

Strategien gegen Rechtsextremismus in Deutschland: Analyse der Gesetzgebung und Umsetzung des Rechts

Schellenberg, Britta

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schellenberg, B. (2008). *Strategien gegen Rechtsextremismus in Deutschland: Analyse der Gesetzgebung und Umsetzung des Rechts*. (CAP Analyse, 2/2008). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-196263>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Britta Schellenberg

Strategien gegen Rechtsextremismus in Deutschland

Analyse der Gesetzgebung
und Umsetzung des Rechts

Britta Schellenberg ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P). Diese Analyse ist im Rahmen des Projekts ‚Strategien gegen Rechtsextremismus in Europa‘ entstanden, das die Bertelsmann Stiftung mit dem C·A·P durchführt. Der vorliegende Beitrag ist Teil des Deutschland-Gutachtens des Projekts. Die vollständigen Gutachten ausgewählter europäischer Länder beziehen sich zudem auf die Bereiche ‚Politik‘ und ‚Zivilgesellschaft‘. Sie werden beim Bertelsmann Verlag Gütersloh im Dezember 2008 veröffentlicht.

Inhalt

Zusammenfassung	4
<hr/>	
1. Einleitung	5
2. Normen und Entwicklungen	5
2.1. Gesetze	5
2.2. Gesetzesinitiativen	8
3. Effektivität	10
3.1. Einfluss der EU-Bestimmungen	10
3.2. Bedeutung nationaler Gesetzgebung	11
3.3. Effektivitäts-Probleme bei Justiz und Polizei	12
4. Gute Praxis und strategischer Ausblick	14
4.1. Gute Praxis	14
4.2. Strategische Defizite	14
4.3. Bewährte Maßnahmen	14
5. Schlussfolgerungen	16
<hr/>	
Anmerkungen	17

Zusammenfassung

Deutsches Recht richtet sich gegen alle Akteure und Bestrebungen, die verfassungsfeindlich sind und die eine Verwandtschaft mit dem Nationalsozialismus aufweisen. Trotz harscher Gesetzgebung gegen – so definierte – rechtsextreme Akteure kann von einer erfolgreichen Bekämpfung der rechtsextremen Szene und ihrer Aktivitäten keineswegs die Rede sein. Im Gegenteil: Die Anzahl rechtsextremer und fremdenfeindlicher Gewalttaten ist kontinuierlich hoch (und steigt weiter). Und die Repression hat zu einer Veränderung der Struktur des Rechtsextremismus geführt, wodurch das repressive Instrumentarium zunehmend weniger greift.

Allerdings ist auch die Inkonsistenz des rechtlichen Vorgehens gegen Rechtsextremismus beim Umgang mit der NPD problematisch. Die verfassungsfeindliche Partei bleibt – trotz des bundesrepublikanischen Grundsatzes der „wehrhaften Demokratie“ – aktiv. Dadurch gewinnt sie bei den Bürgern an Legitimität.

Eine Gesetzgebung, die sich nicht nur gegen rechtsextreme Akteure und Aktivitäten, sondern gegen die Ideologie des Rechtsextremismus wendet, fehlt in Deutschland weitgehend. Ein wichtiger Schritt war die Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts (einem rein ethnischen Konzept von Staatsangehörigkeit wurde widersprochen). Auf eine gegen Diskriminierung und Rassismus gerichtete Strafverfolgung wurde in Deutschland – anders als etwa in Frankreich und Großbritannien – traditionell wenig Gewicht gelegt. Eine entsprechende Perspektive ist aber unabdingbar bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus, dessen ideologischer Kernpunkt die Abwertung von „Anderem“ (insbesondere: Rassismus) darstellt. Der Diskriminierungsschutz und die Stärkung der Opfer gewinnt hierzulande aufgrund von europäischen und internationalen Initiativen allerdings an Bedeutung – ein Beispiel ist die Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz infolge von EU-Richtlinien.

Aktuelle Gesetzesinitiativen gegen Rechtsextremismus sind weiterhin stark an der traditionellen deutschen Sichtweise des Problems orientiert (NPD-Verbotsdebatte, Entzug staatlicher Unterstützung bei Verfassungsfeindlichkeit von Organisationen). Die Initiative „Strafverschärfung bei menschenfeindlicher Motivation“ integriert die deutschen und europäischen Vorstöße.

Die Effektivität der Umsetzung der Gesetzgebung wird durch Fehlverhalten der Polizei, das über Einzelfälle hinausgeht, negativ beeinträchtigt. Wenngleich die Polizei mit zunehmendem Ernst den Rechtsextremismus bekämpft und heute auch stärker bemüht ist, rassistischen Vorfällen in den eigenen Reihen entgegenzusteuern, bestehen in einigen Polizeien und Bundesländern weiterhin deutliche Probleme.

Für eine adäquate Umsetzung der Gesetzgebung gibt es bei Polizei, Justiz und Strafvollzug bereits bewährte Initiativen, die Rechtsextremismus entgegenzutreten. Ihre breite und nachhaltige Umsetzung steht allerdings noch aus.

1. Einleitung

Deutsches Recht richtet sich strikt gegen alle Akteure und Bestrebungen, die eine Verwandtschaft mit dem Nationalsozialismus aufweisen. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, dessen Grundlage die freiheitliche demokratische Grundordnung bildet, versteht sich als wehrhafte Demokratie. Damit ist gemeint, dass der Staat durch entsprechende Gesetzgebung eine Wiederholung der Geschichte – nämlich die Herrschaft des Nationalsozialismus – verhindern soll.

Vor diesem Hintergrund ist die umfangreiche Gesetzgebung gegen als rechtsextrem definierte Delikte in Deutschland zu verstehen: Verboten ist alles, was sich gegen die Verfassung richtet oder eine Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus aufweist, sei es in Schrift, Rede, Symbolik oder Struktur. Die hohe Zahl der jährlich verzeichneten Propagandadelikte (beispielsweise das Tragen von Nazi-Symbolen) belegt, dass der Gesetzgeber intensiv mit der Oberflächenstruktur von Straftaten beschäftigt ist.

Hingegen gehen weder Grundgesetz noch Strafgesetzbuch explizit auf die (potenziellen) Opfer rechtsradikaler Akteure und deren Schutz ein. Schutz vor Diskriminierung und auch die Wertschätzung von (kultureller) Vielfalt sind Töne, die noch recht neu und verstörend in öffentlichen Debatten Deutschlands klingen. Gegenwärtig wird gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit¹ als Motivation, die auch rechtsradikalen Taten unterliegt, nicht notwendigerweise geahndet.

2. Normen und Entwicklungen

2.1. Gesetze

Grundgesetz und Strafgesetzbuch

Gegen einen – als verfassungsfeindlich geltenden – Extremismus, zu dem alle Formen des (Neo-)Nazismus gehören, sind folgende repressive Gesetzgebungen gerichtet:

- das Verbot verfassungsfeindlicher politischer **Parteien** (GG, Art. 21, Abs. 2) durch das Bundesverfassungsgericht
- das Verbot verfassungsfeindlicher **Vereinigungen** (GG und § 3 I VereinsG) durch die Innenminister von Bund und Ländern
- das Verbot verfassungsfeindlicher **Publikationen** (BVerSchG §§ 3,4)
- die Strafrechtliche Ahndung² von verbotenen politischen **Aktivitäten**: Fortführung verbotener Organisationen (§85 StGB), Verbreitung von Propagandamitteln (§86 StGB), Kennzeichen (§ 86a StGB), öffentliche Aufforderung zu Straftaten (§ 111 StGB), Gründung einer terroristischen Vereinigung (§129a StGB), Verbreitung volksverhetzender Schriften, Billigung, Verharmlosung und Leugnung des Holocausts, öffentliche Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der NS-Gewaltherrschaft wenn dadurch der öffentliche Friede gestört und die Würde der Opfer verletzt wird (§ 130 StGB), Gewaltverherrlichung (§131 StGB).
- die Auflösung öffentlicher Versammlungen und **Demonstrationsverbote** durch Polizei und Gerichte. Neue Gesetzgebung: Seit 2005 ist es leichter, entsprechende Verbote oder Beschränkungen an bestimmten mit dem Nationalsozialismus verbundenen Gedenk-Orten zu erlassen. Ein Demonstrationsverbot gilt unter anderem am Mahnmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin (Versammlungsgesetz § 15 Absatz 2).

