



LEBEN IN UNSICHERHEIT

WIE DEUTSCHLAND DIE OPFER
RASSISTISCHER GEWALT IM STICH LÄSST

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International ist eine weltweite Bewegung mit mehr als 7 Millionen Unterstützer_innen, Mitgliedern und Aktivist_innen, die sich weltweit für die Menschenrechte stark machen.

Unser Ziel ist es, dass alle Menschen die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in anderen internationalen Menschenrechtsnormen verankerten Rechte genießen können.

Wir handeln unabhängig von Regierungen, Religionen, politischen Ideologien und wirtschaftlichen Interessen und finanzieren uns über Mitgliedsbeiträge und Spenden.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Erstveröffentlichung 2016 by
Amnesty International Ltd
Peter Benenson House
1 Easton Street
London
WC1X 0DW
GROSSBRITANNIEN

© Amnesty International 2016

Index: EUR 23/4112/2016
Originalsprache: Englisch
Deutsche Übersetzung. Verbindlich ist das englische Original
Druck: Amnesty International, International Secretariat,
Grossbritannien

Alle Rechte vorbehalten. Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt und darf gebührenfrei, jedoch nicht zum Wiederverkauf, in jeder Form für Aktionen, Kampagnenarbeit und Unterrichtszwecke vervielfältigt werden. Zur Erfassung der Reichweite dieser Publikation bitten die Urheber_innen um Kenntnissgabe bei wie oben aufgeführter Verwendung. Für andere als die genannten Zwecke, zur Weiterverwendung in anderen Publikationen, für eine Überarbeitung oder Übersetzung ist die Vervielfältigung nur nach vorherigem schriftlichem Einverständnis möglich, das bei den Herausgeber_innen einzuholen ist. Diese behalten sich vor, eine Gebühr zu erheben. Wenden Sie sich hierzu oder für andere Anfragen bitte an copyright@amnesty.org.

Titelfoto: Feuerwehrleute löschen einen Brand in einem leestehenden Haus in Weissach im Tal am 24. August 2015. Das Feuer zerstörte nahezu das komplette Gebäude, das als Flüchtlingsunterkunft dienen sollte. Bis Juni 2016 war die Brandursache noch nicht geklärt, die örtliche Polizei schließt Brandstiftung jedoch nicht aus.

© Å Friebe/SDMG/dpa

amnesty.org

INHALT

GLOSSAR	5
ZUSAMMENFASSUNG	9
Wichtigste Empfehlungen	12
Methodik	13
1 STAATLICHES VERSAGEN BEI DER UNTERSUCHUNG DER MORDE DES „NSU“	15
1.1 Ermittlungen zu den Morden des „NSU“ vor 2011	16
1.2 Ermittlungen zu den Morden des „NSU“ nach 2011	18
Schlussfolgerungen.....	20
2 VERPFLICHTUNG ZUM SCHUTZ VOR RASSISTISCHEN STRAFTATEN	23
Definition und Untersuchung vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Straftaten in Deutschland.....	26
3 WIEDERHOLTES VERSAGEN BEI DER AUFKLÄRUNG RASSISTISCH MOTIVIERTER STRAFTATEN	28
3.1 Untersuchung rassistisch motivierter Straftaten in Deutschland	29
3.2 Mangelnde polizeiliche Sorgfalt.....	32
Schlussfolgerungen.....	38
3.3 Übergehen rassistischer Motive durch die Justizbehörden	40
3.3.1 Strafverfolgung und Verurteilung rassistisch motivierter Straftaten	41
3.3.2 Versäumnisse bei Strafverfolgung und Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit rassistisch motivierten Straftaten	43
Schlussfolgerungen.....	47
4 ANGRIFFE AUF FLÜCHTLINGSUNTERKÜNFTE UND FLÜCHTLINGE	49

4.1 Klima der Feindseligkeit gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden	51
4.2 Schutz von Flüchtlingsunterkünften und Verhinderung gewalttätiger Angriffe.....	53
4.3 Überwachung flüchtlingsfeindlicher Demonstrationen	57
4.4 Gesamtstrategie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Straftaten gegen Flüchtlinge erforderlich.....	60
Schlussfolgerungen	62
5 STATISTIKEN ZU VORURTEILS- UND RASSISTISCH MOTIVIERTER GEWALT.....	65
5.1 System zur Klassifizierung und Erhebung von Daten zu politisch motivierter Kriminalität (PMK-System).....	66
5.2 Bedenken im Zusammenhang mit dem PMK-System.....	68
Schlussfolgerungen	72
5.3 Datenerhebung und mangelnde Erfassung rassistisch motivierter Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte, Asylsuchende und Flüchtlinge.....	72
5.4 Erhebung von Daten zur Strafverfolgung vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Straftaten	76
EMPFEHLUNGEN	78

GLOSSAR

Als **Hate Crimes** werden vorurteilsmotivierte Straftaten bezeichnet. Sie richten sich gegen Personen, Institutionen oder Gegenstände, weil sie zu einer Gruppe gehören oder mit einer Gruppe in Verbindung gebracht werden, die über bestimmte geschützte Merkmale definiert wird. Zu diesen Merkmalen gehören zum Beispiel die Hautfarbe, die ethnische oder kulturelle Herkunft, die sexuelle Orientierung, die Geschlechtsidentität oder der Aufenthaltsstatus. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf rassistische Hate Crimes, also auf Straftaten gemäß deutschem Gesetz, die aus rassistischen Gründen, aufgrund der Hautfarbe und der (angenommenen) ethnischen oder kulturellen Herkunft, der Religion, der Nationalität oder des Aufenthaltsstatus begangen werden. Diese werden im vorliegenden Bericht als rassistische Straftaten bezeichnet.

Das deutsche Strafgesetzbuch enthält keine Definition zu **politisch motivierten Straftaten**, die Polizei hat jedoch 2001 ein System zur Erfassung politisch motivierter Kriminalität (PMK) eingeführt. Zahlreiche Straftaten werden als PMK erfasst, darunter z. B. solche, denen Diskriminierung zugrunde liegt (Hate Crimes) und solche, die sich gegen die demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes richten. Letzteres umfasst auch die Gründung einer Organisation, die sich gegen die demokratische Grundordnung richtet, und die Verwendung von Symbolen bzw. Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen, wie Nazi-Symbole. Politisch motivierte Straftaten werden entsprechend der Ideologie der Täter_innen in bestimmte Kategorien eingeordnet, so zum Beispiel in den Phänomenbereich PMK-rechts und den Phänomenbereich PMK-links.¹

Rassistische Diskriminierung ist nach Artikel 1 des „Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung“ jede rassistische, auf der „Hautfarbe“, der Abstammung, der nationalen oder der angenommenen oder tatsächlichen ethnischen Herkunft beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass ein gleichberechtigtes Anerkennen, Wahrnehmen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des Lebens verhindert oder beeinträchtigt wird.

Rassismus ist ein ideologisches Konstrukt, das einer bestimmten Gruppe von Menschen und/oder einer tatsächlichen oder angenommenen ethnischen Gruppe auf der Grundlage körperlicher und kultureller Merkmale sowie wirtschaftlicher Ressourcen eine Machtposition

¹ Vgl. die Angaben auf der Internetseite des Bundesamtes für Verfassungsschutz, www.verfassungsschutz.de/de/service/glossar/politisch-motivierte-kriminalitaet-pmk (Zugriff am 6. Mai 2016).

zuweist und hierarchische Strukturen einschließt, in denen die vermeintlich überlegene Gruppe Herrschaft und Kontrolle über die andere ausübt und sich über sie erhebt.²

Anmerkung für die deutsche Ausgabe des Berichts zum Begriff „Rasse“:

Die UNESCO hat bereits 1950 festgestellt, dass der Begriff „**Rasse**“ für ein gesellschaftliches Konstrukt steht, das unermessliches Leid verursacht hat.³ Im deutschen Sprachgebrauch wird „Rasse“ mit einem wissenschaftlich nicht haltbaren biologistischen Konzept verbunden und nicht als soziale Konstruktion verstanden.⁴ Aufgrund seines rassistischen Bedeutungsgehalts wird dieser Begriff, wenn überhaupt, im Folgenden nur in wörtlichen Zitaten Dritter verwendet.

Institutioneller Rassismus liegt vor, wenn eine Institution in ihrer Gesamtheit Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, ihres kulturellen Hintergrunds oder ihrer tatsächlichen oder angenommenen ethnischen Herkunft unangemessen und unprofessionell behandelt. Institutioneller Rassismus kann in Abläufen, Einstellungen und Verhaltensweisen sichtbar werden, die durch unbewusste Vorurteile, Nichtwissen, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotype zu Diskriminierung und einer Benachteiligung von Personen oder Gruppen führen.⁵

Xenophobie beschreibt Einstellungen, Vorurteile und Verhaltensweisen, die Individuen ablehnen, ausschließen oder verunglimpfen aufgrund der Vorstellung, dass sie für die Gemeinschaft, Gesellschaft oder nationale Identität Außenseiter_innen oder Fremde seien.⁶

Anmerkung zur deutschen Übersetzung: Die Übersetzung von Xenophobie als „Fremdenfeindlichkeit“ ist im Deutschen irreführend, denn Fremdenfeindlichkeit wird im allgemeinen Sprachgebrauch fälschlich mit Rassismus gleichgesetzt und dient häufig dazu, der klaren Benennung von Rassismus auszuweichen. Er schreibt Menschen anhand von flexiblen und willkürlichen Kriterien ein angebliches „Fremd-Sein“ zu. Die Stigmatisierung Einzelner oder vermeintlicher Gruppen als „fremd“ wird nicht hinterfragt, stattdessen wird

² UN-Hochkommissariat für Menschenrechte in Zusammenarbeit mit der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), Dimensions of Racism, 2005, S. 112, www.ohchr.org/Documents/Publications/DimensionsRacismen.pdf (Zugriff am 23. April 2016).

³ UNESCO, Statement on Race, Paris 1950, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001229/122962eo.pdf> (Zugriff am 19. Mai 2016).

⁴ Hendrik Cremer, „... und welcher Rasse gehören Sie an?“ Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung, hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, 2. Aufl., 2010, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx_commerce/policy_paper_10_und_welcher_rasse_gehoeren_sie_an_2_auflage.pdf (Zugriff am 19. Mai 2016).

⁵ The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an inquiry by Sir William Macpherson of Cluny, Februar 1999, Kapitel 6.34, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf (Zugriff am 23. April 2016).

⁶ Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Dimensionen des Rassismus, 2005, Kap. 8, S. 112.

die menschenrechtliche Aufgabe, rassistische Zuschreibungen und Denkmuster aufzudecken und ihnen entgegenzuwirken, erschwert.

Unter **Racial Profiling** sind diskriminierende und somit rechtswidrige Fahndungsmuster zu verstehen. Racial Profiling liegt vor, wenn eine Entscheidung über polizeiliche Fahndungs- bzw. Ermittlungsmaßnahmen nicht an einen konkreten Verdacht anknüpft, sondern auf rassistischen Gründen oder auf Zuschreibungen wie der „Hautfarbe“, Sprache, Nationalität, der angenommenen oder tatsächlichen ethnischen Herkunft oder Religion der betreffenden Person beruht.⁷

Die Genfer Flüchtlingskonvention definiert einen **Flüchtling** als Person, die sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat, und die aus rassistischen Gründen, wegen ihrer Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann.⁸ In Asylverfahren wird festgestellt, ob die Voraussetzungen zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus erfüllt sind. Erkennt ein Land eine Person als Flüchtling an, so bietet es ihr als Ausgleich zu dem fehlenden Schutz durch das Herkunftsland internationalen Schutz.

Als **Asylsuchende** werden Personen bezeichnet, die ihr Heimatland verlassen haben, um in einem anderen Land Schutz zu suchen, deren Asylverfahren jedoch noch nicht abgeschlossen ist. Während des laufenden Asylverfahrens dürfen Asylsuchende nicht gezwungen werden, in ihr Herkunftsland zurückzukehren.

In diesem Bericht werden verschiedene Bezeichnungen für Opfer rassistischer Gewalt verwendet, z. B. **Schwarze Menschen, People of Colour** und **türkeistämmige Menschen**. Diese Bezeichnungen sind nicht durch Amnesty International definiert; wir haben uns aber dazu entschlossen, sie zu verwenden, weil es sich um Bezeichnungen von Menschen mit Rassismuserfahrung handelt, mit denen Personen sich selbst identifizieren und bezeichnen. Im Bericht werden nicht immer alle Selbstbezeichnungen aufgezählt, zusammenfassend wird die Bezeichnung **Menschen mit Rassismuserfahrung** verwendet. Allen Bezeichnungen ist gemeinsam, dass sie eine politische und gesellschaftliche Position in mehrheitlich weißen westlichen Gesellschaften beschreiben.

People of Colour ist „eine internationale Selbstbezeichnung von/für Menschen mit Rassismuserfahrungen. Der Begriff markiert eine politische gesellschaftliche Position und versteht sich als emanzipatorisch und solidarisch. Er positioniert sich gegen

⁷ Amnesty International, Positionspapier Racial Profiling, www.amnesty.de/files/Racial_Profiling_Positionspapier.pdf (Zugriff am 19. Mai 2016).

⁸ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951. Artikel 1 A2., www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf (Zugriff am 4. Mai 2016).

Spaltungsversuche durch Rassismus und Kulturalisierung sowie gegen diskriminierende Fremdbezeichnungen durch die weiße Mehrheitsgesellschaft.“⁹

Schwarze Menschen ist eine Selbstbezeichnung und markiert eine von Rassismus betroffene gesellschaftliche Position. „Schwarz wird großgeschrieben, um zu verdeutlichen, dass es sich um ein *konstruiertes* Zuordnungsmuster handelt, und keine reelle ‚Eigenschaft‘, die auf die Farbe der Haut zurückzuführen ist. So bedeutet Schwarz-Sein in diesem Kontext nicht einer tatsächlichen oder angenommenen ‚ethnischen Gruppe‘ zugeordnet zu werden, sondern ist auch mit der gemeinsamen Rassismuserfahrung verbunden, auf eine bestimmte Art und Weise wahrgenommen zu werden.“¹⁰

⁹ Amadeu-Antonio-Stiftung, Glossar: Antisemitismus- und rassismuskritische Jugendarbeit, 2014, www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/juan-faecher.pdf, S. 15 (Zugriff am 19. Mai 2016).

¹⁰ Jamie Schearer, Hadija Haruna, Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD), Über Schwarze Menschen in Deutschland berichten, <http://isdonline.de/uber-schwarze-menschen-in-deutschland-berichten/> (Zugriff am 19. Mai 2016).

ZUSAMMENFASSUNG

Zwischen 2000 und 2007 ermordete der sogenannte Nationalsozialistische Untergrund (NSU), eine extrem rechte Gruppierung, in Deutschland acht türkeistämmige Männer, einen Mann griechischer Herkunft und eine weiße deutsche Polizistin. 2011, als zwei Mitglieder des „NSU“ mutmaßlich Selbstmord begingen und ein drittes Mitglied sich der Polizei stellte, zeigte sich das eklatante Versagen der deutschen Behörden bei den Mordermittlungen.

Verschiedene Polizeibehörden waren den Hinweisen auf einen rassistischen Hintergrund der Morde nicht nachgegangen und hatten keine effektiven Untersuchungen in diese Richtung eingeleitet. Stattdessen konzentrierten sich ihre Ermittlungen auf die Angehörigen der Betroffenen sowie Angehörige der kurdischen, türkischen und griechischen Communities, obwohl keine hinreichenden Gründe vorlagen, von einer Beteiligung dieser Personen an den Verbrechen auszugehen.

Zahlreiche Menschenrechtsgruppen werteten das wiederholte Versagen der Behörden bei der Erkennung und Untersuchung von Hinweisen auf einen rassistischen Hintergrund der Angriffe als Indiz für die Existenz eines umfassenderen Problems von *institutionellem Rassismus* innerhalb der deutschen Polizeibehörden.

Mit dem Begriff institutioneller Rassismus ist nicht allein ein hohes Aufkommen offen rassistischer Einstellungen unter den Mitarbeiter_innen einer Organisation gemeint, denn institutioneller Rassismus kann auch dort vorkommen, wo die Mitarbeiter_innen keine rassistischen Einstellungen haben. Der Begriff bezeichnet vielmehr das kollektive Versagen einer Institution, die Menschen aufgrund ihrer „Hautfarbe“, ihres kulturellen Hintergrunds oder ihrer angenommenen oder tatsächlichen ethnischen Herkunft nicht angemessen und professionell behandelt. Institutioneller Rassismus kann in Abläufen, Einstellungen und Verhaltensweisen sichtbar werden, die durch unbewusste Vorurteile, Nichtwissen, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotype zu Diskriminierungen führen und Angehörige bestimmter Gruppen benachteiligen.¹¹

Nach den Enthüllungen im Jahr 2011 richteten der Bundestag sowie mehrere Landtage Untersuchungsausschüsse zur Aufklärung der Fehler und Versäumnisse von Polizei und Nachrichtendiensten bei der Bekämpfung des „NSU“ ein. Seitens dieser Ausschüsse gab es jedoch keine expliziten Untersuchungen und Schlussfolgerungen dazu, inwieweit institutioneller Rassismus dafür verantwortlich ist, dass den Hinweisen auf rassistische Tatmotive durch die Behörden während der Ermittlungen nicht nachgegangen wurde. Auch fehlte es an Empfehlungen zu umfassenderen Maßnahmen, wie die Polizei- und Justizbehörden institutionellem Rassismus effektiv entgegenwirken können.

¹¹ Vgl. The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny, Februar 1999, Abschnitt 6.34. Die Stephen Lawrence Inquiry wurde vom britischen Innenminister angeordnet, um „Nachforschungen zu den Fragen anzustellen, die sich im Zusammenhang mit dem Tod von Stephen Lawrence am 22. April 1993 bis heute ergeben haben, insbesondere hinsichtlich der Lehren, die daraus für die Untersuchung und Strafverfolgung rassistisch motivierter Straftaten gezogen werden können“.

Einige wichtige Empfehlungen dieser Ausschüsse wurden umgesetzt. So gab es 2015 eine Änderung des Strafgesetzbuchs, nach der Gerichte explizit verpflichtet sind, mögliche „rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Motive bei der Strafzumessung zu berücksichtigen. Darüber hinaus wurden neue Strukturen geschaffen, um die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden bei der Bekämpfung rassistischer Straftaten zu verbessern.

Dennoch sind die Defizite bei der Bekämpfung rassistisch motivierter Straftaten nicht behoben. Wie dieser Bericht zeigt, gibt es nach wie vor Fälle, in denen die Polizei keine umgehenden, effektiven, angemessenen und gründlichen Untersuchungen von Vorwürfen rassistischer Gewalt durchführt. Mit diesen Fällen vertraute NGOs und Rechtsbeistände weisen in diesem Zusammenhang insbesondere auf das Versäumnis von Polizeikräften hin, mögliche rassistische Motive gleich zu Beginn der Ermittlungen zu erkennen und zu erfassen.

Diese Versäumnisse sind zumindest teilweise auf das komplexe deutsche System zur Klassifizierung rassistischer Straftaten zurückzuführen. Nach dem derzeitigen, seit 2001 in Deutschland angewandten System bilden rassistisch motivierte Straftaten eine Unterkategorie politisch motivierter Straftaten. Sobald eine Straftat als politisch motiviert eingeordnet wurde, werden die Ermittlungen dazu an eine Spezialeinheit der Polizei übergeben, deren Anzahl und Ressourcenausstattung sich in vielen Bundesländern in den letzten Jahren erhöht hat. Wie es scheint, ist jedoch in diesem System, zumindest in seiner derzeitigen Umsetzung, die Schwelle für die Erseinstufung möglicher rassistischer Motive zu hoch angesetzt, und die Polizeikräfte vor Ort schenken Hinweisen auf rassistische Tatmotive nicht die Aufmerksamkeit, die hier durchgängig erforderlich ist.

Es würde den Rahmen dieses Berichts und auch die Möglichkeiten von Amnesty International übersteigen, eine endgültige Schlussfolgerung hinsichtlich der Existenz von institutionellem Rassismus innerhalb der vielen verschiedenen deutschen Strafverfolgungsbehörden auf Bundes- und Länderebene mit ihren Kompetenzüberschneidungen vorzulegen. Die Recherchen zu diesem Bericht legen jedoch nahe, dass es umfassendere strukturelle und einstellungsbedingte Gründe für einige der Fehler und Versäumnisse bei der effektiven Untersuchung, Strafverfolgung und Bestrafung rassistisch motivierter Straftaten gibt.

Amnesty International empfiehlt deshalb die Durchführung einer unabhängigen Untersuchung, um das Vorgehen der Polizeibehörden bei rassistisch motivierten Straftaten wesentlich ausführlicher zu prüfen, als dies bei den bisherigen Untersuchungen zu den Morden des „NSU“ der Fall war. Auch wenn sich diese Morde als Ausgangspunkt für eine solche Untersuchung anbieten, sollte überprüft werden, ob vorherrschende Auffassungen und etablierte Strukturen für die Fehler und Versäumnisse bei der konsequenten Identifizierung und effektiven Bekämpfung aller vorurteilsmotivierten Straftaten mitverantwortlich sind. Eine umfassende Untersuchung sollte auch eine entsprechende Bewertung der Qualität der Leistungen beinhalten, die Polizeibehörden im Umgang mit Gruppen, die durch rassistische Diskriminierungen gefährdet sind, erbringen, und Empfehlungen zu deren Verbesserung unterbreiten.

Die Notwendigkeit zur Überprüfung des Umgangs deutscher Strafverfolgungsbehörden mit Hate Crimes, also vorurteilsmotivierten Straftaten, besteht schon seit Längerem. Angesichts der Zunahme rassistisch motivierter Straftaten in Verbindung mit der großen Zahl an

Asylsuchenden, die 2015 nach Deutschland gekommen sind, hat diese jedoch an Dringlichkeit gewonnen. Zum Jahresende 2015 waren mehr als 1,1 Millionen neue Asylsuchende in Deutschland eingetroffen, die größtenteils, anders als in den meisten anderen Ländern Europas, herzlich willkommen geheißen wurden. Gleichzeitig fanden im Verlauf des Jahres 2015 in Deutschland jede Woche bis zu sechs flüchtlingsfeindliche Demonstrationen statt. In Anbetracht einer derartig feindseligen Haltung gegenüber dem Eintreffen einer großen Anzahl von Menschen wiesen die Landesregierungen und insbesondere die Bundesregierung wiederholt auf die schwierige Situation der Asylsuchenden und Flüchtlinge hin und sprachen sich entschieden gegen Rassismus, Diskriminierung und Gewalt aus.

Trotzdem ist die Anzahl gewalttätiger Angriffe gegen geflüchtete Menschen und Flüchtlingsunterkünfte weiter erheblich gestiegen. In den letzten beiden Jahren erlebte das Land, wie Flüchtlingsunterkünfte in Brand gesetzt wurden, Flüchtlinge von Demonstrierenden daran gehindert wurden, zu ihren Unterkünften zu gelangen, und täglich Menschen auf der Straße angegriffen wurden.

2015 verzeichneten die Behörden 1.031 rassistisch motivierte Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte, fünfmal mehr als 2014 (199 Delikte) und 16-mal mehr als 2013 (63 Delikte). Im ersten Jahresdrittel 2016 meldeten die Behörden 347 rassistisch motivierte Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte. Die Amadeu-Antonio-Stiftung meldete 2015 mit 1.082 Gewaltangriffen das Vierfache des Vorjahres.

Viele Asylsuchende und Flüchtlinge, die selbst oder deren Freund_innen oder Angehörige von einem Angriff betroffen waren, berichteten Amnesty International, dass sie in Angst leben und sich in den Städten oder Vierteln in denen sie wohnen nicht sicher fühlen. **Ciwan B.**, ein kurdischer Asylsuchender, der aus Syrien geflüchtet ist und im September 2015 in Deutschland angegriffen wurde, berichtete Amnesty International Folgendes:

„Als die Behörden mir sagten, ich müsse nach Dresden, hatte ich richtig Angst, ich hatte von Pegida und den Protesten gegen Flüchtlinge gehört. Anfangs habe ich mich in der Unterkunft wohlfühlt, aber nach dem Angriff hatte ich große Angst, ich habe versucht, nicht so viel rauszugehen, um nicht erneut angegriffen zu werden. Alle meine Freunde hatten Angst, nachdem ich angegriffen worden war. Ich bin vor dem Krieg in Syrien geflohen und möchte hier in Deutschland keine Auseinandersetzungen. Ich möchte einfach nur gern in dem Bereich arbeiten, in dem ich in Syrien tätig war [als Manager für ein IT-Unternehmen], und ein gutes Leben haben, so wie vor dem Krieg.“¹²

Die deutschen Behörden, insbesondere auf Bundesebene, haben erkannt, dass die starke Zunahme der Angriffe gegen Asylsuchende und geflüchtete Menschen Anlass zu ernsthafter Besorgnis gibt. Seit Anfang 2014 werden alle mutmaßlichen rassistischen Angriffe gegen Flüchtlingsunterkünfte regelmäßig von den Bundesbehörden untersucht. Am 17. März äußerten die Justizminister_innen der 16 Bundesländer und der Bundesjustizminister nach

¹² Interview mit Ciwan B., 19. Oktober 2015.

einem Justizgipfel am 17. März 2016 ernsthafte Besorgnis angesichts der Zunahme rassistischer Straftaten und forderten eine bessere Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Behörden. Außerdem wiesen sie auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen statistischen Erfassung von Strafverfahren und Urteilen zu Hasskriminalität sowie die Entwicklung von Fortbildungsmodulen zu diesem Thema für Richter_innen und Staatsanwält_innen hin.¹³

Bundes- und Länderbehörden haben es jedoch bislang versäumt, übergreifende Instrumente und Mechanismen zur Risikoanalyse zu entwickeln und umzusetzen, um festzustellen, welche Unterkünfte am stärksten durch gewalttätige Angriffe gefährdet sind. Die Länderbehörden sollten entsprechende Strategien zur Bewertung der Sicherheitslage innerhalb eines gemeinsam mit den Bundesbehörden erarbeiteten Rahmens einführen. Diese Instrumente und Mechanismen sollten auf eindeutigen Kriterien wie der Anzahl von Angriffen gegen Flüchtlingsunterkünfte in bestimmten Gegenden, Vierteln oder Städten beruhen. Auch wenn es sicher nicht realistisch ist, alle Unterkünfte in Deutschland rund um die Uhr unter Polizeischutz zu stellen, müssen die Flüchtlingsunterkünfte, die nach einer umfassenden Risikoanalyse als besonders gefährdet eingestuft wurden, besser geschützt werden.

WICHTIGSTE EMPFEHLUNGEN

- Erforderlich ist eine vollkommen unabhängige öffentliche Untersuchung der Ermittlungen zu den Morden des sogenannten NSU sowie der allgemeinen Praktiken und Einstellungen der Polizeibehörden im Hinblick auf die Einstufung und Untersuchung rassistischer Straftaten unter dem Gesichtspunkt möglicher Verbesserungen.
- Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz) sollte die Richtlinien zur Untersuchung, Einordnung und Sammlung von Daten zu politisch motivierten Straftaten (zu denen auch rassistische Straftaten gehören) ergänzen, um die Polizei explizit dazu zu verpflichten, möglichen rassistischen oder anders diskriminierenden Tathintergründen nachzugehen. Die geänderten Richtlinien sollten die Polizei verpflichten, eine Straftat direkt als rassistisch motiviert einzustufen, wenn Betroffene oder andere Personen ein rassistisches oder sonstiges diskriminierendes Motiv andeuten. Der Inhalt dieser Richtlinien sollte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- Auf landespolizeilicher Ebene sollten übergreifende Strategien zur Bewertung der Sicherheitslage von Flüchtlingsunterkünften zur Anwendung kommen. Unterkünfte, die besonders stark durch rassistische Gewaltangriffe gefährdet sind, sind verstärkt unter Polizeischutz zu stellen. Die Bundesbehörden sollten mit allen Länderbehörden zusammenarbeiten, um einen Rahmen für die von den einzelnen Ländern einzusetzenden Maßnahmen zu schaffen.

¹³ Öffentliche Erklärung nach dem Gipfel, www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/03172016_Abschlusserklaerung_Justizgipfel.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 23. April 2016).

METHODIK

Amnesty International hat rassistisch motivierte Verbrechen in Deutschland von April 2014 bis Mai 2016 untersucht und in dieser Zeit Sekundärforschung betrieben. Im Rahmen der Recherchen für diesen Bericht unternahm Amnesty International fünf Ermittlungsreisen nach Deutschland, und zwar im Mai 2014 (eine Woche), im September 2014 (zwei Wochen), im Oktober 2015 (eine Woche), im November 2015 (eine Woche) sowie im Februar 2016 (drei Tage).

Die Recherchen zu diesem Bericht erfolgten vorrangig im Hinblick auf gewalttätige rassistische Straftaten gegen Schwarze Menschen, People of Colour, türkeistämmige Menschen, Asylsuchende, Flüchtlinge und andere Gruppen, die durch rassistische Diskriminierung gefährdet sind. In dieser Zeit erreichten Amnesty International auch Informationen zu homo- und transfeindlichen Straftaten. Obwohl einige der Erkenntnisse zum Umgang der Behörden mit rassistisch motivierten Straftaten auch für andere Formen von Hate Crimes gelten, etwa homo- und transfeindliche Straftaten, konzentriert sich dieser Bericht hauptsächlich auf rassistisch motivierte Straftaten. Ausschlaggebend für den Rahmen dieses Berichts waren das Versagen der deutschen Behörden bei der Untersuchung rassistischer Verbrechen, die zwischen 2000 und 2007 von dem extrem rechten „Nationalsozialistischen Untergrund“ („NSU“) begangen worden sind, sowie die drastische Zunahme an rassistischen Verbrechen, die in den beiden letzten Jahren sowohl von den Behörden als auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen verzeichnet wurde.

Die Erhebungen konzentrierten sich in erster Linie auf die Sammlung von Informationen hinsichtlich der Reaktion von Bundes- und Länderbehörden auf diese Straftaten und fanden in den vier Bundesländern Bayern, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt statt. Diese wurden zum Teil wegen der dort von den Behörden verzeichneten Zunahme rassistischer Straftaten ausgewählt; wichtig war jedoch auch ihre geografische Lage, da so sowohl Recherchen in Bundesländern möglich waren, deren bevorzugte Mittelausstattung nach der Wiedervereinigung zur Entstehung starker Beratungsstellen für Opfer rechter und rassistischer Gewalt führte (Sachsen und Sachsen-Anhalt), als auch in einem Bundesland, in dem derartige Organisationen weniger stark vertreten sind (Bayern).

Ermittler_innen von Amnesty International sprachen mit Angehörigen zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Beratung von Opfern rassistischer und rechtsextremer Gewalt in Berlin, Bayern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Außerdem traf sich Amnesty International mit Angehörigen zivilgesellschaftlicher Organisationen wie antirassistischen und antifaschistischen Initiativen, Stiftungen, Flüchtlingsräten und anderen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für den Schutz vor Diskriminierung sowie in den Bereichen Migration und Asyl engagieren. Amnesty International interviewte 30 Personen, die Opfer einer Straftat geworden sind, bei der ihrer Ansicht nach ein rassistisches Motiv vorlag. Darüber hinaus sprach Amnesty International mit 15 Rechtsanwält_innen, die einige dieser Personen sowie Opfer anderer mutmaßlicher rassistischer Straftaten vertraten.

