

Gerechtigkeit für die Opfer von Hasskriminalität aus berufspraktischer Sicht

Zusammenfassung



Artikel 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union schützt die Würde des Menschen, Artikel 10 garantiert das Recht des Einzelnen auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, während in Artikel 21 das Recht auf Nichtdiskriminierung verankert ist. Darüber hinaus garantiert Artikel 47 das Recht des Einzelnen auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht.

Hasskriminalität ist die gravierendste Form der Diskriminierung und stellt eine fundamentale Verletzung der Grundrechte dar. Die Europäische Union (EU) ist entschlossen, gegen Hasskriminalität vorzugehen, und hat dies mit Rechtsvorschriften wie dem Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aus dem Jahr 2008 unter Beweis gestellt. Ungeachtet dessen wird die Mehrheit der in der EU begangenen Hassdelikte nicht angezeigt und bleibt daher unsichtbar, sodass die Opfer keine Wiedergutmachung erfahren.

Es ist von wesentlicher Bedeutung, derartige Straftaten zu verhindern – ebenso wichtig ist es aber auch, dafür zu sorgen, dass die Opfer Zugang zur Justiz haben. Das heißt, sie müssen befähigt werden, ihre Erfahrungen den zuständigen Einrichtungen zu melden, und anschließend die Unterstützung erhalten, die sie benötigen. Zugleich müssen Hassdelikte unverzüglich und wirksam untersucht und die TäterInnen bestraft werden.

„Was kommt zuerst – die Zahlen oder das Vertrauen? Wenn die Menschen nicht genug Vertrauen haben, um Anzeige zu erstatten, werden die Zahlen niemals steigen, und wenn die Zahlen nicht steigen, stecken sie niemals Ressourcen und Geld hinein. Sie drehen sich immer weiter im Kreis.“
(Polizei, Vereinigtes Königreich)

Die vorliegende Zusammenfassung präsentiert die wichtigsten Ergebnisse aus dem Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zur Gerechtigkeit für die Opfer von Hasskriminalität aus berufspraktischer Sicht (*Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*). Der Bericht bietet wichtige Einblicke aus der Sicht von Fachleuten aus den unterschiedlichsten Bereichen, einschließlich von Strafgerichten, Staatsanwaltschaften, Polizei und Nichtregierungsorganisationen, die Opfer von Hasskriminalität unterstützen. So beleuchtet der Bericht die komplexen Probleme, denen die Opfer bei einer Strafanzeige begegnen, und zeigt,

Methodik

Die Ergebnisse des Berichts basieren auf Sekundärforschung und Interviews mit Fachleuten in allen 28 EU-Mitgliedstaaten. Die Datenerhebung erfolgte durch Franet, das multidisziplinäre Forschungsnetzwerk der FRA. Im Rahmen der Sekundärforschung wurden die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten für die Bekämpfung von Hasskriminalität betrachtet. In diesem Zusammenhang untersuchte man die Rechtsvorschriften und Verfahren für die Eindämmung der Hasskriminalität und einen besseren Zugang der Opfer zur Justiz sowie die einschlägige Rechtsprechung und die verfügbaren Unterstützungsdienste für die Opfer. Des Weiteren wurden Informationen über vielversprechende Praktiken und Initiativen im Zusammenhang mit der Opferhilfe zusammengetragen.

Die Feldforschung fand zwischen August 2013 und Februar 2014 statt. In ihrem Rahmen wurden 263 halbstrukturierte Interviews mit Fachleuten in allen 28 EU-Mitgliedstaaten geführt. Befragt wurden drei Personengruppen: PolizeibeamtenInnen, StaatsanwältInnen und RichterInnen an Strafgerichten sowie Fachleute von Einrichtungen der Opferhilfe und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Bereich der Menschenrechte tätig sind. Die Interviews wurden entweder persönlich oder, in einigen wenigen Fällen, telefonisch geführt und basierten auf einer Reihe detaillierter – geschlossener und offener – Fragen, die die FRA erarbeitet hatte.

welche organisatorischen und verfahrensrechtlichen Faktoren den Zugang zur Justiz sowie die ordnungsgemäße Erfassung und Verfolgung von Hassdelikten behindern.

„Diese Botschaft muss die breite Bevölkerung erreichen. Es ist schlichtweg nicht erlaubt, jemanden aufgrund seiner Hautfarbe, seiner sexuellen Ausrichtung oder einer Behinderung zu schlagen. Es ist verboten, jemanden zu beleidigen, weil er oder sie eine andere Religion hat.“

(Einrichtung der Opferhilfe, Polen)

Wichtigste Ergebnisse und faktengestützte Grundrechtsberatung

Zentrale Faktoren, die den Zugang der Opfer zur Justiz behindern, und Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs

Die Fachleute wurden gefragt, welche Faktoren die Opfer von einer Strafanzeige abhalten und welche Maßnahmen ihrer Auffassung nach geeignet wären, um den Zugang der Opfer zur Justiz maßgeblich zu verbessern.

