befürwortet aber darüber hinaus (S. 88) auch die Kriminalisierung der Hasspropaganda in § 130 StGB.

49 So bei Bannenberg/Rössner/Coester, Primäre Prävention, Einführung, S. 4 und Endbericht, S. 10 verstehen unter Vorurteilskriminalität, die sie mit Hasskriminalität gleichsetzen, lediglich vorurteilsbedingte Gewaltausübung; vgl. auch Krüger, Zusammenhänge, S. 43 f.; auch die Fragestellung von Aydin, Bekämpfung, S. 7, an das US-amerikanische Recht zielt auf fremdenfeindliche Straftaten; zu dieser Entwicklung Glet, Sozialkonstruktion, S. 18 f.

50 Dazu s. unten III.1.

51 FRA, S. 5.

52 Schneider, Hassverbrechen, S. 72.

53 Zu ethnisch-nationalistischer Hasskriminalität auf dem Balkan, Getos, Politische Gewalt, S. 75 f.

54 Referentenentwurf des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vom 22.07.2014 ([http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18\\_wp/NSU-UA/refer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/NSU-UA/refer.pdf?__blob=publicationFile)); von der Regierung am 26.08.2014 beschlossen; s. den Gesetzentwurf BR-Drs. 396/14.

Interpretation zu stützen, die in Vorschriften wie § 130 StGB auch eigenständige Merkmale zur Verfügung hat. Vor diesem normativen Hintergrund soll auf die einzelnen Merkmale nicht weiter eingegangen werden.

Damit kann für die Zwecke der Strafverfolgung der Begriff der Hasskriminalität näher bestimmt werden. Hasskriminalität umfasst Straftaten, die gegen eine Person oder eine Sache allein oder vorwiegend wegen gruppenbedingter Merkmale dieser Person oder des Inhabers der Sache gerichtet sind, insbesondere wegen der politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, aus rassistischen Gründen, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung, des äußeren Erscheinungsbildes oder des gesellschaftlichen Status.

# III.

## Rechtliche Grundlagen für die Strafverfolgung von Hasskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland

Ziel der verfassungsrechtlichen Erörterungen ist das Setzen des Rahmens für die strafrechtliche und strafprozessuale Behandlung von Hasskriminalität. Die Grundrechte des Grundgesetzes formen eine objektive Wertordnung.<sup>55</sup> Die Verteidigung dieser Werte obliegt dem Staat nach Maßgabe seiner rechtsstaatlichen Verfasstheit. Grund für die Strafrechtsordnung ist der Schutz anderer oder der Allgemeinheit, wobei das Strafrecht die ultima ratio des Rechtsgüterschutzes bildet.<sup>56</sup> Strafgesetzgebung oder Strafverfolgung müssen die grundgesetzlich gewährleisteten Rechtspositionen achten und dürfen nur unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in die Rechte der Bürgerinnen und Bürger eingreifen.<sup>57</sup>

### 3.1 Grundgesetz

#### a. Menschenwürde und Grundrechte

Die Würde des Menschen ist unantastbar (Art. 1 Abs. 1 GG). Sie ist unteilbar und steht allen Menschen ohne Ansehung der Person gleich zu. Da die Menschenwürde auch das Gebot elementarer Rechtsgleichheit enthält, verstoßen rassistische Diskriminierungen oder ähnliche herabwürdigende Ungleichbehandlungen gegen Art. 1 Abs. 1 GG.<sup>58</sup> Im Fall von vorurteilsgeleiteten Angriffen auf Personengruppen ist jede einzelne betroffene Person durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützt.<sup>59</sup> Der Würdeschutz allein ist allerdings zu unbestimmt, um der Verfolgung von Hasskriminalität einen greifbaren verfassungsrechtlichen Rahmen zu setzen. Einzelne Grundrechte sind konkretisierend hinzuzuziehen, an deren Achtung jede staatliche Gewalt gebunden ist (Art. 1 Abs. 3 GG). Dabei ist das Spannungsverhältnis zwischen dem Grundrechtsschutz des Opfers und dem Grundrechtsschutz des Täters zu berücksichtigen. Der staatliche Strafanspruch legitimiert sich durch den Schutz der Grundrechte des Einzelnen, der im Gemeinwohlinteresse liegt, und der mit den Grundrechten der Täterin oder des Täters als Adressatin oder Adressat staatlichen Handelns, in Ausgleich gebracht werden muss.<sup>60</sup> Im Mittelpunkt steht die individuelle Vorwerfbarkeit des Verhaltens. Aus Art. 1 Abs. 1 GG folgt

55 BVerfGE 7, 198 (205).

56 BVerfGE 120, 224 (239).

57 Appel, Verfassung und Strafe, S. 161 ff.

58 Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/von Coelln, GG, Art. 1, Rn. 34.

59 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 1, Rn. 64; Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/von Coelln, GG, Art. 1, Rn. 13.

60 Vgl. Hörnle, Grob anstößiges Verhalten, S. 43 ff, 50.

das Gebot sinn- und maßvollen Strafens,<sup>61</sup> dessen Maßstab das Schuldprinzip bildet,<sup>62</sup> das den Bereich staatlichen Strafens beherrscht.<sup>63</sup> Benachteiligungen aufgrund religiöser oder politischer Anschauungen sowie weiterer verpönte Kriterien können gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG verstoßen, so dass Straftatbestände grundsätzlich nicht an diese Kriterien anknüpfen dürfen.<sup>64</sup>

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht verbürgt einen sozialen Achtungsanspruch des oder der Einzelnen nach außen, der sich in der Anerkennung der Würde der Person und auch im Schutz der persönlichen Ehre niederschlägt (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG).<sup>65</sup> Dieser soziale Achtungsanspruch, der sich strafrechtlich in der Strafbarkeit der Beleidigung (§ 185 StGB) niederschlägt, kann mit der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG in Konflikt geraten, wenn es um die Schädigung des Bildes des Betroffenen in der Öffentlichkeit durch herabwürdigende Äußerungen geht. Durch das Internet und die sozialen Medien sind die Begehungsformen von Hasskriminalität erheblich erweitert worden. Die von Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete freie Entfaltung der Persönlichkeit wird beeinträchtigt, wenn Äußerungen das Ansehen des Einzelnen schmälern, seine sozialen Kontakte schwächen und damit sein Selbstwertgefühl untergraben können.<sup>66</sup> Die Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG erlaubt allerdings im öffentlichen Meinungskampf durchaus auch verletzendere Äußerungen. Dies findet strafrechtlich seinen Ausdruck in der Rechtfertigung von Ehrverletzungen aufgrund der Wahrnehmung berechtigter Interessen gemäß § 193 StGB.<sup>67</sup> Die Meinungsfreiheit des Äußernden ist mit dem sozialen Achtungsanspruch des Betroffenen im Einzelfall abzuwägen.

Die Verfolgung von Hasskriminalität könnte aus den staatlichen Schutzpflichten abgeleitet werden, die in den Grundrechten wurzeln. Im Vordergrund steht der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GG) und das Vorgehen gegen Diskriminierungen (s. Art. 3 Abs. 3 GG). Auf grundrechtsdogmatische Einzelheiten der Schutzpflichtenkonzeption soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.<sup>68</sup> Der Gesetzgeber verfügt über einen weiten Spielraum in der Verwirklichung der Schutzpflicht, der sich nur unter hohen Anforderungen auf ein bestimmtes Handeln verengt. Die Erforderlichkeit der Schaffung einer Strafnorm ist angesichts des ultima ratio Charakters staatlichen Strafens allenfalls in seltenen Ausnahmefällen zu bejahen.<sup>69</sup> Der Schutz der körperlichen Unversehrtheit oder des sozialen Achtungsanspruches, der im allgemeinen Persönlichkeitsrecht seinen Grund hat, wird insbesondere durch die Strafgesetze bereits hinreichend gewährleistet. Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, den Schutz vor Hasskriminalität gesetzlich auszubauen, besteht verfassungsrechtlich nicht.

61 BVerfGE 28, 386 (391); 45, 187 (253).

62 BVerfGE 109, 133 (173); Isensee, in: Merten/Papier, § 87, Rn. 188.

63 Eingehend BVerfG, 19. März 2013, 2 BvR 2628/10; 21. Juni 2012, 2 BvR 2883/10; 19. März 2013, 2 BvR 2155/11; NJW 2013, 1058.

64 Keiser, ZRP 2010, 48.

65 Herdegen, in: Maunz/Dürig, Art. 1, Rn. 117; DiFabio, in: Maunz/Dürig, Art. 2, Rn. 169.

66 BVerfGE 99, 185 (193 f.).

67 BVerfG (K), 1 BvR 590/96, NJW 1999, 2262 (2263).

68 S. Calliess, in: Merten/Papier, § 44 m.N.

69 BVerfGE 39, 1 (47); kritisch gegenüber der Einengung des gesetzgeberischen Spielraums Appel, Verfassung und Strafe, S. 170.

## b. Die Bekämpfung der Verherrlichung der nationalsozialistischen Willkürherrschaft – der Ausnahmefall

Eine verfassungsrechtliche Sonderrolle spielen rechtsextremistisch geprägte Meinungsäußerungen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Wunsiedel-Beschluss entschieden, dass Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft Grenzen setzen, als Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze zulässig sind.<sup>70</sup> Damit wurde die Strafvorschrift des § 130 Abs. 4 StGB, die eine Störung des öffentlichen Friedens für strafbar erklärt,<sup>71</sup> indem nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt wird, als verfassungsgemäß erachtet.<sup>72</sup> Zwar stellt die Vorschrift auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG dar, dennoch könne sie die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG in zulässiger Weise einschränken, weil sie als Sonderrecht eine Ausprägung der besonderen, dem Grundgesetz immanenten Gegenhaltung zum Nationalsozialismus sei.<sup>73</sup>

Allerdings stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass diese Konzeption auf das Recht begrenzt ist, das sich dezidiert gegen die nationalsozialistische Willkürherrschaft richtet. Eine Übertragung dieser Ausnahmeregel auf andere Überzeugungen oder Haltungen ist nicht zulässig.<sup>74</sup> Der verfassungsrechtliche Systembruch wird mit der Besonderheit begründet, das Grundgesetz sei in Absetzung vom Nationalsozialismus entstanden und stehe daher einer Sonderrolle von Maßnahmen zur Bekämpfung der Billigung oder Verherrlichung der nationalsozialistischen Willkürherrschaft nicht entgegen. Auf die Diskussion über diese Konzeption soll hier nicht weiter eingegangen werden.<sup>75</sup> Im Zusammenhang der Bestrafung von Hasskriminalität kommt Art. 5 GG in vollem Umfang zur Anwendung.

## c. Verbale und non-verbale Ausprägungen der Hasskriminalität

Die Erscheinungsformen von Hasskriminalität betreffen neben herabwürdigenden Äußerungen in vielen Fällen die Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG).<sup>76</sup> Nach – allerdings älteren – Studien aus den USA führen fast drei Viertel aller Hassangriffe zu physischen Verletzungen der Opfer.<sup>77</sup> Hier ist die grundrechtliche Position der Betroffenen stärker als bei Äußerungsdelikten, weil der Täterin oder dem Täter keinerlei Grundrecht zusteht, das die Tat legitimieren könnte.

70 BVerfGE 124, 300, LS 1.

71 Rackow, in: Heintschel-v.Heinegg, BeckOK, § 130 StGB, Rn. 9.

72 Zu § 130 StGB Aydin, Bekämpfung, S. 188 ff.

73 BVerfGE 124, 300 (327).

74 BVerfGE 124, 300 (329).

75 Vgl. Höfling/Augsberg, JZ 2010, 1088; Hörnle, JZ 2010, 310; Schaefer, DÖV 2010, 379; Volkmann, NJW 2010, 417.

76 Böllinger, in: Uhlig, S. 50; Schneider, JZ 2003, 499; strafrechtlich detailliert Rössner, in: Bannenberg/Rössner/Coester, Primäre Prävention, Endbericht, S. 128 ff.

77 Schneider, Hassverbrechen, S. 77.



Eine Unterscheidung zwischen physisch gewalttätiger Hasskriminalität und verbaler Hasskriminalität liegt verfassungsrechtlich nahe.<sup>78</sup> Denn die Meinungsfreiheit des Art. 5 GG kann der Kriminalisierung von Diskriminierungen durch Wort oder Bild entgegenstehen, die physische Verletzung eines Menschen kann keine zulässige Meinungsäußerung sein. Die verfassungsrechtlich indizierte Unterscheidung von verbaler und non-verbaler Hasskriminalität hat jedoch keinen Einfluss auf die Identifizierung der Tat und die Erhebung der einschlägigen Daten, da die Polizei dem Legalitätsprinzip unterliegt und jede ihr bekannt werdende Straftat zu verfolgen hat (§ 163 Abs. 1 Strafprozessordnung - StPO).<sup>79</sup> Die Abwägung kollidierender Rechte obliegt der Staatsanwaltschaft und letztlich dem Gericht. In diesen Abwägungen kann die Unterscheidung der Erscheinungsformen von Hasskriminalität dann eine Rolle spielen. Dies gilt auch für die Kriminalprävention, da etwa bei Informationskampagnen unterschiedliche Ansätze sinnvoll sein können.

### 3.2 Strafrechtliche Grundzüge der Verfolgung von Hasskriminalität

Auf dem Gebiet der Strafrechtspflege entfaltet die Menschenwürde erhebliche Konsequenzen, da die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs intensive Eingriffe in die Rechte der Täterin oder Täters unter Berücksichtigung der Rechte des Opfers mit sich bringt. Die Strafe muss nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einem gerechten Verhältnis zum Verschulden der Täterin oder des Täters und zur Schwere der Straftat stehen.<sup>80</sup> Bei der Beurteilung der Schwere der Straftat können Elemente der Hasskriminalität eine Rolle spielen. Es geht um Gerechtigkeit.<sup>81</sup> Neben der individuellen Schuld, die den spezialpräventiven Zweck der Strafe bestimmt, kommt der Abschreckung und damit der Wirkung der Strafe auf die Gesellschaft maßgebliche Bedeutung für das Streben nach Gerechtigkeit zu. Die Strafe bedeutet auch die sozialethische Vorwerfbarkeit des Verhaltens.<sup>82</sup>

Die Straftat kann nicht nur als gegen das Opfer gerichtet, sondern auch als Verletzung der Wertordnung des Grundgesetzes gesehen werden. Innerhalb des schuldangemessenen Rahmens dürfen general- und spezialpräventive Zwecke eine Rolle spielen.<sup>83</sup> Der generalpräventive Strafzweck trägt auch die Bekämpfung von Diskriminierungen. Denn ein legitimes und anerkanntes Ziel staatlichen Strafens ist die positive Generalprävention. Dem Strafrecht kommt neben der Sanktionierung individueller Schuld auch die sekundäre Aufgabe zu, für das Gemeinwesen grundlegende Wertungen öffentlich zu dokumentieren und zu bekräftigen.<sup>84</sup> Der generalpräventive Charakter

78 Schneider, Hassverbrechen, S. 71, fasst nur Gewalttaten unter Hassverbrechen, befürwortet aber darüber hinaus auch die Kriminalisierung der Hasspropaganda in § 130 StGB, S. 88; Bannenberg/Rössner/Coester, Primäre Prävention, Endbericht, S. 4 verstehen unter Vorurteilskriminalität, die sie mit Hasskriminalität gleichsetzen, lediglich vorurteilsbedingte Gewaltausübung.

