

**Kommentare der deutschen Bundesregierung
zum Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats,
Nils Muižnieks,
über seinen offiziellen Besuch in Deutschland
am 24. April und vom 4. bis 8. Mai 2015**

Vorbemerkungen

Deutschland unterstützt nachdrücklich den Europarat und setzt sich aktiv für die Förderung seiner Standards und Werte im Bereich der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in ganz Europa ein. Deutschland sieht sich hierbei zunächst in der Pflicht, diese Standards stets bestmöglich im eigenen Lande umzusetzen. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gehört zu den universellen Werten, auf denen die deutsche Verfassung, das Grundgesetz, gegründet ist.

Die Institution des Menschenrechtskommissars ist ein unverzichtbarer Bestandteil des europäischen Menschenrechtsschutzsystems. Seine Arbeit sollte von allen Mitgliedstaaten des Europarats unterstützt werden. Die Bundesregierung hat daher dem Besuch des Menschenrechtskommissars in Deutschland im April und Mai 2015 große Bedeutung beigemessen.

Sie begrüßt die Erstellung seines konstruktiven, hilfreichen Berichts zu Deutschland und bedankt sich für die Gelegenheit, zu einzelnen Passagen des Berichts Stellung nehmen zu können.

Der vom Menschenrechtskommissar vorgelegte Bericht leistet mit seinen Empfehlungen aus Sicht der Bundesregierung einen wichtigen Beitrag dazu, Aspekte der rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen der Menschenrechtsschutzmechanismen in Deutschland selbstkritisch zu prüfen und wo erforderlich weiter zu verbessern.

Seit Sommer 2015 suchen Hunderttausende Menschen sicheren Aufenthalt, Unterbringung und Aufnahme in Deutschland. Die Bundesregierung, die Länder und Gemeinden sowie zahlreiche freiwillige Helfer und Helferinnen setzen sich unermüdlich ein, um Flüchtlingen zu helfen. Deutschland unternimmt in der aktuellen Flüchtlingskrise in Europa große Anstrengungen, um im Einklang mit den vom Europarat vertretenen universellen Werten seinen Beitrag zu ihrer Bewältigung zu leisten.

Die nachfolgenden Kommentare sollen den Bericht des Menschenrechtskommissars dort ergänzen oder kommentieren, wo aus Sicht der Bundesregierung zusätzlich zu seinen Ausführungen weiterer Erläuterungsbedarf besteht.

Kommentare

Die Kommentare beziehen sich auf einzelne Passagen des Berichts des Menschenrechtskommissars und sind auf dessen Grundlage nach Abschnitten und Ziffern geordnet.

Abschnitt 1: Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen zum Schutz der Menschenrechte, (Ziff. 9 - 76)

Ziffern 15 und 66

Der Bericht erwähnt, dass Deutschland das „Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch“ (sog. Lanzarote-Konvention) nicht ratifiziert habe. Dazu wird mitgeteilt, dass am 28. Januar 2015 das Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (BGBl. II S. 25) in Kraft getreten ist. Die Ratifikationsurkunde soll bald beim Europarat in Straßburg hinterlegt werden.

Ziffern 17 ff.

Der Bericht stellt dar, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) nicht mit hinreichenden Aufgaben, Befugnissen und finanziellen Mitteln ausgestattet sei. Hierzu ist zu erwähnen, dass das DIMR neben dem dort genannten Monitoring für die VN-Behindertenrechtskonvention mittlerweile auch mit dem Monitoring für die Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention in Deutschland beauftragt ist. Die unabhängige Monitoringstelle beim DIMR hat im August 2015 ihre Arbeit aufgenommen. Die Monitoringstelle soll insbesondere durch Überprüfung der Maßnahmen der Exekutive auf ihre Ausrichtung am Kindeswohl, Politikberatung, Forschung zur Stärkung von Kinderrechten, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit, Erarbeitung von Empfehlungen an die Akteure von Staat und Politik und Abgabe von Stellungnahmen zu politischen Diskussionen oder Fragestellungen sowie Anregung von Rechtsänderungen ihren Aufgaben nachkommen.

Ziffern 27 und 69

Die im Jahr 2006 eingerichtete Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) nimmt bundesweit Aufgaben nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) wahr, mit dem vier Richtlinien der EU zur Antidiskriminierung vollständig umgesetzt wurden. Inzwischen haben sechs Bundesländer zusätzlich ebenfalls Antidiskriminierungsstellen eingerichtet (Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Schleswig-Holstein und Hessen). Andere Bundesländer haben andere Programme, welche die Umsetzung des AGG fördern. Die Einrichtung von solchen Antidiskriminierungsstellen und Programmen liegt dabei im Ermessen der Bundesländer.