Die Befragten nannten Faktoren aus vier wesentlichen Themenbereichen:

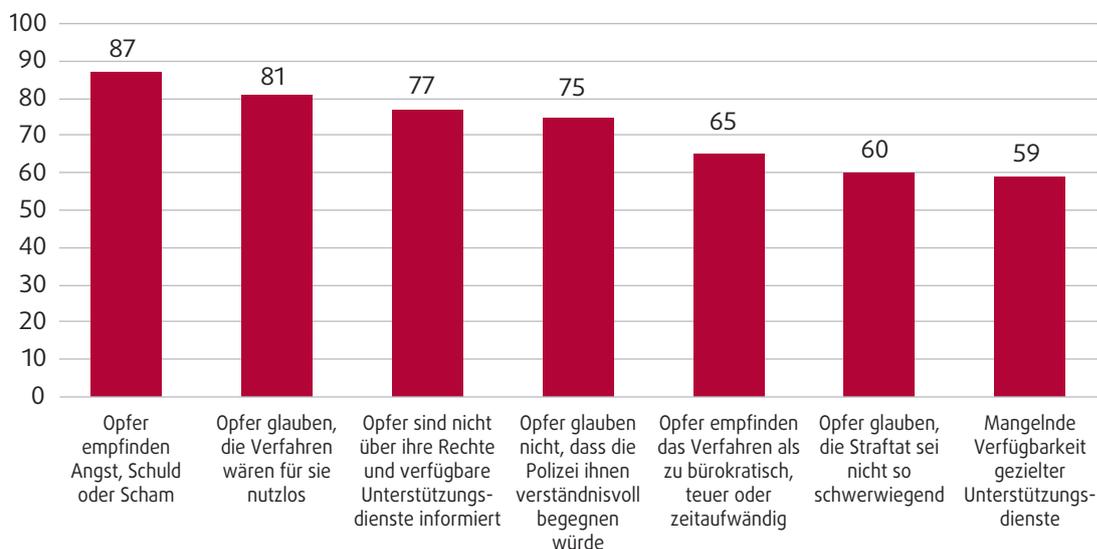
- **Opfer über ihre eigenen Rechte und die verfügbaren Unterstützungsdienste aufklären:** Fast neun von zehn Befragten sind der Meinung, dass Maßnahmen erforderlich seien, damit Opfer von Hasskriminalität besser über ihre Rechte und die verfügbaren Unterstützungsdienste informiert seien. Darüber hinaus vertreten sechs von zehn Befragten die Auffassung, dass der Mangel an Unterstützungsdiensten den Zugang der Opfer zur Justiz beeinträchtigt. Dass Unterstützungsdienste in lückenhafter und uneinheitlicher Form verfügbar sind, erweist sich somit als ein Faktor, der den Zugang der Opfer zur Justiz erheblich behindert (siehe [Abbildung 1](#)).
- **Opfer erreichen und ihr Vertrauen in die Behörden stärken:** Drei Viertel der Befragten sind der Meinung, dass die Opfer vor einer Anzeige

zurückschrecken, weil sie nicht glaubten, dass die Polizei ihnen verständnisvoll und in nicht diskriminierender Weise begegnen würde ([Abbildung 1](#)). Dementsprechend vertreten vier von fünf Befragten die Auffassung, dass das Vertrauen der Opfer in die Polizei gestärkt werden müsse; drei Viertel der Befragten halten Maßnahmen für erforderlich, um gegen diskriminierende Einstellungen innerhalb der Polizei vorzugehen ([Abbildung 2](#)).

- **Praktische Maßnahmen, um die Opfer zur Anzeige von Hassdelikten zu ermutigen:** Die Befragten nannten mehrere praktische Maßnahmen, die ihrer Meinung nach geeignet seien, um die Opfer zu einer Anzeige zu ermutigen – etwa die Einrichtung polizeilicher Fachdienststellen, die Einsetzung spezialisierter VerbindungsbeamtInnen und die Einrichtung von IT-Tools, um Vorfälle online zu melden ([Abbildung 2](#)).
- **Sensibilisierung und Aufklärung der Fachleute mit Blick auf die Hasskriminalität:** Etwa zwei Drittel aller Befragten sind der Meinung, dass Polizei und Gerichtsbarkeit Hasskriminalität ernster nehmen müssten ([Abbildung 2](#)). Als Begründung wurden zwei Faktoren angeführt:
 - mangelndes Verständnis der Rechtsbegriffe und -kategorien, die das Phänomen der Hasskriminalität umschreiben;
 - unzureichendes Engagement für die Ermittlung, Verfolgung und Bestrafung von Hassdelikten.



