

Ulrich Kinitz

Aufgabe und Rolle der Polizei bei der Bekämpfung von Hasskriminalität

Eine Betrachtung nicht nur aus Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung der praktischen Arbeit vor Ort

Die Aufgaben der Polizei

In einer demokratischen Gesellschaftsordnung sind die Aufgaben der Polizei durch Recht und Gesetz definiert, in Deutschland für den Bereich der Strafverfolgung insbesondere in der Strafprozessordnung (StPO), für die Gefahrenabwehr in den Polizeigesetzen (PolG) der Länder. Neben dem Ordnungswidrigkeitenrecht und damit verbundenen Zuständigkeitsregelungen bestimmen auch Verordnungen, Ausführungsbestimmungen zu gesetzlichen Vorschriften, Erlasse und Verfügungen, ob, wann und wie die Polizei ihre Aufgaben wahrzunehmen hat. Schließlich werden unklare Regelungen oder Handlungsspielräume kontinuierlich durch gerichtliche Entscheidungen beseitigt bzw. eingeengt.

Sehr vereinfacht stellt dies eine tatsächlich jedoch äußerst komplexe Rechtsmaterie dar, in der sich die Polizei alltäglich bewegt. Gleichwohl hat sie als Vertreter der staatlichen Hoheit oftmals spontan, möglichst fehlerfrei und an Recht und Gesetz orientiert Entscheidungen zu treffen, die nicht immer von allen in der Gesellschaft akzeptiert werden. So ist es beispielsweise schwer zu vermitteln, dass die Polizei eine ordnungsgemäß durchgeführte und behördlich angemeldete öffentliche Versammlung einer rechtsextremen Gruppierung begleitet und vor randalierenden Gegendemonstranten schützt, ja schützen *muss*. Medien berichten dann im Nachgang zu derartigen Veranstaltungen über verletzte Polizeibeamte, Festnahmen aus der „linken Szene“ und zerbrochene Fensterscheiben. Ursache und Wirkung scheinen Kopf zu stehen; die Polizei jedoch hat lediglich ihre Aufgabe am Recht orientiert wahrgenommen. Gerade anhand dieses Beispiels könnte man fälschlicherweise auf den Gedanken kommen, dass der Staat die Falschen schützt. Wie abwegig dieser Gedanke ist, werden die nachfolgenden Ausführungen belegen.

Was bedeutet Hasskriminalität?

Zuständig für die Kontrolle der Kriminalität und damit auch für die Bekämpfung der Hasskriminalität sind in Deutschland die Innenminister der Länder und der Bundesinnenminister. Zur Vereinheitlichung von Verfahrensweisen –

auch und gerade der Verfahrensweisen zur Strafverfolgung und zur Gefahrenabwehr – werden gemeinsame Regelungen verabschiedet, wie z.B. das vom Bundeskriminalamt für den Bund und die Länder entwickelte Definitionssystem „Politisch motivierte Kriminalität“ (PMK)¹.

Politisch motivierte Straftaten² werden – angelehnt an den internationalen Begriff „*hate crime*“ – als „Hasskriminalität“ bezeichnet, wenn in Würdigung der Tatumstände³ und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen eine Person aufgrund ihrer Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Herkunft, des äußeren Erscheinungsbildes, einer Behinderung, der sexuellen Orientierung oder auch des gesellschaftlichen Status (in Negativabgrenzung) gerichtet sind und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet. Vereinfacht ausgedrückt liegt ein Fall von Hasskriminalität dann vor, wenn eine Straftat verübt wird und beim Täter die definierten und die subjektiven Tatmerkmale vorliegen oder zu vermuten sind.

Mit den gesetzlichen Regelungen und weiter gehenden Detailregelungen sind für die Polizei somit alle Voraussetzungen geschaffen, Hassdelikte zu verfolgen und die Grundlage für ein Strafverfahren zu legen. Klar wird damit aber auch, dass immer nur ein strafrechtlich relevantes Verhalten zu einem Fall von Hasskriminalität werden kann, hingegen andere von Hass motivierte Handlungen hier nicht erfasst werden und für die Polizei nicht von Belang sind. Selbstverständlich handelt es sich um einen Fall von Diskriminierung, wenn ein Vermieter einem potenziellen Mieter in einem ersten Gespräch vermittelt, dass er die Wohnung aufgrund seiner Hautfarbe nicht bekommt. Rechtlich ist dieses Verhalten jedoch nicht als Straftat und somit auch nicht als eine Form der Hasskriminalität zu werten. Diskriminierung allein ist kein Straftatbestand; sie kann sich allerdings in einer konkreten Ausformung, z.B. als Beleidigung, sehr wohl als Straftat darstellen.