Repressive Gesetzgebung
gegen Extremismus und
(Neo-)Nazismus

Auf der Grundlage der Gesetzgebung wurde eine Vielzahl staatlicher Maßnahmen gegen die radikale Rechte ergriffen, insbesondere Vereins- und Versammlungsverbote. Seit Ende 1992 erfolgten 26 Verbote rechtsextremistischer Organisationen durch das Bundesministerium des Inneren bzw. durch Innenministerien/-senate der Länder (Stand: Januar 2008).³

Exemplarisch soll anhand eines jüngeren Urteils gezeigt werden, wie schwierig es für die Justiz ist, gegen aktuelle Formen des Rechtsextremismus vorzugehen: Das Urteil gegen die rechtsextreme Band „Landser“ (deutscher Soldat der Landstreitkräfte) ist ein Präzedenzfall für ein Urteil gegen rechtsextreme Musik(er): Es wurde 2005 gegen die drei Mitglieder der Band gesprochen. Die Mitglieder der Gruppe wurden als kriminelle Vereinigung verurteilt, die mit der Herstellung und Verbreitung von CDs Straftaten wie Volksverhetzung, Verbreitung von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen sowie Verunglimpfung des Staates etc. begangen haben. Ausgangspunkt des Verfahrens war die Feststellung, dass das Hören von „Landser“-Musik (zum Beispiel dem „Afrika-Song“) ursächlich für rechtsextreme Gewalttaten war.

Aktuelle
Herausforderungen
bewältigen

Der Fall zeigt, wie umständlich es ist, mit dem zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarium gegen aktuelle Formen des Rechtsextremismus – zum Beispiel Bands und Kameradschaften – vorzugehen. Wenngleich Mitglieder von Bands aufgrund des Repressionsdrucks häufig ihre Identität nicht preisgeben oder Rechtsextreme sich nun „lose“ in Kameradschaften zusammenschließen – gelingt eine Reduzierung des Rechtsextremismus und der von ihm ausgehenden Gefahr wohl kaum. Kritisch angemerkt werden muss auch, dass mit der Verurteilung der Band „Landser“ die Beliebtheit der Musik bei ihren Hörern – und das war der Ausgangspunkt des Verfahrens – keineswegs geschmälert wurde. Im Gegenteil: „Landser“ und ihr – inzwischen wieder frei gelassener – Sänger „Lunikoff“ haben Kultstatus in der Szene erlangt. Die infolge der Verurteilung initiierten Kampagnen zur „Freilassung Lunikoffs“ haben die Szene eher „zusammengeschweißt“.

Zuständigkeiten ⁴

In den meisten Fällen liegt die Zuständigkeit zur Verfolgung strafbarer Handlungen von Rechtsextremisten bei den Ländern. Ist die Tat allerdings darauf gerichtet, das innere Gefüge des Staates oder dessen Verfassungsgrundsätze zu beeinträchtigen, so zieht der Generalbundesanwalt beim Bundesverfassungsgericht die Verfolgung der Taten an sich. Von 2001 bis 2005 bearbeitete der Generalbundesanwalt sieben Fälle.

Die Bundesländer können (zum Beispiel bei rechtsradikalen Demonstrationen) durch die Bundespolizei unterstützt werden. Die Anzahl ihrer Unterstützungseinsätze ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.

Die bei den Innenministerien angesiedelten Verfassungsschutz-Behörden des Bundes und der Länder sind verpflichtet, Bestrebungen, die mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, zu beobachten. Sie haben den Auftrag die Bevölkerung und das Parlament darüber zu informieren und eine Gefahreinschätzung vorzunehmen. Jährlich (zum Teil auch halbjährlich) werden entsprechende Verfassungsschutzberichte veröffentlicht. Die Beobachtung des Rechtsextremismus spielt eine herausragende Rolle.

Erfassungskriterien

Die genaue Erfassung von rechtsextrem motivierten Straftaten, also Straftaten, die sich gegen die Verfassung richten, war stets – als bewusste Abgrenzung vom Nationalsozialismus – Anliegen der Bundesrepublik Deutschland. 2001 wurde der Fokus von (rechts-) extremistischen Taten hin zu politisch motivierter Kriminalität erweitert: Durch die Einführung eines neuen Melde- und Erfassungssystems geriet nun die politisch motivierte Tat allgemein in den Blick. Als politisch motiviert gilt eine Tat auch dann, wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbildes bzw. ihres gesellschaftlichen Status richtet. Auch wurde mit dem neuen Kriminalpolizeilichen Meldedienst – Politisch motivierte Kriminalität (KPMD – PMK) eine bundeseinheitliche statistische Erfassung ermöglicht.

Kritisch zu sehen ist die mangelnde Erfassung „gewöhnlicher“ Straftaten mit menschenfeindlicher Motivation, wie zum Beispiel Brandstiftung, Körperverletzung und Beleidigung. Bei diesen Straftaten greifen die Erfassungskriterien zu kurz, vor allem weil gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (wie Rassismus) auf politisch motivierten Rechtsextremismus verkürzt wird. Dadurch kommt es zu Problemen einer sauberen Erfassung. Eine entsprechende Motivation beim Begehen einer Straftat bedeutet nicht notwendigerweise eine Strafverschärfung.

Mangelnde Erfassung
menschenfeindlicher
Motivation

Weitere relevante Gesetzgebung

a) Staatsangehörigkeitsrecht und Zuwanderungsgesetz

Nach dem Regierungswechsel 1998 wurde die Selbstdefinition, Deutschland sei kein Einwanderungsland, überwunden. Damit wurde dem herkömmlichen – auch rechtsradikalen Überzeugungen entsprechenden – Konzept eines auf Blutsverwandtschaft beruhenden deutschen Volkes, zu dem Menschen, die nicht deutscher Abstammung sind, nicht dazugehören können, widersprochen. Die Überzeugung, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, hat sich erst jüngst in allen Parteien – mit Ausnahme der Rechtsradikalen – durchgesetzt. Die demographische Entwicklung und der Mangel an qualifizierten Fachkräften boten Argumente für eine neue Politik der Zuwanderung.

Das reformierte Staatsangehörigkeitsrecht (2000)⁵ widerspricht einer rein ethnischen Definition deutscher Nationalität. Bis dahin galt das Abstammungsprinzip (jus sanguinis/Blutrecht) von 1913. Mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht wurde es durch das Territorialprinzip (jus soli/Bodenrecht) ergänzt. In Deutschland geborene Ausländer können damit unter bestimmten Voraussetzungen⁶ die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch erwerben. Die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts wurde von intensiven öffentlichen Debatten begleitet. Menschenrechtsorganisationen beklagen, dass die Vorstellung einer auf Blutsverwandtschaft beruhenden ‚Volkszugehörigkeit‘ (...) noch nicht aus der Rechtspraxis und aus den Köpfen verschwunden (ist)“.⁷

Abschied vom
Konzept der
Blutsverwandtschaft

Das Zuwanderungsgesetz (2002/2004) spiegelt Deutschlands neue Selbstwahrnehmung als Einwanderungsland wieder. Darüber hinaus ist mit dem Zuwanderungsgesetz⁸ für Ausländer eine erleichterte Zugangsmöglichkeit geschaffen worden. Mit

dem neuen Gesetz wurde erstmals ein Gesamtkonzept auf den Weg gebracht, das alle Zuwanderungsbereiche umschließt und so eine Steuerung des Zuwanderungsgeschehens ermöglicht. Kernstück ist die Neuregelung des Ausländerrechts (Aufenthaltsgesetz). Während das Zuwanderungsgesetz von der Mehrzahl der Organisationen (wie Gewerkschaften und Kirchen) begrüßt wurde, kritisieren Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen Teile des Gesetzes als diskriminierend und zuwanderungsbegrenzend.⁹ In der Tat reflektiert das Gesetz nicht nur das neue deutsche Selbstverständnis als Einwanderungsland, sondern ist auch vor dem Hintergrund der Integrations- und Terrorismus-Debatten verabschiedet worden.

b) Schutz vor Diskriminierung

EU-Einfluss:
Schaffung eines
Antidiskriminierungsrechts

Während die Bekämpfung rechtsextremer Akteure und Aktivitäten in Deutschland sehr ernst genommen wird, hat die Ahndung von Diskriminierungs-Delikten – die zum Rechtsradikalismus der Grauzone gehören – keine Tradition. Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das seit August 2006 in Kraft getreten ist, wurden vier EU-Richtlinien zum Diskriminierungsschutz umgesetzt.¹⁰ Sie verpflichten die Mitgliedstaaten, alle Menschen vor Diskriminierung im Bereich Beschäftigung und Beruf, sowie im allgemeinen Zivilrechtsverkehr zu schützen. Das AGG schafft mit seinem weiten Anwendungsbereich (Arbeitsrecht, Zivilrecht und öffentliches Recht) erstmals ein umfassendes Antidiskriminierungsrecht in Deutschland. § 1 AGG bestimmt, dass grundsätzlich keine Benachteiligung „aus Gründen der „Rasse“ oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauungen, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität“ erfolgen darf.