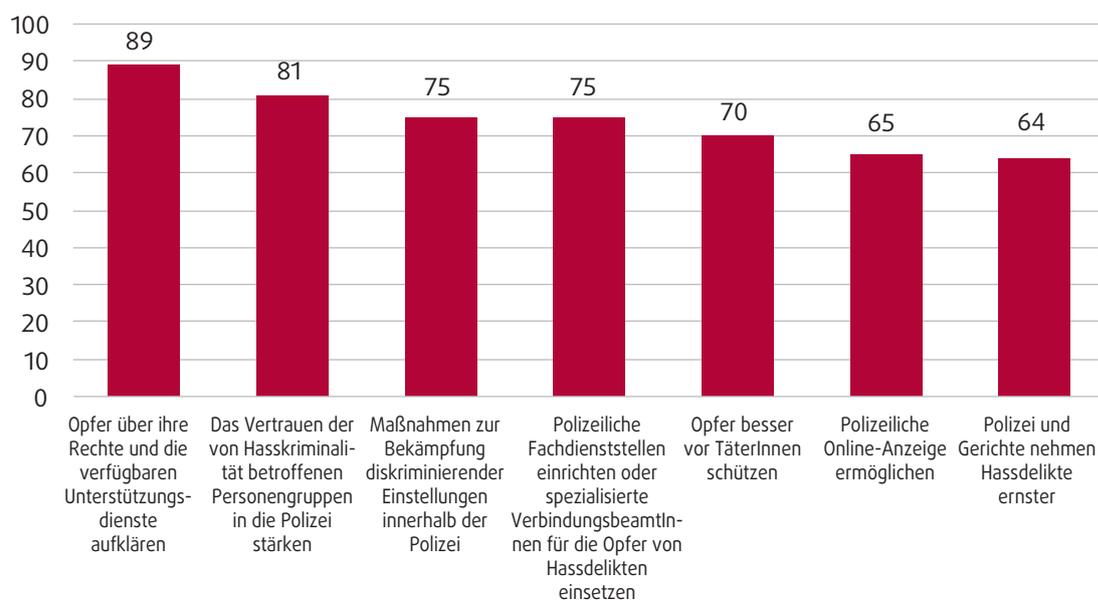
Abbildung 1: Faktoren, aufgrund derer nach Auffassung der befragten Fachleute Hassdelikte von den Opfern nicht angezeigt werden (N=263, % aller Antworten)



Frage: *Spielen die folgenden Faktoren für die Opfer, die keine Anzeige bei der Polizei erstatten, eine Rolle: (In der Tabelle genannte Antwortoptionen)? Mehrfachantworten möglich.*

Quelle: FRA, 2016

Abbildung 2: Faktoren, die nach Auffassung der befragten Fachleute aller Berufsgruppen vermutlich bewirken könnten, dass mehr Opfer Strafanzeige bei der Polizei erstatten (N=263, % aller Antworten)



Frage: *Bitte geben Sie an, welche der folgenden Maßnahmen es den Opfern in diskriminierender Absicht begangener Straftaten erleichtern würden, Anzeige bei der Polizei zu erstatten, sodass sich mehr Opfer solcher Straftaten an die Polizei wenden. Mehrfachantworten möglich.*

Quelle: FRA, 2016

Stellungnahmen der FRA

Die folgenden Stellungnahmen der FRA sind eine Fortführung früherer Stellungnahmen der Agentur. Diese werden hier nicht wiedergegeben, sind jedoch teilweise dem Hauptbericht *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives* zu entnehmen.

Unterstützungsdienste für die Opfer von Hassdelikten einrichten: einen umfassenderen, besser koordinierten Ansatz gewährleisten

Viele der Dienste, die Opfer von Hassdelikten unterstützen, sind in hohem Maße spezialisiert, sodass die Hilfsangebote in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten sehr komplex, uneinheitlich, lückenhaft und bruchstückhaft sind. So ist zuweilen in einer bestimmten Region für einige Opfer ein geeignetes Angebot verfügbar, während für die Opfer anderer Formen der Hasskriminalität und in anderen Regionen keine passenden Unterstützungsdienste existieren. Gemäß der Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU) müssen die EU-Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass allen Opfern von Hassdelikten angemessene Unterstützungsdienste zur Verfügung stehen. Die Richtlinie verpflichtet die Regierungen, einen Mechanismus zur Koordinierung, Förderung und finanziellen Unterstützung von Initiativen zu schaffen, die bisher fehlende Dienste anbieten sollen.

„[I]n Litauen stehen die Rechte der Beschuldigten im Mittelpunkt. Die Rechte der Opfer stehen nicht im Mittelpunkt [...]. Wir sollten den Opfern größere Beachtung schenken [...]. Ich glaube, von Rechtsanwältinnen, dieser ganzen Seite, der Polizei [...] kommen zu wenig Informationen [...], zu wenig Informationen über die Opfer. Manchmal kommen Opfer und wissen nicht, was sie tun sollen, wann, was, wie das Verfahren läuft. Wann eine Zivilklage erhoben werden kann. Ob sie einen Anwalt brauchen oder nicht und wo sie einen Anwalt finden können. Wissen die Opfer von Gewaltdelikten, dass sie Anspruch auf staatliche Entschädigung haben? Sehr selten... Alle diese Informationen bereitzustellen sollte eine der Hauptaufgaben sein.“ (Strafgericht, Litauen)

Nichtregierungsorganisationen (NRO), die im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung tätig sind, sind sich der komplexen Lage von Opfern in Strafverfahren nicht unbedingt in vollem Umfang bewusst. Es ist wichtig, dass Opfer von NRO unterstützt werden, die sie über ihre mögliche Rolle bei der Einleitung von Strafverfahren und ihre Beteiligung an diesen Verfahren aufklären können.