Die Rolle der Polizei bei der Bekämpfung von Hasskriminalität

Wie das Beispiel zeigt, muss die Polizei im alltäglichen Einsatz auf der Grundlage rechtlicher Vorschriften das Verhalten von Menschen bewerten und aufgrund dieser Bewertung über weitere Maßnahmen entscheiden. Diese sogenannten Lebenssachverhalte sind jedoch nicht immer so überschaubar und eindeutig wie in dem oben angeführten Beispiel. Würde man hingegen den exemplarischen Sachverhalt nur leicht verändern und in das Gespräch eine beleidigende Äußerung einfügen, die dem Wohnungssuchenden verdeutlichen soll, dass er durch seine Hautfarbe als Mieter unerwünscht ist,

1 Bundeskriminalamt, „Definitionssystem PMK“, 3. August 2004, S. 8ff.

2 Vgl. ebenda, S. 5ff.

3 Hier sind die Ermittlungen der Polizei ganz wesentlich für die weitere Bewertung der Tat.

wäre dies ein Fall politisch motivierter Kriminalität, der statistisch in das Themenfeld „Hasskriminalität“ eingeordnet würde.

Wird der Polizei nun ein derartiger Sachverhalt mitgeteilt, hat sie den Sachverhalt aufzuklären, alle Fakten zu erfassen, Aussagen aufzunehmen, Zeugen zu hören und weitere notwendige Beweismittel zu beschaffen, um somit ein Strafverfahren einzuleiten und letztendlich der Staatsanwaltschaft die rechtliche Bewertung zu überlassen. Hier also beginnt die Rolle der Polizei – oder sagen wir besser: *eine* Rolle der Polizei.

Hasskriminalität zeigt sich den Beamten vor Ort also nicht als ein fest definierter Tatbestand innerhalb des Strafgesetzbuchs, sondern erweist sich als ein komplexes Verhalten, das die Beamten als solches zu erkennen haben. Neben einem Grundstrafatbestand muss die politisch motivierte Ausrichtung des Täters entweder offenkundig sein oder sich deutlich aus der Tatausführung herleiten lassen. Dann erst sind Folgeschritte möglich und erfolgversprechend (Ahndung, Erfassung, Prävention).

Hasskriminalität endet nicht in einem Verfahren beim Staatsanwalt oder den Gerichten und so ist auch der Kampf gegen diese Diskriminierungsvariante durch die Einleitung eines Strafverfahrens noch lange nicht gewonnen. Es gibt zu viele Varianten des „Hasses“ und die Lebenssachverhalte lassen sich bekanntermaßen nicht immer durch ein abschreckendes Strafrecht regulieren.

In einem ersten Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (*European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI) über Deutschland aus dem Jahre 1998 war noch zu lesen: „Die Reaktion der Polizei auf Angriffe gegen Angehörige von Minderheitengruppen scheint sich in den letzten zwei Jahren erheblich verbessert zu haben. Trotzdem haben viele Minderheitengruppen immer noch den Eindruck, dass sie sich nicht auf den Schutz der Polizei verlassen können.“⁴

Nun soll der vorliegende Beitrag keine gesellschaftskritische Studie werden, in der nach Ursachen für diesen Eindruck gesucht wird. Angenommen werden darf aber sicherlich, dass gesellschaftliche Veränderungen, Migrationspolitik, Sichtweisen zu Lebenseinstellungen, Wertewandel usw. dazu führen, dass sich auch Normen ändern⁵ und mit ihnen auch die staatlichen Reaktionen auf die vor Ort angetroffenen Lebenssachverhalte. Dass die Polizei heute in einem Fall von häuslicher Gewalt gegen den Ehemann Maßnahmen trifft und ihm ein Rückkehrverbot ausspricht, wäre zu Zeiten, als der „Knigge“ einer Frau noch vorschrieb, wie sie ihren „rechtschaffenen Mann“ nach seiner schweren Tagesarbeit zu Hause zu empfangen habe, undenkbar gewesen.

