

Werden die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags tatsächlich umgesetzt?

Künftige Bundesregierung sollte unabhängige Untersuchung initiieren

Juni 2017

Der Deutsche Bundestag wird am 22.6.2017 den Abschlussbericht des zweiten NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags beschließen. Was aber wurde bisher von den Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags umgesetzt? Gab es den viel beschworenen „Mentalitäts- und Strukturwandel“ im Bereich der Polizei und Justiz tatsächlich? Um dieser Frage nachzugehen, sollte die nächste Bundesregierung eine unabhängige Untersuchung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses anstoßen.

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

Im August dieses Jahres werden vier Jahre vergangen sein, dass der Abschlussbericht¹ des ersten NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages veröffentlicht wurde. Gegenstand des Berichts waren insbesondere die dem NSU zur Last gelegten zehn Morde und zwei Sprengstoffanschläge mit Tatorten in ganz Deutschland (Nürnberg, München, Hamburg, Rostock, Dortmund, Kassel, Heilbronn und Köln), das jahrelange Versagen von Polizei und Sicherheitsbehörden bei der Aufklärung dieser Verbrechen Serie und dessen Ursachen. Nun steht die Veröffentlichung des Abschlussberichts des zweiten NSU-Untersuchungsausschusses bevor. Der Fokus des zweiten Untersuchungsausschusses lag insbesondere darin, weitere Fragestellungen zu beleuchten, zu denen noch keine zufriedenstellende Aufklärung erfolgt war.²

Die beiden Untersuchungsausschüsse des Bundestags haben ohne Zweifel überfraktionell wichtige Aufklärungsarbeit geleistet. Sie haben die Aufhellung ungeklärter Fragen vorangetrieben und strukturelle Reformen der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden zur Verbesserung der effektiven Bekämpfung von rassistisch motivierten Straftaten empfohlen.

Internationale und europäische Menschenrechtsorgane zur Bekämpfung von Rassismus sowie deutsche Nichtregierungsorganisationen haben bereits vor dem Bekanntwerden der über Jahre unentdeckt gebliebenen Mordserie des „NSU“ immer wieder darauf hingewiesen, dass Polizei und Justiz in Deutschland rassistisch motivierte Gewalttaten nicht ausreichend erkennen würden.³

Der Abschlussbericht, den der erste NSU-Untersuchungsausschuss am 22. August 2013 vorgelegt hat, sollte der Auftakt für einen weitreichenden Reformprozess in Polizei und Justiz sein. Das Ziel dieses Prozesses sollte darin bestehen, eine adäquate Bearbeitung rassistischer Taten in Polizei und Justiz sicherzustellen und diskriminierendes Handeln durch die Behörden zu verhindern.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)⁴ in 2014, der UN-Ausschuss zur Bekämpfung von Rassismus (CERD)⁵ und der Menschenrechtskommissar des Europarates⁶ in 2015 haben die Notwendigkeit entsprechender Reformen mit Empfehlungen an Deutschland untermauert. Auch angesichts der dramatisch gestiegenen Zahl rassistisch motivierter Straftaten, insbesondere gegen Geflüchtete, ist eine effektive Strafverfolgung der Täter_innen besonders dringend. Bis heute kritisieren zahlreiche Initiativen, Organisationen und Betroffene Defizite bei der Strafverfolgung rassistisch motivierter Taten und diskriminierendes Handeln durch die Behörden.⁷

Mit der Umsetzung der Empfehlungen des Abschlussberichts des ersten NSU-Untersuchungsausschusses vom August 2013 wurde begonnen. Die Bundesregierung und Landesregierungen haben hierzu Maßnahmen ergriffen, Berichte vorgelegt oder Fragen aus dem parlamentarischen Raum beantwortet.⁸ Die Umsetzung der Empfehlungen war im Bereich der Zuständigkeit der Länder auch Gegenstand von Innen- oder Justizministerkonferenzen. Allerdings fehlt bislang eine unabhängige Untersuchung der tatsächlichen Konsequenzen in der Praxis, also ob und wie sich die Arbeit der Strafverfolgung durch Polizei und Staatsanwaltschaft verändert hat. So stellt sich die Frage, ob rassistisch motivierte Straftaten in angemessener Weise wahrgenommen und verfolgt werden (Empfehlung Nr. 1 des ersten Untersuchungsausschusses), und ob im Rahmen der Ermittlungen ein angemessener und sachgerechter Umgang mit den Betroffenen erfolgt (insbesondere Empfehlungen Nr. 11 bis 15).