Die Verabschiedung des Gesetzes zum Diskriminierungsschutz wurde vor allem durch kritische öffentliche Kommentare zum Gesetzentwurf begleitet und erst nach jahrelanger Verzögerung und inhaltlich abgeschwächt erreicht. NGOs kritisieren, dass das neue Antidiskriminierungsrecht zahlreiche Schwächen habe und Unstimmigkeiten mit dem EU-Recht aufweise.¹¹

c) Opferhilfe

Rechtspraxis in
Beschwerdeverfahren
fehlt noch

Explizite gesetzliche Verfahrensweisen (wie konkrete Rehabilitierungsmaßnahmen) speziell für Opfer rechtsradikaler Gewalt oder Opfer von Diskriminierung gibt es nicht.¹² Allerdings existieren Gesetze zur Entschädigung von Gewaltopfern – das Opferentschädigungsgesetz (OEG)¹³ – und Kriminalitätsoffern – das Opferreformgesetz (OpferRRG)¹⁴. Ein Schritt zur verbesserten rechtlichen Bekämpfung der Rassendiskriminierung war die Erklärung Deutschlands (2001), sich dem Individualbeschwerdeverfahren gemäß des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu unterwerfen.¹⁵ Eine entsprechende Rechtspraxis fehlt noch.

2.2. Gesetzesinitiativen

Vorstöße zu einem NPD-Verbot

Das von allen drei antragsberechtigten Verfassungsorganen (Regierung, Bundesrat und Bundestag) im Jahr 2001 vor dem Bundesverfassungsgericht eingeleitete Verfahren zum Verbot der NPD ist im Jahre 2003 vom Gericht aus formalen Gründen eingestellt worden.

Seit Herbst 2006 ist die Debatte über ein Verbot der NPD erneut entbrannt und seit 2007 zum Dauerthema geworden. Insbesondere nach öffentlich stark wahrgenommenen fremdenfeindlichen oder rechtsextremen Übergriffen wird ein Verbot intensiv diskutiert.¹⁶ Ende Oktober 2007 entschied die SPD auf ihrem Bundesparteitag in Hamburg, neue Anstrengungen für ein Verbot zu unternehmen.¹⁷ Die Reaktion von CDU und CSU, FDP und den Grünen auf die SPD-Initiative war verhalten. Ähnlich war die Reaktion der Innenminister der Länder.¹⁸ Die Furcht, ein Verbotsverfahren könnte abermals an formalen Gründen scheitern ist verbreitet: Immer noch sei die NPD vom Verfassungsschutz des Bundes und der Länder „unterwandert“.¹⁹ So fordern die Grünen, dass erst die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Verbotsverfahren geschaffen werden müssten – das ist der Abzug der V-Leute. Eine folgenlose Verbot-Debatte sei „kontraproduktiv, denn es würde „der NPD Aufmerksamkeit verschaff(en) und in der Sache nichts bring(en)“.²⁰ Ablehnung gegenüber einem NPD-Verbot fußt bei einigen Akteuren auf der Annahme, ein Verbot der NPD wäre nur eine „Symptombehandlung“, die eine politische Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus erschwere und damit aus liberalen wie demokratischen Gesichtspunkten nicht wünschenswert sei. Das BMI wendete sich – aus Angst vor einem Scheitern – bislang gegen ein unmittelbar anzustrengendes Verbotsverfahren.²¹ Aktuell haben fünf Bundesländer Beweismaterial für die Notwendigkeit eines NPD-Verbots gesammelt, das aber, wie es heißt aus taktischen Gründen vorerst in der Schublade bleibt.

NPD-Verbots-Debatten

Rechtsradikalen Organisationen staatliche Unterstützung entziehen

Neben der Diskussion um ein erneutes NPD-Verbotsverfahren wird darüber nachgedacht, wie der NPD die finanzielle Unterstützung durch den Staat entzogen werden könnte. Laut deutschem Parteiengesetz haben Parteien Anspruch auf finanzielle Mittel des Staates (§§ 18, 20 Parteiengesetz). Bislang findet die Idee, die staatliche Parteienfinanzierung für die NPD zu streichen noch keine uneingeschränkte Zustimmung unter den Innenministern der Länder. Auf Anregung des Berliner Innensenators Erhart Körting hatte eine "länderoffene Arbeitsgruppe" Erkenntnisse über Finanzquellen der rechtsextremistischen Kreise zusammengetragen und kam zu dem Ergebnis, dass sich die NPD zu erheblichen Teilen aus Steuermitteln finanziert (2005 zu 41,8%).²² Einig sind sich die Innenminister darüber, dass es keine Steuergelder für Stiftungen verfassungsfeindlicher Organisationen geben dürfe. Auch dürften rechtsextreme Vereine nicht als gemeinnützig anerkannt werden.²³ Im April legten die Finanzminister einen Entwurf des Jahressteuergesetzes 2009 vor, der einen entsprechenden Gesetzentwurf beinhaltet. Anfang Juni soll das Jahressteuergesetz vom Kabinett verabschiedet werden.²⁴

Entzug staatlicher Unterstützung

Strafverschärfung bei menschenfeindlicher Motivation

Gruppenbezogene Menschenverachtung (unter anderem Rassismus) – die rechtsradikalen Taten häufig unterliegt – soll als Motiv einer Tat immer strafverschärfend wirken – das haben nach ähnlichen Vorschlägen internationaler Organisationen²⁵ – nun auch die Bundesländer Brandenburg²⁶, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern²⁷ gefordert. Sie haben als Reaktion auf die hohe Anzahl dieser Delikte im August 2007 einen entsprechenden Entwurf zur Verschärfung des Strafbuchgesetzes vorgelegt. Beweggründe wie fremdenfeindliche Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder äußeres Erscheinungsbild, Behinderung oder sexuelle Orientierung des Opfers sollen künftig immer als strafschärfend berücksichtigt werden.²⁸

Ahndung menschenfeindlicher Motivation

Im September 2007 wurde der Gesetzentwurf in der Plenarsitzung des Bundesrates vorgestellt und anschließend zur Beratung in die Fachausschüsse überwiesen.²⁹ Der Rechtsausschuss des Bundesrates hat am 30. Januar 2008 beschlossen, den Gesetzentwurf der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt zur Bekämpfung der Hasskriminalität in den Bundesrat einzubringen.³⁰ Eine Entscheidung ist bislang nicht gefallen. Zielsetzungen sind:

- Abschreckende Wirkung durch strengere Bestrafung
- Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden für menschenverachtenden Delikte
- Stärkung des Problembewusstseins in der Öffentlichkeit
- Anpassung an EU-Gesetzgebung
- Berücksichtigung internationaler Empfehlungen

3. Effektivität

Nicht nur der Gesetzestext, sondern auch die Effektivität der Gesetzgebung und der Umsetzung des Rechts ist grundlegend für eine tragfähige Strategie gegen Rechtsradikalismus.

3.1. Einfluss der EU-Bestimmungen

Vorfälle wie der Anstieg der rechtsextremen und fremdenfeindlichen Gewalt im Jahr 2000 hatten unmittelbare Wirkung auf Initiativen zur nationalen politischen Steuerung. Die Bundesregierung hat mit einem millionenschweren Bundesprogramm gegen Rechtsextremismus schnell reagiert und damit unter anderem die Opferhilfe und den Diskriminierungsschutz in Deutschland gestärkt.³¹ Einen rechtlichen Rahmen hat der Diskriminierungsschutz aber erst mit Umsetzung der EU-Richtlinien bekommen.