Amnesty International traf sich mit Vertreter_innen verschiedener Behörden auf Bundes- und Länderebene. Auf Bundesebene waren dies das Bundesinnenministerium, das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz, das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei. In Bayern traf sich Amnesty International mit den Polizeipräsidenten von München und Mittelfranken (Nürnberg), Angehörigen des Bayerischen Landeskriminalamts, der Staatsanwaltschaften

München, Nürnberg und Bamberg sowie des bayerischen Justizministeriums. In Berlin traf sich Amnesty International mit Mitarbeiter_innen des Landeskriminalamts Berlin, der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport und dem Opferbeauftragten des Landes Berlin. In Sachsen traf sich Amnesty International mit Angehörigen des Landeskriminalamts Sachsen, des Landesamts für Verfassungsschutz Sachsen, des Operativen Abwehrzentrums (OAZ) und der Staatsanwaltschaften Leipzig, Dresden und Chemnitz. In Sachsen-Anhalt traf sich Amnesty International mit Mitarbeiter_innen des Landeskriminalamts Sachsen-Anhalt; des Weiteren traf sich Amnesty International mit Vertreter_innen der Gemeinden Dresden, Hoyerswerda und Marzahn-Hellersdorf.

Im September 2014 sowie im Oktober/November 2015 trafen sich Delegierte von Amnesty International mit Angehörigen der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamts sowie des Bundesinnenministeriums. In den Interviews im Jahr 2015 ging es speziell um rassistisch motivierte Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte, Asylsuchende und Flüchtlinge.

Die Interviews wurden auf Deutsch (mit Dolmetscher_innen), Englisch und Französisch geführt. Die meisten Gespräche fanden persönlich statt, einige per Telefon. Wenn die interviewten Personen darum baten, wurden ihre Namen zum Schutz der Privatsphäre und aus Gründen der Sicherheit im vorliegenden Bericht geändert.

1. STAATLICHES VERSAGEN BEI DER UNTERSUCHUNG DER MORDE DES „NSU“

„Es wird sich nichts ändern, solange die Personen, die für die Ermittlungsfehler bei den ‚NSU‘-Morden verantwortlich sind, nicht zur Verantwortung gezogen werden. Wir müssen den institutionellen Rassismus innerhalb der deutschen Behörden und vor allem innerhalb der Polizei bekämpfen. Wichtig ist auch, das Bewusstsein zu schärfen, auch für die Verbrechen, die vom ‚NSU‘ begangen wurden.“

Yvonne Boulgarides, Witwe von Theodoros Boulgarides, der vom „NSU“ ermordet wurde, 17. September 2014

Der sogenannte Nationalsozialistische Untergrund (NSU) ermordete zwischen 2000 und 2007 in sechs Bundesländern zehn Menschen. Unter ihnen befanden sich acht türkeistämmige Personen, eine Person griechischer Herkunft sowie eine Polizeibeamtin. Außerdem soll die Gruppe für zwei Bombenangriffe 2001 und 2004 in Köln sowie für mehrere Banküberfälle verantwortlich sein.

Die deutschen Behörden versagten bei der effektiven Untersuchung der Mordfälle. So übersahen insbesondere Polizei und Nachrichtendienste auf Bundes- wie Länderebene Hinweise, die auf die Beteiligung einer extrem rechten Gruppe und einen rassistischen Hintergrund für die Morde hinwiesen.

Am 4. November 2011 setzten zwei Mitglieder des „NSU“, Uwe Mundlos und Uwe Böhnhardt, nach einem Bankraub im thüringischen Eisenach den Wohnwagen, in dem sie sich versteckt hielten, in Brand, um sich dann, kurz vor Eintreffen der Polizei, vermutlich selbst zu erschießen. Am selben Tag soll auch Beate Zschäpe, ebenfalls Mitglied des „NSU“,

in ihrer Wohnung im sächsischen Zwickau, in der die drei zusammengelebt hatten, ein Feuer gelegt haben. Sie schickte ein Bekennervideo, das eine Verbindung zwischen dem „NSU“ und den zehn Morden sowie den Bombenanschlägen in Köln 2004 herstellt, an verschiedene Organisationen und Medien, bevor sie sich der Polizei stellte. Zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Berichts (Mai 2016) dauerte der Prozess gegen Beate Zschäpe und vier weitere Personen, die den „NSU“ unterstützt haben sollen, in München weiter an.

Trotz der zahlreichen Hinweise darauf, dass institutioneller Rassismus innerhalb von Polizei und Nachrichtendiensten bei den zahlreichen Versäumnissen in der Untersuchung des rassistischen Hintergrunds der Morde eine Rolle gespielt haben könnte, wurde dieser Frage in den bisherigen Untersuchungen und offiziellen Untersuchungsausschüssen nicht umfassend nachgegangen. Vielmehr lag der Schwerpunkt dieser Untersuchungen – sowie der daraus hervorgegangenen Empfehlungen – auf technischen Mängeln und organisatorischen Unzulänglichkeiten, sodass tiefer liegende Probleme, wie die Einstellung und Herangehensweise der Ermittlungsbehörden, nur teilweise angesprochen wurden.

1.1 ERMITTLUNGEN ZU DEN MORDEN DES „NSU“ VOR 2011

„In all den Jahren haben sie uns nie als Opfer behandelt. Wir wurden von der Polizei oder den Politikern immer als Verdächtige behandelt, als die, die etwas verbergen würden. Niemand hat uns je nach unser Meinung gefragt oder uns zugehört.“

Yvonne Boulgarides, Witwe von Theodoros Boulgarides, der vom „NSU“ ermordet wurde

Neun der zehn Morde wurden mit derselben Schusswaffe verübt, einer Česká zbrojovka CZ 83. Außerdem erkannten die Behörden eine Reihe von Gemeinsamkeiten bei diesen Verbrechen: Bei mehreren der Ermordeten handelte es sich um Selbstständige, die einen Laden betrieben und in ihren Läden überfallen wurden, ohne dass etwas gestohlen wurde.¹⁴

Die Morde wurden in sechs Bundesländern begangen (Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen), und die Polizei richtete mehrere Sonderkommissionen zur Untersuchung der Fälle ein, darunter in Dortmund, Hamburg, Kassel, München, Nürnberg und Rostock. Das an den Ermittlungen beteiligte Bundeskriminalamt (BKA) war meist für die Koordination zwischen den verschiedenen Landesbehörden zuständig. Bezeichnenderweise spielte keine der für die Untersuchung politisch motivierter Straftaten zuständigen Polizeieinheiten auf Bundes- und Länderebene eine nennenswerte Rolle bei den Ermittlungen.

Trotz des Fehlens eindeutiger Beweise konzentrierte sich die Polizei bis 2006 vorrangig auf die Theorie, dass die Täter_innen im Bereich der organisierten Kriminalität innerhalb den kurdischen bzw. türkischen bzw. griechischen Communities zu suchen seien, insbesondere im Zusammenhang mit Drogenhandel und anderen kriminellen Aktivitäten. Eine Sonderkommission (SoKo) der Polizei, die 2001 in Nürnberg zur Ermittlung im Mordfall

¹⁴ Viele der Informationen zu den Mordermittlungen in diesem Kapitel stammen aus dem Bericht des „NSU“-Untersuchungsausschusses, der vom Deutschen Bundestag auf der Grundlage von Artikel 44 des Grundgesetzes eingerichtet wurde. Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600, Berlin, 22. August 2013, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/146/1714600.pdf> (Zugriff am 23. April 2016).

Habil Kılıç gegründet wurde, erhielt den Namen SoKo Halbmond, Bezug nehmend auf den Halbmond in der türkischen Flagge. Eine weitere, 2005 eingerichtete Polizeikommission wurde BAO Bosphorus (Besondere Aufbauorganisation Bosphorus) genannt, als Anspielung auf die Meerenge zwischen dem Schwarzen Meer und dem Marmarameer in der Türkei.

Aufgrund dieses Ermittlungsansatzes verhörte die Polizei Hunderte türkeistämmiger Menschen. Darüber hinaus wurden die Angehörigen und der Freundeskreis der Ermordeten häufig als Verdächtige behandelt und nicht zügig über den Stand der Ermittlungen informiert.

Yvonne Boulgarides, die Witwe von Theodorus Boulgarides, der am 15. Juni 2005 in München vom „NSU“ ermordet wurde, berichtete Amnesty International, dass die Polizei sie vom Beginn der Ermittlungen an nicht angemessen über die Umstände der Ermordung ihres Ehemanns informiert habe. Einen Tag nach dem Mord wurden Yvonne Boulgarides und ihre Töchter von der Polizei verhört: „Wir wurden von der Polizei getrennt befragt. Ich wurde drei oder vier Stunden lang verhört. Irgendwann hörte ich eine meiner Töchter schreien: ‚Ich sage nichts mehr.‘“¹⁵ Wie der Anwalt von Yvonne Boulgarides, Yavuz Narin, mitteilte, hatte die Polizei die 15-jährige Tochter gefragt, ob ihr Vater Drogenhändler gewesen sei und sie sexuell missbraucht hätte.¹⁶

Yvonne Boulgarides wurde zwischen 2005 und 2011 mehrfach verhört. Sie berichtete Amnesty International, dass sie sich von den Ermittler_innen häufig unter Druck gesetzt gefühlt habe, ihre Beteiligung an dem Mord zu gestehen. So sagte sie: „In all den Jahren haben sie uns nie als Opfer behandelt. Wir wurden von der Polizei oder den Politikern immer als Verdächtige behandelt, als die, die etwas verbergen würden. Niemand hat uns je nach unserer Meinung gefragt oder uns zugehört.“¹⁷

Die Angehörigen der anderen Opfer schilderten ähnliche Erfahrungen. Die Polizei behandelte sie als Verdächtige, obwohl glaubwürdige Beweise für eine Beteiligung fehlten. Antonia von der Behrens, die Anwältin der Familie von Mehmet Kubaşık, der am 4. April 2006 in Dortmund ermordet wurde, fasste die Situation Amnesty International gegenüber wie folgt zusammen: „Die Polizei hat Familienangehörige, Freunde und Nachbarn mehrfach verhört. Sie stellten immer wieder dieselben Fragen zu einer möglichen Beteiligung des Mordopfers an kriminellen Aktivitäten etc. Die Familie fühlte sich isoliert und stigmatisiert. Nachbarn und Bekannte gingen auf Distanz, in dem Glauben, die Familie habe etwas Schlimmes zu verbergen. Verstärkt wurde dieser Effekt noch durch die Negativbotschaften einer öffentlichen Kampagne der Behörden, in der betont wurde, dass Menschen, die aus der Türkei stammen, eine Parallelgesellschaft bilden würden, dass die Familien nicht bereit seien, mit der Polizei zu kooperieren, und diese mit einer Mauer des Schweigens konfrontiert sei.“¹⁸

¹⁵ Interview mit Yvonne Boulgarides, 17. September 2014.

¹⁶ Interview mit Yavuz Narin, 24. Oktober 2015.

¹⁷ Interview mit Yvonne Boulgarides, 17. September 2014.

¹⁸ Interview mit Antonia von der Behrens, 16. November 2015.

2006, mehrere Jahre nach dem ersten Mordfall in dieser Serie, zogen bayerische Ermittler_innen erstmals eine Einzeltätertheorie, nach der die Morde möglicherweise nicht von einem kriminellen Netzwerk begangen wurden, sowie einen möglichen rassistischen Hintergrund in Betracht. In einer neuen Operativen Fallanalyse (2. OFA) nannte das Bayerische Landeskriminalamt (BLKA) Vorurteile gegen die kurdischen und türkischen Communities als mögliches Motiv für die Morde. 2007 teilte der US-amerikanische Geheimdienst FBI nach einer Diskussion mit den bayerischen Ermittlungsbehörden seine Einschätzung hinsichtlich des Täterprofils mit. Darin heißt es: „Der Täter ist eine disziplinierte, überlegt handelnde Person, die ihre Opfer erschießt, weil sie türkischer Herkunft sind oder ein türkisches Erscheinungsbild haben. Der Täter hegt eine persönliche, tief verwurzelte Abneigung gegen Menschen türkischer Herkunft.“¹⁹

Allerdings schlossen sich die Behörden der meisten anderen Bundesländer den Erkenntnissen des BLKA nicht an, und so wurde das Landeskriminalamt Baden-Württemberg mit einer weiteren Fallanalyse (3. OFA) beauftragt, die am 30. Januar 2007 veröffentlicht wurde. In dieser Fallanalyse wurde ein möglicher rassistischer Hintergrund für die Morde ausgeschlossen, und es hieß, dass die Tatsache, dass die meisten Mordopfer „türkischer Herkunft“ waren, eine mögliche „türkische Herkunft“ der Täter_innen nicht ausschließe. So wurde in der Analyse gar auf einen „rigiden Ehrenkodex“ der Täter_innen verwiesen, der eher für einen „nicht europäisch westlichen Hintergrund“ sprechen würde.²⁰

Rechtsbeiständen zufolge, die mit Amnesty International sprachen, hatten mehrere Angehörige der Opfer und andere Zeug_innen gegenüber der Polizei die Möglichkeit angesprochen, dass die Morde rassistisch motiviert waren. Ihre Vermutungen wurden jedoch entweder direkt abgetan oder nicht ernsthaft untersucht. So hatten Angehörige der türkeistämmigen Communities nach dem Nagelbombenattentat in der Keupstraße in Köln die Behörden auf einen möglichen rassistischen Hintergrund des Anschlags hingewiesen. Der nordrhein-westfälische Generalstaatsanwalt wies diese Hypothese jedoch mit dem Verweis auf das Fehlen konkreter Beweise zu ihrer Unterstützung zurück.²¹ Nach dem Bombenattentat zog der Verfassungsschutz die mögliche Beteiligung von Angehörigen der extremen Rechten kurz in Betracht, beschränkte seine Ermittlungen jedoch auf den Kölner Raum. Die Behörden identifizierten drei Verdächtige aus der extrem rechten Szene, die jedoch ein Alibi vorweisen konnten. Danach wurde in dieser Richtung nicht weiter ermittelt.²²

1.2 ERMITTLUNGEN ZU DEN MORDEN DES „NSU“ NACH 2011

Im November 2011 stellte die Polizei die Schusswaffe, die in neun Mordfällen verwendet wurde, in der Zwickauer Wohnung sicher, die mutmaßlich von Beate Zschäpe in Brand

¹⁹ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, S. 578.

²⁰ Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, S. 576.

²¹ Interview mit Yavuz Narin, 24. Oktober 2015.

²² Interview mit einem Rechtsbeistand, der nicht genannt werden möchte. Diese Informationen finden sich auch in: Christian Fuchs, John Goetz, Die Zelle. Rechter Terror in Deutschland, 2012, www.rowohlt.de/hardcover/christian-fuchs-die-zelle.html (Zugriff am 23. April 2016).

gesetzt worden war. Auch das Video, das Zschäpe an verschiedene Organisationen sowie Medien geschickt hatte, machte deutlich, dass der sogenannte NSU an den Morden beteiligt war.

In der ausgebrannten Wohnung fanden die Behörden eine Liste mit etwa 10.000 potenziellen Anschlagzielen in ganz Deutschland. Darunter befanden sich Flüchtlingsunterkünfte, Geschäfte im Besitz von Angehörigen der türkeistämmigen, griechischen oder anderer Communities von People of Colour, türkische und kurdische Kultur- und Gemeinschaftszentren sowie linke Organisationen.²³

Die Familien der Opfer erfuhren von den neuen Erkenntnissen zu der Ermordung ihrer Angehörigen nach der Selbstenttarnung des „NSU“ erst aus den Medien. So erzählte Yvonne Boulgarides Amnesty International Folgendes: „Als ich aus den Medien erfuhr, warum mein Mann ermordet wurde, konnte ich es nicht glauben. Die Tatsache, dass er wegen seiner Person ermordet wurde, wegen seines Aussehens, dass Rassismus das Mordmotiv war, machte seinen Tod noch sinnloser.“²⁴

Im Januar 2012 richtete der Deutsche Bundestag einen Untersuchungsausschuss ein, der das Versagen der Behörden im Fall der Ermittlungen zu den Morden des „NSU“ untersuchen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen sollte. Am 22. August 2013 veröffentlichte der Ausschuss seinen Abschlussbericht. Darin wurde das Versagen der Behörden festgestellt, nicht alle angemessenen Maßnahmen ergriffen zu haben, um das rassistische Motiv hinter den Morden zu ermitteln. Insbesondere hob der Bericht hervor, dass die Behörden erste Spuren auch dann weiter verfolgten, wenn sich diese eindeutig als nicht beweiskräftig herausgestellt hatten, dass sie die möglichen Gefahren durch extrem rechte Strukturen in Deutschland unterschätzt haben und ihr Umgang mit den Familien der Opfer unangemessen war. Außerdem wurde auf die unzureichende Koordination zwischen den Polizeibehörden und den Nachrichtendiensten auf Bundes- wie Länderebene hingewiesen.

Der Ausschuss richtete Dutzende von Empfehlungen zur Verbesserung der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung politisch motivierter Straftaten an die Behörden.²⁵ Diese umfassten beispielsweise die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen Polizei und den weiteren Strafverfolgungsbehörden bei der Untersuchung politisch motivierter Straftaten, die Überprüfung der Kriterien für die Einstufung und Untersuchung dieser Straftaten und die Förderung interkultureller Kompetenzen innerhalb der Polizei.

Der Bericht enthielt jedoch keine gesonderte Schlussfolgerung, inwiefern institutioneller Rassismus beim Versagen der Behörden, die Morde als rassistische Straftaten zu untersuchen, eine Rolle gespielt haben könnte. Am 14. Oktober 2015 berief der Bundestag einen weiteren Untersuchungsausschuss ein, dessen Arbeit noch nicht abgeschlossen ist und der sich auf zwei konkrete, noch ungeklärte Fragen zu den Fällen konzentrieren soll: Welche

²³ Interview mit Yavuz Narin, 24. Oktober 2015.

²⁴ Interview mit Yvonne Boulgarides, 17. September 2014.

²⁵ Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, S. 890–899. Die Umsetzung einiger dieser Empfehlungen wird in Kapitel 3 behandelt.

Rolle sogenannte Verbindungsmänner (V-Männer) aus der extrem rechten Szene spielten, was diese möglicherweise über den „NSU“ wussten und in welcher Form die drei Mitglieder des „NSU“ unter Umständen von anderen Personen unterstützt wurden.²⁶

Die Untersuchung ging auf die Initiative einiger Rechtsbeistände sowie Abgeordnete des Bundestags zurück, die Bedenken geäußert hatten, dass den Behörden möglicherweise bereits vor November 2011, als Beate Zschäpe sich der Polizei stellte, Informationen über den „NSU“ vorlagen. Seit den 1990er-Jahren haben Dutzende Angehörige der extrem rechten Szene als Informant_innen mit Nachrichtendiensten in mehreren Bundesländern zusammengearbeitet.²⁷ Es ist jedoch nach wie vor nicht geklärt, in welchem Umfang diese Informant_innen den Behörden zuverlässige Informationen zu den drei Mitgliedern des „NSU“ sowie deren Unterstützer_innen lieferten.²⁸ So standen vor allem in Thüringen einige der Informant_innen extrem rechten Gruppierungen sehr nahe, in denen die drei Mitglieder des „NSU“ in den 1990er-Jahren aktiv gewesen waren.²⁹

Nach der Selbstenttarnung des „NSU“ im November 2011 wurden mehrere Hundert beim Verfassungsschutz gelagerte Akten vernichtet; gegen den offiziell dafür verantwortlichen Mitarbeiter wurde ein Disziplinarverfahren eingeleitet. Die Empörung nach Bekanntwerden dieser Aktion führte zum Rücktritt mehrerer führender Mitarbeiter_innen der Nachrichtendienste auf Bundes- und Länderebene. Dazu gehörten der Präsident des Bundesamts für Verfassungsschutz sowie die Leiter der Landesämter für Verfassungsschutz in Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Berichts lagen noch keine abschließenden Erkenntnisse dazu vor, welche Behörden für das Versagen bei den Ermittlungen zu den Morden im Einzelnen verantwortlich waren.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Sowohl der UN-Antirassismus-Ausschuss (CERD) als auch der Menschenrechtskommissar des Europarats³⁰ wiesen darauf hin, dass einige der Behördenfehler bei der effektiven

²⁶ Deutscher Bundestag, Antrag zur Einsetzung eines neuen Untersuchungsausschusses, 14. Oktober 2015, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/063/1806330.pdf> (Zugriff am 23. April 2016).

²⁷ Einige dieser Informant_innen wurden im Rahmen des Verfahrens gegen Beate Zschäpe und vier weitere Anhänger des „NSU“ angehört (Interview mit Sebastian Scharmer, 13. November 2015).

²⁸ Interviews mit Sebastian Scharmer, Yavuz Nerin, Ulla Jelpke (Abgeordnete), 13. November 2015, sowie mit Irene Mihalic (Abgeordnete), 12. November 2015.

²⁹ Dazu gehörte beispielsweise Tino Brandt, Anführer der extrem rechten Gruppe Thüringischer Heimatschutz (THS), der als Informant für das Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz tätig war. Siehe Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 „Rechtsterrorismus und Behördenhandeln“, 16. Juli 2014, www.thueringer-landtag.de/mam/landtag/aktuell/2014_8/drs58080.pdf (Zugriff am 23. April 2016).

³⁰ Bericht von Nils Muižnieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis 8. Mai 2015, Absatz 184, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_CoObs_2015_de.pdf; und

Untersuchung der vom „NSU“ begangenen Verbrechen auf *institutionellen Rassismus* schließen lassen. Dieser Begriff wurde in einem Bericht zu dem rassistisch motivierten Mord an Stephen Lawrence am 22. Oktober 1993 in Großbritannien vom Leiter des zuständigen Untersuchungsausschusses Sir William Macpherson wie folgt definiert:

„Das kollektive Versagen einer Institution, die Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, Kultur oder ethnischen Herkunft nicht angemessen und professionell behandelt. Er [institutioneller Rassismus] lässt sich in Abläufen, Einstellungen und Verhaltensweisen finden, die durch unbewusste Vorurteile, Nichtwissen und Gedankenlosigkeit zu Diskriminierung führen und durch rassistische Stereotype Angehörige vermeintlicher oder tatsächlicher ethnischer Minderheiten benachteiligen.“³¹

Der Macpherson-Bericht kommt zu dem Schluss, dass der institutionelle Rassismus in den Ermittlungen im Mordfall Stephan Lawrence offensichtlich ist, insbesondere in der Behandlung der Familie des Mordopfers, der rassistischen Stereotypisierung eines Zeugen sowie dem Versagen zahlreicher Polizeibeamt_innen, den rassistischen Hintergrund des Mordes zu erkennen.³²

In einem Bericht an den UN-Antirassismus-Ausschuss und in Gesprächen mit Amnesty International äußerten zahlreiche Jurist_innen, Wissenschaftler_innen und NGOs die Befürchtung, institutioneller Rassismus könne auch ein Grund für das Versagen deutscher Behörden bei der effektiven Untersuchung der vom sogenannten NSU begangenen Morde sein.³³

Der Unwillen der deutschen Polizei, dem mutmaßlichen rassistischen Hintergrund der Morde angemessen nachzugehen – erkennbar an dem Verwerfen der 2006 von den bayerischen Ermittler_innen bereitgestellten Fallanalyse, dem stereotypen Täterprofil und der Behandlung der Familienangehörigen –, deutet auf einen zugrunde liegenden institutionellen Rassismus hin. Das soll nicht heißen, dass einzelne Polizeibeamt_innen oder Ermittler_innen selbst Rassist_innen waren oder die Behörden eine rassistische Politik verfolgten oder rassistische

CERD Schlussbemerkungen zu den 19. bis 22. Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland (CERD/C/DEU/CO/19-22), vorläufige, nicht redigierte Fassung, 15. Mai 2015, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_CoObs_2015_advanced_en.pdf (Zugriff am 23. April 2016).

³¹ The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny, Februar 1999, Abschnitt 6.34, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf (Zugriff am 23. April 2016).

³² The Stephen Lawrence Inquiry, Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny, Februar 1999, Abschnitt 6.45.

³³ Institutioneller Rassismus am Beispiel des Falls der Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) und notwendige Schritte, um Einzelne und Gruppen vor rassistischer Diskriminierung zu schützen, 7. April 2015, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_parallel_Joint_report_2015_de.pdf (Zugriff am 23. April 2016).

Methoden anwendeten, sondern dass die Behörden als Institution ihrer Pflicht nicht nachgekommen sind, Menschen ungeachtet ethnischer Zugehörigkeiten und rassistischer Zuschreibungen gleich zu behandeln.

Es würde den Rahmen dieses Berichts und die Möglichkeiten von Amnesty International übersteigen, eine endgültige Schlussfolgerung hinsichtlich der Existenz von institutionellem Rassismus innerhalb der zahlreichen verschiedenen und miteinander zusammenhängenden Strafverfolgungsbehörden auf Bundes- und Länderebene in Deutschland vorzulegen. Dass diese Form des Rassismus existiert, wird jedoch von vielen internationalen Menschenrechtsgruppen und zahlreichen deutschen NGOs aus diesem Bereich behauptet. Auch die Recherchen, die für diesen Bericht durchgeführt und in den folgenden Kapiteln vorgestellt werden, legen die Schlussfolgerung nahe, dass umfassende strukturelle und einstellungsbezogene Gründe für einige der Fehler und Versäumnisse bei der Untersuchung, Verfolgung und Bestrafung rassistisch motivierter Straftaten verantwortlich sind. Angesichts dieser allseits geäußerten Befürchtungen spricht sich Amnesty International für die Durchführung einer umfassenden und unabhängigen Überprüfung seitens der deutschen Bundes- und Länderbehörden aus, um zu klären, ob derartige Voreingenommenheiten, ohne offen rassistisch oder diskriminierend zu sein, für das Versagen der Polizeibehörden bei der Erkennung des vollen Ausmaßes vorurteilsmotivierter und insbesondere rassistisch motivierter Kriminalität und deren Verfolgung verantwortlich sind.

2. VERPFLICHTUNG ZUM SCHUTZ VOR RASSISTISCHEN STRAFTATEN

Rassistische Hate Crimes sind vorurteilsmotivierte Straftaten. Sie richten sich gegen Personen, Institutionen oder Gegenstände, weil diese einer Gruppe angehören oder mit einer Gruppe in Verbindung gebracht werden, die über bestimmte geschützte Merkmale definiert wird. Zu diesen Merkmalen gehören beispielsweise das Alter, körperliche oder geistige Beeinträchtigungen, die angenommene oder tatsächliche ethnische Herkunft, das Geschlecht, die Geschlechtsidentität, die sexuelle Orientierung sowie der soziale oder wirtschaftliche Status. Vorurteilsmotivierte Straftaten stellen eine Form von Diskriminierung dar, weil die Gruppen, gegen deren Angehörige sich die Straftaten richten, über Merkmale definiert werden, die nach internationalen Menschenrechtsstandards geschützt sind.³⁴

Die internationalen Menschenrechtsnormen verpflichten Staaten dazu sicherzustellen, dass Angehörige von Gruppen wie Schwarze Menschen, People of Colour, Asylsuchende und Flüchtlinge nicht durch staatliche Funktionsträger_innen und Institutionen diskriminiert werden. Darüber hinaus haben die Staaten die Pflicht, alle ihrer Gerichtsbarkeit unterstehenden Personen aktiv vor Diskriminierung durch Einzelne oder Gruppen zu schützen.³⁵ Diese Schutzverpflichtung gilt auch für rassistische Straftaten, einer besonderen Form der Diskriminierung.

Um ihren Verpflichtungen nachzukommen, müssen die Behörden effektive Instrumente und Mechanismen zur Verhinderung, Untersuchung, Bestrafung und Wiedergutmachung von Unrecht einsetzen, das aufgrund von vorurteilsmotivierten Straftaten durch Einzelne oder Gruppen entstanden ist.³⁶ Dies beinhaltet auch die ausdrückliche Verpflichtung der Polizei, vorurteils- bzw. rassistisch motivierten Straftaten entgegenzuwirken sowie mögliche diskriminierende Motive zu untersuchen, wenn es zu derartigen Verbrechen kommt. Diese

³⁴ Diskriminierung ist „jede Unterscheidung, Ausgrenzung, Einschränkung oder Bevorzugung, die aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand erfolgt und die Verhinderung oder Einschränkung der Anerkennung, des Genusses oder der Ausübung aller Rechte und Freiheiten, ohne Unterschied, durch alle Personen bezweckt oder zur Folge hat“, vgl. Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung 18, Abs. 7.

³⁵ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung 31, Abs. 8, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Txaxgp3f9kUFpWog%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGGeZRASjdFuuJQRnbJEaUhy31WiQPI2mLFDe6ZSwMMvmQGVA%3D%3D> und UN-Antirassismus-Ausschuss (CERD), Allgemeine Bemerkung 20 zu Artikel 5, Abs. 5 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7492&Lang=en (Zugriff am 23. April 2016).

³⁶ Artikel 2 Abs. 1 und 2 IPbPr, Artikel 2 Abs. 1a und 5b CERD.

Verpflichtungen sollten alle polizeilichen Maßnahmen leiten und im Umgang mit Angehörigen von Gruppen, die von Diskriminierung betroffen sind, entsprechend berücksichtigt werden. Insbesondere sollten die Behörden Gesetze und Richtlinien einführen, die die Vertreter_innen der Strafverfolgungs- und Justizbehörden dazu verpflichten, alle Straftaten, die vollständig oder zum Teil durch Rassismus und Diskriminierung motiviert sind, als vorurteils- bzw. rassistisch motivierte Straftaten zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen. Darüber hinaus muss auch die Umsetzung dieser Gesetze überwacht werden, und zwar in Form einer umfassenden Datenerhebung zu vorurteils- bzw. rassistisch motivierten Straftaten. Diese Daten sollten wiederum die Grundlage für fundierte Entscheidungen bei Gesetzesänderungen oder anderen rechtlichen Maßnahmen darstellen, die zur Bekämpfung dieser Verbrechen erforderlich sind.

Außerdem haben die Behörden dafür Sorge zu tragen, dass Betroffene von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu einem wirksamen rechtstaatlichen Verfahren erhalten. Dies erfordert die umgehende Einleitung wirksamer, unabhängiger, angemessener und gründlicher Ermittlungen zur Identifizierung von Verdächtigen sowie eines möglichen diskriminierenden Motivs im Zusammenhang mit der Tat. Personen, die einer vorurteils- oder rassistisch motivierten Straftat verdächtigt werden, sind unter Gewährleistung internationaler Richtlinien für ein faires Gerichtsverfahren strafrechtlich zu verfolgen.