79 Kugelman, Polizei- und Ordnungsrecht, Kap. 1, Rn. 74.

80 BVerfGE 6, 389 (439); 9, 167 (169); 20, 323 (331); 25, 269 (285 f.).

81 BVerfGE 45, 187 (261).

82 BVerfG, 19. März 2013, 2 BvR 2628/10; 21. Juni 2012, 2 BvR 2883/10; 19. März 2013, 2 BvR 2155/11, NJW 2013, 1058.

83 Vgl. BVerfGE 109, 133 (171); BVerfG, 19. März 2013, 2 BvR 2628/10; 21. Juni 2012, 2 BvR 2883/10; 19. März 2013, 2 BvR 2155/11, NJW 2013, 1058 mwN.

84 Hassemer, Festschrift Roxin, 2001, S. 1015.

einer Norm zeigt sich in ihrer symbolischen Signalwirkung. Auf diese Signalwirkung setzen gerade die Gesetzentwürfe zur Änderung des § 46 StGB, um Gewalttaten der Hasskriminalität verstärkt zu ächten.<sup>85</sup> Eine Strafvorschrift muss zwar zuvörderst dem Ziel der Strafverfolgung oder Strafzumessung dienen. Sie spiegelt aber das Unwerturteil des Gesetzgebers wider und wirkt so mittelbar auf die Bewusstseinsbildung der Bevölkerung ein. Das Strafrecht zumindest in seinem Kern manifestiert das rechts-ethische Minimum, das im demokratischen Verfassungsstaat gelten soll.<sup>86</sup>

Die deutsche Strafrechtsordnung beruht auf der Rechtsgutslehre.<sup>87</sup> Jede Strafnorm dient danach dem Schutz von Rechtsgütern, dies zielt auf die Sicherung der staatlichen Friedensordnung.<sup>88</sup> Die Rechtsgutslehre wird auch vom Bundesverfassungsgericht dem Grunde nach vertreten, allerdings verfügt der Gesetzgeber über erhebliche Spielräume.<sup>89</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht in der Rechtsgutslehre keine Einschränkung des Gesetzgebers,<sup>90</sup> während Teile der strafrechtlichen Literatur zunächst die Identifizierung eines Rechtsgutes nach inhaltlichen Maßstäben hervorheben, bevor dessen Verletzung strafbar gestellt werden kann.<sup>91</sup> Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber ist an die Verfassung gebunden, ansonsten aber frei in seinen Entscheidungen. Das gilt auch für das Strafrecht.<sup>92</sup>

In jedem Fall muss die Strafbarkeit von Hasskriminalität dem Rechtsgüterschutz dienen. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zum Konzept der hate crimes in den USA, das auf der Gesetzgebung zum Schutz der Bürgerrechte beruht.<sup>93</sup> Hate crimes in den USA beziehen sich auf das konkrete Opfer der Handlung und dessen Eigenschaften und stehen insoweit in Einklang mit einer starken Fallorientierung, während Hasskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland zum Schutz abstrakter Rechtsgüter bestraft wird.<sup>94</sup>

85 So z. B. BT-Drs. 17/9345, S. 1.

86 BVerfGE 123, 267 (410).

87 S. die Beiträge in: Hefendehl/v. Hirsch/Wohlers, Die Rechtsgutstheorie.

88 Vgl. Hörnle, Grob anstößiges Verhalten, S. 11 ff. m.w.N.

89 BVerfGE 45, 187 (254); 120, 224 (239).

90 Appel, Verfassung und Strafe, S. 199 ff.; Hörnle, JZ 2010, 310.

91 Roxin, Strafrecht AT, § 2 Rn. 27, 86 ff.

92 BVerfGE 120, 224 (239).

93 Coester, Hate Crimes, S. 69 ff.

94 Shavers, Hate Crimes, S. 112 f.; vgl. Wittig, in: Hefendehl/v. Hirsch/Wohlers, S. 239.

# IV.

## Bestehende Elemente des Konzepts von Hasskriminalität in der deutschen Rechtsordnung

### 4.1 Bundesrecht

Auf der Ebene des Bundesrechts schlägt sich das Bemühen um die Verfolgung von Hasskriminalität in dem Entwurf des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zur Änderung des § 46 Abs. 2 StGB nieder.<sup>95</sup> Der Gesetzentwurf, der bald verabschiedet werden dürfte, knüpft an einige vorangegangene Gesetzesinitiativen an. Zuletzt hatten am 17.01.2012 die Länder Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen im Bundesrat den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs - Aufnahme menschenverachtender Tatmotive als besondere Umstände der Strafzumessung“ vorgelegt.<sup>96</sup> Dieser Gesetzentwurf sowie ein im Wesentlichen gleich lautender Entwurf der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag<sup>97</sup> verfolgten bereits das Ziel, § 46 Absatz 2 StGB zu ergänzen. Frühere Bemühungen um Änderungen des materiellen Strafrechts werden in absehbarer Zeit weder im Bundesrat noch von der Bundesregierung weiter betrieben.<sup>98</sup>

Hassgeleitete Motive können bereits nach aktueller Rechtslage gem. § 46 Abs. 2 StGB strafschärfend berücksichtigt werden, weshalb die Gesetzesänderung in Teilen der Literatur für nicht notwendig gehalten wird.<sup>99</sup> Allerdings hat das deutsche Strafgesetzbuch keine ausdrückliche Regelung aufzuweisen. Die Bundesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf zur Ergänzung des § 46 StGB vorgeschlagen, dass bei der Strafzumessung „besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele zu beachten sind.<sup>100</sup> Damit wird der Oberbegriff der Menschenverachtung mit den Beispielen des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit illustriert und für die Auslegung konkretisiert.

95 Referentenentwurf des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vom 22.07.2014 ([http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18\\_wp/NSU-UA/refer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/NSU-UA/refer.pdf?__blob=publicationFile)); von der Regierung am 26.08.2014 beschlossen; s. den Gesetzentwurf BR-Drs. 396/14.

96 BR-Drs. 26/12.

97 BT-Drs. 17/8131.

98 Dazu Shavers, Hate Crimes, S. 189 ff.

99 Stellungnahme Radtke, Anhörung im Deutschen Bundestag vom 13. Juni 2012 zu den BT-Drs 17/8131, 17/9345 und 17/8796; die strafrechtliche Abteilung des Deutschen Juristentages 2014 in Hannover hat die Gesetzesänderung mehrheitlich abgelehnt, s. Beschluss, Ziff. 5 (<http://www.djt.de/nachrichtenarchiv/meldungen/artikel/beschluss-der-abteilung-strafrecht>).

100 Referentenentwurf des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vom 22.07.2014 ([http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18\\_wp/NSU-UA/refer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/NSU-UA/refer.pdf?__blob=publicationFile)); von der Regierung am 26.08.2014 beschlossen; s. den Gesetzentwurf BR-Drs. 396/14.

Die Gesetzesänderung bewirkt, dass der Begriff der Menschenverachtung für die Rechtsprechung konkretisiert und verdeutlicht wird. Sie führt zudem zu einer Stärkung der Bedeutung hassgeleiteter Motive in der Strafzumessung und damit auch zu der Notwendigkeit, ihre Berücksichtigung im Ermittlungsverfahren zu vergrößern.

Ein Straftatbestand, dessen Verwirklichung häufig Ausdruck von Hasskriminalität ist, ist die Volksverhetzung des § 130 StGB. In den Stellungnahmen internationaler Einrichtungen wird die Voraussetzung der Vorschrift bemängelt, dass der öffentliche Friede gestört wird und damit eine Einschränkung des Anwendungsbereiches besteht.<sup>101</sup> Allerdings liegt im Schutz des öffentlichen Friedens gerade das zu schützende Rechtsgut,<sup>102</sup> weshalb eine Streichung dieses Tatbestandsmerkmals nicht in Betracht kommt. Im Hinblick auf verbale Hasskriminalität kommen die Beleidigungsdelikte der §§ 185 ff. StGB als Begehungsformen in Betracht.

Hasskriminalität kann darüber hinaus Gegenstand jedes Straftatbestandes des Strafgesetzbuches sein, falls der Tatbestand aufgrund der besonderen Motivation der Täterin oder des Täters erfüllt wird. Im Hinblick auf Straftatbestände, die vorurteilsbedingte Gewalt unter Strafe stellen, kommen neben den klassischen Gewaltdelikten wie den Tötungsdelikten, Körperverletzungsdelikten und Sexualdelikten, auch alle anderen Delikte in Betracht, bei denen Menschen zu Schaden kommen oder bedroht werden, z. B. Brandstiftung, Nötigung, Raub, Erpressung, erpresserischer Menschenraub oder Geiselnahme.<sup>103</sup>

Strafbarkeit als Voraussetzung für Maßnahmen der Strafverfolgung ist umfassend gewährleistet. Angesichts der Zielrichtung des Strafrechts, vorrangig individuelle Schuld zu sanktionieren, sind spezifische Straftatbestände zur Bestrafung von Hasskriminalität mit der verfassungsrechtlich notwendigen Bestimmtheit kaum zu schaffen. Bemühungen in der Vergangenheit richteten sich etwa auf die Erweiterung der Delikte der §§ 86, 86a, 130 StGB und waren erkennbar von einem Vorgehen gegen den Rechtsextremismus getragen.<sup>104</sup> Solche Erweiterungen sind nicht notwendig, da die vorhandenen Straftatbestände derartiges Unrecht erfassen. Lücken im materiellen Strafrecht bestehen nicht. Damit bleibt als Ansatzpunkt die erhöhte Gewichtung von Hasskriminalität bei der Strafzumessung, wie sie die Änderung des § 46 StGB nun vorsieht.

Prozessual ist die Erforschungspflicht der Polizei nach § 163 Abs. 1 S. 1 StPO hervorzuheben, die derjenigen der Staatsanwaltschaft aus § 160 StPO entspricht.<sup>105</sup> Die Polizei geht jeder Anzeige nach, also jeder Mitteilung eines Sachverhalts mit der Anregung, die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens zu prüfen.<sup>106</sup>

Auf Bundesebene bieten unterhalb der gesetzlichen Ebene die RiStBV und die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) Ansatzpunkte für eine Effektivierung

101 ECRI, S. 41.

102 Rackow, in: Heintschel-v.Heinegg, BeckOK, § 130 StGB, Rn. 9–11.

103 Rössner, in: Bannenberg/Rössner/Coester, Primäre Prävention, Endbericht, S. 128 ff.

104 Keiser, ZRP 2010, 47; Shavers, Hate Crimes, S. 189 f.

105 Zöllner, in: Gercke/Julius/Temming/Zöllner, § 163 StPO, Rn. 6.

106 BayObLG, NJW 1986, 441 f.

der Strafverfolgung von Hasskriminalität. Die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) werden von den Landesjustizverwaltungen und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vereinbart und erlangen bundesweite Geltung, indem jedes Land sie verkündet.<sup>107</sup>

## 4.2 Landesrecht

Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes ist das Strafrecht Sache des Bundes, der von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Der Begriff des Strafrechts ist dabei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weit zu verstehen und umfasst die „Regelung aller, auch nachträglicher, repressiver oder präventiver staatlicher Reaktionen auf Straftaten, die an die Straftat anknüpfen, ausschließlich für Straftäter gelten und ihre sachliche Rechtfertigung auch aus der Anlasstat beziehen.“<sup>108</sup> Die Länder der Bundesrepublik können daher bis auf wenige Ausnahmefälle keine Strafvorschriften erlassen.<sup>109</sup>

Die Länder sind aber grundsätzlich für die Verwaltung zuständig und führen auch die Bundesgesetze wie das StGB und die StPO mit ihren Behörden aus (Art. 83 GG). Zur Erfüllung dieser Verwaltungsaufgabe können sie Verwaltungsvorschriften schaffen. Solche generell-abstrakten Regelungen oder Anordnungen kann eine Behörde gegenüber nachgeordneten Behörden treffen.<sup>110</sup> Sie sind für die Bürger grundsätzlich nicht verbindlich, wirken aber nach innen auf die Verwaltungsbehörden. Verwaltungsvorschriften können insbesondere die Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen regeln oder die Ermessensausübung der Behörden oder Verwaltungsbediensteten anleiten.<sup>111</sup> Das zuständige Ministerium eines Landes kann für die ihm nachgeordneten Behörden durch Verwaltungsvorschriften die Handhabung von Gesetzen regeln. Wenn und soweit keine besonderen Bestimmungen gelten, betrifft dies auch Bundesgesetze. Die nachgeordneten Behörden im Land werden dadurch zu einer landesweit angeglichenen Rechtsanwendung veranlasst. Aufgrund der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter nach Art. 97 Abs. 1 GG scheidet eine solche Regelung für die Gerichte aus.

Demgegenüber kommen die Staatsanwaltschaften als Adressat von landesweiten Verwaltungsvorschriften grundsätzlich in Betracht, da auf sie Art. 97 GG nicht anwendbar ist.<sup>112</sup> Die Staatsanwaltschaft als Teil der Exekutive unterliegt der Behördenhierarchie von der Staatsanwältin oder dem Staatsanwalt über die Behördenleitung bis hin zur zuständigen Generalstaatsanwaltschaft, wodurch dienstliche Anweisungen im Einzelfall, aber auch zur Regelung genereller Fragen möglich sind (§ 146 GVG).<sup>113</sup> Neben die-

107 S. z. B. die Allgemeine Verfügung des Justizministeriums Nordrhein-Westfalen vom 2. Juli 2014 (4208 – III. 7), JMBL. NRW S. 189.