Die ADS informiert Betroffene über ihre Ansprüche, kann Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens im Rahmen gesetzlicher Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen aufzeigen, von den Beteiligten Stellungnahmen mit dem Ziel einer gütlichen Einigung einholen, aber auch Prozessberatungen durch andere Stellen vermitteln. In einem Gerichtsverfahren können sich Betroffene durch einen Antidiskriminierungsverband im Gerichtsverfahren unterstützen lassen. Der Verband kann auch in die mündliche Verhandlung mitgebracht werden. Der Betroffene kann sich mit ihm vor dem Verfahren beraten, während der mündlichen Verhandlung - im Anwaltsprozess über ihren Anwalt - um Unterbrechung zur Rücksprache mit dem Verband bitten und ihre Rechtsposition regelmäßig auch mit Anwalt und Verband in einer Sitzungspause diskutieren. Einer Klarstellung dieser für jedermann bestehenden Möglichkeiten auch für Antidiskriminierungsverbände bedarf es nicht. Darüber hinaus können Antidiskriminierungsverbände auch außerhalb des Parteiprozesses als Beistand des Benachteiligten auftreten.

Auf genereller Ebene betreibt die ADS Öffentlichkeits-, Präventions- und Forschungsarbeit. Sie sensibilisiert und berät Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, um Diskriminierung in der

Arbeitswelt vorzubeugen oder auch wirksam zu begegnen. Alle Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes sind verpflichtet, die ADS bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Gemeinsam mit den in ihren Zuständigkeiten betroffenen Beauftragten der Bundesregierung für Integration, für die Belange behinderter Menschen und für nationale Minderheiten berichtet sie dem Deutschen Bundestag im Vier-Jahres-Turnus und gibt Empfehlungen ab. Damit hat die ADS gesetzlich festgelegte, weitreichende Befugnisse und Zuständigkeiten, die sicherstellen, dass sie ihre Aufgaben erfüllen und sich wirkungsvoll gegen Diskriminierung einsetzen kann. Bei Gesetzgebungsverfahren finden in Deutschland zudem auch regelmäßig Anhörungen von Verbänden statt.

Das Budget der ADS wurde nicht gekürzt, sondern erhöht. So stand im Jahr 2011 der ADS ein Budget von 2,64 Mio. Euro zur Verfügung, im laufenden Jahr 2015 sind es 3,7 Mio. Euro. An personellen Ressourcen verfügte die ADS im Jahr 2011 über 17 Personalstellen, im Jahr 2015 sind es bereits 25 Personalstellen. Hiermit zeigen sich deutlich die Bestrebungen der Bundesregierung, die ADS zur Erledigung Ihrer Aufgaben mit Ressourcen angemessen auszustatten.

Das Verfahren zur Ernennung der Leiterin der Antidiskriminierungsstelle wurde in Einklang mit den Anforderungen der entsprechenden EU-Richtlinien eingerichtet und hat sich bewährt, gerade weil es die Unabhängigkeit der Leiterposition der ADS sicherstellt. Nach § 26 Abs. 1 Satz 3 AGG ist sie in der Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Es liegen der Bundesregierung keinerlei Hinweise vor, die an einer Unabhängigkeit der Leitung der ADS Zweifel aufkommen lassen.

Ziffer 36

Die Bundesregierung sieht die Arbeit der Nationalen Stelle in der Prävention von Folter als absolut notwendig und sinnvoll an. Dass die Stelle bisher keine Fälle von Folter festgestellt hat, ist eine gute Nachricht, die aber keinesfalls die Bedeutung der Präventionsarbeit herabsetzt.

Dennoch bleibt zu berücksichtigen, dass in Deutschland eine Reihe von weiteren Überwachungsmechanismen existieren (etwa Psychatriekommissionen, Petitionsausschüsse) und eine isolierte Betrachtung der Nationalen Stelle daher zu kurz greift. Die Bundesregierung ist sich jedoch der Notwendigkeit bewusst, die Funktionsfähigkeit der Stelle laufend zu überprüfen.

Ziffern 38 -41

Für den Bereich der Bundespolizei bestehen keine organisations- oder behördenspezifischen Gründe, und auch keine strukturellen Hürden dafür, dass sich Bürgerinnen und Bürger bei vermeintlichem Fehlverhalten jeglicher Art von Polizeibeamten an die bundespolizeilichen Beschwerdestellen wenden oder ggf. auch eine Strafanzeige erstatten sollten. Zudem stehen weitere Möglichkeiten bis hin zur Petition gemäß Artikel 17 GG oder der Verwaltungsrechtsweg offen. Über die Webseite der Bundespolizei besteht zudem die Möglichkeit, eine Beschwerde online einzureichen.

Vor dem Hintergrund der Vorwürfe von Misshandlungen durch einen Beamten der Bundespolizei in Hannover (siehe auch Kommentierung zu Ziff. 169) wurde im Bundespolizeipräsidium zusätzlich eine „Vertrauensstelle der Bundespolizei“ geschaffen. Diese ist dem Präsidenten der Bundespolizei unmittelbar unterstellt und nur diesem

berichtspflichtig. Mit dieser Einrichtung wird das Ziel verfolgt, eine Anlaufstelle für alle Angehörigen der Bundespolizei einzurichten, die im Falle von erheblichen Verfehlungen einen Ansprechpartner suchen. Die dort vorgebrachten Anliegen werden auf Wunsch auch unter der vollen Wahrung der Anonymität bearbeitet, gesetzliche Aussageverpflichtung bleiben unberührt.

