



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Straßburg, den 1. Oktober 2015

CommDH(2015)20  
*Original: Englisch*

BERICHT  
VON NILS MUIŽNIEKS  
MENSCHENRECHTSKOMMISSAR DES EUROPARATS  
NACH SEINEM BESUCH IN  
AM 24. APRIL UND  
VOM 4. BIS ZUM 8. MAI 2015

---

Der Bericht berücksichtigt nur die Ereignisse bis zum 31. Juli 2015

Zusammenfassung .....	3
Einleitung .....	7
1 Der rechtliche und institutionelle Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte .....	9
1.1 Menschenrechtsabkommen .....	9
1.2 Das Deutsche Institut für Menschenrechte .....	10
1.3 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes .....	12
1.4 Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter .....	13
1.5 Polizeibeschwerdemechanismen .....	14
1.6 Demokratische Aufsicht über nationale Nachrichten- und Sicherheitsdienste .....	15
1.6.1 Übersicht über den Rechtsrahmen für die Aufsicht über die deutschen Nachrichten- und Sicherheitsdienste .....	16
1.6.2 Enthüllung zur Massenüberwachung und die Reaktion der deutschen Behörden .....	17
1.6.3 Mängel bei der Aufsicht über die deutschen Nachrichten- und Sicherheitsdienste .....	18
1.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	20
2 Menschenrechte von Migranten, Asylbewerbern und Flüchtlingen .....	23
2.1 Asylverfahren .....	23
2.1.1 Übersicht über das deutsche Asylrecht .....	23
2.1.2 Sichere Herkunftsländer und beschleunigte Asylverfahren .....	24
2.1.3 Das Dublin-Verfahren .....	25
2.2 Aufnahmebedingungen für Asylbewerber .....	26
2.2.1 Unterbringung .....	26
2.2.2 Medizinische Versorgung und Sozialleistungen .....	27
2.2.3 Die Situation schutzbedürftiger Asylbewerber .....	28
2.3 Weitere Menschenrechtsfragen im Hinblick auf Migration .....	29
2.3.1 Abschiebungshaft .....	29
2.3.2 Rückführung in den Kosovo .....	30
2.4 Neuansiedlung und Programme für syrische Flüchtlinge .....	31
2.4.1 Neuansiedlung .....	31
2.4.2 Syrische Flüchtlinge in Deutschland .....	31
2.5 Integration von Flüchtlingen und anderen Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz .....	32
2.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	33
3 Der Kampf gegen Rassismus und Intoleranz .....	36
3.1 Der Anstieg von Rassismus und Intoleranz in Deutschland .....	36
3.1.1 Der rechtliche und institutionelle Rahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung .....	36
3.1.2 Manifestationen von Intoleranz und Rassismus .....	38
3.1.2.1 Gruppen, die besonders häufig Rassismus und Intoleranz ausgesetzt sind .....	38
3.1.2.2 Verhalten der Mitarbeiter Strafverfolgungsbehörden .....	40
3.2 Extremismus und Rassismus in Deutschland .....	40
3.2.1 Die NSU-Terrorgruppe und der entsprechende parlamentarische Untersuchungsausschuss .....	41
3.2.2 Die Reaktion der deutschen Stellen .....	42
3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	44

## ZUSAMMENFASSUNG

Menschenrechtskommissar Nils Muižnieks und seine Delegation besuchten Deutschland am 24. April und vom 4. bis 8. Mai 2015. Im Verlauf des Besuchs führte der Menschenrechtskommissar Gespräche mit staatlichen Stellen, Nichtregierungsorganisationen, nationalen und internationalen Organisationen. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die folgenden Menschenrechtsthemen:

Der rechtliche und institutionelle Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte

Deutschland hat die meisten Übereinkommen des Europarats und anderen internationalen Übereinkommen über Menschenrechte ratifiziert und hat eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution, das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), gegründet. Der Menschenrechtskommissar begrüßt die wesentliche Rolle, die das DIMR für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in Deutschland spielt, und seine vor Kurzem erfolgte Stärkung durch die Verabschiedung eines Gesetzes, das ihm eine solide Rechtsgrundlage verschafft. Gleichzeitig und auf Grundlage der bisherigen erfolgreichen Tätigkeit des DIMR ruft er die deutschen Behörden auf, die Befugnisse des DIMR auszubauen, damit es sein Mandat wirksamer wahrnehmen kann.

Der Menschenrechtskommissar stellt des Weiteren fest, dass andere für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in Deutschland zuständigen Institutionen aktuell über unzureichende Mittel und Befugnisse verfügen und nicht ausreichend unabhängig sind. Insbesondere das Mandat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte erweitert werden, damit sie aufgrund von Beschwerden, die bei ihr eingereicht werden, ermitteln und bei Bedarf vor Gericht gehen kann. Dies sollte einhergehen mit einer Erhöhung des Haushalts der Antidiskriminierungsstelle, damit sie eine effektivere Aufklärungsarbeit und eine grundlegendere Forschung zum Thema Diskriminierung durchführen kann, sowie mit einer Erhöhung ihrer Mitarbeiterzahl in den Bereichen Recht und Forschung. In Bezug auf die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist der Menschenrechtskommissar der Meinung, dass Deutschland den Erwartungen, die durch die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe geweckt wurden, durch die Einrichtung eines wenig bekannten Mechanismus nicht gerecht wird. Er fordert die Behörden auf, sicherzustellen, dass ausreichende Mittel für diesen Mechanismus bereitstehen und dass die Anzahl seiner Mitglieder und seiner Mitarbeiter erhöht wird.

Darüber hinaus stellt der Menschenrechtskommissar fest, dass es in Deutschland keinen unabhängigen Polizeibeschwerdemechanismus gibt, eine Lücke, die von den Vorgängern des Menschenrechtskommissars wiederholt hervorgehoben wurde. Er fordert dementsprechend die deutschen Behörden auf, einen vollständig unabhängigen und gut funktionierenden Beschwerdemechanismus einzurichten, der alle Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden einschließt.

Obwohl er die Existenz eines allgemeinen Rahmens für die demokratische Aufsicht über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste in Deutschland begrüßt, ruft der Menschenrechtskommissar die Behörden auf, die erforderlichen Lehren aus den jüngsten Enthüllungen zur Massenüberwachung zu ziehen und anzuerkennen, dass der bestehende rechtliche Rahmen gestärkt und die Rechtsbehelfe verbessert werden sollten, um den vollumfänglichen Schutz der Menschenrechte vor jeglichem Missbrauch durch diese Dienste sicherzustellen. Nach Ansicht des Menschenrechtskommissars muss die parlamentarische Aufsicht, die gegenwärtig von dem Parlamentarischen Kontrollgremium ausgeübt wird, ausgebaut werden, indem man dessen Mitarbeiterstab und dessen technische Fachkenntnisse erheblich erweitert. Auch der Mittelbedarf der G10-Kommission sollte stärkere Berücksichtigung finden, damit sie über ausreichende technische Fachkenntnisse verfügt, um ihre Tätigkeit durchzuführen, sowie über die Kapazität, wirksam intrusive Informationserfassungsmaßnahmen seitens der Nachrichtendienste zu untersuchen. Die Behörden sollten des Weiteren gewährleisten, dass alle

Aufsichtsorgane Zugang zu allen Informationen erhalten, die sie für die Erfüllung ihrer Mandate für relevant erachten, ungeachtet ihrer Geheimhaltungsstufe. Die Frage der Überwachung nicht-deutscher Bürger durch deutsche Nachrichtendienste im Ausland muss geklärt werden. Der Menschenrechtskommissar fordert die Behörden auf, die Einhaltung des Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention sicherzustellen, das Recht auf Privatleben garantiert und der Anwendung auf alle Aktivitäten der Staaten finden sollte, die Vertragsstaaten der Konvention sind, einschließlich der Tätigkeit ihrer nationalen Nachrichten- und Sicherheitsdienste.

#### Menschenrechte von Migranten, Asylbewerbern und Flüchtlingen

Der Menschenrechtskommissar erkennt die umfangreichen Anstrengungen Deutschlands im Bereich Asyl in den vergangenen Jahren an. Er ist auch von der Haltung der lokalen Bevölkerung ermutigt, deren überwiegende Mehrheit die Aufnahme dieser Menschen unterstützt. Mit einer geschätzten Zahl von 400.000 Asylanträgen im Jahr 2015 warten jedoch einige wichtige Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen und die Notwendigkeit, ein rasches, aber faires Asylverfahren zu gewährleisten. Da die Zahl der Asylanträge ständig steigt, ist es unerlässlich, für eine ausreichende Zahl an Mitarbeitern zu sorgen, die für die Entscheidung über die Asylanträge zuständig sind, um nicht nur mit den neuen Anträgen Schritt zu halten, sondern auch den Entscheidungstau zu verringern.

Obwohl der Menschenrechtskommissar die mit der Aufnahme einer großen Zahl von Asylbewerbern verbundenen Herausforderungen versteht, unterstreicht er die Notwendigkeit, stets Aufnahmebedingungen zu gewährleisten, die mit den Menschenrechtsstandards vereinbar sind. Insbesondere ruft er die Behörden auf, bundesweit verbindliche Mindeststandards für das Betreiben von Aufnahmeeinrichtungen zu entwickeln, um sicherzustellen, dass die Aufnahmebedingungen und die den Asylbewerbern zugänglichen Dienstleistungen im ganzen Land den Menschenrechtsstandards entsprechen. Im Hinblick auf mutmaßliche Misshandlungen von Asylbewerbern in Aufnahmeeinrichtungen drängt der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden sicherzustellen, dass alle diese Anschuldigungen prompt, angemessen und wirksam untersucht werden.

Der Menschenrechtskommissar ruft darüber hinaus die Bundesregierung auf, die Bundesländer und Gemeinden bei der Kostentragung und der Umsetzung der Aufnahme stärker zu unterstützen. Es sollten weitere Schritte unternommen werden, den Zugang der Asylbewerber zu medizinischer Versorgung zu verbessern, z. B. auf Grundlage der Modelle, die es bereits in den Bundesländern Hamburg und Bremen gibt. Im Hinblick auf die Integration anerkannter Flüchtlinge und anderer Personen mit internationalem Schutzanspruch ruft der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden auf, ihre Bemühungen in diesem Bereich zu verstärken und weiterhin eine Willkommenskultur für Flüchtlinge zu fördern. Ein wichtiger Aspekt ist der Ausbau der Sprachkurse, die so früh wie möglich beginnen sollten. Der Menschenrechtskommissar drängt ebenfalls die deutschen Behörden zu gewährleisten, dass die Flüchtlinge und andere Personen mit internationalem Schutzanspruch in vollem Umfang ihr Recht auf Familienzusammenführung wahrnehmen können, insbesondere durch eine Reduzierung der Wartezeiten für den Erhalt eines Visums.

Im Hinblick auf die Anwendung des Dublin-Verfahrens in Deutschland ist der Menschenrechtskommissar der Meinung, dass die verfügbaren Zahlen und vor allem die minimalen Unterschiede zwischen den Überstellungen von Asylbewerbern aus und in das Land nachdrücklich die Tatsache illustrieren, dass Europa ein System aufrecht erhält, das Asylbewerber unfair behandelt und noch nicht einmal die Ergebnisse erzielt, für die es angeblich aufrechterhalten wird. Die Dublin-Fälle verschärfen darüber hinaus erheblich den Fallrückstau vor den deutschen Gerichten. Der Menschenrechtskommissar ist der festen Überzeugung, dass die Dublin-Verordnung dringend überholt werden muss, und er ruft Deutschland auf, die Führung bei der Werbung für die erforderlichen Schritte zu übernehmen, um diese Verordnung durch ein stärker an den Menschenrechten ausgerichtetes System zu ersetzen.

Schließlich begrüßt der Menschenrechtskommissar die Maßnahmen, die die deutschen Stellen seit 2013 ergriffen haben, um syrischen Flüchtlingen zu helfen, die humanitäre Krise zu bewältigen. Er ermutigt die Behörden, weiterhin eine führende Rolle in dieser Hinsicht zu spielen, die Neuansiedlungsquoten in den nächsten Jahren zu erhöhen und den Status von angesiedelten Flüchtlingen mit dem von Personen gleichzusetzen, die ihren Status nach einem in Deutschland durchlaufenen Asylverfahren erhalten haben.

#### Der Kampf gegen Rassismus und Intoleranz

Der Menschenrechtskommissar ist besorgt über die eindeutigen Anzeichen, dass Rassismus und Intoleranz in Deutschland zunehmen. Der Anstieg von Rassismus und Intoleranz spiegelt sich insbesondere in der gestiegenen Anzahl von Angriffen auf Einrichtungen für Asylbewerber wider. Vor diesem Hintergrund ist der Menschenrechtskommissar der Meinung, dass die deutschen Behörden ihren Ansatz zur Bekämpfung von Rassismus erheblich erweitern sollten, von einem, der sich nahezu ausschließlich auf die Tätigkeit von extremistischen, und vor allem rechtsextremen organisierten Gruppen beschränkt, auf einen Ansatz, der die Realität widerspiegelt, in der Rassismus, einschließlich rassistisch motivierter Straftaten, häufig von Individuen ausgeht, die überhaupt nichts mit diesen Gruppen zu tun haben.