4 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Bericht über Deutschland vom 7. Februar 1997, veröffentlicht im März 1998, online unter: http://www.coe.int/T/d/Com/Dossiers/Themen/Rassismus/1.Bericht_D_d.asp.

5 Ein Beispiel hierfür ist die veränderte Einstellung zur Homosexualität. 1994 wurde Paragraph 175 StGB abgeschafft. Rund 140.000 Männer waren bis zu diesem Zeitpunkt nach verschiedenen Fassungen dieses Paragraphen verurteilt worden (Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/§_175).

Auch darf in diesem Zusammenhang nicht verschwiegen werden, dass die Polizei immer wieder als Vermittler und Helfer in allen Lebenslagen benötigt wird, was im alltäglichen Umgang zwischen Polizei und Bürgern auch eine Frage der Ressourcen ist.

Welche Bedeutung haben gesellschaftliche Veränderungen für die Anwendung der Regelungen zur Bekämpfung der Hasskriminalität und ändert sich auch hier die Rolle der Polizei?

Mit der Änderung der Definition von Tatbeständen in den Gesetzesnormen, die – so der Ursprungsgedanke – ja auch modifiziert werden, um das Zusammenleben der Menschen in einer Gesellschaft zu optimieren, ändert sich auch die Reaktion der Polizei darauf. Was sich nicht ändert, ist die Rolle, die sie inmitten der Gesellschaft wahrnimmt.

Doch diese Reformprozesse vollziehen sich nicht von heute auf morgen. Durch Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen, durch Sensibilisierung der Strafverfolgungsorgane sowie durch die Anpassung von Studienplänen wird erst die Grundlage dafür geschaffen, dass die vom Gesetzgeber gesteckten Ziele auch erreicht werden. Gleichzeitig müssen auch die Prioritäten im Alltagsgeschäft immer wieder neu gesetzt werden. Doch letztendlich sprechen Untersuchungen unabhängiger Organisationen eine deutliche Sprache und zeigen auf, wo es noch Verbesserungsmöglichkeiten gibt, und auch, ob sich Minderheiten dann auch vollends verstanden fühlen.

Festzuhalten bleibt, dass sich die deutsche Polizei im internationalen Vergleich in ihrer Rolle bei der Bekämpfung der Hasskriminalität sehr gut aufgestellt hat und den Vergleich nicht zu scheuen braucht.

Weitere Aspekte im Umgang mit dem Phänomen der Hasskriminalität sind die Dokumentation und statistische Erfassung der Fälle sowie die Veröffentlichung von Entwicklungen auf der Grundlage statistischer Daten. Die regional zuständigen Polizeidienststellen (in Nordrhein-Westfalen der Polizeiliche Staatsschutz) klassifizieren die ihnen bekannt gemachten Straftaten und geben diese nach Bearbeitung als strukturierte Datensätze an die Zentralstellen (Landeskriminalämter) weiter. Dort werden die Daten für das jeweilige Bundesland aufbereitet und dienen als Zahlentabellen oder grafisch anschaulich dem politisch Verantwortlichen für die Sicherheitsbelange im Land (Landesinnenminister) als Grundlage für öffentliche Statements, Pressekonferenzen, Jahrbücher und sonstige Berichte. Auch die Landesbehörden für Verfassungsschutz erhalten das Datenmaterial aus den Regionalbereichen und veröffentlichen es mit eigenen Erkenntnissen im jährlichen Verfassungsschutzbericht. Dieses Verfahren ist vom Prinzip her in allen Bundesländern identisch; die Gesamtverantwortung auf Bundesebene liegt beim Bundesinnenminister.

Auf Anfrage bei den Landeszentralstellen werden statistische Daten auch für wissenschaftliche Studien bereitgestellt. Aus der Erkenntnislage erwächst wiederum die Hoffnung auf kriminalpolitische oder auch kriminalstrategische Ansätze zur Minimierung des Phänomenbereichs.