Der Bundesregierung ist die Untersuchung von etwaigem polizeilichem Fehlverhalten ein wichtiges Anliegen. Sofern Fehlverhalten oder Misshandlungen durch Polizeibeamte gerügt werden, bestehen bereits innerbehördliche und außerbehördliche Beschwerdemöglichkeiten, um dieses Verhalten in einem unabhängigen Verfahren rechtlich überprüfen zu lassen: Das im Strafrecht verankerte Legalitätsprinzip gewährleistet, dass bereits bei einem Anfangsverdacht für das Vorliegen einer Straftat staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren eingeleitet werden. Dabei haben die Ermittlungen umfassend, effektiv und objektiv zu erfolgen. Neben dem Rechtsweg bei den Gerichten stehen jedem Bürger wie auch jedem Polizisten innerbehördliche Beschwerdemöglichkeiten gegen polizeiliches Fehlverhalten offen. Jedermann kann eine ihn betreffende polizeiliche Maßnahme mit einer Dienst- oder Sachaufsichtsbeschwerde beanstanden, um die eigentliche Tätigkeit oder das persönliche Verhalten des Beamten durch den Dienstvorgesetzten überprüfen zu lassen.

Die Schaffung einer sogenannten unabhängigen Polizeibeschwerdestelle könnte eine zusätzliche Anlaufstelle für Beschwerden darstellen. Ein Mehrwert wäre hiervon allerdings nur dann zu erwarten, wenn die Petenten die verschiedenen Beschwerdemöglichkeiten aus unterschiedlichen Gründen nicht nutzen würden.

Ziffer 45

Die Bundesregierung macht darauf aufmerksam, dass nur der Bundesnachrichtendienst gemäß § 5 G10-Gesetz zur Durchführung strategischer Überwachungsmaßnahmen berechtigt ist, für die gilt, dass maximal 20 Prozent der auf den Übertragungswegen zur Verfügung stehenden Übertragungskapazität überwacht werden dürfen.

Ziffer 47

Die Bundesregierung weist ergänzend zu den Ausführungen des Menschenrechtskommissars darauf hin, dass die G10-Kommission aus einem Vorsitzenden, drei Beisitzern sowie vier stellvertretenden Mitgliedern besteht.

Ziffern 53-54

Nach Auffassung der Bundesregierung sind diese Feststellungen Gegenstand eines laufenden parlamentarischen Untersuchungsausschusses. Dessen Bewertungen und Ergebnissen wird seitens der Bundesregierung nicht vorgegriffen.

Ziffer 55

Aus Sicht der Bundesregierung erscheint die Beschreibung des Untersuchungsauftrags des 1. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags missverständlich. Die Fragestellung bezieht sich auf mögliche (massenhafte) Überwachung von Kommunikationsvorgängen von, nach und in Deutschland durch die Five-Eyes-Staaten und nicht auf die globale Ausspähung Deutschlands durch diese Staaten.

Ziffer 58

Die Darstellung erscheint verkürzend. Die angesprochenen Gremien betreffen nur einen Teilbereich von Aufsicht, nämlich die parlamentarische Kontrolle der Regierung und Zuständigkeiten, die vornehmlich einem Richtervorbehalt entsprechen. Die parlamentarische

Kontrolle ist eine Staatsfunktion der Gewaltenteilung. Diese politische Kontrolle ist von der Fachaufsicht zu unterscheiden. Die politische Kontrolle im Bereich nachrichtendienstlicher Aufgaben ist durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) besonders intensiv. Ein Vergleich der Personenzahl, die mit parlamentarischer Kontrolle befasst sind, und der Mitarbeiterzahl kontrollierter Verwaltungsbereiche geht daher fehl. Die Fachaufsicht besteht gesondert neben der parlamentarischen Kontrolle und wird von den jeweiligen obersten Bundesbehörden mit – ausreichend – Personal wahrgenommen. In den einzelnen Behörden, die den obersten Bundesbehörden unterstehen, kommt jeweils eine ausgeprägte Organisation des Datenschutzes, der Qualitätssicherung und der Innenrevision hinzu.

Ziffer 60

Die Schlussfolgerung („which makes the oversight ineffective in practice“) erscheint nicht zutreffend. Parlamentarische Kontrolle wird typischerweise durch Fragerechte des Parlaments und Antwortpflichten der Regierung ausgeübt. Im Rechtsstaat beruht dies verlässlich darauf, dass die Regierung zutreffend berichtet. Die Grundannahme, die Regierung werde nicht wahrheitsgemäß informieren und das Parlament benötige deshalb in der allgemeinen Aufbauorganisation einen dauernden Verwaltungsunterbau, der in der Lage ist, Regierungsantworten permanent zu überprüfen, ist der rechtsstaatlichen Gewaltenteilung und dem Verständnis der Bundesregierung fremd.