Die NSU-Affäre bietet Chancen, Fortschritte in diesem Bereich zu machen, und der Menschenrechtskommissar ruft die deutschen Behörden auf, sicherzustellen, dass alle erforderlichen Lehren aus diesem Fall gezogen werden. Während die NSU-Affäre eindeutig die Schwere der Hassverbrechen, die von rechtsextremen Bewegungen verübt werden, aufzeigt, ist der Menschenrechtskommissar der festen Überzeugung, dass die Reformbemühungen, die diese ausgelöst hat, einen wesentlich größeren Umfang haben sollten. Diesbezüglich begrüßt der Menschenrechtskommissar die Änderungen des Strafgesetzbuchs, die rassistische Beweggründe und Ziele als strafverschärfenden Umstand bei Straftaten eingeführt haben. Dies sollte jedoch mit formalen Richtlinien für Polizei und Staatsanwaltschaften und mit einer Schulung zum professionellen Umgang mit rassistischen Straftaten aller Akteure des Strafjustizsystems, einschließlich der Richter, einhergehen. Insbesondere was die Erfassung von Daten über Hassverbrechen anbetrifft, ruft der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden auf, ihr System zur Erfassung und Nachverfolgung dieser Fälle zu verbessern, um sicherzustellen, dass alle Zwischenfälle, die sich auf Vorurteile gründen, erfasst werden, und er ruft die deutschen Behörden auf, ihr aktuelles System für die Erfassung „politisch motivierter Kriminalität“ dementsprechend zu überdenken.

Darüber hinaus drängt der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden und politischen Führungskräfte, alle Arten von Hassrede und Hassverbrechen nachdrücklich und eindeutig zu verurteilen, und sich aller Rhetorik zu enthalten, die bestimmte Gruppen der Bevölkerung stigmatisiert.

Nach Ansicht des Menschenrechtskommissars zeigt die NSU-Affäre ebenfalls eindeutig, dass die deutschen Behörden eingehender untersuchen sollten, auf welche Weise strukturelle Formen von Rassismus die Strafverfolgungsbehörden davon abhalten könnten, den Minderheiten in Deutschland professionell zu dienen. Der Menschenrechtskommissar zeigt sich besorgt über Berichte über rassistisch motiviertes Verhalten seitens deutscher Strafverfolgungsorgane und insbesondere Racial Profiling-Praktiken bei der deutschen Polizei, denen zufolge Angehörige von Minderheiten ohne objektive und nachvollziehbare Gründe routinemäßig Polizeikontrollen unterzogen werden. Die deutschen Behörden sollten die Einführung eines Standards des begründeten Verdachts erwägen, demnach Kontroll-, Überwachungs- oder Ermittlungsbefugnisse nur aufgrund eines begründeten Verdachts, der sich auf objektive Kriterien stützt, ausgeübt werden dürfen und sie sollten die Schulung der Strafverfolgungsbeamten zum Thema Identitätskontrolle ausbauen. Der Menschenrechtskommissar betont des Weiteren, dass die Angaben zu rassistischem oder rassistisch diskriminierendem Verhalten von Strafverfolgungsbeamten sorgfältig untersucht und eine mögliche rassistische Motivation dieser Handlungen immer eingehend geprüft werden sollten.

Schließlich ruft der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden auf, weiterhin ihre Gesetzgebung zur Bekämpfung von rassistisch motivierter Diskriminierung und rassistischer Hassrede zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sie die erforderlichen Instrumente für einen effektiven Umgang mit diesen Phänomenen aufweist. Insbesondere betont er die Notwendigkeit, einen wirksamen Rechtsschutz für Opfer von Diskriminierung durch öffentliche Behörden sicherzustellen, sowie die Bedeutung umfassender Daten, die nach Gründen wie ethnische Abstammung aufgeschlüsselt sind, um effektiv gegen Rassismus und Diskriminierung vorgehen zu können.

Der Bericht enthält Schlussfolgerungen und die an die deutschen Behörden gerichtete Empfehlungen des Menschenrechtskommissars und wird auf der Internetseite des Menschenrechtskommissars zusammen mit den Kommentaren der Behörden veröffentlicht.

## EINLEITUNG

1. Der vorliegende Bericht wurde im Anschluss an einen Besuch des Menschenrechtskommissars des Europarats („der Menschenrechtskommissar“) am 24. April (Karlsruhe) und vom 4. bis 8. Mai 2015 (Berlin und Potsdam) erstellt.<sup>1</sup> Der Besuch konzentrierte sich auf die Menschenrechte von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Migranten, auf die Bekämpfung von Rassismus und Extremismus und auf den rechtlichen und institutionellen Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.
2. Während seines Besuchs führte der Menschenrechtskommissar Gespräche mit den deutschen Behörden, u.a. dem Bundesaußenminister, Herrn Frank-Walter Steinmeier, dem Justizminister, Herrn Heiko Maas, der Ministerin für Arbeit und Soziales, Frau Andrea Nahles, der Staatssekretärin des Bundesinnenministeriums, Frau Cornelia Rogall-Grothe, der Staatssekretärin und der Bundesbeauftragten für Migranten, Flüchtlinge und Integration, Frau Aydan Özoğuz, dem Bundesbeauftragten für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Herrn Christoph Strässer, der Bundesbeauftragten für Menschenrechte, Frau Almut Wittling-Vogel, dem Ministerialdirigenten für die Bundesnachrichtendienste, Herr Hans-Jörg Schäper, dem außenpolitischen Berater der Bundeskanzlerin Angela Merkel, Herr Christoph Heusgen, Mitgliedern der deutschen Delegation zur Parlamentarischen Versammlung des Europarats, dem Vorsitzenden des NSA-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags, Herrn Patrick Sensburg, sowie mit dem Generalbundesanwalt, Herrn Harald Range.
3. In Potsdam traf sich der Menschenrechtskommissar mit dem Justizminister von Brandenburg, Herrn Helmut Markov, und mit dem Innenminister von Brandenburg, Herrn Karl-Heinz Schröter. In Karlsruhe traf er sich mit der Regierungspräsidentin des Regierungsbezirks Karlsruhe und dem Abteilungsleiter für die Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Baden-Württemberg.
4. Der Menschenrechtskommissar traf sich auch mit der Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Frau Beate Rudolf, der Direktorin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Frau Christine Lüders, der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, Frau Andrea Voßhoff, einem Mitglied der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, Herrn Hartmut Seltmann, und einem Mitglied der G10-Kommission, Herrn Ulrich Maurer.
5. Darüber hinaus traf sich der Menschenrechtskommissar mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen in Berlin, Potsdam und Karlsruhe und mit Vertretern des UNHCR. Er besuchte auch vier Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber, zwei in Karlsruhe und zwei in Berlin.
6. Der Menschenrechtskommissar dankt den deutschen Behörden in Straßburg und Berlin sowie den Behörden in Baden-Württemberg und Brandenburg für ihre Unterstützung bei der Organisation und bei der unabhängigen und reibungslosen Durchführung des Besuchs. Er dankt auch allen seinen Gesprächspartnern für ihre Bereitschaft, ihr Wissen und ihre Ansichten mitzuteilen.
7. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass die vorstehenden Themen, die er für eine gesonderte Untersuchung in diesem Bericht über Deutschland ausgewählt hat, in den letzten Jahren Gegenstand intensiver Debatten im Land gewesen sind. Diese Debatten haben die Infragestellung der Nachhaltigkeit des deutschen Asylsystems, die Fähigkeit der Behörden, wirksam mit Hassverbrechen umzugehen, die von Extremisten begangen werden, den Umfang, indem institutioneller Rassismus die Strafverfolgung beeinflusst, sowie die Wirksamkeit des deutschen Aufsichtssystems über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste, eingeschlossen.
8. Der Menschenrechtskommissar hofft, mit dem vorliegenden Bericht zu diesen Debatten beizutragen, und wünscht insbesondere, seinen konstruktiven Dialog mit den Behörden darüber weiterzuführen, wie man den Menschenrechtsschutz in Deutschland verbessern kann. Dementsprechend deckt der vorliegende Bericht die folgenden Bereiche ab: den rechtlichen und institutionellen Rahmen für den

---

<sup>1</sup> Bei seinem Besuch wurde der Menschenrechtskommissar vom Stellvertreter seines Büroleiters, Herr Giancarlo Cardinale, und seiner Beraterin Frau Anne Weber begleitet.

Schutz und die Förderung der Menschenrechte (Abschnitt I); die Menschenrechte von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Migranten (Abschnitt II) und die Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz (Abschnitt III). Jeder Abschnitt des Berichts endet mit den Schlussfolgerungen und den an die deutschen Behörden gerichteten Empfehlungen des Menschenrechtskommissars.

## 1 DER RECHTLICHE UND INSTITUTIONELLE RAHMEN FÜR DEN SCHUTZ UND DIE FÖRDERUNG DER MENSCHENRECHTE

9. Die Justiz wird in Deutschland generell als bester Garant für den Schutz der Grundrechte im Land betrachtet. Wie aber in allen Staaten sind besondere Institutionen, die mit dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte betraut sind, in Deutschland unerlässlich, um Fachwissen und Effektivität zu gewährleisten und um bei Bedarf die von den Gerichten geleistete Arbeit in diesem Bereich zu ergänzen und zu unterstützen. In diesem Zusammenhang erweist sich die föderale Struktur des Landes sowohl als Stärke als auch als Schwäche: Während einige Bundesländer besondere Institutionen eingerichtet haben, die als Vorbild dienen könnten, vor allem im Bereich der Antidiskriminierung, wird der Föderalismus häufig angeführt, um das Fehlen oder die Schwäche einiger Strukturen auf der Bundesebene mit der Zuständigkeit der Bundesländer zu rechtfertigen. Die Folge ist eine äußerst vielfältige Landschaft an Institutionen, die sich dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte in Deutschland widmen.
10. Deutschland spielt auch in den internationalen Institutionen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte eine Rolle: im November 2012 wurde es erneut in den UN-Menschenrechtsrat für den Zeitraum 2013-2015 gewählt und 2015 führt es erstmals den Vorsitz des Rates.
11. Deutschland hat die meisten Übereinkommen des Europarates und anderen internationalen Übereinkommen über Menschenrechte ratifiziert und hat eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution, das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), gegründet. Diese Menschenrechtsinfrastruktur wurde durch die Gründung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Jahr 2006 und einer Nationalen Stelle für die Verhütung von Folter im Jahr 2010 ausgebaut. Diese Menschenrechtsarchitektur könnte jedoch durch bestimmte Verbesserungen gestärkt werden, um ihr Potenzial, bessere Ergebnisse bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte in Deutschland zu erzielen, auszuschöpfen.

### 1.1 MENSCHENRECHTSABKOMMEN

12. Seit dem Bericht des ehemaligen Menschenrechtskommissars im Jahr 2007 hat Deutschland eine Reihe von internationalen und europäischen Übereinkommen von Relevanz für die Menschenrechte ratifiziert: das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) und dessen Fakultativprotokoll, das am 26. März 2009 in Kraft trat (2011 wurde ein nationaler Aktionsplan zur Umsetzung des Übereinkommens verabschiedet und ein Beratender Ausschuss gegründet); die internationale Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz vor dem Verschwindenlassen; das Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität und dessen Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art; und das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, das am 1. April 2013 in Kraft trat.
13. Der Menschenrechtskommissar stellt jedoch fest, dass eine Reihe von Menschenrechtsübereinkommen noch nicht ratifiziert wurde. Dazu gehört das Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (im Weiteren Konvention), das ein generelles Diskriminierungsverbot enthält und am 4. November 2000 von Deutschland unterzeichnet wurde. Die deutschen Behörden haben ihre Nichtratifizierung des Protokolls Nr. 12 mit Bedenken begründet, dieses greife in die deutsche Gesetzgebung ein, die zwischen deutschen Bürgern und Nichtbürgern unterscheidet. Sie haben des Weiteren angegeben, dass, bevor ein Schritt zur Ratifizierung des Protokolls unternommen wird, sie klären möchten, wie das Protokoll vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (der Gerichtshof) angewendet wird. Ein weiteres Übereinkommen, das Deutschland bisher noch nicht ratifiziert hat, ist die revidierte Europäische Sozialcharta (unterzeichnet am 29. Juni 2007) zusammen mit deren Zusatzprotokoll, das eine Sammelklage vorsieht.

14. Die Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt wurde am 11. Mai 2011 von Deutschland unterzeichnet, und die Regierung hat berichtet, dass sie deren Ratifizierung vorbereitet.
15. Darüber hinaus haben die deutschen Stellen bisher noch nicht das Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch und das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifiziert, welches es mutmaßlichen Opfern von Verstößen ermöglicht, Mitteilungen an den Ausschuss zu machen, der für die Überwachung des Pakts zuständig ist.
16. Im Hinblick auf die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen stellt der Menschenrechtskommissar mit Bedauern fest, dass die deutschen Stellen in der Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung 2013 erklärt haben,<sup>2</sup> sie hätten nicht die Absicht, dieses Instrument zu ratifizieren, da grundlegende Menschenrechte, die in den Übereinkünften der Vereinten Nationen verankert seien, unmittelbare Anwendung auf alle Migranten in Deutschland fänden und weil die Konvention den Begriff „Wanderarbeiter“ auf eine Weise verwende, die illegale Migranten einschließe, und somit mit dem deutschen Recht unvereinbar sei.