So entsteht durch die Sachbearbeitung vor Ort, die Analyse der Daten auf Regional- und Landesebene, deren Veröffentlichung, aber auch durch die Reaktion politischer Gruppierungen, mithin also durch die öffentliche Meinung, eine Art Regelkreis, zu dem auch die Frage gehört: „Haben wir mit dem Phänomen ein Problem und wenn ja, was gedenken wir weiter dagegen zu tun?“ Der Regelkreis schließt sich nun und wird zwangsläufig die Erkenntnis beinhalten, dass sehr wohl etwas gegen das Phänomen unternommen werden muss, bevor es wieder zu einem „Fall“ wird. Dieser Gefahr versucht man zu begegnen, wobei man sich noch immer im Aufgabenspektrum der Polizei befindet, nämlich im Bereich der Gefahrenabwehr bzw. der Prävention.

Um das Tätigwerden der Polizei landeseinheitlich zu gestalten, wird ihre Vorgehensweise z.B. durch ministeriellen Erlass geregelt. Aber auch Initiativen einzelner Polizeibehörden sind ein probates Mittel zur Bekämpfung erkannter Probleme wie z.B. Hasskriminalität.

Als Beispiel sei hier das Projekt GIRAFFE⁶ genannt, das im Polizeipräsidium Münster (Nordrhein-Westfalen) ab Anfang 2000 für einige Jahre auch im Kampf gegen Formen der Hasskriminalität eingesetzt wurde.

Ein Projekt gegen „rechts“ und die Arbeit vor Ort

Im Rahmen des Projekts sprach ein Polizeibeamter des Polizeilichen Staatsschutzes Münster in einer jeweils dreistündigen Unterrichtseinheit mit Schülern der Jahrgangsstufen 9 und 10 der weiterführenden Schulen über die Themen „Zivilcourage“ und „verbotene Zeichen und Symbole“, über die Gefahren der „Einstiegsdroge Musik“ und darüber, wie die „rechte Szene“ junge Menschen zum Einstieg bewegt, zeigte aber auch Wege zum Ausstieg auf.

Filmsequenzen, Musikvideos, Anschauungsmaterialien, und viele unmittelbare Beispiele aus der Praxis sollten die Schülerinnen und Schüler dazu bewegen, sich mit dem Thema „neuzzeitlicher Rechtsextremismus“ auseinanderzusetzen. Aus einer Statistik des Landeskriminalamts Nordrhein-Westfalen über Hasskriminalität im Jahr 2006 geht hervor, dass mehr als 90 Prozent der Fälle dem rechten Spektrum zuzuordnen sind. Diese sehr deutliche Aussage zeigt einmal mehr, dass es notwendig ist, sich auch weiterhin vor Ort, im Alltagsgeschäft, intensiv mit dem Phänomen des Rechtsextremismus auseinanderzusetzen. Doch dies kann nicht allein Aufgabe der Polizei sein; auch andere gesellschaftliche Akteure müssen präventiv tätig werden. Vom couragierten Bürger im Einzelfall vor Ort (Solidarisierung mit dem Opfer) bis hin zu

6 Gegen Intoleranz, Rassismus, Antisemitismus, Faschismus, Fremdenfeindlichkeit, Extremismus.

internationalen Organisationen wie beispielsweise das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE sind unterschiedlichste Aktionsformen gegen Rassismus und Diskriminierung denkbar. Eine integrative Rolle spielt auch hierbei wiederum die Polizei, die durch ihre Erfahrungswerte und das Wissen um Täter- und Opferbelange direkt und unmittelbar beteiligt ist, noch bevor Vereine oder Hilfsorganisationen, die Öffentlichkeit oder Medien und Politik von einem Fall erfahren. Abgesehen von der politischen Verantwortung, die von den Innenministern der Länder bzw. regional von den Leitern der Polizeibehörden wahrgenommen wird, ist die Polizei stets ein willkommener Ansprechpartner im Austausch von Informationen über die Kriminalitätslage und somit auch über die politisch motivierte Kriminalität. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten ist sie damit ebenso für den notwendigen, aber auch mahnenden Wissenstransfer verantwortlich: Sie berät die Opfer und gibt ihnen ein erstes Gefühl des Verstandenseins; sie spricht die Täter an und warnt vor Wiederholung (Gefährderansprache⁷); sie interpretiert statistische Tabellen und gibt Hinweise zu erkannten Entwicklungen; sie berät die Politik und ist Ansprechpartner für die Medien (soweit sie dazu von den politisch Verantwortlichen autorisiert wurde); sie wird zu Kongressen und Fachveranstaltungen⁸ eingeladen und sie stellt Programme auf und initiiert Projekte und Ordnungspartnerschaften, um sowohl einzelne erkannte Brennpunkte aufzuklären als auch vor weiteren Gefahren zu schützen. Darüber hinaus betreibt sie Fortbildung in den eigenen Reihen, um auch hier spezielles Wissen auf eine breite Basis zu stellen.