Laut UN-Menschenrechtsausschuss, der als unabhängiges Expertengremium für die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen, die aus dem „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (IPbPR, kurz: UN-Zivilpakt) hervorgehen, zuständig ist, haben die Vertragsstaaten Einzelpersonen vor Handlungen durch Einzelne oder Gruppen zu schützen, die einer Beeinträchtigung der vom UN-Zivilpakt gewährten Rechte gleichkommen. Zu diesen Rechten gehören auch das Diskriminierungsverbot, das Recht auf Leben und das Recht auf Freiheit von Folter oder anderweitiger grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung. Wie der UN-Menschenrechtsausschuss betonte, unterliegen die Vertragsstaaten der Sorgfaltspflicht und müssen derartige Handlungen verhindern, bestrafen und untersuchen sowie für eine angemessene Wiedergutmachung des durch diese Taten verursachten Schadens sorgen.³⁷

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat ein umfassendes Rahmenwerk hinsichtlich der Verpflichtung zur Untersuchung insbesondere von Verstößen gegen Artikel 2 (Recht auf Leben) und Artikel 3 (Verbot von Folter oder anderweitiger unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) festgelegt. Der EGMR hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Vertragsstaaten die aktive Verpflichtung zur Durchführung von Untersuchungen haben, wenn ein Verstoß gegen Artikel 2 oder 3 der EMRK vorliegt. Dazu kann auch die Anwendung physischer Gewalt durch Privatpersonen

³⁷ UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung 18, Abs. 3.

gehören, wenn diese zum Tode führt oder eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellt.³⁸

Dies setzt voraus, dass die Behörden umgehend wirksame, unabhängige, angemessene und gründliche Ermittlungen durchführen, die geeignet sind, die Umstände einer Tat zu klären sowie die Schuldigen zu identifizieren und zu bestrafen. Der EMGR hat Verstöße gegen Artikel 2 bzw. 3 der EMRK festgestellt, bei denen die Behörden es versäumten, angemessene Schritte zur Identifizierung und Bestrafung der Schuldigen eines Gewaltverbrechens zu unternehmen.³⁹

Das Verbot der Diskriminierung bei der Wahrnehmung der in den entsprechenden Abkommen (Artikel 14 EMRK und Artikel 2 IPbPR) verankerten Rechte bedeutet eine zusätzliche Verpflichtung für die Vertragsstaaten im Hinblick auf Verbrechen, die aus einem mutmaßlich diskriminierenden Motiv begangen wurden. Es verpflichtet die Behörden, alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um ein mögliches diskriminierendes Motiv im Zusammenhang mit einer Straftat aufzudecken. Der EGMR stellte fest: „Die Gleichbehandlung von rassistisch motivierter Gewalt und Brutalität und Fällen ohne rassistischen Hintergrund käme einer wissentlichen Ignorierung der spezifischen Art dieser Taten gleich, die sich besonders verheerend auf grundlegende Menschenrechte auswirken. Das Versäumnis einer Unterscheidung, wie sie bei dieser Behandlung grundsätzlich verschiedener Situationen vorliegt, kann eine ungerechtfertigte, mit Artikel 14 der Konvention unvereinbare Behandlung darstellen.“⁴⁰

„EU-RAHMENBESCHLUSS ZUR STRAFRECHTLICHEN BEKÄMPFUNG BESTIMMTER FORMEN UND AUSDRUCKSWEISEN VON RASSISMUS UND FREMDENFEINDLICHKEIT“

Der Rahmenbeschluss 2008/913/JHA wurde 2008 mit dem Ziel verabschiedet, Rassismus strafrechtlich zu bekämpfen. Artikel 4 des Rahmenbeschlusses bezieht sich explizit auf das Strafmaß und verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, „dass rassistische und fremdenfeindliche Beweggründe entweder als erschwerender Umstand gelten oder dass solche Beweggründe bei der Festlegung des Strafmaßes durch die Gerichte berücksichtigt werden können“. § 46 Abs. 2 des deutschen Strafgesetzbuchs stellt die Umsetzung

³⁸ Der EGMR versteht unter unmenschlicher Behandlung beispielsweise ein Verhalten, das vorsätzlich erfolgt, sich über mehrere Stunden erstreckt, eine Körperverletzung herbeiführt oder zu intensiven körperlichen oder geistigen Leiden führt. Unter erniedrigender Behandlung versteht der EGMR ein Verhalten, das zu Angst, Pein oder Minderwertigkeitsgefühlen führt, die geeignet sind, das Opfer zu erniedrigen oder zu demütigen. Siehe beispielsweise *Irland gg. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18. Januar 1978, Abs. 167, und *I.I. gg. Bulgarien*, Urteil vom 9. Juni 2005, Abs. 67.

³⁹ Siehe beispielsweise Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Angelova und Iliev gg. Bulgarien*, Urteil vom 26. Juli 2007; *Šečić gg. Kroatien*, Urteil vom 31. August 2007; *Stoica gg. Rumänien*, Urteil vom 4. März 2008; *Milanović gg. Serbien*, Urteil vom 14. Dezember 2010; *Abdu gg. Bulgarien*, Urteil vom 11. März 2014; und *Identoba u. a. gg. Georgien*, Urteil vom 11. Mai 2015.

⁴⁰ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Abdu gg. Bulgarien*, Urteil vom 11. März 2014, Abs. 44

von Artikel 4 des Rahmenbeschlusses in deutsches Strafrecht dar (siehe nächstes Unterkapitel).

Durch die ausschließliche Konzentration auf das Strafmaß wird jedoch die Verpflichtung nach europäischen Menschenrechtsnormen außer Acht gelassen, insbesondere während der Ermittlungen zu einer Straftat alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um ein mögliches fremdenfeindliches oder rassistisches Tatmotiv aufzudecken. Dies hat zur Folge, wie auch das Beispiel Deutschland zeigt, dass die Umsetzung des Rahmenbeschlusses und insbesondere von Artikel 4 in nationales Recht an sich keine Gewähr dafür ist, dass die Behörden bei derartigen Straftaten alle im Rahmen des Strafrechtssystems erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

Die Europäische Kommission sollte den Rahmenbeschluss 2008/913/JHA überarbeiten und sicherstellen, dass alle geänderten Rechtsinstrumente die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu verpflichten, einem mutmaßlich diskriminierenden Beweggrund im Zusammenhang mit einer Straftat bei den Ermittlungen nachzugehen und ein derartiges Motiv bei der Strafverfolgung Verdächtiger zu berücksichtigen.

DEFINITION UND UNTERSUCHUNG VORURTEILS- BZW. RASSISTISCH MOTIVIERTER STRAFTATEN IN DEUTSCHLAND

In Deutschland fallen Hate Crimes, also vorurteils- bzw. rassistisch motivierte Straftaten unter den Begriff der politisch motivierten Kriminalität. Politisch motivierte Kriminalität und Hate Crimes werden nicht als solche im Strafgesetzbuch definiert, sondern in einem System erfasst, das seit 2001 von der Polizei eingesetzt wird. Damals richteten die Behörden ein bundesweit einheitliches System zur Klassifizierung, Untersuchung und Erhebung von Daten zu politisch motivierter Kriminalität ein (das PMK-System).⁴¹

Unter den Begriff der politisch motivierten Kriminalität fallen unterschiedliche Delikte. Dazu gehören Straftaten, die sich aus diskriminierenden Gründen gegen Personen richten („Hasskriminalität“) sowie Straftaten, die „sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung bzw. eines ihrer Wesensmerkmale, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten“. Letzteres beinhaltet auch die Bildung einer Organisation, die sich gegen die demokratische Grundordnung richtet oder Kennzeichen einer verfassungswidrigen Organisation, z. B. Nazi-Symbole, verwendet (siehe Kapitel 5). Politisch motivierte Straftaten werden nach der Ideologie der jeweiligen Täter_innen eingeordnet. Dazu gehören beispielsweise rechts- oder linksgerichtete Ideologien (siehe Kapitel 5).

Nach dieser Definition ist jede rassistisch motivierte Straftat eine politisch motivierte Straftat; es gibt jedoch andere politisch motivierte Straftaten, die keine vorurteilsmotivierte Straftat darstellen (siehe Kapitel 5).

Obwohl die Polizei in den 16 Bundesländern jeweils unterschiedlich organisiert ist, haben die Zusammenarbeit zwischen den Innenminister_innen und die seit Langem bestehende Schwerpunktsetzung auf der Bekämpfung politisch motivierter Straftaten dazu geführt, dass

⁴¹ Vgl. die Definitionen auf den Internetseiten des Bundesinnenministeriums unter: www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Kriminalitaetsbekaempfung/Politisch-motivierte-Kriminalitaet/politisch-motivierte-kriminalitaet_node.html (Zugriff am 24. April 2016).

in allen Bundesländern spezialisierte Polizeieinheiten oder -abteilungen zur Aufklärung politisch motivierter Straftaten eingerichtet worden sind (siehe Kapitel 3).

Auf der Grundlage von § 46 des Strafgesetzbuchs (StGB) sind Gerichte angehalten, die für und gegen eine_n Angeklagte_n sprechenden Umstände bei der Strafzumessung abzuwägen. Nach einer Reform von § 46 Abs. 2 StGB im Jahr 2015 müssen die Gerichte mögliche „rassistische, fremdenfeindliche oder andere menschenverachtende Tatmotive“ bei der Verurteilung ausdrücklich berücksichtigen. Ein rassistisches Tatmotiv kann sich somit strafverschärfend auswirken (siehe Kapitel 3).

3. WIEDERHOLTES VERSAGEN BEI DER AUFKLÄRUNG RASSISTISCH MOTIVIERTER STRAFTATEN

„Obwohl ich derjenige war, der geschlagen wurde und Verletzungen erlitt, wurde ich behandelt, als wäre es mein Fehler ... Sofort, als ein Polizist vor Ort erschien, wurde ich nach meinem Ausweis gefragt und dann beschuldigt, die öffentliche Ordnung gestört zu haben ... Er hat überhaupt nicht mit den umstehenden Leuten geredet oder sonst etwas ... Dann sagte er mir, ich solle gehen.“

Eric S., ein Schwarzer Mann aus Kamerun, der 2013 in Aachen angegriffen wurde

In Anbetracht der Empfehlungen des „NSU“-Untersuchungsausschusses des Bundestags leiteten die Behörden eine Reihe von Reformen ein. So wurden beispielsweise die Spezialeinheiten der Polizei verstärkt, die mit der Aufklärung politisch motivierter Straftaten betraut sind, zu denen auch rassistisch motivierte Straftaten gehören. Außerdem wurde – wie oben erwähnt – § 46 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs geändert. Gerichte sind jetzt ausdrücklich dazu verpflichtet, „die Beweggründe und die Ziele des Täters, besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende,“⁴² bei der Strafzumessung zu berücksichtigen.

⁴² Grundsätze der Strafzumessung, § 46 Abs. 2 StGB, www.gesetze-im-internet.de/stgb/_46.html (Zugriff am 24. April 2016).

Der Menschenrechtskommissar des Europarats begrüßte 2015 in seinem Bericht zu Deutschland zwar eine Reihe von Maßnahmen, die von den Behörden seit 2011 umgesetzt worden waren, äußerte jedoch Bedenken, „dass diese Maßnahmen sich nur am Rande mit den Ursprüngen der NSU-Affäre befassen, i. e. die strukturelle Voreingenommenheit bei den deutschen Polizeibehörden, die dazu führte, dass die rassistische Dimension der Verbrechen nicht gesehen und anerkannt wurde.“⁴³

Fast alle 48 zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit denen Amnesty International Interviews führte, äußerten nach wie vor ernsthafte Bedenken angesichts der Einstufung und Untersuchung rassistisch motivierter Straftaten durch die Polizei. Die Beratungsstellen für Opfer rassistischer Gewalt betonten dabei im Gespräch mit Amnesty International insbesondere zwei problematische Aspekte: die mangelhafte Umsetzung des PMK-Systems durch die Polizei, die dazu führt, dass viele rassistisch motivierte Straftaten als gewöhnliches Delikt eingestuft und untersucht werden (siehe Kapitel 5), und die mangelnde Sorgfalt der Polizei in der Anfangsphase einer Ermittlung.⁴⁴

In mehreren, von Amnesty International dokumentierten Fällen nach 2011 zeigte die Polizei einen Mangel an Sorgfalt bei der Erkennung eines möglichen rassistischen Tathintergrunds sowie bei der Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur Einleitung einer wirksamen und gründlichen Untersuchung dieser Straftaten und der ihnen zugrunde liegenden Motive. In vielen Fällen behinderten anfängliche Fehler seitens der Polizei die Wirksamkeit der Ermittlungen. So wurde es z. B. am Tatort versäumt, erforderliche Beweise sicherzustellen und Zeugenaussagen zu dokumentieren, die für effektive Ermittlungen unerlässlich waren. Darüber hinaus schenkte die Polizei in einigen Fällen Hinweisen auf ein mögliches rassistisches Motiv für Straftaten, mit deren Aufklärung sie beauftragt war, keine Beachtung und hielt diese auch nicht fest.

3.1 UNTERSUCHUNG RASSISTISCH MOTIVIERTER STRAFTATEN IN DEUTSCHLAND

Nach deutschem Strafrecht können strafrechtliche Ermittlungen von der Staatsanwaltschaft oder der Polizei durchgeführt werden (§ 161 Abs. 1 StGB).⁴⁵ In der Praxis arbeiten Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Untersuchung schwerster Verbrechen, zu denen auch Mord gehört, eng zusammen. In anderen Fällen werden strafrechtliche Ermittlungen meist von der Polizei durchgeführt, wobei bestimmte, im Laufe der Ermittlungen erforderliche Maßnahmen

⁴³ Bericht von Nils Muižnieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis 8. Mai 2015, Abs. 184, S. 42, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/Bericht_Menschenrechtskommissar_Deutschland_2015_de.pdf (Zugriff am 24. April 2016).

⁴⁴ Interviews mit RAA (Sachsen), 8. Mai 2014, BUD (Bayern), 16. September 2014, Mobile Beratung für Opfer rechter Gewalt (Sachsen-Anhalt), 25. September 2014, ReachOut (Berlin), 29. September 2014, Berliner Register (Berlin), 19. August 2015, EZRA (Thüringen), 10. November 2015, und Opferperspektive (Brandenburg), 12. November 2015.

⁴⁵ Vgl. Fahrlässiger Falscheid; fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt, (§ 161 Abs. 1 StGB, www.gesetze-im-internet.de/stgb/_46.html) (Zugriff am 23. April 2016).

wie Durchsuchungen oder Festnahmen stets von der Staatsanwaltschaft zu genehmigen sind.⁴⁶

Die Strafverfolgung liegt jeweils in der Verantwortung der 16 Bundesländer. Jedes Bundesland verfügt über eine Polizeibehörde, die dem Landesinnenministerium unterstellt ist und deren Aufgaben und Befugnisse im Polizeigesetz des jeweiligen Landes festgeschrieben sind. Die Bundespolizei wiederum ist verantwortlich für die Grenzkontrolle sowie die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung an Flughäfen und Bahnhöfen.

In den Bereichen innere Sicherheit und Nachrichtendienste arbeiten die Innenminister der 16 Bundesländer eng zusammen. Seit 1954 treffen sie sich zwei Mal im Jahr zur „Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ (Innenministerkonferenz).⁴⁷

Die Innenministerkonferenz ist zuständig für Entscheidungen im Hinblick auf die Datensammlung sowie Richtlinien für die polizeiliche Ermittlung bei politisch motivierten Straftaten, zu denen auch rassistische Straftaten gehören (siehe Glossar und Kapitel 5). Die Polizeikräfte der einzelnen Bundesländer erfassen und untersuchen rassistisch motivierte Straftaten anhand derselben Definitionen und Richtlinien. Obwohl der organisatorische Aufbau der Polizei in den 16 Bundesländern jeweils unterschiedlich ist, haben die Zusammenarbeit zwischen den Innenminister_innen und die seit Langem bestehende Schwerpunktsetzung auf die Bekämpfung politisch motivierter Straftaten dazu geführt, dass in allen Bundesländern spezialisierte Polizeieinheiten oder -abteilungen zur Aufklärung politisch motivierter Straftaten eingerichtet worden sind.⁴⁸

In Bayern (Bevölkerungszahl 12,5 Millionen) ist beispielsweise das Bayerische Landeskriminalamt (BLKA) für die zentrale Erfassung von Informationen und die Erstellung von Statistiken zu politisch motivierten Straftaten zuständig. Das BLKA ist gewöhnlich nicht direkt an den Ermittlungsverfahren beteiligt;⁴⁹ diese fallen in die Zuständigkeit der 28 Kriminalpolizeiinspektionen des Bundeslandes. Für die Ermittlungen in Fällen politisch

⁴⁶ Gespräche mit Angehörigen der Staatsanwaltschaften München, Nürnberg, Bamberg (Bayern), 19. September 2014, und den Staatsanwaltschaften Dresden, Leipzig und Chemnitz (Sachsen), 23. September 2014.

⁴⁷ Der Bundesinnenminister nimmt an der Innenministerkonferenz teil, hat jedoch kein Stimmrecht. Für die Beschlussfassung gilt das Einstimmigkeitsprinzip. Sechs ständige Arbeitsgruppen, bestehend aus den Abteilungsleiter_innen der Innenressorts, bereiten die regelmäßigen Sitzungen der Innenministerkonferenz vor. Vor jeder regelmäßigen Sitzung der Innenministerkonferenz werden die vorbereiteten Themen von den Staatssekretär_innen und Staatsrät_innen geprüft und bewertet. Weitere Informationen siehe www.innenministerkonferenz.de (Zugriff am 23. April 2016).

⁴⁸ Gespräche mit Angehörigen des Bundesinnenministeriums und des Bundeskriminalamts, 30. September 2014, der Bundespolizei, 1. Oktober 2014, der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 26. September 2014, des Landeskriminalamts Sachsen und des Operativen Abwehrzentrums (OAZ), 23. September 2014, des Bayerischen Landeskriminalamts, 17. September 2014, des Münchner Polizeipräsidiums, 17. September 2014, und des Polizeipräsidiums Mittelfranken, Nürnberg, 16. September 2014.

⁴⁹ Angaben des Bundeskriminalamts gegenüber Amnesty International, 30. September 2014.

motivierter Kriminalität, zu der auch rassistisch motivierte Straftaten gehören, wenn sie als solche identifiziert wurden, sind Spezialeinheiten wie das Kriminalfachdezernat Staatsschutz oder das Kommissariat Staatsschutz zuständig. Als Reaktion auf das vom parlamentarischen Untersuchungsausschuss festgestellte Ermittlungsversagen im Zusammenhang mit den Morden des „NSU“ (siehe Kapitel 1) wurden acht neue Kommissariate Operativer Staatsschutz eingerichtet und mit der Untersuchung politisch motivierter Straftaten in ländlichen Gebieten in Bayern, in denen bisher noch keine Spezialeinheiten zum Einsatz kamen, beauftragt.

Die schwersten Verbrechen, wie Brandstiftung, Mord und Raub, fallen im Allgemeinen in den Zuständigkeitsbereich der regulären Kriminalpolizei. Die Spezialeinheiten sind nur dann an den Ermittlungen beteiligt, wenn Hinweise auf einen möglichen politischen Hintergrund für eine Straftat vorliegen, beispielsweise ein diskriminierendes Motiv. Dann werden die Ermittlungen zu dem Fall von der Kriminalpolizei an eine Spezialeinheit übergeben. Nach Informationen des BLKA werden einige Delikte, darunter Angriffe gegen Flüchtlingsunterkünfte oder Synagogen, üblicherweise von den Spezialeinheiten untersucht, da sie von Anfang an als politisch motivierte Straftaten eingestuft werden.⁵⁰

In Sachsen (Bevölkerungszahl über 4 Millionen) operiert der mit der Untersuchung politisch motivierter Kriminalität beauftragte Polizeiliche Staatsschutz innerhalb der fünf Polizeidirektionen des Bundeslandes. Darüber hinaus wurde 2012 infolge der Selbstenttarnung des NSU ein zentrales Operatives Abwehrzentrum (OAZ) innerhalb der Leipziger Polizeidirektion geschaffen, um in komplizierten Fällen politisch motivierter Kriminalität zu ermitteln.⁵¹

Wann eine Straftat als politisch oder speziell als vorurteilsmotiviert einzustufen ist und welche Standards und Verfahren für die Ermittlungen gelten, ist in mehreren Richtlinien des Bundes festgelegt, die der Geheimhaltung unterliegen und der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind (siehe Kapitel 5).⁵² Einige Straftaten werden automatisch als politisch motivierte Kriminalität klassifiziert. Dazu gehören beispielsweise die „Verbreitung von Propagandamitteln“ oder die „Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen“ (§ 86 und § 86a StGB).

Weniger klar ist, welche Hinweise die Polizei bei der Entscheidung berücksichtigen muss, ob eine Straftat als vorurteilsmotiviert bzw. rassistisch einzustufen ist. In Gesprächen mit Amnesty International erläuterten Angehörige der Polizei, dass ein rassistischer Sprachgebrauch im Zusammenhang mit einem Delikt ein Hinweis auf ein mögliches diskriminierendes Motiv darstellt. Die meisten der von Amnesty International befragten Polizeibeamt_innen vertraten allerdings die Ansicht, dass die Vermutung von Betroffenen, es

⁵⁰ Angaben des Bayerischen Landeskriminalamts gegenüber Amnesty International, 17. September 2014.

⁵¹ Angaben des Landeskriminalamts Sachsen und des OAZs gegenüber Amnesty International, 23. September 2014.

⁵² Angaben des Bundesinnenministeriums und des Bundeskriminalamts gegenüber Amnesty International, 30. September 2014.

könne sich um ein diskriminierendes Motiv handeln, als einziges Indiz nicht ausreiche, um eine Straftat im Rahmen der Ermittlungen als rassistisch einzustufen.

Die Polizei kann die Einstufung einer Straftat im Laufe der Ermittlungen ändern, wenn neue Indizien auftauchen. In der Praxis ist die Effektivität dieses Systems abhängig von dem Vermögen der regulären, also nicht spezialisierten Polizeikräfte, Anhaltspunkte für ein mögliches diskriminierendes Motiv bei einer Straftat zu erkennen und diese Straftat als politisch motiviert und im Einzelnen als rassistisch motiviert zu klassifizieren.

Die Fälle, die von Amnesty International untersucht wurden, sowie die Ansichten in diesem Bereich tätiger Rechtsbeistände und NGOs legen nahe, dass genau hier die größte Schwachstelle im Umgang mit vorurteilsmotivierten Straftaten im Allgemeinen und rassistisch motivierten Straftaten im Besonderen liegt – eine Schwachstelle, die sich nicht durch weitere Spezialeinheiten beheben lässt, sondern nur durch eine sorgfältigere Prüfung der Vorgehensweisen und – häufig unausgesprochenen – Vorannahmen der Polizeibeamt_innen, die vor Ort im Einsatz sind. An dieser Stelle und in dieser Phase der Ermittlungen sind eine grundsätzliche Sensibilität für mögliche diskriminierende bzw. rassistische Tatmotive und ein engagierter Einsatz bei der Bekämpfung vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Straftaten unbedingt erforderlich.

3.2 MANGELNDE POLIZEILICHE SORGFALT

„Die Polizei nahm Hussein nicht ernst, als er von der körperlichen Gewalt berichtete, die ihm angetan wurde. Als er beispielsweise erzählte, dass die Frau, die ihn angegriffen hatte, den Hitlergruß gezeigt und ‚Heil Hitler‘ gesagt habe, wurde er gefragt: ‚War das wirklich der Hitlergruß?‘ Dann, als Hussein berichtete, die Frau habe ihm ein großes Glas auf den Kopf geschlagen, machte einer der Beamten eine Anspielung auf ‚Schlammcatchen‘ ... Obwohl drei Personen die rassistischen Äußerungen der drei Verdächtigen bezeugen konnten, war die Polizei noch nicht bereit, den Angriff als rassistisch motiviert einzustufen. Das wäre bei einem weißen Opfer aus der Mittelschicht anders.“

Ricarda Lang, die Anwältin von Hussein T., der am 20. September 2014 in Bayern Opfer eines rassistischen Angriffs wurde

Die Anfangsphase der Ermittlungen, in der die Polizei Aussagen von Betroffenen und Zeug_innen aufnimmt und am Tatort Beweise sichert, fällt in die Zuständigkeit der regulären Polizei. Mit der Aufklärung politisch motivierter Kriminalität betraute Ermittler_innen aus Spezialeinheiten sind zu diesem Zeitpunkt gewöhnlich nicht involviert. In dieser Phase, unmittelbar nachdem der Polizei eine Tat gemeldet oder bekannt geworden ist, ist aufseiten der Einsatzkräfte höchste Sorgfalt gefragt, um relevante Beweise zu erkennen und sicherzustellen und so die Effektivität der anschließenden Ermittlungen zu gewährleisten. Dazu gehört es, bereits in dieser Anfangsphase der Ermittlungen mögliche Hinweise auf ein diskriminierendes Tatmotiv zu erkennen, die zu einer Einordnung der Tat als vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Straftat führen soll.

In einigen Fällen hat die Polizei nicht alle angemessenen Schritte zur Einleitung unmittelbarer und effektiver Ermittlungen bei Straftaten gegen Schwarze Menschen, People of Colour und Angehörige anderer Gruppen, die durch rassistische Diskriminierung gefährdet sind, ergriffen. So wurde beispielsweise im Fall von **Eric S.** versäumt, seine Aussage aufzunehmen, Augenzeug_innen am Tatort ausfindig zu machen und sofortige Ermittlungen einzuleiten.

Im Februar 2013 wurde der Kameruner Eric S. bei einer öffentlichen Messe in Aachen von drei Angehörigen eines privaten Wachdienstes tätlich angegriffen. Wie er Amnesty International berichtete, wurde ihm, wie schon in den Jahren zuvor, von den Wachleuten der Zutritt zu der Veranstaltung verweigert: „Ich glaube, es liegt daran, dass ich Schwarz und nicht von hier bin. Ich bin schon oft am Zugang zu Clubs und anderen öffentlichen Veranstaltungen gehindert worden. Dieses Mal sagten sie mir, die Veranstaltung sei voll, dabei konnte ich sehen, dass viele andere Leute noch reinkamen.“⁵³

Als Eric S. darauf bestand, reingelassen zu werden, und sich weigerte zu gehen, wurde er von den drei Wachleuten tätlich angegriffen. Wie Eric S. Amnesty International berichtete, habe einer der Wachleute ihm mehrfach Schläge in den Nacken versetzt. Der am Tatort erschienene Polizeibeamte weigerte sich, die Zeugenaussage von Eric S. aufzunehmen oder nach Augenzeug_innen Ausschau zu halten. So konnten wichtige Beweise für den Angriff nicht sichergestellt werden.

Eric S. berichtete: „Er [der Polizeibeamte] nahm die Aussagen der Wachleute auf und behandelte mich dann, als wäre ich für das Geschehene verantwortlich. Er wollte meinen Ausweis sehen und notierte dann in seinem Bericht, dass ich eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstelle, ohne mich überhaupt befragt oder mir die Möglichkeit gegeben zu haben, meine Sichtweise zu erläutern. Obwohl ich offensichtlich verletzt war, sagte er mir, ich solle mich so schnell wie möglich entfernen.“

Die Verletzungen, die Eric S. bei dem Angriff erlitt, hatten bleibende Folgen. Er war drei Tage lang krankgeschrieben und musste sich vier Monate lang wegen seiner Nackenverletzungen in ärztliche Behandlung begeben. Eine Woche nach dem Angriff wandte sich Eric S. an Vertreter_innen einer Beratungsstelle für Opfer rechter Gewalt, die ihn zur Polizeistation begleiteten, um Anzeige zu erstatten. Er teilte den Behörden mit, dass der Angriff seiner Ansicht nach rassistisch motiviert gewesen sei. Einer der Wachleute wurde anschließend wegen Körperverletzung angeklagt. Weder die Staatsanwaltschaft noch das Gericht berücksichtigten jedoch die Möglichkeit eines rassistischen Tathintergrunds.⁵⁴ Der Wachmann wurde schließlich freigesprochen, da nicht genügend Beweise dafür vorlagen, dass er derjenige gewesen war, der Eric S. angegriffen hatte.

Im Fall des Angriffs auf **Abdurrahman E.** versäumte es die Polizei, am Tatort Beweise zu sichern und die Betroffenen vor weiteren Gewaltandrohungen zu schützen. Am 21. September 2013 wurde Abdurrahman E., ein türkischer Staatsbürger, der seit vielen Jahren in Deutschland lebt, am Bahnhof Bernburg in Sachsen-Anhalt von einer Gruppe angegriffen.⁵⁵ Gegen 21 Uhr schloss Abdurrahman E. seinen Dönerladen an einem der Gleise des Bahnhofs. Bei ihm war seine Freundin Anne S. Neun Männer näherten sich dem Laden. Sie waren auf dem Weg zu einem Junggesellenabschied und tranken Bier. Abdurrahman E. und Anne S. berichteten Amnesty International, dass einer der Männer sie „Türkenschlampe“

⁵³ Telefoninterview mit Eric S., 7. April 2015. Eric S. ist ein Pseudonym.

⁵⁴ Telefoninterview mit Eric S., 7. April 2015 und 31. März 2016.

⁵⁵ Interview mit Anne S., Abdurrahman E. und einem Rechtsbeistand der Mobilien Beratung für Opfer rechter Gewalt in Sachsen-Anhalt, 25. September 2014. Anne S. ist ein Pseudonym.

genannt habe. Als Abdurrahman E. versuchte, ihn zu beschwichtigen, habe der Mann ihm eine Flasche ins Gesicht geschleudert. Anschließend wurde Abdurrahman E. von den Männern getreten und mit einer mitgebrachten Luftpumpe verprügelt.

Anne S. rief die Polizei, die einige Minuten später vor Ort eintraf. Wie Anne S. und Abdurrahman E. berichteten, schützte die Polizei sie weder vor weiteren Gewaltandrohungen seitens der Gruppe, noch sicherte sie am Tatort Beweise. Außerdem waren nur zwei Polizeibeamte abgestellt worden, um die neun Verdächtigen zur Polizeistation zu geleiten. Als einer von ihnen versuchte wegzulaufen, gingen die beiden Beamten wieder zum Tatort zurück, wo Abdurrahman E. notärztlich versorgt wurde. Einer der Verdächtigen näherte sich Anne S. und bedrohte sie mit einer Bierflasche. Wie Anne S. berichtete, tranken die neun Männer weiter Bier und rauchten, als sie zur Polizeiwache gebracht wurden. Als Anne S. auf der Wache eintraf, wurde sie aufgefordert, in demselben Raum zu warten wie die Männer. Sie lehnte das ab und durfte dann in einem benachbarten Raum Platz nehmen.

Nach Angaben von Anne S., Abdurrahman E. und ihrem Rechtsbeistand versäumte es die Polizei sowohl am Tatort als auch später auf der Polizeiwache, Beweise zu sichern. So fand Anne S. das Mobiltelefon von einem der Angreifer und entdeckte, dass darauf ein Bildschirmschoner mit einem Bild Hitlers eingerichtet war. Sie übergab das Telefon einem Polizeibeamten am Tatort, der es direkt wieder dem Besitzer aushändigte. Auch die Luftpumpe, mit der Abdurrahman E. geschlagen worden war, wurde von der Polizei nicht gesichert, sondern stattdessen den Tätern zurückgegeben. Daraufhin verschwand die Luftpumpe und konnte auch bei einer späteren polizeilichen Durchsuchung des Hauses eines der Verdächtigen nicht mehr gefunden werden.