108 BVerfGE 109, 190 (212).

109 Maunz, in: Maunz/Dürig, Art. 74, Rn. 68 unter Verweis auf Art. 1 Abs. 1 und 2 des Einführungsgesetzes zum StGB.

110 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24, Rn. 1.

111 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24, Rn. 9, 10.

112 Wohlers in SK-StPO, Vor §§ 141 GVG ff., Rn 13.

113 Mayer, in: Karlsruher Kommentar, § 146 GVG, Rn. 4.

sem inhaltlich durch das Legalitätsprinzip begrenzten internen Weisungsrecht ist der Umfang des externen Weisungsrechts der Justizministerien Gegenstand seit langem anhaltender Diskussionen.<sup>114</sup>

Im Verhältnis zur Staatsanwaltschaft sollte das Landesjustizministerium zumindest aus rechtspolitischen Gründen keine bindenden Vorgaben der Rechtsanwendung erlassen. Zwar wird vielfach vertreten, dass die Staatsanwaltschaft nicht an die höchstrichterliche Rechtsprechung gebunden ist und Weisungen auch eine verbindliche Anordnung der Rechtsauslegung enthalten können.<sup>115</sup> Ungeachtet der Beantwortung der damit zusammenhängenden Rechtsfragen wären derartige Weisungen gegenüber den Generalstaatsanwaltschaften praktisch schwer durchsetzbar. Die Stellung der Staatsanwaltschaft ist zudem in der Strafprozessordnung näher ausgestaltet, die ihr bereits gesetzlich weite Entscheidungsbefugnisse zuweist. Jedoch kann das Justizministerium Handreichungen beschließen, die allerdings nicht verbindlich sind. In Brandenburg gilt eine Allgemeine Verfügung über die beschleunigte Erledigung von Strafverfahren im Bereich der geringfügigen und mittleren Kriminalität und den Täter-Opfer-Ausgleich.<sup>116</sup> Ziel ist die Vereinheitlichung der Sachbehandlung und das Ermutigen der staatsanwaltschaftlichen Praxis, beschleunigende Verfahrensarten verstärkt zu nutzen. Es werden unter anderem Hinweise für die Anwendung der Vorschriften der §§ 153, 153a StPO über die Einstellung des Verfahrens gegeben. Bestehen Anhaltspunkte für eine antisemitische, fremdenfeindliche oder extremistische Motivation des Täters, ist nach der Verfügung (Ziff. D.II.1.b) das vereinfachte Verfahren ausgeschlossen.

In der Rechtspraxis werden landesweite Verwaltungsvorschriften gelegentlich als Erlasse bezeichnet. Das Land Nordrhein-Westfalen hat jüngst einen Erlass zur Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung von Jugendkriminalität verabschiedet.<sup>117</sup> Der Erlass richtet sich an Jugendämter, Schulen, Polizeibehörden, Justizbehörden, untere Gesundheitsbehörden sowie Ordnungsbehörden, umreißt deren Aufgaben und gibt vor, wie die Institutionen zusammenarbeiten sollen und auch welche konkreten Maßnahmen ergriffen werden sollen, etwa das Schaffen eines Ansprechpartners an der Schule, der für die Kommunikation mit dem Jugendamt und der Polizei verantwortlich ist, oder die Einführung von Meldepflichten des Schulleiters bei der Polizei im Fall von Verbrechen einschließlich politisch motivierter Straftaten. Der Erlass knüpft an den Begriff der politisch motivierten Straftaten an, wie er dem Kriminalpolizeilichen Meldedienst zu Grunde liegt.

An derartige ministerielle Vorgaben kann für die Effektivierung der Verfolgung von Hasskriminalität angeknüpft werden. Die brandenburgische Verfügung gibt Anregungen zur Nutzung bestimmter rechtlicher Instrumente, die der Staatsanwaltschaft zur Verfügung stehen. Die nordrhein-westfälische Regelung schafft Ansprechpartner und Kommunikationsverbindungen, um die Zusammenarbeit einer Reihe von Landesbe-

114 Mayer, in: Karlsruher Kommentar, § 146 GVG, Rn. 1 f.

115 Zum Streitstand: Wohlers in SK-StPO, Vor §§ 141 ff GVG., Rn. 12, 16 f.

116 Allgemeine Verfügung des Ministers der Justiz und für Europaangelegenheiten vom 24. August 2000 (JMBl. S. 114), geändert durch Allgemeine Verfügung vom 28. November 2002 (JMBl. 2003 S. 2).

117 Ministerialblatt NRW 2014, S. 485 ([https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_vbl\\_detail\\_text?anw\\_nr=7&vd\\_id=14531&ver=8&val=14531&sg=0&menu=1&vd\\_back=N](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=7&vd_id=14531&ver=8&val=14531&sg=0&menu=1&vd_back=N)).



hörden zur Erreichung eines übergeordneten Zieles zu erreichen. Derartige Modelle können auf den Bereich der Prävention und Verfolgung von Hasskriminalität übertragen werden, um einschlägiges Verwaltungshandeln zu optimieren.

### 4.3 Verwaltungspraxis: Erkennen, Melden, Kommunizieren als Voraussetzungen der Strafverfolgung

Wesentliche Erfolgsfaktoren zur Bekämpfung von Hasskriminalität liegen auf der Anwendungsebene, die auf die Umsetzung und Durchführung der gesetzlichen Vorgaben gerichtet ist. Defizite bei der Bekämpfung der Hasskriminalität bestehen überwiegend nicht im Hauptverfahren, sondern im Ermittlungsverfahren.<sup>118</sup> Eine der entscheidenden Weichenstellungen ist das Erkennen und Melden von Straftaten, die der Hasskriminalität zuzurechnen sein könnten. Nach den Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages soll bei Ermittlungen im Bereich der Gewaltkriminalität verstärkt geprüft und dokumentiert werden, ob ein möglicher rassistischer oder anderweitiger politisch motivierter Hintergrund vorliegt.<sup>119</sup> Die Berichte auf internationaler Ebene betonen für Deutschland ebenfalls die Notwendigkeit, Straftaten der Hasskriminalität zunächst besser zu erkennen.<sup>120</sup> Diese Aufgabe kommt vorrangig den Polizeibehörden zu, die dabei mit anderen relevanten Akteuren wie Opferorganisationen in Kommunikation treten können.

#### a. Das polizeiliche Meldeverfahren

In polizeilicher Perspektive ist Hasskriminalität zuvörderst Teil der politisch motivierten Kriminalität (PMK).<sup>121</sup> Die Richtlinien zum Kriminalpolizeilichen Meldedienst über politisch motivierte Kriminalität (KPMD-PMK) regeln die Datenerhebung und die Meldeverfahren durch Polizeibehörden.<sup>122</sup> Die Kategorien der Richtlinien sind nicht deckungsgleich mit Straftatbeständen.<sup>123</sup> Ziel ist die Erstellung von Lagebildern auf der Grundlage einer einheitlichen Datenbasis in Bund und Ländern.<sup>124</sup> Zugleich begründet die Einordnung als PMK die Zuständigkeit der Behörden des polizeilichen Staatsschutzes.

Nach den KPMD-PMK werden der politisch motivierten Kriminalität u. a. Straftaten zugeordnet, wenn in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung der Täterin oder des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie „gegen eine Person gerichtet sind, wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesell-

118 Bertram, ZRP 2012, 188; Keiser, ZRP 2012, 48; Stree/Kinzig, in: Schönke/Schröder, § 46, Rn. 72.

119 BT-Drs. 17/14600, S. 861.

120 OECD, S. 26 (Ziff. 63); Human Rights Watch, Hintergrundpapier, Die Reaktion des Staates auf „Hasskriminalität“ in Deutschland, Dezember 2011, S. 25 (<http://www.hrw.org/de/news/2011/12/09/die-reaktion-des-staates-auf-hasskriminalit-t-deutschland>).

121 Vgl. mit Angabe von Fallzahlen zuletzt die Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Abgeordneten Stephan Mayer u. a. und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Lars Castellucci und der Fraktion der SPD „Politisch motivierte Straftaten in Deutschland im März 2014, BT-Drs. 18/1344 sowie der Abgeordneten Petra Pau u. a. und der Fraktion DIE LINKE „Ausländerfeindliche und rechtsextremistische Straftaten in der Bundesrepublik Deutschland im April 2014“, BT-Drs. 18/1718.

122 Shavers, Hate Crimes, S. 177 ff.; Singer, Kriminalistik 2004, 32.

123 Robbers, in: Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz, Hasskriminalität, S. 45 (50).

124 Vgl. Glet, Sozialkonstruktion, S. 94 ff.



schaftlichen Status und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht, bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet.“<sup>125</sup> Aufgrund des Gesamtzusammenhangs und des Zwecks der Richtlinien ist solche Hasskriminalität dann erfasst, wenn sie politisch motiviert ist.

In der Praxis erfolgt eine pragmatische Setzung von Schwerpunkten, die sich an der Häufigkeit und Intensität der Delikte ausrichtet. An örtlichen oder regionalen Brennpunkten z. B. des Rechtsextremismus werden verstärkt polizeiliche Ressourcen eingesetzt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden für das Erkennen von (rechtsextremistischer) PMK geschult und verwaltungsinterne Regelungen nehmen die spezifisch brisante Erscheinungsform der PMK in den Blick. Auf informeller Ebene werden Kontakte mit gesellschaftlichen Akteuren gepflegt, um Erscheinungsformen rechtsextremistischer Straftaten kontinuierlich zu bekämpfen. Das Erkennen einschlägiger Straftaten hängt zudem eng mit den betroffenen Personen zusammen. Im Fall eines bekannten und einschlägig vorbestraften Rechtsextremisten dürfte frühzeitig der Verdacht aufkommen, dass eine möglicherweise von ihm begangene Körperverletzung auch eine politische Motivation in sich tragen könnte. Bei einem Ersttäter bedarf es dagegen anderer Kriterien für die Einschätzung. Die Polizeibehörden an örtlichen Brennpunkten bestimmter politisch motivierter Straftaten weisen regelmäßig einen hohen Sensibilisierungsgrad auf.

Dies gilt aber nicht flächendeckend und nicht für alle Erscheinungsformen der Hasskriminalität.<sup>126</sup> An Orten oder in Regionen, die keinen spezifischen und sich wiederholenden Situationen politisch motivierter Kriminalität ausgesetzt sind, kann die Zuordnung einer Straftat zum Bereich PMK durch die Polizeibediensteten vor Ort eher Schwierigkeiten bereiten. Die Polizeibeamtinnen oder Polizeibeamten, die zuerst am Tatort sind, nehmen eine vorläufige Zuordnung des Geschehens vor. Jenseits extremistischer Personengruppen oder Brennpunkte erscheint eine Sensibilisierung für Aspekte der Hasskriminalität nicht hinreichend gesichert. Die Zuordnung zum Bereich PMK ist aber Voraussetzung für die Hinzuziehung spezifisch ausgebildeter Beamtinnen oder Beamter. Ist die Einordnung als PMK erfolgt, hängt es von der konkreten Verwaltungsorganisation ab, wie die Information an einen Bereitschaftsdienst der Staatsschutzdienststelle oder zumindest über unterschiedliche Behördenstränge an diese Stelle gemeldet wird, die dann weitere Schritte unternehmen kann. Auf polizeilicher Seite ist damit die für Hasskriminalität dann grundsätzlich zuständige Stelle in der Lage, Ermittlungen anzustellen.

In den Staatsanwaltschaften ist eine Spezialzuständigkeit für Straftaten der PMK nicht die Regel, sondern eher eine Ausnahme. Die Entscheidung trifft die jeweilige Behördenleitung. Auch hier hängt der Einsatz der Ressourcen von örtlichen Gegebenheiten ab. Eine eingespielte Kooperation mit den polizeilichen Staatsschutzdienststellen kommt oft schwerlich zustande. Aufgrund der Belastung der Justiz kann zudem bei der Staatsanwaltschaft, vor allem aber auch bei der Justiz das Verfahren eine lange Dauer in Anspruch nehmen.

<sup>125</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Irene Mihalic, Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/639 vom 10.03.2014, S. 3.

<sup>126</sup> Vgl. Glet, Sozialkonstruktion, S. 27 ff.

Die Zuordnung einer möglichen Straftat zur PMK durch die handelnden Polizeibediensteten beruht auf den Umständen der Tat und möglichen persönlichen Einstellungen des mutmaßlichen Täters. Das polizeiliche Definitionssystem für den KPMD-PMK betrifft auch die Hasskriminalität.<sup>127</sup> Wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass die Person wegen rassistischer Gründe, der Hautfarbe oder ähnlicher Kriterien Opfer der Tat geworden sein könnte, begründet dies eine Meldung als PMK. Voraussetzung ist aber, dass die politische Motivation des Täters deutlich wird, die auch menschenverachtende oder verabscheuungswürdige Motivationen umfassen kann. Mit der Anknüpfung an politisch motivierte Kriminalität wird die hergebrachte Orientierung des polizeilichen Staatsschutzes am Extremismusbegriff überwunden und modernisiert. Das Politische der Straftat liegt insbesondere in dem Angriff auf die freiheitlich demokratische Grundordnung.

Der allgemeine Begriff der Hasskriminalität geht darüber hinaus.<sup>128</sup> Eine polizeiliche Fokussierung auf PMK birgt die Gefahr, dass nicht alle Erscheinungsformen der Hasskriminalität als solche erkannt werden. Insoweit ist der KPMD-PMK nicht erschöpfend, da Hasskriminalität nicht notwendig mit den Erscheinungsformen der PMK einhergeht, die für die Einschätzungen und Bewertungen der handelnden Polizeibediensteten prägend sind. Hasskriminalität, die jenseits von politisch motivierten Straftaten auftritt, könnte daher entweder stärker in die PMK einbezogen werden oder einer besonderen Einordnung im polizeilichen Kriterienspektrum bedürfen.<sup>129</sup>

### b. Weitere Maßnahmen zuständiger Behörden

Einzelne Maßnahmen von Polizeibehörden betreffen bestimmte verwundbare Gruppen, denen Ansprechpartner zur Verfügung gestellt werden, um das Vertrauen zu stärken und Mitteilungen über diskriminierende Handlungen zu fördern. Diese Aktivitäten sind von der Sorge getragen, dass Angehörige verwundbarer Gruppen nicht ohne weiteres Zutrauen in die Polizeibehörden als solche haben. Vertrauen zu konkreten Personen in der Polizei, die sich der Problematik spezifisch annehmen, kann sehr viel eher aufgebaut werden.