1 Empfehlung Nr. 1 als Dreh- und Angelpunkt

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

„In allen Fällen von Gewaltkriminalität, die wegen der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, muss dieser eingehend geprüft und diese Prüfung an geeigneter Stelle nachvollziehbar dokumentiert werden.“

Die Sicherstellung der Ermittlung möglicher rassistischer Motive bei Gewalttaten stellt nicht nur eine zentrale Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses dar. Sie ist auch eine menschenrechtliche Verpflichtung Deutschlands aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). In ständiger Rechtsprechung leitet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte aus Artikel 2, 3 EMRK in Verbindung mit Artikel 14 EMRK eine verfahrensrechtliche Ermittlungspflicht der Vertragsstaaten auch bezüglich der rassistischen Motive her.⁹

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

Mit dem am 1. August in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung der Empfehlungen des ersten Untersuchungsausschusses vom 12. Juni 2015 hat der Gesetzgeber „rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele ausdrücklich in den Katalog der Strafzumessungsgründe des § 46 Abs. 2 S. 2 Strafgesetzbuch (StGB) aufgenommen.¹⁰

Die ausdrückliche Benennung dieser Motive soll deren Bedeutung für die gerichtliche Strafzumessung besonders hervorheben. Darüber hinaus soll mit der Änderung von § 46 Abs. 2 S. 2 StGB unterstrichen werden, dass auch die Staatsanwaltschaft bei ihren Ermittlungen schon frühzeitig solche Motive aufzuklären und zu berücksichtigen hat, da sich nach § 160 Abs. 3 der Strafprozessordnung die staatsanwaltlichen Ermittlungen auch auf die Umstände erstrecken sollen, die für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat (Strafzumessung) von Bedeutung sind. In dieser Hervorhebung spiegelt sich schließlich auch die menschenrechtliche Verpflichtung des Staates wider, die rassistischen Motive einer Straftat zu ermitteln.¹¹

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

In die Polizeilichen Dienstvorschriften 100 ist in Nr. 2.2.5 (Beweisführung, Tatrekonstruktion) aufgenommen worden, dass in Fällen von Gewaltkriminalität grundsätzlich rassistische, fremdenfeindliche, menschenverachtende „und anderweitig politisch motivierte Hintergründe“ zu prüfen und die Ergebnisse zu dokumentieren sind.¹²

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

3 Zeigen Maßnahmen Wirkung in der Ermittlungsarbeit?

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

Die Polizeiliche Dienstvorschrift könnte mithin so gelesen werden, dass sie darauf abstellt, ob die Taten jeweils einen politischen Hintergrund haben. Dies wirft die Frage auf, ob solche Straftaten etwa nur dann als rassistisch eingeordnet werden, wenn sie von Täter_innen begangen werden, die mit der Tat politische Ziele verfolgen. Dazu würde passen, dass von Nichtregierungsorganisationen und Opferberatungsstellen seit Jahren kritisiert wird, dass Taten von Personen außerhalb des organisierten rechtsextremen Spektrums nicht adäquat erfasst werden.¹³ Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats hat zuletzt im Februar 2017 kritisiert, dass in Statistiken zivilgesellschaftlicher Organisationen, etwa in Sachsen, deutlich mehr rassistisch motivierte Gewalttaten genannt würden als in offiziellen Statistiken, was ECRI insbesondere auf das zu enge Verständnis solcher Straftaten in der Polizeiarbeit zurückführt.¹⁴ Welche Faktoren und Gründe zu Defiziten in der Strafverfolgung führen, ist allerdings unzureichend erforscht.