Abdurrahman E. erlitt lebensbedrohliche Verletzungen. Er wurde fünf Tage lange in ein künstliches Koma versetzt und musste vier Wochen im Krankenhaus bleiben. Während der Angriff von einer Spezialeinheit der Polizei untersucht wurde, die das diskriminierende Tatmotiv berücksichtigte und den Angriff als politisch motivierte Straftat einstufte, wirkten sich einige der Polizeifehler zu Beginn der Ermittlungen negativ auf die Strafverfolgung und das Verfahren gegen die Angeklagten aus. Dass die Luftpumpe, mit der Abdurrahman E. von den Angeklagten geschlagen worden war, später von den Behörden nicht mehr sichergestellt werden konnte, führte dazu, dass die Behauptung der Angeklagten, sie hätten Abdurrahman E. zum Teil in Notwehr angegriffen, gestützt wurde. Das rassistische Tatmotiv wurde vom Gericht nur zum Teil berücksichtigt (siehe Abschnitt 3.3.2, unten).

In anderen Fällen versäumte es die Polizei, Hinweisen auf ein mögliches diskriminierendes Motiv bei Gewalttaten nachzugehen, diese Straftaten als politisch motiviert einzustufen und eine gründliche Untersuchung derselben einzuleiten.

Am 21. Februar 2015 zwischen ein Uhr und halb zwei Uhr nachts wurde **Savas T.**, ein junger Mann türkischer Herkunft, in einem Nachtclub in einer bayerischen Stadt bei Regensburg von zwei Männern angegriffen. Savas T. berichtete Amnesty International Folgendes: „Zwei Männer folgten mir auf die Toilette. Dort beleidigten sie mich, sie riefen ‚Scheiß Ausländer‘ und ‚Heil Hitler‘ und machten den Hitlergruß. Als ich sie ‚Scheiß Nazis‘ nannte, schlugen sie mich, warfen mich zu Boden und begannen, auf mich einzutreten. Nach einer Weile kam der Freund, mit dem ich in den Club gegangen war, zur Toilette runter. Die beiden Männer hörten auf, mich zu treten. Die Sicherheitsleute des Clubs warfen uns alle raus. Ich war

verletzt und forderte sie auf, die Polizei zu rufen, aber sie haben nichts gemacht. Meine Angreifer konnten einfach so davonspazieren.“⁵⁶

Direkt nachdem ihn die Sicherheitsleute aus dem Club geworfen hatten, rief Savas T. die Polizei. Wie er sagte, traf die Polizei erst eine Stunde später ein, obwohl sich die Polizeiwache nur wenige Hundert Meter entfernt vom Club befand. In dieser Zeit versuchten Savas T. und sein Freund, die beiden Angreifer ausfindig zu machen. Sie entdeckten einen von ihnen in einem nahe gelegenen Club und forderten die Sicherheitsleute auf, ihn bis zum Eintreffen der Polizei am Weggehen zu hindern. Savas T. berichtete Amnesty International, dass er den Eindruck hatte, dass die Polizei ihm keinen Glauben schenkte: „Schließlich kamen zwei Polizeibeamte, ich habe ihnen von dem Angriff, den rassistischen Beschimpfungen und dem Hitlergruß erzählt. Ich habe auch darauf hingewiesen, dass sich einer der Angreifer in dem Club befand. Einer der Beamten stellte meine Aussage infrage und erkundigte sich, ob ich ‚frech‘ gewesen sei. Sie hielten meine Personalien und die des Angreifers fest, der sich in dem Club befand. Er behauptete, nur der andere Typ, den er nicht kennen würde, hätte mich angegriffen. Mein Freund erklärte, das sei nicht wahr und machte eine Aussage. Die Polizei forderte uns nicht auf, sie für eine weitere Aussage oder Ähnliches auf die Wache zu begleiten. Sie glaubten mir nicht. Als ich mich am nächsten Morgen auf die Polizeiwache begab, stellte man mir keine weiteren Fragen. Ich zeigte ihnen meine Krankenakte als Beweis für die von mir erlittenen Verletzungen. Sie nahmen die Angaben erst in die Fallakte auf, nachdem ich mehrfach darauf bestanden hatte.“

Nach Angaben der Rechtsanwältin von Savas T. habe die Polizei den Angriff anfänglich nicht als rassistisch motiviert eingestuft und die Indizien für ein mögliches diskriminierendes Motiv des Angriffs übersehen. Auf Druck der Anwältin wurden die Ermittlungen jedoch von einer für politisch motivierte Kriminalität zuständigen Spezialeinheit der Polizei übernommen. Bei ihren Ermittlungen, die im Mai 2016 abgeschlossen wurden, kam sie zu dem Schluss, dass die beiden Verdächtigen Savas T. vor dem Angriff rassistisch beleidigt hatten. Das mutmaßliche rassistische Motiv wurde jedoch von der Staatsanwaltschaft nicht berücksichtigt (siehe Abschnitt 3.3).⁵⁷

Im Fall von **Hussein T.**, einem jordanischen Studenten, der zum Zeitpunkt des Angriffs bereits seit zehn Jahren in Deutschland lebte, versäumte es die Polizei, unverzüglich seine Aussage aufzunehmen und die Aussagen von Zeug_innen festzuhalten, die einen rassistischen Tathintergrund vermuteten. Wie Hussein T. angab, wurde er am 20. September 2014 von einem Paar in einem Café angegriffen. Hussein T. saß mit drei Freund_innen an einem der Tische, als er beim Zurücklehnen eine Bank zum Wackeln brachte, auf der ein Mann und eine Frau saßen. Hussein T. berichtete, der Mann habe ihn sofort rassistisch beleidigt und einen „Scheiß Ausländer“ genannt. Dann schlug er Hussein T., der noch immer

⁵⁶ Telefoninterview mit Savas T., 19. März 2015. Savas T. ist ein Pseudonym. Sein Name sowie der Name der Stadt, in der der Übergriff stattfand, wurden nach Absprache mit ihm hier geändert.

⁵⁷ Gespräch mit Ricarda Lang, der Rechtsanwältin von Savas T., 24. Oktober 2015. Telefoninterview mit Ricarda Lang, 8. April 2016.

saß. Als Hussein T. versuchte, den Mann wegzudrängen, schlug ihm dessen Partnerin mit einem großen, schweren Glas auf den Kopf, und Hussein T. stürzte zu Boden.⁵⁸

Eine Freundin von Hussein T. alarmierte Polizei und Krankenwagen. Unterdessen setzten die beiden Angreifer ihre Beleidigungen fort. Die Frau rief beispielsweise „Scheiß Ausländer! Deutschland den Deutschen! Geh in das Loch zurück, aus dem du herausgekrochen bist!“ und salutierte mehrfach mit dem Hitlergruß.

Während Hussein T. am Tatort ärztlich versorgt wurde, wollte er seine Aussage von der Polizei aufnehmen lassen. Ein Polizeibeamter erklärte ihm jedoch, dass sie zunächst die Aussagen der Zeug_innen und erst später, im Krankenhaus, seine Aussage aufnehmen würden. Das war jedoch nicht der Fall. Hussein T. verbrachte fünf Tage im Krankenhaus. Wegen eines gebrochenen Knöchels musste er eine Notfalloperation über sich ergehen lassen, außerdem wurde eine Wunde am Hinterkopf behandelt. In dieser Zeit erschien kein Angehöriger der Polizei im Krankenhaus, um seine Aussage aufzunehmen.

Noch als er sich im Krankenhaus befand, wurde Hussein von einer Freundin, die Zeugin des Angriffs gewesen war, darüber informiert, dass ihre Aussage nicht ordnungsgemäß aufgenommen worden sei. So habe die Polizei u. a. die rassistischen Beleidigungen gegen Hussein T. nicht dokumentiert.

Zehn Tage nach dem Angriff begab sich Hussein T. auf die Polizeiwache, um weitere Informationen über den Fall zu erhalten. Ihm wurde mitgeteilt, dass der Fall nicht als politisch motivierte Straftat registriert worden sei, und man gab ihm eine Telefonnummer, um einen anderen Beamten anzurufen, der besser über den Fall informiert sei. Hussein T. versuchte mehrfach, diese Nummer anzurufen, es ging aber niemand ans Telefon.

Kurz darauf wurde Hussein T. von der Polizei schriftlich darüber informiert, dass das Paar, das ihn angegriffen hatte, eine Anzeige wegen Körperverletzung eingereicht habe. Hussein T. wandte sich an eine Bürgerinitiative, die ihm half, den Fall öffentlich zu machen. Bei einer Pressekonferenz berichteten Hussein T. und seine Freund_innen über den tätlichen Angriff und dessen rassistischen Hintergrund. Angesichts des öffentlichen Drucks, der durch das Bekanntmachen der Vorfälle entstanden war, wurden die Ermittlungen zu dem Angriff am 14. Oktober 2014 von einer für die Untersuchung politisch motivierter Kriminalität zuständigen Spezialeinheit der Polizei übernommen. Alle Zeug_innen mussten erneut verhört werden, da die Polizei behauptete, alle zuvor aufgenommenen Aussagen seien verloren gegangen.

Im Januar 2015 ließ die Staatsanwaltschaft die Klagen gegen Hussein T. fallen, da alle Zeugenaussagen darin übereinstimmten, dass Hussein T. das Paar nicht körperlich angegriffen hatte. Die Staatsanwaltschaft klagte das Paar, das Hussein T. angegriffen hatte, wegen Körperverletzung an, ließ das mutmaßliche rassistische Motiv jedoch außer Acht. In

⁵⁸ Telefoninterview mit Hussein T., 28. Oktober 2014, und Interview mit Hussein T., 25. Oktober 2015. Hussein T. ist ein Pseudonym. Sein Name sowie weitere persönliche Angaben und sein Wohnort wurden nach Absprache mit ihm hier geändert.

der Anklage wurden die rassistischen Beleidigungen gegen Hussein T. zwar erwähnt, allerdings wurde darauf hingewiesen, dass sie erst nach dem Angriff geäußert worden seien und somit nicht als Indiz für das Tatmotiv gelten könnten. Wie die Staatsanwaltschaft argumentierte, habe niemand von den Zeug_innen gehört, dass der Mann Hussein T. bereits vor dem Angriff beleidigt hätte.⁵⁹

Im Oktober 2015 teilte Hussein T. Amnesty International mit, dass er Probleme bei der Verlängerung seiner Aufenthaltsgenehmigung habe, weil der Fall noch immer nicht abgeschlossen sei; seine Aufenthaltsgenehmigung wurde dieses Mal nur bis Mai 2016 verlängert, also um sechs Monate, und nicht, wie üblich, um zwei Jahre. Hussein berichtete Amnesty International: „Ich möchte einfach nur meine Aufenthaltserlaubnis und als Arzt in Deutschland arbeiten. Ich habe immer versucht, ein ruhiges Leben in Deutschland zu führen und mich von Problemen fernzuhalten. Ich möchte, dass mein Fall als rassistische Straftat behandelt wird. Dann hätte ich das Gefühl, nicht allein zu sein, der Polizei und den Behörden vertrauen zu können, dass sie fair handeln, unabhängig davon, ob es sich bei den Opfern oder Tätern um Ausländer handelt oder nicht.“⁶⁰ Nach einem Schlichtungsverfahren (gemäß § 153a StGB) zwischen Hussein T. und den beiden Beschuldigten wurde das Paar wegen Körperverletzung, die Frau zusätzlich wegen Beleidigung und Verwendung verfassungswidriger Symbole verurteilt. Während die Frau eine achtmonatige Bewährungsstrafe erhielt, wurde der Mann zur Zahlung einer Entschädigung in Höhe von 5.000 Euro an Hussein T. verurteilt.⁶¹

⁵⁹ Gespräch mit Ricarda Lang, der Rechtsanwältin von Hussein T., 24. Oktober 2015.

⁶⁰ Interview mit Hussein T., 25. Oktober 2015.

⁶¹ Urteil des Amtsgericht Regensburg vom 8. Februar 2016.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die oben genannten Fälle sind Ausdruck eines Versagens der Polizei, umgehend effektive, unparteiische, angemessene und gründliche Untersuchungen von rassistischen Straftaten durchzuführen, und stellen damit einen Verstoß gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und das Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 14 EMRK dar.

Die genannten Fehler und Versäumnisse seitens der Polizeibehörden stimmen mit dem überein, was von Rechtsbeiständen und zivilgesellschaftlichen Aktivist_innen, die Amnesty International im Rahmen dieses Berichts interviewte, allgemein bemängelt wird – insbesondere hinsichtlich der Identifizierung von Hinweisen auf rassistische Tatmotive zu Beginn der Ermittlungen und die angemessene Reaktion darauf. Um sich jedoch ein genaues Bild von dem gesamten Umfang dieser Defizite und ihren Ursachen zu verschaffen, wären Untersuchungen und Methoden erforderlich, die die Möglichkeiten von Amnesty International überschreiten. Angesichts der Wichtigkeit der Bekämpfung rassistischer Straftaten sowie der Zunahme registrierter Vorfälle dieser Art, die zum Teil im Zusammenhang mit dem Eintreffen von mehr als einer Million Asylsuchenden im vergangenen Jahr stehen, legt Amnesty International den deutschen Behörden nahe, eine umfassende, unabhängige Untersuchung über den Umgang mit vorurteils- bzw. rassistisch motivierten Straftaten durch die Polizeibehörden durchzuführen, die den Auftrag hat, Empfehlungen zu dessen Verbesserung auszusprechen.

FEHLEN EINES UNABHÄNGIGEN MECHANISMUS ZUR UNTERSUCHUNG MUTMASSLICHER RASSISTISCHER MISSHANDLUNGEN DURCH DIE POLIZEI

Im vorliegenden Bericht geht es vorrangig um die Verpflichtung des Staates und seiner Funktionsträger_innen, Menschen vor rassistischen Straftaten durch private Akteur_innen zu schützen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland, darunter Opferberatungsstellen und Rechtsanwält_innen, berichten jedoch regelmäßig über Misshandlungen von Schwarzen Menschen, People of Colour, Asylsuchenden und Flüchtlingen sowie Angehörigen anderer Gruppen, die durch Diskriminierungen gefährdet sind, durch die Polizei.⁶² So erfasste beispielsweise die Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP) zwischen 2013 und Juni 2015 in Berlin mehr als 40 Fälle mutmaßlicher Polizeimisshandlungen gegen Menschen mit Rassismuserfahrung.⁶³

Auch wenn nicht hinter jeder Misshandlung durch die Polizei, von der Menschen mit Rassismuserfahrung betroffen sind, notwendigerweise Diskriminierung als Motiv stehen muss, so stellt aber jeder Fall von Misshandlung durch die Polizei eine Menschenrechtsverletzung dar und muss entsprechend untersucht

⁶² Gespräche mit Angehörigen der Initiative Schwarze Menschen in Deutschland, 8. Mai 2014; der Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt, 25. August 2015, und Sven Adams, 17. November 2015.

⁶³ KOP, Chronik rassistisch motivierter Polizeivorfälle für Berlin in den Jahren von 2000 bis 2014, www.kop-berlin.de/files/documents/chronik.pdf (Zugriff am 24. April 2016).

werden.

Die Vertragsorgane der Menschenrechtsverträge und andere Menschenrechtsgruppen, darunter der UN-Menschenrechtsausschuss, der UN-Ausschuss gegen Folter und der Menschenrechtskommissar des Europarats, äußerten wiederholt Besorgnis angesichts des Fehlens eines unabhängigen Mechanismus zur Untersuchung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei, insbesondere auf Bundesebene.⁶⁴ Die Behörden erfassen weder Daten zur ethnischen Herkunft der Personen, die von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei betroffen sind, noch spezifische Daten zu mutmaßlichen rassistischen Straftaten durch die Polizei.

Unabhängige externe Gremien sind ein wesentliches Element der Mechanismen, die erforderlich sind, um eine effektive Kontrolle der Polizei zu gewährleisten, zu der auch die Untersuchung von Misshandlungsvorfällen gehört.⁶⁵ Diese unabhängigen Gremien können auch eine wichtige Rolle bei der Identifizierung von Racial Profiling spielen und dafür sorgen, dass die Polizei entsprechende Gegenmaßnahmen ergreift.

Seit 2010, als sich Amnesty International angesichts des Fehlens eines unabhängigen Mechanismus zur Untersuchung von Vorwürfen zu Misshandlungen durch die Polizei besorgt äußerte,⁶⁶ gab es insbesondere auf Länderebene einige Verbesserungen. So werden beispielsweise Vorwürfe gegen die bayerische Polizei seit Dezember 2013 von Dezernat 13 des Bayerischen Landeskriminalamts untersucht.⁶⁷ Angesichts der Tatsache, dass es sich bei dieser Spezialeinheit zur Untersuchung von Beschuldigungen gegen Polizeikräfte nach wie vor um eine Polizeibehörde handelt, ist eine vollständige Unabhängigkeit jedoch nicht gewährleistet.

In einigen Bundesländern, darunter Bayern und Sachsen, wird Vorwürfen gegen die Polizei von Sonderdezernaten innerhalb der Staatsanwaltschaften nachgegangen.⁶⁸ In anderen Bundesländern wurden unabhängige Mechanismen eingesetzt, so in Rheinland-Pfalz, wo sich ein Beauftragter für die Landespolizei

⁶⁴ UN-Ausschuss gegen Folter, Schlussbemerkungen zu Deutschland, 2011, Abs. 19;

Menschenrechtsausschuss, Schlussbemerkungen zu Deutschland, 2012, Abs. 10; Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats nach seinem Besuch in Deutschland, 2015, Abs. 41.

⁶⁵ Vgl. Europarat, Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei, 12. März 2009, CommDH (2009)4, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1417857> (Zugriff am 24. April 2016). Vgl. auch: Amnesty International Dutch Section, Police oversight: Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, January 2015, www.amnesty.nl/sites/default/files/public/police_oversight_light_def_for_website_phrp.pdf.

⁶⁶ Amnesty International, *Unknown Assailant: Insufficient investigation into alleged ill-treatment by police in Germany* (Index: EUR 23/002/2010).

⁶⁷ Angaben des Bayerischen Landeskriminalamts gegenüber Amnesty International, 17. September 2014.

⁶⁸ Gespräche mit Angehörigen der Staatsanwaltschaften München, Nürnberg, Bamberg (Bayern), 19. September 2014, und der Staatsanwaltschaften Dresden, Leipzig und Chemnitz (Sachsen), 23. September 2014.

um Vorwürfe über mutmaßliche Misshandlungen durch die Polizei seitens der Bürger_innen kümmert.⁶⁹

Wie Rechtsbeistände Amnesty International mitteilten, haben von Misshandlungen durch die Polizei betroffene Personen, die sich um Entschädigung bemühen, nach wie vor mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Ihnen zufolge erhebt die Polizei gegen Personen, die Misshandlungen durch die Polizei melden, häufig Anklage wegen Verleumdung, Beleidigung oder Widerstand gegen die Staatsgewalt.⁷⁰ Angesichts des Fehlens unabhängiger Mechanismen stehen den Betroffenen nicht die gleichen Mittel zur Verfügung, um gegen derartige Vorwürfe durch die Polizei vorzugehen und eine Entschädigung für die erlittenen Menschenrechtsverletzungen zu erwirken.

3.3 ÜBERGEHEN RASSISTISCHER MOTIVE DURCH DIE JUSTIZBEHÖRDEN

Menschenrechtsgruppen haben wiederholt auf die Bedeutung der strafrechtlichen Verfolgung vorurteils- und insbesondere rassistisch motivierter Straftaten hingewiesen.⁷¹ Außerdem ist durch EU-Recht festgelegt, dass Gerichte mögliche „rassistische oder fremdenfeindliche Beweggründe“ im Zusammenhang mit einer Straftat bei der Strafzumessung zu berücksichtigen haben.⁷²

Trotz vorhandener Gesetze und Richtlinien, nach denen Staatsanwaltschaft und Gericht in Deutschland alle mutmaßlich diskriminierenden Tatmotive bei den Ermittlungen und der Strafzumessung berücksichtigen müssen, zeigen die Justizbehörden nach wie vor wenig Bereitschaft, dieser Verpflichtung nachzukommen, obwohl es in letzter Zeit eine Reihe positiver Reformen gab. Als positives Signal einer zunehmenden Sensibilisierung für Mängel in der juristischen Behandlung rassistischer Tathintergründe äußerten die Justizminister_innen der 16 Bundesländer und der Bundesjustizminister nach einem Justizgipfel am 17. März 2016 ernsthafte Besorgnis angesichts der Zunahme politisch motivierter Kriminalität und forderten eine bessere Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Behörden. Außerdem wiesen sie auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen statistischen Erfassung von Strafverfahren und Urteilen zu politisch motivierter Kriminalität und „Hasskriminalität“ sowie die Entwicklung von Fortbildungsprogrammen, damit Richter_innen und Staatsanwält_innen auf den „starken Anstieg fremdenfeindlicher und hassmotivierter Straftaten“ angemessen reagieren können.⁷³

⁶⁹ Weitere Informationen auf der Website des rheinland-pfälzischen Landtags, www.landtag.rlp.de/Parlament/Buergerbeauftragter-und-Beauftragter-fuer-die-Landespolizei/ (Zugriff am 24 April 2016).

⁷⁰ Interview mit Hans-Eberhard Schultz, 12. November 2015, und Sven Adams, 17. November 2015.

⁷¹ UN-Antirassismus-Ausschuss (CERD), Allgemeine Empfehlung 31 zur Rassismusprävention in der Verwaltung und im Strafgerichtssystem, Abs. 15; Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Allgemeine politische Empfehlung Nr. 1: Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz, S. 5.

⁷² Rahmenbeschluss 2008/913/JHA vom 28. November 2008 zur strafrechtlicher Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Artikel 4.

⁷³ Öffentliche Erklärung im Anschluss an den Gipfel, www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/03172016_Abschlusserkla%C3%A4rung_Justizgipfel.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 23. April 2016).

3.3.1 STRAFVERFOLGUNG UND VERURTEILUNG RASSISTISCH MOTIVIERTER STRAFTATEN

„Der Angriff hatte möglicherweise einen rassistischen Grund, das muss der Richter entscheiden. Sollte dies der Fall sein, wäre ich sehr traurig, denn das hieße, dass es mir immer wieder passieren könnte.“

Madou D., ein Schwarzer Asylsuchender aus Mali, der in Bayern Opfer eines Angriffs wurde

Die Staatsanwaltschaft ist für die Untersuchung von Straftaten zuständig.⁷⁴ Wie bereits im vorigen Kapitel erläutert, werden die meisten Ermittlungen in der Praxis jedoch von der Polizei durchgeführt.

Wie Staatsanwält_innen in Gesprächen mit Amnesty International deutlich machten, müssen die Beweggründe eines Verbrechens, darunter auch mögliche diskriminierende Motive, im Laufe der Ermittlungen geklärt und bei der Strafverfolgung Verdächtiger und dementsprechend auch beim Urteil berücksichtigt werden.⁷⁵ Darüber hinaus ist in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren des Bundesjustizministeriums festgelegt, dass mögliche „rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe“ eines Verbrechens bei den Ermittlungen zu beachten sind.⁷⁶

Das deutsche Strafrecht sieht vor, dass die Staatsanwaltschaft auf die Verfolgung weniger schwerer Straftaten verzichten kann, wenn Betroffene keinen speziellen Antrag auf Strafverfolgung stellen und die Staatsanwaltschaft entscheidet, dass kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung dieses Falls besteht.⁷⁷ Die Staatsanwält_innen, mit denen Amnesty International sprach, gaben an, dass in der Praxis jedes Delikt, das mit einem

⁷⁴ Die Organisation der Strafverfolgungsbehörden wird in §§ 142–152 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) geregelt. Die für jedes Gericht eingesetzten Staatsanwaltschaften unterliegen der Länderhoheit und unterstehen dem jeweiligen Justizministerium. Die Bundesstaatsanwaltschaft wird durch den Bundesgerichtshof eingesetzt und untersteht dem Bundesjustizministerium.

⁷⁵ Gespräche mit Angehörigen der Staatsanwaltschaften München, Nürnberg, Bamberg und des Bayerischen Justizministeriums, 19. September 2014. Gespräch mit Angehörigen der Staatsanwaltschaften Dresden, Leipzig und Chemnitz, 23. September 2014. Laut § 160 Abs. 3 StGB sollen sich die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft „auch auf die Umstände erstrecken, die für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat von Bedeutung sind. Dazu kann sie sich der Gerichtshilfe bedienen.“ Siehe <https://dejure.org/gesetze/StPO/> (Zugriff am 23. April 2016).

⁷⁶ Richtlinie für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren vom 1. Januar 1977, Nr. 15, www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01011977_420821R5902002.htm (Zugriff am 23. April 2016).

⁷⁷ Zu den Antragsdelikten gehören beispielsweise vorsätzliche Körperverletzung (§ 223 in Verbindung mit § 230 StGB), fahrlässige Körperverletzung (§ 229 in Verbindung mit § 230 StGB) und Sachbeschädigung (§ 303 in Verbindung mit § 303c StGB). Seit dem 1. August 2015 besteht dann ein öffentliches Interesse, wenn einer Straftat rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe zugrunde liegen (Nr. 86 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren des Bundesjustizministeriums).

diskriminierendes Motiv in Verbindung gebracht wird, aufgrund des öffentlichen Interesses strafrechtlich verfolgt wird.⁷⁸

Für die strafrechtliche Verfolgung von Straftaten, die von der Polizei als politisch motiviert eingestuft werden und zu denen auch rassistisch motivierte Verbrechen gehören, sind Sonderdezernate oder spezialisierte Staatsanwält_innen zuständig.

Nach § 46 StGB sind Gerichte generell verpflichtet, bei der Strafzumessung alle Umstände, mildernde wie verschärfende, eines Verbrechens zu berücksichtigen. Am 19. März 2015 verabschiedete der Deutsche Bundestag einen Gesetzentwurf der Bundesregierung für die Änderung von § 46 Abs. 2 StGB.⁷⁹ Diese Änderung verpflichtet die Gerichte, „die Beweggründe und die Ziele des Täters, besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende,“ in das Strafmaß einfließen zu lassen.⁸⁰ Damit kann sich ein rassistisches Tatmotiv strafverschärfend auswirken.

Wie das Bundesjustizministerium anführte, würde die Änderung zu einer stärkeren Sensibilisierung von Richter_innen, aber auch Staatsanwält_innen und Polizei für vorurteilsmotivierte Straftaten führen.⁸¹ Einige Justizangehörige merkten an, dass die Änderung zwar möglicherweise zu einer stärkeren Sensibilisierung von Richter_innen und Staatsanwält_innen führe, jedoch keine Auswirkungen auf die Ermittlungen habe, insbesondere nicht auf Polizeiebene.⁸²

Bereits 2014, als der Entwurf für die Reform vorlag, teilten einige zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter auch Beratungsstellen für Opfer rechter Gewalt, Amnesty International mit, dass diese Reform keine große Bedeutung habe, da sie weder die Klassifizierung noch die polizeiliche Untersuchung rassistisch motivierter Kriminalität verbessere. Darüber hinaus böte der Gesetzentwurf keine explizite rechtliche Grundlage für die Untersuchung und Verfolgung anderer diskriminierender Motive wie Homo- und Transfeindlichkeit.⁸³

Die deutschen Behörden erheben keine Daten hinsichtlich der Anwendung von § 46 StGB durch die Gerichte (siehe Kapitel 5). Nach Recherchen von Wissenschaftler_innen und Journalist_innen vor der Änderung von § 46 Abs. 2 StGB blieb ein rassistisches Tatmotiv bei

⁷⁸ Gespräche mit Angehörigen der Staatsanwaltschaften München, Nürnberg, Bamberg, 19. September 2014, und der Staatsanwaltschaften Dresden, Leipzig und Chemnitz, 23. September 2014.

⁷⁹ Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, Drucksache 18/3007, Berlin, 30. Oktober 2014, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw12_de_nsu/364372 (Zugriff am 23. April 2016).

⁸⁰ Strafgesetzbuch, § 46 Grundsätze der Strafzumessung, www.gesetze-im-internet.de/stgb/_46.html (Zugriff am 23. April 2016).

⁸¹ Angaben des Bundesjustizministeriums gegenüber Amnesty International, 1. Oktober 2014.

⁸² Angaben der Staatsanwaltschaft in Sachsen gegenüber Amnesty International, 23. September 2014.

⁸³ Interview mit Angehörigen der LGBT-Organisation LSVD (Lesben- und Schwulenverband in Deutschland), 5. Mai 2014.

der Strafzumessung durch die Gerichte häufig unberücksichtigt. Ohne offizielle Daten lassen sich allerdings keine allgemeinen Schlüsse über die Wirkung der Reform des Strafgesetzbuchs ziehen (siehe Kapitel 5).⁸⁴ Wie einige Rechtsbeistände von Opfern rassistischer Straftaten anführten, habe die Reform – zumindest bisher – nicht wesentlich zur Sensibilisierung der Gerichte für Rassismus, Diskriminierung und andere vorurteilsmotivierte Straftaten beigetragen.

3.3.2 VERSÄUMNISSE BEI STRAFVERFOLGUNG UND RICHTSVERFAHREN IM ZUSAMMENHANG MIT RASSISTISCH MOTIVIERTEN STRAFTATEN

In einigen Fällen, die von Amnesty International dokumentiert wurden, berücksichtigte die Staatsanwaltschaft die mutmaßlich rassistischen Hintergründe der Gewaltdelikte nicht. Im Fall von **Savas T.**, einem Mann türkischer Herkunft, der am 21. Februar 2015 von zwei Männern angegriffen wurde, die ihn rassistisch beleidigten und den Hitlergruß zeigten (siehe Abschnitt 3.2), wurde das rassistische Motiv des Angriffs von der Staatsanwaltschaft außer Acht gelassen. Zwar klagte der Staatsanwalt beide Verdächtige wegen Körperverletzung (§ 224 StGB) und einen der Männer wegen Beleidigung (§ 185 StGB) an, ohne jedoch die rassistischen Beleidigungen zu berücksichtigen, die einen rassistischen Tathintergrund nahelegen.⁸⁵

Im Fall von **Nawal A.**, einer geflüchteten Libanesin, die seit 2008 im sächsischen Pirna lebt, unterließ die Staatsanwaltschaft die Verfolgung der Personen, die ihr bei einem Angriff leichte Verletzungen zugefügt hatten, mit der Begründung eines mangelnden öffentlichen Interesses.

Im Juni 2014 wurde Nawal A. von einer in Pirna lebenden syrischen Familie um Hilfe gebeten, die von einem Nachbarn ohne erkennbaren Grund ständig drangsaliert wurde. Am 20. Juni suchte Nawal A. die Wohnung dieses Nachbarn auf, um mit ihm zu sprechen, da die syrische Familie kein Deutsch sprach. Der Mann beleidigte Nawal A., fordere sie auf, in ihr Land zurückzugehen und schlug ihr gegen die Brust. Nawal A. meldete den Angriff der Polizei, die ihn als politisch motivierte Straftat klassifizierte und entsprechende Ermittlungen einleitete.

Nawal A. berichtete Amnesty International von den schlimmen Folgen, die der Angriff für sie hatte: „Ich wohnte in derselben Straße und hatte große Angst, dem Mann wieder zu begegnen. Er hörte nicht auf, die syrische Familie zu schikanieren, aber sie meldeten ihn nicht der Polizei, aus Angst, er könne sich rächen. Einmal hat er meine Kinder auf der Straße bedroht.“⁸⁶

Nach § 230 StGB kann die Staatsanwaltschaft bei einigen Straftaten wie vorsätzlicher und fahrlässiger Körperverletzung (§§ 223 und 229 StGB) auf eine Strafverfolgung verzichten,

⁸⁴ Informationen zum Projekt siehe www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/todesopfer-rechter-gewalt (Zugriff am 24. April 2016).