Stellungnahme der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich bemühen, die Opferhilfe einheitlich zu gestalten, und dafür sorgen, dass für alle Opfer von Hassdelikten angemessene Unterstützungsdienste verfügbar sind. Die Anbieter dieser Unterstützungsdienste sollten sowohl über Diskriminierung als auch über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung Bescheid wissen, Erfahrung in Strafsachen haben und die Lage sowie die Rechte von Opfern in Strafverfahren kennen.

Opfer erreichen und sie ermutigen, Strafanzeige zu erstatten

Die befragten Fachleute sind einhellig der Meinung, dass Hasskriminalität nur unzureichend angezeigt werde. Zudem sind sie sich darüber einig, warum sich die Opfer von Hassdelikten nur zögerlich oder gar nicht an die Polizei wenden. Die Befragten sind der Auffassung, dass es für die Opfer von Hassdelikten besonders schwer sei, bei der Polizei Anzeige zu erstatten: zum Teil weil sie Angst, Schuld oder Scham empfinden, zum Teil aber auch, weil sie weder ihre Rechte noch die verfügbaren Unterstützungsdienste kennen.

„Wenn wir nichts darüber erfahren, ist es schwierig, etwas dagegen zu unternehmen. Zusammen mit allen unseren Partnern in der Strafjustiz tun wir viel dafür, um die Opfer zu einer Anzeige zu ermutigen. Wir ermöglichen Anzeigen durch Dritte und Online-Anzeigen, haben Verbindungen zu Gleichstellungsgruppen, erklären, was Hasskriminalität ist und wie man sie anzeigt, und versuchen, Vertrauen aufzubauen und die Menschen davon zu überzeugen, was wir tun können, wenn Anzeige erstattet wird.“ (Polizei, Vereinigtes Königreich)

Angesichts der starken Zurückhaltung der Opfer, ihre Viktimisierung anzuzeigen, ist es für die Polizei unabdingbar, etwas zu tun, um diese Hemmschwelle abzubauen. Mehrere Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um dies anzugehen. Hierzu zählen beispielsweise IT-Anwendungen, über die die Opfer ihre Viktimisierung online bei der Polizei anzeigen können, sowie die Einrichtung polizeilicher Fachdienststellen, die sich proaktiv um eine Kontaktaufnahme zu Opfern bemühen und sicherstellen, dass jenen, die Anzeige erstatten, verständnisvoll und in nicht diskriminierender Weise begegnet wird. Zwar liegen kaum zuverlässige Evaluierungen solcher Maßnahmen vor, jedoch sollten die Mitgliedstaaten ermutigt werden, den ihrer Ansicht nach für sie am besten geeigneten Mechanismus einzuführen und dessen Auswirkungen auf die Anzeigenraten zuverlässig bewerten zu lassen.

Stellungnahme der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, sich verstärkt darum zu bemühen, proaktiv die Opfer von Hassdelikten zu erreichen und sie zu einer Anzeige zu ermutigen, indem sie etwa IT-Tools für eine Online-Anzeige und polizeiliche Fachdienststellen einrichten.

Spezifische Straftatbestände für Hasskriminalität in das Strafrecht aufnehmen

Viele der befragten Fachleute sind der Meinung, dass PolizeibeamtInnen diskriminierende Beweggründe leichter übersehen, wenn keine spezifischen Straftatbestände für Hasskriminalität definiert sind. Die strafrechtlichen Bestimmungen sollten dem grundlegenden Unterschied zwischen Straftaten, die unter anderem auch das Recht des Opfers auf Nichtdiskriminierung verletzen, und Straftaten, bei denen Diskriminierung keine Rolle spielt, Rechnung tragen. Mit einer solchen Unterscheidung ist es möglich, auf legislativer Ebene eine Differenzierung zwischen grundlegend unterschiedlichen Sachverhalten zu treffen und die Chancen der Opfer auf Anerkennung und Zugang zur Justiz tatsächlich zu erhöhen.

„[Diskriminierende Beweggründe] gelten als weniger wichtig. Wenn jemand verprügelt wird, stellt dies eine Gewalttat dar, und dies steht im Mittelpunkt und nicht die Frage, was zu dem Angriff geführt hat.“ (Einrichtung der Opferhilfe, Niederlande)

Stellungnahme der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten prüfen, in welchem Maße die spezifischen Straftatbestände der häufigsten Formen der Hasskriminalität, einschließlich Angriffen, Vandalismus und Beleidigungen, herangezogen werden können, um sicherzustellen, dass diskriminierende Beweggründe der TäterInnen nicht übersehen werden. Des Weiteren sollten sie die Fachleute auf die Notwendigkeit aufmerksam machen, die Opfer von Hassdelikten als Opfer schwerwiegender Diskriminierung anzuerkennen.

Strafanzeige durch Dritte einführen, um der unzureichenden Anzeigerstattung entgegenzuwirken

In früheren Veröffentlichungen legte die FRA mehrere Empfehlungen vor, um die EU-Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Anzeigenraten zu unterstützen. Empfohlen wurde unter anderem, sich aktiv an Menschen zu wenden, die Gefahr laufen, viktimisiert zu werden, das Anzeigen von Vorfällen durch die Schaffung niedrigschwelliger Kanäle zu erleichtern und polizeiliche Fachdienststellen einzurichten, um die Kommunikation mit den lokalen Gemeinschaften zu fördern.

