

## Rassistische Straftaten

# Warum behördliche Statistiken nicht aussagekräftig sind

*Von Dr. Kati Lang, Rechtsanwältin und Expertin für Vorurteils kriminalität*

**Oktober 2018**

1. Einleitung .....	2
2. Rassistische Straftaten in der behördlichen Statistik: Wie funktioniert die Erfassung?.....	2
3. Wie aussagekräftig sind die behördlichen Zahlen? .....	4
4. Welche Alternativen gibt es? .....	7
5. Zusammenfassung.....	7

**MEDIENDIENST INTEGRATION**  
Schiffbauerdamm 40 | Raum 2107  
10117 Berlin

**Telefon: +49 30 200 764 80**  
**mail@mediendienst-integration.de**

## 1. Einleitung

Laut Bundesinnenministerium (BMI) gab es in Deutschland 2017 über 6.000 „fremdenfeindliche“ Straftaten. Das BMI fasst darunter Delikte, die sich gegen die Nationalität, ethnische Zugehörigkeit, Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit der Opfer richten.<sup>1</sup> Doch wie werden solche Straftaten erfasst? Wie aussagekräftig ist die behördliche Statistik? Und welche alternativen Erhebungen gibt es?

Die vorliegende Expertise zeigt: Die von den Behörden erfassten Fälle bilden nur einen Bruchteil der rassistischen Straftaten ab. Opferberatungsstellen kommen zu deutlich höheren Zahlen. Das liegt auch daran, dass Polizeibehörden nicht ausreichend für Rassismus sensibilisiert sind.

*Da der Begriff „fremdenfeindlich“ umstritten ist, wird in der vorliegenden Expertise der Begriff rassistische Straftaten verwendet.<sup>2</sup>*

## 2. Rassistische Straftaten in der behördlichen Statistik: Wie funktioniert die Erfassung?

Zahlen zu rassistischen Straftaten werden in der Statistik zur „Politisch motivierten Kriminalität“ (PMK) erfasst.<sup>3</sup> Die bundesweite PMK wird jährlich vom Bundesinnenministerium (BMI)<sup>4</sup> veröffentlicht und umfasst Straftaten, denen laut BMI eine politische Motivation zugrunde liegt. Das Erfassungssystem ist sehr komplex.

Ob ein Delikt in die PMK-Statistik einfließt, hängt maßgeblich von den örtlichen Polizeidienststellen ab. Sie prüfen, unter welchen Umständen eine Tat begangen wurde und welche Motive der Täter hatte. Haben die Beamten den Verdacht, dass die Straftat politisch motiviert war, leiten sie den Fall an die regionale polizeiliche Staatsschutzabteilung weiter. Diese untersucht den Fall mit Blick auf die folgenden vier Fragen (siehe Abbildung auf Seite 3):

1. Um was für eine Straftat handelt es sich? („Deliktsqualität“)
2. Welchem politischen Spektrum ist die Tat zuzurechnen? („Phänomenbereiche“)<sup>5</sup>
3. Ist die Straftat extremistisch, also verfassungsfeindlich? („extremistische Qualität“)
4. Welchen Themenfeldern kann die Straftat zugeordnet werden? („Themenfelder“)

---

<sup>1</sup> Bundesinnenministerium (2018): „[Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2017](#) – Bundesweite Fallzahlen“, S. 5; Bundesinnenministerium auf Anfrage des MEDIENDIENSTES