## 1.2 DAS DEUTSCHE INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE

17. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) wurde am 8. März 2001 als unabhängiger eingetragener Verein gegründet, nachdem der Deutsche Bundestag am 7. Dezember 2000 einstimmig beschlossen hatte, ein solches Institut als Deutschlands nationale Menschenrechtsinstitution, auf der Grundlage der Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen<sup>3</sup> und der entsprechenden Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats,<sup>4</sup> einzurichten. Seit 2001 ist das Institut beim Internationalen Koordinierungsausschuss der nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (ICC) mit A-Status akkreditiert, der höchsten Einstufung im Hinblick auf die Einhaltung der Pariser Prinzipien.
18. Das allgemeine Mandat des DIMR besteht darin, über die Lage der Menschenrechte in Deutschland und im Ausland zu berichten und aufzuklären und zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen und zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in Deutschland und durch Deutschland beizutragen. Zu seinen Aufgaben gehören u.a. die politische Beratung, angewandte Forschung zu Menschenrechtsfragen, die Menschenrechtsbildung, der Dialog und die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen, die Dokumentation und Information. Seit einer Entscheidung der deutschen Regierung im Jahr 2009 ist das Institut auch zuständig für die Überwachung der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.
19. In seinem Bericht über Deutschland aus dem Jahr 2007 hatte der Vorgänger<sup>5</sup> des Menschenrechtskommissars empfohlen, die Monitoringfunktionen des Instituts, die als sehr begrenzt beschrieben wurden, zu stärken. Er betonte, das DIMR solle autorisiert werden, ein strukturelles und faktisches Monitoring durchzuführen. Er erklärte des Weiteren, die beratende Rolle des Instituts beim Entwurf von Gesetzen, die die Menschenrechte betreffen, solle gestärkt werden, und es solle in die Lage versetzt werden, rechtzeitig und in informierter Weise Stellungnahmen und Empfehlungen zu Gesetzesvorschlägen herauszugeben.
20. Bei seinem Besuch konnte der Menschenrechtskommissar feststellen, dass das Institut sich einer breiten Unterstützung aller politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Gruppen in Deutschland

---

<sup>2</sup> Die [Antwort](#) der Bundesrepublik Deutschland auf die Empfehlungen des UN-Menschenrechtsrates in der Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung vom 25. April 2013, A/HRC/24/9/Add.1, S. 2.

<sup>3</sup> Grundsätze über den Status nationaler Einrichtungen ([Pariser Prinzipien](#)), angenommen am 20. Dezember 1993 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen unter Resolution 48/134).

<sup>4</sup> [Empfehlung](#) R(97)14 des Ministerkomitees des Europarats vom 30. September 1997 zur Gründung unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte.

<sup>5</sup> Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland (9.-11. und 15.-20. Oktober 2006), [CommDH\(2007\)14](#), 11. Juli 2007, Abs. 30.

erfreut und dass seine Unabhängigkeit hoch geachtet ist. Die laufende Überprüfung des Status des Instituts unter den Pariser Prinzipien der UN hat jedoch zu Kontroversen im Land geführt, da das Institut Gefahr läuft, seinen A-Status zu verlieren. Eine mögliche Herabstufung des Status des Instituts wurde durch kritische Bemerkungen seitens des Unterausschusses für Akkreditierung (SCA) des ICC hervorgerufen. In seinem Bericht 2013<sup>6</sup> machte der SCA einige Vorschläge hinsichtlich der rechtlichen Grundlage, des Mandats und der Unabhängigkeit des DIMR. Vor allem betonte er erneut die Notwendigkeit für eine nationale Menschenrechtsinstitution, verfassungsrechtlich oder gesetzlich verankert zu sein; des Weiteren forderte er Änderungen, um das DIMR mit den Befugnissen auszustatten, die für die Erfüllung eines weit gefassten Schutzauftrags erforderlich sind, und empfahl einige Änderungen seiner Leitungsstruktur.

21. Die Prüfung des Status des Instituts durch die SCA begann im November 2013 und wurde zwei Mal zurückgestellt (Oktober 2014 und März 2015), die dritte Rückstellung wurde möglich durch einen Gesetzesentwurf der Bundesregierung über das DIMR.<sup>7</sup> Obwohl die Regierungskoalition in ihrem Koalitionsvertrag 2013 vereinbart hatte, das DIMR mit einer soliden Rechtsgrundlage in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien auszustatten, erwiesen sich die Diskussionen über das Gesetz aufgrund von Vorschlägen, die die institutionelle Struktur des DIMR und dessen Schwerpunkt im Bereich der Menschenrechte in Deutschland in Frage stellten, als langwierig.
22. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass am 18. März 2015 schließlich ein Gesetzesentwurf, der das DIMR mit einer Rechtsgrundlage in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien versieht, von der Regierungskoalition vereinbart wurde. Die erste Lesung fand am 27. März 2015 statt, und das Gesetz wurde am 18. Juni 2015 im Bundestag einstimmig verabschiedet, gefolgt vom Bundesrat am 10. Juli 2015. Der SCA kann damit in seiner nächsten Sitzungsperiode (16.-20. November 2015) seine Prüfung des DIMR abschließen.
23. Die Änderungen, die im Hinblick auf die Abläufe des DIMR vorgenommen wurden, sind begrenzt, da das Institut nach wie vor ein eingetragener Verein, zwar von jetzt an mit einer Rechtsgrundlage, aber mit denselben Aufgaben ist. Das Institut wurde beauftragt, die bestehenden menschenrechtlichen Folgen totalitärer Diktaturen und von Krieg und Nachkriegssituationen zu analysieren. Die größte Änderung betrifft die Leitungsstruktur, insbesondere die Zusammensetzung des Kuratoriums, das vor allem die Richtlinien für die Tätigkeit des Instituts verabschiedet. Die Zahl der stimmberechtigten Mitglieder des Kuratoriums stieg von 13 auf 18, wobei der Bundestag zwei Vertreter hat<sup>8</sup> und sechs weitere Mitglieder ernannt: drei Vertreter von Menschenrechts-Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie drei Vertreter aus akademischen Einrichtungen aus dem Bereich Menschenrechte. Diesbezüglich verweist der Menschenrechtskommissar auf die Empfehlung des SCA, dass Mitglieder des Parlaments weder Mitglieder eines Entscheidungsgremiums einer nationalen Menschenrechtsinstitution sein noch an den Entscheidungen mitwirken sollten, da sich dies potenziell sowohl auf die tatsächliche als auch auf die wahrgenommene Unabhängigkeit der Institution auswirken kann.<sup>9</sup> Der Menschenrechtskommissar stellt des Weiteren einen Anstieg der Zahl der nicht stimmberechtigten Mitglieder fest, die staatliche Ministerien und Institutionen vertreten, und erinnert an die Empfehlung des SCA, die Geschäftsordnung einer nationalen Institution solle eine Praxis etablieren, die sicherstellt, dass diese Personen keinen ungebührlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen können.
24. Gemäß dem neuen Gesetz wird das DIMR über den Bundestag<sup>10</sup> finanziert und muss diesem jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit und die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vorlegen.

---

<sup>6</sup> [Bericht](#) des ICC Unterausschusses für Akkreditierung, November 2013, S. 21.

<sup>7</sup> [Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte](#), [Drucksache 18/4893](#).

<sup>8</sup> Zwei Mitglieder des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags.

<sup>9</sup> [Bericht](#) des ICC Unterausschusses für Akkreditierung, November 2013, S. 22.

<sup>10</sup> Bisher wurde das Institut von vier Ministerien finanziert: dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales; darüber hinaus erhält es für konkrete Projekte Gelder von Institutionen des Bundes und der Länder sowie von europäischen Institutionen.

25. Während die neue Rechtsgrundlage des DIMR einen klaren Fortschritt darstellt, hätten die Behörden nach Meinung des Menschenrechtskommissars ehrgeiziger sein und die Gesetzesreform als Gelegenheit ergreifen können, die Befugnisse und Mittel des DIMR zu erhöhen. Der Menschenrechtskommissar stellt u.a. fest, dass das Institut nach wie vor nur geringe Ermittlungsbefugnisse hat (z. B. kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und Stellen und keine Befugnis, Aussagen von einer Behörde zu erzwingen), die ihm ermöglichen würden, sein Kontrollmandat besser wahrzunehmen, insbesondere seine Verpflichtung, dem Parlament Bericht zu erstatten. Des Weiteren erinnert der Menschenrechtskommissar an die Pflicht des Staates, die Erhöhung der Aufgaben einer nationalen Menschenrechtsinstitution mit einer entsprechenden Erhöhung der Finanzmittel einhergehen zu lassen. Der Menschenrechtskommissar stellt abschließend fest, dass das DIMR keine Klage beim Bundesverfassungsgericht einreichen kann, um die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes im Hinblick auf die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen von Deutschland prüfen zu lassen.

### 1.3 DIE ANTIDISKRIMINIERUNGSSTELLE DES BUNDES

26. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes oder ADS wurde 2006 als Teil des Bundesministeriums für Familie eingerichtet. Obwohl die Stelle funktional vom Ministerium abhängig ist und sein Leiter von der Regierung ernannt wird, beschreibt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz die Stelle als „...in Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“. Die Hauptaufgabe der ADS ist die Entgegennahme von Beschwerden jeder Person, die der Ansicht ist, sie sei im Hinblick auf die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz aufgeführten Gründe diskriminiert worden.<sup>11</sup> Die Stelle hat den Auftrag, „auf unabhängige Weise“ diese Personen zu unterstützen, u.a. (a) über Ansprüche und die Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens im Rahmen gesetzlicher Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen informieren; (b) Beratung durch andere Stellen vermitteln; und (c) eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstreben. Die Stelle hat somit keine Befugnisse, eine formale Diskriminierungsklage gegen Personen oder Institutionen einzureichen, die mutmaßlich eine Diskriminierung begangen haben. Die Stelle hat eher einen Informations- und Beratungsauftrag als ein Mandat, Rechtsbeistand anzubieten.
27. In ihren Schlussfolgerungen, angenommen am 23. März 2012, hat sich die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) besorgt über die Reduzierung des bereits geringen Haushalts der ADS gezeigt.<sup>12</sup> In ihrem Bericht 2014 über Deutschland<sup>13</sup> stellte die ECRI aber fest, dass die ADS ihre geringen Haushaltsmittel exzellent eingesetzt hat (2,99 Mio. Euro im Jahr 2013). Dies gilt z. B. für die Vermarktung ihres Projekts für den Einsatz anonymer Bewerbungsverfahren. Die außergewöhnliche Medienberichterstattung hat eine erhebliche Zahl anderer Organisationen, insbesondere im öffentlichen Sektor, motiviert, diese Verfahren zu testen. Die ECRI hat aber erneut betont, dass die ADS mit lediglich 26 Mitarbeitern eindeutig nicht in der Lage ist, landesweit präsent zu sein oder alle ihre Aufgaben wahrzunehmen, und sie erinnerte daran, dass die ADS, als Fachorgan für Maßnahmen gegen Rassismus und Intoleranz, die Öffentlichkeit auf Diskriminierungsfragen aufmerksam machen, Informationen verfassen und veröffentlichen und Opfern in ganz Deutschland Hilfe und Unterstützung anbieten sollte.
28. In ihrem Bericht stellt die ECRI des Weiteren fest: „die geringen Finanzmittel und die wenigen Mitarbeiter, die der ADS zugewiesen werden, trugen zum Beschluss mehrerer Länder bei, eigene Fachorgane für die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung einzurichten.“ ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, in allen Bundesländern eine unabhängige Stelle für die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung einzurichten oder sicherzustellen, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf dem gesamten Hoheitsgebiet von Deutschland alle Aufgaben und Zuständigkeiten erfüllt, die in der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2 der ECRI über

---

<sup>11</sup> Siehe unten Abschnitt 3.1.1.

<sup>12</sup> ECRI [Schlussfolgerungen](#) zur Umsetzung der Empfehlungen im Hinblick auf Deutschland, die einer zwischenzeitlichen Nachverfolgung unterliegen, CRI(2012)28.

<sup>13</sup> ECRI, [Fünfter Bericht über Deutschland](#) (verabschiedet am 5. Dezember 2013, veröffentlicht am 25. Februar 2014), CRI(2014)2.

Fachorgane vorgesehen sind. Insbesondere vertrat sie die Ansicht, die ADS solle weitreichendere Befugnisse erhalten, um Ermittlungen durchführen und den Opfern von Diskriminierung Rechtsbeistand anbieten zu können.

29. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass trotz einiger erfolgreicher Aufklärungskampagnen, die in den letzten Jahren organisiert wurden, die ADS in Deutschland immer noch wenig bekannt ist. 2014 gingen bei ihr insgesamt 1.534 Beschwerden/Beratungsanträge ein, vorwiegend im Hinblick auf die ethnische Abstammung (415), was für sich genommen nicht repräsentativ ist für den Umfang der Diskriminierung im Land. Mehrere Gesprächspartner des Menschenrechtskommissars betonten, Deutschlands Gleichstellungsstelle hätte nur sehr schwache Befugnisse und müsse gestärkt werden. Diese Aufgabe ist angesichts der steigenden Diversität der deutschen Gesellschaft, die durch eine große und steigende Zahl von Migranten, einschließlich Asylbewerbern (siehe unten) herbeigeführt wurde, ein dringendes Anliegen. Vor allem sollte die ADS eine unabhängige Stelle sein, die in der Lage ist, Beschwerden in Bezug auf Diskriminierung, insbesondere Rassendiskriminierung, nachzugehen und Klagen wegen Diskriminierung einzureichen.<sup>14</sup>
30. Es sollte des Weiteren für die Bundesministerien verbindlich sein, die ADS bei allen Gesetzesentwürfen, geplanten staatlichen Maßnahmen und anderen großen Projekten, die sich auf die durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz geschützten Gruppen auswirken, zu konsultieren. Wann immer eine geplante Gesetzgebung möglicherweise Folgen für die Antidiskriminierungspolitik haben wird, sollte die ADS das Recht haben, Änderungsvorschläge zu machen, damit die Interessen der Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, bei allen neuen Projekten gebührend berücksichtigt werden.

#### 1.4 DIE NATIONALE STELLE ZUR VERHÜTUNG VON FOLTER

31. Deutschland hat am 4. Dezember 2008 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) ratifiziert. Es trat am 3. Januar 2009 mit einer Erklärung in Kraft, die Verpflichtung, innerhalb eines Jahres einen nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter (NPM) einzurichten, auszusetzen. Am 8. November 2010 wurde dieser Mechanismus eingerichtet, der aus zwei Institutionen besteht: einer Bundesstelle zur Verhütung von Folter an Orten der Freiheitsentziehung im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Haftanstalten, die von der Bundeswehr, der Bundespolizei und der Deutschen Zollverwaltung verwaltet werden) sowie einer gemeinsamen Kommission der Länder zur Verhütung von Folter für Orte der Freiheitsentziehung im Zuständigkeitsbereich der Länder (Hafteinrichtungen der Polizei, am Gericht, in psychiatrischen Krankenhäusern, Abschiebungshaftanstalten, Pflegeheime, Kinder- und Jugendheime). Die Bundesstelle und die Kommission der Länder bilden eine Institution: die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (im Weiteren Nationale Stelle).
32. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass der Bundesstelle von Beginn an ein extrem kleiner Haushalt zur Verfügung stand: auf Bundesebene wurde lediglich ein ehrenamtlicher Direktor, der auf freiwilliger Basis tätig ist und der durch einen bezahlten wissenschaftlichen Assistenten unterstützt wird, mit der Überwachung aller Orte der Freiheitsentziehung beauftragt, während der Kommission der Länder, mit einem Mandat für nahezu 13.000 Orte der Freiheitsentziehung, vier freiwillige Mitarbeiter zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wird die Kommission der Länder aufgrund vieler Amtsniederlegungen durch einen hohen Durchlauf an Personal beeinträchtigt.
33. Der UN-Unterausschuss für Prävention von Folter (SPT) besuchte Deutschland im April 2013, um der Nationalen Stelle Beratung und fachliche Unterstützung anzubieten. In dem Bericht, der nach diesem Besuch verfasst wurde, betonte der SPT, dass sich die Nationale Stelle, obwohl sie einsatzfähig sei, mit schweren Herausforderungen im Hinblick auf Personal und finanzielle Mittel konfrontiert sehe, eine

---

<sup>14</sup> Siehe auch die Stellungnahme des Menschenrechtskommissars über nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung, [CommDH\(2011\)2](#), 21. März 2011.

Tatsache, die auch von den deutschen Behörden eingestanden wurde.<sup>15</sup> Der SPT stellte außerdem fest, dass einige rechtliche, strukturelle und institutionelle Probleme die Effizienz und die institutionelle Glaubwürdigkeit des NPM als Ganzes gefährden könnten. Der SPT sprach dementsprechend einige Empfehlungen an die Behörden im Hinblick auf die personellen und finanziellen Mittel sowie die Zusammensetzung und das Mandat der Nationalen Stelle aus, um deren Arbeitsweise zu verbessern.

34. Der Mangel an angemessenen Mitteln für die Nationale Stelle wurde auch wiederholt von NRO und anderen internationalen Kontrollmechanismen unterstrichen, u.a. dem UN-Ausschuss gegen Folter, dem UN-Sonderberichterstatter für Folter und dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT).
35. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass einige Schritte ergriffen wurden, um die Effizienz der Nationalen Stelle zu erhöhen. Zusätzlich zur Ernennung eines stellvertretenden Vorsitzenden der Bundesstelle zur Verhütung von Folter hat die Justizministerkonferenz am 26. Juni 2014 beschlossen, die Mitgliederzahl der Kommission der Länder bis zum 1. Januar 2015 zu verdoppeln. Vier neue Mitglieder, mit vielfältigerem Hintergrund, wurden von den Konferenzen der Innenminister, der Minister für Arbeit und Soziales und der Minister für Gesundheit, Jugend und Familie nominiert. Der Haushalt der Nationalen Stelle wurde ebenfalls erhöht (von 300.000 EUR auf 540.000 EUR). Außerdem ist eine personelle Aufstockung von 2 bis 2,5 Vollzeitstellen im Sekretariat<sup>16</sup> der Nationalen Stelle vorgesehen. Der Menschenrechtskommissar wurde davon in Kenntnis gesetzt, dass diese Maßnahmen der Kommission der Länder ermöglichen sollten, Monitoringstellen im Gesundheitssektor einzurichten, u.a. Altenheimen und psychiatrischen Kliniken.
36. Nach Ansicht des Menschenrechtskommissars reichen diese Maßnahmen bei weitem nicht aus. Er ist der Meinung, dass Deutschland mit der Einrichtung eines eher wenig einflussreichen Mechanismus nicht die Erwartungen erfüllt hat, die mit der Ratifizierung des OPCAT verbunden wurden. Die Behörden scheinen dem Irrglauben anzuhängen, die Verhütung von Folter sei keine absolute Notwendigkeit in Deutschland, da es kaum Fälle von Folter gibt, und die Nationale Stelle lediglich zum Schließen einiger Lücken eingerichtet wurde, da andere Institutionen auf Bundesländer- und internationaler Ebene bereits ähnliche Funktionen erfüllen. Aber diese kleine Institution kann noch nicht einmal die bestehenden Lücken füllen.
37. Diesbezüglich teilt der Menschenrechtskommissar die Sorge des UN-Sonderberichterstatters für Folter aus dem Jahr 2010, dass die Nationale Stelle „offensichtlich nicht in der Lage ist, alle Orte der Freiheitsentziehung im Land vollständig abzudecken. Ein solcher Ansatz für die Umsetzung des OPCAT ist kontraproduktiv, da es das Problem von Folter und Misshandlungen in Hafteinrichtungen nicht ernst nimmt und ein schlechtes Beispiel für andere Staaten darstellt.“<sup>17</sup>

## 1.5 POLIZEIBESCHWERDEMECHANISMEN

38. Es gibt in Deutschland keinen unabhängigen Polizeibeschwerdemechanismus, eine Lücke, die wiederholt von den Vorgängern des Menschenrechtskommissars hervorgehoben wurde. In einigen Bundesländern gibt es interne polizeiliche Ermittlungseinheiten und seit Januar 2009 sind die Staatsanwaltschaften angewiesen, Daten über strafrechtliche Ermittlungen gegen Polizeibeamte wegen mutmaßlicher Tötungsdelikte, Körperverletzung und anderer schwerer Verbrechen zu erfassen.
39. Im November 2010 hat der Vorgänger des Menschenrechtskommissars<sup>18</sup> dem Bundesinnenminister ein Schreiben geschickt, um u.a. das Verhalten von Polizeibeamten zu besprechen. In diesem Schreiben

---

<sup>15</sup> Bericht über den Besuch des SPT, um dem Nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter in der Bundesrepublik Deutschland beratende Unterstützung anzubieten, [CAT/OP/DEU/1](#), 16. Dezember 2013, Abs. 16.

<sup>16</sup> Das Sekretariat mit Sitz in Wiesbaden besteht aktuell aus sechs wissenschaftlichen Mitarbeitern, von denen aber nicht alle Vollzeit arbeiten, und zwei Mitarbeitern für das Sekretariat und die Verwaltung.

<sup>17</sup> Bericht des Sonderberichterstatters für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Strafe, [A/HRC/13/39/Add.5](#), 5. Februar 2010, Absatz 164.

<sup>18</sup> [Schreiben](#) des Menschenrechtskommissars des Europarats an Dr. Thomas de Maizière, deutscher Bundesinnenminister, CommDH(2010)52, 15. November 2010.

wies er auf die Tatsache hin, dass jedes Bundesland einen eigenen Ansatz gewählt hat, und diese Ansätze von Ermittlungsverfahren bei Anzeigen durch Beamte aus einem anderen Kreis oder Bundesland als dem, aus dem die fraglichen Polizeibeamten stammen, bis zur Schaffung dauerhafter Sonderermittlungsteams reichen. Er betonte, dass, obwohl jeder Ansatz sinnvoll sei, sofern er vollständig und effektiv die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Ermittler gewährleiste, eine Unabhängige Polizeibeschwerdestelle, die mit den Ermittlungsverfahren betraut wird, ausschlaggebend für die Gewährleistung der Verantwortlichkeit und die Stärkung des öffentlichen Vertrauens in die Polizei sei. Daher schlug er den deutschen Behörden vor, eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle einzurichten, und verwies auf seine Stellungnahme zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei.<sup>19</sup>

40. In seinem Bericht im Anschluss an seinen Besuch in Deutschland im Jahr 2010<sup>20</sup> hat das CPT sich auch mit der Frage von Beschwerden gegen die Polizei befasst und betont, dass „ein wesentliches Mittel für die Verhütung von Misshandlungen durch die Polizei die sorgfältige Untersuchung durch die zuständigen Behörden aller bei ihnen eingereichten Beschwerden über ein solches Verhalten ist, und, gegebenenfalls, die Verhängung geeigneter Strafen. Damit eine Ermittlung bei diesen Beschwerden effektiv sein kann, ist es generell unerlässlich, dass die für diese Ermittlung zuständigen Personen von jenen, gegen die sie ermitteln, unabhängig sind - und auch als unabhängig wahrgenommen werden. Man kann nicht von Unabhängigkeit sprechen, wenn die Ermittler und die Polizeibeamten, die Gegenstand der Ermittlungen sind, demselben Dienst angehören.“
41. Mehrere Argumente werden von den Behörden als Rechtfertigung für das Fehlen eines solchen Beschwerdemechanismus vorgetragen, die von den Besonderheiten des deutschen Rechtssystems (einschließlich der Möglichkeit, Klage bei Gericht einzureichen und der föderalen Struktur des Landes) bis zur geringen Zahl von Fällen von Misshandlungen durch die Polizei reichen. Obwohl er diese Argumente nicht für überzeugend erachtet, stellt der Menschenrechtskommissar fest, dass auf Länderebene einige Fortschritte erzielt wurden. In Rheinland-Pfalz wurde 2014 ein Landesbeauftragter für die Polizei, der für die Bearbeitung von Beschwerden von Bürgern und von polizeiinternen Beschwerden, zuständig ist, eingerichtet. Die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus, der mehr oder weniger unabhängig von der Polizei ist, wurde auch in die Koalitionsvereinbarungen einiger Regierungen aufgenommen, vor allem in Schleswig-Holstein, wo ein unabhängiger Polizeibeauftragter vorgesehen ist, sowie in Sachsen, wo eine zentrale Beschwerdestelle im Innenministerium geplant ist. Die Untersuchung von Misshandlungen durch Polizeibeamte auf der Bundesebene bleibt jedoch weiterhin ein ausstehendes Thema, trotz der Tatsache, dass die Bundespolizei eine der größten deutschen Polizeien ist und kürzlich mit Fällen mutmaßlicher Misshandlungen in Hannover konfrontiert wurde.<sup>21</sup>

## 1.6 DEMOKRATISCHE AUFSICHT ÜBER NATIONALE NACHRICHTEN- UND SICHERHEITSDIENSTE

42. Bei seinem Besuch untersuchte der Menschenrechtskommissar den Rahmen, der in Deutschland für die Aufsicht der Nachrichten- und Sicherheitsdienste vorgegeben ist, ein aktuelles Thema sowohl in Deutschland als auch im Rest Europas, nach neusten Enthüllungen von Menschenrechtsverletzungen und der umfassenden Missachtung der Rechtsstaatlichkeit.
43. Die Vereinbarkeit des deutschen Rahmens für das Betreiben der Nachrichten- und Sicherheitsdienste mit der Europäischen Menschenrechtskonvention wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bereits im Jahr 1978 in seinem maßgeblichen Urteil im Fall *Klass und andere gegen*

---

<sup>19</sup> Stellungnahme des Menschenrechtskommissars zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei, [CommDH \(2009\)4](#), 12. März 2009.

<sup>20</sup> Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Europäischen Komitees für die Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland vom 25. November bis zum 7. Dezember 2010, [CPT/Inf \(2012\)6](#).

<sup>21</sup> Siehe unten Abschnitt 2.1.2.2.