Insgesamt ergibt sich folgendes Bild: Die bisherigen Erkenntnisse und Berichte darüber, ob und wie die Empfehlungen des Abschlussberichts des ersten NSU-Untersuchungsausschusses vom August 2013 in der Arbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft umgesetzt werden, wo noch Defizite bestehen und wie diese behoben werden können, reichen nicht aus. Fragen, denen in einer umfassenden Untersuchung nachgegangen werden sollte, wären etwa Folgende:

- Wie gehen Polizei und Staatsanwaltschaft in der Praxis damit um, wenn Opfer oder Zeug_innen einer Straftat Hinweise auf eine rassistische Motivation geben? Wird die Angabe eines rassistischen Motivs durch die anzeigende Person oder Zeug_innen in der Akte im polizeilichen Ermittlungsverfahren aufgenommen?
- Findet im Rahmen der Ermittlungen ein angemessener und sachgerechter Umgang mit den Betroffenen statt?
- Wann wird in der praktischen Arbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft ein rassistisches (oder auch fremdenfeindliches) Motiv einer Straftat angenommen, wann hingegen nicht?
- Welche Faktoren begünstigen oder verhindern eine menschenrechtskonforme Behandlung rassistisch motivierter Straftaten? Welche Bedeutung haben etwa bestehende Handlungsprotokolle, die Haltung von Führungspersonen und Leitung, Dienstvorschriften und weitere Handreichungen, Sprachbarrieren mit Betroffenen oder Ausbildungsinhalte?
- Dazu sollte auch untersucht werden, ob und wo es Unterschiede in den Ländern gibt: Gibt es gute Beispiele, die von anderen Bundesländern übernommen werden könnten? Die Untersuchung sollte konkreten Handlungsbedarf aufzeigen und insbesondere konkrete Empfehlungen entwickeln.

Die Bundesregierung wie auch die Regierungen der Länder sollten sich daher darauf verständigen, eine entsprechende unabhängige Untersuchung in Auftrag zu geben. Möglich und sinnvoll wäre eine solche Untersuchung auch dann, wenn sich nicht alle Länder daran beteiligen.

4 Empfehlung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt der künftigen Bundesregierung, eine unabhängige Untersuchung zu initiieren, die der Frage nachgeht, inwieweit die Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags für eine effektive Strafverfolgung rassistisch motivierter Straftaten, insbesondere Empfehlung Nr. 1, im Bund und in den Ländern im Bereich der Polizei und der Justiz umgesetzt worden sind und Wirkung zeigen. Damit untrennbar verbunden ist die Frage, ob im Rahmen der Ermittlungen ein angemessener und sachgerechter Umgang mit den Betroffenen erfolgt (siehe dazu insbesondere Empfehlungen Nr. 11 bis 15). Die Untersuchung sollte insbesondere Handlungsbedarfe identifizieren und konkrete Empfehlungen für die praktische Arbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft entwickeln.

AUTOR: Dr. Hendrik Cremer

¹ Deutscher Bundestag (2013): Bericht des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 17/14600, 22.8.2013, dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/146/1714600.pdf.

² Siehe dazu genauer Deutscher Bundestag (2015): Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Einsetzung des 3. Untersuchungsausschusses, Drucksache 18/6330, 14.10.2015.

³ Siehe dazu etwa UN-Ausschuss gegen Rassismus (CERD) (2008): Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Germany, UN-Dokument: CERD/C/DEU/CO/18, 22.09.2008, Ziffer 18 und 26; Muigai, Githu, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mission to Germany, UN-Dokument: AHRC/14/43/Add.2, 22.02.2010, Summary, S. 2, Ziffer 14, 32–36 und 78; Europarat-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde), Straßburg, 26.05.2009, Ziffer 79 ff.; Human Rights Watch,