Ziffer 62

Die Zuständigkeit der G10-Kommission ist gesetzlich geregelt und unterliegt nicht der Disposition der Regierung. Selbst wenn Maßnahmen nicht dem Schutzbereich des Art. 10 GG unterfallen (eine rechtliche Beurteilung, die nicht der Disposition der Regierung unterliegt, sondern aus dem Anwendungsbereich der Norm folgt), sind sie nicht „kontrollfrei“, sondern unterliegen – neben interner Revision, Fachaufsicht und parlamentarischer Kontrolle – der Kontrolle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI). Der BfDI hat eine sehr viel höhere Mitarbeiterzahl als das Sekretariat der G10-Kommission.

Ziffern 62 bis 63 und 75

Die Bundesregierung macht darauf aufmerksam, dass die höchstrichterliche nationale Rechtsprechung ausdrücklich offen gelassen hat, ob der Schutzbereich des Art. 10 GG bei der Erfassung von Kommunikationen im Ausland auch ohne hinreichende Verknüpfung mit inländischem staatlichem Handeln eröffnet ist und ob Art. 10 GG auch für ausländische Kommunikationsteilnehmer im Ausland gelten könne. Nach Auffassung der Bundesregierung verletzt nachrichtendienstliche Tätigkeit eines Staates auch nicht per se die in internationalen Menschenrechtsinstrumenten (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), Europäische Menschenrechtskonvention) gewährleisteten Rechte.

Nach dem derzeitigen Stand des Völkerrechts gibt es noch eine Reihe offener Fragen dazu, wann Handlungen außerhalb des Hoheitsgebietes eines Staates als Eingriff in ein Menschenrecht zu bewerten sind und wann eine nach dem spezifischen Standard des anwendbaren Menschenrechtsvertrags zu prüfende Rechtfertigung für einen solchen Eingriff vorliegt. Die Bundesregierung begleitet die völkerrechtliche Analyse der Rechtslage und ihre Entwicklung weiterhin aktiv.

Ziffer 74

Der Informationszugang von Aufsichtsgremien ist nicht durch eine Verschlussachenklassifizierung beschränkt, sondern unabhängig davon gesetzlich gewährleistet und wird auch tatsächlich in der Praxis sichergestellt.

Abschnitt 2: Menschenrechte von Immigranten, Asylbewerbern und Flüchtlingen, (Ziff. 77 - 147)

Ziffern 81 – 85

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist bestrebt, Asylanträge so schnell wie möglich abzuarbeiten und die Verfahren so weit wie möglich zu beschleunigen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer wurde seit 2014 bereits deutlich reduziert und soll weiter verringert werden. Die Personalkapazität des Bundesamts wird in diesem Zusammenhang zurzeit weiter substantiell gestärkt.

Ziffern 86 - 91

Die Einstufung der drei genannten Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten hat zur Folge, dass kraft Gesetzes vermutet wird, dass dort keine politische Verfolgung droht. Tatsächlich Schutzbedürftige werden jedoch keineswegs schutzlos gestellt, denn die gesetzliche Vermutung der Verfolgungsfreiheit ist widerlegbar. Jeder Asylbewerber hat die Chance darzulegen, dass er „abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat“ mit Verfolgung rechnen muss.

Ziffer 111

Der Gesetzeszweck ist nicht zutreffend dargestellt. Ziel des Gesetzesvorhabens ist die Gewährleistung einer kindeswohlgerichten Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF). Angesichts der starken Belastung einzelner Kommunen sind deren personelle Ressourcen wie auch die Platzkapazitäten mehr als erschöpft. Die Verteilung auf alle Länder in Deutschland und somit auf geeignete Kommunen ermöglicht gerade eine angemessene Betreuung, Versorgung und Unterbringung. Sollten einzelne Länder das erforderliche Know-How und die notwendigen Plätze nicht in der Kürze der Zeit ausbauen können, so sieht das Gesetz spezielle Übergangsregelungen vor, die dies berücksichtigen.

Ziffern 112 - 116

In Ergänzung zur Darstellung in dem Bericht wird darauf hingewiesen, dass mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (in Kraft getreten am 1. August 2015) § 62a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) insoweit geändert worden ist, dass für das Vorhandensein einer speziellen Abschiebungshafteinrichtung nunmehr auf die Ebene des Bundes und nicht mehr auf die Ebene der Länder abgestellt wird. Da im Bundesgebiet spezielle Abschiebungshafteinrichtungen vorhanden sind, findet kein Vollzug von Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten statt.

Ziffer 123

Seit dem 1. August 2015 sind Resettlement-Flüchtlinge den anerkannten Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in Bezug auf den Familiennachzug gleichgestellt. Gleiches gilt in Bezug auf die Möglichkeit, nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis zu bekommen.

Ziffer 134

Der Bericht erwähnt, dass Deutschkurse für Asylbewerber nur in fünf Bundesländern angeboten würden, während bei den Angeboten auf Bundesebene der Ausgang des Asylverfahrens, d.h. die Anerkennung, abgewartet werden müsse. Hierzu wird mitgeteilt, dass die Bundesregierung derzeit an einer Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerber noch während ihres Asylverfahrens und für Geduldete mit jeweils guter Bleibeperspektive arbeitet. Außerdem hat das Bundesministerium des Innern sein Förderprogramm „Integration durch

Sport“ (IdS) für Geduldete und für Asylbewerber nach einer Aufenthaltsdauer von drei Monaten in Deutschland, wenn sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen, geöffnet.