*Deutschland* geprüft.<sup>22</sup> Wie der Gerichtshof in seinem Urteil und der daraus folgenden Rechtsprechung betonte, haben die Staaten, auch wenn einige Gesetze, die eine geheime Überwachung von E-Mails, Post und Telekommunikation ermöglichen, unter Ausnahmebedingungen für eine demokratische Gesellschaft notwendig sind, um die nationale Sicherheit zu schützen und/oder Störungen oder Verbrechen zu verhüten, keinen uneingeschränkten Ermessensspielraum, ihrer Hoheitsgewalt unterstehende Personen heimlich zu überwachen.<sup>23</sup> Auch wenn der Gerichtshof damals feststellte, dass der Sachverhalt keine Verletzung der Konvention darstellte, ließ er einige Fragen bezüglich des wirksamen Schutzes der Menschenrechte im Kontext der Tätigkeit von Nachrichten- und Sicherheitsdiensten in Deutschland offen.

### 1.6.1 ÜBERSICHT ÜBER DEN RECHTSRAHMEN FÜR DIE AUFSICHT ÜBER DIE DEUTSCHEN NACHRICHTEN- UND SICHERHEITSDIENSTE

44. In Deutschland gibt es drei Nachrichtendienste auf Bundesebene: den Bundesnachrichtendienst (oder BND), den Bundesverfassungsschutz (oder BfV) und den Militärischen Abschirmdienst (oder MAD). Der BND ist der ausländische Nachrichtendienst von Deutschland und untersteht dem Bundeskanzleramt; er sammelt ausländische Geheimdienstinformationen mit Relevanz für die deutsche Außenpolitik und die nationalen Sicherheitsinteressen. Der BfV ist die inländische Sicherheitsbehörde und untersteht dem Bundesinnenministerium; er hat regionale Niederlassungen in allen 16 Bundesländern. Der MAD, der ähnliche Aufgaben hat wie der BfV, ist der innerstaatliche militärische Nachrichtendienst und Teil der deutschen Streitkräfte; er untersteht dem Bundesverteidigungsministerium.
45. Die strategische Überwachung und das Abhören von Kommunikationen durch diese Stellen werden durch das Artikel 10-Gesetz geregelt,<sup>24</sup> das gewisse Beschränkungen der Telekommunikation und des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, garantiert gemäß Artikel 10 GG, zulässt.<sup>25</sup> Das Artikel 10-Gesetz ermächtigt die drei Nachrichtendienste, bis zu 20% der internationalen Telekommunikation, die in „gebündelter Form“ übermittelt wird (Telekommunikationskabel, Satellitenübertragungen und Richtfunk), abzuhören.
46. In Deutschland wird der Rückgriff auf intrusive informationserfassende Maßnahmen vom Parlamentarischen Kontrollgremium beaufsichtigt, das aus neun gewählten Mitgliedern des Bundestags besteht und regelmäßig unter Ausschluss der Öffentlichkeit zusammentritt. Die Bundesregierung muss in regelmäßigen Abständen, die nicht länger als 6 Monate auseinanderliegen dürfen, dem Kontrollgremium Bericht über intrusive Maßnahmen erstatten. Auf Grundlage dieser regelmäßigen Berichte verfasst das Kontrollgremium für den Bundestag einen kurzen Jahresbericht über die Art und den Umfang der angewandten nachrichtendienstlichen Maßnahmen. Obwohl das Kontrollgremium in der Regel erst nachträglich von den Operationen erfährt, hat es das Recht, Dokumente und Daten anzufordern und Anhörungen der Mitarbeiter der Nachrichtendienste durchzuführen.
47. Alle Aktivitäten, die in Artikel 10 GG eingreifen und in den Anwendungsbereich des Artikel 10-Gesetzes fallen, müssen ebenfalls von der G10-Kommission genehmigt werden. Obwohl die Mitglieder der G10-Kommission vom Parlamentarischen Kontrollgremium ernannt werden, agiert die Kommission unabhängig. Die Kommission, die einmal im Monat unter Ausschluss der Öffentlichkeit zusammentritt, wird von einer Person geleitet, die die Befähigung zum Richteramt besitzen muss; die anderen drei Mitglieder der Kommission können, müssen aber keine Mitglieder des Bundestages sein. Unterstützt wird die Kommission von einem dreizehnköpfigen Sekretariat, einschließlich eines Direktors. Das

---

<sup>22</sup> *Klass und andere gegen Deutschland*, Beschwerde Nr. [5029/71](#), Urteil vom 6. September 1978.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Abs. 48-50.

<sup>24</sup> Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz).

<sup>25</sup> Artikel 10 [Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis] Grundgesetz: (1) Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich. (2) Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, dass sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und dass an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt.

Sekretariat ist gleichzeitig das Sekretariat des Parlamentarischen Kontrollgremiums und Teil der Verwaltung des Bundestages.

48. Eine der Hauptaufgaben der G10-Kommission ist die Beurteilung der Rechtmäßigkeit (einschließlich der Verhältnismäßigkeit) intrusiver Maßnahmen zur Erfassung von Daten durch die Nachrichtendienste und die Entscheidung, ob der Einsatz dieser Maßnahmen zulässig ist. Diese Maßnahmen müssen zunächst vom zuständigen Bundesminister genehmigt werden, der sich dann an die G10-Kommission wendet, damit sie die Maßnahme genehmigt, sofern diese in den Geltungsbereich des Artikel 10-Gesetzes fällt. Die G10-Kommission ist des Weiteren zuständig für die Kontrolle der Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen, die sich auf die Erfassung, Speicherung und Auswertung personenbezogener Daten beziehen. Bei einer ungezielten Überwachung prüft die G10-Kommission auch eingehend die Minimalisierung der Daten, die durch eine Überwachung erfasst werden.<sup>26</sup> Darüber hinaus nimmt die G10-Kommission auch Beschwerden entgegen: sie kann Beschwerden von Personen erhalten, die der Meinung sind, ihre Telekommunikation sei Überwachungsmaßnahmen der deutschen Nachrichtendienste ausgesetzt gewesen.
49. Die deutsche Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kann die Einhaltung des Datenschutzgesetzes seitens der Sicherheitsdienste überprüfen, hat aber in diesem Bereich nur begrenzte Befugnisse: die Datenschutzbeauftragte ist nicht berechtigt, die Verarbeitung der im Rahmen der Telekommunikationsüberwachung erfassten Daten zu beaufsichtigen (selbst wenn sie zusammen mit anderen Daten verarbeitet werden), da dies unter das Artikel 10-Gesetz fällt und von der G10-Kommission bearbeitet wird. Die Datenschutzbeauftragte hat aber kürzlich über eine neue inoffizielle Vereinbarung mit dem Innenministerium berichtet,<sup>27</sup> welche ihr gestattet, auf G10-Daten zuzugreifen, wenn dies für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Datenerfassung, nicht aber für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der G10-Maßnahme an sich, erforderlich ist.
50. Schließlich ist auch das *Vertrauensgremium* des Deutschen Bundestages, das Teil des Haushaltsausschusses des Bundestages ist, für die Überprüfung der Haushalte, die der Geheimhaltung unterliegen, und die Überwachung der Ausgaben der Nachrichten- und Sicherheitsdienste zuständig.
51. Parallel zur Aufsicht auf der Bundesebene wurden ähnliche Behörden auf Länderebene für die Kontrolle der Überwachungstätigkeit eingerichtet, die in den Bundesländern erfolgt.

## 1.6.2 ENTHÜLLUNG ZUR MASSENÜBERWACHUNG UND DIE REAKTION DER DEUTSCHEN BEHÖRDEN

52. Die Enthüllungen des ehemaligen Mitarbeiters der US-amerikanischen National Security Agency (NSA) Edward Snowden, denen zufolge die USA und GB Massenüberwachungen des Internets und der globalen elektronischen Kommunikationssysteme und sozialen Netzwerke durchführen, haben in Deutschland hitzige Debatten über die Notwendigkeit ausgelöst, die demokratische Aufsicht über Nachrichten- und Sicherheitsdienste zu verstärken.
53. Der Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über Massenüberwachung von März 2015<sup>28</sup> stellt fest, dass die Enthüllungen von Snowden eine umfangreiche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den USA aufgedeckt haben. 2013 hat der BND in Reaktion auf diese Enthüllungen bestätigt, dass 417 Mio. Metadaten, die im Dezember 2012 im Kontext seiner „Open Sky“-Überwachung, bestehend aus dem Abfangen von Kommunikationen in oder zwischen anderen Staaten, an die NSA weitergeleitet wurden. Im Juni 2014 deckte *Der Spiegel* auf, dass die NSA in Deutschland

---

<sup>26</sup> Der Grundsatz, dem gemäß die erfassten und bearbeiteten Daten nicht aufbewahrt oder anderweitig genutzt werden, es sei denn, dies ist eindeutig für die zuvor angegebenen Zwecke erforderlich.

<sup>27</sup> Tätigkeitsbericht 2013 und 2014 der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – 25. Tätigkeitsbericht, Unterrichtung durch die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, [Drucksache 18/5300](#), 17. Juni 2015, S. 34.

<sup>28</sup> Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über Massenüberwachung, [Dok. 13734](#), 18. März 2015, Berichterstatter: Herr Pieter Omtzigt.

aktiver war als anderswo in Europa, und beschrieb die immer enger werdende Beziehung, die die amerikanische Behörde in den letzten dreizehn Jahren mit dem BND entwickelt hat.

54. Diese Enthüllungen nahmen während des Besuchs des Menschenrechtskommissars eine neue Wendung, als heraus kam, dass der BND tatsächlich im Auftrag der NSA eine Überwachung in anderen europäischen Staaten sowie bei privaten Unternehmen durchgeführt hat und dass die deutschen Behörden davon hätte wissen müssen.
55. In Folge der Enthüllungen von Snowden hat der Bundestag am 20. März 2014 einen Untersuchungsausschuss zur NSA-Affäre eingerichtet. Das Mandat dieses parlamentarischen Untersuchungsausschusses ist dreigleisig: die Klärung der Frage, ob die NSA, das britische *Government Communications Headquarters* (GCHQ) und deren Partner in der 5EYES<sup>29</sup>-Gruppe eine globale Überwachung über Deutschland eingerichtet haben; Klärung der Frage, ob der BND, das Bundesamt für Verfassungsschutz und der MAD in diesem Kontext mit der NSA zusammen gearbeitet haben, und wenn ja, ob dies rechtmäßig war; und Vorschläge zu möglichen Verbesserungen vor allem im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle.
56. Alle Gesprächspartner des Menschenrechtskommissars haben während des Besuchs betont, diese Enthüllungen würden sich auf die Struktur der parlamentarischen Kontrolle auswirken und die Rechtsgrundlage, die Tätigkeit von Nachrichten- und Sicherheitsdiensten in Deutschland regelt, solle in Folge überarbeitet werden. Obgleich die Notwendigkeit effektiver nationaler Sicherheits- und Nachrichtendienste unbestritten bleibe, sei die Bedeutung der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf diese Tätigkeit und einer effektiveren Kontrolle dieser Behörden im Licht dieser Enthüllungen deutlich geworden.

### 1.6.3 MÄNGEL BEI DER AUFSICHT ÜBER DIE DEUTSCHEN NACHRICHTEN- UND SICHERHEITSDIENSTE

57. Nach Meinung des Menschenrechtskommissars gehören zu den aktuellen Herausforderungen im Hinblick auf eine wirksame Aufsicht über Nachrichten- und Sicherheitsdienste in Deutschland das Fehlen von Ressourcen und Fachwissen, der Umfang der Kontrolle der Telekommunikation, Koordinierungsprobleme sowie das Fehlen von wirksamen Rechtsbehelfen für Personen, die von einer Überwachung ihrer Telekommunikationen betroffen sind.
58. Der Menschenrechtskommissar ist insbesondere besorgt über das Fehlen von Ressourcen und Fachwissen seitens der Aufsichtsgremien und ihres Sekretariats. Diesbezüglich ist das Verhältnis zwischen der Zahl der Aufsichtführenden und der Zahl jener, die beaufsichtigt werden müssen, besonders aussagekräftig: zwei Gremien mit 13 Mitgliedern, unterstützt von einem kleinen Sekretariat, sind für die Beaufsichtigung der Tätigkeit zuständig, die für die größte Behörde (den BND) 6.000 Mitarbeiter betrifft.
59. Darüber hinaus haben sich die Aufgaben der G10-Kommission in den letzten Jahren erhöht, während die Zahl ihrer Mitglieder und des Verwaltungspersonals unverändert blieb. So überwacht die G10-Kommission z. B. seit 2002 die so genannten „Anträge auf besondere Auskünfte“ seitens der Nachrichtendienste (Auskunftsersuchen bezüglich Kundendaten, Finanztransfers, Metadaten oder Bestandsdaten von Fluggesellschaften, Finanzinstituten, Telekommunikationsdienstleistern oder Internet Providern).<sup>30</sup> Seit 2002 überwacht die Kommission auch den Einsatz von IMSI-Catchern (für die Ortung und Verfolgung von Mobiltelefonen). Im Zeitraum 2002 bis 2013 wurden mehr als 770 dieser besonderen Auskunftersuche und Einsätze von IMSI-Catchern angeordnet und seither von der G10-Kommission genehmigt – 113 im Jahr 2013, laut eines neuen Jahresberichts des Parlamentarischen Kontrollgremiums.<sup>31</sup> Seit dem 1. Januar 2015 ist die G10-Kommission auch für die Kontrolle und

---

<sup>29</sup> Die nachrichtendienstliche Partnerschaft zwischen den USA, GB, Australien, Kanada und Neuseeland.