Die Berliner Polizei hat zwei Ansprechpartnerinnen für gleichgeschlechtliche Lebensweisen eingerichtet.<sup>130</sup> Das Anzeigeverhalten von LGBT-Personen soll positiv beeinflusst werden. Dementsprechend steht zudem eine Oberstaatsanwältin als Anlaufstelle in der Justiz zur Verfügung. Die Polizeien der Länder Brandenburg, Rheinland-Pfalz,

<sup>127</sup> Singer, Kriminalistik 2004, 35.

<sup>128</sup> So auch OSZE, S. 16.

<sup>129</sup> S. u. VII.2.b.

<sup>130</sup> Human Rights Watch, Hintergrundpapier, Die Reaktion des Staates auf „Hasskriminalität“ in Deutschland, Dezember 2011, S. 11 (<http://www.hrw.org/de/news/2011/12/09/die-reaktion-des-staates-auf-hasskriminalit-t-deutschland>).

Hamburg und Hessen haben ebenfalls Kontaktpersonen benannt, an die sich Opfer homophober Straftaten wenden können.<sup>131</sup>

Im Zusammenhang einzelner Maßnahmen ist zu beachten, dass nicht nur der Föderalismus, sondern auch die Zuständigkeiten der Behörden dazu führen, dass sich die Konzepte und Maßnahmen stark unterscheiden. Diese Unterschiede betreffen nicht nur die Länder. Ansätze können sich auch von Kommune zu Kommune unterscheiden. Probleme, die in einer Stadt oder einem Landkreis zu Reaktionen führen, tauchen in einer anderen Stadt oder einem anderen Landkreis gar nicht auf oder werden nicht bemerkt. Dementsprechend wählen unterschiedliche Behörden unterschiedliche Herangehensweisen. Dies gilt auch für die Polizeibehörden. Die Ressourcen sind begrenzt und ihr Einsatz wird nach den konkreten Gegebenheiten im Zuständigkeitsbereich des Entscheidungsträgers bestimmt. Zur Sicherung eines flächendeckenden Vorgehens ist an die Einführung von grundlegenden Strukturen zu denken, die bundesweit entwickelt werden müssen und infolge der Kompetenzordnung im Bundesstaat vom Bund oder parallel von allen Ländern einzuführen wären. Bei der Erarbeitung solcher Strukturen können neben den internationalen Verträgen und Dokumenten auch Regelungen und Erfahrungen anderer Staaten einen Beitrag leisten.

---

131 Brandenburg, [http://www.velspol-bb.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=121:ansprechpartner-in-der-brandenburger-polizei&catid=1:aktuelle-nachrichten&Itemid=50](http://www.velspol-bb.de/index.php?option=com_content&view=article&id=121:ansprechpartner-in-der-brandenburger-polizei&catid=1:aktuelle-nachrichten&Itemid=50); Rheinland-Pfalz, <http://www.polizei.rlp.de/internet/nav/28b/28b2093b-1222-3e21-13c0-11f42680e4cd.htm>; Hessen, <http://www.polizei.hessen.de/icc/internetzentral/nav/24c/24c70ee1-825a-f6f8-6373-a91bbcb63046&uCon=2d73b712-bde5-2219-fe86-a12109241c24&uTem=bff71055-bb1d-50f1-2860-72700266cb59.htm>.

# V.

## Elemente des Konzepts von Hasskriminalität in anderen Rechtsordnungen

### 5.1 Gesetzliche Regelungen anderer Staaten

In Europa werden zwei unterschiedliche gesetzliche Konzepte der Verfolgung von Hasskriminalität angewendet.<sup>132</sup> Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gilt der Rahmenbeschluss 2008/913/JI, der mit unterschiedlichen Akzentuierungen umgesetzt wurde und für beide Konzepte offen ist.<sup>133</sup> In einigen Ländern wurden einschlägige Straftatbestände – mit einem höheren Strafraumen – entweder für alle Straftaten oder für jene eingeführt, die als besonders relevant oder schwerwiegend gelten, wie Mord, Körperverletzung, Beleidigung oder Vandalismus. Dies ist der Fall z. B. in Belgien, Bulgarien, Litauen, Portugal, der Slowakei, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich. Der Artikel 162 Abs. 2 des bulgarischen StGB sieht eine Freiheitsstrafe von einem bis zu vier Jahren für Personen vor, die gegen einen anderen wegen seiner Nationalität, Rasse, Religion oder politischen Überzeugung Gewalt anwenden oder das Eigentum eines anderen beschädigen.<sup>134</sup> In Irland ist verbale Hasskriminalität strafrechtlich sanktioniert, die strafrechtliche Rechtslage scheint ansonsten aber über die deutsche Rechtslage zumindest nicht hinauszugehen.<sup>135</sup>

Das Vereinigte Königreich verfügt über eine differenzierende Gesetzeslage.<sup>136</sup> Nach dem Verständnis der britischen Regierung kann Hasskriminalität jedes Delikt betreffen: „Hate crime involves any criminal offence which is perceived, by the victim or any other person, to be motivated by hostility or prejudice based on a personal characteristic. Hate crime can be motivated by disability, gender identity, race, religion or faith and sexual orientation.“<sup>137</sup> Die Straftaten der Hasskriminalität sind im Public Order Act<sup>138</sup> und Protection from Harassment Act<sup>139</sup> umschrieben.<sup>140</sup> Das Gericht kann nach

132 FRA, S. 31; zu weiteren Staaten s. den Bericht der OSZE, Hate Crimes in the OSCE region: Incidents and responses, Annual Report for 2012, Warsaw 2013 (auffindbar unter <http://www.osce.org/what/tolerance>).

133 Europäische Kommission, Bericht zur Umsetzung, COM (2014) 27 final.

134 Vgl. den bulgarischen Gesetzestext „Който употреби насилие срещу друго или повреди имота му поради неговата раса, народност, етническа принадлежност, религия или политически убеждения, се наказва с лишаване от свобода от една до четири години и с глоба от пет хиляди до десет хиляди лева, както и с обществено порицание.“

135 Schweppe/Haynes/Carr, A Life free from fear, S. 11 ff.

136 Auf die Sondersituation in Schottland wird nicht näher eingegangen, vgl. FRA, S. 47.

137 S. <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-and-preventing-crime--2/supporting-pages/hate-crime>.

138 Gesetz vom 7. November 1986, in Kraft getreten am 1. April 1987 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64/contents>).

139 Gesetz vom 21. März 1997 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/40/contents>).

140 Hate crimes sind demnach z. B.: threatening behaviour, assault, robbery, damage to property, inciting others to commit hate crimes, harassment.

dem Criminal Justice Act<sup>141</sup> im Fall des Vorliegens eines Hassdelikts die Strafe erhöhen. Die Strafschärfung kommt in Betracht wenn die Straftat religiös oder ethnisch motiviert ist (Art. 145 Criminal Justice Act<sup>142</sup>) oder wenn sie aus Feindseligkeit wegen der sexuellen Orientierung oder einer Behinderung des Opfers begangen wird (Art. 146 Criminal Justice Act).<sup>143</sup> Nach dem „Hate Crime Report“ des Home Office sind 85 % der hate crimes rassistisch motiviert.<sup>144</sup>

Eine große Gruppe von Staaten – Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Schweden,<sup>145</sup> Spanien, die Tschechische Republik und auch Kroatien – wertet rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe als die Strafe erschwerenden Umstand, teils zusätzlich zu im Strafrecht definierten besonderen Straftatbeständen. Die Gesetze sehen also vor, dass Hassmotive strafschärfend berücksichtigt werden können oder müssen. Diesen Ansatz verfolgt auch die Bundesregierung in ihrem Änderungsvorschlag zu § 46 StGB.<sup>146</sup>

Frankreich schuf 2003 Gesetzeserweiterungen mit Bezug zur Hasskriminalität und erhöhte als besondere Strafschärfung die Strafobergrenzen bei hassmotivierten Taten (vgl. Art. 132-76 Code pénal).<sup>147</sup> Hierzu gehört etwa Mord. In § 33 Abs. 1 Nr. 5 des österreichischen StGB ist unter den besonderen Erschwerungsgründen im Hinblick auf die Strafzumessung der Fall geregelt, dass eine Tat aus „rassistischen, fremdenfeindlichen oder anderen besonders verwerflichen Beweggründen“ heraus begangen wurde. Die Art. 80 und Art. 81 Nr. 6 des dänischen StGB (Straffeloven) sehen eine besondere Strafschärfung vor, so dass die Gerichte bei der Strafzumessung berücksichtigen sollen, ob die Tat aus einem besonderen Motiv heraus begangen wurde.<sup>148</sup> Explizit erwähnt als in der Regel strafschärfender Umstand ist, ob die Tat auf den Opfermerkmalen der „ethnischen Herkunft, der Religion, der sexuellen Orientierung anderer Menschen oder dergleichen“ beruht.<sup>149</sup>

141 Gesetz vom 20. November 2003 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/contents>).

142 S. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44>, Art. 145: „Increase in sentences for racial or religious aggravation“, in Kraft getreten am 4. April 2005.

143 Art 146 „Increase in sentences for aggravation related to disability or sexual orientation“, in Kraft getreten am 4. April 2005: „The offender demonstrated towards the victim of the offence hostility based on— (i) the sexual orientation (or presumed sexual orientation) of the victim, or (ii) a disability (or presumed disability) of the victim, or (b) that the offence is motivated (wholly or partly)— (i) by hostility towards persons who are of a particular sexual orientation, or (ii) by hostility towards persons who have a disability or a particular disability.“

144 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/266358/hate-crime-2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266358/hate-crime-2013.pdf); the data covers police-recorded hate crime, which shows that over 2012 to 2013, 42,236 hate crimes were recorded by the police, of which: 35,885 (85 %) were race hate crimes, 1,573 (4 %) were religion hate crimes, 4,267 (10 %) were sexual-orientation hate crimes, 1,841 (4 %) were disability hate crimes, 361 (1 %) were transgender hate crimes.

145 Für Schweden lässt sich auf Statistiken der Polizei zu Hate Crime zugreifen in englischer Sprache, auffindbar unter: <https://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/crime-and-statistics/crime-statistics/reported-hate-crimes.html>.

146 S. oben IV.1.

147 Loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe. So heißt es in Art. 132 des französischen Code Penal „Les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées lorsque l’infraction est commise à raison de l’appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.“ Dieser Wortlaut findet sich als Erschwerungsgrund bei unterschiedlichen Taten.

148 Vgl. die Studie in englischer Sprache des dänischen Menschenrechtsinstituts aus dem Jahr 2011 (<http://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/imr-udr-8-hadforbrydelser.pdf>); s. auch Kriminalpräventiver Rat Dänemark (<http://www.dkr.dk/hadforbrydelser>).

149 Vgl. OSZE – Gesetze gegen Hate Crime – praktischer Leitfaden, S. 52.

Darüber hinaus gibt es gesetzliche Bemühungen zur generellen Bekämpfung von Diskriminierungen, die auch Elemente des Vorgehens gegen Hasskriminalität enthalten. Dies ist in den Niederlanden der Fall.<sup>150</sup> Auf regionaler Ebene gibt es in Polizei und Justiz Kontaktpersonen für Fälle von Diskriminierungen.<sup>151</sup> Sie werden vom Nationalen Diskriminierungsbüro unterstützt. Die Polizei nutzt ein landesweit einheitliches „uniform case review“ zur Registrierung von Fällen, über die in einem jährlichen „Criminal Discrimination Report“ (POLDIS) berichtet wird.<sup>152</sup> Eine Möglichkeit, Diskriminierungsfälle zu melden, bietet auch das Internet.<sup>153</sup> Diese und weitere Aktivitäten betreffen Diskriminierungen im Allgemeinen, nicht spezifisch Straftaten der Hasskriminalität. Dies gilt auch für das kommunale Antidiskriminierungsgesetz, das ein Kollegium von Bürgermeisterin oder Bürgermeister und den Beigeordneten schafft, um Betroffenen Beistand bei der Erhebung und Durchführung von Klagen wegen bestimmter Diskriminierungen zu leisten.<sup>154</sup> Diese Ansätze und Instrumente können in Erwägung gezogen werden, um für die Bundesrepublik Deutschland Verbesserungen des Instrumentenmix zur Bekämpfung von Hasskriminalität zu erreichen.

## 4.2 Andere staatliche Maßnahmen

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügen über unterschiedliche Berichtssysteme mit Bezug zur Hasskriminalität. In Frankreich ist die nationale Beratungskommission für Menschenrechte (Commission nationale consultative des droits de l'homme, CNCDH) seit dem Jahr 1990 dafür zuständig, Jahresberichte über durch Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit motivierte Vorfälle zu erstellen.<sup>155</sup> Sie sichtet dabei auch Zahlen von Nichtregierungsorganisationen und berücksichtigt die regionale Verteilung der Taten. Noch detailliertere Berichtssysteme mit genauer Aufschlüsselung von Daten bestehen in Finnland, Schweden und den Niederlanden.<sup>156</sup>

Im Vereinigten Königreich hat die Regierung im März 2012 einen Nationalen Aktionsplan gegen Hasskriminalität beschlossen, der die Überschrift trägt: 'Challenge it, Report it, Stop it'.<sup>157</sup> Der Plan baut dementsprechend auf drei Säulen auf, der Verhinderung der Hasskriminalität, der Erhöhung der Anzeigebereitschaft und der Inanspruchnahme von Unterstützung sowie Verbesserung operativer Rückmeldungen, also von Meldungen insbesondere der Polizei. Das Ziel der Prävention soll insbesondere durch die Veröffentlichung von Statistiken und die Zusammenarbeit mit Organisationen, die (junge) Menschen für das Thema Hasskriminalität sensibilisieren, erreicht werden.