Deutschland und die EU

Drei Beispiele verdeutlichen wie vielfältig die Bedeutung der EU für die nationale Gesetzgebung ist. Sie zeigen, dass Deutschland im Bereich (Rechts-)Extremismus Initiativen initiiert (etwa die OSZE Antisemitismuskonferenz 2004) und EU-Recht mitgestaltet. Andererseits werden durch die EU in Deutschland breitere – auf den Rechtsradikalismus der „Grauzone“ zielende – Strategien umgesetzt:

a) Vier EU-Richtlinien sind im Allgemeinen Gleichberechtigungsgesetz (2006) umgesetzt worden. Die Verabschiedung dieses Gesetzes wäre in Deutschland ohne europäischen Druck nicht möglich gewesen. Die Einführung des Gesetzes hat öffentliche Diskussionen, insbesondere in Betrieben und Unternehmen ausgelöst und damit bereits zu einer Stärkung potenzieller Opfer und zu einer Schärfung des Problembewusstseins beigetragen. Der Einfluss der EU-Richtlinie wird sich mittel- und langfristig noch stärker bemerkbar machen.

b) Die Bundesregierung hat den EU-Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit³² während der deutschen Ratspräsidentschaft erneut auf die Tagesordnung gesetzt. Im April 2007 gelang die politische Einigung unter den Mitgliedstaaten. Eine formelle Verabschiedung wird nach Konsultation des Europäischen Parlaments erwartet. Die wichtigsten Verbote sind³³:

- Aufstachelung zu Hass und Gewalt
- Öffentliche Beleidigungen oder Drohungen
- Öffentliche Duldung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

- Öffentliche Verbreitung oder Verteilung von Schriften, Bild- oder sonstigem Material mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Inhalten
- Leitung einer rassistischen oder fremdenfeindlichen Gruppe

Zudem soll bei der Festsetzung des Strafmaßes für ein gewöhnliches Delikt künftig die rassistische oder fremdenfeindliche Motivation als erschwerender Umstand berücksichtigt werden.

Einige Vereinbarungen sind bereits Straftatbestände in Deutschland, die EU Richtlinie setzt den Fokus allerdings stärker auf Rassismus/Fremdenfeindlichkeit und weniger als das deutsche Recht auf Rechtsextremismus und Bezüge zum Nationalsozialismus. Die Strafverschärfung aufgrund von rassistischen und fremdenfeindlichen Motiven wäre – wie oben beschrieben – eine Novelle für das deutsche Recht. Ein Verbot bestimmter NS-Symbole (zum Beispiel das Hakenkreuz) konnte Deutschland nicht durchsetzen.

c) Im Europarat wurde am 23. November 2001 ein Übereinkommen über Computerkriminalität (Cybercrime Convention) erarbeitet, welches von 26 Staaten – auch Deutschland – unterzeichnet wurde. Auf Initiative Frankreichs und Deutschlands wurde ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend „mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art“ erstellt. Die Übereinkommen stehen in der Tradition der deutschen Justiz, die dadurch ihren Handlungsspielraum über die nationalen Grenzen erweitert.

3.2. Bedeutung nationaler Gesetzgebung

Auf der Grundlage der umfangreichen Gesetzgebung gegen Rechtsextremismus sind eine Vielzahl von Organisationen und Labels verboten worden. Die Repression führte nicht dazu, dass rechtsextreme Orientierungen in Deutschland zurückgingen oder sich der gewalttätige Rechtsradikalismus entschärfte. Stattdessen vollzog sich eine stärker europäische (und internationale) Ausrichtung des Rechtsradikalismus (unter anderem Verlagerung von Aktivitäten ins Ausland). Die Szene versucht auch durch Namensänderungen/Neugründungen dem Repressionsdruck zu entgehen. Als Reaktion auf die Verbotsstufe Mitte der 90er Jahre hat sich zudem das Konzept der Kameradschaften entwickelt: Durch lose Strukturen ohne festen organisatorischen Rahmen und durch spontan anmutende Aktionen mit unterschiedlichen Personenkonstellationen sollte weiteren Verboten entgangen werden.³⁴ Wenngleich einige Innenminister auch gegen die weniger greifbaren Kameradschaften vorgehen (Verbot der SSS oder des Sturm 34), können sich rechtsradikale Akteure durch diese Strukturveränderungen häufig der Repression entziehen. Insofern haben Gesetzgebung und staatliche Beobachtung mit dazu geführt, dass sich die Struktur der rechtsradikalen Szene in Deutschland verändert hat.

Repression verändert die rechtsextreme Szene

Doch auch eine inkonsistente Umsetzung der Gesetzgebung hat Folgen: Die NPD gewinnt durch die Querelen um ein Verbot an Legitimität. Das trägt mit dazu bei, dass sie sich als Sammel- und Organisationskraft der rechtsradikalen Szene etablieren kann.

3.3. Effektivitäts-Probleme bei Justiz und Polizei

Inkonsistenz im Umgang
mit der NPD

Der Rechtsstaat ist großteils effektiv in der Vollstreckung der Gesetze. Auf deutliche Probleme verweist allerdings das **Mislingen eines NPD-Verbots**: Die Strukturveränderung des Rechtsradikalismus, die staatliche Kontroll- und Bestrafungsmechanismen zunehmend ins Leere laufen lässt, hat dazu beigetragen, dass ein Verbotsverfahren gegen die NPD aktuell nicht veranlasst wird – obwohl weitgehend Konsens über die Verfassungsfeindlichkeit der Partei besteht. Hauptgrund ist, dass ein Abzug der V-Leute und die damit verbundene Verringerung der staatlichen Überwachung als Risiko für die Demokratie betrachtet werden. Ohne den Rückzug der V-Leute wird das Verbotsverfahren – wie bereits im Jahr 2001 – (vermutlich) scheitern. Es ist als Problem anzusehen, dass eine verfassungsfeindliche Partei entgegen deutscher Gesetzgebung nicht verboten ist.

In den Jahren nach der Wiedervereinigung wurde der Polizei mehrfach Versagen im Umgang mit Rechtsradikalismus vorgeworfen. NGOs und Oppositionsparteien beklagten, dass rechtsradikale Gewalttaten nicht ausreichend geahndet werden. Der Slogan, die bundesrepublikanische „Justiz ist auf dem rechten Auge blind“ wurde in dieser Zeit wiederbelebt. Ein prominentes Beispiel für das Versagen von Polizei und Politik sind die **fremdenfeindlichen Ausschreitungen in Rostock-Lichtenhagen** vom 22. bis zum 28. August 1992. Tagelang verhinderte die Polizei pogromhaftes Treiben nicht. Das Verhalten der Polizei führte zu heftiger internationaler Kritik. In den vergangenen Jahren gab es zwar keine vergleichbar starken fremdenfeindlichen Ausschreitungen und keine Vorwürfe in diesem Ausmaß gegen Polizei und Justiz, jedoch bestehen innerhalb der Polizei weiterhin Effektivitäts-Probleme im Umgang mit Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit.

Fälle von Rassismus
bei der Polizei

Ebenfalls in den 90er Jahren, aber auch heute noch fällt die Polizei durch **rassistische Vorfälle und schwere Misshandlungen, insbesondere von Ausländern und Migranten**, auf. Entsprechende Berichte von internationalen Organisationen³⁵, sowie Studien über rechtsradikale Wähler³⁶ unter Polizisten machten auf Polizei-interne Probleme aufmerksam. Das BKA sprach von „beachtlichen Hinweisen auf die Verbreitung fremden – bzw. minderheitenfeindlicher Einstellungen“ innerhalb der Polizei und kritisierte – ebenso wie BMI, BMJ und NGOs – ein mangelndes Problembewusstsein bei einer beachtlichen Anzahl der Polizeibeamten.³⁷ Auch die Bundesregierung zeigte sich besorgt.³⁸ Vorwürfe, Ausländer würden Opfer polizeilicher Misshandlungen, wurden von der Bundesregierung sehr ernst genommen. Sie betont, dass sowohl eine gute Schulung aller Polizeibeamten als auch strenge Disziplinarmaßnahmen gegen die Täter geboten sind.³⁹ Allerdings kam es in den von amnesty international untersuchten Fällen, kaum zu Verurteilungen oder Disziplinarmaßnahmen.