<sup>30</sup> Für eine Statistik zu diesen Ersuchen siehe *Bericht zu den Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz für das Jahr 2013, Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium*, [Drucksache 18/3708](#), 8. Januar 2015.

<sup>31</sup> *Ibid.*

Genehmigung von Auswertungsprojekten zuständig, z. B. Data Mining, Auswertung sozialer Netzwerke oder Auswertung von Massendaten der zwei Datenbanken zur Bekämpfung des Terrorismus, die mit Daten der Nachrichtendienste und der Polizei gefüttert werden.

60. Der Menschenrechtskommissar ist auch besorgt über die Tatsache, dass die G10-Kommission und ihre Mitarbeiter nicht ausreichend gerüstet sind, die G10-Daten zu lesen und zu analysieren, und so eine wirksame Kontrolle der Verarbeitung solcher Daten durchzuführen. Es gibt nach wie vor keinen IT-Experten im Sekretariat, der in der Lage wäre, mit den Entwicklungen der digitalen Welt Schritt zu halten. Obwohl das Gesetz die Möglichkeit sowohl für das Parlamentarische Kontrollgremium als auch die G10-Kommission vorsieht, die Bundesbeauftragte für Datenschutz um fachlichen Beistand zu bitten, geschieht dies in die Praxis nicht. Die G10-Kommission ist demnach in der Lage, einige Dateien zu prüfen und den zuständigen Stellen Fragen zu stellen, kann aber nicht prüfen, ob diese Antworten korrekt sind, was die Kontrolle in der Praxis unwirksam macht.
61. Eine weitere bisher ungeklärte Frage, die von mehreren Gesprächspartnern hervorgehoben wurde, betrifft die unzureichende Koordinierung und die tatsächliche Konkurrenz der unterschiedlichen Aufsichtsgremien, insbesondere zwischen der G10-Kommission und der Bundesbeauftragten für Datenschutz. Die Aufsicht über die deutschen Nachrichten- und Sicherheitsdienste scheint sehr fragmentiert zu sein, da kein Kontrollgremium eine allgemeine Übersicht über alle Überwachungstätigkeiten hat.
62. Ein gravierender Mangel betrifft die Tatsache, dass die Bundesregierung selbst die Aufsichtsbereiche definiert. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass es in diesem Bereich keine tatsächliche gegenseitige Kontrolle gibt, da das Kanzleramt z. B. entscheidet, welche Maßnahmen in den Anwendungsbereich des Artikel 10-Gesetzes fallen, und somit eine Genehmigung der G10-Kommission erfordern. Es wurde berichtet, dass die G10-Kommission nur von ca. 10% der gesamten Überwachung erfährt, die von den Bundesnachrichtendiensten durchgeführt wird. Darüber hinaus wurde dem Menschenrechtskommissar mitgeteilt, dass ca. 2% der „G10-Ersuche“ von der G10-Kommission abgelehnt, alle anderen genehmigt wurden.
63. In diesem Kontext spielt die Auslegung des Anwendungsbereichs von Artikel 10 GG eine besondere Rolle. Laut den Behörden erstreckt sich der von Artikel 10 GG gewährte Schutz nicht auf Aktivitäten außerhalb von Deutschland und ist auf deutsche Bürger oder Aktivitäten in Deutschland beschränkt. Dies bedeutet, er deckt die Telekommunikation aus und nach Deutschland ab, aber nicht die Telekommunikation zwischen zwei anderen Staaten. Das Abfangen von Kommunikationen in anderen Staaten durch die deutschen Nachrichtendienste unterliegt demnach nicht der Genehmigung durch die G10-Kommission. Diese Auslegung ist jedoch seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1999 strittig<sup>32</sup>, der vom Grundgesetz gewährte Schutz sei nicht auf das Hoheitsgebiet Deutschland beschränkt und die Grundrechte seien zu achten, zumindest wenn die Informationen, die im Ausland erfasst werden, in Deutschland verarbeitet werden. Der Menschenrechtskommissar stellt mit Besorgnis fest, dass angesichts der fehlenden Klärung des Anwendungsbereichs von Artikel 10 eine Grauzone besteht, die in der Kontrolle der Telekommunikation eine Lücke belässt.
64. Schließlich wurde die Aufmerksamkeit des Menschenrechtskommissars auf die Schwierigkeit jener Personen, die von einer Überwachung betroffen sind, Zugang zur Justiz zu erhalten, gelenkt. Personen, die einer Überwachung unterzogen werden, sollten nach Beendigung der Maßnahme davon in Kenntnis gesetzt werden. Dem Menschenrechtskommissar wurde jedoch mitgeteilt, dass in der Praxis das Informieren der betroffenen Personen eine Ausnahme ist, da diese Mitteilungen ausgesetzt werden können, wenn diese den Zweck der Überwachung gefährden könnten. Personen, die der Meinung sind, sie seien einer Überwachung unterzogen worden, können vom BND die über sie erfassten Informationen abfragen. Um jedoch ihr Ersuchen zu belegen, müssen sie „genaue Umstände“ benennen und ein „besonderes Interesse“ an der Offenlegung der Informationen angeben. Der BND kann das Ersuchen ablehnen, wenn er der Meinung ist, die Offenlegung würde seinen Auftrag, seine Quellen oder die öffentliche Sicherheit gefährden oder wenn es andere überzeugende Gründe gibt, die

---

<sup>32</sup> Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 2226/94, 14. Juli 1999.

Informationen geheim zu halten. In dieser Situation bleibt den Betroffenen keine andere Wahl als eine Beschwerde bei der G10-Kommission einzureichen (siehe oben), sich bei der Datenschutzbeauftragten zu beschweren (für den Fall, dass die ersuchten Informationen in ihren Zuständigkeitsbereich fallen) oder sich an ein Gericht zu wenden.

65. Klagen, die die Genehmigung und Umsetzung von Überwachungsanordnungen anfechten, können beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden, das für alle Angelegenheiten in Verbindung mit dem BND zuständig ist, oder anschließend vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden. Diese Rechtsbehelfe werden jedoch nur äußerst selten angewendet.

## 1.7 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

66. Der Menschenrechtskommissar stellt mit Freude fest, dass die deutschen Behörden eine signifikante Zahl von Menschenrechtsübereinkünften ratifiziert haben, und fordert diese auf, jene Übereinkünfte zu ratifizieren, die sie bisher nur unterzeichnet haben, u.a. die revidierte Europäische Sozialcharta, die Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und das Protokoll Nr. 12 zur Konvention. Insbesondere in Bezug auf letztere teilt der Menschenrechtskommissar die von der ECRI in ihrem letzten Bericht über Deutschland vertretene Ansicht, wonach der Diskriminierungsbegriff in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einheitlich ausgelegt worden sei und Deutschland die Prüfung durch den Gerichtshof in diesem Bereich akzeptieren solle.<sup>33</sup> Der Menschenrechtskommissar fordert Deutschland des Weiteren auf, das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu ratifizieren.
67. Der Menschenrechtskommissar begrüßt die wesentliche Rolle, die das DIMR für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in Deutschland spielt, und seine kürzlich erfolgte Stärkung durch die Verabschiedung eines Gesetzes, das ihm eine solide Rechtsgrundlage verschafft. Gleichzeitig, und auf Grundlage der bisherigen erfolgreichen Tätigkeit des DIMR, ruft der Menschenrechtskommissar die deutschen Stellen auf, die Befugnisse des DIMR auszuweiten, damit es sein Mandat effektiver erfüllen kann. Dies sollte insbesondere eine Stärkung seiner Ermittlungsbefugnisse und das Recht einschließen, Klage beim Bundesverfassungsgericht einzureichen, um die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen im Lichte der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen Deutschlands prüfen zu lassen. Der Menschenrechtskommissar empfiehlt des Weiteren, die Ausweitung der Aufgaben des DIMR mit einer Erhöhung der finanziellen Mittel einhergehen zu lassen. Obwohl Mitglieder des Bundestags nur einen kleinen Teil der stimmberechtigten Mitglieder des Kuratoriums des DIMR stellen, teilt der Menschenrechtskommissar die Bedenken, dass ihr Mitwirken in einem Entscheidungsgremium des DIMR die Unabhängigkeit des Instituts beeinträchtigen könnte. Hinsichtlich der Rolle des Bundestages beim Nominierungsverfahren anderer Mitglieder erinnert er an die Empfehlung des SCA, dass ein klares, transparentes, auf Qualifikation basierendes und partizipatorisches Auswahl- und Ernennungsverfahren grundlegend ist, um die Unabhängigkeit und Effektivität nationaler Menschenrechtsinstitutionen und das in sie gesetzte öffentliche Vertrauen zu gewährleisten.<sup>34</sup>
68. Der Menschenrechtskommissar möchte auch unterstreichen, dass andere Institutionen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in Deutschland gegenwärtig nur über unzulängliche Mittel und Befugnisse verfügen und unzureichend unabhängig sind. Insbesondere die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter bedürfen einer erheblichen Stärkung, um eine wirksame Erfüllung ihrer Mandate sicherzustellen.
69. Insbesondere das Mandat der ADS sollte ausgeweitet werden, um eine Untersuchung von Beschwerden, die bei ihr eingereicht werden, zu ermöglichen und, wenn erforderlich, vor Gericht zu

---

<sup>33</sup> ECRI, [Fünfter Bericht über Deutschland](#) (verabschiedet am 5. Dezember 2013, veröffentlicht am 25. Februar 2014), CRI(2014)2, Abs. 3.

<sup>34</sup> Siehe [Allgemeine Feststellungen](#) des SCA, 1.8.

gehen. Dies sollte einhergehen mit einer Erhöhung des Haushalts der Antidiskriminierungsstelle, um wirksamere öffentliche Aufklärungskampagnen und eine grundlegende Forschung zum Thema Diskriminierungsrisiken zu ermöglichen, sowie eine Aufstockung ihres Personals in den Bereichen Recht und Forschung.

70. In Bezug auf die Nationale Stelle für die Verhütung von Folter drängt der Menschenrechtskommissar die Behörden, ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen und die Zahl ihrer Mitglieder und Mitarbeiter zu erhöhen. Weitere wesentliche institutionelle Veränderungen, wie vom UN-Unterausschuss für die Verhütung von Folter empfohlen, sind ebenfalls notwendig.
71. Der Menschenrechtskommissar erachtet es als wichtig, dass die Behörden es als Priorität betrachten, einen vollständig unabhängigen und gut funktionierenden Beschwerdemechanismus einzurichten, der alle Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden abdeckt, und hierbei auf die vom Europarat in diesem Bereich erarbeiteten Standards zurückzugreifen.
72. Obwohl er die Existenz eines allgemeinen Rahmens für die demokratische Aufsicht der Nachrichten- und Sicherheitsdienste in Deutschland begrüßt, ruft der Menschenrechtskommissar die Behörden auf, die erforderlichen Lehren aus den neusten Enthüllungen zur Massenüberwachung zu ziehen und anzuerkennen, dass der bestehende rechtliche Rahmen gestärkt und die Rechtsbehelfe verbessert werden sollten, um sicherzustellen, dass die Menschenrechte in vollem Umfang vor jeglichem Missbrauch durch die Dienste geschützt werden. Generell ist eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Aufsichtsstellen erforderlich.
73. Nach Meinung des Menschenrechtskommissars muss die gegenwärtig vom Parlamentarischen Kontrollgremium ausgeübte parlamentarische Kontrolle gestärkt werden, indem man seinen Mitarbeiterstab und das Fachwissen der Mitarbeiter erheblich erweitert. Auch der finanzielle Mittelbedarf der G10-Kommission sollte stärker Berücksichtigung finden, damit sie über ausreichende technische Fachkenntnisse für die Ausübung ihrer Tätigkeit sowie die Kapazität verfügt, effektiv intrusive Maßnahmen seitens der Nachrichtendienste zu prüfen. Insbesondere ruft der Menschenrechtskommissar die Behörden auf, die Erhöhung des Haushalts der Nachrichtendienste mit einer entsprechenden Erhöhung des Haushalts der Aufsichtsgremien zu verbinden. Die Aufsichtsorgane sollten außerdem gesetzlich befugt sein, auf unabhängige Spezialisten aus den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie zuzugreifen, die es ihnen ermöglichen können, Überwachungssysteme besser zu verstehen und zu evaluieren und so die Auswirkungen dieser Aktivitäten auf die Menschenrechte besser beurteilen zu können.
74. Die Behörden sollten außerdem garantieren, dass alle Aufsichtsgremien Zugang zu allen Informationen erhalten, die sie für die Erfüllung ihrer Mandate für relevant erachten, ungeachtet ihres Geheimhaltungsgrads. Der Zugang zu Informationen durch die Aufsichtsorgane sollte gesetzlich verankert sein und mit Ermittlungsbefugnissen und Instrumenten einhergehen, die diesen Zugang gewährleisten.
75. Die Frage der von deutschen Nachrichtendiensten durchgeführten Überwachung von nichtdeutschen Bürgern außerhalb von Deutschland sollte geklärt werden. Der Menschenrechtskommissar drängt die Behörden, die Einhaltung des Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention sicherzustellen, der das Recht auf Privatleben garantiert und der Anwendung auf alle Aktivitäten der Staaten finden sollte, die Vertragsstaaten zur Konvention sind, einschließlich der Tätigkeit ihrer nationalen Nachrichten- und Sicherheitsdienste. Diesbezügliche nützliche Leitlinien finden sich im *Themenpapier über die Rechtsstaatlichkeit im Internet und in der digitalen Welt im Allgemeinen* des Menschenrechtskommissars.<sup>35</sup>
76. Des Weiteren sollten die Aufsichtsgremien das Mandat erhalten, die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen der Zusammenarbeit mit ausländischen Sicherheitsdiensten zu überprüfen, einschließlich der Zusammenarbeit in Form eines Informationsaustausches, gemeinsamer Operationen und der Bereitstellung von Ausrüstung und Training, wie ausführlich im *Themenpapier über die demokratische*

---

<sup>35</sup> [Themenpapier](#) „Rechtsstaatlichkeit im Internet und in der digitalen Welt im Allgemeinen“, Dezember 2014.

