

TAGUNGSBERICHTE

Bericht zur 65. Herbsttagung des Bundeskriminalamtes Innere Sicherheit weiterdenken: Ausgrenzung, Hass und Gewalt – Herausforderungen für den Rechtsstaat und die Sicherheitsbehörden

von *Ltd. Kriminaldirektor a.D.*
Prof. Ralph Berthel

Die 65. Herbsttagung des Bundeskriminalamtes fand am 27. und 28. November 2019 in Wiesbaden statt. Mit der Thematik Hasskriminalität griff das Bundeskriminalamt im Rahmen dieser traditionsreichen Tagungsreihe ein politisch hoch aktuelles und für die Sicherheitsbehörden herausforderndes Thema auf. Dem übergreifenden Betrachtungsansatz der vergangenen Jahre folgend, kamen auch bei dieser Veranstaltung Referenten aus der Polizeipraxis, kriminalwissenschaftlichen und angrenzenden Disziplinen sowie der Zivilgesellschaft zu Wort.

I. Hass als gesellschaftliches Phänomen – begriffliche Einordnungen

Hass als „*intensives (intentionales) Gefühl der Abneigung, Feindseligkeit, das sich bis zum sog. tödlichen Hass, also dem Wunsch nach Vernichtung der Person(en), gegen die sich der Hass richtet, steigern kann*¹, erscheint regelmäßig als Ergebnis von tatsächlichen bzw. empfundenen, meist ungesühnten Verletzungen, also Ergebnis spezifischer sozialstruktureller Konfigurationen und Konflikte. Die Entstehungsmechanismen von Hass charakterisiert *Stangl* wie folgt: „*Hass... entsteht, wenn tiefe und lang andauernde Verletzungen nicht abgewehrt und/oder bestraft werden können. Hass ist in den meisten Fällen somit eine Kombination aus Vernunft und Gefühl, wobei die Vernunft das Ende der Verletzung und eine Bestrafung des Quälers fordert. Das Gefühl des Hasses ist manchmal auch mit dem Wunsch verbunden, den Gehassten zu vernichten. Robert Sternberg, der Begründer der Positiven Psychologie, liefert auch zentrale Aspekte der Ursachen, Erscheinungsformen und Bedingungen des Hasses, wobei Hass zwar viele Facetten besitzt, aber letztlich auf drei Komponenten basiert: Einer emotionalen Komponente: plötzlich aufflammende, instinktähnliche, reaktive oder „nackte“ Wut, wobei eine solche Wut zur road rage mit Schimpfen, Drohen, Handgreiflichkeiten eskalieren kann; einer sozialen Komponente: Verweigerung von Nähe, etwa aus Ekel, Verachtung oder Abneigung wird der Kontakt zu einem Menschen oder einer Gruppe abgelehnt; einer kognitiven Komponente: eine tiefsitzende permanente*

Abwertung anderer erfolgt aus einer Überzeugung heraus. und wird als ideologisch, politisch oder religiös motivierter Hass manifest.“²

Der Begriff Hasskriminalität wird auf das Mitte der 1980’er Jahre in den USA entwickelte Modell „Hate Crimes“ und den darauf hervorgegangenen „Hate Crimes Statistics Act“ von 1990 zurückgeführt. Das FBI definiert Hate Crime wie folgt: „*Ein Hassverbrechen ist eine Straftat wie Mord, Brandstiftung oder Vandalismus mit einem zusätzlichen Aspekt der Voreingenommenheit.*“ Für statistische Erhebungen hat das FBI Hassverbrechen als „*Straftaten gegen eine Person oder einen Gegenstand, die ganz oder teilweise durch die Voreingenommenheit eines Täters gegen eine Rasse, Religion, Behinderung, sexuelle Orientierung, ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht oder Geschlechtsidentität motiviert sind*“ definiert. Weiter hebt das FBI in diesem Kontext hervor: „*Hass selbst ist kein Verbrechen – und das FBI achtet darauf, die Meinungsfreiheit und andere bürgerliche Freiheiten zu schützen.*“³ In Deutschland findet auch der Begriff Vorurteilskriminalität bzw. der vorurteilsmotivierten Kriminalität Verwendung, da die Tathandlungen nicht in jedem Fall hassgeleitet sein müssen. Das entspricht dem in den USA ebenfalls verwendeten Begriff Bias (Vorurteil, Voreingenommenheit) Crime.⁴