Ein Aspekt, der im Diskurs über Hasskriminalität bislang keine große Rolle spielt, ist die Möglichkeit, den Opfern die Verantwortung für die Strafanzeige abzunehmen. Hierzu könnten Dritte – wie etwa NRO, die Diskriminierungsopfer vertreten – Klagebefugnis in Verfahren erhalten, die Hassdelikte zum Gegenstand haben. Dies könnte auch im Falle von Hassreden sinnvoll sein, die nicht gegen konkrete Personen, sondern gegen bestimmte Personenkreise oder ganze Bevölkerungsgruppen gerichtet sind.

Stellungnahme der FRA

Opfer sollten von der Bürde der Strafanzeige bei der Polizei entlastet werden können, und zivilgesellschaftliche Einrichtungen sollten die Möglichkeit haben, die Initiative zu ergreifen, wenn kein konkretes Opfer auszumachen ist. Hierzu wird den EU-Mitgliedstaaten nachdrücklich empfohlen, die Zulassung von Popularklagen in Erwägung zu ziehen, sodass Dritte im Namen oder im Rahmen der Unterstützung der Opfer Verfahren gegen die TäterInnen von Hassdelikten anstrengen können.

Bei Hassreden oder der Verleugnung von Völkermorden richtet sich die Diskriminierung gegen eine Gruppe oder einen abstrakten Personenkreis und nicht unbedingt gegen eine bestimmte Person. In diesen Fällen sollten es die Mitgliedstaaten NRO gestatten, die Opfer von Hassdelikten in Strafverfahren zu vertreten und Beweise im Namen der diskriminierten Gruppe oder des betroffenen Personenkreises vorzulegen.

Alle Maßnahmen zur Verbesserung der Anzeigen- und Erfassungsquoten von Hassdelikten evaluieren

Wie Forschungsarbeiten zeigen, werden die vorhandenen Maßnahmen zur Verbesserung der Anzeigen- und Erfassungsquoten von Hassdelikten nur in unzureichendem Maße sinnvoll evaluiert. Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben zwar in irgendeiner Form Maßnahmen ergriffen – Informationskampagnen, neu geschaffene Fachdienststellen und Möglichkeiten der Anzeigenerstattung, sowie IT-Tools für Online-Anzeigen. Jedoch ist die Wirkung dieser Maßnahmen sehr häufig nicht bekannt, weil keine zuverlässigen und methodisch fundierten Bewertungen vorgenommen werden. So meinen die befragten Fachleute, dass das unzureichende Anzeigen von Hassdelikten noch immer die Wirksamkeit des Strafverfolgungssystems untergraben könne – trotz der vorhandenen Maßnahmen. Es ist unklar, ob dies auf die mangelnde Wirksamkeit der vorhandenen Maßnahmen oder darauf zurückzuführen ist, dass zu wenige spezifische Maßnahmen ergriffen wurden, um die Opfer zur Strafanzeige von Hassdelikten zu ermutigen.

Stellungnahme der FRA

Bei Maßnahmen, die Opfer dazu fähig machen oder ermutigen, Hassdelikte bei der Polizei anzuzeigen, sollten die Mitgliedstaaten eine verlässliche, methodisch tragfähige Evaluierung sicherstellen. Auszuwerten wäre etwa, wie sich die Maßnahmen auf die Zahl der Opfer auswirken, die eine Strafanzeige erstatten.

Die Schutzbedürfnisse der Opfer gemäß Artikel 22 der Opferschutzrichtlinie begutachten: Sicherstellen, dass diskriminierende Beweggründe nicht übersehen werden

Die EU-Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass diskriminierende Beweggründe der TäterInnen erfasst und während des gesamten Verfahrens ernst genommen werden. Gegenwärtig gibt es keine strengen und verbindlichen Regelungen und Protokolle, die PolizeibeamtInnen verpflichten, alle Hinweise auf vorurteilsgeleitete Beweggründe systematisch zu erfassen. Dabei erwächst den Mitgliedstaaten aus der Opferschutzrichtlinie eine entsprechende Verpflichtung: Bei der Umsetzung der Richtlinie müssen sie Verfahren und Protokolle einführen, die gewährleisten, dass die

Schutzbedürfnisse der Opfer gemäß Artikel 22 der Richtlinie individuell begutachtet werden. Bei dieser Begutachtung sind Wesen und Umstände der Straftat zu berücksichtigen. Gemäß Artikel 22 Absatz 3 ist besonderes Augenmerk auf Opfer zu legen, die „Hasskriminalität und [...] in diskriminierender Absicht begangene[...] Straftaten erlitten haben“. Somit müssen die Mitgliedstaaten in den zur Umsetzung von Artikel 22 eingeführten Verfahren besonders darauf achten, ob es Hinweise auf eine diskriminierende Absicht der TäterInnen gibt.