*und wirksame Aufsicht über die staatlichen Nachrichtendienste* des Menschenrechtskommissars beschrieben.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> [Themenpapier](#) „Demokratische und wirksame Aufsicht über die staatlichen Nachrichtendienste“, Juni 2015.

## 2 MENSCHENRECHTE VON MIGRANTEN, ASYLBEWERBERN UND FLÜCHTLINGEN

77. Laut OECD betrug die Nettozuwanderung nach Deutschland im Jahr 2013 circa 437.000 Personen, was im Vergleich zu den vorausgegangenen Jahren einen signifikanten Anstieg darstellt (2012 waren es 370.000).<sup>37</sup>
78. Nach einer kontinuierlichen Abnahme der Zahl von Asylanträgen in Deutschland seit der Mitte der 1990er Jahre, stieg diese Zahl seit 2008 wieder deutlich an. Das Land erlebte vor allem im Zeitraum 2012-2013 einen Anstieg von 70% bei den Asylanträgen, und einen weiteren Anstieg von 60% im Jahr 2014, als 202.834 Anträge (davon 173.072 Erstanträge) eingereicht wurden. 2014 war Deutschland das Land, das die höchste Zahl von Asylanträgen weltweit aufwies, wobei die einreichenden Personen der Erstanträge vorwiegend aus Syrien, Serbien, Eritrea, Afghanistan, Albanien, Kosovo\*, Bosnien-Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Somalia und dem Irak kamen.
79. Der Menschenrechtskommissar erkennt die erheblichen Bemühungen Deutschlands im Bereich Asyl in den vergangenen Jahren an. Aber mit einer geschätzten Zahl von 400.000 Asylanträgen im Jahr 2015 warten einige wichtige Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen und die Notwendigkeit, ein rasches, aber faires Asylverfahren zu gewährleisten.
80. Eine weitere Herausforderung besteht in der gestiegenen Zahl feindseliger Übergriffe auf Asylbewerber und Flüchtlinge (siehe zu diesem Punkt Abschnitt 3 über die Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz), einschließlich Demonstrationen in der unmittelbaren Nähe von Unterkünften, Angriffe auf diese Einrichtungen oder gewalttätige Übergriffe auf die Bewohner.

### 2.1 ASYLVERFAHREN

#### 2.1.1 ÜBERSICHT ÜBER DAS DEUTSCHE ASYLRECHT

81. Der wichtigste Text zum Thema Asyl in Deutschland ist das Asylverfahrensgesetz. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (oder BAMF), mit Sitz in Nürnberg, ist die für Asylanträge zuständige Behörde. Um sich als Asylbewerber registrieren zu lassen, müssen die Antragsteller zunächst eine Erstaufnahmeeinrichtung kontaktieren und dann ihre Asylanträge persönlich bei einer Niederlassung des Bundesamtes stellen,<sup>38</sup> wo ihre personenbezogenen Daten erfasst werden.
82. Während seines Besuchs erhielt der Menschenrechtskommissar Berichte über lange Verzögerungen bei der Registrierung der Asylanträge, die von mehreren Wochen bis zu einem Jahr reichten. Im Bundesland Baden-Württemberg wurde der Menschenrechtskommissar z. B. darüber informiert, dass in einigen Kreisen einige Antragsteller (u.a. ca. 500 Personen im Kreis Offenburg und über 100 Personen in der Stadt Pforzheim), die im Sommer 2014 eingetroffen waren, bis Ende April 2015 ihre Anträge noch nicht gestellt hatten.
83. Obwohl es die Zielvorgabe der Behörden ist, Asylanträge innerhalb von 3 Monaten zu bearbeiten, variiert die Dauer der Verfahren erheblich (von 3,6 Monaten bei beschleunigten Anträgen<sup>39</sup> bis zu mehr als einem Jahr in anderen Fällen).<sup>40</sup> 2014 betrug die Durchschnittsdauer für die Bearbeitung eines Asylantrags 7,1 Monate, eine Zahl, die auf 13,1 Monate ansteigt, wenn man Dublin-Verfahren und

<sup>37</sup> OECD, [Internationaler Migrationsausblick 2014](#), veröffentlicht am 1. Dezember 2014.

\* Alle in diesem Text enthaltenen Verweise auf den Kosovo, sei es auf das Territorium, Institutionen oder die Bevölkerung, stehen in völliger Übereinstimmung mit der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrates und sind ungeachtet des Status des Kosovo zu verstehen.

<sup>38</sup> Das Bundesamt ist in allen Bundesländern vertreten, da es eine dezentralisierte Struktur mit 24 Niederlassungen aufweist.

<sup>39</sup> Siehe unten Abschnitt 2.1.2.

<sup>40</sup> [Bundestagsdrucksache 18/3850](#): Antwort der Bundesregierung an die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dagdelen u.a. und der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2014, 28. Januar 2015, S. 11.

beschleunigte Anträge außer Acht lässt, oder sogar noch länger in Fällen, bei denen Widerspruch gegen die Ablehnung eines Asylantrags eingelegt wird.

84. Eine damit verbundene Sorge, die von den Gesprächspartnern des Menschenrechtskommissars vorgetragen wurde, ist der Rückstau bei der Bearbeitung von Anträgen (über 169.000 Fälle Ende 2014, und angeblich über 200.000 am Ende des ersten Quartals 2015). In Anbetracht des rapiden Anstiegs an Asylanträgen in den ersten Monaten des Jahres 2015,<sup>41</sup> wird dieser bereits erhebliche Rückstau im laufenden Jahr wahrscheinlich weiter ansteigen.
85. Die Regierung hat auf diese Herausforderungen bei der Bearbeitung der Anträge reagiert, und 650 zusätzliche Mitarbeiter beim BAMF eingeplant: 300 wurden bereits eingestellt, weitere 350 sollen bis Ende des Jahres eingestellt werden. Darüber hinaus hat die Regierung am 8. Mai 2015 die Schaffung von 2.000 neuen Stellen beim BAMF für die kommenden Jahre angekündigt, u.a. 750 in diesem Jahr, was nahezu einer Verdopplung seiner aktuellen Kapazität gleichkommt.

## 2.1.2 SICHERE HERKUNFTSLÄNDER UND BESCHLEUNIGTE ASYLVERFAHREN

86. Die Regierung hat 2014, um mit der hohen Zahl von Asylanträgen fertig zu werden, entschieden, bestimmte Kategorien von Anträgen Priorität einzuräumen, die entweder als offensichtlich begründet (Syrier, irakische Minderheiten) oder als offensichtlich unbegründet betrachtet werden (Antragsteller aus dem Westbalkan).
87. Am 18. November 2014 wurden beschleunigte Verfahren für syrische Staatsbürger und Angehörige religiöser Minderheiten (Christen, Jesiden und Mandäer) aus dem Irak eingeführt, deren Anträge ohne Anhörung auf der Grundlage eines Fragebogens entschieden werden können. Eine Anhörung findet dementsprechend nur dann statt, wenn sich weitere Fragen ergeben. Der Grundgedanke ist, der Bearbeitung dieser Anträge Priorität einzuräumen, da sie generell mit einem Schutzanspruch assoziiert werden. Die Anerkennungsrate als Flüchtling lag bei syrischen Staatsbürgern z. B. im Jahr 2014 bei 85,8%, während der allgemeine Schutzanspruch dieser Gruppe 99,9% betrug.
88. Der Menschenrechtskommissar stellt mit Zufriedenheit fest, dass dank des beschleunigten Verfahrens eine rasche Antragsbearbeitung für diese Antragstellergruppen gewährleistet ist. Er ist jedoch besorgt, dass die Antragsteller anderer Nationalitäten in Folge lange Verzögerungen bei der Bearbeitung ihrer Anträge zu erwarten haben. Während 2014 die durchschnittliche Bearbeitungszeit für syrische Staatsangehörige nur 4,2 Monate betrug, mussten afghanische Staatsbürger, deren Schutzanspruch 2014 bei 68,4% lag, durchschnittlich 13,9 Monate auf die erste Entscheidung über ihre Asylanträge warten.
89. Am 19. September 2014 verabschiedete der Bundesrat den Gesetzesentwurf der Bundesregierung durch den Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Bosnien-Herzegowina der Liste „sicherer Herkunftsländer“ hinzugefügt wurden. In Folge werden die Anträge von Staatsbürgern aus diesen Staaten als offensichtlich unbegründet betrachtet und in einem beschleunigten Verfahren mit einer gekürzten Anhörung (50 Minuten anstatt der sonst üblichen 60 Minuten) abgehandelt. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Berichtes betreffen in der Praxis mehr als 50% der Asylverfahren Antragsteller aus dem Westbalkan. Ihre Anerkennungsrate liegt jedoch bei nahezu Null. Gegenwärtig wird auf Bundesebene über die mögliche Aufnahme des Kosovo und Albaniens auf die Liste „sicherer Herkunftsländer“ diskutiert.
90. Das BAMF hat bereits 2015 beschlossen, Anträge von Menschen aus dem Kosovo zu beschleunigen. Diese Entscheidung wurde als Reaktion auf den rapiden Anstieg der Asylbewerber aus dem Kosovo seit Anfang 2015 getroffen: zwischen Januar und April 2015 wurden 27.767 Asylanträge eingereicht, im Vergleich zu 1.722 Anträgen für den Vorjahreszeitraum. Die Behörden haben angedeutet, dass es Ziel dieses Verfahrens sei, über die Anträge so rasch wie möglich, idealerweise innerhalb von zwei Wochen

---

<sup>41</sup> Zwischen Januar und April 2015 wurden 114.125 Asylanträge in Deutschland registriert, ein Anstieg von 129,3% im Vergleich zum Vorjahreszeitraum.

zu entscheiden.<sup>42</sup> Es wurde jedoch berichtet, dass in einigen Niederlassungen des BAMF das Personal seine ganze Aufmerksamkeit der vorrangigen Prüfung dieser Anträge widmet und dass Anträge von Staatsbürgern anderer Staaten, u.a. Syrien und Irak, aus diesem Grund nicht registriert werden konnten, was ihre mögliche Anerkennung als Flüchtlinge und eine anschließende Familienzusammenführung weiter verzögerte.

91. Der Menschenrechtskommissar hat bereits in der Vergangenheit das Erstellen einer Liste „sicherer Herkunftsländer“ kritisiert.<sup>43</sup> Er weist darauf hin, dass selbst Staaten, die man als sicher betrachtet, für einige Personen oder Gruppen nicht sicher sein könnten. So kann z. B. die Diskriminierung so schwerwiegend sein, dass sie eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung i. S. von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellt, insbesondere wenn sie sich gegen Angehörige von Minderheitengruppen oder gegen lesbische, schwule, bisexuelle oder Transgender-Personen richtet. Darüber hinaus können Diskriminierung und andere Maßnahmen, die kumulativ ergriffen werden, eine „Verfolgung“ i. S. der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 darstellen. Er vertritt dementsprechend die Meinung, die Nationalität eines Asylbewerbers an sich sollte kein ausreichender Grund sein, einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet zu betrachten und ihn einem gesonderten Verfahren zu unterziehen; vielmehr solle die persönliche Situation eines Asylbewerbers die Grundlage für die Prüfung sein.