150 Siehe z. B. *Anwijzing Discriminatie 2003* in *Staatscourant* 27 maart 2003, nr. 61, pag. 8; *Anwijzing Discriminatie 2007* in *Staatscourant* 30 november 2007, nr. 233.

151 *Anwijzing Discriminatie 2003* in *Staatscourant* 27 maart 2003, nr. 61, pag. 8, S. 1; *Anwijzing Discriminatie 2007* in *Staatscourant* 30 november 2007, nr. 233, S. 2.

152 *Beleidsreactie Poldis 2009 en actieprogramma bestrijding van discriminatie*, Nr. KST32123VII74, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21.09.2010, S. 10.

153 S. die Seite <http://www.politie.nl/melden>.

154 *Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen*, *Staatsblad* 2009, Nr. 313 (Gesetz vom 25. Juni 2009).

155 FRA, S. 40.

156 FRA, S. 41.

157 S. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/307624/HateCrimeActionPlanProgressReport.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/307624/HateCrimeActionPlanProgressReport.pdf).

Eine besondere Rolle spielen dabei Sportvereine und insbesondere Fußballverbände. Das Meldeaufkommen soll durch die Zusammenarbeit mit Opferverbänden und deren finanzielle Unterstützung, durch das Ermöglichen von online Anzeigen (Polizei-App) und durch besondere lokale Zuständigkeiten für Hasskriminalität gesteigert werden. Hasskriminalität soll in detaillierter Form Aufnahme in die Polizeistatistiken finden. Die operative Rückmeldung soll von der professionellen Begleitung der Opfer und ihrer Information über die statistische Erfassung der Rechtsprechung bis zu besonderen Schulungen und Handlungsanleitungen der Polizei reichen. Gesetzlich sollen Transgenderidentitäten in die Diskriminierungstatbestände aufgenommen werden und eine Strafschärfung bei Mord in weiteren Fällen von Hasskriminalität erfolgen.



# VI.

## Die Verfolgung von Hasskriminalität nach der EMRK

Hasskriminalität beinhaltet ein Element der Diskriminierung, das den Anwendungsbereich des Art. 14 EMRK eröffnet, der allerdings akzessorischen Charakter trägt. Der Genuss der Freiheitsrechte ist ohne Diskriminierung zu gewährleisten (Art. 14 EMRK). Die weiter gehende Regelung des 12. Zusatzprotokolls, die ein selbständiges und umfassendes Diskriminierungsverbot enthält, ist nur von wenigen Staaten in Kraft gesetzt worden, zu denen Deutschland nicht zählt.<sup>158</sup> Im Vordergrund des Art. 14 EMRK steht die Abwehr diskriminierender Eingriffe des Staates in die Menschenrechte und Grundfreiheiten. Aus dem Diskriminierungsverbot können aber auch positive Verpflichtungen des Staates abgeleitet werden.<sup>159</sup> Derartige Verpflichtungen betreffen auch Fälle der Hasskriminalität.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verlangt bei entsprechenden Anhaltspunkten sorgfältige strafrechtliche Ermittlungsmaßnahmen zur Erforschung insbesondere rassistischer Beweggründe.<sup>160</sup> In Fällen, in denen das Recht auf Leben (Art. 2 EMRK), das Verbot der Folter und unmenschlichen Behandlung (Art. 3 EMRK) oder ein anderes Freiheitsrecht den Anwendungsbereich der EMRK eröffnen, erfordert die verfahrensrechtliche Dimension des Diskriminierungsverbotes,<sup>161</sup> dass staatliche Stellen rassistische oder ethnische Motivationen aufdecken.<sup>162</sup> Auch politische Motivationen für Misshandlungen müssen ermittelt werden.<sup>163</sup>

Der Gerichtshof hat im grundlegenden Fall *Nachova* eine Verletzung des Rechts auf Leben aus Art. 2 i. V. m. Art. 14 EMRK angenommen, weil der Staat ein Tötungsdelikt nicht angemessen untersucht hatte.<sup>164</sup> Ein Polizist hatte beim Versuch der Festnahme zwei Personen getötet und der Fall wurde von den Behörden nicht hinreichend aufgeklärt, obwohl eine rassistische Motivation des Polizisten in Betracht kam. Eine ähnliche Konstellation lag im Fall *Koky* vor, in dem die unzureichende staatliche Untersuchung selbst weniger schwerer Straftaten als Verletzung des Art. 3 EMRK bewertet

158 Grabenwarter, ECHR, Art. 14, Rn. 1; Sauer, in: Karpenstein/Mayer, Art. 1 ZP XII, Rn. 1 f.

159 Eingehend Altwicker, Gleichheitsschutz, S. 304 ff.

160 FRA, S. 21 ff.; Stoltenberg, ZRP 2012, 119.

161 Altwicker, Gleichheitsschutz, S. 373.

162 FRA, S. 18 ff.

163 Grabenwarter, ECHR, Art. 14, Rn. 32.

164 EGMR, Nr. 43577/98 und 43579/98, *Nachova et. al. vs. Bulgaria*, Rn. 109, 119; s. auch EGMR, Nr. 15250/02, *Bekos und Koutropoulos vs. Griechenland*.

wurde.<sup>165</sup> Beide Fälle betrafen die Behandlung von Roma, der vom Gerichtshof besondere Aufmerksamkeit im Hinblick auf das Vorliegen von Diskriminierungen aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft geschenkt wird.<sup>166</sup>

Aus dem Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK folgt in Verbindung mit dem jeweiligen Freiheitsrecht eine Untersuchungspflicht des Staates, die auf die Aufdeckung insbesondere rassistischer Motive gerichtet ist und deren Verletzung kaum zu rechtfertigen ist.<sup>167</sup> Damit wird dem Beweisproblem des Beschwerdeführers Rechnung getragen, der diskriminierende Motive und damit die innere Seite der Handlung ohne behördliche Hilfe nicht stichhaltig nachweisen kann. Die einschlägigen Fälle des EGMR betreffen oftmals Polizeigewalt oder Behördenwillkür. Die Untersuchungspflicht nach Art. 14 EMRK begründet eine Verhaltenspflicht, die den verhältnismäßigen Einsatz staatlicher Mittel zur Aufklärung der behaupteten Motivationen erfordert.<sup>168</sup> Vor dem Hintergrund der Schwere der Tat und der gerügten Motivation hat der Staat angemessen aufzuklären.<sup>169</sup>

Aus Art. 14 EMRK kann keine Pflicht des Gesetzgebers in der Bundesrepublik Deutschland abgeleitet werden, Hasskriminalität in bestimmter Weise zu bestrafen. Die Strafverfolgungsbehörden haben im Rahmen ihrer Erforschungspflichten (§ 160 Abs. 1 StPO, § 163 Abs. 1 StPO) alle Umstände der Tat eingehend zu ermitteln,<sup>170</sup> dazu zählen auch Motivationen, die für die Strafbarkeit von Bedeutung sein können. Eine Konsequenz der vorgesehenen Änderung des § 46 StGB ist es, dass die Ermittlungen eventueller menschenverachtender Motivationen der Täterin oder des Täters stärker in den Blick rücken, da ihre Prüfung für die Strafzumessung besonders hervorgehoben wird.<sup>171</sup>

165 EGMR, Nr. 13624/03, Koky et.al. vs. Slovakia.

166 Sauer, in: Karpenstein/Mayer, Art. 14, Rn. 49; kritisch zur Begründung von einzelnen Fällen Grabenwarter, ECHR, Art. 14, Rn. 32.

167 König/Peters, in: Dörr/Grote/Marauhn, Kap. 21, Rn. 98.

168 Grabenwarter, ECHR, Art. 14, Rn. 32; König/Peters, in: Dörr/Grote/Marauhn, Kap. 21, Rn. 98.

169 Altwicker, Gleichheitsschutz, S. 383.

170 Vgl. Patzak, in: Graf, BeckOK, § 160 StPO, Rn. 7.

171 Referentenentwurf des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vom 22.07.2014, S. 13 ([http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18\\_wp/NSU-UA/refer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/NSU-UA/refer.pdf?__blob=publicationFile)); von der Regierung am 26.08.2014 beschlossen; s. den Gesetzentwurf BR-Drs. 396/14.

# VII.

## Verbesserung der Strafverfolgung bei Hasskriminalität

Gesetzeslage und Anwendungspraxis müssen im Zusammenspiel zur Effektivierung der Zielerreichung führen.<sup>172</sup> Verbesserungsvorschläge können auf mehreren Ebenen ansetzen.<sup>173</sup> Möglichkeiten auf der Bundesebene bietet zuvörderst die Anwendung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung. Den Ländern stehen gesetzlich keine strafrechtlichen Mittel zur Verfügung, sie könnten aber auf der Anwendungsebene tätig werden, wobei eine Kooperation mit dem Bund sinnvoll sein kann. Dabei geht es um untergesetzliche Regelungen wie insbesondere Verwaltungsvorschriften, die sich in Richtlinien oder Direktiven für Verwaltungsabläufe oder der Festlegung von Rahmendaten für statistische Erhebungen niederschlagen.

### 7.1 Möglichkeiten auf der gesetzlichen Ebene

Ein Sonderrecht gegen Hasskriminalität ist nicht erforderlich und teils auch nicht zulässig.<sup>174</sup> Es liefe aufgrund der Notwendigkeit allgemeiner und möglichst neutraler Formulierung Gefahr, selbst in die Falle der Diskriminierung zu laufen und Verhaltensweisen zu verbieten oder zu pönalisieren, die nicht der Hasskriminalität unterfallen. Für Hasskriminalität gelten die allgemeinen Regeln des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts.

Die Verfolgung von Hasskriminalität kann durch ihre stärkere Beachtung und höhere Gewichtung in der Anwendung von Strafgesetzgebung und Strafprozessordnung verbessert werden.<sup>175</sup> Allerdings kommen gegenüber der Justiz aus rechtlichen und praktischen Gründen grundsätzlich keine verbindlichen Vorgaben in Betracht. Durch Sensibilisierung der handelnden Personen in Staatsanwaltschaft und Gerichtsbarkeit sowie durch einschlägige Fortbildungen können aber doch Akzente gesetzt werden. Dies kann sich in internen Hinweisen etwa an die Staatsanwaltschaften niederschlagen.

172 Vgl. die auf die gesamte EU bezogenen Schlussfolgerungen der FRA, S. 57.

173 S. auch die Schlussfolgerungen des Rates der Innen- und Justizminister zur Bekämpfung von Hasskriminalität vom 5./6. Dezember 2013 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf)); aus Sicht einer Nichtregierungsorganisation vgl. Human Rights Watch, Hintergrundpapier, Die Reaktion des Staates auf „Hasskriminalität“ in Deutschland, Dezember 2011 (<http://www.hrw.org/de/news/2011/12/09/die-reaktion-des-staates-auf-hasskriminalit-t-deutschland>), S. 25 f.

174 Keiser, ZRP 2010, 48.

175 S. für Irland die Forderungen von Schweppe/Haynes/Carr, A Life free from fear, S. 46.

Eine wichtige Weichenstellung, in der die Strafverfolgung der Hasskriminalität verbessert werden kann, ist das Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses bei Antragsdelikten. Bestimmte Delikte werden auf Antrag oder im Fall der Bejahung eines besonderen öffentlichen Interesses von Amts wegen verfolgt. Dies ist etwa der Fall hinsichtlich der Körperverletzung gemäß § 230 StGB oder hinsichtlich von Fällen der Sachbeschädigung gemäß § 303c StGB. Das besondere öffentliche Interesse ist aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung der Straftaten regelmäßig anzunehmen, wenn ein Fall der Hasskriminalität vorliegt. Begründungsbedürftig ist die Ablehnung. Die Entscheidung, ob ein besonderes öffentliches Interesse vorliegt, steht im Ermessen der Staatsanwaltschaft und ist gerichtlicher Überprüfung entzogen.<sup>176</sup> Immerhin könnte in Erwägung gezogen werden, die Nr. 234 RiStBV um einen Hinweis auf die Hasskriminalität zu ergänzen. Angesichts der Fallzahlen wird durch eine derartige Auslegung der Ausnahmecharakter, den die Strafverfolgung von Amts wegen trägt,<sup>177</sup> nicht ausgehebelt.

Das öffentliche Interesse im Sinne des § 153 StPO sollte im Fall von Straftaten der Hasskriminalität in aller Regel angenommen werden. Dies hat zur Folge, dass eine Einstellung wegen Geringfügigkeit nach dieser Vorschrift nicht in Betracht kommt. Damit sind Vergehen der Hasskriminalität regelmäßig zu verfolgen. Eine gewichtige Rolle sollte die Hasskriminalität auch bei der Bewertung des öffentlichen Interesses nach § 153a StPO und damit der Einstellung unter Auflagen spielen. Diese Auslegung sollte in einer Verwaltungsvorschrift des Landes oder einer übergreifenden Regelung aller Länder gemeinsam nachhaltig empfohlen werden.<sup>178</sup>

Ein (besonderes) öffentliches Interesse an der Strafverfolgung kann spezialpräventiv, aber auch generalpräventiv begründet werden.<sup>179</sup> Die Verfolgung der Tat ist generalpräventiv angezeigt, wenn das reaktionslose Hinnehmen die Rechtstreue der Allgemeinheit beeinträchtigen würde.<sup>180</sup> Hasskriminalität, die darauf angelegt ist, auf die Gesellschaft zu wirken, muss auch deshalb verfolgt werden, um Nachahmungstäter abzuschrecken und zu verdeutlichen, dass derartige Straftaten nicht hingegenommen werden. Diese Signalfunktion der Strafverfolgung begründet vorrangig das (besondere) öffentliche Interesse.

In Betracht zu ziehen ist der Erlass von Landesgesetzen über die lokale und regionale Netzwerkbildung. Aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsorganisation kann ein solches Gesetz grundsätzlich erlassen werden (Art. 30, 84 Abs. 1 S. 1 GG).<sup>181</sup> Allerdings sind die Sachkompetenzen des Bundes für das Strafrecht und das bürgerliche Recht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) oder für das Arbeitsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) zu beachten, die Regelungen zur Strafverfolgung von Hasskriminalität oder zur Bekämpfung von Diskriminierungen

176 So die h.M., BGHSt 16, 225 (227, 230); Eschelbach, in: Heintschel-v.Heinegg, § 230 StGB, Rn. 14; a.A. Stree/Sternberg-Lieben, in: Schönke/Schröder, § 230 StGB, Rn. 3, die von einer Verfahrensvoraussetzung ausgehen.