Das Bundeskriminalamt definiert Hasskriminalität im La-gebild Politisch motivierte Kriminalität wie folgt: „*Der Begriff Hasskriminalität ist an den international eingeführten Begriff Hate Crime angelehnt. Straftaten der Hasskriminalität sind vorurteilsgeleitete Straftaten. Die Straftat richtet sich gegen eine Person bzw. ein Objekt, welche(s) vom Täter einer der oben genannten gesellschaftlichen Gruppen zugerechnet wird. Antisemitische und fremdenfeindliche Straftaten sind Teilmengen der Hasskriminalität.*“⁵

Eine intensive Befassung mit der Begriffskategorie der Hassdelikte erfolgte in Deutschland insbesondere ab etwa 2001 u. a. durch *Schneider, Füllgrabe* und *Bannenber*

¹ *Wirtz, Dorsch – Lexikon der Psychologie*, 18. Aufl. (2017), S. 719.

² *Stangl*, Online Lexikon für Psychologie und Pädagogik, abrufbar unter <https://lexikon.stangl.eu/autor/> (zuletzt abgerufen am 1.12.2019).

³ *Federal Bureau Of Investigation (FBI)*, What We Investigate, Hate Crimes, abrufbar unter <https://www.fbi.gov/investigate/civil-rights/hate-crimes> (zuletzt abgerufen am 14.12.2019).

⁴ Vgl. auch *Rössner/Coester*, Vorurteilsbedingte Hasskriminalität und ihre Prävention, Kriminologische Spuren in Hessen. Freundesgabe für Arthur Kreuzer zum 65. Geburtstag, 2003, S. 244.

⁵ *Bundeskriminalamt*, Politisch motivierte Kriminalität (PMK) – rechts, Phänomen – Definition, Beschreibung, Deliktsbereiche, abrufbar unter https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/PMKrechts/PMKrechts_node (zuletzt abgerufen am 1.12.2019).

et al.⁶ So stellte *Schneider* damals nicht nur Erklärungsansätze, also gesellschaftsorientierte und sozialpsychologische bzw. gruppenspezifische Theorien vor. Er diskutierte auch Präventions- und Kontroll- bzw. Bekämpfungskonzepte.

Ein gesetzlicher Tatbestand der „Hassrede“ ist im deutschen Strafrecht nicht existent. Zur Zuordnung einzelner Delikte zu diesem Phänomen bietet die jüngste Veröffentlichung von *Apostel*, in KriPoZ 5/2019, einen ausgezeichneten Überblick.⁷

Mit der nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringenden Digitalisierung und der Verlagerung wesentlicher Teile menschlicher Interaktion in den von sozialen Medien geprägten Raum, wurden auch Formen der Tatbegehung von Hassdelikten in diesen Raum verlagert. Eine bedeutsame Rolle bei der Bekämpfung von Hassstrafen unter Nutzung des Tatmittels Internet spielt daher das 2017 in Kraft getretene Netzwerkdurchsetzungsgesetz (Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken – NetzDG⁸).

II. Zur Herbsttagung des BKA

Im Rahmen dieses Tagungsberichtes kann nur exemplarisch auf einige Inhalte eingegangen und können auch nur einige Redner zitiert werden, und Letzteres auch nur in Auszügen. Eine umfassende Übersicht über alle (dem BKA als Dateien) vorliegenden Redebeiträge findet sich auf der Homepage des Bundeskriminalamtes.⁹