Stellungnahme der FRA

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die EU-Mitgliedstaaten Artikel 22 der Opferschutzrichtlinie zur individuellen Begutachtung der Schutzbedürfnisse der Opfer so umsetzen, dass etwaige Hinweise auf eine diskriminierende Absicht einer Straftat unbedingt beachtet werden.

Fachleute sensibilisieren: PolizeibeamtInnen, StaatsanwältInnen und RichterInnen umfassend zur Hasskriminalität schulen

Eine der wichtigsten Erkenntnisse lautet, dass es nur unzureichende Schulungen für die im Strafverfolgungssystem tätigen Fachleute gibt. Sowohl der Polizei als auch einzelnen RichterInnen und StaatsanwältInnen mangelt es an einem soliden Verständnis der einschlägigen Begriffe, wie beispielsweise Hasskriminalität, Hassrede und Verleugnung von Völkermorden. Es ist unerlässlich, dass sich das gesamte Strafverfolgungssystem einer gemeinsamen Sprache bedient, um Hasskriminalität erkennen und im Zuge des Strafverfahrens sichtbar machen zu können.

„Der Staatsanwaltschaft werden kaum Diskriminierungsfälle vorgelegt, weil viele Fälle sozusagen in der Flut von Übergriffen untergehen und nicht immer sichtbar ist, dass eine Straftat in diskriminierender Absicht begangen wurde. Wir versuchen, das zu erkennen, aber ich muss zugeben, dass uns definitiv manchmal etwas durchrutscht.“ (Polizei, Niederlande)

Eine andere wichtige Erkenntnis lautet, dass PolizeibeamtInnen die grundlegenden Termini, Begriffe und Kategorien nicht kennen, die für die Analyse von Hassdelikten verwendet werden. Dies steht häufig der Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Hasskriminalität im Wege. Solange sich die Polizei nicht einer Sprache bedient, die Hasskriminalität eindeutig benennt und von allen MitarbeiterInnen verstanden wird, ist es

kaum möglich, wirksame politische Maßnahmen umzusetzen. Ein erster, entscheidender Schritt wäre hier, grundlegende Begriffe und Kategorien von Hasskriminalität einzuführen und solide organisatorisch zu verankern – auf der Grundlage eines menschenrechtsorientierten Ansatzes und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften.

Stellungnahme der FRA

Gemäß Artikel 25 der Opferschutzrichtlinie, der die EU-Mitgliedstaaten zur Schulung von Fachleuten verpflichtet, müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass alle PolizeibeamtInnen, StaatsanwältInnen und an Strafverfahren beteiligten RichterInnen die im nationalen Recht anwendbaren grundlegenden Konzepte von Hasskriminalität, Aufstachelung zu Hass und Verleugnung von Völkermorden in vollem Umfang verstehen. Die Fachleute müssen darin geschult werden, professionell mit Hasskriminalität und ihren Opfern umzugehen. Um dies zu erreichen, müssen die Schulungen das Bewusstsein und Feingefühl der Fachleute für die Erscheinungsformen der Hasskriminalität und ihre Auswirkungen auf die Opfer stärken und ihnen die erforderlichen Fähigkeiten vermitteln, um derartige Vorfälle erkennen, erfassen und untersuchen zu können.

Institutionelle Aspekte der Diskriminierung anerkennen

Bei der Planung und Evaluierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Hasskriminalität ist es von entscheidender Bedeutung, auch die institutionellen Aspekte der Diskriminierung zu berücksichtigen. Nach Auffassung von mehr als zwei von fünf Befragten besteht ein sehr hohes oder ziemlich hohes Risiko, dass die PolizeibeamtInnen, an die sich die Opfer von Hassdelikten wenden, die diskriminierenden Einstellungen der TäterInnen teilen. Drei Viertel der Befragten sind der Meinung, dass die Strafanzeigenraten nur dann zu verbessern seien, wenn etwas gegen die diskriminierenden Einstellungen innerhalb der Polizei unternommen werde. Angesichts dieses geringen Vertrauens in die Fähigkeit und Entschlossenheit der Polizei, gegen Diskriminierung vorzugehen, ist es kaum überraschend, dass die Opfer häufig zögern, Anzeige bei der Polizei zu erstatten. Es ist jedoch zu bedenken, dass die hier vorgelegten Daten nur die Meinung der Befragten wiedergeben und nicht notwendigerweise für alle PolizeibeamtInnen und MitarbeiterInnen der Strafjustizbehörden in allen Mitgliedstaaten repräsentativ sind.