Ziffer 137/147

Der Bericht erwähnt lange Wartezeiten für Visumanträge zum Familiennachzug zu in Deutschland anerkannten Flüchtlingen. Es wird darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket beschlossen hat, um die Einreise der Familienangehörigen syrischer Flüchtlinge zu vereinfachen. Durch zahlreiche Verfahrenserleichterungen konnte das Visumverfahren beim Familiennachzug zum syrischen Schutzberechtigten in den vergangenen Wochen und Monaten beschleunigt werden. Weitere Maßnahmen der Verfahrenserleichterung und Ressourcenverstärkung sind bereits in Planung und sollen in absehbarer Zeit zu einer spürbaren Verkürzung der Wartezeiten führen.

Ziffer 139

Die Bundesregierung setzt sich für funktionsfähiges, gemeinsames europäisches Asylsystem ein. Dazu zählen u.a. gemeinsame Standards bei Aufnahme und Anerkennung von Flüchtlingen sowie ein fairer, solidarischer dauerhafter Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge. Die Bundesregierung unterstützt in diesem Zusammenhang die Reform des bestehenden Dublin-Systems.

Abschnitt 3: Kampf gegen Rassismus und Intoleranz, (Ziff. 148 – 197)

Ziffern 148 -150

Das deutsche Recht erfüllt die Vorgaben des Art. 4 (a) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD). § 130 StGB sieht strenge Strafen für alle Fälle von Aufstachelung zum Hass vor, wenn die Tat geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören. Die Frage, ob die Tat geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, ist in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen, insbesondere dann, wenn es darum geht, Meinungsfreiheit und die Notwendigkeit, Rassismus zu bekämpfen, gegeneinander abzuwägen.

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass strafrechtliche Verurteilungen im Zusammenhang mit Äußerungen in öffentlichen Debatten immer ultima ratio sein sollten. Das Kriterium der „Gefährdung des öffentlichen Friedens“ kann ohnehin erst dann relevant werden, wenn die betreffende Äußerung alle übrigen Merkmale des § 130 StGB erfüllt. Dieses zusätzliche Merkmal dient als Korrekturmöglichkeit in Fällen, die nicht schwerwiegend genug sind um eine strafrechtliche Verurteilung zu rechtfertigen.

Ziffern 148, 155, 173, 185, 190

Die Feststellung, dass nur der von organisierten Extremisten begangene Teil von vorurteilsgeleiteten rassistischen Straftaten erfasst werde, ist nicht zutreffend. Die Einführung des Definitionssystems „politisch motivierte Kriminalität“ (PMK) im Jahr 2001 erfolgte insbesondere, um vorurteilsgeleitete Straftaten zu erfassen, die nicht von organisierten Rechtsextremisten begangen werden. Seitdem wird auf die Tatmotivation abgestellt. Straftaten, die auf Grund der (ver-meintlichen) Zugehörigkeit zu einer Opfergruppe begangen werden, werden als Hasskriminalität erfasst – und zwar je nach der konkreten Motiven des Täters differenziert nach antisemitischen, fremdenfeindlichen, rassistischen, gegen eine Behinderung, den gesellschaftlichen Status, die Religion oder die sexuelle Orientierung des Opfers motivierten Straftaten. Jede dieser vorurteilsgeleiteten Straftaten wird zugleich und

automatisch als „politisch motiviert“ gewertet. Die Bezeichnung als „politisch motivierte Kriminalität“ führt teilweise zu Missverständnissen, da ein mit dem deutschen Rechtssystem nicht Vertrauter hieraus häufig schließt, dass zusätzlich zu den genannten Tatmotiven besondere politische Motive hinzukommen müssen. Dem ist aber gerade nicht so, sondern umgekehrt, jede Form der Hasskriminalität gilt als eine politisch motivierte Kriminalität. Nach der deutschen Definition der politisch motivierten Kriminalität enthält diese auch alle Formen der Hasskriminalität:

„Der politisch motivierten Kriminalität werden Straftaten zugeordnet, wenn in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen eine Person wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status gerichtet sind und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet.“