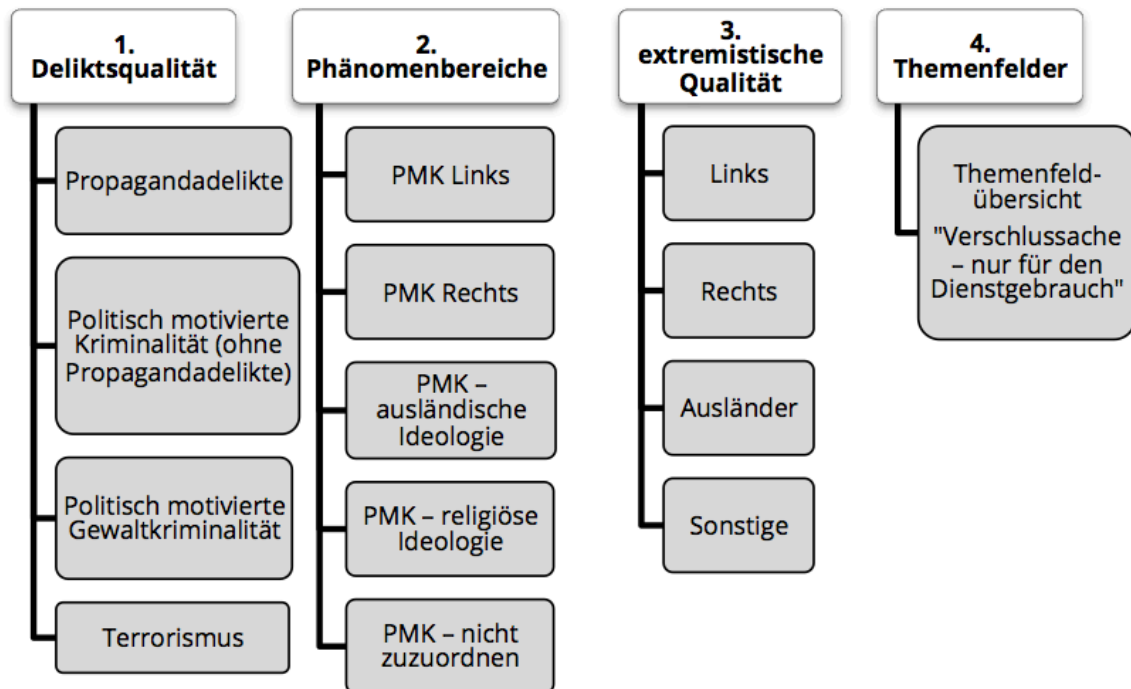
<sup>2</sup> Der Begriff „fremdenfeindlich“ wird von Betroffenenengruppen, aber auch von Wissenschaftlern kritisch gesehen. Denn er suggeriert eine Angst vor „dem Fremden“ und läuft damit Gefahr, die gesellschaftlichen Ursachen von Diskriminierung zu bagatellisieren. Quellen: Terkessidis, Mark (2004): „Die Banalität des Rassismus. Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive“; Butterwegge, Christoph (ohne Jahr): „[Garanten eines ruhigen Gewissens](#) trotz Ausgrenzung von und Gewalt gegen Migrant(inn)en“, S. 1 f.; Follmar-Otto, Petra (2012): „[Rassismus existiert, in der Mitte der Gesellschaft](#)“, Gespräch im Deutschlandradio

<sup>3</sup> Bundeskriminalamt: Definitionssystem Politisch Motivierte Kriminalität. Gültig seit 01.01.2018 (unveröffentlichtes Dokument).

<sup>4</sup> Die Bundesländer veröffentlichen die länderbezogenen Daten jeweils separat.

<sup>5</sup> Eine Definition der fünf „Phänomenbereiche“ findet sich bei der [Polizei Berlin](#) (2017): „Ausgewählte Fallzahlen der Politisch motivierten Kriminalität in Berlin – 1. Halbjahr 2017“, S. 5 ff.