„Ein erheblicher Teil der Fälle wird nicht bei der Polizei angezeigt, weil die Betroffenen Angst vor Vorurteilen der Polizei haben. In Kleinstädten kennen die Menschen die Polizisten und wissen, wie sie in der Vergangenheit mit solchen Fällen umgegangen sind. Aufgrund dieser Erfahrung könnten sie die mehr oder weniger begründete Angst haben, dass ihre Anzeige nicht ernst genommen würde.“ (Einrichtung der Opferhilfe, Slowakei)

Bei jeglichen Bemühungen, die Opfer zu einer Strafanzeige zu ermutigen, ist dieser Faktor zu berücksichtigen. Dabei können diskriminierende Einstellungen von PolizeibeamtInnen nicht losgelöst von anderen Aspekten betrachtet werden. Vielmehr sollte das Vorgehen gegen solche Einstellungen integraler Bestandteil einer umfassenden und menschenrechtsorientierten Strategie für die Polizeiarbeit sein. Durch Schulungen alleine sind hier keine Verbesserungen zu erzielen. Wie die PolizeibeamtInnen zu Hasskriminalität und Diskriminierung stehen, wirkt sich auf ihre ureigene Aufgabe und Identität aus. Somit ist ihre Einstellung eine Angelegenheit der Organisationsentwicklung, die in erster Linie den polizeilichen Führungskräften obliegt.

„Es wird niemals jemand für schuldig befunden, und wir haben Beispiele – der Fall der jungen Leute, die in der Metro angegriffen wurden; das [die Art, in der die Ermittlungsbehörden den Fall gehandhabt haben] war eine sehr entmutigende Botschaft an alle LGBT. [...] Ich glaube, wenn ein paar Leute, die sich an die Polizei wenden, gut und respektvoll behandelt und ihre Beschwerden ordnungsgemäß untersucht würden, könnte das sehr viel bewirken...“ (Einrichtung der Opferhilfe, Rumänien)

Wenn sich die Polizei nicht aktiv und sichtbar dafür engagiert, die Menschenrechte jedes und jeder Einzelnen zu gewährleisten, werden die Opfer von Hassdelikten kein Vertrauen in die Einstellung der PolizeibeamtInnen entwickeln. Solange die Opfer nicht darauf vertrauen, dass die Polizei ihre Würde unmissverständlich und aufrichtig respektieren wird, ist keine signifikante Verbesserung der Anzeigenraten zu erwarten. Die konsequente Ausrichtung der Polizeiarbeit auf Menschenrechte, Zusammenarbeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber den lokalen Gemeinschaften und den Opfern von Hassdelikten könnte das öffentliche Vertrauen in die Polizei stärken und Opfer ermutigen, Straftaten anzuzeigen.

Stellungnahme der FRA

Artikel 1 der Opferschutzrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Opfer anerkannt werden und eine respektvolle, einfühlsame, individuelle, professionelle und diskriminierungsfreie Behandlung erfahren. Folglich müssen die EU-Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Opfer von Hassdelikten bei der Polizei Anzeige erstatten können, ohne fürchten zu müssen, dass die PolizeibeamtInnen die diskriminierenden Einstellungen der TäterInnen teilen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um derartige Einstellungen unter PolizeibeamtInnen zu verhindern und zu unterbinden. Dies schließt auch eine Veränderung der gegenwärtigen Wertmaßstäbe in der Polizei ein.

Hassreden ernst nehmen

Die Befragten betonten die negativen Folgen diskriminierender Äußerungen auf das gesellschaftliche Klima und wiesen in diesem Zusammenhang nachdrücklich auf die Aussagen von PolitikerInnen im Rahmen von Wahlkämpfen hin. Politische Parteien sollten sicherstellen, dass Hassreden gegen bestimmte Personengruppen nicht hingenommen werden.

„Es ist problematischer, wenn ein Politiker eine diskriminierende Erklärung abgibt, als wenn irgendein Hohlkopf dasselbe in einer Kneipe sagt.“ (Polizei, Italien)

Stellungnahme der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten für einen soliden Konsens unter politischen AkteurInnen sorgen, dass Diskriminierung keine akzeptable Form des politischen Disputes und Wettbewerbs darstellt. Darüber hinaus sollten sie den Zugang zu den Gerichten in allen relevanten Rechtsbereichen sicherstellen.

In zwölf EU-Mitgliedstaaten betrachteten mindestens 40 % der Befragten die Leugnung des Holocaust als ein ziemlich oder sehr gravierendes Problem. Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten die einschlägigen Bestimmungen des Rahmenbeschlusses über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit umfassend umsetzen.

Stellungnahme der FRA

Die öffentliche Billigung, Leugnung oder gröbliche Verharmlosung von Völkermord – einschließlich des Holocaust sowie von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – stellt eine Beleidigung der Opfer und ihres Andenkens dar und verstärkt ihre Diskriminierung. Die EU-Mitgliedstaaten sollten Artikel 1 des Rahmenbeschlusses über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in vollem Umfang umsetzen und eine Stärkung der einschlägigen Verfahren im Einklang mit den völkerrechtlichen Menschenrechtsbestimmungen ins Auge fassen.

Schlussfolgerungen

Die Bemühungen um die Eindämmung der Hasskriminalität können nur dann erfolgreich sein, wenn die Opfer das von ihnen erlittene Unrecht anzeigen und alle beteiligten Verantwortlichen ihren Teil dazu beitragen, dass die TäterInnen zuverlässig vor Gericht gebracht werden. Der Bericht belegt, dass dem viele Faktoren im Wege stehen.