Nach der Begrüßung durch den Präsidenten des Bundeskriminalamtes, *Holger Münch*, nahm der Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, *Hans-Georg Engelke* eine innenpolitische Einordnung des Phänomens Hass bzw. Hasskriminalität in der Gesellschaft vor. Mit Blick auf die zunehmenden Herausforderungen an die Sicherheitsbehörden, die er, ebenso wie die meisten anderen Redner auch mit der Verlagerung von strafrechtlich relevanten Diskussionen, Meinungsbildungen und auch Mobilisierungen in das Internet verband, stellte er Schwerpunkte des Handelns der Bundesregierung in diesem Kontext dar. Die Sicherheitsbehörden müssten für die Herausforderungen materiell-technisch, aber auch personell gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund betonte er, dass das Bundeskriminalamt, wie auch andere Sicherheitsbehörden deutlich gestärkt aus den aktuellen Haushaltsverhandlungen hervorgegangen seien. Allein das BKA erhalte im Jahr 2020 über 800 neue Stellen und rund 65 Millionen Euro mehr als im Vorjahr.

In seinen weiteren Ausführungen richtete er den Fokus auf das Ende Oktober 2019 verabschiedete Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität.¹⁰ Vor dem Hintergrund der aktuellen Lageentwicklung will die Bundesregierung mit diesem Bündel von Maßnahmen in diesem Deliktssegment mit insgesamt neun Maßnahmenkomplexen gezielt gegen Hasskriminalität, insbesondere gegen solche mit rechtsextremistischem Hintergrund, vorgehen. Dazu zählt etwa die Einführung einer Meldepflicht für Diensteanbieter nach dem NetzDG. Ziel soll es dabei sein, eine Regelung einzuführen, die Telemediendiensteanbieter verpflichtet, insbesondere in Fällen der Androhung von Tötungsdelikten oder Volksverhetzung, die betreffenden relevanten Inhalte und IP-Adressen einer neu zu errichtenden Zentralstelle im BKA zu melden. Neben einer Verschärfung des Waffen- und Sprengstoffrechts ist mit dem Maßnahmenpaket auch beabsichtigt, den strafrechtlichen Schutz von Kommunalpolitikern durch eine Modifizierung der Norm des § 188 StGB (Üble Nachrede und Verleumdung gegen Personen des politischen Lebens) und medizinischen Personals von ärztlichen Notdiensten und in Notfallambulanzen, das zunehmen Angriffen ausgesetzt ist, durch eine Anpassung der Bestimmungen der §§113 ff. StGB zu verbessern.

Mit rechtsmotivierter Hasskriminalität befasste sich der Präsident des BKA, *Holger Münch*, in seinem Redebeitrag. Dabei hob er zu Beginn seiner Ausführungen hervor, dass man auch als Polizei einer zunehmenden Verunsicherung, aber auch Spaltung und Radikalisierung in der Gesellschaft gegenüberstehe. Rechtsmotivierte Straftaten machten seit Jahren mehr als die Hälfte der politisch motivierten Delikte insgesamt aus. Ein ähnliches Bild zeige sich bei den Gewaltstraftaten und den fremdenfeindlichen und antisemitischen Delikten, die ebenfalls überwiegend rechtsmotiviert seien. Bei Politisch motivierter Kriminalität -rechts- sei in den vergangenen 10 Jahren ein leichter Anstieg von rund 19.468 Straftaten im Jahr 2009 auf 20.431 Straftaten im Jahr 2018 zu verzeichnen gewesen. Bei den rechtsmotivierten Gewaltstraftaten seien die Fallzahlen im gleichen Zeitraum von 959 auf 1.156 gestiegen. Das bedeute, dass 2018 im Schnitt in Deutschland mehr als drei rechte Gewalttaten pro Tag begangen worden seien. Auch die antisemitischen Straftaten hätten 2018 im Vergleich zum Vorjahr deutlich zugenommen: mit 1.603 (2017: 1.412) rechtsmotivierten von insgesamt 1.799 (2017: 1.504) Straftaten, werde der Bereich weiterhin von der rechten Szene dominiert.