177 Stree/Sternberg-Lieben, in: Schönke/Schröder, § 230 StGB, Rn. 6.

178 Zu derartigen Verwaltungsvorschriften s.u. VII.2.b.

179 Beuckelmann, in: Graf, § 153 StPO, Rn. 20.

180 Gercke, in: Gercke/Julius/Temming/Zöller, § 153 StPO, Rn. 5.

181 Vgl. F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Art. 84, Rn. 30, 39.

im Arbeitsleben (AGG) tragen und als Annex auch Verfahrensaspekte umfassen können. Die schwierige Frage der Gesetzgebungskompetenz, die Bewertungen des Charakters einer Regelung als Verfahren oder materiell-inhaltliche Regelung erfordern,<sup>182</sup> sollten nur aufgeworfen werden, wenn das Sachproblem nicht auf anderem Wege zu lösen ist. Für die verwaltungsorganisatorische und verfahrensrechtliche Bewältigung der Strafverfolgung von Hasskriminalität ist der Erlass von Verwaltungsvorschriften der zutreffende Ansatz.

## 7.2 Möglichkeiten auf der Anwendungsebene

Die Straftat der Hasskriminalität wirkt auf das Opfer und in die Gesellschaft. Dieser Doppelcharakter ist insbesondere bei der Rechtsanwendung zu berücksichtigen, weil die soziale Zielrichtung spezifische Anforderungen an die Strafverfolgungsbehörden stellt. Sie müssen den Doppelcharakter nicht nur erkennen, sondern ihre Ermittlungen und Entscheidungen auf die Beweisbarkeit auch der Motivation der Tat ausrichten.

In der Anwendungspraxis von Regelungen gegen Hasskriminalität bestehen Schwierigkeiten in dem zumindest teilweisen Fehlen von Sensibilität und Vertrauen der Akteure zueinander.<sup>183</sup> Das Erkennen von Hasskriminalität und ihre Meldung sind wesentliche Grundvoraussetzungen für die verbesserte Strafverfolgung.<sup>184</sup> Dies betrifft zunächst die Opfer, dann aber auch die Polizei. Hilfestellungen an die (potenziellen) Opfer können durch die Schaffung von Kommunikationsstrukturen erfolgen, die auch Nichtregierungsorganisationen einbeziehen. Das Verhalten von Polizei oder Staatsanwaltschaft kann durch Regelungen angeleitet werden, die inhaltliche Handhabungen der Hasskriminalität oder aber die Organisation der Verwaltung betreffen.

### a. Verwaltungsorganisation

Organisatorische Maßnahmen können einen Beitrag leisten, um Strukturen in der Verwaltung zu schaffen, die eine optimierte Erledigung von Aufgaben ermöglichen. Der Behördenaufbau könnte durch die Zuerkennung besonderer Zuständigkeiten oder die Einrichtung von Querschnittsaufgaben für Beauftragte verändert werden.

In den Staatsanwaltschaften erscheint die Schaffung von Spezialzuständigkeiten wenig nahe liegend, vorzuzugwürdig ist die flächendeckende Sensibilisierung für das Thema. Da die Hasskriminalität unterschiedlichen Straftatbeständen zuzuordnen ist, dürfte auch die Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Hasskriminalität in einem Gerichtsbezirk kaum gewinnbringend sein. Ein zielführender Ansatz wäre es, falls vonseiten der Justiz eine zielorientierte Statistik geführt werden müsste. Denn damit wird das Bewusstsein für die Thematik geschärft. Damit könnte die Her-

182 Zu „doppelgesichtigen Vorschriften“, die dem Verfahrensrecht und dem materiellen Recht angehören können vgl. BVerfGE, 37, 363 (390 f.); F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Art. 84, Rn. 89 f.

183 FRA, S. 33.

184 Schlussfolgerungen des Rates der Innen- und Justizminister zur Bekämpfung von Hasskriminalität vom 5./6. Dezember 2013, Ziff. 5 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf)).

stellung von Querverbindungen zu Statistiken oder Datensätzen der Polizeibehörden optimiert werden.

Die polizeilichen Dienststellen des Staatsschutzes sollten verstärkt auf die Bekämpfung der Hasskriminalität ausgerichtet werden. Ihre Zuständigkeiten sollten um die Straftaten der Hasskriminalität erweitert werden, ohne deshalb die Bezeichnung zu ändern.<sup>185</sup> Da eine Schwerpunktsetzung auf der Verfolgung von Straftaten des Rechtsextremismus, Linksextremismus oder radikalen Islamismus regelmäßig erhalten bleiben wird, sollte ein organisatorisches Zeichen gesetzt werden. Eine „Kontaktperson Hasskriminalität“ sollte in jeder Dienststelle des Staatsschutzes benannt werden. Dies ist nicht der Dienststellenleitung zu überlassen, sondern landesweit durch das jeweilige Innenministerium bzw. den Senat vorzuschreiben.

Ein nicht zu unterschätzender Aspekt ist die Aus- und Fortbildung. Das Thema der Hasskriminalität sollte verstärkt auf die Agenda rücken. Ziele sind die Sensibilisierung für das Erkennen von Hasskriminalität und für die Situation der eventuellen Opfer. Adressaten sind insbesondere die Bediensteten der Polizei. Dies betrifft die Bachelor-Ausbildung in der Polizei ebenso wie den Master für die Führungskräfte der Polizei an der Deutschen Hochschule der Polizei oder die dort durchgeführten Fortbildungstagen. Für Angehörige von Staatsanwaltschaften und Gerichten sollten zumindest einschlägige Angebote unterbreitet werden, die von den Generalstaatsanwaltschaften und den Gerichtspräsidien unterstützt werden sollten.

Die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für Hasskriminalität verspricht wenig Gewinn. Geboten ist vielmehr eine Diversifizierung der Ansprechpartner und Anlaufstellen. Ein Meldesystem unter dem allgemeinen Titel der „Hasskriminalität“ würde die unterschiedlichen Interessen und Ausgangspositionen der betroffenen Personengruppen verkennen. Homosexuelle oder transsexuelle Personen schöpfen zu anderen Anlaufstellen Vertrauen als die Angehörigen einer ethnischen Minderheit. Das Ziel, vertrauensbasierte Netzwerke und Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen, kann dann erreicht werden, wenn gruppenspezifische oder zumindest gruppenorientierte Kontaktpunkte ausgewiesen werden. Diese können durchaus an gleicher Stelle organisatorisch angebunden und personenidentisch besetzt sein, wenn dies einer vertrauensvollen Hinwendung zu den Opfern nicht entgegensteht.

Die Diversifizierung der Erscheinungsformen von Hasskriminalität spricht auch gegen die Schaffung neuer Behörden, etwa einer oder eines besonderen Beauftragten. Die Datenschutzbeauftragten oder Gleichstellungsbeauftragten vertreten ein spezifisches Interesse und beziehen daraus ihre Stärke. Bei der Bekämpfung von Hasskriminalität treffen unterschiedliche Interessen zusammen, etwa von Migrantinnen und Migranten oder Menschen mit spezifischen Bedürfnissen, Roma oder Menschen mit besonderen sexuellen Orientierungen. Die wirksamste Interessenvertretung ist eine funktionierende Strafverfolgung.

In Erwägung zu ziehen ist eine unabhängige Beschwerdestelle für mögliche Opfer, deren Anzeige von der Polizei nicht angemessen entgegengenommen oder bearbeitet

<sup>185</sup> In seiner Stellungnahme zu den BT-Drs 17/81831, 17/9345 und 17/8796 vom 08.06.2012 schlägt der Sachverständige Stolle vor, eine Umbenennung in „Abteilungen für Straftaten gegen die Menschenrechte“ vorzunehmen, die allerdings für eine Abgrenzung von Zuständigkeiten angesichts ihrer Weite nicht geeignet erscheint.



wird. Die Bandbreite von Hasskriminalität könnte dazu führen, dass letztlich eine sehr weite Zuständigkeit begründet werden müsste, die einer generellen Beschwerdestelle nahe käme. Die Einrichtung von Beauftragten oder unabhängigen Stellen zur Aufdeckung und Kontrolle polizeilichen Fehlverhaltens wird von außen gefordert. Die flächendeckende Umsetzung dieser Forderungen ist aber angesichts der eher ablehnenden Haltung in vielen Teilen der Politik und der Polizei nicht absehbar.<sup>186</sup> Immerhin hat der Landtag von Rheinland-Pfalz im Juli 2014 beschlossen, den Bürgerbeauftragten auch als Beauftragten für die Landespolizei einzusetzen. Die Polizeibehörden in Bund und Ländern verfügen in unterschiedlichem Ausmaß über ein internes Beschwerdemanagement, das von Einzelnen und Nichtregierungsorganisationen, an die sich Betroffene wenden, in Anspruch genommen werden kann.

### b. Verwaltungsvorschriften

Hasskriminalität sollte verstärkt als Themenschwerpunkt in den gemeinsamen Gremien von Polizei und Justiz behandelt werden. Hier eröffnet die in Gang befindliche Debatte über angemessene Reaktionen auf die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages eine Chance der Einwirkung. Auf der Arbeitsebene wird über eine Harmonisierung polizeilicher und justizieller Erkenntnisse diskutiert.<sup>187</sup> Diese Diskussionen sollten nicht auf Gewaltdelikte beschränkt, sondern auf Hasskriminalität erstreckt werden. Im Vordergrund steht der vom Untersuchungsausschuss geforderte verbindliche gegenseitige Informationsaustausch zwischen Polizei und Justiz, der mit einer Verlaufsstatistik PMK verbunden sein könnte.<sup>188</sup> Die zuständigen Gremien prüfen die Sachstände mit dem Ziel, ein Konzept für einen institutionalisierten Informationsaustausch zu entwickeln. Ansatzpunkte sind die polizeilichen Richtlinien KPMD-PMK und die justiziellen Mitteilungen in Strafsachen (MiStra).

Die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) ist eine Verwaltungsvorschrift für den Bereich der Justiz. Sie bestimmt, in welchen Fällen und in welchem Ausmaß Strafgerichte und Staatsanwaltschaften Informationen aus laufenden und abgeschlossenen Strafverfahren an Dritte weitergeben dürfen. Die MiStra konkretisiert die gesetzlichen Mitteilungspflichten nach dem Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz (§§ 12 ff. EGGVG) sowie der Strafprozessordnung. Sollen Daten im Hinblick auf Verfahren über Taten der Hasskriminalität an die Polizei übermittelt werden, könnte dies in der MiStra geregelt werden.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt auf der Ebene der Verwaltungsvorschriften sind die RiStBV. Die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) geben den Staatsanwaltschaften Leitlinien für ihr Vorgehen. Sie sind die bundesweit gültigen Verwaltungsvorschriften betreffend das Strafprozessrecht und wenden sich vorrangig an die Staatsanwaltschaften. Seit längerem wurde in der Politik eine Ände-

<sup>186</sup> Aden, Vorgänge 4/2013, S. 11 m.w.N.

<sup>187</sup> Im Rahmen des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder wird die Umsetzung der Handlungsempfehlungen intensiv diskutiert.

<sup>188</sup> BT-Drs. 17/14600, S. 861.



rung der RiStBV gefordert, um die Verfolgung vorurteilsmotivierter Straftaten zu verstärken.<sup>189</sup> Die Konferenz der Justizministerien hat dies 2013 mit dem Ziel aufgegriffen, dass Ermittlungsverfahren sich verstärkt auf die Prüfung des Vorliegens menschenverachtender Tatmotive erstrecken sollen.<sup>190</sup>

Die Justizministerinnen und Justizminister haben die Notwendigkeit erkannt, die Erhebung von Daten über Hasskriminalität zu verbessern, indem die Erhebung zu rechtsextremistischen und fremdenfeindlichen Straftaten erweitert und eine bundesweit einheitliche elektronische Vorgangskennzeichnung für einschlägige Verfahren entwickelt werden sollten.<sup>191</sup> Dies wäre mit dem polizeilichen Datenbestand zu koordinieren.

Das polizeiliche Meldeverfahren benötigt einen Paradigmenwechsel.<sup>192</sup> Die in den KPMD-PMK Vorschriften vorgenommene Zuordnung einschlägiger Fälle zu politisch motivierter Kriminalität verstellt den Blick auf die Hasskriminalität in ihrer Gesamtheit. Denn aus der Sicht der Polizeibeamtin oder des Polizeibeamten muss immer eine politische Motivation zu erkennen sein, um die Handlung dem Regime der PMK und der Zuständigkeit des polizeilichen Staatsschutzes zuzuweisen. Die quantitativ sicherlich im Mittelpunkt stehenden Fälle des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit, die von rechtsextremistischen Täterinnen oder Tätern begangen werden, dominieren die polizeiliche Praxis und damit auch die Sichtweise der Beamtinnen und Beamten des Schichtdienstes, die regelmäßig zuerst mit einer Situation der Lebenswirklichkeit konfrontiert sind. Ihr Blickwinkel muss geweitet werden, damit vermehrt auch Hasskriminalität als solche identifiziert wird, die kein rechtsextremistisches Gepräge aufweist. Dies setzt eine Änderung der KPMD-PMK voraus.

Die Hasskriminalität könnte als eigene Kategorie in die KPMD-PMK Vorschriften aufgenommen werden, die dann als KPMD-PMK-Hasskriminalität eine Erweiterung erfahren würden. Damit würde an bekannte Kategorien und Mechanismen angeknüpft. Die Polizeibediensteten könnten sich auf bekannter Grundlage bewegen und auf vorhandene Erfahrungen stützen. Allerdings könnte darin auch ein Risiko liegen, weil damit die Dominanz des Rechtsextremismus im Meldedienst wohl erhalten bliebe. Damit bestünde die Gefahr, dass andere Erscheinungsformen von Hasskriminalität wie Straftaten gegen LGBT-Personen nicht die ihnen gebührende Aufmerksamkeit erfahren. Dies spräche für eine eigene Meldekategorie der Hasskriminalität, die unabhängig von der politisch motivierten Kriminalität geregelt ist.

189 Z. B. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 17/8796 vom 29.02.2012 (Ziff. II.1.).

190 84. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 12. und 13. Juni 2013, Ziff. 2.

191 84. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 12. und 13. Juni 2013, Ziff. 4.