## Struktur der PMK-Statistik



Ob es sich bei der Tat um ein rassistisches Delikt handelt, kommt bei Punkt 4 zum Tragen. Hier müssen die Beamten sogenannte Themenfelder ankreuzen, die das Motiv der Tat konkretisieren. Neben Begriffen wie „Gesundheitswesen“ oder „Islamismus/Fundamentalismus“ stehen auch zwei Themenfelder zur Auswahl, die auf ein rassistisches Motiv hindeuten.<sup>6</sup> Beide sind in mehrere „Unterthemen“ aufgeteilt:<sup>7</sup>

- Themenfeld „Ausländer-/Asylthematik“, darunter die Unterthemen<sup>8</sup>:
  - „Straftaten gegen Asylbewerber / Flüchtlinge“
  - „Straftaten gegen Asylunterkünfte“
- Themenfeld „Hasskriminalität“, darunter die Unterthemen<sup>9</sup>:
  - „Fremdenfeindliche Straftaten“
    - „Rassistische Straftaten“ (Teilmenge von „fremdenfeindlichen Straftaten“)
  - „Antisemitische Straftaten“

<sup>6</sup> Ob es weitere „Themenfelder“ gibt, die auf ein rassistisches Motiv hindeuten, ist nicht bekannt. Die Liste der Themenfelder ist nicht öffentlich, sondern laut Bundesregierung ein „rein polizeiliches Arbeitsmittel und als solches als ‚Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch‘ eingestuft“. (Quelle: Bundestags-Drucksache [17/14751](#), S. 2)

<sup>7</sup> Bei den Themenfeldern sind Mehrfachnennungen möglich. Es ist also davon auszugehen, dass beispielsweise ein Brandanschlag auf eine Asylunterkunft sowohl im Themenfeld „Hasskriminalität“ als auch im Themenfeld „Ausländer-/Asylthematik“ mit den jeweils entsprechenden Unterthemen erfasst wird. (Quelle: Bundesinnenministerium auf Anfrage des MEDIENDIENSTES)

<sup>8</sup> Wie viele Unterthemen es im Themenfeld „Ausländer-/Asylthematik“ gibt, ist nicht bekannt. Die hier aufgeführten Unterthemen sind einer Aufzählung der Bundesregierung entnommen. (Quelle: Bundestags-Drucksache [19/2193](#), S. 13)

<sup>9</sup> An dieser Stelle werden nur die Unterthemen aufgeführt, die auf ein rassistisches Motiv hindeuten. Weitere Unterthemen von „Hasskriminalität“ sind auf der [Website](#) des BMI aufgeführt.

- „Islamfeindliche Straftaten“
- „Antiziganistische Straftaten“
- „Gegen sonstige Religionen gerichtete Straftaten“
- „Gegen sonstige ethnische Zugehörigkeit gerichtete Straftaten“

### Aktuelle Zahlen zu rassistischen Straftaten<sup>10</sup>

	2017	2016
<b>Ausländer-/Asylthematik, darunter:</b>		
Straftaten gegen Asylbewerber / Flüchtlinge	1.903	2.561
Straftaten gegen Asylunterkünfte	312	995
<b>Hasskriminalität, darunter:</b>		
Fremdenfeindliche Straftaten – Rassistische Straftaten	6.434 1.300	8.983 1.321
Antisemitische Straftaten	1.504	1.468
Islamfeindliche Straftaten	1.075	—
Antiziganistische Straftaten	41	—
Gegen sonstige Religionen gerichtete Straftaten	63	1.262
Gegen sonstige ethnische Zugehörigkeit gerichtete Straftaten	31	—

Hat die polizeiliche Staatsschutzabteilung alle vier Fragen beantwortet, übermittelt sie den Fall an das jeweilige Landeskriminalamt. Die Beamten dort prüfen, ob der Sachverhalt von der Polizei korrekt erfasst und klassifiziert wurde. Die letzte „Instanz“ für die Erfassung ist das Bundeskriminalamt: Es sammelt alle Fälle, nimmt sie in die bundesweite PMK-Statistik auf und leitet sie an das Bundesinnenministerium (BMI) weiter, das für die Veröffentlichung der Jahreszahlen zuständig ist.