⁸⁵ Telefongespräch mit der Rechtsanwältin von Savas T., 8. April 2016.

⁸⁶ Interviews mit Nawal A., 23. September 2014 und 21. Oktober 2015. Nawal A. ist ein Pseudonym. Ihr Name wurde nach Absprache geändert.

wenn nach ihrer Einschätzung kein öffentliches Interesse an einer Verfolgung der Straftat besteht und die Betroffenen keine Anklage erheben.⁸⁷ Wie Strafverfolgungsbehörden im Gespräch mit Amnesty International betonten, werden in der Praxis alle Straftaten mit einem Diskriminierungshintergrund verfolgt. Doch obwohl die Straftat gegen Nawal A. von den Behörden als politisch motiviert eingestuft wurde (worauf sie eine finanzielle Entschädigung erhielt), wurde der Verdächtige deswegen nicht strafrechtlich verfolgt.⁸⁸

Gelegentlich werden mutmaßliche rassistische Motive eines Gewaltverbrechens wegen der fehlerhaften Interpretation des Tatmotives durch Gerichte missachtet. Ist dies der Fall, wird die Tat nicht als rassistisch motivierte Straftat erkannt und somit wirkt es sich nicht straferschwerend aus.

So wurde **Mike K.**, ein Flüchtling aus Sierra Leone, der bereits seit mehreren Jahren in Deutschland lebt, in der Nacht vom 30. April auf den 1. Mai 2012 in einer Stadt in Sachsen-Anhalt angegriffen.⁸⁹ Er berichtete Amnesty International Folgendes: „Ich bin mit meiner Freundin und anderen zu einer öffentlichen Maifeier gegangen. Nachdem ich ein wenig getanzt hatte, habe ich mich zum Ausruhen hingesezt. Zwei Männer kamen auf mich zu und setzten sich neben mich, obwohl es noch jede Menge anderer freier Sitzplätze gab. Sie drohten mir. Sie sagten: ‚Hey Nigger, wir geben dir drei Tage, um die Stadt zu verlassen.‘ Ich fragte sie, was ihr Problem sei, und sie wiederholten, sie wollten, dass ich gehe. Daraufhin bin ich gegangen, aber ihre Worte hingen mir noch nach. Ich fand es unfair, ich dachte, sie mögen vielleicht keine Ausländer, aber ich habe immer gearbeitet und Steuern bezahlt in Deutschland. Also ging ich zurück, aber sie waren nicht mehr da. Dann irgendwann war ich draußen auf der Straße, meine Freundin rief mich von zu Hause aus an, ich ging ans Telefon, und plötzlich kam ein Auto, in dem die beiden Männer saßen. Sie stiegen aus, beschimpften mich erneut, nahmen mir das Telefon weg und traten mich. Ich konnte weglaufen und mich auf dem Parkplatz einer Wohnanlage verstecken. Die beiden Männer folgten mir, sie riefen auch weiterhin rassistische Beschimpfungen, und aus dem, was sie sagten, ging hervor, dass sie ein Messer besaßen. Ich glaube, sie hätten mich getötet, wenn sie mich gefunden hätten ... Glücklicherweise ist ihnen das nicht gelungen, und sie sind dann irgendwann gegangen.“⁹⁰

Laut der Opferberatungsstelle, die Mike K. unterstützte, wurde der Angriff von der Polizei als politisch motiviert eingestuft und zur Aufklärung an eine Spezialeinheit übergeben (siehe

⁸⁷ Zu den Antragsdelikten gehören beispielsweise vorsätzliche Körperverletzung (§ 223 in Verbindung mit § 230 StGB), fahrlässige Körperverletzung (§ 229 in Verbindung mit § 230 StGB) und Sachbeschädigung (§ 303 in Verbindung mit § 303c StGB). Seit dem 1. August 2015 besteht dann ein öffentliches Interesse, wenn einer Straftat rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe zugrunde liegen (Nr. 86 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren des Bundesjustizministeriums).

⁸⁸ Schreiben des Bundesamts für Justiz, in dem Nawal A. über die Entschädigung als anerkanntes Opfer einer rechtsextremistischen Straftat informiert wird, 21. März 2016.

⁸⁹ Einige Angaben zu diesem Fall wurden nach Absprache zurückgehalten. Interview mit Mike K., 29. September 2014. Mike K. ist ein Pseudonym.

⁹⁰ Interview mit Mike K., 29. September 2014.

Abschnitt 3.1). Zahlreiche Personen auf der Maifeier konnten die rassistischen Beleidigungen gegen Mike K. bezeugen. Außerdem bezeugte ein Bewohner der Wohnanlage, in der sich Mike K versteckt hatte, dass die beiden Verfolger von Mike K. eine extrem aggressive und diskriminierende Sprache verwendet hatten.⁹¹

Das Gericht verurteilte die Angreifer von Mike K. wegen Körperverletzung. Sie erhielten eine Strafe von 17 bzw. 19 Monaten Haft auf Bewährung. Allerdings wurde das rassistische Motiv vor Gericht nur im Hinblick auf den versuchten Angriff in der Wohnanlage und nicht im Zusammenhang mit dem eigentlichen körperlichen Angriff gegen Mike K. auf der Straße anerkannt. Das Gericht rechtfertigte seine Entscheidung mit der Begründung, dass niemand den tätlichen Angriff auf Mike auf der Straße bezeugen könne.⁹² Zu diesem Entschluss kam das Gericht trotz des offensichtlichen Zusammenhangs zwischen den Ereignissen und den vorangegangenen rassistischen Drohungen der beiden Angeklagten gegen Mike K. auf der öffentlichen Feier.

Bei dem Angriff auf **Abdurrahman E.** im sachsen-anhaltinischen Bernburg 2013 (siehe Abschnitt 3.2), stellte das Landgericht Magdeburg fest, dass alle Täter Angehörige extrem rechter Gruppen waren und einer von ihnen die Freundin von Abdurrahman E. rassistisch beschimpfte. Das Gericht wies jedoch darauf hin, dass die Täter an dem Abend zu einem Junggesellenabschied aufgebrochen seien und kein Vorsatz bestanden habe, einen Angehörigen einer rassistisch markierten Gruppe anzugreifen.

Das Gericht kam zu dem Schluss, dass Abdurrahman E. die Täter mit einem Stock bedroht habe, nachdem einer von ihnen seine Freundin beleidigt hatte. Das Gericht begründete dies mit den Zeugenaussagen der Täter und eines Reisenden, der mit dem Zug auf einem Gleis in Tatortnähe eingetroffen war. Dies wurde von anderen Zeug_innen jedoch nicht bestätigt, auch nicht vom Zugführer. Wie das Gericht weiter ausführte, sei der Ehrbegriff ein zentrales Element der türkischen Kultur und es sei somit nachvollziehbar, dass Abdurrahman E. in dem Gefühl, auf die Beleidigungen gegen seine Freundin reagieren zu müssen, die neun Männer bedroht habe.⁹³

Dem Anwalt von Abdurrahman E. zufolge hat das Gericht Rassismus als vorrangiges Tatmotiv nicht in Betracht gezogen und die vier Angeklagten wegen versuchten Totschlags und nicht wegen versuchten Mordes verurteilt. Das deutsche Strafgesetzbuch betrachtet die Tötung eines Menschen aus „niederen Beweggründen“, zu denen auch Rassismus gehört, als Mord (§ 211 StGB). Fünf der Verdächtigen wurden für nicht schuldig befunden, da sie Abdurrahman E. nicht direkt angegriffen hatten. Im Juli 2015 wurde das Urteil durch den Bundesgerichtshof bestätigt.

⁹¹ Interview mit der Mobilen Beratung für Opfer rechter Gewalt (Mobile Opferberatung) in Magdeburg, die Mike K. nach dem Angriff unterstützte, 29. September 2014.

⁹² Interview mit der Mobilen Opferberatung.

⁹³ Interview mit der Mobilen Opferberatung in Halle und mit Sebastian Scharmer, dem Anwalt von Abdurrahman E., 25. und 29. September 2014 und 13. November 2015.

Auch im Fall von **Madou D.** blieb der mutmaßliche rassistische Hintergrund vor Gericht unberücksichtigt. Madou D., ein 18-jähriger Asylsuchender aus Mali, traf im Februar 2014 in Deutschland ein. Er lebte zusammen mit anderen Asylsuchenden in einer Wohnung in Mallersdorf, 100 Kilometer nordwestlich von München. Am 20. Dezember 2014 nahm er den Zug von Straubing zurück nach Mallersdorf. Im selben Zug befand sich eine Gruppe von drei Freund_innen. Irgendwann stiegen zwei der drei aus. Der im Zug gebliebene Mann rief seinen Bruder und einen Freund an und forderte sie auf, in Mallersdorf zu ihm zu stoßen, um Madou D. anzugreifen. Die drei Männer schlugen Madou D. schließlich zusammen, bevor er in Mallersdorf aussteigen konnte. Dabei schlugen sie ihm auch mit einem mitgebrachten Notfallhammer auf den Kopf.

Im Laufe der Ermittlungen und vor Gericht rechtfertigten die drei Männer den Angriff mit dem Hinweis, Madou D. habe einen der Angreifer und dessen Freundin im Zug provoziert, indem er auf den Boden spuckte. Diese Aussage wurde jedoch lediglich von Freund und Freundin des Angreifers bestätigt.

Ricarda Lang, eine der Anwält_innen von Madou D., teilte mit, dass die Polizei den Angriff gegen Madou D. nicht als rassistisch motiviert eingestuft habe. Madou D. hatte der Polizei zunächst nicht von einem möglichen diskriminierenden Tatmotiv erzählt, da er sich dessen selbst noch nicht ganz sicher war. Die Staatsanwaltschaft nahm kein mögliches rassistisches Motiv in die Anklage auf. Alle drei Verdächtigen wurden des versuchten Totschlags angeklagt.

Mehrere Indizien weisen jedoch klar auf ein rassistisches Tatmotiv hin. Insbesondere lag dem Landgericht Regensburg eine wörtliche, schriftliche Aussage vor, aus der, wie Nico Werning, der zweite Rechtsbeistand von Madou D., betonte, hervorgeht, dass einer der Täter nach dem Angriff wiederholt in SMS-Nachrichten an einen Bekannten mit rassistischen Beleidigungen auf Madou D. angespielt hat. So schrieb er beispielsweise am 6. Februar 2015: „*Aber bei mir ist ein bißchen Scheißiges passiert, Alter, weißt. Was heißt passiert, schau so ein Scheiß-Nigger, Alter weißt, wurde hier zam...wurde hier gefotzt, Alter weißt. Jetzt tun sie mir voll den versuchten Totschlag vorwerfen.*“⁹⁴

Vor dem Gerichtsurteil erzählte Madou D. Amnesty International: „Sie haben mich ohne Grund angegriffen. Ich verstehe das nicht. Ich weiß nicht, warum das passiert ist. Das ergibt keinen Sinn. Sie sagen, ich hätte sie provoziert, aber was sie taten, war nicht logisch. Wenn ich sie wirklich provoziert hätte, hätten sie doch einfach die Polizei rufen können. Stattdessen haben sie mich angegriffen. Der Angriff hatte möglicherweise einen rassistischen Grund, das muss der Richter entscheiden. Sollte dies der Fall sein, wäre ich sehr traurig, denn das hieße, dass es mir immer wieder passieren könnte.“⁹⁵

Das Gericht kam zu dem Schluss, dass die drei Männer Madou D. angegriffen hatten, weil sie sich provoziert fühlten. Das Gericht wies ein mögliches rassistisches Tatmotiv zurück und

⁹⁴ Von Nico Werning dem Landgericht Regensburg vorgelegte Aussage, 22. September 2015.

⁹⁵ Interview mit Madou D., 24. Oktober 2015.

verurteilte die drei Angeklagten wegen gemeinschaftlicher schwerer Körperverletzung mit einer Waffe (§ 224 StGB).⁹⁶

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Pflicht des Staates, alle Menschen vor vorurteilsmotivierten bzw. rassistisch motivierten Straftaten zu schützen, die von Privatpersonen begangen werden, erfordert die effektive, umgehende und gründliche Untersuchung von Gewaltdelikten, bei denen der Verdacht eines diskriminierenden Motivs besteht. In der Praxis werden die Ermittlungen von der Polizei durchgeführt, doch hat die Staatsanwaltschaft die Pflicht, diese zu überwachen und dafür zu sorgen, dass alle Umstände einer Straftat, einschließlich des Tatmotivs, in der Ermittlungsphase aufgedeckt und in der Anklage gegen Verdächtige berücksichtigt werden.

Ebenso zentral ist es, dass Gerichte einem fairen Verfahren gemäß sowohl die Rechte der Betroffenen als auch die der Verdächtigen wahren und ein mögliches rassistisches Motiv bei Urteil und Strafzumessung berücksichtigen. Durch die Anerkennung von Rassismus und Diskriminierung als Motiv für Gewaltverbrechen senden Gerichte ein klares Signal an die Täter_innen und die Gesellschaft insgesamt, dass rassistische Gewalt nicht toleriert wird, weder jetzt noch in Zukunft.

Die offensichtliche Zurückhaltung deutscher Staatsanwaltschaften und Gerichte, die oben genannten Straftaten als rassistisch motivierte Straftaten zu verfolgen und das rassistische Tatmotiv bei der Strafzumessung entsprechend zu berücksichtigen, steht im Widerspruch zu den Verpflichtungen, die ihnen durch internationale und europäische Menschenrechtsstandards zu Diskriminierung und rassistisch motivierten Straftaten auferlegt sind.

Da die Behörden keine umfassenden Daten zur Strafverfolgung und Verurteilung rassistisch motivierter Straftaten erheben (siehe Kapitel 5), lässt sich nur schwer feststellen, in welchem Maße sich diese Schlussfolgerungen verallgemeinern lassen. Zahlreiche Rechtsbeistände, zivilgesellschaftliche Organisationen und bisherige Untersuchungen zu Mordfällen mit einem Diskriminierungshintergrund legen jedoch nahe, dass es aufseiten der Justizbehörden möglicherweise einen generellen Unwillen gibt, rassistische Tatmotive in Gerichtsverfahren und bei der Strafzumessung zu berücksichtigen.

Die deutschen Behörden sollten veranlassen, dass Daten zu rassistisch motivierten Straftaten systematisch erfasst werden, und zwar sowohl auf der Ebene der Strafverfolgung als auch der Strafzumessung. Anhand dieser Daten ist dann festzustellen, ob diskriminierende Tatmotive von den Justizbehörden außer Acht gelassen werden.

Bei der Überwachung der Umsetzung von Rahmenbeschluss 2008/913/JHA (siehe Kapitel 2) sollte die Europäische Kommission Hinweise beachten, aus denen hervorgeht, dass die deutschen Justizbehörden unwillig sind, rassistische Motive bei der Verurteilung zu berücksichtigen. Die Europäische Kommission sollte die deutschen Behörden verpflichten,

⁹⁶ Telefongespräch mit Ricarda Lang, 1. März 2016. Urteil des Landgerichts Regensburg, 8. Februar 2016.

umfassende Daten hinsichtlich der Anwendung von § 46 Abs. 2 StGB durch die Gerichte zu erheben. Dieser Schritt ist Teil einer sorgfältigen Bewertung der Umsetzung von Artikel 4 des Rahmenbeschlusses.

Darüber hinaus sollte die Europäische Kommission im Rahmen der Überwachung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JHA in Deutschland Bedenken äußern angesichts des in Kapitel 3.2 genannten Versagens aufseiten der Polizei- und Justizbehörden, mögliche rassistische Motive im Zusammenhang mit einer Straftat bei der Untersuchung, Strafverfolgung und Verurteilung einer Tat umfassend zu berücksichtigen

4. ANGRIFFE AUF FLÜCHTLINGSUNTERKÜNFTE UND FLÜCHTLINGE

„Ich gehe nicht aus dem Haus, nicht mal, um einzukaufen. Ich bitte Freunde, mir etwas zu essen zu besorgen. Die Familie der Täter hat mich bedroht, und ich habe das Gefühl, dass alle in der Stadt mich hassen. In Deutschland fühle ich mich wie im Gefängnis.“

Abdi Farah, ein somalischer Asylsuchender, der 2013 in der Nähe der Flüchtlingsunterkunft im bayerischen Wallersdorf angegriffen wurde⁹⁷

Die Anzahl der Asylsuchenden und Flüchtlinge hat in Deutschland in den letzten Jahren stark zugenommen. Deutschland hat allein 2015 rund 1,1 Millionen Asylsuchende aufgenommen. Zum Jahresende hatten 476.649 Personen einen Asylantrag gestellt, mehr als doppelt so viele wie im Vorjahr (202.834).⁹⁸

Vor dem Hintergrund des drastischen Anstiegs der Anzahl in Südosteuropa eintreffender Flüchtlinge und Migrant_innen stand die einladende Haltung der Bundesregierung und insbesondere der Kanzlerin Angela Merkel in starkem Kontrast zu den Forderungen der

⁹⁷ Interview mit Abdi Farah, Regensburg, 21. September 2014.

⁹⁸ Offizielle Statistik, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 5. Mai 2016).

meisten europäischen Staats- und Regierungschefs, den Ankömmlingen die Einreise zu verwehren.⁹⁹

Ein beträchtlicher Teil der deutschen Zivilbevölkerung hieß Asylsuchende und Flüchtlinge ebenfalls willkommen, beteiligte sich an ihrer Versorgung und sprach sich gegen Rassismus und Diskriminierung aus. Allerdings nahmen Proteste und tätliche Angriffe gegen Flüchtlingsunterkünfte und geflüchtete Menschen dramatisch zu. Im Jahr 2015 verzeichneten die Behörden 1.031 Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte,¹⁰⁰ fünfmal mehr als im Vorjahr (199 Delikte).¹⁰¹ Für das erste Quartal dieses Jahres zählten die Behörden bereits 347 Angriffe gegen Flüchtlingsheime (davon 319 PMK-Rechts), fünfmal mehr als im ersten Quartal 2015 (71 Angriffe)¹⁰². Zivilgesellschaftliche Organisationen, die rassistisch motivierte Straftaten dokumentieren, haben in den letzten drei Jahren einen starken Anstieg gewalttätiger Angriffe gegen Asylsuchende und Flüchtlinge beobachtet. 2015 verzeichnete die Amadeu-Antonio-Stiftung 183 gewalttätige Angriffe,¹⁰³ über 120 % mehr als im Vorjahr (81 Fälle).¹⁰⁴ Offizielle Statistiken mit einer Aufschlüsselung der Zahlen nach dem jeweiligen Flüchtlingsstatus der Betroffenen waren zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Berichts noch nicht verfügbar.¹⁰⁵

⁹⁹ Vgl. Amnesty International Report 2015/2016. Eintrag zu Deutschland, www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/germany/report-germany (Zugriff am 4. Mai 2016).

¹⁰⁰ Vom Bundesinnenministerium für Amnesty International bereitgestellte Informationen, E-Mail-Kommunikation vom 13. April 2016. Weitere Informationen sind der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der Linken zu entnehmen, vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/7465, 4. Februar 2016, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/074/1807465.pdf> (Zugriff am 23. April 2016). Zu den von den Behörden registrierten Straftaten gehören Gewaltdelikte wie Sachbeschädigung, Körperverletzung gegen Flüchtlinge in der Nähe von Flüchtlingsunterkünften und Brandstiftung sowie Volksverhetzung (§ 130 StGB) und die Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§ 86a StGB). Laut Innenministerium handelte es sich bei 177 der 1.031 Delikte, die 2015 erfasst wurden, um Gewalttaten.

¹⁰¹ Bundeskriminalamt, Straftaten gegen Asylunterkünfte, Clearingstelle-Lagebild Nr. 7, 9. Oktober 2015.

¹⁰² <http://www.linksfraktion.de/abgeordnete/ulla-jelpke/downloads/>; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/048/1804821.pdf>

¹⁰³ Daten für 2015 finden sich unter: www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle (Zugriff am 25. April 2016).

¹⁰⁴ Daten für 2014 finden sich unter: www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/pressemitteilungen/gewalt-gegen-fluechtlinge-2014_aas.pdf (Zugriff am 23. April 2016).

¹⁰⁵ Im Januar 2016 fand eine offizielle Erhebung zu rassistisch motivierten Straftaten mit einer Aufschlüsselung nach dem Flüchtlingsstatus der Betroffenen statt. E-Mail-Kommunikation mit dem Bundesinnenministerium, 13. April 2016.

2014 und 2015 fanden in Deutschland jede Woche im Durchschnitt fast sechs flüchtlingsfeindliche Demonstrationen statt. Die Amadeu-Antonio-Stiftung verzeichnete 202 Proteste gegen Flüchtlinge im Jahr 2014¹⁰⁶ und 288 im Jahr 2015.¹⁰⁷ Diese Proteste wurden von verschiedenen Gruppen organisiert, darunter etablierte rechtsextreme Gruppen oder Parteien wie die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), Die Rechte und Der Dritte Weg, aber auch neu entstandene Gruppen oder Parteien wie die Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (Pegida) und die Partei Alternative für Deutschland (AfD).

Demonstrationen und gewalttätige Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte sowie einzelne Flüchtlinge und Asylsuchende haben zu einem Klima der Feindseligkeit gegenüber Asylsuchenden, Flüchtlingen und Migrant_innen und zu einem Gefühl der Unsicherheit aufseiten geflüchteter Menschen geführt. Die Behörden haben erkannt, dass die starke Zunahme rassistischer Straftaten gegen Flüchtlinge Anlass zu ernster Sorge gibt, und vor allem auf Bundesebene wurden die schwersten Vorfälle größtenteils umgehend verurteilt. Dennoch haben weder die Bundesregierung noch die Regierungen der Bundesländer eine umfassende Strategie entwickelt und implementiert, um den Polizeischutz für Flüchtlingsunterkünfte zu verbessern und gewalttätige Angriffe auf diese Unterkünfte oder in ihrer Nähe zu verhindern. Ebenso wenig haben sie bisher einen umfassenden polizeilichen Maßnahmenkatalog für die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung als Auslöser für vorurteilsmotivierte Straftaten, auch gegen Flüchtlinge und Asylsuchende, konzipiert. Der Plan zur Rassismusbekämpfung von 2008¹⁰⁸ wurde nur unzureichend umgesetzt und seither nicht an die aktuelle Situation angepasst.

4.1 KLIMA DER FEINDESELIGKEIT GEGENÜBER FLÜCHTLINGEN UND ASYLSUCHENDEN

„Ich kann nicht allein zu Hause sein, die Leute, die uns bedrohen, könnten jederzeit zurückkommen, und wenn sie mich hier allein finden, könnten sie mich zusammenschlagen oder sonst was ... Wir haben mit den anderen [die hier leben] vereinbart, uns jeden Tag an einem vereinbarten Ort zu treffen und nur dann heimzugehen, wenn wir eine Gruppe von 15 bis 20 Personen sind.“

Florin S., ein Roma-Migrant aus Rumänien, der mit etwa 40 anderen Roma in Berlin-Blankenburg in einem besetzten Haus lebt. Sie wurden jede Woche von drei Rechtsextremen schikaniert.¹⁰⁹

Zahlreiche Asylsuchende, Flüchtlinge und Migrant_innen erzählten Amnesty International von der Feindseligkeit und Unsicherheit, der sie täglich ausgesetzt sind. Sie berichteten ausführlich von der Gewalt gegen sie oder die Unterkünfte, in denen sie leben, und

¹⁰⁶ Daten für 2014 unter: www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/pressemitteilungen/gewalt-gegen-fluechtlinge-2014_aas.pdf (Zugriff am 23. April 2016).

¹⁰⁷ Daten für 2015 unter: www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle (Zugriff am 25. April 2016).

¹⁰⁸ Nationaler Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz, 7. Oktober 2008, www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/schutz-vor-rassismus/nationaler-aktionsplan-gegen-rassismus/ (Zugriff am 25. April 2016).

¹⁰⁹ Interview mit Florin S., 11. November 2015.

beschrieben, was es heißt, in Städten oder Vierteln zu leben, in denen regelmäßig flüchtlingsfeindliche Demonstrationen und Gewaltangriffe stattfinden.

So machten rechtsextreme Gruppen in der sächsischen Stadt **Hoyerswerda** in der zweiten Jahreshälfte 2013 gegen Flüchtlinge mobil, als Informationen über die geplante Einrichtung der ersten Flüchtlingsunterkunft in der Stadt bekannt wurden.¹¹⁰ Die Unterkunft wurde seit ihrer Eröffnung im Februar 2014 wiederholt zum Ziel gewalttätiger Angriffe. Unbekannte warfen mehrfach mit Steinen, Flaschen und Feuerwerkskörpern auf das Gebäude. In der Nacht zum 19. April 2014 versuchte jemand, in die Unterkunft einzubrechen, während **Sosin S.**, eine alleinstehende kurdische Mutter, die aus dem Irak geflüchtet war, mit ihren drei Kindern schlief. Sie berichtete Amnesty International im September Folgendes: „Jeden Monat hören wir entweder von Leuten, die angegriffen werden, oder wir erleben selbst Angriffsversuche auf die Unterkunft. Ich fühle mich hier wirklich nicht sicher. Ich gehe sogar nicht einmal mehr mit den Kindern in den Park. Ich habe das Gefühl, die Leute in der Stadt mögen mich nicht. Sie haben mir böse Blicke zugeworfen, wahrscheinlich, weil ich Ausländerin bin.“¹¹¹

Im August 2014 wurde **Jahida T.**, eine Palästinenserin aus dem Libanon, in Hoyerswerda auf dem Weg zum Arzt mit ihren Kindern auf der Straße angegriffen: „Ein Wagen kam auf uns zu, der Fahrer beschimpfte uns und warf dann mit einer Bierflasche nach mir. Ich gehe ohne meinen Mann nirgendwo mehr hin, ich habe zu viel Angst ... Wir bleiben den ganzen Tag drinnen ... Die Leute schauen mich immer böse an, und das nur, weil ich ein Kopftuch trage und eine Fremde bin. Ich fühle mich hier nicht willkommen.“¹¹²

Einige Flüchtlinge erzählten Amnesty International, dass sie von den Protesten gegen Flüchtlinge und das feindselige Klima in bestimmten Städten oder Gegenden bereits gehört hatten, bevor sie von Behörden genau dorthin geschickt wurden. **Ciwan B.**, der im September 2015 in der Nähe der Unterkunft, in der er lebte, mit Pfefferspray angegriffen wurde (siehe Abschnitt 4.4), berichtete Amnesty International: „Als die Behörden mir sagten, ich müsse nach Dresden, hatte ich richtig Angst, ich hatte von Pegida und den Protesten gegen Flüchtlinge gehört. Anfangs habe ich mich in der Unterkunft wohlfühlt, aber nach dem Angriff hatte ich große Angst, ich habe versucht, nicht so viel rauszugehen, um nicht erneut angegriffen zu werden. Alle meine Freunde hatten Angst, nachdem ich angegriffen worden war. Ich bin vor dem Krieg in Syrien geflohen und möchte hier in Deutschland keine Auseinandersetzungen. Ich möchte einfach nur gern in dem Bereich arbeiten, in dem ich in Syrien tätig war [als Manager für ein IT-Unternehmen], und ein gutes Leben haben, so wie vor dem Krieg.“¹¹³

Sliman R., ein syrischer Flüchtling, der im Juni 2013 nach einer beschwerlichen sechsmonatigen Reise durch die Türkei, Griechenland und den Ostbalkan in Deutschland

¹¹⁰ Interview mit einer Vertreterin der Flüchtlingsinitiative Hoyerswerda hilft mit Herz und einer Sozialarbeiterin aus der Flüchtlingsarbeit, 24. September 2014.

¹¹¹ Interview mit Sosin S., 24. September 2014. Sosin S. ist ein Pseudonym.

¹¹² Interview mit Jahida T., 24. September 2014. Jahida T. ist ein Pseudonym.

¹¹³ Interview mit Ciwan B., 19. Oktober 2015.

eintraf, wurde in die Flüchtlingsunterkunft in der Carola-Neher-Straße im Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf verlegt. Er erzählte Amnesty International: „Ich kannte bereits vor meiner Verlegung nach Hellersdorf einige Leute, die dort lebten. Viele von ihnen baten die Behörden wegen der Demonstrationen gegen die Flüchtlinge um ihre Verlegung in eine andere Unterkunft. Ich selbst habe zwei Demonstrationen erlebt und erinnere mich an einen Angriff vom 1. Januar 2014, als das Gebäude mit Feuerwerkskörpern beworfen wurde. Viele Leute, vor allem Frauen, hatten Angst und vermieden es, allein in der Gegend unterwegs zu sein. Sie haben immer jemanden angerufen, um sie an der U-Bahn abzuholen, wenn sie beispielsweise aus der Innenstadt zurückkamen. Ich habe die Feindseligkeit der Nachbarn selbst erlebt, sie haben mich im Café oder Bus oft unfreundlich angeschaut und mich manchmal auf aggressive Weise angesprochen.“¹¹⁴

Hubab L., der seit zweieinhalb Jahren im sachsen-anhaltinischen Magdeburg lebt, erzählte von den Folgen der wöchentlich von der lokalen Gruppierung Magida (einem lokalen Pegida-Ableger) organisierten Demonstrationen gegen Flüchtlinge: „Ich glaube, die Situation ist in den letzten Jahren wirklich schlimmer geworden. Durch die Magida-Demonstrationen können die Leute ganz offen rassistisch sein. Wir werden auf der Straße häufig beleidigt und beschimpft. Ich gehe montags, wenn sie protestieren, nicht mehr raus und sowieso nie allein. Ich verlasse das Haus nicht mehr ohne Pfefferspray, falls ich angegriffen werden sollte.“¹¹⁵

4.2 SCHUTZ VON FLÜCHTLINGSUNTERKÜNFEN UND VERHINDERUNG GEWALTÄTIGER ANGRIFFE

Wie Polizeibehörden und einige Betreiberorganisationen von Flüchtlingsunterkünften Amnesty International mitteilten, sind die Privatfirmen, die von den Betreiberorganisationen beauftragt bzw. bezahlt werden, für die Sicherheit in den Unterkünften verantwortlich. Für die Sicherheit in der Nachbarschaft von Flüchtlingsunterkünften, d. h. in deren unmittelbarem Umfeld oder in dem Viertel, in dem sich diese befinden, ist wiederum die Polizei zuständig.¹¹⁶

In allen vier Bundesländern (Bayern, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt), die von Delegierten von Amnesty International besucht wurden, hieß es in Gesprächen mit der Polizei, dass spezielle Sicherheitspläne für Flüchtlingsunterkünfte im Allgemeinen auf Fallbasis besprochen würden. Von Regierungsseite wurde eingeräumt, dass es auf Bundesebene keinen allgemeinen Rahmen für die Unterstützung und Koordination der

¹¹⁴ Interview mit Sliman R., 13. November 2015.

¹¹⁵ Interview mit Hubab L., 11. November 2015. Hubab L. ist ein Pseudonym.

¹¹⁶ Gespräche mit Vertreter_innen des Bayerischen Landeskriminalamts, 23. Oktober 2015; des Landeskriminalamts Sachsen, 22. Oktober 2015; des Landeskriminalamts Berlin, 17. November 2015, und des Landeskriminalamts Sachsen-Anhalt, 9. Dezember 2015. Außerdem sprach Amnesty International mit einer Sozialarbeiterin in einer Flüchtlingsunterkunft in Hoyerswerda, 24. September 2014; einer Sozialarbeiterin in einer Unterkunft in der Carola-Neher-Straße im Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf, 1. Oktober 2014; dem Leiter einer Flüchtlingsunterkunft im ehemaligen Lindenhof Hotel in Dresden, 19. Oktober 2015, sowie dem Leiter der Flüchtlingsunterkunft in Heidenau, 20. Oktober 2015.