Über die Klassifizierung als Hasskriminalität hinaus, werden die Taten, je nach ideologischem Hintergrund, zusätzlich unterschiedlichen Phänomenbereichen zugeordnet (rechts; links; Ausländer; Sonstige/nicht zuzuordnen). Durch diesen mehrdimensionalen Ansatz bei der Erfassung entsteht ein informatorischer Mehrwert gegenüber der bloßen Erfassung als Hasskriminalität, da zum Beispiel deutlich wird, ob eine antisemitische Straftat rechtsmotiviert oder aus einer im Ausland verorteten Ideologie begangen wurde. Diese Erfassungs-Systematik und die Begrifflichkeiten werden in den für die Erfassung maßgebenden Vorschriften ausdrücklich erläutert, an Hand von Fallbeispielen illustriert und sind Gegenstand von Aus- und Fortbildung der Polizeien. Durch eine im August 2015 in Kraft getretene Änderung der polizeilichen Dienstvorschriften sind grundsätzlich in Fällen von Gewaltkriminalität rassistische, fremdenfeindliche, menschenverachtende und anderweitig politisch motivierte Hintergründe zu prüfen und die Ergebnisse zu dokumentieren. Geregelt ist auch, dass der Erforschung der Motive Tatverdächtiger oder der Gewinnung von Anhaltspunkten auf Motivlagen unbekannter Täter, z.B. durch die Aufnahme von Hinweisen von Opfern oder Zeugen, eine besondere Bedeutung zukommt.

Ziffer 159

Die Zahl der genannten Straftaten und die Begrifflichkeit „directed at foreigners“ ist nicht zutreffend wiedergegeben: Die fremdenfeindlichen Gewalttaten (nicht gleichzusetzen mit Straftaten gegen Ausländer) sind von 494 in 2013 auf 554 in 2014 angestiegen.

Ziffer 166

Wegen der durch das Grundgesetz garantierten Rundfunk- und Pressefreiheit ist es öffentlichen Stellen nicht möglich, in die Programmgestaltung der Anbieter von Radio- und Fernsehprogrammen einzugreifen bzw. diese zu bestimmen. Gleiches gilt für die Printmedien. Die Begleitung der Berichterstattung über Minderheitenfragen in den Medien durch die Bundesregierung ist daher auf einen engen Bereich „kooperativer Maßnahmen“ beschränkt. So fand etwa im November 2014 ein Medien-Symposium des Deutschen Presserates sowie des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma zu dem Thema „Über Zuwanderung schreiben ohne diskriminierenden Unterton“ in Berlin statt. Die Veranstaltung richtete sich an Journalistinnen und Journalisten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, Politik und Wirtschaft, die mit Medienberichterstattung und Minderheitenschutz befasst sind. Gegenstand des Symposiums war die öffentliche Diskussion über Zuwanderung und die Verantwortung von

Medien, Staat und Politik zum Schutz vor Diskriminierung von Minderheiten. Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten hat an der Veranstaltung aktiv mitgewirkt.

Im vergangenen Bundestagswahlkampf warb die NPD, wie im Bericht erwähnt wird, bundesweit mit antiziganistischen Plakaten und Parolen. Solche Rhetorik und Agitation wird von der Bundesregierung nachdrücklich verurteilt.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat auf der regelmäßigen Konferenz der Landesjustizminister die Auffassung vertreten, dass internationale Rechtsnormen – wie beispielsweise ICERD – eine Rechtsgrundlage für ein Verbot von derartigen Parolen durch die Kommunalbehörden – auch im Rahmen von Wahlkampagnen – bieten können. Das Ministerium hat hierzu ein Gutachten durch eine renommierte Völkerrechtlerin erstellen lassen, das in Kürze vorgestellt werden wird.

Die Bundeszentrale für politische Bildung hat im Dezember 2014 eine Veranstaltung zu dem Thema „Grenzen im politischen Meinungskampf“ durchgeführt. Über 200 Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Zivilgesellschaft (u.a. Zentralrat Deutscher Sinti und Roma) und den Medien haben dort gemeinsam mit den beiden Bundesministern Dr. Thomas de Maizière und Heiko Maas über die Grenzen diskutiert, die zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung einerseits und aktiver Diskriminierung andererseits verlaufen, und Handlungsmöglichkeiten für die tägliche Arbeit erörtert (siehe auch www.bpb.de/presse/198072/grenzen-im-politischen-meinungskampf).

Im März 2015 fand die konstituierende Sitzung des „Beratenden Ausschusses für Fragen der deutschen Sinti und Roma“ in Berlin statt. Dieser setzt sich aus Mitgliedern des Deutschen Bundestages sowie Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums des Innern (BMI) und aller 16 Länder zusammen. Von Seiten der deutschen Sinti und Roma nehmen Mitglieder des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma sowie der Sinti Allianz Deutschland e.V. an den Sitzungen teil. Der Beratende Ausschuss soll der Minderheit u.a. den Kontakt mit der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag sichern und wird von dem Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten geleitet. In einem Gesprächskreis für nationale Minderheiten beim Deutschen Bundestag beraten sich auf Einladung des Vorsitzenden des Innenausschusses regelmäßig Abgeordnete mit den Vertreterinnen und Vertretern der nationalen Minderheiten, so etwa zu Fragen der Bekämpfung von Antiziganismus oder der Minderheitenförderung.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten steht in einem regelmäßigen Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern der nationalen Minderheit der deutschen Sinti und Roma. Dies gilt sowohl für die Konsultationen mit dem Minderheitenrat, in dem sämtliche nationalen Minderheiten vertreten sind und der eine politische Koordinierung der nationalen Minderheiten ermöglicht, als auch für bilaterale Gespräche, etwa mit dem Zentralrat Deutscher Sinti und Roma und der Sinti Allianz Deutschland e.V. Der Vorsitzende des Zentralrates steht daneben auch in regelmäßigem Austausch mit dem Präsidenten des Bundesrates, der Bundeskanzlerin und dem Bundesminister des Innern.