⁶ *Schneider*, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 2001, 357 – 371; *ders.*, Juristen Zeitung 10/2003a, 497 – 504, *ders.*, Kriminologie der Hassdelikte, Bewährungshilfe – Soziales – Soziales – Strafrecht – Kriminalpolitik, 2/2003b, 115 – 133; *Füllgrabe*, Kriminalistik 2004, 391 – 397; *Bannenberg et al.*, Hasskriminalität, extremistische Kriminalität, politisch motivierte Kriminalität und ihre Prävention, in: Extremistische Kriminalität – Kriminologie und Prävention, Kriminologie und Praxis – KUP, S. 17 – 59.

⁷ *Apostel*, KriPoZ, 2019, 287, abrufbar unter <https://kripoz.de/2019/09/17/hate-speech-zur-relevanz-und-den-folgen-eines-massenphänomens/> (zuletzt abgerufen am 1.12.2019).

⁸ BGBl. I 2017, S. 3352 ff.

⁹ Die Redebeiträge zur Herbsttagung sind unter https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/Publikationen/BKA-Herbsttagungen/2019/ProgrammUndRedebeitraege/programmUndRedebeitraege_node.html;jsessionid=1F26F1453D605CAFABFC14169D8CD270.live2301 abrufbar (zuletzt abgerufen am 1.12.2019).

¹⁰ Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat, Pressemitteilung vom 30.10.2019, Gegen Rechtsextremismus und Hasskriminalität, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/10/kabinettsbeschluss-massnahmen-gg-rechtsextrem-u-hasskrim.html> sowie https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/massnahmenpaket-bekaempfung-rechts-und-hasskrim.pdf?__blob=publication-file&v=5 (zuletzt abgerufen am 10.12.2019).

Das gesamte Straftatenaufkommen in den einzelnen Phänomenbereichen der politisch motivierten Kriminalität (PMK) im Jahr 2018 sowie die Entwicklungen im Vergleich zum Vorjahr wird in der nachfolgenden Tabelle abgebildet.¹¹

Jahr	2018	2017	in %
PMK -rechts-	20.431	20.520	- 0,4 ↓
PMK -links-	7.961	9.752	- 18,4 ↓
PMK -ausländische Ideologie-	2.487	1.617	+ 53,8 ↑
PMK -religiöse Ideologie-	586	1.102	- 46,8 ↓
PMK -nicht zuzuordnen-	4.597	6.514	- 29,4 ↓
Gesamt	36.062	39.505	- 8,7 ↓

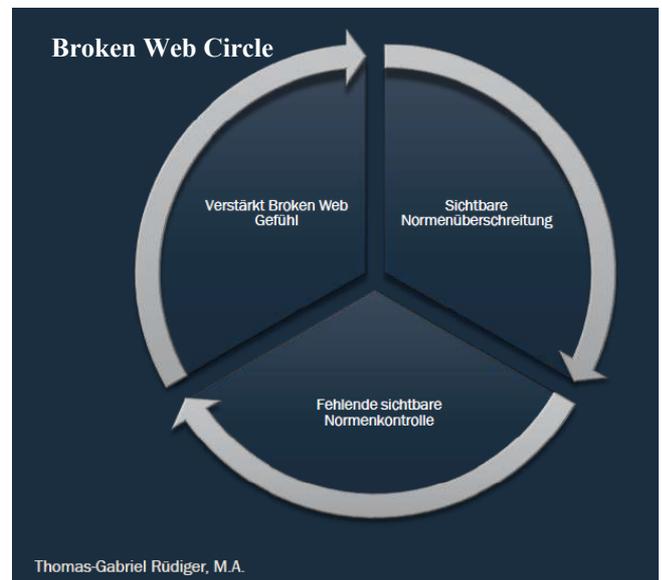
Neben der Darstellung der Lagedaten hob *Münch* in seinen Ausführungen, wie auch Staatssekretär *Engelke*, das Maßnahmenpaket der Bundesregierung hervor und konkretisierte es hinsichtlich der Aufgabenzuweisung an das BKA. Mit Blick auf das Verhältnis von Meinungsäußerungsfreiheit und Hetze bzw. Hass unterstrich er, dass sog. rote Linien zwischen Meinungsfreiheit und Strafbarkeit klar markiert und diese auch konsequent durchgesetzt werden müssten – nicht zuletzt anhand eines an die heutige Zeit angepassten Straftatenkatalogs für den digitalen Raum. Abschließend richtete der BKA-Präsident einen Appell an die Polizeien. Polizisten seien als Vertreter des Rechtsstaats mit erheblichen Eingriffsbefugnissen ausgestattet und deshalb in ganz besonderer Weise der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verpflichtet. Die geschilderten roten Linien müssten daher für Polizistinnen und Polizisten in besonderer Weise gelten.