Errichtung von Sicherheitsplänen auf Länderebene gebe.¹¹⁷ Auch Vertreter_innen der Bundesländer Bayern, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt erklärten bei Treffen mit Delegierten von Amnesty International, dass es in ihren Ländern weder einen allgemeinen Plan zur Bewertung der Gefahrenlage noch eine Strategie zur Verhinderung von Angriffen gegen Flüchtlingsunterkünfte gebe.¹¹⁸

Es wäre sicherlich für die Polizei weder realistisch noch umsetzbar, rund um die Uhr für den Schutz aller Flüchtlingsunterkünfte in Deutschland zu sorgen oder alle Asylsuchenden in Privatunterkünften unterzubringen, um die Einrichtung neuer Flüchtlingsunterkünfte zu vermeiden, die als solche erkennbar sind und somit zum Ziel möglicher Angriffe werden könnten. Die starke Zunahme der Angriffe gegen Flüchtlingsunterkünfte und Personen, bei denen es sich um Asylsuchende oder Flüchtlinge handelt oder die als solche wahrgenommen werden, macht jedoch besondere Maßnahmen seitens der Behörden erforderlich, um gewalttätige Angriffe möglichst zu verhindern. Diese Maßnahmen sollten einen erweiterten Polizeischutz für Flüchtlingsunterkünfte beinhalten, bei denen die Gefahr gewalttätiger Angriffe besonders hoch ist, und/oder für Gegenden, in denen die meisten rassistischen Straftaten begangen werden. Die Strategie sollte auf einer gründlichen Risikoanalyse beruhen, die von den jeweiligen Polizeibehörden der Bundesländer durchzuführen und von den Bundesbehörden zu koordinieren ist.

Im Falle anderer Communities, die diskriminierender Gewalt ausgesetzt sind, haben die deutschen Behörden derartige Strategien auf Bundes- wie Länderebene umgesetzt. 2014 gab Bundeskanzlerin Angela Merkel bekannt, dass jüdische Institutionen wegen der Gewaltandrohungen unter regelmäßigen Polizeischutz gestellt wurden.¹¹⁹ Im Mai 2015 verurteilte Bundesinnenminister Thomas de Maizière die starke Zunahme antisemitischer Angriffe und kündigte eine Analyse der Gefahrenlage für jüdische Institutionen in Zusammenarbeit mit jüdischen Organisationen an.¹²⁰ Laut Innenministerium liegt die Verantwortung für spezielle Polizeimaßnahmen zum Schutz jüdischer Institutionen bei den

¹¹⁷ Gespräch mit Vertreter_innen des Bundesinnenministeriums und des Bundeskriminalamts, 13. November 2015.

¹¹⁸ Gespräche mit Angehörigen des Bayerischen Landeskriminalamts, 23. Oktober 2015; des sächsischen Landeskriminalamts, 22. Oktober 2015; des Landeskriminalamts Berlin, 17. November 2015, und des Landeskriminalamts Sachsen-Anhalt, 9. Dezember 2015.

¹¹⁹ Video-Podcast der Bundeskanzlerin #26/2014, 6. September 2014, www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Podcast/2014/2014-09-06-Video-Podcast/links/download-PDF.pdf?_blob=publicationFile&v=4 (Zugriff am 24. April 2016).

¹²⁰ Rede des Bundesinnenministers Thomas de Maizière, 20. Mai 2015, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2015/05/ministerrede-juedischen-leben-in-dt.html (Zugriff am 24. April 2016). Amnesty International hat die von den deutschen Behörden eingerichteten Schutzmechanismen zur Verhinderung antisemitischer Angriffe nicht umfassend überprüft. In der Folge zielt dieser Bericht nicht darauf ab, Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit dieser Mechanismen hinsichtlich der Verhinderung antisemitischer Straftaten zu ziehen.

Landesbehörden, und im Allgemeinen würden jüdische Organisationen und Polizeibehörden im Bereich der Risikobewertung auf Bundes- wie Länderebene eng zusammenarbeiten.¹²¹

Die meisten Bundes- und Länderbehörden, mit denen Amnesty International Gespräche führte, gaben an, es bestünde kein nachweisbarer ursächlicher Zusammenhang zwischen den Demonstrationen gegen Flüchtlinge und der zunehmenden Gewalt gegen Flüchtlingsunterkünfte. Amnesty International räumte ein, dass es nicht möglich ist, Schlüsse über das Ausmaß zu ziehen, in dem Teilnehmer_innen flüchtlingsfeindlicher Demonstrationen auch gewalttätige rassistische Delikte begehen. Dass aber mit der Zunahme von Demonstrationen – wenn auch meist nicht gewalttätigen – eine Zunahme diskriminierender Gewalt gegen Flüchtlinge in derselben Gegend einhergeht, konnte allerdings häufig festgestellt werden (siehe dazu das folgende Beispiel aus dem Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf).

Die Zunahme von flüchtlingsfeindlichen Demonstrationen in bestimmten Städten oder Stadtteilen sollte, insbesondere in Verbindung mit dem Anstieg rassistisch motivierter Kriminalität, ein dringendes Alarmsignal für die Behörden sein und könnte neben der Bereitstellung weiterer Polizeiresourcen auf Fallbasis den Einsatz bestimmter Überwachungsmaßnahmen rechtfertigen, um weitere rassistisch motivierte Straftaten zu verhindern.

Das Fehlen einer umfassenden Strategie zur Einschätzung der Gefahrenlage für Flüchtlingsunterkünfte und entsprechender Risikomaßnahmen hat zu polizeilichen Ad-hoc-Maßnahmen als Reaktion auf gewalttätige Angriffe geführt, die sich jedoch häufig als unzureichend erwiesen haben. So richteten die Behörden zwischen 2013 und 2015 mindestens sechs Flüchtlingsunterkünfte im Berliner Bezirk **Marzahn-Hellersdorf** ein.¹²² Die Zunahme der Anzahl von Personen, die in diesem Zeitraum in Berlin Asyl beantragten, war exemplarisch für das ganze Land¹²³ und veranlasste Parteien der extremen Rechten und/oder andere Gruppen zu Mobilisierungen, insbesondere in einigen Stadtbezirken, darunter auch Marzahn-Hellersdorf. Die Berliner Polizei verzeichnete einen allgemeinen Anstieg politisch motivierter Gewalttaten durch rechte Gruppen und Personen. Die Anzahl der Angriffe auf

¹²¹ E-Mail-Kommunikation mit dem Bundesinnenministerium, 13. April 2016.

¹²² Mit einer Bevölkerungszahl von 250.000 war Marzahn-Hellersdorf bis vor Kurzem eines der ethnisch vielfältigsten Viertel der Hauptstadt. In einigen Bereichen von Marzahn-Hellersdorf konnte die rechtsextreme NPD bei den Bundestagswahlen 2013 10 oder sogar 12 % erzielen. Weitere Informationen unter: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/white-working-class-communities-berlin-20150410.pdf und <http://berlinwahlkarte2013.morgenpost.de/en/#partei=4> (Zugriff am 24. April 2016).

¹²³ Nach dem Quotensystem (Königsteiner Schlüssel) für die Verteilung von Asylsuchenden auf die 16 Bundesländer in Deutschland wurden etwa 5 % aller Asylsuchenden 2014 und 2015 in Berlin untergebracht (www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html). Nach Angaben von Eurostat stieg die Anzahl der Personen, die erstmalig Asyl beantragten, in Deutschland von 173.000 im Jahr 2014 auf 442.000 im Jahr 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (Zugriff am 24. April 2016).

Flüchtlingsunterkünfte war 2015 (40 Fälle) nahezu doppelt so hoch wie im Vorjahr (21 Fälle).¹²⁴

2015 wurden in Marzahn-Hellersdorf im Durchschnitt fast zwei öffentliche Veranstaltungen pro Woche organisiert, meist flüchtlingsfeindliche Demonstrationen. Das waren 2015 fast achtmal so viele wie im Vorjahr (83 Veranstaltungen im Jahr 2015, 10 im Jahr 2014).¹²⁵ Obwohl ein direkter Zusammenhang zwischen den Protesten und den Angriffen nicht nachgewiesen werden kann, ging die Zunahme der Proteste mit einer Zunahme der Angriffe gegen geflüchtete Menschen und Flüchtlingsunterkünfte einher, die sich mehr als verdreifachten, und zwar von 20 Fällen 2014¹²⁶ auf 72 Fälle 2015.¹²⁷

Die Bekanntgabe der Eröffnung einer weiteren Flüchtlingsunterkunft in diesem Bezirk wurde systematisch von flüchtlingsfeindlichen Protesten und Angriffen begleitet.

Im August 2013 wurde in einer ehemaligen Schule in der Carola-Neher-Straße in Marzahn-Hellersdorf die erste Flüchtlingsunterkunft eröffnet. Ab Januar 2013 organisierten rechte Parteien und Gruppen, insbesondere die NPD, eine öffentliche Kampagne gegen die Eröffnung der Unterkunft. Vor und nach der Eröffnung der Unterkunft fanden regelmäßig Demonstrationen statt.¹²⁸

Im Oktober 2014 wurden Informationen über die Errichtung einer zweiten neuen Flüchtlingsunterkunft in Marzahn-Hellersdorf (Blumberger Damm) bekannt. Extrem rechte und andere Gruppen mobilisierten die örtliche Bevölkerung gegen die Eröffnung der Unterkunft. Bis Dezember 2014 fanden jeden Montag Demonstrationen statt, an denen bis zu 1.000 Personen teilnahmen. Im Januar wurden die Demonstrationen wieder aufgenommen und fanden das gesamte Jahr über statt.¹²⁹

¹²⁴ Offizielle Polizeistatistik zu politisch motivierten Straftaten in Berlin 2015, www.berlin.de/polizei/verschiedenes/polizeiliche-kriminalstatistik (Zugriff am 24. April 2016).

¹²⁵ Von zivilgesellschaftlichen Organisationen 2015 gesammelte Daten (ReachOut und Berliner Register), www.berliner-register.de/sites/default/files/Pressemappe_ReachOut_Register_2016_0.pdf (Zugriff am 24. April 2016).

¹²⁶ Von zivilgesellschaftlichen Organisationen 2014 gesammelte Daten (ReachOut und Berliner Register), www.berliner-register.de/sites/default/files/Pressemappe_RO_Register_2014_neu.pdf (Zugriff am 24. April 2016).

¹²⁷ Von zivilgesellschaftlichen Organisationen 2015 gesammelte Daten (ReachOut und Berliner Register), www.berliner-register.de/sites/default/files/Pressemappe_ReachOut_Register_2016_0.pdf (Zugriff am 24. April 2016).

¹²⁸ Interview mit der Bürgerinitiative Hellersdorf hilft e. V., die gegen die von der extremen Rechten organisierte Anti-Flüchtlings-Kampagne vorging, 18. August 2015. Für weitere Informationen empfehlen wir die Seite der zivilgesellschaftlichen Organisation WUT. [https://suburbanhell.org/chronik?from\[value\]\[date\]=1.1.13&to\[value\]\[date\]=1.1.14&body_value=&&sort_by=field_incident_date_value&sort_order=DESC&page=12](https://suburbanhell.org/chronik?from[value][date]=1.1.13&to[value][date]=1.1.14&body_value=&&sort_by=field_incident_date_value&sort_order=DESC&page=12) (Zugriff am 25. Mai 2016)

¹²⁹ Interview mit einem Sprecher des antirassistischen Registers der Alice-Salomon-Hochschule in Marzahn-Hellersdorf, 17. November 2015.

Am 8. September 2015 gab die Stadtverwaltung die Absicht bekannt, eine ehemalige Schule am Glambecker Ring in eine Flüchtlingsunterkunft umzuwandeln. Dies führte zu einer Welle von Protesten und Angriffen gegen das Gebäude und einige der Freiwilligen, die sich zur Flüchtlingshilfe vor Ort befanden. In den Anfangsmonaten des Jahres 2016 wurden mehrere in der Unterkunft am Glambecker Ring lebende Flüchtlinge bedroht und angegriffen.¹³⁰

Die Berliner Polizei bestätigte, dass die Eröffnung von Flüchtlingsunterkünften in Marzahn-Hellersdorf und anderen Berliner Bezirken aufgrund der starken Präsenz extrem rechter Gruppen und Parteien in diesen Stadtteilen zu Protesten geführt hat. Sie betonte, dass die extrem rechte Szene von der Polizei konstant überwacht wird, um in bestimmten Fällen eingreifen zu können. So untersagte die Polizei beispielsweise zwei Männern, die einer extrem rechten Gruppierung in dem Bezirk angehörten, sich der Unterkunft am Glambecker Ring zu nähern. Die Berliner Polizei verfügt jedoch weder über einen umfassenden Plan noch eine Strategie zur Verhinderung von Angriffen in Marzahn-Hellersdorf, trotz der vorliegenden Zahlen zum Anstieg von rassistisch motivierter Kriminalität in diesem Bezirk.

Die Polizei wies darauf hin, dass die allgemeine Sicherheit von Flüchtlingsunterkünften in der Verantwortung privater Sicherheitsfirmen liegt und dass die Polizei nur im Falle einer konkreten Gefahr verpflichtet ist einzugreifen.¹³¹ Allerdings verfügte die Polizei nicht über einen umfassenden Plan zur Bewertung der Sicherheitslage, um die Unterkünfte bzw. Bezirke zu ermitteln, die durch rassistisch motivierte Kriminalität besonders gefährdet sind.

4.3 ÜBERWACHUNG FLÜCHTLINGSFEINDLICHER DEMONSTRATIONEN

Die Polizei erläuterte, dass sie, sobald die städtischen Behörden sie über geplante Demonstrationen, wie Proteste gegen die Eröffnung von Flüchtlingsunterkünften oder gegen die Flüchtlingspolitik, informieren, eine Bewertung der Sicherheitslage vornimmt und die erforderlichen Vorkehrungen mit dem jeweiligen Organisator der Demonstration abspricht.¹³² Die Überwachung flüchtlingsfeindlicher Demonstrationen kann für die Polizei sehr schwierig sein, vor allem, wenn zugleich eine oder mehrere Gegendemonstrationen kontrolliert werden müssen. Zeug_innen und zivilgesellschaftliche Organisationen haben jedoch in mehreren Fällen auf die unzureichende Anzahl von Polizeikräften und/oder das Fehlen angemessener polizeilicher Maßnahmen hingewiesen, um den Sicherheitsabstand zwischen flüchtlingsfeindlichen Demonstrant_innen auf der einen und Flüchtlingen und Flüchtlingsunterkünften auf der anderen Seite zu gewährleisten.

¹³⁰ Von den Berliner Registern erfasste Daten zu rassistisch motivierten Verbrechen, www.berliner-register.de/chronik/marzahn-hellersdorf (Zugriff am 24. April 2016). Interview mit Omar Z., einem Asylsuchenden, der in Marzahn-Hellersdorf lebte, 16. Februar 2016.

¹³¹ Gespräch mit Vertreter_innen des Landeskriminalamts Berlin, 17. November 2015.

¹³² Gespräche mit Angehörigen der Landespolizeibehörden in Bayern, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

So protestierten zwischen dem 19. und 22. August 2015 in **Heidenau** Hunderte von Personen gegen die Inbetriebnahme der ersten Flüchtlingsunterkunft in der Stadt.¹³³ Nach Schilderungen von Aktivist_innen vor Ort sowie des Leiters der Unterkunft waren am ersten Tag der Proteste, die noch vor dem geplanten Eintreffen der Flüchtlinge begannen, nicht genügend Polizeikräfte vor Ort.¹³⁴ Die Protestierenden wurden gewalttätig und versuchten, die Unterkunft anzugreifen. Außerdem versperrten sie den Bussen, in denen die Flüchtlinge anreisten, mehrere Stunden lang den Weg. Nur zwei der fünf Flüchtlingsbusse konnten die Unterkunft erreichen und das auch erst um ein Uhr morgens, als sich die Situation beruhigt hatte.¹³⁵ 31 Polizeibeamt_innen wurden bei dem Versuch, die Gewalt einzudämmen, verletzt. Zwei Flüchtlingen zufolge, die an den Gegendemonstrationen vom 20. August teilnahmen, konnten sich extrem rechte Demonstrant_innen an den ersten beiden Tagen der Unterkunft nähern, da die Polizei erst am dritten Tag einen Sperrgürtel um das Gebäude errichtete.¹³⁶ Schließlich wurde für die Dauer fast eines Monats eine Sicherheitszone rund um das Gebäude eingerichtet. Über die Ereignisse in Heidenau wurde in den Medien umfassend berichtet. Sie wurden von Regierungsvertreter_innen aller Ebenen aufs Schärfste verurteilt, auch von Kanzlerin Angela Merkel, die Heidenau am 26. August 2015 einen Besuch abstattete.¹³⁷

Wie die sächsische Polizei Amnesty International mitteilte, stellten die Ereignisse in Heidenau eine Ausnahme dar. Sie wies darauf hin, dass die Gewalt nach anfänglich friedlichen Protesten ausgebrochen sei, dass es generell nicht möglich sei, einen Zusammenhang zwischen Protesten und gewalttätigen Angriffen herzustellen, und dass die flüchtlingsfeindlichen Demonstrationen im Allgemeinen nicht gewalttätig seien. Allerdings gab es offiziellen Statistiken zufolge in Sachsen im Jahr 2015 einige andere flüchtlingsfeindliche Demonstrationen, die gewalttätiger Natur waren. So wurden von Demonstrierenden in **Freital** zwischen dem 23. und 27. Juni 2015 mehrere Gewaltdelikte begangen. Dazu gehörten Körperverletzung (§ 223 StGB), gefährliche Körperverletzung (§ 224 StGB) und Sachbeschädigung (§ 303 StGB).¹³⁸

Am 8. September 2015 soll die Polizei im Berliner Bezirk **Marzahn-Hellersdorf** nicht dafür gesorgt haben, dass die Demonstration gegen die neue Flüchtlingsunterkunft am Glambecker Ring in sicherem Abstand zum Gebäudeeingang stattfand, wo die Flüchtlinge im Bus eintreffen sollten. Einem Beobachter zufolge ließ die Polizei es zu, dass die Demonstrierenden sich der Unterkunft näherten und Flüchtlinge einschüchterten. Er

¹³³ Nach offiziellen Angaben nahmen täglich jeweils 350, 600, 1.100 bzw. 700 Personen teil. Antwort des sächsischen Staatsministers des Inneren auf eine schriftliche Anfrage der Abgeordneten des Landtags, Nr. 6/2815 vom 26. Oktober 2015.

¹³⁴ Interview mit der Leitung der Heidenauer Flüchtlingsunterkunft, 20. Oktober 2015, und Angehörigen von Asylum Seekers' Movement, 21. Oktober 2015.

¹³⁵ Interview mit der Leitung der Heidenauer Flüchtlingsunterkunft, 20. Oktober 2015.

¹³⁶ Interview mit Angehörigen von Asylum Seekers' Movement, 21. Oktober 2015.

¹³⁷ Vgl. www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-in-heidenau-danke-an-jene-die-hier-hassertragen-a-1049893.html (Zugriff am 24. April 2016).

¹³⁸ Antwort des sächsischen Staatsministers des Inneren auf eine schriftliche Anfrage von Abgeordneten des Landtags, Nr. 6/2815 vom 26. Oktober 2015 und Nr. 6/2020 vom 28. Juli 2015.

berichtete Amnesty International Folgendes: „Es befanden sich 30 Polizeibeamte vor Ort, aber sie haben die Demonstranten nicht daran gehindert, mit Flaschen zu werfen und Flüchtlinge zu beschimpfen, die mit dem Bus kamen. Viele der ankommenden Flüchtlinge hatten große Angst und sagten uns, dass sie nicht in der Unterkunft bleiben wollen. Demonstranten haben versucht, zwei Freiwillige auf dem Heimweg in nur 100 Metern Entfernung von der Unterkunft tötlich anzugreifen. Wegen der Gewalttätigkeit der Demonstration wussten wir nicht, wie wir wegkommen sollten, wir mussten warten, bis uns ein Freund mit dem Auto abholte.“¹³⁹ In derselben Nacht meldeten die Polizeibehörden einen Brandanschlag auf die Unterkunft, der als politisch motivierte Kriminalität eingestuft wurde.¹⁴⁰

Die Polizei hat die Pflicht, dafür zu sorgen, dass alle ihr Recht auf Versammlungsfreiheit und freie Meinungsäußerung ausüben können. Einzelne und Gruppen haben das Recht, friedlich gegen die Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften oder die staatliche Flüchtlingspolitik zu protestieren. Bei der Ausarbeitung von Sicherheitskonzepten für diese Proteste sollte die Polizei jedoch die gegenwärtige feindselige Stimmung gegenüber geflüchteten Menschen, von denen viele durch Erlebnisse vor ihrem Eintreffen in Deutschland traumatisiert sind, berücksichtigen. Außerdem darf die Polizei nicht außer Acht lassen, dass die Demonstrationen gegen Flüchtlinge nicht immer friedlich verlaufen sind und dass, in einigen Fällen, Protestierende während oder im Anschluss an Demonstrationen Gewalttaten verübt haben. Generell sollten die möglichen Folgen flüchtlingsfeindlicher Proteste für Asylsuchende und Flüchtlinge Berücksichtigung finden, vor allem, wenn die Proteste in unmittelbarer Nachbarschaft zu Flüchtlingsunterkünften stattfinden oder mit der geplanten Ankunft von Flüchtlingen in einer bestimmten Unterkunft zusammenfallen.

Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist kein absolutes Recht – es kann Einschränkungen unterliegen, die für bestimmte zulässige Zwecke nachweislich erforderlich und angemessen sind, darunter der Schutz von Rechten anderer Personen. Während das Recht auf freie Meinungsäußerung das Recht beinhaltet, sich entschieden und vehement gegen die Asylpolitik des Staates im Allgemeinen oder die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften im Besonderen auszusprechen, haben die Behörden für den Fall, dass derartige Proteste auf eine Weise durchgeführt werden, die auf eine Einschüchterung oder Bedrohung von Asylsuchenden und Flüchtlingen hinausläuft oder eindeutig damit verbunden ist, oder durch die sie den Bewohner_innen der Unterkunft den Zugang versperren, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um Asylsuchende und Flüchtlinge vor derartigen Einschüchterungen oder Bedrohungen zu schützen. Zu diesen Maßnahmen können beispielsweise erforderliche und angemessene Einschränkungen dieser Proteste gehören, indem zur Auflage gemacht wird, dass die Protestteilnehmer_innen einen bestimmten Abstand zu der Unterkunft einhalten müssen, damit die dort lebenden Personen ihre Unterkunft ohne Angst betreten und verlassen können.

¹³⁹ Interview mit Johan A., 15. November 2015. Johan A. ist ein Pseudonym.

¹⁴⁰ Schriftliche Antwort der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport auf die Anfrage einer Abgeordneten des Berliner Abgeordnetenhauses, Nr. 17/17697 vom 26. Januar 2016, www.clara-herrmann.net/sites/default/files/rassistische_angriffe_gegen_gefluechtete_und_unterkuenfte_fuer_gefluechtete_in_berlin_2015_ii.pdf (Zugriff am 24. April 2016).

4.4 GESAMTSTRATEGIE ZUR BEKÄMPFUNG RASSISTISCH MOTIVIERTER STRAFTATEN GEGEN FLÜCHTLINGE ERFORDERLICH

Die sprunghafte Zunahme von Angriffen auf Flüchtlingsunterkünfte, Asylsuchende und Migrant_innen macht polizeiliche Präventivmaßnahmen erforderlich (siehe Abschnitt 4.2). Zusätzliche polizeiliche Maßnahmen zur Verhinderung rassistisch motivierter Straftaten und zur Aufklärung über Rassismus und Diskriminierung sollten Teil einer Gesamtstrategie sein, die von den Behörden auf Bundes- und Länderebene vereinbart werden sollte und die die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden auf den unterschiedlichen Ebenen sowie die Art ihrer Kooperation genau benennen sollte.

Wie das Innenministerium Amnesty International mitteilte, hat die Anzahl der Parteien und Bewegungen, die gegen Flüchtlinge mobilisieren, stark zugenommen. „Die Radikalisierung jener, die sich an diesen Bewegungen beteiligen“, sei ein Problem, mit dem sich die Polizei nicht allein befassen könne. Obwohl die deutschen Behörden, insbesondere auf Bundesebene, die Zunahme von „Hasskriminalität“ gegen Flüchtlinge also zumeist erkannt und verurteilt haben, haben sie bislang noch keine Gesamtstrategie zur Bekämpfung dieser Straftaten vorgelegt.

Auf lokaler Ebene wurden Initiativen zur Aufklärung über rassistisch motivierte Kriminalität und in gewissem Maße auch über deren Verhinderung ins Leben gerufen. So wurden beispielsweise verschiedene Foren eingerichtet, um die Koordination zwischen den Behörden wie der lokalen Polizei und den Kommunalbehörden zu verbessern und die wichtigsten Entwicklungen im Bereich der Kriminalität bzw. der rassistisch motivierten Kriminalität vor Ort zu diskutieren. Dazu gehören in einigen Städten und Gemeinden auch die Kriminalpräventiven Räte, die Beratungsfunktionen gegenüber den Bürgermeister_innen übernehmen und sich aus Angehörigen der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden zusammensetzen.¹⁴¹

Seitens der Behörden vor Ort gab es wiederholte Versuche, die lokale Bevölkerung zu informieren, wenn beispielsweise in einer Stadt oder in einem bestimmten Stadtteil die Einrichtung einer neuen Flüchtlingsunterkunft geplant wurde. Die Vertreter_innen der Stadtverwaltungen, mit denen Amnesty International sprach, wiesen darauf hin, dass sie stets versucht hätten, die Bewohner_innen in der Umgebung zu informieren, sobald sie selbst von der zuständigen übergeordneten Behörde über die Einrichtung einer neuen Unterkunft informiert worden waren. Bedenklich fanden sie allerdings die Kurzfristigkeit, mit der sie selbst benachrichtigt wurden. So hieß es seitens der Bezirksverwaltung Marzahn-Hellersdorf (Berlin) gegenüber Amnesty International im November 2015, dass sie vom Berliner Senat erst ein paar Stunden vor der Inbetriebnahme neuer Flüchtlingsunterkünfte entsprechend informiert worden sei. Dies hatte zur Folge, dass die Kommunalbehörden keine öffentlichen

¹⁴¹ Gespräche mit Vertreter_innen der Stadtverwaltung in Dresden, 22. Oktober 2015, und in Hoyerswerda, 21. Oktober 2015.

Veranstaltungen organisieren konnten, um die Bevölkerung vor Ort zu informieren und auf mögliche Bedenken einzugehen.¹⁴²

2008 verabschiedete die Bundesregierung einen „Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz“.¹⁴³ Der Plan wurde bisher jedoch nicht aktualisiert und ist, so stellte es die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) bereits 2014 fest, „in den Hintergrund getreten“.¹⁴⁴ Die Bundesregierung sollte den bestehenden Plan angesichts der aktuellen Gegebenheiten überarbeiten oder unter Mitwirkung verschiedener Behörden, auch der Kommunen, einen neuen Plan entwickeln. So sollte ein neuer bzw. überarbeiteter Plan insbesondere Maßnahmen zur Bekämpfung rassistischer Straftaten gegen geflüchtete Menschen in den Vordergrund stellen, da sich hier seit 2008 ein vorherrschender Trend abzeichnet.

¹⁴² Angaben der Bezirksverwaltung Marzahn-Hellersdorf gegenüber Amnesty International, 17. November 2015.

¹⁴³ Nationaler Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz, 7. Oktober 2008, www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/schutz-vor-rassismus/nationaler-aktionsplan-gegen-rassismus/ (Zugriff am 25. April 2016).

¹⁴⁴ ECRI-Bericht zu Deutschland, Absatz 42, www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf (Zugriff am 25. April 2016).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die deutschen Behörden kommen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung, Flüchtlinge und Asylsuchende vor diskriminierender Gewalt zu schützen, in mehrfacher Hinsicht nicht nach.

Die Behörden haben den sprunghaften Anstieg der Anzahl von Angriffen erkannt und verurteilt. Doch so wichtig eine politische Verurteilung ist – erforderlich sind konkrete Maßnahmen, um der Zunahme rassistisch motivierter Straftaten gegen geflüchtete Menschen effektiv entgegenzuwirken und aktiv zur Meldung derartiger Delikte zu ermutigen. Die Polizeibehörden müssen eine Strategie zur Bewertung der Gefahrenlage für Flüchtlingsunterkünfte entwickeln und verstärkten polizeilichen Schutz für jene bereitstellen, die dieser Gewalt am stärksten ausgesetzt sind.

Neben dem Polizeischutz ist auch eine Gesamtstrategie seitens der verschiedenen Behörden, auch auf kommunaler Ebene, erforderlich, um rassistisch motivierte Kriminalität zu bekämpfen. Eine solche Strategie sollte vorrangig Maßnahmen umfassen, die Gewalt und Diskriminierung gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen effektiv entgegenwirken.

RACIAL PROFILING

Die Polizei ist in einer Vielzahl von Fällen zur Durchführung von Personenkontrollen befugt. So darf die für die Sicherheit an der Grenze sowie an Flughäfen und Bahnhöfen zuständige Bundespolizei Personenkontrollen durchführen, um die unerlaubte Einreise nach Deutschland (§ 22 Abs. 1a des Bundespolizeigesetzes, BPolG) oder in Grenzgebiete (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG) oder Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit zu verhindern (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG).¹⁴⁵

Die Polizeibehörden der Bundesländer sind nach Länderrecht zur Durchführung von Personenkontrollen berechtigt, wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet ist, an Orten, an denen Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung für Deutschland zusammenkommen, oder an Orten, an denen eine Straftat begangen wurde.¹⁴⁶

Die ECRI spricht von „Racial Profiling“, wenn sich die Polizei im Zuge ihrer Kontroll-, Überwachungs- oder Ermittlungstätigkeiten auf Zuschreibungen wie der „Hautfarbe“ oder der vermeintlichen oder tatsächlichen Sprache, Religion, Nationalität oder „ethnischen Herkunft“ bezieht, ohne dass es hierfür einen konkreten, objektiven Grund gibt.¹⁴⁷

Amnesty International betrachtet das Herausgreifen von Personen, die rassistisch markierten Gruppen

¹⁴⁵ §§ 22 und 23 des Bundespolizeigesetzes, www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/BJNR297900994.html (Zugriff am 24. April 2016).

¹⁴⁶ Siehe beispielsweise §§ 12 und 13 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei unter www.polizeirecht.de/polizeiaufgabengesetz-Bayern.htm, §§ 21–23 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin unter www.polizeirecht.de/ASOG-Berlin.htm sowie §§ 18 und 19 des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen unter www.polizeirecht-sachsen.de/Text%20des%20S%E4chsischen%20Polizeigesetzes.html (Zugriff am 24. April 2016).