Amnesty international berichtet zwar inzwischen weniger über entsprechende Fälle, jedoch ist nicht klar, ob das an einer Verschiebung öffentlicher Diskurse (hin zu islamistischem Terrorismus und Migranten-Integration) und an einer veränderten Schwerpunktsetzung von Amnesty international liegt, oder ob die Zahl der Fälle tatsächlich abgenommen hat. Auf die Tatsache, dass es weiterhin entsprechende Vorfälle gibt, weisen aktuelle Misshandlungsvorwürfe (Berlin) und Todesfälle (Hagen und Dessau) von Migranten und Asylanten auf Polizeiwachen hin.⁴⁰

Defizitäre Problemwahrnehmung: Rechtsextreme und antisemitische Straf- und Gewalttaten werden in den vergangenen Jahren mit zunehmender Konsequenz

von der Polizei verfolgt. Dennoch: In einigen, vor allem ostdeutschen Bundesländern, häufen sich auch heute noch Versäumnisse. Und während Experten warnen, dass die Sicherheit von Angehörigen potenzieller Opfergruppen in einigen Gegenden nicht gewährleistet werden kann, erkennen zuständige Polizeien häufig entsprechende Probleme nicht.

Auch würden Statistiken zum Rechtsextremismus „schön gerechnet“ (insbesondere bezüglich Propagandadelikten), so der Vorwurf gegen Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin Anfang des Jahrtausends.⁴¹ Aktuell (2007/2008) stehen Sachsen-Anhalt und Thüringen in der Kritik: Sachsen-Anhalt wird vorgeworfen, die Statistik-Kriterien für rechtsextreme Straftaten verändert zu haben und damit nicht alle Delikte zu erfassen. Und in Thüringen heißt es, würden Fälle „nur auf Anfrage“ gemeldet.⁴²

Versäumnisse
in einigen Bundesländern

In Sachsen-Anhalt mehren sich Versäumnisse der Polizei (seit 2006). Öffentliche Aufmerksamkeit erregte der Überfall auf eine – in Punkkostümen verkleidete – Theatergruppe in Halberstadt, die angegriffen und brutal verprügelt wurde. Ein Untersuchungsbericht stellte deutliche Mängel beim Polizeieinsatz fest. In weiteren Fällen⁴³ griff die Polizei nicht ein, erkannte keine politische oder fremdenfeindliche Motivation und weigerte sich, Anzeigen aufzunehmen. Bundesweites Aufsehen erregte zudem der Vorwurf von drei Polizisten, sie seien vom stellvertretenden Polizeipräsidenten dazu aufgefordert worden, „nicht alles (im Bereich Rechtsextremismus zu) sehen“.⁴⁴ Aufsehen erregte auch der mysteriöse Tod des Afrikaners Oury Jalloh in einer Dessauer Polizeistelle und die in diesem Zusammenhang gefallene – vorerst nicht geahndete – Äußerung eines Polizisten, „Schwarze brennen eben mal länger“.

Dennoch: Der Fall Sachsen-Anhalt zeigt auch, dass politisch Verantwortliche (wie Innenminister Hövelmann) durch eine öffentliche Auseinandersetzung mit den Fällen nicht Probleme „produzieren“, sondern beginnen sie zu bewältigen. Im Unterschied dazu sind Ländern (wie Thüringen) zu sehen, wo rechtsradikales und fremdenfeindliches Verhalten nicht als Problem betrachtet wird, kaum thematisiert wird und Gegenreaktionen weitgehend fehlen. Hier werden sich entsprechende Probleme in Zukunft vermutlich verstärken.

Nach Auffassung zivilgesellschaftlicher Organisationen sind **Defizite in der Aus- und Fortbildung der Polizei, der Strafvollzugsbediensteten sowie bei Juristen** erheblich – insbesondere in Fragen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes und in der Auseinandersetzung mit Rassismus.⁴⁵ In den vergangenen Jahren wurden hier Vorstöße unternommen: Durch Initiativen und in Sonderveranstaltungen werden Polizisten und Strafvollzugsbediensteten im Bereich Rassismus, Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Menschenrechtskultur geschult.⁴⁶ Problematisch ist, dass die Schulungen nicht zum Curriculum gehören. Sie werden scheinbar **zufällig** und inhaltlich **beliebig** angeboten und können **nicht nachhaltig** wirken.⁴⁷

4. Gute Praxis und strategischer Ausblick

4.1. Gute Praxis

- Ergänzungen zur Repression
- Als Ergänzung zur Repression sind folgende jüngere Initiativen und deren Umsetzung als wertvoll für die Bekämpfung des Rechtsradikalismus einzuschätzen:
- Reform der polizeilichen Erfassungskriterien
 - Reform des Staatsangehörigkeitsrechts
 - Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes
 - Verabschiedung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes
 - Sensibilisierungs- und Trainingsprogramme bei der Polizei

4.2. Strategische Defizite

- Problemgebiete
- In folgenden Bereichen gibt es strategische Defizite:
- Kein NPD-Verbot trotz Konzept der „wehrhaften Demokratie“.
 - Keine systematische Ahndung von Straftaten mit „menschenfeindlicher Motivation“.⁴⁸
 - Keine systematische Aus- und Fortbildung zu relevanten Themen (vgl. oben).
 - Zu wenige Polizisten mit Migrationshintergrund.⁴⁹
 - Systematische Verankerung der Opferhilfe für Opfer rechtsextremer und „menschenfeindlicher“ Gewalttaten (Entschädigungszahlungen, Rehabilitierungsmaßnahmen sowie die Förderung entsprechender wissenschaftlicher Untersuchungen) sind zur Stärkung der (potentiellen) Opfer und für eine entsprechende Bewusstseinsklärung wichtig.⁵⁰

4.3. Bewährte Maßnahmen

Wesentlich für eine erfolgreiche Bekämpfung des Rechtsextremismus sind neben der – an einer aktuellen Lagebestimmung zum Rechtsradikalismus orientierten – Gesetzgebung, reflektiert und sensibel handelnde Menschen.

- Training
- Die erfolgreiche Bekämpfung des Rechtsextremismus erfordert klare Aussagen zuständiger Institutionen (Justiz, Polizei, Justizvollzug), damit Rechtsradikalismus und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit als Problem erkannt werden. Besonders Erfolg versprechend für einen verbesserten Umgang mit Rechtsradikalismus sind interne Maßnahmen (etwa Sensibilisierungsmaßnahmen) in Aus- und Fortbildung der Vollzugsbeamten (Polizei und Justiz).⁵¹

Abschließend sollen einige relevante Maßnahmen, Programme und Projekte vorgestellt werden:

a) Justiz

- Fortbildung
- Aufgrund des föderalen Systems ist es in Deutschland eine besondere Herausforderung bundesweite Veränderungen anzustoßen. Seit einigen Jahren bietet die **Deutsche Richterakademie**, die von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert wird, Tagungen zu den Themen Rechtsextremismus, Nationalsozialismus und Fremdenfeindlichkeit an. Sie dient der überregionalen Fortbildung der Richter aller Gerichtsbarkeiten sowie der Staatsanwälte.⁵² Andere Fortbildungseinrichtungen für Richter, Staatsanwälte und weitere juristische Berufe liegen in der Verantwortung des jeweiligen Bundeslandes. Während in einigen Ländern

Programme umgesetzt werden, die zu Fortschritten bei der Anwendung der bestehenden Strafbestimmungen führten, gibt es in einigen Ländern weiterhin keine entsprechenden Maßnahmen.⁵³

Erfolgreich unterstützt die – aus zivilgesellschaftlichem Engagement entstandene – „**DAV-Stiftung contra Rechtsextremismus und Gewalt**“ Opfer rechtsradikaler Aggression. Sie wurde im Dezember 2000 vom Deutschen Anwalt Verein (DAV) gegründet und hat einen Fonds zur finanziellen Unterstützung rechtlicher Hilfe und rechtlicher Vertretung von Opfern politischer Gewalt eingerichtet. Seit 2001 wurden 176 Anträge gestellt. Es handelt sich um Fälle rassistischer Beleidigungen bis hin zu Mord.⁵⁴

b) Polizei ⁵⁵

Auch innerhalb der Polizei wurden Maßnahmen zur verbesserten Bekämpfung des Rechtsradikalismus umgesetzt. Eine der bekanntesten (auch international) ist die in Reaktion auf wachsende rechtsradikale und fremdenfeindliche Gewalt gebildete Sonderkommission Rechtsextremismus (SOKO REX). Sie verbindet Maßnahmen der Repression mit Präventionsarbeit (seit 1991). Ziel ist es, durch permanent hohen Verfolgungsdruck und Polizeipräsenz die Szene an Brennpunkten zu verunsichern. Die SOKO REX schreibt potenzielle Täter vor rechtsextremen Veranstaltungen an oder stattet Hausbesuche ab, bei denen sie auf Konsequenzen weiterer strafbarer Handlungen aufmerksam macht. Jugendlichen sollten zudem akzeptierende und stützende Maßnahmen zukommen. SOKO REX betreibt Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Nachdem das Personal seit der Gründung deutlich reduziert wurde, wird aktuell über eine personelle Aufstockung und eine Kompetenzerweiterung diskutiert (Nachricht vom Februar 2008). Ob die Arbeit bislang erfolgreich war, bleibt auch deshalb höchst umstritten, weil das Bundesland Sachsen – trotz und während SOKO REX – sich zum Zentrum der rechtsradikalen Aktivitäten in Deutschland entwickeln konnte. Als relativ erfolgreich im Kampf gegen Rechtsextremismus gilt die Arbeit des Landes Brandenburgs, zu der die Mobile Einheit gegen Extremismus, Gewalt und Ausländerfeindlichkeit (MEGA) gehört, die ähnlich wie die SOKO REX aus Sachsen aufgebaut ist.⁵⁶