III. Vorurteils kriminalität im digitalen Raum

Einen Schwerpunkt der Redebeiträge und Diskussion im Rahmen der Tagung bildeten die Herausforderungen, denen sich die Sicherheitsbehörden im Zusammenhang mit Hass und Hetze im digitalen Raum gegenüber sehen. Hier sollen einige Aussagen, die insbesondere *Thomas-Gabriel Rüdiger*, Cyberkriminologe und Dozent an der Hochschule der Polizei des Landes Brandenburg, in seiner Rede formulierte, dargestellt werden: Ausgehend von einer Analyse der sich auf nahezu alle Lebensbereiche erstreckenden Digitalisierung und des in diesem Kontext vollständig veränderten Kommunikations- bzw. menschlichen Interaktionsverhaltens, betrachtete der Redner einige Untersuchungen zur Häufigkeit und zu den Folgen digitalen Hasses. Er bezog sich zunächst auf eine Studienreihe der Landesanstalt für Medien NRW (LFM NRW)¹². Danach seien 96% der Befragten 14-24-jährigen 2018 im Internet im Allgemeinen bereits mit Hasskommentaren konfrontiert worden. Insgesamt 73% begegneten Hasskommentaren sogar häufig bis sehr häufig. Von

2016 bis 2018 sank zudem der Anteil der Menschen aller Altersstufen ab 14 Jahren, dieangaben noch nie Hasskommentare im Internet wahrgenommen zu haben, von 33% auf lediglich 22%. Eine 2018 veröffentlichte Studie¹³ spricht zudem von einer Beleidigungskultur, die junge Menschen im Internet – vornehmlich den Sozialen Medien – wahrnehmen würden. In gleichem Maße nehme allerdings weder der polizeiliche Ressourceneinsatz im Netz noch das Wahrnehmen polizeilichen Agierens zu. Viel mehr Menschen stellten fest, dass Tathandlungen im Netz begangen würden und gleichermaßen erlebten sie keine oder nur sehr eingeschränkt staatliche Sanktionierungen. Gerade junge Menschen nähmen das Internet daher als Raum der Unrechtskultur, in dem der Bruch von Regeln eher die Normalität darstelle, als einen geregelten Rechtsraum wahr.¹⁴

Unter Verweis auf die Broken Window Theorie von *Wilson/Kelling*¹⁵ stellte *Rüdiger* den sog. Broken Web Circle (Abbildung) dar und entwickelte Thesen, wie dieser zu durchbrechen sei.



In seinen weiteren Ausführungen bezog er sich auf Überlegungen von *Balschmiter*, dass die positive Gesamtentwicklung der Fallzahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) in den vergangenen Jahren vornehmlich auf eine „Verschiebung“ von Delikten in den digitalen Raum zurückzuführen sei.¹⁶ Da die Ressourcen der Sicherheitsbehörden aber offenbar nicht im gleichen Maße mitverschoben worden seien, existiere in der PKS zwar ein insgesamt verringertes Hellfeld, aber kein gestiegenes Hellfeld für digitale Delikte. Hingegen müsse man von einem deutlich

¹¹ Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat, Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018, Bundesweite Fallzahlen, S. 2.

¹² Landesanstalt für Medien NRW (2018): Ergebnisbericht Hassrede. https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfmnrw/Foerderung/Forschung/Dateien_Forschung/forsaHate_Speech_2018_Ergebnisbericht_LFM_NRW.PDF (zuletzt abgerufen am 1.12.2019).