Im Rahmen des Anfang 2015 gestarteten Bundesprogramms „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ werden neun Modellprojekte sowie ein bundeszentraler Träger im Themenfeld „Antiziganismus“ gefördert. Ziel der Projekte ist es, Handlungsmodelle zivilgesellschaftlichen Engagements zu entwickeln und der

Ethnisierung gesellschaftspolitischer Probleme zu Lasten von Sinti und Roma entgegenzuwirken.

Medieninhalte, die zum rassistischen Hass anreizen, sind nach dem Jugendschutzgesetz jugendgefährdend. Ebenfalls jugendgefährdend sind Medien, in denen die Ideologie des Nationalsozialismus verherrlicht wird und in denen Menschen diskriminiert werden. Diese Medien werden von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien indiziert. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) fördert zudem „Jugendschutz.net“, welches kontinuierlich analysiert, mit welchen Mitteln Rechtsextreme junge Internetnutzer ködern. Jugendschutz.net wird zudem gegen Angebote aktiv, die Jugendliche gefährden oder beeinträchtigen können.

Wegen der weiteren Maßnahmen von Bund und Ländern zur Integration der Roma im Einzelnen wird auch auf den aktuellen Bericht „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 - Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland - 2015“ verwiesen.

Ziffer 168

Um Antisemitismus weiter entschlossen zu bekämpfen und jüdisches Leben in Deutschland nachhaltig zu fördern, wurde aufgrund eines fraktionsübergreifenden Bundestagsbeschlusses erneut ein Expertenkreis Antisemitismus eingesetzt. Der neue Bericht soll in spätestens im Frühjahr 2017 fertiggestellt sein und die Grundlage für anschließende Diskussionen im Deutschen Bundestag und in der Gesellschaft bilden.

Maßnahmen zur Bekämpfung antisemitischer Einstellungen sind dauerhafter Bestandteil der Bildungsangebote der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB). In diesem Zusammenhang sind auch die Angebote zur Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit, dem Holocaust und dem Zweiten Weltkrieg sowie Maßnahmen zur Bekämpfung extremistischer Einstellungen und rassistischer Vorurteile zu sehen.

Ziffer 169

Zurzeit ermittelt die Staatsanwaltschaft Hannover den dargestellten Sachverhalt. Nach den derzeitigen Erkenntnissen handelt es sich um einen Einzelfall. Mit Rücksicht auf die laufenden Ermittlungen kann sich die Bundespolizei zur Sache selbst nicht äußern. Die Bundespolizei hat aber ein großes Interesse an der lückenlosen Aufklärung der in Rede stehenden Vorwürfe und unterstützt die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Hannover mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln.

Ziffern 170 und 171

Die Beamten der Bundespolizei sind sich generell der Bedeutung diskriminierungsfreien Handelns und der völkerrechtlich und verfassungsrechtlich unzulässigen Praxis eines sogenannten „racial profiling“ bewusst. Hinweise auf nicht rechtskonforme Verhaltensweisen werden im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht sehr ernst genommen und in jedem Einzelfall untersucht.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Verbot der Praxis des „racial profiling“ in der Öffentlichkeit mitunter falsch so verstanden wird, als sei die Berücksichtigung der Nationalität oder der ethnischen Herkunft bei polizeilichen Maßnahmen auch im Zusammenhang mit Einreisekontrollen grundsätzlich unzulässig. Nicht nur von der Europäischen Grundrechteagentur wird anerkannt, dass die Berücksichtigung beider Kriterien gerade im Zusammenhang mit der Einreisekontrolle unerlässlich für die polizeiliche Praxis ist.

Nach dem geltenden Völkerrecht und auch der Rechtsauffassung des Fachausschusses ICERD erfasst das Verbot von „racial profiling“ die Durchführung von polizeilichen Maßnahmen nur dann, wenn diese ausschließlich oder ganz überwiegend aufgrund der Nationalität oder ethnischen Herkunft einer Person durchgeführt werden, ohne dass andere Verdachtsmomente und Lagekenntnisse berücksichtigt werden.

Ziffer 177

Soweit die Rede davon ist, dass auch Richterinnen und Richter nicht in der Lage waren, die rassistische Motivation der Straftaten zu erkennen, weist die Bundesregierung darauf hin, dass der Strafprozess gegen das überlebende Mitglied der terroristischen Vereinigung NSU und weiterer Unterstützer erst im Mai 2013 vor dem Oberlandesgericht München begonnen hat und mit einem Urteil nicht vor dem Jahr 2016 zu rechnen ist.