Die Gefährderansprachen im Bereich des Rechtsextremismus sind darüber hinaus ein aus Sicht der Polizei sehr vielversprechendes Mittel, gerade den „Newcomern“ in der Szene klarzumachen, dass die Gesellschaft, hier vertreten durch die Polizei, das abweichende Verhalten nicht duldet und nicht wegschauen wird – weder bei einem bevorstehenden Fußballspiel, noch bei einer demnächst anstehenden Demonstration. Es geht dabei nicht um staatliche Einschüchterung; es geht vielmehr darum, den potenziellen Straftäter einerseits auf die Gesetzeslage aufmerksam zu machen und ihn zu mahnen, sich gesetzeskonform zu verhalten, ihm andererseits aber auch zu vergegenwärtigen, dass er als möglicher Straftäter erkannt worden ist. Einen potenziellen Täter in einem Gespräch aus dem vermeintlichen Schutz der Anonymität zu holen, hat Wirkung und kann auch seinem Verhalten Grenzen setzen. Allerdings ist diese Wirkung weder messbar noch vorhersehbar – was jedoch ein allgemein bekanntes Merkmal der Prävention ist.

Im Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen für 2006 ist zum Umgang mit Jugendlichen im Zusammenhang mit politisch motivierter

7 Die Polizei spricht auch Personen an, die sie als *potenzielle* Straftäter identifiziert hat, und versucht so, sie von dem prognostizierten Verhalten abzubringen. Diese Maßnahme des Gefahrenabwehrrechts hat stark appellatorischen Charakter.

8 So z.B. die vom BDIMR und dem OSZE-Vorsitz organisierte Tagung „Tolerance Implementation Meeting: Addressing the Hate Crime Data Deficit“ am 9. und 10. November 2006 in der Wiener Hofburg.

Kriminalität nachzulesen: „[...] Soweit überhaupt Täter ermittelt werden konnten, zeigte sich, dass diese häufig nicht in der rechtsextremistischen Szene verankert waren. Die Taten sind zum Beispiel oft provokantes Verhalten Jugendlicher. Angesichts dieses Befundes muss deshalb die kontinuierliche Bekämpfung rechtsextremistischer Bestrebungen durch eine intensive Aufklärungsarbeit gerade solcher Jugendlicher erweitert werden, die nicht der rechtsextremistischen Szene angehören. Ihnen muss deutlich werden, dass ein hingeschmiertes Hakenkreuz nicht bloß eine ‚gelungene Provokation‘ ist. Sie können damit vielmehr ein Gefühl der Bedrohung bei betroffenen Personengruppen auslösen und den Eindruck fördern, rechtsextremistische Gruppierungen seien fest in der Bevölkerung verankert.“⁹

Schlussbetrachtung

Mit den hier dargestellten, in der Realität allerdings wesentlich komplexeren Verfahrensweisen mit vielen „Haken und Ösen“ wäre es möglich, dem gesellschaftlichen Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung adäquat Rechnung zu tragen und dem Phänomen der Hasskriminalität auf Dauer erfolgreich zu begegnen – wäre da nicht der Faktor Mensch. Albert Einstein bemerkte treffend: „Die Welt wird nicht bedroht von den Menschen, die böse sind, sondern von denen, die das Böse zulassen.“ Nehmen wir also unsere Rolle ernst.

9 Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2006, S. 26, unter: <http://www.im.nrw.de>.