- Die Reaktion des Staates auf »Hasskriminalität« in Deutschland, 09.12.2011; Welt am Sonntag, 182 Todesopfer rechter Gewalt, 20.11.2011, S. 1; Welt am Sonntag, Tatort Deutschland, 20.11.2011, S. 8 f.
- ⁴ Siehe dazu auch ECRI (2014): Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), verabschiedet am 5. Dezember 2013, veröffentlicht am 25. Februar 2014, S. 24 ff., <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>.
- ⁵ CERD (2015): : Schlussbemerkungen zu den 19. bis 22. Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland, 15. Mai 2015, S. 8 ff.
- ⁶ Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats, Nils Muižnieks, nach seinem Besuch in Deutschland, 01. Oktober 2015, S. 40 ff.
- ⁷ Siehe dazu etwa Menschenrechte schützen, Diskriminierungen beseitigen. Zivilgesellschaftliche Anforderungen an den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus, Homophobie und Transfeindlichkeit der Bundesregierung, Mai 2017, S. 25 ff., https://www.lsvd.de/fileadmin/https://www.lsvd.de/fileadmin/pics/Dokumente/Aktionsplan/NGO-Beitrag_fuer_NAP.pdf; Tribunal, NSU-Komplex auflösen, <http://www.nsu-tribunal.de/>; Amnesty International (2016): Leben in Unsicherheit. Wie Deutschland die Opfer rassistischer Gewalt im Stich lässt, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2341122016GERMAN.PDF>; siehe ebenso Asmus, Hans-Joachim; Enke, Thomas (2016): Der Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern. Eine qualitative Untersuchung. Heidelberg.
- ⁸ Siehe dazu etwa Deutscher Bundestag (2014): Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss), Drucksache 18/710, 28.02.2014; Deutscher Bundestag (2014): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, Umsetzung der Empfehlung Nummer 1 des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, Drucksache 18/3678, 30.12.2014; Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, Umsetzung der Empfehlungen des 1. NSU-Untersuchungsausschusses – hier: Eine Verlaufsstatistik zu politisch motivierten Straftaten, Drucksache 18/11462, 9.3.2017.
- ⁹ EGMR (2005): Urteil vom 6.7.2005, Nathova v. Bulgarien, Beschwerde Nr. 43577/98 und 43579/98; EGMR (2014): Entscheidung vom 11.3.2014, Abdu v. Bulgaria, Beschwerde Nr. 26827/08.
- ¹⁰ Das Merkmal „sonstige menschenverachtende“ Beweggründe erfasst dabei auch weitere anerkannte Diskriminierungsverbote. Siehe dazu Die Bundesregierung (2017): Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus - Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen, S. 35, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/06/nationaler-aktionsplan-gegen-rassismus.html>.
- ¹¹ Siehe dazu auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2014): Rassistisch motivierte Straftaten: Strafverfolgung muss effektiver werden, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/aktuell_3_2014_Strafverfolgung_muss_effektiver_werden.pdf.
- ¹² Die Bundesregierung (2017): Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus - Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen, S. 36, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/06/nationaler-aktionsplan-gegen-rassismus.html>.
- ¹³ Siehe dazu etwa Menschenrechte schützen, Diskriminierungen beseitigen. Zivilgesellschaftliche Anforderungen an den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus, Homophobie und Transfeindlichkeit der Bundesregierung, Mai 2017, S. 25 f. https://www.lsvd.de/fileadmin/https://www.lsvd.de/fileadmin/pics/Dokumente/Aktionsplan/NGO-Beitrag_fuer_NAP.pdf; siehe dazu ebenso Cremer, Hendrik: Umgang der Justiz mit rassistischen Straftaten, Vortrag, gehalten am 04.11.2015 im Bundeskanzleramt bei der Veranstaltung anlässlich des Jahrestages der Aufdeckung der NSU-Mordserie „Was hat sich verändert?“ http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Vortraege/Umgang_der_Justiz_mit_rassistischen_Straftaten_Hendrik_Cremer_Bundeskanzleramt_04_11_2015.pdf.
- ¹⁴ Siehe ECRI (2017): Conclusions on the Implementation of the Recommendations in respect of Germany, subject to interim follow-up, 28.2.2017. <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-IFU-V-2017-006-ENG.pdf>.