¹³ *Borgstedt/Borchard/Jurczok/Jacakhisvili/Repohl*, DIVSI U-25 Studie. Euphorie war gestern, 2018, abrufbar unter <https://www.divsi.de/wp-content/uploads/2018/11/DIVSI-U25-Studie-euphorie.pdf>. (zuletzt abgerufen am 1.12.2019).

¹⁴ *Rüdiger*, Kriminalistik 2019, 37 ff.

¹⁵ http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=B&KL_ID=40, (zuletzt abgerufen am 15.12.2019).

¹⁶ *Balschmiter et al.*, Erste Untersuchung zum Dunkelfeld der Kriminalität in Mecklenburg-Vorpommern. Abschlussbericht, 2017, S. 54, abrufbar unter http://www.fh-guestrow.de/doks/forschung/dunkelfeld/Abschlussbericht_2017_11_05.pdf (zuletzt abgerufen am 11.12.2019).

gestiegenen Dunkelfeld im digitalen Raum, auch im Bereich der Hasskriminalität, ausgehen. *Rüdiger* regte daher eine deutlich verstärkte Internetpräsenz der deutschen Polizeien an. Zudem forderte er zum Nachdenken über die Einführung des Opportunitätsprinzips bei derartigen Delikten auf.

IV. Die nachrichtendienstliche Perspektive

... auf das Themenfeld Hasskriminalität beleuchtete der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, *Thomas Haldenwang* im Rahmen seines Redebeitrages. Auch er hob die Bedeutung des digitalen Raumes für die Begehung derartiger Straftaten, für Radikalisierung und antidemokratische Propaganda hervor. Entscheidend sei dabei die sog. Entgrenzung des Agierens von Akteuren und Aktionsräumen, die Beobachtungsgegenstand der Verfassungsschutzdienststellen sind. Im Bereich des Extremismus etwa stelle man die Entgrenzung der Aktionsräume über Social-Media-Plattformen, WhatsApp und Telegramm und ein Agenda-Setting weit über die eigene Kernklientel hinaus fest. Täter aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus hätten bereits vor Jahren den Do-it-yourself-Terrorismus zum Schwerpunkt einer entgrenzten Strategie bestimmt.

Weitere Schwerpunktbereiche im nachrichtendienstlichen Spektrum sah der Redner u.a. in Kooperationen, etwa mit Ordnungsbehörden (z.B. bei der Durchführung von Vereinsverboten), dem BKA und dem Bundesnachrichtendienst, Sicherheitspartnerschaften auf nationaler wie in-

ternationaler Ebene und gemeinsamen Kooperationsfeldern sowie umfassenden Maßnahmen zur Verbesserung der

Früherkennungs- und Analysefähigkeiten. Als neues Element im Maßnahmenpaket seines Hauses nannte der Redner das seit dem 28. Oktober 2019 eingerichtete Hinweistelefon „Rechtsextremismus/-terrorismus, Reichsbürger und Selbstverwalter“. Vorbild dafür sei das Hinweistelefon zum islamistischen Terrorismus, durch das in der Vergangenheit wertige Hinweise generiert worden seien.

V. Eine Veranstaltung mit übergreifendem Betrachtungsansatz und vielen Impulsen

Weitere Referenten dieser Veranstaltung, die einmal mehr ein hochaktuelles sicherheitsrelevantes Thema zum Gegenstand hatte, waren etwa *Mike Bush*, Leiter der neuseeländischen Polizei, der über das Attentat in Christchurch und dessen mediale Relevanz berichtete, Oberstaatsanwalt *Markus Hartmann*, der die Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime Nordrhein-Westfalen (ZAC NRW) und deren Zuständigkeiten für die Bekämpfung von Hasskriminalität im digitalen Raum vorstellte sowie *Prof. Dr. Uwe Backes* vom Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung an der Technischen Universität Dresden, der die Dynamik von Radikalisierungsprozessen, Zusammenhänge, Unterschiede und Wechselwirkungen zwischen rechter, linker und islamistischer Hasskriminalität thematisierte.