### 3. Wie aussagekräftig sind die behördlichen Zahlen?

Die PMK-Statistik steht seit Langem in der Kritik. Experten bemängeln, dass die Zahlen nicht das tatsächliche Ausmaß der politisch motivierten Kriminalität in Deutschland abbilden.<sup>11</sup> Das gilt auch und insbesondere für rassistische Straftaten. Hierfür gibt es mehrere Gründe:

<sup>10</sup> Quellen: Bundesinnenministerium (2018): „[Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2017](#) – Bundesweite Fallzahlen“, S. 5 ff. und Bundesinnenministerium (2018): „[Straf- und Gewalttaten](#) im Bereich Hasskriminalität 2016 und 2017“, eigene Berechnung. Islamfeindliche und antiziganistische Straftaten sowie Straftaten, die sich gegen eine sonstige ethnische Zugehörigkeit richten, werden erst seit Januar 2017 gesondert registriert. Für 2016 liegen daher keine Vergleichszahlen vor.

<sup>11</sup> European Commission against Racism and Intolerance (2014): „[ECRI-Bericht über Deutschland](#)“, S. 9 f.; Lang, Kati (2014): „Vorurteilskriminalität – Eine Untersuchung vorurteilsmotivierter Taten im Strafrecht und deren Verfolgung durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte“

#### ◆ Die PMK spiegelt lediglich die polizeiliche Einschätzung der Tat wider.

Die PMK ist eine „Eingangsstatistik“. Das heißt: Straftaten werden schon zu Beginn der polizeilichen Ermittlungen in die Statistik aufgenommen. Die Klassifizierung findet daher in einem sehr frühen Stadium des Ermittlungsverfahrens statt.<sup>12</sup> Werden im Laufe der Ermittlungen – beispielsweise im Gerichtsverfahren gegen die Tatverdächtigen – neue Informationen zur Tat bekannt, gehen diese nicht zwangsläufig in die Statistik ein. Denn die Staatsanwaltschaften sind nur bei bestimmten Straftaten dazu verpflichtet, entsprechende Erkenntnisse an das Landes- oder Bundeskriminalamt weiterzugeben.<sup>13</sup> Für den Großteil der Delikte besteht keine „Übersendungsverpflichtung“. Die Polizeibehörden wiederum sind nicht dazu verpflichtet, dem weiteren juristischen Verlauf nachzugehen. Nachmeldungen sind ohnehin nur bis zum 31. Januar des Folgejahres möglich. Die PMK spiegelt daher in erster Linie die polizeiliche Einschätzung der Tat wider.

Welche Folgen das hat, zeigt das Beispiel des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU): Wie kürzlich bekannt wurde, tauchen die Straftaten des Terrornetzwerks bis heute nicht in der PMK-Statistik auf. Der Grund: Die Ermittler gingen jahrelang davon aus, dass es sich bei den Delikten um organisierte Kriminalität handelte. Als 2011 bekannt wurde, dass die Taten politisch motiviert waren, war eine Nachmeldung nicht mehr möglich. Zwar erkannte die Bundesregierung die Opfer des NSU im Februar 2012 als Todesopfer rechter Gewalt an.<sup>14</sup> Doch die Raubüberfälle und Sprengstoffanschläge des Terrornetzwerks werden bis heute unter der Kategorie „Organisierte Kriminalität“ aufgeführt.<sup>15</sup>

Experten und Opferberatungsstellen fordern deshalb seit Jahren, den Austausch zwischen Polizei und Justiz verbindlich zu regeln und eine sogenannte Verlaufsstatistik einzuführen.<sup>16</sup> Darin wären nicht nur die polizeiliche Einschätzung der Tat vermerkt, sondern Informationen aus allen Phasen des Verfahrens – also von den polizeilichen Ermittlungen über die Arbeit der Staatsanwaltschaft bis hin zu Erkenntnissen aus Gerichtsverfahren.