Hierzu zählen Schwachstellen in den geltenden Rechtsrahmen, Schwierigkeiten bei der Erfassung und Verwendung des Begriffs Hasskriminalität sowie Unsicherheiten im Hinblick auf die Wichtigkeit und Bedeutung dieses Begriffs für die Organisationen, in denen die Fachleute tätig sind. Hinzu kommen die Risiken der institutionellen Diskriminierung, die verheerende Auswirkungen auf das Vertrauen der Opfer und ihre Bereitschaft haben können, über ihre Viktimisierung zu berichten.

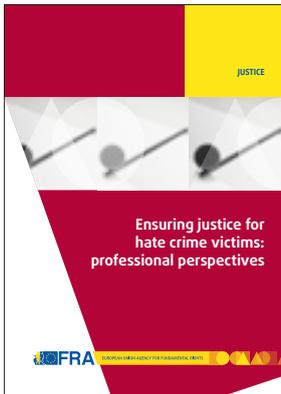
Im Einzelnen zeigen die Interviews mit den Fachleuten, dass die folgenden Maßnahmen und Schritte erforderlich sind:

- Rechtsvorschriften, die alle Formen der Diskriminierung gemäß Artikel 21 der Charta der Grundrechte der EU gleichermaßen abdecken, Artikel 1 des Rahmenbeschlusses gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in vollem Umfang umsetzen und spezifische Straftatbestände vorsehen, die die häufigsten Formen der Hasskriminalität erfassen;
- Entwicklung eines zuverlässigen Netzes von Unterstützungsdiensten;
- gezielte Schulung von PolizeibeamtInnen und MitarbeiterInnen der Strafjustizbehörden;
- organisatorische Vorkehrungen, um den Opfern die Strafanzeige zu erleichtern und zu

gewährleisten, dass PolizeibeamtInnen diskriminierende Beweggründe erkennen;

- Stärkung der institutionellen Garantien innerhalb der Polizei, um dafür zu sorgen, dass die Opfer von Hassdelikten Straftaten anzeigen können, ohne eine erneute Viktimisierung fürchten zu müssen.

Diese Ergebnisse machen deutlich, dass noch viel zu tun bleibt. Jedoch ist die Bewältigung dieser Herausforderungen die einzige Möglichkeit, um das Recht der Opfer von Hassdelikten auf Zugang zur Justiz Realität werden zu lassen.



Angesichts des gegenwärtigen gesellschaftlichen Klimas in der EU bedarf es dringender Anstrengungen, um gegen die anhaltende Hasskriminalität und ihre Erscheinungsformen vorzugehen. Zwar gibt es eine Vielzahl von Initiativen, die auf die Eindämmung dieser Straftaten abzielen, jedoch werden in der EU die meisten Hassdelikte weder angezeigt noch verfolgt, sodass die Opfer keine Wiedergutmachung erfahren. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten den Zugang der Opfer zur Justiz verbessern.

Auf der Grundlage von Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Strafgerichte, der Staatsanwaltschaften, der Polizei und der im Bereich der Unterstützung der Opfer von Hassdelikten tätigen NRO beleuchtet dieser Bericht die unterschiedlichen Hürden für den Zugang der Opfer zur Justiz und die ordnungsgemäße Erfassung von Hassdelikten. Darüber hinaus präsentiert er vielversprechende Entwicklungen in der EU und zeigt institutionelle Voraussetzungen auf, die erforderlich sind, um wirksame politische Maßnahmen gegen die Hasskriminalität zu erarbeiten. Indem der Bericht die Perspektive von Fachleuten in den Mittelpunkt stellt, bietet er wichtige Einblicke in die praktische Arbeit, die dazu beitragen können, die Opfer von Straftaten zu stärken.

Weitere Informationen:

Der vollständige Bericht der FRA mit dem Titel *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives* ist auf Englisch verfügbar unter <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/ensuring-justice-hate-crime-victims-professional-perspectives>.

Weitere relevante Veröffentlichungen:

- FRA (Dezember 2016), *Antisemitism – Overview of data available in the European Union 2005-2015*, Wien, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/antisemitism-overview-data-available-european-union-2005-2015> (Englisch)
- FRA (November 2016), *Current migration situation in the EU: hate crime*, Wien, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime-november-2016> (Englisch)
- FRA (November 2016), *Incitement in media content and political discourse in EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/incitement-media-content-and-political-discourse-member-states-european-union> (Englisch)
- FRA (November 2016), *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the EU*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/violence-threats-and-pressures-against-journalists-and-other-media-actors-european> (Englisch)
- FRA (2013), *Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-member-states_de.pdf
- Arbeitsgruppe für die Verbesserung der Berichterstattung über Hassverbrechen und der Erfassung von Hassverbrechen in der EU, *Compendium of practices for combating hate crime*, <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices> (Englisch)

Weitere Informationen über die Tätigkeiten der FRA im Bereich der Hasskriminalität sind auf der Website der Agentur verfügbar: <http://fra.europa.eu/de/theme/hasskriminalitat>



Amt für Veröffentlichungen

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2016
Umschlagfoto: © Shutterstock



FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11, 1040 Wien – Österreich
Tel.: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

Print: ISBN 978-92-9491-504-7, doi:10.2811/717055
PDF: ISBN 978-92-9491-505-4, doi:10.2811/5617