Ziffer 185

Soweit neben der Ergänzung des § 46 des Strafgesetzbuches zusätzlich eine „formelle Anleitung“ von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bei der Strafverfolgung von Hasskriminalität gefordert wird, weist die Bundesregierung daraufhin, dass anlässlich der Sitzung des Unterausschusses der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister für die Richtlinien für das Straf- und das Bußgeldverfahren (RiStBV) am 24. und 25. Februar 2015 in Saarbrücken mit Wirkung zum 1. August 2015 beschlossen wurde, in Anlehnung an § 46 StGB die Wörter „besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe“ in die Nrn. 15, 86 und 234 RiStBV aufzunehmen. In Nr. 15 RiStBV ist damit ausdrücklich geregelt, dass diese Motive als für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat besondere Umstände aufzuklären sind. Durch die Aufnahme der Beweggründe in Nr. 86 RiStBV wird ferner bestimmt, dass in diesen Fällen bei Privatklagedelikten das öffentliche Interesse in der Regel anzunehmen ist; das gleiche gilt mit der Ergänzung von Nr. 234 RiStBV für die Strafverfolgung von Körperverletzungsdelikten.

Die Empfehlungen I 1 und II 31 der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses (BT Drs. 17/14600, S. 861 ff) sind damit in den RiStBV umgesetzt worden.

Ziffern 189 – 197

Bei der Bundespolizei wird ein menschenverachtendes und ausländerfeindliches Verhalten nicht toleriert. Die Bundespolizei bemüht sich aktiv um Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund. Der Anteil bei der Bundespolizei von Beschäftigten mit bekanntem Migrationshintergrund konnte auch in Folge spezifischer Rekrutierungsmaßnahmen auf 2,36 % erhöht werden. Da das Vorliegen eines Migrationshintergrunds nicht erfragt, sondern nur bei unaufgeforderter Mitteilung erfasst wird, kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil höher ist. Die Bundespolizei ist mit Hunderten von Bundespolizistinnen und Bundespolizisten im Ausland im Einsatz und verfügt auch hierdurch über eine Vielzahl von Mitarbeitern mit besonderen Erfahrungen im Umgang mit anderen Kulturen und sozialen Kontakten. Die Menschenrechte sind zudem integraler Bestandteil verschiedener Fach- und Rechtsgebiete während der polizeilichen Ausbildung. Auch die berufsbegleitende Fortbildung setzt sich mit den Themen Menschenrechte und Diskriminierungsverbote auseinander. Die polizeifachlichen und sozialen Kompetenzen der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten werden damit stetig ausgebaut. Verschiedene Fortbildungsveranstaltungen klären zum Beispiel über Hintergründe und Ursachen von Diskriminierungen auf und informieren über fremde Kulturen sowie Hintergründe und Ursachen von Religionen und Migration. Dazu kommen praktische Übungen.

Die Darstellungen des Berichts hinsichtlich eines „institutionellen Rassismus“ („structural forms of racism“) werden nicht geteilt. Die Themen Menschenrechte, Verhütung von Rassismus/Rassendiskriminierung und Diskriminierungsverbot sind auch im Bundeskriminalamt (BKA) Bestandteil verschiedener Fach- und Rechtsgebiete während der Ausbildung. So werden etwa bereits zu Beginn der Laufbahnausbildung wesentliche Grundlagen für die Wahrnehmung eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses im demokratischen Rechtsstaat vermittelt. In den Fächern/Bereichen Staats- und Verfassungsrecht/Politische Bildung, Europarecht, Eingriffsrecht, Situations- und Kommunikationstraining, Fahndung und Vernehmung und Psychologie werden die Themen Menschenrechte, Grundrechte, Diskriminierungsverbot, Verbot von Misshandlungen und Folter, UN-Charta und Europäische Menschenrechtskonvention sowie interkulturelle Kompetenz behandelt. Auch die berufsbegleitende Fortbildung setzt sich mit den Themen Menschenrechte und Diskriminierungsverbote auseinander.

Die kritische Auseinandersetzung mit Rassismus, Rechtsextremismus (Rechtsradikalismus und Neonazismus) sowie Diskriminierung (Fremdenfeindlichkeit, LGBT) aber auch Aspekten des Opferschutzes ist regelmäßig ein wichtiges Thema der Fortbildungen für Richter/innen und Staatsanwälte/innen. Die Deutsche Richterakademie bietet regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen an, die sich mit diesen Themen als Herausforderung an Gesellschaft und Justiz auch auf interdisziplinärer und verhaltensbezogener Ebene befassen. Im Jahr 2014 hat die Deutsche Richterakademie beispielsweise in einer Tagung zur interkulturellen Kompetenz das Bewusstsein für die Besonderheiten anderer Kulturen geschärft, in einer interdisziplinären Tagung zum Jugendstraf- und Familienrecht die Themen Fremdenfeindlichkeit und Homophobie behandelt, und in einer Tagung zum Rechtsextremismus die Teilnehmer zu den modernen und unterschiedlichen Erscheinungsformen des Phänomens geschult. Größtenteils werden diese Seminare auch im Jahr 2015 angeboten. Zusätzlich gehören Tagungen zu den Themen "Justiz und Islam", "Justiz und Judentum" sowie zum Opferschutz zum Standardprogramm der Deutschen Richterakademie.