Das Bundesamt für Justiz führt zwar seit Kurzem eine Statistik darüber, wie viele Ermittlungsverfahren wegen rechtsextremer und „fremdenfeindlicher“ Straftaten seit 2013 eingeleitet und abgeschlossen wurden.<sup>17</sup> Die Statistik stellt allerdings keinen Bezug zu den Fällen her, die in der PMK erfasst sind. Sie ist also keine Verlaufsstatistik.

#### ◆ Die PMK ist zu stark auf extremistische Straftaten fokussiert.

Lange Zeit wurden in der PMK-Statistik lediglich Straftaten erfasst, die einen extremistischen Hintergrund haben, sich also gegen den Staat und die Verfassung richten. Straftaten gegen

---

<sup>12</sup> Zum Vergleich: Die „**Polizeiliche Kriminalstatistik**“ ist eine sogenannte Ausgangsstatistik. Hier werden Delikte erst erfasst, wenn die polizeilichen Ermittlungen abgeschlossen sind und der Fall an die Staatsanwaltschaft abgegeben wird.

<sup>13</sup> Eine „Übersendungsverpflichtung“ besteht nur bei sogenannten echten Staatsschutzdelikten – zum Beispiel Hochverrat oder die Bildung einer terroristischen Vereinigung – sowie bei bestimmten, schwerwiegenden politisch motivierten Straftaten wie Tötungs-, Brandstiftungs-, Sprengstoffdelikten (Quelle: „**Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren**“, Nr. 207)

<sup>14</sup> Bundestags-Drucksache **19/2769**, S. 3

<sup>15</sup> Zeit Online (2018): „**Gewalttaten des NSU** gelten offiziell nicht als politisch motiviert“

<sup>16</sup> siehe etwa Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses im Bundestag (Bundestags-Drucksache **17/14600**, S. 861)

<sup>17</sup> Bundesamt für Justiz: „**Rechtsextremistische und fremdenfeindliche Straftaten** (2013 – 2016)“

einzelne Personengruppen kamen erst relativ spät hinzu. So werden „fremdenfeindliche“ und antisemitische Straftaten erst seit Anfang der 1990er Jahre gesondert in der PMK registriert. Das Themenfeld „Hasskriminalität“, das inzwischen als Oberbegriff fungiert, wurde 2001 eingeführt.

Ein wichtiger Anlass für die Reform war die Debatte über die Zahl der Todesopfer rechter Gewalt: Der „Tagesspiegel“ und die „Frankfurter Rundschau“ hatten im Jahr 2000 eine Recherche veröffentlicht, wonach es zwischen 1990 und 2000 mehr als 90 rechtsmotivierte Tötungsdelikte gegeben hat.<sup>18</sup> Die Bundesregierung ging zu diesem Zeitpunkt von gerade mal 26 Todesfällen aus. Wissenschaftler und andere Experten übten daraufhin deutliche Kritik an der behördlichen Statistik. Die Bundesregierung sah sich daher gezwungen, das Erfassungssystem der PMK zu überarbeiten.

Dennoch ist die PMK-Statistik nach wie vor zu stark auf extremistische Straftaten fokussiert. So mahnte die „Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz“ in ihrem letzten Prüfbericht aus dem Jahr 2014 an, dass der „Begriff Rassismus in Deutschland häufig zu eng ausgelegt und mit organisierten Gruppen verbunden [wird]“.<sup>19</sup> Das führt dazu, dass Straftaten, die keinen extremistischen Hintergrund haben, in der Statistik untererfasst sind.

#### ◆ **Polizeibehörden sind nicht ausreichend für Rassismus sensibilisiert.**

Ob rassistische Straftaten als solche erkannt werden, hängt auch davon ab, wie viel die zuständigen Beamten über Rassismus wissen und inwieweit sie für das Thema sensibilisiert sind. Wenn Polizisten etwa rechte Codes erkennen, die am Tatort hinterlassen wurden – zum Beispiel Sprühereien – sind sie bei Durchsuchungen eher in der Lage, relevante Beweisstücke zu sichern. Das können Flyer von rechten Gruppierungen sein, aber auch rassistische Musik, szenebegogene Kleidungsstücke oder Chatverläufe.