192 Für eine grundlegende Neufassung auch der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/14600, S. 861.

Diese Lösung hat allerdings den Nachteil, dass die Querverbindungen zu rechts- oder linksextremistischen Straftaten bestehen und deren Verbleib im KPMD-PMK eine Zweiteilung der Hasskriminalität zur Folge hätte. Ein Herauslösen dieser Fallgruppen würde aber Sinn und Zweck der KPMD-PMK widersprechen. Hinzu tritt die Zuständigkeit der Ämter für Verfassungsschutz in Bund und Ländern, deren Zusammenarbeit mit dem polizeilichen Staatsschutz nach den Ergebnissen der NSU-Untersuchungsausschüsse gestärkt werden soll. Ein Herausnehmen der politischen Hasskriminalität aus den KPMD-PMK scheidet daher aus.

Im Ergebnis erscheint es daher vorzugswürdig, eine Erweiterung zu einer Richtlinie KPMD-PMK-Hasskriminalität zu betreiben. Dies liegt in der Konsequenz der Entwicklung der Verwaltungsvorschrift, da sie in ihrer aktuellen Fassung im Jahr 2001 eingeführt wurde, um den Anwendungsbereich des Meldedienstes über den politischen Extremismus hinaus zu erstrecken und Erfassungsdefizite zu vermindern.<sup>193</sup> Nunmehr geht es um Erfassungsdefizite im Hinblick auf Hasskriminalität, die durch eine Neufassung der Verwaltungsvorschrift vermieden werden sollen. Dazu sollte eine eigene Kategorie Hasskriminalität geschaffen werden, die jede Motivation erfasst und sich nicht auf die Voraussetzung der politischen Motivation beschränkt.

Zweck des Meldedienstes ist es nicht, Umstände und Taten einem Tatbestand des Strafgesetzbuches zuzuordnen. Zweck ist die strukturierte Datenerhebung. Dies setzt zunächst die Meldung der Beamtinnen oder Beamten voraus, die zuerst mit der Situation oder der Anzeige konfrontiert sind. Die Erweiterung der KPMD-PMK um die Hasskriminalität zielt zunächst auf die Sensibilisierung und Aktivierung der erstmeldenden Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten. Darauf sind Aus- und Fortbildung auszurichten. Die Zuständigkeit des polizeilichen Staatsschutzes kann und sollte erhalten bleiben, zumal die Einrichtung einer „Kontaktperson Hasskriminalität“ in jeder Dienststelle des Staatsschutzes empfohlen wird.<sup>194</sup> Angesichts der Langwierigkeit der Änderung der Verwaltungsvorschrift im Bundesstaat mit seinen vielfältigen Abstimmungsprozessen in den Gremien sollte der Prozess der Änderung zügig eingeleitet werden.

Adressaten der genannten Verwaltungsvorschriften sind in erster Linie Polizei und Staatsanwaltschaften. Andere Behörden, etwa die Ausländerbehörden oder Sozialbehörden, können ebenfalls einen Beitrag zur Erkennung von Hasskriminalität leisten. Sie sollten durch verwaltungsinterne Anweisungen oder Handreichungen für Straftaten der Hasskriminalität stärker sensibilisiert werden. Sinnvoll erscheint die Information von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern insbesondere solcher Behörden, die mit verletzlichen Gruppen umgehen, mit dem Ziel, eine Sensibilisierung für das Erkennen von Straftaten der Hasskriminalität zu erreichen.

<sup>193</sup> Robbers, Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz, Hasskriminalität, S. 50; Singer, Kriminalistik 2004, 32 f.: zuvor bestand der Kriminalpolizeiliche Meldedienst Staatsschutz, KPMD-S.

<sup>194</sup> S. o. VII.2.a.

### c. Kooperation relevanter Akteure der Zivilgesellschaft mit den Behörden

Hasskriminalität ist Ausdruck individuellen Unrechts, das einen engen Zusammenhang zu gesellschaftlichen Problemen aufweist. Die Gesellschaft und die vielen in ihr engagierten Gruppen sollten in die Verhinderung und Bekämpfung von Hasskriminalität einbezogen werden. Dies betrifft Prävention und Aufklärung,<sup>195</sup> auch in internationalen Projekten.<sup>196</sup> Das Thema der Hasskriminalität könnte bei Programmen und Veranstaltungen zur Nutzung des Internets einbezogen werden. Wenn in Schulen über Chancen und Gefahren der neuen Medien informiert wird, sollte die Gefahr der einschlägigen Begehung von Hasskriminalität Teil der Lerninhalte sein. Darüber hinaus ist die Schule ein tauglicher Ort, um Toleranz zu leben und friedliche Konfliktlösungsstrategien einzuüben.<sup>197</sup>

Die Effektivierung der Strafverfolgung kann durch eine Verbesserung der Kooperation von Behörden mit gesellschaftlichen Gruppen gesteigert werden.<sup>198</sup> Spezifische Kooperationsformen, die als Modelle dienen könnten, sind etwa zur Bewältigung von Handlungen häuslicher Gewalt entstanden. Eine Vielzahl von Opferverbänden und Initiativen beschäftigt sich auch mit Hasskriminalität.<sup>199</sup> Sie sind geeignete Partner für die Polizei und die Staatsanwaltschaften, um Hemmnisse für das Melden von einschlägigen Straftaten abzubauen.<sup>200</sup>

Das Ziel ist eine funktionierende und kontinuierliche Netzwerkarbeit gegen Hasskriminalität. Solche Netzwerke lassen sich auf lokaler oder regionaler Ebene aufbauen, um bestehenden örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. Diese Gegebenheiten können zum einen die Erscheinungsformen von Hasskriminalität betreffen, weil diese etwa in einem Ort mit einer Flüchtlingsunterkunft anders ausgestaltet sein können als in einem Ort, in dem Angehörige einer bestimmten Minderheit ansässig sind. Derartige Gegebenheiten prägen und beeinflussen auch die Gründung und Arbeit von Nichtregierungsorganisationen und lokalen Initiativen.

---

195 S. z. B. mit weiteren Informationen das Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (<http://www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de>).

196 Z. B. fördert die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (EVZ) interkulturelle Bildungs- und Begegnungsprojekte und beschäftigt sich auch mit der Bekämpfung von hate crime (s. das Dossier <http://www.stiftung-evz.de/handlungsfelder/handeln-fuer-menschenrechte/dossier-hate-crime.html>).

197 Schneider, Hassverbrechen, S. 85.

198 Vgl. für Irland Schweppe/Haynes/Carr, A Life free from fear, S. 25 ff.

199 Z. B. Opferberatung Rheinland (<https://www.opferberatung-rheinland.de>), Opferperspektive e. V. Brandenburg (<http://www.opferperspektive.de>), LOBBI e. V. MV (<http://www.lobbi-mv.de>), Wuppertaler Initiative für Demokratie und Toleranz e. V., Mobile Opferberatung (<http://www.mobile-opferberatung.de>), Expertengruppe Opfererschutz Nordrhein-Westfalen.

200 Vgl. Bongartz, Hassverbrechen, passim.

Zur Herstellung und kontinuierlichen Fortsetzung von lokaler Kommunikation über Hasskriminalität könnte auf die bestehenden kriminalpräventiven Räte zurückgegriffen werden.<sup>201</sup> In ihnen bilden sich die kommunalen und regionalen Probleme institutionell ab. Die lokale Agenda wäre um die Thematik der Hasskriminalität zu ergänzen, hierfür bestehen oftmals bereits Ansatzpunkte.<sup>202</sup> Über präventive Maßnahmen hinaus könnten die im kriminalpräventiven Rat vorhandenen Kontakte auch für das Melden von Hasskriminalität fruchtbar gemacht werden. Allerdings ist zu beachten, dass die kriminalpräventiven Räte von unterschiedlicher Effektivität und unterschiedlichem Einfluss sind, da auch gelegentlich Konzept- und Konturlosigkeit festzustellen ist.<sup>203</sup> Immerhin ist in ihnen eine Reihe von handelnden Akteuren vor Ort vertreten, weitere Akteure mit Bezug zu den Opfern von Hasskriminalität könnten in offenen Arbeitsgruppen hinzugezogen werden.

#### d. Strategien der Kommunikation

Der Nationale Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und der darauf bezogenen Intoleranz aus dem Jahr 2008 soll nach dem Koalitionsvertrag der Großen Koalition um die Themen Homo- und Transphobie ergänzt und in der laufenden Legislaturperiode neu gefasst werden.<sup>204</sup> Strategien gegen Hasskriminalität und zur Verbesserung der diesbezüglichen Strafverfolgung sollten Teil des Aktionsplans sein.<sup>205</sup>

Die Daten zur Hasskriminalität werden in der Bundesrepublik Deutschland als Teil der politisch motivierten Kriminalität im Verfassungsschutzbericht veröffentlicht.<sup>206</sup> Damit wird ein Zusammenhang zu Gefahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung hergestellt,<sup>207</sup> der die Darstellung verkürzt. Sonstige Informationen über die Hasskriminalität sind der Öffentlichkeit schwer zugänglich. Erforderlich ist das Errichten einer Berichtspflicht über die Hasskriminalität in einem weiten Sinne. Er könnte an die verbesserte Datenerhebung in Polizei und Justiz anknüpfen. Ein bundesweit angelegter Bericht setzt Informationspflichten der Polizei und der Justiz voraus, die mit Änderungen und Harmonisierungen der Statistiken einhergehen würden. Gegenstand des Berichts sollten nicht allein die strafrechtlich erfassten Fälle von Hasskriminalität sein, sondern ergänzend auch einschlägige Informationen von Nichtregierungsorganisationen oder Kommunen. Der Bericht sollte jährlich oder zumindest zweijährlich erscheinen. Organisatorisch ist sicherzustellen, dass der berichterstattenden Stelle Unabhängigkeit zukommt und sie über Zugang zu allen erforderlichen Informationen verfügt. Die Zuständigkeit zur Erstellung des Berichts könnte der Anti-

201 Vgl. allgemein Frevel, in: ders., *Kooperative Sicherheitspolitik*, S. 54; Kober/Kohl/Wickenhäuser, *Fundamente*, S. 31; Steffen, in: Bannenberg/Coester/Marks, *Kommunale Kriminalprävention*, S. 155.

202 Der kriminalpolitische Rat in Düsseldorf führt z. B. u. a. Projekte zur Verhinderung der Gewalt gegen Schwule und Lesben sowie zu Opferschutz und Hilfe durch.

203 Steffen, in: Bannenberg/Coester/Marks, *Kommunale Kriminalprävention*, S. 160.

204 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Lazar u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/1629, S. 7.

205 ECRI, S. 11, fordert eine Überarbeitung und eine Aufnahme in den Integrationsplan.

206 FRA, S. 40.

207 Der Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutzbericht wird gem. § 16 Abs. BVerfSchG erstellt und dient der Aufgabenerfüllung des Bundesamtes.

diskriminierungsstelle des Bundes zugewiesen werden, deren Leitung nach § 26 Abs. 1 Satz 3 AGG Unabhängigkeit genießt. Der Bericht über Hasskriminalität würde ein Zeichen für die Sensibilisierung setzen und damit den Betroffenen signalisieren, dass die Anzeige derartiger Straftaten ernst genommen wird.

Der Einsatz sozialer Medien zur Förderung des Erkennens von Hasskriminalität könnte das Meldeaufkommen erhöhen. Die Einrichtung einer einschlägigen Website mit Informationen ist nur dann sinnvoll, wenn sie über bereits vorhandene Informationen hinaus geht und wenn sie für die Betroffenen leicht aufzufinden ist. Eine Schwierigkeit könnte der Begriff der Hasskriminalität selbst darstellen, weil nicht alle einschlägig Betroffenen die ihnen gegenüber verübte Straftat mit diesem Begriff verbinden. Daher steht auch nicht notwendig eine Erhöhung des Meldeaufkommens zu erwarten, wenn auf der Website eine Möglichkeit der Anzeige eröffnet wird. Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, dass das Anzeigeaufkommen auf einer Seite mit der Überschrift „Hasskriminalität“ gering ist.<sup>208</sup>

Die Einführung einer App, über die gegenüber der Polizei Anzeigen aufgegeben werden können und die Handlungsanleitungen und Hilfestellungen gibt, erscheint eher sinnvoll.<sup>209</sup> Wer sich die App herunter lädt, der hat sich schon mit deren Zweck und Inhalt auseinander gesetzt und wird sie mit großer Wahrscheinlichkeit zielführend nutzen.

---

208 Die Seite [www.hatecrimes.nl](http://www.hatecrimes.nl) wurde nur zu wenigen Anzeigen genutzt, FRANET (Forschungsnetzwerk der Europäische Grundrechte-Agentur), Contribution to Annual Report 2013, The Netherlands, Art.1, Dutch knowledge centre on discrimination, Februar 2014, S. 68 ([http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.art1.nl%2Fscripts%2Fdownload.php%3Fdocument%3D953&ei=FcwYVOBGJMux7QaihoHwBw&usg=AFQjCNGUi2a2oOSv6td25nLKwOjC4DQCCA&sig2=J0\\_FiD2qJ-fq-UbQ0xvtkg&bvm=bv.76802529,d.ZGU](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.art1.nl%2Fscripts%2Fdownload.php%3Fdocument%3D953&ei=FcwYVOBGJMux7QaihoHwBw&usg=AFQjCNGUi2a2oOSv6td25nLKwOjC4DQCCA&sig2=J0_FiD2qJ-fq-UbQ0xvtkg&bvm=bv.76802529,d.ZGU)).