Prävention

Wie sehr die Polizei neben Repressionsmaßnahmen inzwischen auf Maßnahmen der Prävention setzt, zeigt eine ihrer jüngsten Kampagnen: Im Jahr 2006 haben die polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes gemeinsam mit den Innenministern der Länder eine **bundesweite Aktion gegen Rechtsextremismus, die Initiative „Wölfe im Schafspelz“** gestartet. Ziel ist es, auf „Rechtsextremismus“ bei Schülern aufmerksam zu machen und den Schulen und Lehrern Hilfsmittel an die Hand zu geben, um ihm entgegen zu wirken. Zu der Kampagne gehören ein Unterrichtspaket mit Filmen für die Schule, sowie ein Schüler-Filmwettbewerb.⁵⁷

Durchaus hörbare Forderungen kommen von der – in Polizeikreisen zum Teil kritisch betrachteten – Polizeigewerkschaft: Auf ihrem Bundeskongress (2006) verabschiedete die **Deutsche Polizeigewerkschaft einen Beschluss**, um den Kampf gegen den Rechtsextremismus zu verbessern. Es wird betont, dass Polizeiinitiativen mit der Zivilgesellschaft zusammen arbeiten sollten und dass die Polizei eine Vorbildfunktion im Verhalten gegenüber sozialen und ethnischen Minderheiten einzunehmen hat.⁵⁸

Erfolg versprechend für einen verbesserten Einsatz der Polizei gegen Rechtsradikalismus sind **Maßnahmen innerhalb der Aus- und Fortbildung**. In diesem

Sinne wird beispielsweise bei der Ausbildung zum gehobenen Kriminaldienst des Bundes auf die Themenbereiche Menschenrechte und Antirassismus, sowie auf „Fremdenfeindlichkeit und Polizei“ eingegangen.⁵⁹ Auf Länderebene können Einzelpersonen richtungweisend sein: Besonders engagiert im Kampf gegen Rechtsextremismus ist beispielsweise der Berliner Polizeipräsident Dieter Glietsch.

c) Justizvollzug

Sensibilisieren Rechtsradikalismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sind nur selten Thema in Aus- und Fortbildung des Justizvollzugs-Personals. Allerdings gibt es einzelne Lehrgänge, die Personal über Rechtsradikalismus informieren und sensibilisieren.⁶⁰ Wichtigster Akteur ist das **Violent Prevention Network e.V.** Mit Sitz in Berlin arbeitet es mit weiteren Bundesländern zusammen und entwickelt für die Bereiche Justiz, Jugendhilfe und Bildung Programme (pädagogisch, politische Bildung) zur Prävention von Gewalt, Fremdenfeindlichkeit und Extremismus. Es betreut vor allem Täter, schult aber auch Fachkräfte, unter anderem Justizvollzugsbeamte.⁶¹

5. Schlussfolgerungen

Rechtliches Vorgehen alleine reicht nicht Die deutsche Gesetzgebung definiert Rechtsextremismus – vereinfacht zusammengefasst – als „verfassungsfeindliche Aktivitäten, die NS-Bezüge aufweisen und Antisemitismus einschließen“. Gegen diese Kernpunkte des Rechtsextremismus gibt es eine umfangreiche Gesetzgebung – entsprechende Delikte werden strikt geahndet. Höchst problematisch ist aber, dass trotz dieses umfangreichen repressiven Instrumentariums dem steten Wachsen rechtsextremer Gewalt nicht Einhalt geboten wird. **Dieser Ansatz greift alleine nicht und muss um weitere Dimensionen ergänzt werden.**⁶²

Blick auf rechtsextreme Ideologie schärfen Legislative, Judikative und Exekutive betrachten die extreme Rechte zu isoliert. Als defizitär ist die Bekämpfung des Rechtsradikalismus der „Grauzone“ zu bewerten. Hier fehlt es – trotz jüngster, vor allem durch die EU angestoßener Entwicklungen – an einem gut funktionierenden Instrumentarium und insbesondere an einem entsprechenden Problembewusstsein bei den verantwortlichen Akteuren (beispielsweise der Polizei). Fällen von Diskriminierung, „Alltags-Rassismus“ und fremdenfeindlicher Gewalt wird häufig nicht entschieden genug entgegnet.

Breiterer Ansatz nötig Der Ansatz ist bislang zu stark auf Repression verengt und der Blick zu isoliert auf die (herkömmliche) extreme Rechte gerichtet. Nur ein breiterer Ansatz, der aktuellen Entwicklungen des Rechtsextremismus gerecht wird, kann effektiv sein. Die wichtigste Komponente des Rechtsextremismus, die er auch strategisch zu nutzen sucht, um Bevölkerungsteile in seinem Sinne zu mobilisieren, ist heute die Fremdenfeindlichkeit, insbesondere die Islamophobie. Nötig ist daher neben der **systematischen Umsetzung präventiver Maßnahmen** auch eine **verbesserte Bekämpfung des Rechtsradikalismus der „Grauzone“** (wie er sich etwa in islam- und fremdenfeindlichen Bürgerinitiativen oder Parteien wie PRO NRW manifestiert).