Doch aus einer Vielzahl von Strafverfahren ist bekannt, dass selbst diejenigen Beamten, die dem Bereich Staatsschutz zugeordnet sind, Anhaltspunkte für eine rassistische Tatmotivation „übersehen“ beziehungsweise entsprechende Beweismittel nicht hinreichend sichern. Zudem ist die Perspektive in Polizeibehörden überproportional häufig „weiß“: Nur wenige Polizisten haben einen „Migrationshintergrund“.<sup>20</sup> Beides kann dazu führen, dass rassistische Straftaten nicht als solche erkannt und dementsprechend falsch erfasst werden.

Es mangelt an ausreichenden Maßnahmen, um das Bewusstsein für Rassismus in und bei den Behörden zu schärfen. Es gibt jedoch erste positive Signale. So müssen Polizeibeamte bei der Einstufung von Straftaten seit Anfang 2017 auch die Perspektive der Betroffenen berücksichtigen.<sup>21</sup> Das ist ein wichtiger Schritt, denn bei den Morden des Terrornetzwerks „Nationalsozialistischer Untergrund“ hatten Angehörige wiederholt auf die Möglichkeit eines rassistischen Motivs hingewiesen – ohne dass die Ermittler diesen Hinweisen nachgegangen wären.

---

<sup>18</sup> Die **Recherche** wird seit 2010 vom „Tagesspiegel“ und der „ZEIT“ weitergeführt.

<sup>19</sup> European Commission against Racism and Intolerance (2014): „**ECRI-Bericht über Deutschland**“, S. 10

<sup>20</sup> Mediendienst Integration (2017): „**Wie steht es um die Vielfalt bei der Polizei?**“

<sup>21</sup> „Bei der Würdigung der Umstände der Tat ist neben anderen Aspekten auch die Sicht der/des Betroffenen mit einzubeziehen.“ (Quelle: Bundestags-Drucksache **19/2193**, S. 18)

## 4. Welche Alternativen gibt es?

In zahlreichen Bundesländern gibt es Beratungsstellen<sup>22</sup> für Betroffene von rassistischer Gewalt, die eigene, jeweils länderbezogene Statistiken zu rassistischen Straftaten führen. Eine Zusammenfassung der Länderdaten wird jährlich vom „Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt“ (VBRG) veröffentlicht.

Ein Vergleich zur PMK-Statistik zeigt: Die Beratungsstellen registrieren seit Jahren deutlich mehr rassistische Straftaten als die Behörden. 2017 zählte das Bundesinnenministerium im gesamten Bundesgebiet 838 „fremdenfeindliche“ Gewaltdelikte.<sup>23</sup> Der VBRG kam allein für die ostdeutschen Bundesländer, Berlin und Schleswig-Holstein auf 814.<sup>24</sup>

Dass die Zahlen der Beratungsstellen deutlich höher sind als die der Behörden, liegt zum einen an der geschilderten Untererfassung durch die Behörden. Zum anderen haben Betroffene von rechter und rassistischer Gewalt häufig wenig Vertrauen in die Polizei. Entsprechende Vorfälle werden deshalb nicht immer zur Anzeige gebracht. Das zeigt eine Studie des VBRG aus dem Jahr 2017: Knapp die Hälfte der Opfer von „Hasskriminalität“, die sich an die Polizei wandte, fühlte sich nicht ernst genommen. Über die Hälfte hatte nicht den Eindruck, dass es der Polizei wichtig war, den politischen Hintergrund der Tat aufzuklären. Etwa 20 Prozent berichteten, die Beamten hätten ihnen eine Mitverantwortung an der Tat unterstellt.<sup>25</sup>