209 So auch der Aktionsplan des Vereinigten Königreiches, s. o. V.2.

# VIII.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

National wie international liegt der Schwerpunkt bei der Verfolgung von Hasskriminalität, die auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit beruht.<sup>210</sup> Dies verdeutlichen der Rahmenbeschluss 2008/913/JI und seine Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU.<sup>211</sup> In der Bundesrepublik Deutschland steht rechtsextremistisch motivierte Hasskriminalität im Vordergrund, wodurch insbesondere Gewalttaten die Betrachtungen prägen.<sup>212</sup> Ohne Zweifel ist diese Perspektive angesichts der deutschen Geschichte und der deutschen Lebenswirklichkeit von zentraler Wichtigkeit und betrüblicher Aktualität. Sie ist aber nicht abschließend. Dies verdeutlichen bereits die auf weitere Erscheinungsformen ausgerichteten Vorschriften des KPMD-PMK. Eine jüngere Entwicklung ist die Erfassung und verstärkte Bekämpfung von homophober und transphober Hasskriminalität.<sup>213</sup> Die Einrichtung von Ansprechpartnern bei einer Reihe von Polizeibehörden für Straftaten gegen LGBT-Personen ist eine organisatorische Reaktion auf das Phänomen.<sup>214</sup> Aufgrund der vielfältigen Verknüpfungen und Motivbündel von Hasskriminalität bedarf es eines weiten Ansatzes, der sich in einem weiten Begriff von Hasskriminalität widerspiegelt. Eine Differenzierung erfolgt durch die Zuordnung zu einzelnen strafrechtlichen Tatbeständen durch Polizei und Staatsanwaltschaft, deren Voraussetzungen zu untersuchen sind. Liegen diese vor und erfolgt eine Verurteilung, ist die Motivation der Täterin oder des Täters nach § 46 StGB bei der Strafzumessung zu berücksichtigen.

Handlungsbedarf für den Gesetzgeber besteht nicht. Das Strafrecht und das Strafprozessrecht bieten ausreichende Instrumentarien zur Verfolgung von Hasskriminalität, zumal die Strafzumessungsregel des § 46 StGB ergänzt wird.<sup>215</sup> Flankierend und mit seinem eigenen Anwendungsbereich tritt das Anti-Diskriminierungsrecht hinzu, um in die Gesellschaft hineinzuwirken und Verständnis für Andere und Toleranz zu fördern. Die Mängel, die eine effektive Strafverfolgung von Taten der Hasskriminalität behindern, liegen zuvörderst auf der Anwendungsebene. Verbesserungen der Strafverfolgung von Hasskriminalität können dementsprechend vorrangig auf der untergesetzlichen Ebene erreicht werden.

210 FRA, S. 40, Tabelle 4, zeigt, dass in der EU die große Mehrzahl der (gemeldeten) Vorfälle Rassismus und Fremdenfeindlichkeit betrifft.

211 Vgl. Europäische Kommission, Bericht zur Umsetzung, COM (2014) 27 final.

212 So die Fragestellung von Krüger, Zusammenhänge, S. 17; s. auch den Ansatz von Aydin, S. 1, zu fremdenfeindlicher Volksverhetzung.

213 ECRI, S. 23 (Ziff. 49); vgl. auf europäischer Ebene die Themenseite der Europäischen Grundrechteagentur zu LGBT ([www.fra-europa.eu](http://www.fra-europa.eu)) oder auf nationaler Ebene z. B. die Vernetzung von lokalen Aufklärungsgruppen in NRW unter dem Titel „SchlAu“ (Schwul, lesbisch, bitrans Aufklärung) ([www.schlau-nrw.de](http://www.schlau-nrw.de)).

214 S.o. IV.3.b.

215 Diese Änderung hat die strafrechtliche Abteilung des Deutschen Juristentages 2014 in Hannover mehrheitlich abgelehnt, s. Beschluss, Ziff. 5 (<http://www.djt.de/nachrichtenarchiv/meldungen/artikel/abschluss-der-abteilung-strafrecht>).



Die Bekämpfung von Hasskriminalität dient zugleich der Verteidigung der Menschenrechte. Wenn und soweit die Strafverfolgung betroffen ist, müssen einschlägige Vorgehensweisen und Maßnahmen in das Recht der Prävention und Strafverfolgung eingepasst werden, das grundsätzlich auf Objektivität und Rationalität aufbaut. Das Ziel der positiven Generalprävention liefert nach Maßgabe des Schuldprinzips die Begründung für die Notwendigkeit, Hasskriminalität effektiver zu verfolgen. Aufgrund ihrer sozialen Dimension verfügt Hasskriminalität über einen besonderen Charakter, der besondere staatliche Reaktionen erfordern kann. Sie beeinträchtigt Grundrechte der Opfer, insbesondere deren sozialen Achtungsanspruch aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht in Verbindung mit der Menschenwürde.<sup>216</sup> Die Wahrung und Verteidigung des Gemeinwohls, in dem sich die personalen Interessen bündeln, kann zur Notwendigkeit staatlichen Handelns führen. Die Effektivierung der Strafverfolgung von Hasskriminalität leistet einen Beitrag zum sozialen Frieden in der Bundesrepublik Deutschland.

### Empfehlungen:

- (1) Erlass von Verwaltungsvorschriften mit der nachdrücklichen Empfehlung an die Staatsanwaltschaften, dass im Fall des Vorliegens von Hasskriminalität das besondere öffentliche Interesse an der Strafverfolgung nach dem materiellen Strafrecht, z. B. gem. § 230 StGB, wie auch das einer Einstellung des Verfahrens entgegenstehende öffentliche Interesse nach § 153 StPO in aller Regel zu bejahen ist.
- (2) Schaffung von Mechanismen zu gezielter Datenerhebung und einer vereinfachten Koordinierung der einschlägigen Daten zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft.
- (3) Einrichtung einer „Kontaktperson Hasskriminalität“ bei den Staatsschutzdienststellen der Polizei und die Erstreckung von deren Zuständigkeiten auf Hasskriminalität über politisch motivierte Kriminalität hinaus.
- (4) Erweiterung der Verwaltungsvorschriften KPMD-PMK um die eigenständige Kategorie Hasskriminalität, insbesondere zur Sensibilisierung der erstmeldenden Polizeibediensteten.
- (5) Verstärkte Einbeziehung des Themas Hasskriminalität in die Aus- und Fortbildung von Polizei und Justiz.
- (6) Verstärkte Kooperation der Behörden mit der Zivilgesellschaft zur Vertrauensbildung unter Ausdifferenzierung der Ansprechpartner und deren Kooperation in einem Netzwerk, wobei die Kommunikationsstränge der kriminalpräventiven Räte genutzt werden können.
- (7) Ergänzung des Nationalen Aktionsplans der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus um die spezifische Thematik der Hasskriminalität.
- (8) Schaffung einer Pflicht zur Erstellung eines jährlichen nationalen Berichts über die Hasskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland.

---

<sup>216</sup> S. o. III.1.a.



## Literaturverzeichnis

Anmerkung: Die in den Fußnoten und den Verzeichnissen angegebenen Webseiten wurden zuletzt am 4. November 2014 aufgesucht.

Aden, Hartmut, Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen in Deutschland, Vorgänge 4/2013, S. 11.

Altwicker, Tilmann, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz, Heidelberg 2011.

Appel, Ivo, Verfassung und Strafe: zu den verfassungsrechtlichen Grenzen staatlichen Strafens, Berlin 1998.

Aydin, Öykü Didem, Die strafrechtliche Bekämpfung von Hassdelikten in Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin 2006.

Bannenberg, Britta/Coester, Marc/Marks, Erich (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention, Ausgewählte Beiträge des 9. Deutschen Präventionstages, Mönchengladbach 2005.

Bannenberg, Britta/Rössner, Dieter/Coester, Marc, Arbeitsgruppe: Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige - insbesondere: junge Menschen -, Deutsches Forum für Kriminalprävention, 2003 (<http://www.kriminalpraevention.de/dfk-publikationen.html>).

Bertram, Günter, Verpflichtung der Ermittlung und Berücksichtigung rassistischer Motive bei der Strafzumessung, ZRP 2012, 188.

Bongartz, Bärbel, Hassverbrechen und Ihre Bedeutung in der Gesellschaft und Statistik - Pilotstudie zum Beratungsangebot für Betroffene vorurteilsmotivierter Übergriffe in Hamburg, Mönchengladbach 2013.

Calliess, Christian, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, 2006, § 44 Schutzpflichten.

Coester, Marc, Das Konzept der Hate Crimes aus den USA unter besonderer Berücksichtigung des Rechtsextremismus in Deutschland, Frankfurt a.M. u. a. 2008.

Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hrsg.), EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 2. Aufl, Tübingen 2013.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), BeckOK, Grundgesetz, Stand: 1.9.2014.

Frevel, Bernhard (Hrsg.), Kooperative Sicherheitspolitik in den Mittelstädten, Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten, Frankfurt 2007.

- Gercke, Björn/Julius, Karl-Peter/Temming, Dieter/Zöller, Mark (Hrsg.), Heidelberger Kommentar, Strafprozessordnung, 5. Aufl., Heidelberg u. a. 2012.
- Getos, Anna-Maria, Politische Gewalt auf dem Balkan, Berlin 2012.
- Glet, Alke, Sozialkonstruktion und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität in Deutschland, Berlin 2011.
- Grabenwarter, Christoph, European Convention on Human Rights, Commentary, München 2014.
- Graf, Jürgen Peter (Hrsg.), BeckOK, Strafprozessordnung mit RiStBV und MiStra, Stand: 24.3.2014.
- Gröpl, Christoph/Windthorst, Kay/von Coelln, Christian, Grundgesetz, Studienkommentar, München 2013.
- Hannich, Rolf (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 7. Aufl., München 2013.
- Hassemer, Winfried, Das Symbolische am symbolischen Strafrecht, in: Festschrift für Roxin, München 2001, S. 1001.
- Hefendehl, Roland/v. Hirsch, Andrew/Wohlers, Wolfgang (Hrsg.), Die Rechtsgutstheorie, Baden-Baden, 2003.
- Heintschel-v. Heinegg, Bernd von (Hrsg.), BeckOK, Strafgesetzbuch, Stand: 1.7.2014.
- Hodge, Jessica P., in: Claire M. Renzetti (ed.), Routledge international handbook of crime and gender studies, London u. a. 2013, Gender-motivated hate crimes, S. 86.
- Höfling, Wolfram/Augsberg, Steffen, Grundrechtsdogmatik im Schatten der Vergangenheit, JZ 2010, 1088.
- Hörnle, Tatjana, Grob anstößiges Verhalten, Frankfurt a.M., 2005.
- Hörnle, Tatjana, Zur vom BVerfG angenommenen Vereinbarkeit von § 130 Abs. 4 StGB mit Art. 5 Abs. 1 und 2 GG aus strafrechtswissenschaftlicher Sicht, JZ 2010, 310.
- Jacobs, James B./Potter, Kimberley, Hate Crimes: Criminal Law & Identity Politics, Oxford 2001.
- Isensee, Josef, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band III, 2011, § 87, Würde des Menschen.
- Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz, EMRK, Kommentar, 1. Aufl. 2012.

Keiser, Claudia, Unerlässliches zur Verteidigung der Rechtsordnung gegen so genannte Hasskriminalität, ZRP 2010, 48.

Kober, Marcus/Kohl, Andreas/Wickenhäuser, Ruben, Fundamente kommunaler Präventionsarbeit, Frankfurt 2012.

Krüger, Christine, Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen allgemeiner Gewaltbereitschaft und rechtsextremistischen Einstellungen, Mönchengladbach 2008.

Krupna, Karsten, Das Konzept der „Hate Crimes“ in Deutschland, Frankfurt a.M. u. a. 2010.

Kugelman, Dieter, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg u. a. 2012.

Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz u. a. (Hrsg.), Hasskriminalität, Herausforderung für Staat und Gesellschaft, 2012.

MacDevitt, Jack, Hate Crimes, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), Internationales Handbuch der Gewaltforschung, Wiesbaden 2002, S. 1000 – 1019.

Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 71. Ergänzungslieferung, März 2014.

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011.

Nolte, Georg, Beleidigungsschutz in der freiheitlichen Demokratie, Heidelberg 1990.

Roxin, Claus, Strafrecht AT, 4. Aufl., München 2006.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., München 2014.

Schaefer, Jan Philipp, Wie viel Freiheit für die Gegner der Freiheit?, DÖV 2010, 379.

Schabbas, William A., Encyclopedia of Public International Law, Vol. IV, 2012, Artikel „Genocide“.

Schneider, Hans Joachim, Hassverbrechen, in: ders. (Hrsg.), Kriminologie für das 21. Jahrhundert: Schwerpunkte der internationalen Kriminologie, Münster 2001, S. 70.

Schneider, Hans Joachim, Hasskriminalität: eine neue kriminologische Deliktskategorie, JZ 2003, 497.

Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 29. Aufl., München 2014.

Schweppe, Jennifer/Haynes, Amanda/Carr, James, A Life free from fear, Legislating for hate crime in Ireland: an NGO perspective, Limerick 2014.

Shavers, Christine Marie, Criminal Law Dealing with Hate Crimes, Frankfurt am Main u. a. 2013.

Singer, Jens Peter, Erfassung der politisch motivierten Kriminalität, Kriminalistik 2004, 32.

Stoltenberg, Klaus, Verpflichtung der Ermittlung und Berücksichtigung rassistischer Motive bei der Strafzumessung, ZRP 2012, 188.

Uhlig, Stephan (Hrsg.), Was ist Hass? Berlin 2008.

Volkman, Uwe, Die Geistesfreiheit und der Ungeist – Der Wunsiedel-Beschluss des BVerfG, NJW 2010, 417.

Wolter, Jürgen (Hrsg.), SK-StPO, 4. Auflage, Köln 2013.

## Dokumentenverzeichnis

Europäische Grundrechte-Agentur (Fundamental Rights Agency), Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen: Rechte der Opfer anerkennen, September 2012, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_hate-crime-de.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime-de.pdf) (zitiert: FRA, S.).

Europäische Kommission, Bericht der an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vom 27.01.2014, COM (2014) 27 final (zitiert: Europäische Kommission, Bericht der Umsetzung, COM (2014) 27 final).

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), verabschiedet am 5. Dezember 2013, veröffentlicht am 25. Februar 2014, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf> (zitiert: ECRI, S.).

OSZE, Gesetze gegen „HATE CRIME“ - Ein praktischer Leitfaden, <http://www.osce.org/de/odihr/36431?download=true> (zitiert: OSZE, S.).

Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. EU L 328, S. 55 (zitiert: Rahmenbeschluss 2008/913/JI).

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes; es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

**Herausgeberin:**

Antidiskriminierungsstelle des Bundes  
11018 Berlin  
[www.antidiskriminierungsstelle.de](http://www.antidiskriminierungsstelle.de)

Telefon: 03018 555-1855  
E-Mail: [poststelle@ads.bund.de](mailto:poststelle@ads.bund.de)

Prof. Dr. Dieter Kugelmann  
Deutsche Hochschule der Polizei, Münster

**Gestaltung:** [www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)

**Stand:** Februar 2015