Anmerkungen

- 1) Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit ist ein Syndrom, das nach Wilhelm Heitmeyer folgende Dimensionen umfasst: Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Islamophobie, Etablierten-vorrechte, klassischen Sexismus, Homophobie, Obdachlosenabwertung, Behindertenabwertung. Heitmeyer spricht von einer Ideologie der Ungleichwertigkeit. Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), Deutsche Zustände. Folge 6, Frankfurt a. M.: edition suhrkamp 2007.
- 2) Straftatbestände sind im Strafgesetzbuch aufgeführt. Sie sind absolute Verbote. Verfahren werden durch die Staatsanwaltschaft eingeleitet, sie erhebt öffentliche Anklage. Bei Verurteilung kommt es zur Geldstrafe oder Haftstrafe.
- 3) Information „Rechtsextremismus“ des Bundesamt für Verfassungsschutz, http://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af_rechtsextremismus/ (28.1.2008).
- 4) Bundestagsdrucksache 14/8703, Ausländerfeindliche und rechtsextremistische Ausschreitungen in der Bundesrepublik Deutschland im Januar und Februar 2002, 26. März 2002, S. 29, 70f.; <http://www.verfassungsschutz.de/> (1.2.2008).
- 5) Rechtlich begründet wird das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht durch Art. 116 GG und das neue Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) aus dem Jahr 2000.
- 6) Abhängig vom Aufenthaltsstatus der Eltern.
- 7) Forum Menschenrechte, 2007, Memorandum gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung. Zum Internationalen Tag der Menschenrechte, 10. Dezember 2007. http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/2007-11-19_Endfassung_Memorandum.PDF (12.02.2008), S. 6.
- 8) Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30.7.2004 BGBl. I, S. 1950 vom 5.8.2004.
- 9) Vgl. Hieronymus, Andreas und Schröder, Lena (unter Mitarbeit von Fögen, Ines), ENAR Shadow Report 2006. Racism in Germany, Brussels: European Network against Racism (ENAR) 2007, S. 29f.
- 10) Bundestagsdrucksache: Deutscher Bundestag. 16. Wahlperiode. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung. Drucksache 16/1780 vom 8.6.2006. <http://dip.bundestag.de/btd/16/017/1601780.pdf> (29.02.2008). Zudem gibt es im Grundgesetz, der deutschen Verfassung, einen gegen den Staat gerichteten Gleichbehandlungsanspruch, der deutlich macht, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes lautet: „Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“ (BVerfGE 85, 191 <206>.)
- 11) Will, Gisela und Rühl, Stefan, Analytical Report on Legislation. RAXEN National Focal Point Germany, RAXEN 4, Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Wien: EUMC 2004. <http://fra.europa.eu/fra/material/pub/RAXEN/4/leg/R4-LEG-DE.pdf> (18.01.2008); ENAR (2007), S. 28.
- 12) Allerdings hat die Bundesregierung einen freiwilligen Fonds speziell für Opfer rechtsextremer Übergriffe eingerichtet.
- 13) Opfer von Gewalttaten haben seit 1976 einen gesetzlichen Entschädigungsanspruch.
- Bundestagsdrucksache 14/9519: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt, vom 14.05.2002, S. 30.
- 14) Seit 2004, umfasst generell Opfer von Kriminalität. Bundesgesetzblatt: Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Verletzten in Strafverfahren (Opferrechtsreformgesetz – Opfer RRG) vom 24. Juni 2004. In: Bundesgesetzblatt, 2004, Teil 1, Nummer 31, ausgegeben zu Bonn am 30. Juni 2004, Seite 1354-1358. <http://www.bgblportal.de/BGBl/bgbl1f/bgbl104s1354.pdf> (27.02.2008); Bosch, Nicole und Peuker, Mario, Combating ethnic discrimination and promoting equality in Germany: Trends and developments 2000-2005, Bamberg 2007, S. 41.
- 15) Gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung durch Hinterlegung einer entsprechenden Erklärung beim VN-Generalsekretär in New York. Vgl. Bundesdrucksache (14.05.2002), S. 30.
- 16) U.a. 2007 Unterschriftenaktion für ein NPD-Verbot („NPD-Verbot jetzt!“). Vgl. <http://www.npd-verbot-jetzt.de/wir/> (1.2.2008).
- 17) Parteivorstand der SPD, 2007, Antrag Rechtsextremismus: Demokratie stärken. Gewalt bekämpfen. Wirksam handeln gegen Rechtsextremismus, S. 9. http://parteitag.spd.de/servlet/PB/show/1728666/Antrag_Rechtsextremismus.pdf (21.02.2008).
- 18) Mut-gegen-rechte-Gewalt, 2007, NPD-Verbot. Die Position der Länder. Eine Umfrage der Redaktion www.mut-gegen-rechte-gewalt.de. vom 21.11.2007. Zusammengestellt von Holger Kulick. http://www.bpb.de/themen/XK7D4L,0,0,Die_Positionen_der_L_%E4nder.html (21.01.2008).
- 19) Marie von Mallinckrodt: Karlsruhe, hilft, Die ZEIT vom 15.11.2007 Nr. 47. <http://www.zeit.de/2007/47/NPD-Verbot> (21.1.2008).

- 20) 27. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz der Bündnis 90/Die Grünen, 23.-25. November 2007, NPD-Verbotsantrag. (Vorläufiger) Beschluss. www.gruene.de/cms/partei/dokbin/207/207541.npdverbotsantrag.pdf (21.1.2008).
- 21) Tagesspiegel: NPD. Kein Verbotverfahren – aus Angst vor dem Scheitern. Vom 28.02.2007. Von Frank Jansen und Ursula Knapp. <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/rechtsextremismus/Rechtsextremismus-NPD-Verbot;art2647,2367913> (1.2.2008).
- 22) Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Abteilung Verfassungsschutz. (Hrsg.), 2007, Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Finanzquellen der rechtsextremistischen Kreise“, Berlin Juni 2007, S. 4. http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/verfassungsschutz/stand2005/lage_finanzquellen_2007.pdf (17.02.2008).
- 23) Vgl. Mut gegen rechte Gewalt vom 21.11.2007.
- 24) Claus Hulverscheidt, Bundesregierung will rechten Sumpf austrocknen, Süddeutsche Zeitung vom 3.05.2008.
- 25) Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Dritter Bericht über Deutschland, Straßburg: Council of Europe 2004, S. 10; UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation No. 30: Discrimination Against Non Citizens, 01/10/2004. (Ziffer 22).
- 26) Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg, Institut für angewandte Familien-, Kindheits- und Jugendforschung an der Universität Potsdam, Expertenhearing „Hasskriminalität“. Kurzdokumentation der Fachtagung am 19. Februar 2007 im Brandenburg-Saal der Staatskanzlei in Potsdam. Mai 2007.
- 27) M-V Schlagzeilen.de, Für härteres Vorgehen gegen extremistische Straftäter, vom 20. September 2007. <http://www.mvschlagzeilen.de/m-v-fuer-haerteres-vorgehen-gegen-extremistische-straftaeter/862/> (1.2.2008).
- 28) Zudem sollen bei entsprechender Tatmotivation regelmäßig Freiheitsstrafen statt Geldstrafen verhängt und Freiheitsstrafen nur in Ausnahmefällen zur Bewährung ausgesetzt werden. Die Regel soll ein Freiheitsentzug von bis zu sechs Monaten sein. Vgl. Bundesrat. Drucksache: Gesetzesantrag der Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄndG) <http://www.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Gesetzesentwurf%20Strafrechtsänderungsgesetz.pdf>; Märkische Allgemeine Zeitung vom 10.08.2007, Bewährung – ein Auslaufmodell. Brandenburg plant Gesetzesverschärfung/Täter mit geringem Strafmaß sollen häufiger ins Gefängnis. Von Frank Schauke. http://www.aktionsbuenndnis.brandenburg.de/sixcms/media.php/3990/Bewahrung_ein%20Auslaufmodell.pdf (28.01.2008).
- 29) Bundesrat, 836. Plenarsitzung, 21. September 2007, Tagesordnungspunkt 26: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches (... Strafrechtsänderungsgesetz - ... StRÄndG). Antrag der Länder Brandenburg, Sachsen-Anhalt. Drucksache 572/07. http://www.bundesrat.de/nn_99794/DE/presse/pm/2007/103-2007.html?__nnn=true (1.2.2008).
- 30) Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern, Pressemitteilung vom 30.1.2008: Nr.: 5/08. 30.01.2008. <http://www.jusline.de/index.php?cpid=0920e51183510618590069d5c148aec4&feed=16399> (1.2.2008).
- 31) Vgl. Bosch und Peuker (2007), S. 43f.
- 32) Basis ist die vom Rat beschlossene Gemeinsame Maßnahme 96/443/JI vom 15. Juli 1996.
- 33) EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33178.htm> (17.02.2008).
- 34) Röpke, Andrea und Speit, Andreas (Hrsg.), Braune Kameradschaften. Die neuen Netzwerke der militanten Neonazis, Berlin: Ch. Links 2004, S. 8.
- 35) Amnesty International (Hrsg.), Erneut im Fokus. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland. Dt. Übersetzung. Bonn: ai 2004, S. 3ff.; Amnesty International, Jahresberichte Deutschland 1992-2006; ECRI (2004), S. 27f. Eine Abnahme der Beschwerdefälle wird erstmals im Jahr 2004 festgestellt.
- 36) Wahlanalyse zur Berliner Wahl 1989: H. Busch (u.a.), „Republikaner“ – Partei der Polizisten? Berlin 1989.
- 37) Heike Kleffner und Mark Holzberger, Was war das? Reform der polizeilichen Erfassung rechter Straftaten, in: Bürgerrechte und Polizei/CLIP No. 77, 1/2004.; Falk, B., Der Stand der Dinge. Anmerkungen zum Lagebild Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, in: Kriminalistik 2001, H. 1, S. 14; Bundesministerium des Innern (BMI) und Bundesministerium der Justiz (BMJ) (Hrsg.), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 270.
- 38) Bundesministerium der Justiz, 16.-18. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Berlin 2006, S. 50. Verbesserungen beim Schutz vor Misshandlungen sind weiterhin erforderlich. Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, Baden-Baden 2007.
- 39) BMJ (2006), S. 50.
- 40) Christina Brüning, Im Zweifel für den Polizisten, in: Die Zeit vom 30. April 2008, Nr. 19, S. 10.
- 41) W. Selkens, und M. Wilde, Rechtsextremistische Straftaten – Ein Schattenbericht. Studie für die AG Innen- und Rechtspolitik der PDS-Bundestagsfraktion, Berlin 2002, S. 15; Kleffner, Heike und Holzberger, Mark, 2004, Was war das? Reform der polizeilichen Erfassung rechter Straftaten. In: Bürgerrechte und Polizei/CILIP No. 77 (1/2004).