All das führt dazu, dass eine Anzeige bei der Polizei für viele Betroffene mehr Stress als Erleichterung bedeutet. Auch die „Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz“ weist darauf hin, dass die „hohe Untererfassung“ von rassistischen Straftaten in Deutschland „ein mangelndes Vertrauen seitens der schutzbedürftigen Gruppen im Hinblick auf die Wirksamkeit von Strafverfahren wider[spiegelt].“<sup>26</sup>

## 5. Zusammenfassung

Die vorliegende Expertise zeigt: Rassistische Straftaten sind in der behördlichen Statistik zur „Politisch motivierten Kriminalität“ (PMK) untererfasst. Das hat mehrere Gründe:

- Die PMK spiegelt lediglich die polizeiliche Einschätzung einer Straftat wider. Wird im weiteren Verlauf der Ermittlungen – beispielsweise in einem Gerichtsverfahren – bekannt, dass die Tat rassistisch motiviert war, geht das in der Regel nicht in die Statistik ein.
- Die PMK ist zu stark auf extremistische Delikte fokussiert – also auf Straftaten, die sich gegen den Staat und die Verfassung richten.

---

<sup>22</sup> Eine Liste der Beratungsstellen ist [hier](#) abrufbar.

<sup>23</sup> Bundesinnenministerium (2018): „[Straf- und Gewalttaten im Bereich Hasskriminalität](#) 2016 und 2017“; eigene Berechnung

<sup>24</sup> VBRG (2018): [Pressemitteilung](#) zur „Jahresbilanz 2017 des VBRG“

<sup>25</sup> VBRG (2017): „Die haben uns nicht ernst genommen. Eine [Studie](#) zu Erfahrungen von Betroffenen rechter Gewalt mit der Polizei“, S. 27 f., 35

<sup>26</sup> European Commission against Racism and Intolerance (2014): „[ECRI-Bericht über Deutschland](#)“, S. 9 f.

- Die Polizei ist nicht ausreichend für Rassismus sensibilisiert. Das kann dazu führen, dass Beamte rassistische Straftaten nicht als solche erkennen und dementsprechend falsch erfassen.
- Betroffene bringen rassistische Straftaten nicht immer zur Anzeige – unter anderem, weil sie wenig Vertrauen in die Polizei haben. Opferberatungsstellen, die eigene Statistiken führen, registrieren deutlich mehr Delikte als die Behörden.

Um die Erfassung von rassistischen Straftaten zu verbessern, wären folgende Maßnahmen nötig:

- Die Polizei sollte spezielle Anlaufstellen für Menschen einrichten, die von rassistischen Straftaten betroffen sind. Denn das Anzeigeverhalten ändert sich, wenn Betroffene von den Behörden ernstgenommen werden, so die Erfahrung von Opferberatungsstellen.<sup>27</sup>
- Behörden und Beratungsstellen sollten sich regelmäßig austauschen, um die jeweils registrierten Fallzahlen abzugleichen.
- Es mangelt an empirischen, bundesweit erhobenen Daten zum Umfang und zur Qualität rassistischer Straftaten. Dafür sind Dunkelfeldstudien dringend notwendig.
- Um auch Informationen über Straftaten berücksichtigen zu können, die im späteren Verlauf der Ermittlungen bekannt geworden sind, sollte eine sogenannte Verlaufsstatistik eingeführt werden.

*Zur Autorin: Dr. Kati Lang ist Rechtsanwältin in Dresden. Sie vertritt Betroffene von rassistischer Gewalt, unter anderem im Prozess gegen die „Gruppe Freital“. Darüber hinaus publiziert sie zum Thema „Hasskriminalität“ und ist beratend für Behörden und zivilgesellschaftliche Initiativen tätig.*

---

<sup>27</sup> VBRG (2017): „Die haben uns nicht ernst genommen. Eine [Studie](#) zu Erfahrungen von Betroffenen rechter Gewalt mit der Polizei“, S. 34