¹⁴⁷ ECRI-Bericht, Allgemeine Empfehlung Nr. 11, Gesetze gegen Rassismus und Rassendiskriminierung.

angehören, bei Personenkontrollen durch Ordnungskräfte anhand phänotypischer Merkmale oder der vermeintlichen oder tatsächlichen ethnischen Herkunft allein aus der Annahme heraus, dass es sich bei diesen Personen um irreguläre Migrant_innen oder mögliche Straftäter_innen handeln könnte, als Racial Profiling, eine Form der Diskriminierung. Nach dem Diskriminierungsverbot sind die staatlichen Behörden verpflichtet, gegen Racial Profiling durch Angehörige der Ordnungskräfte vorzugehen und wirksame Maßnahmen für die Entschädigung der Menschenrechtsverletzungen, die von den Betroffenen dieser Form der Diskriminierung erlitten wurden, zu ergreifen.

Nach offiziellen Angaben führte die Bundespolizei 2014 auf der Grundlage von § 22 Abs. 1a BPolG fast 500.000 Kontrollen in Zügen und an Bahnhöfen durch. Außerdem kontrollierte die Polizei im Rahmen von § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG mehr als 2 Millionen Menschen an den Grenzen. Etwa 4 % der Kontrollen führten zur Aufdeckung einer Straftat und 1,5 % zur Identifizierung von Personen, die weder eine Einreise- noch eine Aufenthaltsgenehmigung für Deutschland hatten.¹⁴⁸

Die deutschen Polizeibehörden streiten jegliche Form der Diskriminierung bei der Durchführung von Personenkontrollen ab. In einem Gespräch mit Amnesty International wies der Präsident des Bundespolizeipräsidiums, Dr. Dieter Romann, darauf hin, dass Personenkontrollen zum Zweck der Migrationskontrolle unerlässlich seien. Den Vorwurf, bestimmte Gruppen würden bei Personenkontrollen auf diskriminierende Weise ins Visier genommen, wies er von sich.¹⁴⁹ In einem Präzedenzfall kam das Koblenzer Verwaltungsgericht 2012 jedoch zu dem Urteil, dass die Personenkontrolle eines Schwarzen Deutschen durch die Bundespolizei in einem Zug den Tatbestand der Diskriminierung erfüllt. Der Präsident des Bundespolizeipräsidiums bezeichnete dies als Einzelfall.¹⁵⁰

Wie Sven Adams, der Rechtsanwalt des betroffenen Klägers, sagte, handelte es sich jedoch keinesfalls um einen Einzelfall. Im November 2015 leistete er Rechtshilfe für etwa zehn Schwarze Menschen und People of Colour, die auf einer Zugfahrt als Einzige in ihrem Abteil kontrolliert worden waren.¹⁵¹

So soll die Berliner Polizei 2013 ihre Befugnisse benutzt haben, um eine diskriminierende Personenkontrolle an O. durchzuführen, einem Schwarzen Studenten aus Westafrika.

O. traf sich im Görlitzer Park mit einigen Freund_innen, die dort grillten. O. aß gerade mit seinen Freund_innen, die alle weiß waren, als er plötzlich von hinten von Polizeikräften überwältigt wurde, die ihm die Arme auf den Rücken drehten und ihm Handschellen anlegten. O. dachte, dass die Polizei seine Identität kontrollieren wollte, wie bereits viele Male zuvor.¹⁵²

O. wurde von zwei Beamt_innen in Handschellen durch den Park geführt. Er fragte wiederholt, warum man ihn

¹⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Kerstin Kassner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/4149 vom 27. Februar 2014, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/041/1804149.pdf> (Zugriff am 24. April 2016).

¹⁴⁹ Gespräch mit Dr. Dieter Romann, Präsident des Bundespolizeipräsidiums, 1. Oktober 2014.

¹⁵⁰ Gespräch mit Dr. Dieter Romann, 1. Oktober 2014.

¹⁵¹ Interview mit Sven Adams, 17. November 2015.

¹⁵² Interview mit O., 28. September 2014. O. bat um größtmögliche Anonymität und daher nutzen wir nur den Anfangsbuchstaben seines Vornamens.

wegbringt, erhielt jedoch keine Erklärung. Sie kamen an eine Straße, an der zahlreiche Polizeitransporter parkten. O. bemerkte, dass die Polizei bereits mehrere Männer festgenommen hatte, allesamt Schwarze Menschen oder People of Colour. Er musste sich mit den anderen anstellen. Als er an der Reihe war, wurde er aufgefordert, seine Papiere zu zeigen. Seine Personalien wurden aufgenommen. Die Polizei durchsuchte ihn und seine Tasche, ohne etwas Verdächtiges zu finden. Nach der Körperdurchsuchung mussten O. und die anderen Festgenommenen in einem Polizeitransporter Platz nehmen.

Nach einer Weile erzählte eine Beamtin O., dass einer ihrer Kollegen ihn für einen Drogendealer gehalten habe und er deshalb kontrolliert worden sei. Sie entschuldigte sich mehrfach, nahm ihm die Handschellen ab und ließ ihn schließlich frei. O. bat um einen Nachweis, dass keine Anklage gegen ihn erhoben würde. Die Polizei händigte ihm lediglich ein Formular aus, auf dem seine Personalien standen und das im Abschnitt „Tatvorwurf“ keinen Eintrag enthielt.

Sieben Monate nach dem Vorfall wollte O. sein Studentenvisum bei der Ausländerbehörde verlängern. Nach Einsicht seiner Akte fragte ihn der Beamte, ob er wegen Drogendelikten angeklagt sei. Wie der Beamte erklärte, war auf der Ausländerbehörde ein Polizeibericht zu seiner Person eingegangen. O. versuchte, auf der Polizeiwache am Alexanderplatz mehr zu erfahren. Dort wurde ihm jedoch mitgeteilt, dass keine weiteren Informationen vorlägen. O. wandte sich an eine andere Polizeiwache in Neukölln. Dort teilte man ihm mit, dass er wegen Drogendelikten angeklagt sei.

O. wandte sich an einen Rechtsbeistand, der Akteneinsicht erhielt. O. reichte eine Verwaltungsbeschwerde gegen die Polizeibeamt_innen ein. Daraufhin wurde die Anklage von der Polizei zurückgezogen. Seiner Beschwerde gegen die Polizei wurde jedoch nicht nachgegangen.¹⁵³

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland berichten regelmäßig von Racial Profiling durch die Polizei.¹⁵⁴ 2014 und 2015 äußerten ECRI und der Menschenrechtskommissar des Europarats Besorgnis angesichts der diskriminierenden Anwendung von Polizeibefugnissen im Bereich der Identitätskontrolle. 2015 formulierte der UN-Antirassismus-Ausschuss (CERD) Bedenken angesichts des breiten Anwendungsbereichs von § 22 BPolG, der zu Racial Profiling führt.¹⁵⁵

Trotz der auf innerdeutscher wie internationaler Ebene geäußerten Bedenken haben die deutschen Behörden bisher keine Maßnahmen ergriffen, um gegen den diskriminierenden Einsatz von Polizeibefugnissen im Bereich der Personenkontrolle vorzugehen, indem sie die Grundlagen, auf denen diese Kontrollen durchgeführt werden können, einschränken und Racial Profiling ausdrücklich untersagen. Darüber hinaus haben es die deutschen Behörden versäumt, Daten zu Personenkontrollen nach der vermeintlichen oder tatsächlichen ethnischen Herkunft zu erfassen und entsprechend aufzuschlüsseln sowie dafür Sorge zu tragen, dass Betroffene von Racial Profiling Zugang zu Entschädigungen für die von ihnen erlittenen Menschenrechtsverletzungen erhalten.

¹⁵³ Gespräch mit der Opferberatungsstelle ReachOut, die O. unterstützt hat, 25. August 2015.

¹⁵⁴ Interview mit zwei Angehörigen der Initiative Schwarze Menschen in Deutschland, 8. Mai 2014.

¹⁵⁵ UN-Antirassismus-Ausschuss (CERD), Schlussbemerkungen zu den 19. bis 22. Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland, vorläufige Version (CERD/C/DEU/CO/19-22), Abs. 11, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_CoObs_2015_de.pdf (Zugriff am 24. April 2016).

5. STATISTIKEN ZU VORURTEILS- UND RASSISTISCH MOTIVIERTER GEWALT

Offiziellen Polizeistatistiken zufolge hat die gewalttätige „Hasskriminalität“ in den letzten Jahren zugenommen. Die Zahl dieser Delikte stieg von 693 im Jahr 2013 auf 844 im Jahr 2014 – eine Zunahme von 22 %. Die Zahlen für 2015 zeigen einen Anstieg um 87 % (1.295 Delikte) im Vergleich zu 2013.¹⁵⁶ Seit 2001 werden politisch motivierte Straftaten, zu denen auch rassistische Straftaten gehören, in allen Bundesländern anhand eines einheitlichen Systems klassifiziert, untersucht und statistisch erfasst. Dieses System ist komplex und nicht vollständig transparent und wurde aus diesen und anderen Gründen von Beratungsstellen für Opfer und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen vielfach kritisiert. Die reguläre Kriminalpolizei ist zuständig für die Identifizierung vorurteilsmotivierter Straftaten auf der Grundlage dieses Systems. Über das Polizei- bzw. Ermittlungsstadium hinaus werden nur begrenzt Daten zur Strafverfolgung vorurteilsmotivierter Straftaten erfasst. Zur Anwendung von § 46 Abs. 2 StGB durch die Gerichte (Berücksichtigung rassistischer, fremdenfeindlicher oder sonstiger menschenverachtender Tatmotive bei der Strafmaßzumessung) werden überhaupt keine Daten erhoben (siehe Abschnitt 3.3).

¹⁵⁶ Erfasst werden Daten zu gewalttätigen vorurteilsmotivierten Straftaten mit einem rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen oder religiösen Hintergrund. Dazu gehören vorurteilsmotivierte Straftaten, die als PMK-rechts, PMK-links, PMK-Ausländerkriminalität und PMK-sonstige eingestuft werden. Bei den meisten vorurteilsmotivierten Straftaten handelt es sich um PMK-rechts (710 im Jahr 2014 und 660 im Jahr 2013). Die Gesamtzahl gewalttätiger, politisch motivierter Straftaten lag 2013 bei 608, 2014 bei 707 und 2015 bei 1.151 Fällen. Ein Großteil der von den Behörden erfassten gewalttätigen vorurteilsmotivierten Straftaten hatte einen rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen oder religiösen Hintergrund. Wie das Bundesinnenministerium erklärte, war die Gesamtanzahl niedriger als die Anzahl politisch motivierter Straftaten mit einem rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen oder religiösen Hintergrund, da eine Straftat aus verschiedenen diskriminierenden Motiven begangen werden kann, die jeweils einzeln von der Polizei erfasst werden. Die Daten wurden Amnesty International vom Bundesinnenministerium zur Verfügung gestellt, Übersicht Hasskriminalität: Entwicklung der Fallzahlen 2001–2015.

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Pressemitteilungen/2016/05/pmk-2015-hasskriminalitaet-2001-2015.pdf;jsessionid=1FD45E84DCB40AA094AAE547E84A50CC.2_cid373?_blob=publicationFile (Zugriff am 23. Mai 2016).

5.1 SYSTEM ZUR KLASSIFIZIERUNG UND ERHEBUNG VON DATEN ZU POLITISCH MOTIVIERTER KRIMINALITÄT (PMK-SYSTEM)

2001 richteten die Behörden ein bundesweit einheitliches System zur Erhebung von Daten zu politisch motivierter Kriminalität ein (das PMK-System).¹⁵⁷

Das PMK-System umfasst mehrere Richtlinien sowie Definitionen und Ermittlungsprotokolle zu politisch motivierter Kriminalität. Die Einführung des PMK-Systems war mit keiner Gesetzesänderung verbunden, sondern sollte die Polizei bei der Bekämpfung entsprechender Straftaten unterstützen. Die Definition politisch motivierter Kriminalität ist umfassender als die von vorurteilsmotivierten Straftaten oder dem, was im PMK-System unter „Hasskriminalität“ verstanden wird: Nach dem PMK-System ist jede rassistische Straftat eine politisch motivierte Straftat; es gibt aber viele weitere Formen politisch motivierter Straftaten, die keine vorurteilsmotivierten Straftaten darstellen.

Es hat historische Gründe, dass der Schwerpunkt des PMK-Systems auf der politischen Ideologie der Täter_innen und insbesondere rechter und linker Ideologie liegt. Dazu zählen die Aktivitäten militanter linker Gruppen, die in den 1970er- und 1980er-Jahren politische Gewalt einsetzten, und das Erstarken extrem rechter Gruppen in den 1990er-Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung. Das PMK-System wurde mit dem Ziel geschaffen, die Überwachung politisch motivierter Straftaten durch rechte und linke Gruppierungen zu verbessern, um anhand dieser Informationen entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können.

Vor der Einführung des PMK-Systems erfasste die deutsche Polizei spezifische Daten zu einigen Straftaten, die anschließend in der Kategorie politisch motivierter Kriminalität erfasst wurden. Dazu gehörten „Staatschutzdelikte“ (erfasst seit 1959),¹⁵⁸ „extremistische Straftaten“ (erfasst seit 1992) und „antisemitische Straftaten“ (erfasst seit 1993).¹⁵⁹

Nach Informationen, die Amnesty International aus Gesprächen mit Angehörigen der Polizeibehörden vorliegen,¹⁶⁰ werden laut Definitionen des PMK-Systems Straftaten dann als politisch motivierte Straftaten eingestuft, wenn unter Würdigung der gesamten Umstände der Tat und/oder der Einstellung der Täter_innen Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass die Straftat:

¹⁵⁷ Vgl. www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Kriminalitaetsbekaempfung/Politisch-motivierte-Kriminalitaet/politisch-motivierte-kriminalitaet_node.html (Zugriff am 24. April 2016).

¹⁵⁸ Staatschutzdelikte werden in den folgenden Paragrafen des deutschen Strafgesetzbuchs definiert: 80–83, 84–86a, 87–91, 94–100a, 102–104a, 105–108e, 109–109h, 129a, 129b, 234a und 241a. Zu ihnen gehören beispielsweise die Verbreitung und Verwendung der Kennzeichen einer verfassungswidrigen Organisation, die Fortführung einer für verfassungswidrig erklärten Partei, verfassungsfeindliche Sabotage und die Bildung einer terroristischen Vereinigung.

¹⁵⁹ Weitere Informationen siehe Kati Lang, Vorurteilskriminalität, „Kapitel 2: Polizeiliche Erfassung und Verfolgung von Vorurteilskriminalität“, S. 55, 2014.

¹⁶⁰ Gespräche mit Angehörigen der Polizeibehörden auf Länderebene in Bayern, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

- den demokratischen Willensbildungsprozess negativ beeinflussen soll, der Erreichung oder Verhinderung politischer Ziele dient oder sich gegen die Realisierung politischer Entscheidungen richtet,
- sich gegen die „freiheitlich demokratische Grundordnung“ oder gegen den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richtet,
- durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen Belange der Bundesrepublik Deutschland im Ausland gefährdet oder
- sich gegen eine Person wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, ethnischen Zugehörigkeit, „Rasse“, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status richtet.

Im PMK-System stellt „Hasskriminalität“ eine Unterkategorie politisch motivierter Kriminalität dar.

Alle Polizeibeamt_innen, die sich zu Gesprächen mit Delegierten von Amnesty International trafen, wiesen ebenso wie der Bundesinnenminister darauf hin, dass die Richtlinien für die Anwendung des PMK-Systems – die Definitionen für politisch motivierte Straftaten sowie die Kriterien für die Anwendung dieser Definitionen und Richtlinien bei der Untersuchung dieser Delikte – der Geheimhaltung unterliegen und somit der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Wie das Bundeskriminalamt erläuterte, werden die Richtlinien aus Sicherheitsgründen geheim gehalten, d. h. um den Zugang zu diesen Inhalten durch Personen zu verhindern, die für derartige politisch motivierte Straftaten verantwortlich sind, da dies die Ermittlungen beeinträchtigen könnte.¹⁶¹ Keine der Beratungsstellen für Opfer rechter Gewalt oder anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit denen Amnesty International Gespräche führte, hatte bislang Gelegenheit, den gesamten Inhalt dieser Richtlinien einzusehen.

Amnesty International hatte Zugang zu einer Reihe von Richtlinien, die die Hauptdefinitionen für politisch motivierte Kriminalität nach dem PMK-System beinhalten. Daten zu politisch motivierter Kriminalität werden von der Polizei unter verschiedenen Gesichtspunkten und mithilfe unterschiedlicher Kategorien eingestuft und erfasst.¹⁶² Zu diesen Gesichtspunkten gehören:

- die „Deliktsqualität“, die beispielsweise politisch motivierte Gewaltkriminalität, Propagandadelikte (§§ 86 und 86a StGB) oder Terrorismusdelikte beinhaltet (gemäß §§ 129a, 129b, 89a, 89b und 91 StGB).

¹⁶¹ Gespräche mit Beamt_innen des Bundeskriminalamts und dem Bundesinnenminister, 30. September 2014.

¹⁶² Amnesty International hatte dank einer Quelle, die ungenannt bleiben möchte, Zugang zu einer Reihe von Richtlinien einschließlich der hier genannten Definitionen. Wie das Bundesinnenministerium Amnesty International mitteilte, wird das PMK-System auf der Grundlage von fünf Reihen von Richtlinien und weiteren vier Dokumenten mit Fallstudien umgesetzt.

- die „Themenfelder“, zu denen beispielsweise Separatismus, Hasskriminalität und Kernenergie gehören. Das Themenfeld Hasskriminalität ist in zehn weitere Unterthemen mit jeweils eigenen Merkmalen aufgeteilt: Nationalität, ethnische Herkunft, „Rasse“, Hautfarbe, Religion, sexuelle Orientierung, Behinderung, gesellschaftlicher Status und äußeres Erscheinungsbild.
- die „Phänomenbereiche“, die aus den folgenden vier Unterkategorien besteht:
 - „PMK-links“ (politisch motivierte Kriminalität – links) liegt vor, wenn unter Würdigung der gesamten Umstände der Tat und/oder der Einstellung der Täter_innen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Tat einen linkspolitischen Hintergrund hat; als Beispiel werden Anarchismus, Marxismus und Kommunismus genannt.
 - „PMK-rechts“ (politisch motivierte Kriminalität – rechts) liegt vor, wenn unter Würdigung der gesamten Umstände der Tat und/oder der Einstellung der Täter_innen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Tat einen rechtspolitischen Hintergrund hat; als Beispiel werden Nationalismus, Rassismus und Nationalsozialismus genannt.
 - „PMK-Ausländer“ (politisch motivierte Kriminalität – Ausländerkriminalität): Nach behördlicher Definition sind diese Straftaten durch Ideologien motiviert, die als „nicht deutsch gelten“. Dabei verweisen die Behörden häufig auf Straftaten, die durch „islamistische Ideologien“ motiviert sind, durchaus jedoch auch von deutschen Staatsbürger_innen begangen werden können, die beispielsweise zum Islam konvertiert sind. Weitere Beispiele sind Straftaten, die von Angehörigen der türkischen Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) in Deutschland begangen wurden.
 - „PMK-sonstige“ (politisch motivierte Kriminalität – sonstige): Dieser Bereich umfasst Straftaten, die sich keiner der drei anderen Unterkategorien zuordnen lassen.

5.2 BEDENKEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM PMK-SYSTEM

Die reguläre Polizei stuft eine Straftat zunächst auf der Grundlage der im Strafgesetzbuch genannten Definitionen ein: Die allgemeinen Kriminalstatistiken der Polizei sind nach den einzelnen Paragraphen des Strafgesetzbuchs aufgeschlüsselt.¹⁶³ Das PMK-System ist ein zusätzliches Klassifizierungssystem mit Definitionen und Unterkategorien politisch motivierter und vorurteilsmotivierter Kriminalität. Für die Einordnung und Erfassung von Daten zu rassistischen Straftaten anhand des PMK-Systems ist die reguläre Polizei zuständig.

¹⁶³ Weitere Informationen zu dem für die Erstellung von Kriminalstatistiken der Polizei verwendeten Straftaten- und Definitionskatalog unter www.bka.de/nn_205960/sid_9C1DADF8BD10232B50A8A7CA556AA62F/DE/Publikationen/Polizeiliche_Kriminalstatistik/pks_node.html?_nnn=true (Zugriff am 24. April 2016).

Jährlich werden Informationen zu politisch motivierter Kriminalität zum Teil durch das Bundesinnenministerium veröffentlicht. Einige dieser Daten werden den Bundestags- und Landtagsabgeordneten zur Verfügung gestellt.

Daten zu politisch motivierter Kriminalität – rechts (PMK-rechts) sowie zu rassistischen Straftaten werden in einigen Bundesländern auch von Beratungsstellen für Opfer rechter und rassistischer Gewalt erfasst. Aus historischen Gründen wurden Opferberatungsstellen in den neuen Bundesländern bei der Zuteilung von Fördermitteln bevorzugt, sodass nur aus den sechs neuen Bundesländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zuverlässige Alternativdaten vorliegen. Die Beratungseinrichtungen stellen ihre Daten anhand von Definitionen zusammen, die den Definitionen der Polizei und der im PMK-System verankerten gleichen. Ihre Daten beinhalten Fälle von Betroffenen rassistischer Straftaten, die von ihnen beraten wurden, sowie Fälle, von denen sie durch die Presse oder Kontakte mit anderen zivilgesellschaftlichen Initiativen und Community-Organisationen erfahren haben.¹⁶⁴

Fast alle zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit denen Amnesty International sprach, wiesen darauf hin, dass die Verbreitung politisch motivierter Kriminalität in nahezu allen offiziellen Statistiken unterschätzt wird. Als mögliche Gründe dafür nannten sie u. a. die fehlende Kompetenz der Polizei, rassistische Straftaten anhand eines so komplexen Systems wie dem PMK-System richtig zu erfassen und zu untersuchen, sowie deren mangelndes Bewusstsein für Diskriminierung und rassistische Straftaten im Allgemeinen. Darüber hinaus erklärten alle Opferberatungsstellen, mit denen Amnesty International sprach, dass Voreingenommenheit und Vorurteile innerhalb bestimmter Polizeistellen sowie der Polizei als Institution dazu führen, dass rassistisch motivierte Straftaten als „gewöhnliche“ Straftaten erfasst und untersucht werden, auch in Fällen, in denen klare Indizien für einen möglichen rassistischen Hintergrund vorliegen.¹⁶⁵

Es bestehen signifikante Abweichungen zwischen offiziellen Statistiken zu rassistischen Straftaten und Veröffentlichungen alternativer Datenerhebungen durch zivilgesellschaftliche Organisationen. Im Jahr 2015 registrierte die Opferberatungsstelle RAA in Sachsen 477 gewalttätige politisch motivierte Straftaten – rechts (PMK-rechts).¹⁶⁶ Im selben Jahr registrierten die Behörden in Sachsen 213 Gewaltverbrechen, die als PMK-rechts eingestuft wurden.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Interviews mit RAA (Sachsen), 8. Mai 2014, BUD (Bayern), 16. September 2014, Mobile Beratung für Opfer rechter Gewalt (Sachsen-Anhalt), 25. September 2014, ReachOut (Berlin), 29. September 2014, Berliner Register (Berlin), 19. August 2015, EZRA (Thüringen), 10. November 2015, und Opferperspektive (Brandenburg), 12. November 2015.

¹⁶⁵ Gespräche mit Beratungsstellen für Opfer rechter Gewalt in Bayern, Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

¹⁶⁶ RAA, <https://raa-sachsen.de/index.php/statistik-detail/rechtmotivierte-und-rassistische-gewalt-in-sachsen-2015.html> (Zugriff am 25. Mai 2016).

¹⁶⁷ https://www.polizei.sachsen.de/de/MI_2016_41981.htm (Zugriff am 25. Mai 2016).

Die oben genannten Abweichungen könnten zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass einige der von Opferberatungsstellen in ihren Statistiken erfassten Straftaten nicht der Polizei gemeldet wurden. Eine weitere mögliche Erklärung wäre, wie bereits angemerkt, dass einige aus einem mutmaßlichen rassistischen Motiv begangene Straftaten von der Polizei nicht als solche eingestuft wurden und deshalb nicht in den offiziellen Statistiken auftauchen.

Allgemeine Schlussfolgerungen hinsichtlich des Ausmaßes, in dem mangelnde polizeiliche Sorgfalt, rassistisch motivierte Straftaten als solche zu klassifizieren und zu registrieren, für die Diskrepanz zwischen offiziellen und alternativen Statistiken verantwortlich ist, lassen sich hier nicht ziehen. Die von der Mobilen Beratung für Opfer rechter Gewalt in Sachsen-Anhalt erfassten Daten liefern dazu jedoch einige wichtige Erkenntnisse.

2014 wurde ein Drittel der gemeldeten Straftaten, in denen die Betroffenen ein mögliches diskriminierendes Motiv nannten (28 von 75, darunter acht Fälle von Gewaltandrohung) nicht als rassistische Straftat eingestuft und untersucht. Außerdem wurde ein Viertel (28 von 103) der mutmaßlichen rassistischen Straftaten, die von der Opferberatungsstelle in Sachsen-Anhalt erfasst wurden, nicht der Polizei gemeldet. Der Mobilen Opferberatung zufolge wurden 2015 nur 56 % der Gewaltdelikte mit einem mutmaßlichen diskriminierenden Hintergrund von der Polizei als rassistisch eingestuft und untersucht.¹⁶⁸

Wie die Polizeibehörden Amnesty International mitteilten, kann die Einstufung einer Straftat im Laufe der Ermittlungen geändert werden: Eine Straftat, die zu Beginn der Ermittlungen nicht als rassistisch eingestuft wurde und somit zunächst nicht in der PMK-Statistik auftaucht, kann darin erfasst werden, wenn in einer späteren Ermittlungsphase ein mögliches diskriminierendes Motiv aufgedeckt wird. Die anfängliche Einordnung bestimmt jedoch die für das Ermittlungsverfahren zuständige Polizeieinheit. Nur Straftaten, die gleich zu Beginn als politisch motivierte Straftat eingestuft werden, werden von speziellen Polizeieinheiten untersucht (siehe Kapitel 3.1).

Einige der in Kapitel 3 dieses Berichts genannten Fälle wurden zu Beginn der polizeilichen Ermittlungen nicht als politisch motivierte Straftat eingestuft, obwohl es Hinweise auf ein mögliches diskriminierendes Tatmotiv gab. Im Fall von Abdi Farah ließ die Polizei neue Beweise, die im Laufe der Ermittlung auftauchten und nach denen eine Neueinstufung des Angriffs als rassistische Straftat erforderlich gewesen wäre, außer Acht.

Am 29. August 2013 wurde **Abdi Farah**, ein somalischer Asylsuchender, von zwei deutschen Männern vor seiner Flüchtlingsunterkunft im bayerischen Wallersdorf angegriffen. Die beiden Angreifer näherten sich ihm auf einem Motorrad. Der Mann, der hinten saß, warf mit einer Bierflasche nach Abdi Farah, stieg dann vom Motorrad und versuchte, ihn zu schlagen. Abdi Farah konnte den Schlägen ausweichen und lief weg. Die Männer verfolgten ihn und griffen ihn tötlich an, sobald sie ihn gefasst hatten. Abdi Farah stürzte zu Boden, begann zu

¹⁶⁸ Telefonisches Gespräch mit der Mobilen Opferberatung, 12. März 2015. Veröffentlichte Statistiken zu 2014: www.mobile-opferberatung.de/doc/statistik_rechte_und_rassistische_gewalt_2014.pdf und zu 2015: www.mobile-opferberatung.de/b_0001464.html (Zugriff am 24. April 2016).

schreien und wurde schließlich von anderen Bewohner_innen der Flüchtlingsunterkunft gerettet, die die Polizei riefen.¹⁶⁹

Die Polizei schloss die Möglichkeit eines diskriminierenden Motivs für den Angriff aus und stufte ihn deshalb nicht als politisch motiviert ein; Abdi Farah hatte Probleme mit einem anderen somalischen Asylsuchenden, und die Polizei vermutete, dieser könnte den Angriff angestiftet haben. Außerdem sagte Abdi Farah der Polizei zu Beginn der Ermittlungen, dass er nicht davon ausgehe, dass der Angriff einen rassistischen Hintergrund habe.

Die nachfolgenden Ermittlungen zeigten jedoch, dass der Angriff nicht von dem anderen somalischen Asylsuchenden initiiert worden war. Die Ermittler_innen kamen zu der Einsicht, dass der Mann, der Abdi Farah angegriffen hatte, eine eindeutig fremdenfeindliche Einstellung hatte.¹⁷⁰ Dennoch wurde der Angriff nicht als politisch motivierte Straftat eingestuft auch vor Gericht blieb das rassistische Motiv bei der Verurteilung unberücksichtigt.¹⁷¹

Das PMK-System wird von der Polizei zwar eingesetzt, um aufgeschlüsselte Daten zu „Hasskriminalität“ zu sammeln, doch wurde es ursprünglich zur Vereinfachung der Einordnung und Untersuchung politisch motivierter Straftaten entwickelt, zu denen nicht nur vorurteilsmotivierte Straftaten, also Hate Crimes gehören.

Das zentrale Problem des PMK-Definitionssystems ist seine Komplexität. Die Beamt_innen, die für die Einstufung und Erfassung von Daten zu vorurteilsmotivierten Straftaten anhand des PMK-Systems zuständig sind, sind nicht spezialisiert, sondern reguläre Polizeikräfte. Unstimmigkeiten zwischen Daten zu vorurteilsmotivierten Straftaten, die von der Polizei erfasst wurden, und denen, die von Opferberatungsstellen gesammelt wurden, könnten ein Hinweis dafür sein, dass die Polizeibehörden Straftaten mit einem möglichen diskriminierenden Motiv nicht immer als politisch motivierte Straftaten einstufen und untersuchen. Eine Möglichkeit, die durch die genannten Daten aus Sachsen-Anhalt in Bezug auf vorurteilsmotivierte Straftaten untermauert wird, auch wenn diese nicht unbedingt repräsentativ für die Lage in anderen Bundesländern sein müssen. Die Gründe hierfür sind jedoch nur schwer feststellbar, da die Betroffenen vorurteilsmotivierter Straftaten, Opferberatungsstellen und die allgemeine Öffentlichkeit nicht wissen, welche Richtlinien und Definitionen der polizeilichen Umsetzung des PMK-Systems zugrunde liegen. Unklar ist insbesondere, welche Aspekte die Polizei berücksichtigt, wenn sie Straftaten als politisch motiviert beziehungsweise, noch spezieller, als vorurteils- oder hassmotiviert einstuft. Zudem sind einige der öffentlich einsehbaren Definitionen des PMK-Systems, darunter PMK-Ausländer und PMK-sonstige, sehr ungenau.

Im November teilte das Bundesinnenministerium Amnesty International mit, dass eine Arbeitsgruppe der Innenministerkonferenz (siehe Abschnitt 3.1) Vorschläge zur Änderung der

¹⁶⁹ Interview mit Abdi Farah, Regensburg, 21. September 2014.

¹⁷⁰ Antrag auf finanzielle Entschädigung für die von Abdi Farah erlittenen Verletzungen, gesendet von dessen Rechtsbeistand an das Landgericht Landau, 3. August 2015.

¹⁷¹ E-Mail-Kommunikation mit dem Rechtsbeistand von Abdi Farah, 8. April 2014.