- 42) Diese Vorwürfe werden von NGOs und (einigen) Polizeibeamten erhoben. NPD-Blog, Aktion weg-schauen geht weiter: Auch Thüringen schönt offenbar Statistiken, vom 07.02.2008. <http://npd-blog.info/?p=923> (18.02.2008).
- 43) Unter anderem Überfall auf eine vietnamesische Familie, Brandanschlag auf ein Asylbewerberheim in Sangerhausen, Schießübungen von Neonazis, Bedrohung eines Ausländers durch Rechtsextreme.
- 44) Inzwischen wurden sie aus ihrem Dienstbereich versetzt. Vgl. NPD-Blog.Info, Sachsen-Anhalt: Die „Aktion Wegschauen“ geht weiter, vom 25.1.2008. <http://npd-blog.info/?p=1341>; Panorama, Radarkontrolle statt Nazijagd – Polizei mobbt Beamte im Kampf gegen Rechts. Sendung vom 05.07.2007. http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2007/t_cid-4106116_.html (31.1.08); NPD-Blog.Info, Sachsen-Anhalt: Weiterhin zahlreiche Nazi-Überfälle. Vom 27.01.2008. <http://www.npd-blog.info/index.php?s=polizei+sachsen-anhalt> (31.1.2008).
- 45) Forum Menschenrechte, 2007, Memorandum gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung. Zum Internationalen Tag der Menschenrechte, 10. Dezember 2007, S. 7 http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/2007-11-19_Endfassung_Memorandum.PDF (12.02.2008); ECRI (2004), S. 28. Die Polizeiausbildung sollte im gesamten Bundesgebiet interkulturelle Kompetenz beinhalten und zu Wachsamkeit gegenüber Rassismus und Diskriminierung aufrufen.
- 46) BMJ (2006), S. 73f.
- 47) Forum Menschenrechte, 2007, Petita des Forum Menschenrechte. Zum ausstehenden Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung gemäß Aktionsprogramm der Weltrassismuskonferenz von Durban, S. 6. http://forum-menschenrechte.de/cms/front_content.php?idcat=78&idart=246 (12.02.2008). Sinnvoll wäre es, entsprechende Angebote in den Curricula der Ausbildung fest zu verankern und regelmäßige Fortbildung zur Pflicht zu machen.
- 48) Es wäre zudem für die Entwicklung von Strategien gegen die radikale Rechte hilfreich, die Ergebnisse der Verfolgung von Straftaten gegen Angehörige von Minderheitengruppen (auch die Verfahren) und die den Tätern auferlegten Strafen zu überwachen und in entsprechende Statistiken aufzunehmen.
- 49) BMJ (2006), S. 7, ECRI (2004), S. 29. Hier sollte es ähnlich wie beispielsweise in Großbritannien – eine gezielte Einstellungspraxis geben, um Diskriminierung und Rassismus innerhalb der Polizei besser vorzubeugen und Defizite in der Polizei entgegenzusteuern.
- 50) ECRI (2004), S. 34; Forum Menschenrechte, 2007, Petita des Forum Menschenrechte. Zum ausstehenden Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung gemäß Aktionsprogramm der Weltrassismuskonferenz von Durban. (2007a) www.forum-menschenrechte.de/cms/front_content.php?idcat=78&idart=246 (12.02.2008). Vgl. Allgemeine Empfehlung Nr. 30 von CERD. Zivilgesellschaftliche Organisationen weisen darauf hin, dass internationale Empfehlungen nicht immer ausreichend in Deutsches Recht umgesetzt sind. Es gibt bestimmte „Sorgenbereiche“: Nichtstaatsangehörige (bzw. „Menschen ohne Papiere“) haben keine Rechte – weder das Schulrecht noch genießen sie einen grundsätzlichen Opferschutz.
- 51) Die Vollzugsbehörden (Polizei und Justiz) unterstehen in Deutschland grundsätzlich der Hoheit der Bundesländer. Daher kommt es zu erheblichen Unterschieden in der Aus- und Fortbildung von Personal.
- 52) BMI (2007), S. 72
- 53) ECRI (2004), S. 10f.
- 54) DAV-Stiftung contra Rechtsextremismus und Gewalt des Deutschen Anwalt Verein <http://anwaltverein.de/ueber-uns/stiftung> (17.02.2008).
- 55) Die bei den Innenministerien des Bundes und der Länder angesiedelten „Aussteigerprogramme“ werden im Politik-Teil vorgestellt.
- 56) Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.): Maßnahmen der Länder gegen Rechtsextremismus. Speyer 2001, S. 79.; Baier, Roland und Feltes, Thomas, 2003, Kommunale Kriminalprävention. Vernetzte Initiativen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit? S. 3. <http://www.kriminologie.com/kkpbw/pdf/KKP%20und%20Rechtsextremismus.pdf> (12.02.2008); Aktion Zivilcourage, 2008, Sachsen: Die Soko REX im Landeskriminalamt wird wieder aufgestockt. Auch verdeckte Ermittler kommen zum Einsatz, vom 6.02.2008. http://www.aktion-zivilcourage.de/Start_Mehr_Ermittler_in_der_rechten_Szene.42d2404/ (12.02.2008); Lichdi, Johannes, 1998, Die „SOKO REX“ in Sachsen. Ein erfolgreiches Modell im Kampf gegen Rechtsextremismus. Stachlige Argumente, Juni 1998/Nr. 111. http://gruene-berlin.de/positionen/stach_arg/111/17_diesoko.html (12.02.2008).
- 57) http://www.polizei-beratung.de/aktionen/rechtsextremismus/kampagne_woelfe_im_schafspelz/ (5.2.2008); Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes, 2007, Junge Filmemacher überzeugen mit Spots gegen Rechtsextremismus, vom 19. April 2007 http://www.polizei-beratung.de/presse/pressemitteilungen/2007/spots_gegen_rechtsextremismus/ (17.02.2008); Pressemitteilung vom 12.5.2006 <http://www.polizei-bw.de/lka/download/presse2006/05-12%20Wettbewerb%20Rechts.pdf> (5.2.2008); 2006, Zivilfahnder sucht Filmemacher http://www.polizei-beratung.de/aktionen/rechtsextremismus/kreativ_wettbewerb/ (5.2.2008).
- 58) Als Beispiel aufgeführt in: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, 2007, Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU, Budapest: Elanders Hungary Kft. 2007, S. 130; http://www.gelbehand.de/data/resolution_gdp.pdf (27.02.2008)
- 59) In einigen Ländern gibt es Erfolg versprechende Maßnahmen: Zum Beispiel in Bayern werden im Rahmen verschiedener Seminare Multiplikatoren für die Polizeipräsidien mit dem Ziel ausgebildet, das

Hintergrundwissen zum Thema „Fremdenfeindlichkeit und Menschenrechte“ zu vertiefen und in der Hansestadt Bremen werden Einsatztrainer im Bereich der „Interkulturellen Kompetenz“ fortgebildet. Vgl. BMI (2007), S. 70f.

60) BMI (2007), S. 71.

61 <http://www.violence-prevention-network.de/index.php> (19.02.2008).

62) Britta Schellenberg, Ansätze und Strategien gegen Rechtsextremismus, in: Dossier Rechtsextremismus der Bundeszentrale für Politische Bildung, September 2006. http://www.bpb.de/themen/16FUOI,0,Ansätze_und_Strategien_gegen_Rechtsextremismus.html (15.03.2008). Hauke Hartmann, Britta Schellenberg, Michael Seberich, Handlungsfelder für Politik und Praxis, in: Georgi, Hartmann, Schellenberg, Seberich (Hrsg.), Strategien gegen Rechtsextremismus, Band 2, Gütersloh 2005, S. 95-98. Bertelsmann Stiftung / CAP (Hrsg.): Strategien gegen Rechtsextremismus, Band 1, Gütersloh 2005. Georgi/Hartmann/Schellenberg/Seberich (Hrsg.): Strategien gegen Rechtsextremismus, Band 2, Gütersloh 2005. Vgl. Publikation „Strategies against right-wing radicalism in Europa“ (Gütersloh 2008, im Erscheinen).

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2008

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap-lmu.de