Definitionen im PMK-System ausgearbeitet habe. So solle insbesondere die Kategorie PMK-Ausländer in zwei Kategorien aufgeteilt werden, und zwar in PMK, die durch eine ausländische Ideologie religiöser Art und PMK, die durch eine ausländische Ideologie nicht-religiöser Art motiviert ist. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, „Hasskriminalität“ in vier neue Unterkategorien zu unterteilen, und zwar in Straftaten gegen Muslim_innen, gegen Christ_innen, gegen Angehörige anderer Religionen sowie gegen Roma. Im April 2016 teilte das Ministerium Amnesty International mit, dass eine Verabschiedung der Änderungen auf der Innenministerkonferenz im Juni 2016 wahrscheinlich sei.¹⁷²

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das PMK-System war nie speziell für die Einstufung und Erfassung von Daten zu vorurteilsmotivierten Straftaten im Allgemeinen und rassistisch motivierten Straftaten im Besonderen gedacht. Aus historischen Gründen haben sich die deutschen Behörden bei der Ausarbeitung dieses Definitionssystems auf politisch motivierte Straftaten konzentriert, die von Personen und Gruppen mit einer bestimmten ideologischen Ausrichtung begangen wurden. In Deutschland zählen rassistisch motivierte Straftaten zu den politisch motivierten Straftaten und werden in Datenerfassungssystemen und Ermittlungsprotokollen als politisch motivierte Straftaten zusammengefasst. Das Bedenkliche am PMK-System ist – ob beabsichtigt oder nicht –, dass die Schwelle, eine Straftat als rassistisch oder durch andere Formen des Vorurteils motiviert einzustufen und zu behandeln, sehr hoch ist.

Durch internationale und europäische Menschenrechtsstandards zum Diskriminierungsverbot sind Behörden dazu verpflichtet, ein angemessenes, gründliches und transparentes System für die Erhebung von Daten zu rassistischen und anderweitig vorurteilsmotivierten Straftaten einzurichten (siehe Kapitel 2). Die deutschen Behörden sollten das PMK-System entsprechend überarbeiten und insbesondere gesonderte Richtlinien zur Einstufung und Untersuchung vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Straftaten getrennt von politisch motivierten Delikten ausarbeiten. Diese Richtlinien sollten vereinfachte Kriterien und Definitionen beinhalten, die dazu dienen, die Einstufung vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Straftaten durch die reguläre Polizei zu Beginn einer Ermittlung zu erleichtern, und die Polizei dazu verpflichten, eine Straftat, bei der die betroffene oder andere Personen ein diskriminierendes Motiv vermuten, in jedem Fall als vorurteils- bzw. rassistisch motiviert einzustufen.

5.3 DATENERHEBUNG UND MANGELNDE ERFASSUNG RASSISTISCH MOTIVIERTER STRAFTATEN GEGEN FLÜCHTLINGSUNTERKÜNFTE, ASYLSUCHENDE UND FLÜCHTLINGE

Im April 2016 informierte das Bundesinnenministerium Amnesty International, dass die Gesamtzahl politisch motivierter Straftaten (Gewaltdelikte und andere) gegen Flüchtlingsunterkünfte zwischen 2013 und 2015 um das 16-Fache zugenommen hat (63 im Jahr 2013, 199 im Jahr 2014 und 1.031 im Jahr 2015).¹⁷³ Im ersten Drittel des Jahres

¹⁷² E-Mail-Kommunikation mit dem Bundesinnenministerium, 13. April 2016.

¹⁷³ E-Mail-Kommunikation mit dem Bundesinnenministerium, 13. April 2015.

2016 meldeten die Behörden auf der Grundlage eines vertraulichen Berichts des Bundeskriminalamts 347 rassistische Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte.¹⁷⁴

Die Bundesbehörden räumten ein, dass die Zunahme der Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte vor allem 2015 ein sehr schwerwiegendes Problem darstellte und sie diesen drastischen Anstieg nicht vorhergesehen hatten.

Seit Anfang 2014 erheben die Behörden Daten zu rassistisch motivierten Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte anhand des PMK-Systems, das durch die neue Unterkategorie „Asylbewerberunterkünfte“ im Themenfeld „Asyl“ ergänzt wurde. In dieser Unterkategorie werden Angriffe gegen Flüchtlingsunterkünfte und Angriffe in deren unmittelbarer Nachbarschaft erfasst. Das Anzünden einer Abfalltonne vor einer Flüchtlingsunterkunft zählt beispielsweise zu den Angriffen auf „Asylbewerberunterkünfte“. Nach einer am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Reform des PMK-Systems begannen die Behörden, bei der Erhebung von Daten zu rassistisch motivierten Straftaten den Flüchtlingsstatus der betroffenen Personen zu berücksichtigen.¹⁷⁵

Seit Anfang 2014 führen die Bundesbehörden eine regelmäßige Prüfung aller vorurteilsmotivierten bzw. rassistischen Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte durch. Vier Mitarbeiter_innen des Bundeskriminalamts wurden speziell für diese Aufgabe abgestellt. Sie arbeiten eng mit anderen BKA-Beamt_innen zusammen, die für PMK-rechts zuständig sind, sowie mit Institutionen wie dem Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ).¹⁷⁶

Wie die Bundesbehörden angaben, werden im Allgemeinen alle Straf- und Gewalttaten gegen Flüchtlingsunterkünfte nach dem PMK-System als politisch motivierte Kriminalität eingestuft. Wie sie weiter erläuterten, werden diese Angriffe entweder als PMK-rechts oder, falls keine Indizien für das ideologische Motiv der Täter_innen vorliegen, als PMK-sonstige eingeordnet.

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland äußerten ihre Besorgnis, dass die Anzahl rassistischer Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte in den offiziellen Statistiken unterschätzt wird. So registrierte die Initiative Mut gegen rechte Gewalt 2015

¹⁷⁴ Antwort des Bundesministeriums des Innern auf eine schriftliche Anfrage (Nr. 18/8197) der Abgeordneten Ulla Jelpke, 6. Mai 2015, <http://www.linksfraktion.de/abgeordnete/ulla-jelpke/downloads/> (Zugriff am 31. Mai 2016).

¹⁷⁵ Das Themenfeld „Asyl“ im PMK-System wurde durch weitere Unterthemen ergänzt. Dazu gehören: Angriffe gegen Flüchtlinge und Asylsuchende, Angriffe gegen Unterstützer_innen (z. B. bei Gegendemonstrationen) sowie Angriffe gegen Journalist_innen (z. B. im Rahmen flüchtlingsfeindlicher Demonstrationen). Gespräch mit Angehörigen des Bundesinnenministeriums und des Bundeskriminalamts, 13. November 2015. E-Mail-Kommunikation mit dem Bundesinnenministerium, 13. April 2016.

¹⁷⁶ Das GETZ wurde am 15. November 2012 geschaffen, um die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten im Bereich Extremismus und Terrorismus auf Bundes- und Länderebene zu verbessern, www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/getz (Zugriff am 24. April 2016).

deutschlandweit insgesamt 1.082 gewalttätige Angriffe gegen Flüchtlingsunterkünfte und damit sechsmal mehr als die offizielle Statistik (177 Fälle).¹⁷⁷

Die Einstufung und Erhebung von Daten zu rassistischen Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte durch die Behörden gibt Anlass zu Bedenken, wie sie bereits in den vorherigen Kapiteln zur Einstufung und Datenerhebung zu rassistischen Straftaten allgemein erläutert wurden. Insbesondere lassen die Behörden häufig das Klima und die Umstände, unter denen es zu Angriffen auf Flüchtlingsunterkünfte kommt, oder auch mutmaßliche diskriminierende Motive außer Acht. So sollten die Behörden in der Einstufungs- und Ermittlungsphase berücksichtigen, ob es in der Vergangenheit bereits zu vergleichbaren Angriffen in derselben Gegend gekommen ist und/oder ob in einer Stadt oder in einem bestimmten Stadtteil ein besonders feindseliges Klima gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen herrscht. Tätliche Angriffe gegen geflüchtete Menschen geschehen häufig in einem Umfeld, in dem es zuvor bereits zu Feindseligkeit und Gewalt gekommen ist, so wie es auch in **Dresden-Stetzsch** der Fall war.

Im Juli 2015 wurde das ehemalige Hotel Lindenhof im Stadtteil Stetzsch im Nordwesten von Dresden nach einer Vereinbarung zwischen der Stadt Dresden und dem privaten Eigentümer des Hotels in eine Flüchtlingsunterkunft umgewandelt. In der Nachbarschaft stieß diese Entscheidung auf großen Widerstand. Im Oktober 2014, nachdem erste Informationen zu der möglichen Umwandlung des Hotels in eine Flüchtlingsunterkunft bekannt geworden waren, sprachen sich die Bewohner_innen des Viertels in einer Petition an die Stadt Dresden gegen die Einrichtung der Unterkunft aus.

Am 25. Juli 2015 organisierte die Stadt Dresden einen Tag der offenen Tür in dem ehemaligen Hotel, um die Anwohner_innen über die für den 29. Juli 2015 geplante Ankunft von Flüchtlingen zu informieren. Wie der Leiter der Unterkunft Amnesty International mitteilte, wurde das ehemalige Hotel schon vor dem Eintreffen der Flüchtlinge mehrfach attackiert: „In der Nacht vom 26. Juli wurde das Gebäude mit Steinen beworfen, und mehrere Fenster gingen zu Bruch. Mehrfach wurden Stinkbomben in das Gebäude geworfen, auch in mein Büro. Ende August wurden dann die Fenster meines Büros im ersten Stock eingeschlagen.“ Kurz nach dem 29. Juli kam es zu Demonstrationen gegen die Flüchtlingsunterkunft, die bis in den September fortgesetzt wurden. Jeden Tag versammelten sich zwischen 15 und 40 Personen vor der Unterkunft, um Alkohol zu trinken und Flüchtlinge zu beschimpfen. Gelegentlich war ein Polizeiwagen anwesend, allerdings nicht regelmäßig.¹⁷⁸

Am 27. November wurde **Ciwan B.**, ein 24-jähriger kurdischer Asylsuchender aus Syrien, der Anfang September in das ehemalige Hotel Lindenhof gezogen war, in nur wenigen Hundert Metern Entfernung von der Unterkunft angegriffen. Er berichtete Amnesty International Folgendes: „Ich war mit einem Freund [ebenfalls ein Asylsuchender] auf dem Rad unterwegs, als ein Wagen stoppte und sich uns näherte. Sie öffneten das Fenster und sprühten mir mit

¹⁷⁷ Die von der Initiative Mut gegen rechte Gewalt erfassten Daten können hier eingesehen werden: www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle (Zugriff am 24. April 2016).

¹⁷⁸ Interview mit dem Leiter der Flüchtlingsunterkunft, 19. Oktober 2015.

einem Pfefferspray ins Gesicht. Dann fuhren sie sofort wieder weg. Ich meldete den Angriff der Polizei. Was geschehen ist, macht mich ratlos. Ich kann keinen anderen Grund für diesen Angriff sehen als mein Aussehen, aber warum? Ich bin ein Mensch wie sie, ich verstehe nicht, warum diese Menschen so viel Angst vor Flüchtlingen haben.“¹⁷⁹

Dem Leiter der Unterkunft und Medienberichten zufolge wurden die Angriffe im Juli und August 2015 vom Operativen Abwehrzentrum, der für politisch motivierte Straftaten zuständigen Spezialeinheit der sächsischen Polizei, untersucht. Keiner der rassistischen Angriffe aus jener Zeit war jedoch in der Liste der Straftaten enthalten, die das sächsische Innenministerium am 26. Oktober 2015 dem Landtag zur Verfügung stellte.¹⁸⁰ Auch der Angriff gegen Ciwan B. war nicht in der Liste der im September 2015 in Sachsen begangenen PMK-rechts enthalten, die das Innenministerium am 16. Oktober 2015 veröffentlichte.¹⁸¹ Rassistische Straftaten gegen Asylsuchende und Flüchtlinge werden, wie oben geschildert, nicht nur häufig nicht statistisch erfasst, sondern wie viele andere rassistische Straftaten auch häufig nicht gemeldet. Mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen und auch Flüchtlinge selbst erzählten Amnesty International von den zusätzlichen Hürden, die sich ihnen in den Weg stellen, wenn sie rassistische Straftaten melden wollen. Dazu gehören vor allem Unsicherheiten aufgrund ihres aufenthaltsrechtlichen Status als auch ihr fehlendes Vertrauen in die Polizei, die dazu führen, dass einige Betroffene derartige Delikte gar nicht melden.¹⁸²

Hubab C., ein 25-jähriger syrischer Flüchtling, der zum Zeitpunkt des Angriffs seit mehr als zwei Jahren in Magdeburg lebte, wurde im Juli 2015 auf der Straße angegriffen. Er erzählte Amnesty International: „Ich werde auf der Straße häufiger wegen meines Aussehens beschimpft. Man weiß nie, ob auf die Beleidigungen nicht auch Gewalt folgt. Im Juli war ich auf einem Straßenfest in Magdeburg, und zwei Männer in meiner Nähe sagten: ‚Scheißausländer‘. Ich fragte sie, was ihr Problem sei. Sie schlugen mich. Ich rannte weg. Ich bat ein paar Leute von einem privaten Sicherheitsdienst in der Nähe um Hilfe, aber sie sagten mir, ich solle weggehen. Ich habe den Angriff nicht der Polizei gemeldet. Ich glaube sowieso nicht, dass die Polizei mir helfen oder mich schützen würde. Sie würden mir nicht glauben, solange ich keine Zeugen habe. Viele meiner Freunde wurden von Rechten angegriffen, aber keiner hat es der Polizei gemeldet.“¹⁸³

Madou D., ein Asylsuchender aus Mali, der im Dezember 2014 in Bayern angegriffen wurde, sagte: „Wir Asylbewerber haben Angst, zur Polizei zu gehen, weil wir abgeschoben oder ins

¹⁷⁹ Interview mit Ciwan B., 19. Oktober 2015.

¹⁸⁰ Antwort des sächsischen Innenministeriums auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel, Fraktion Die Linke, Nr. 6/2815, 26. Oktober 2015.

¹⁸¹ Antwort des Innenministeriums auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Köditz, Fraktion Die Linke, Nr. 6/2898, 16. Oktober 2015.

¹⁸² Interviews mit RAA (Sachsen), 8. Mai 2014, BUD (Bayern), 16. September 2014, Mobile Beratung für Opfer rechter Gewalt (Sachsen-Anhalt), 25. September 2014, ReachOut (Berlin), 29. September 2014, Berliner Register (Berlin), 19. August 2015, EZRA (Thüringen), 10. November 2015, und Opferperspektive (Brandenburg), 12. November 2015.

¹⁸³ Interview mit Hubab C., 11. November 2015. Hubab C. ist ein Pseudonym.

Gefängnis gesteckt werden könnten. Wenn sie uns für illegale Einwanderer halten, können sie uns festnehmen. Wir achten sehr darauf, nicht die Aufmerksamkeit der Polizei auf uns zu ziehen.“¹⁸⁴

Omar Z., ein Asylsuchender aus Syrien, der in einer Flüchtlingsunterkunft im Berliner Stadtteil Marzahn-Hellersdorf lebt, sagte Amnesty International: „Ich lebe schon seit einigen Monaten hier und kenne mindestens vier Leute, die in der Nachbarschaft von Nazis bedroht und angegriffen wurden, darunter auch Kinder. Keiner von ihnen würde deswegen zur Polizei gehen. Sie haben Angst, dass sie dann nicht mehr in Deutschland bleiben dürfen.“¹⁸⁵

Eine umfassende Strategie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Straftaten gegen Asylsuchende und Flüchtlinge (siehe Abschnitt 4.4) sollte konkrete Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens von Betroffenen in die Behörden, insbesondere in die Polizei, sowie zur Vereinfachung und Verbesserung des Verfahrens zur Meldung von rassistischen Straftaten beinhalten.

5.4 ERHEBUNG VON DATEN ZUR STRAFVERFOLGUNG VORURTEILS- BZW. RASSISTISCH MOTIVIERTER STRAFTATEN

Das PMK-System wird ausschließlich von der Polizei verwendet. Andere Bereiche des Strafjustizsystems verwenden eigene Datenerhebungen. Einige Daten hinsichtlich politisch motivierter Straftaten einschließlich der Delikte, die in § 74a des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) genannt sind¹⁸⁶ und zu denen beispielsweise Staatsschutzdelikte¹⁸⁷ gehören, werden erfasst. Staatsanwält_innen berichteten im Gespräch mit Amnesty International, dass zwei Deliktkategorien spezielle Sachgebietsschlüssel zugewiesen werden: Staatsschutzsachen (Sachgebietsschlüssel 10) und politischen Strafsachen (Sachgebietsschlüssel 11). Daten zu rassistisch motivierten Straftaten werden jedoch nicht gesondert erfasst.

Keine Datenerhebung erfolgt hinsichtlich der Anwendung von § 46 Abs. 2 StGB, in dem bestimmt wird, dass die Gerichte „rassistische, fremdenfeindliche oder andere menschenverachtende Beweggründe“ in einem Verfahren berücksichtigen müssen. Nach früheren Recherchen durch Journalist_innen in Zusammenarbeit mit Opferberatungsstellen werden rassistische Morde nur selten als rassistisch motivierte Straftat identifiziert. Dabei wurden 152 Mordfälle aus dem Zeitraum von 1990 bis 2014 überprüft. In allen Fällen entdeckten die Journalist_innen und Opferberatungsstellen Hinweise, dass es sich bei den Täter_innen um Angehörige oder Unterstützer_innen rechtsextremer Gruppen handelte. In 56 Fällen stellten sie ein rassistisches Motiv fest. Die Gerichte nannten in ihrer

¹⁸⁴ Interview mit Madou D., 24. Oktober 2015.

¹⁸⁵ Interview mit Omar Z., 18. Februar 2016.

¹⁸⁶ Gerichtsverfassungsgesetz, www.gesetze-im-internet.de/gvg/_74a.html (Zugriff am 24. April 2016).

¹⁸⁷ Staatsschutzdelikte werden in den folgenden Paragraphen des deutschen Strafgesetzbuchs definiert: 80–83, 84–86a, 87–91, 94–100a, 102–104a, 105–108e, 109–109h, 129a, 129b, 234a und 241a. Zu ihnen gehören beispielsweise die Verbreitung und Verwendung der Kennzeichen einer verfassungswidrigen Organisation, die Fortführung einer für verfassungswidrig erklärten Partei, verfassungsfeindliche Sabotage und die Bildung einer terroristischen Vereinigung.

Urteilsbegründung jedoch nur in 23 von 56 Mordfällen ein fremdenfeindliches Motiv. In den anderen 33 Fällen wurde kein diskriminierendes Motiv festgestellt.¹⁸⁸

In Gesprächen mit Amnesty International bestätigten Angehörige des Bundesinnenministeriums, dass mehr als 3.000 vergangene Strafverfahren zu Mord und versuchtem Mord überprüft würden, um festzustellen, ob ein diskriminierendes Motiv übersehen wurde. Im September 2014 bestätigte das Ministerium, dass die erste Phase der Überprüfung, in der es um Fälle ging, in denen keine Verdächtigen ermittelt werden konnten, abgeschlossen sei. Keiner dieser Fälle wurde neu als politisch oder rassistisch motivierte Straftat eingestuft.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Informationen zum Projekt sind öffentlich verfügbar unter www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/todesopfer-rechter-gewalt (Zugriff am 24. April 2016).

¹⁸⁹ Gespräch mit Angehörigen des Bundesinnenministeriums, 30. September 2014.

EMPFEHLUNGEN

Zur Notwendigkeit einer umfassenden Überprüfung der Praktiken der Polizeibehörden im Zusammenhang mit vorurteils- bzw. rassistisch motivierten Straftaten

- Erforderlich ist eine völlig unabhängige Untersuchung der Ermittlungen zu den Morden des „NSU“ sowie der allgemeinen Praktiken und Einstellungen der Polizeibehörden im Hinblick auf die Einstufung und Untersuchung vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Straftaten unter dem Gesichtspunkt möglicher Verbesserungen.

Zur Untersuchung vorurteils- und rassistisch motivierter Straftaten

- Gesetze auf Länder- wie Bundesebene (Bundespolizeigesetz) sind dahingehend zu ändern, dass Polizeibehörden ausdrücklich verpflichtet sind, möglichen rassistischen oder sonstigen diskriminierenden Tatmotiven nachzugehen.
- Es sollten konkrete Richtlinien zur Einstufung und Untersuchung vorurteils- und rassistisch motivierter Straftaten gesondert von politisch motivierten Straftaten ausgearbeitet und in die Richtlinien zur Implementierung des PMK-Systems einbezogen werden.
- Diese Richtlinien sollten vereinfachte Kriterien und Definitionen enthalten, um die Einstufung vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Straftaten durch die reguläre Polizei direkt zu Beginn der Ermittlungen zu vereinfachen. Diese Richtlinien sollten die Kriminalpolizei dazu verpflichten, Hinweise auf ein mögliches diskriminierendes Tatmotiv zu erkennen und zu berücksichtigen, ohne das PMK-System vollumfänglich anwenden zu müssen.
- Die genannten Richtlinien sollten Polizeibehörden konkret dazu verpflichten, die Möglichkeit eines diskriminierenden Tatmotivs zu berücksichtigen, wenn Täter_innen beispielsweise vor, während oder nach dem Angriff diskriminierende Äußerungen von sich gegeben haben oder es kein anderes plausibles Tatmotiv zu geben scheint.
- In den Richtlinien sollten Straftaten, bei denen betroffene oder andere Personen einen diskriminierenden Hintergrund vermuten, zum Zwecke der Erfassung in Polizeiberichten und Statistiken als vorurteils- bzw. rassistisch motivierte Straftaten definiert werden.
- Die Richtlinien für die Umsetzung des Systems zur Einstufung und Untersuchung politisch motivierter Straftaten (PMK-System) müssen transparent und der Öffentlichkeit zugänglich sein.

- Alle Polizeikräfte sollten Fortbildungen zu den Besonderheiten vorurteils- und rassistisch motivierter Straftaten, den besonderen Bedürfnissen der Opfer und der Rolle der Polizei bei der Bekämpfung und dem Schutz von Menschen vor Rassismus und Diskriminierung erhalten.

Zur Strafverfolgung vorurteils- und rassistisch motivierter Straftaten

- Die Strafprozessordnung ist dahingehend zu ändern, dass Staatsanwaltschaften ausdrücklich verpflichtet sind, rassistische oder sonstige diskriminierende Tatmotive bei der Anklageerhebung zu berücksichtigen, wenn bei den Ermittlungen zu einer Straftat entsprechende Hinweise aufgetaucht sind.
- Weiterbildungsmaßnahmen für Staatsanwält_innen und Richter_innen zu vorurteilsmotivierten Straftaten, Rassismus und Diskriminierung sollten obligatorisch sein.

Zur Erhebung von Daten zu vorurteils- und rassistisch motivierten Straftaten

- Daten zu vorurteils- bzw. rassistisch motivierten Straftaten, die den Behörden gemeldet wurden, sollten, aufgeschlüsselt nach Motiv, Straftat und Täter_in (staatlich/nicht-staatlich), regelmäßig veröffentlicht werden. Dabei sind vorurteilsmotivierte Straftaten klar von anderen politisch motivierten Straftaten zu unterscheiden.
- Die zu vorurteils- bzw. rassistisch motivierten Straftaten erhobenen Daten sollten die Anzahl von Anklagen, Verurteilungen und Strafen (gemäß § 46 Abs. 2 StGB) umfassen, bei denen ein diskriminierendes Tatmotiv berücksichtigt wurde.
- In Zusammenarbeit mit den NGOs sollten Maßnahmen für Gruppen geschaffen und implementiert werden, die durch vorurteils- bzw. rassistisch motivierte Straftaten gefährdet sind, um die Meldung dieser Straftaten zu fördern und das Vertrauen in die Polizeibehörden zu stärken.
- Es sollte regelmäßig eine breit angelegte Erhebung zu den Betroffenen durchgeführt werden, u. a. um das Ausmaß, in dem die Meldung vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Straftaten unterbleibt, zu erfassen und Gründe dafür zu ermitteln.

Zum Schutz von Flüchtlingsunterkünften, Asylsuchenden und Flüchtlingen

- Die Polizeibehörden der Länder sollten in Absprache mit den Bundesbehörden eine sorgfältige Strategie zur Bewertung der Sicherheitslage für Flüchtlingsunterkünfte ausarbeiten, um Unterkünfte auszumachen, die besonders durch Angriffe gefährdet sind, und entsprechende Maßnahmen für den Polizeischutz konzipieren.
- Es sollten Strategien entwickelt werden, um die öffentliche Sicherheit im Zusammenhang mit Protesten gegen Flüchtlingsunterkünfte oder geflüchtete Menschen und die Wahrung der Rechte aller beteiligten Gruppen zu gewährleisten.

Wenn derartige Proteste auf eine Weise durchgeführt werden, die auf eine Einschüchterung oder Bedrohung von Asylsuchenden hinausläuft oder eindeutig damit verbunden ist, oder durch die sie den Bewohner_innen der Unterkunft den Zugang versperren, müssen die Behörden wirksame Maßnahmen ergreifen, um Asylsuchende und Flüchtlinge vor derartigen Einschüchterungen oder Bedrohungen zu schützen. Diese Maßnahmen können beispielsweise auch notwendige und angemessene Einschränkungen der Proteste beinhalten, indem die Protestierenden etwa einen gewissen Abstand zur Unterkunft einhalten müssen, damit die dort lebenden Personen angstfrei ein- und ausgehen können.

Zu diskriminierenden Polizeipraktiken

- Polizeigesetze auf Bundes- und Länderebene sollten so geändert werden, dass die Grundlage für die Durchführung von Polizeikontrollen stringenter wird und Racial Profiling ausdrücklich verboten ist.
- Es sollten unabhängige Polizeibeswerdestellen auf Bundes- wie Länderebene eingerichtet werden, um Vorwürfen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen nachzugehen, einschließlich Vorfälle, die in die Zuständigkeit von Artikel 2 oder 3 der EMRK fallen.

Zur Verhinderung von vorurteils- bzw. rassistisch motivierter Diskriminierung

- Bundes- und Länderbehörden sollten den „Nationalen Aktionsplan von 2008 gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz“ in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen überarbeiten und dafür sorgen, dass der Aktionsplan eine Gesamtstrategie zur Verhinderung rassistischer Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte, Asylsuchende und Flüchtlinge beinhaltet.

Die Europäische Union sollte

- im Rahmen der Überwachung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JHA in Deutschland Bedenken äußern angesichts des Versagens aufseiten der Strafverfolgungs- und Justizbehörden, mögliche rassistische Motive im Zusammenhang mit einer Straftat bei der Untersuchung, Strafverfolgung und Verurteilung einer Tat umfassend zu berücksichtigen;
- Rahmenbeschluss 2008/913/JHA überprüfen und sicherstellen, dass überarbeitete Rechtsinstrumente *alle* Gewalttaten verbieten, die durch Diskriminierung aufgrund geschützter Merkmale wie Alter, Behinderung, Geschlecht, Geschlechtsidentität, sexuelle Orientierung und sozialer oder wirtschaftlicher Status motiviert sind. Ein solches überarbeitetes Instrument sollte die Mitgliedstaaten explizit dazu verpflichten, mutmaßliche diskriminierende Tatmotive im Laufe der Ermittlungen aufzudecken und bei der Strafverfolgung Verdächtiger entsprechend zu berücksichtigen.



AMNESTY INTERNATIONAL TRITT FÜR GERECHTIGKEIT, FREIHEIT UND DIE WÜRDE ALLER MENSCHEN EIN – IN BEKANNTEN KRISENGEBIETEN EBENSO WIE IN DEN VERGESSENEN TEILEN DIESER ERDE. GEMEINSAM ARBEITEN WIR AUF DIE WELTWEITE UMSETZUNG DER MENSCHENRECHTE HIN.

WAS SIE TUN KÖNNEN

Mit vereinten Kräften können AktivistInnen auf der ganzen Welt viel erreichen. Machen Sie mit. Stellen Sie sich gegen Unterdrückung und Ungerechtigkeit.

- Werden Sie Mitglied der weltweiten Amnesty-Bewegung. Für die Menschenrechte. Für eine bessere Welt.
- Unterstützen Sie Amnesty International mit einer Spende.

Gemeinsam gegen das Unrecht.

Bitte senden Sie mir weitere Informationen zur Mitgliedschaft bei Amnesty International.

Name

Adresse

Land

E-Mail

Ich möchte einen Geldbetrag an Amnesty International spenden (möglich in GBP, USD und EUR)

Betrag

Bitte belasten Sie meine

Visa-Karte

Mastercard

Nummer

Gültig bis

Unterschrift

ICH MÖCHTE HELFEN

Bitte reichen Sie dieses Formular bei Ihrem nationalen Amnesty-Büro ein.

Deutschland: Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. Zinnowitzer Straße 8, D-10115 Berlin

Österreich: Amnesty International, Moeringgasse 10, A-1150 Wien

Schweiz: Speichergasse 33, CH-3001 Bern

Eine Übersicht finden Sie hier: www.amnesty.org/en/worldwide-sites

Sollte es in Ihrem Land kein Amnesty-Büro geben, senden Sie das Formular bitte an:

Amnesty International, International Secretariat, Peter Benenson House, 1 Easton Street, London WC1X 0DW, GROSSBRITANNIEN

amnesty.org





LEBEN IN UNSICHERHEIT

WIE DEUTSCHLAND DIE OPFER RASSISTISCHER GEWALT IM STICH LÄSST

In den vergangenen Jahren war in Deutschland eine drastische Zunahme an vorurteilsmotivierten bzw. rassistischen Straftaten – sogenannten Hate Crimes – zu verzeichnen. Zwischen 2013 und 2015 stieg die Zahl gewaltsamer rassistischer Straftaten um 87 % an. Angriffe auf Unterkünfte für Asylsuchende haben sich im selben Zeitraum verzehnfacht.

Allerdings gibt es nach wie vor erhebliche Defizite beim Umgang mit diesen Straftaten – trotz der Untersuchungen, die aufgrund unzulänglicher behördlicher Ermittlungen im Zuge der zwischen 2000 und 2007 von dem extrem rechten „Nationalsozialistischen Untergrund“ (NSU) begangenen rassistischen Verbrechen eingeleitet wurden.

Dieser Bericht analysiert anhaltende Versäumnisse der Behörden bei der wirksamen Erfassung, Untersuchung und Strafverfolgung von rassistischen Straftaten. Diese Versäumnisse können als Indizien für die Existenz eines umfassenderen Problems von institutionellem Rassismus innerhalb der deutschen Strafverfolgungsbehörden gewertet werden.

Amnesty International empfiehlt die Durchführung einer unabhängigen Untersuchung, um das Vorgehen der Polizeibehörden bei rassistisch motivierten Straftaten sowie auch deren allgemeine Praktiken und Verhaltensweisen zu prüfen, um künftig Gerechtigkeit für die Opfer rassistischer Gewalt zu gewährleisten.

Der Bericht untersucht zudem die polizeiliche Reaktion auf die steigende Anzahl von Angriffen auf Asylsuchende und Unterkünfte. Amnesty International empfiehlt den Bundes- und Länderbehörden dringend, einen umfassenden Mechanismus zur Gefahrenanalyse einzurichten, um festzustellen, welche Unterkünfte am stärksten durch Gewalt gefährdet sind und besser geschützt werden müssen.

amnesty.org

Index: EUR 23/4112/2016
Juni 2016

AMNESTY
INTERNATIONAL