### 2.1.3 DAS DUBLIN-VERFAHREN

92. Nahezu 20% aller Asylentscheidungen, die vom BAMF 2014 getroffen wurden, betrafen Dublin-Fälle, i.e. Fälle, bei denen gemäß Dublin-Verordnung zu prüfen ist, ob andere EU-Staaten für die Bearbeitung eines Asylanspruchs zuständig sind. Auf dieser Grundlage stellte das BAMF im Jahr 2014 35.115 Anträge<sup>44</sup> bei EU-Staaten, einen Asylbewerber zu übernehmen. Es wurden jedoch nur 4.772 Personen tatsächlich in ein anderes Land zurückgeführt. Gleichzeitig wurden aus anderen EU-Staaten 2.275 Personen, die unter die Dublin-Verordnung fallen, nach Deutschland zurückgeführt - eine Nettodifferenz von insgesamt 2.297 Personen.
93. Nach Meinung des Menschenrechtskommissars zeigen diese Zahlen eindeutig die Grenzen des Dublin-Verfahrens, das, anstatt eine gerechte Aufteilung der Asylbewerber auf die teilnehmenden Staaten zu ermöglichen, das deutsche Verwaltungs- und Justizsystem überlastet, ohne überhaupt sicherzustellen, dass die Menschen zurückgeschickt werden, wofür diese Verordnung angeblich aufrechterhalten wird.
94. Darüber hinaus ist der Menschenrechtskommissar besorgt, dass die meisten Anträge auf Rückführung der Asylbewerber in andere Länder gemäß Dublin-Verfahren Staaten betreffen, in denen die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber problematisch sind und in denen das System zur Unterstützung der Integration von Flüchtlingen und anderen Personen mit internationalem Schutzanspruch immer noch erhebliche Mängel aufweist, wie auch in einigen seiner neusten Berichte beschrieben.<sup>45</sup> Somit wurden von den 35.115 Anträgen 9.102 Anträge an Italien, 4.405 an Bulgarien und 3.913 Anträge an Ungarn gerichtet. Dublin-Rückführungen in diese Staaten hatten eine hohe Zahl von Widersprüchen zur Folge und mehrere Gerichtsfälle haben zur Aussetzung dieser Rückführungen geführt. Bei einer signifikanten Zahl von Fällen wurde „Kirchenasyl“ gewährt, um das Ablaufen der Abschiebefristen abzuwarten.
95. Aufgrund der hohen Zahl von rechtlichen Widersprüchen gegen Dublin-Entscheidungen, der möglichen Flucht einzelner Personen, dem Scheitern der Zielländer, die Rückführung zu ermöglichen, und der begrenzten Kapazität der deutschen Behörden, die Rückführung durchzuführen, wird nur eine geringe

---

<sup>42</sup> [Zahl der Asylsuchenden aus dem Kosovo deutlich gestiegen](#), Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums, 13. Februar 2015.

<sup>43</sup> Siehe auch die [Stellungnahme des UNHCR über „sichere Herkunftstaaten“](#), 28. Februar 2014.

<sup>44</sup> BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2014 - Asyl*, S. 26.

<sup>45</sup> Siehe insbesondere den Bericht des Menschenrechtskommissars über Ungarn, [CommDH\(2014\)21](#), 16. Dezember 2014, und den Bericht über Bulgarien, [CommDH\(2015\)12](#), 22. Juni 2015. Siehe auch den Bericht des Menschenrechtskommissars über Italien, [CommDH\(2012\)26](#), 18. September 2012.

Zahl dieser Rückführungen tatsächlich durchgeführt: offiziellen Statistiken zufolge fanden z. B. 2014 nur 14 Dublin-Rückführungen von Asylbewerbern von Deutschland nach Bulgarien statt.

96. Griechenland ist der einzige Staat, bei dem generell Rückführungen gemäß Dublin-Verordnung ausgesetzt werden: im Januar 2015 und für das vierte aufeinander folgende Jahr beschloss Deutschland, die Rückführung von Asylbewerber nach Griechenland gemäß Dublin-Verordnung für ein weiteres Jahr auszusetzen. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass das neuste Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Tarakhe*<sup>46</sup> zum Aussetzen weiterer Dublin-Rückführungen nach Italien führen könnte, wenn die Behandlung schutzbedürftiger Asylbewerber nach ihrer Rückführung auf dem Spiel steht.<sup>47</sup>
97. Organisationen der Zivilgesellschaft berichteten dem Menschenrechtskommissar, dass diese Rückführungen häufig Ursache weiterer Traumatisierungen der Betroffenen darstellen und dass viele dieser Menschen erklärt hätten, sie würden wieder versuchen, nach Deutschland zurückzukehren, oder dies bereits in der Praxis getan hätten.

## 2.2 AUFNAHMEBEDINGUNGEN FÜR ASYLBEWERBER

98. Zwei positive Schritte wurden vor Kurzem von den deutschen Behörden ergriffen, die signifikant die Beschränkungen reduziert haben, die Asylbewerbern im Hinblick auf ihren Zugang zum Arbeitsmarkt und ihre Freizügigkeit auferlegt wurden. Erstens ist es aufgrund eines im November 2014 verabschiedeten Gesetzes den Asylbewerbern nun gestattet, drei Monate nach Einreichen ihres Antrags zu arbeiten (zuvor waren es neun Monate): Arbeitgeber können sie einstellen, sofern sie nachgewiesen haben, dass keine deutschen oder EU-Staatsbürger für die Stelle verfügbar waren, eine Einschränkung, die nach 15 Monaten aufgehoben wird. Zweitens wurden gemäß demselben Gesetz die bestehenden Beschränkungen der Freizügigkeit innerhalb Deutschlands nun größtenteils für Asylbewerber aufgehoben. Nach einem anfänglichen dreimonatigen Zeitraum sind sie zwar immer noch verpflichtet, in dem Gebiet zu wohnen, das ihnen von den Behörden zugewiesen wurde, aber sie können sich frei innerhalb von Deutschland bewegen und sie benötigen nicht mehr eine Genehmigung der Behörden, um in andere Regionen zu reisen. Die geografische Beschränkung kann jedoch wieder auferlegt werden, falls die betreffende Person wegen einer Straftat verurteilt wurde oder sie einer anstehenden Abschiebung unterliegt. Neben diesen positiven Entwicklungen wünscht der Menschenrechtskommissar einige Themen in Verbindung mit der Unterbringung der Asylbewerber, deren Zugang zu medizinischer Versorgung und Sozialleistungen und der Situation von schutzbedürftigen Asylbewerbern hervorzuheben, die der Aufmerksamkeit der deutschen Behörden bedürfen.

### 2.2.1 UNTERBRINGUNG

99. In der ersten Phase des Asylverfahrens werden die Asylbewerber für die Dauer von nicht mehr als drei Monaten in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht.<sup>48</sup> Asylbewerber werden gemäß einem Verteilungsschlüssel (der sogenannte „Königsteiner Schlüssel“), der im Asylverfahrensgesetz festgelegt ist, auf die Aufnahmeeinrichtungen in den 16 Bundesländern verteilt. Nach dieser ersten Phase werden die Asylbewerber in der Regel auf lokale Unterkünfte verteilt, in denen sie für die verbleibende Dauer des Verfahrens bleiben müssen. Die Zuständigkeit für die Aufnahme liegt bei den Bundesländern, die vor allem für die Erstaufnahmeeinrichtungen zuständig sind, während die anschließende Unterbringung in der Regel Aufgabe der Kommunen ist. Dies führt zu erheblichen Unterschieden in dieser Art Unterkünften, bei denen es sich um Gemeinschaftsunterkünfte oder einzelne Wohnungen handeln kann. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass laut Deutschem Institut für Menschenrechte die

---

<sup>46</sup> *Tarakhel gegen die Schweiz*, Beschwerde Nr. [29217/12](#), Urteil der Großen Kammer vom 4. November 2014.

<sup>47</sup> Siehe diesbezüglich die neuste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, [2 BvR 746/15](#), 30. April 2015, das die Rückführung einer syrischen Familie mit fünf Kindern nach Italien gemäß Dublin III aussetzte.

<sup>48</sup> In der Praxis verbleiben Asylbewerber manchmal aufgrund von Verzögerungen bei der Registrierung ihrer Anträge durch das BAMF länger als 3 Monate in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Darüber hinaus wird von Asylbewerbern aus dem Kosovo, die dem beschleunigten Verfahren unterliegen, verlangt, für die Dauer ihres Verfahrens in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu bleiben.

Praxis, Menschen für die Dauer von bis zu mehreren Jahren zum Zusammenleben in Gemeinschaftsunterkünften zu zwingen und ihnen somit den Zugang zum Wohnungsmarkt zu versperren, nicht mit dem Recht auf Wohnen vereinbar ist.<sup>49</sup>

100. Es gibt in Deutschland gegenwärtig 21 Erstaufnahmeeinrichtungen; 15 neue werden in Kürze eröffnet und 10 weitere sind für 2016 geplant. Der Menschenrechtskommissar hat einige kritische Berichte über überfüllte Einrichtungen, improvisierte Unterkünfte, die nicht den minimalen Standardanforderungen genügen - die Asylbewerber werden manchmal provisorisch in Zelten oder Turnhallen untergebracht - und steigende Probleme bei der Suche nach neuen Standorten für Aufnahmeeinrichtungen erhalten.
101. Während seines Besuchs wurde der Menschenrechtskommissar darüber informiert, dass die meisten improvisierten Unterkünfte geschlossen wurden oder gerade geschlossen und durch langfristige Lösungen ersetzt werden. Er konnte die Fortschritte beobachten, als er die neue Erweiterung des Erstaufnahmezentrums in Karlsruhe sah, wo der IT-Hauptsitz einer Bank renoviert wurde, um Platz für bis zu 1.000 Asylbewerber zu schaffen. Der Menschenrechtskommissar besuchte auch die Erstaufnahmeeinrichtung in Karlsruhe, die im letzten Herbst und Winter mit bis zu 400 Neuankömmlingen pro Tag besonderen Belastungen ausgesetzt war. Des Weiteren besuchte der Menschenrechtskommissar zwei Notunterkünfte in Berlin, die vor Kurzem in zwei ehemaligen Schulen eröffnet wurden. In den vier Einrichtungen, die er besucht hat, konnte sich der Menschenrechtskommissar von allgemein guten Lebensbedingungen überzeugen. Besonders beeindruckte ihn das Engagement und die Professionalität der Mitarbeiter, aber auch die Unterstützung durch die örtliche Bevölkerung, die Sachspenden abgab und freiwillige Dienste anbot.
102. Mehrere Gesprächspartner des Menschenrechtskommissars wiesen auf die Notwendigkeit hin, die Belastung der Unterbringungskosten zwischen Bund, Ländern und Kommunen besser aufzuteilen, da im aktuellen System letztere den größten Anteil der Kosten tragen. Viele Kommunen behaupten, diesbezüglich mit den finanziellen und politischen Herausforderungen überfordert zu sein, und, dass sie sich manchmal rechtfertigen müssen, wie die Ausgaben für Asylbewerber vor Ort mit Ausgaben für lokale Einrichtungen zu vereinbaren sind, z. B. Bibliotheken oder Kindergärten. Der Menschenrechtskommissar kann nachvollziehen, dass die laufenden Diskussionen über diese Kosten zukünftig zu einem erhöhten Transfer von Geldern vom Bund zur kommunalen Ebene führen sollten.
103. Weitere Bedenken betreffen das Fehlen von deutschlandweit geltenden Mindeststandards für die Aufnahme von Asylbewerbern. In Folge variieren die Qualität der Unterkünfte und Dienste, die Asylbewerbern zur Verfügung stehen, erheblich, auch innerhalb eines Bundeslandes, wo die Leitung der Einrichtungen an eine NRO, karitative Organisation oder einen Privatanbieter vergeben werden kann. Bei seinem Besuch in Brandenburg wurde der Menschenrechtskommissar davon in Kenntnis gesetzt, dass derartige Standards in diesem Bundesland entwickelt werden; er stellt die Absicht des Innenministers fest, ähnliche Initiativen in anderen Bundesländern zu fördern.
104. Abschließend wurde die Aufmerksamkeit des Menschenrechtskommissars auf Fälle von Misshandlungen von Asylbewerbern durch das Sicherheitspersonal, das in den Aufnahmeeinrichtungen beschäftigt wird, und die 2014 bekannt wurden, gelenkt. In einem Fall erhielt ein lokaler Journalist eine DVD, das mutmaßlich Sicherheitsleute zeigte, die einen Asylbewerber in einer Aufnahmeeinrichtung in Burbach misshandelten. Auf einem Foto, das in einigen Zeitungen veröffentlicht wurde, liegt ein mit Handschellen gefesselter Asylbewerber auf dem Boden, während ein Sicherheitsmann ihm seinen Stiefel in den Nacken presst.

## 2.2.2 MEDIZINISCHE VERSORGUNG UND SOZIALLEISTUNGEN

105. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012, die damals geltenden Leistungen für Asylbewerber widersprächen dem Recht auf ein würdevolles Existenzminimum, da sie zu gering seien, um ein würdevolles Leben zu ermöglichen, wurde das *Asylbewerberleistungsgesetz* 2014

---

<sup>49</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, [Parallelbericht](#) für den UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, April 2015, S. 13.

überarbeitet und die Sozialleistungen erhöht. Unter dem neuen System erhalten Asylbewerber nur während ihres Aufenthalts in den Erstaufnahmeeinrichtungen Sachleistungen. Nach drei Monaten erhalten sie Bargeldleistungen. Die Regierung beschloss jedoch, die Sonderregelungen für Asylbewerber in einem separaten Gesetz aufrecht zu erhalten, mit der Folge, dass die Beschränkungen bei der medizinischen Versorgung von Asylbewerbern erhalten blieben.

106. Der Zugang von Asylbewerbern zu einer medizinischen Versorgung ist nach wie vor in einigen Bundesländern in Deutschland problematisch. Laut Gesetz ist die medizinische Versorgung von Asylbewerber auf Fälle „akuter Krankheiten oder Schmerzen“ beschränkt, eine Bestimmung, die sehr unterschiedlich ausgelegt wurde. Die herrschende Meinung ist, dass die medizinische Versorgung für Asylbewerber nicht auf die „Notfallhilfe“ beschränkt sein sollte, da chronische Krankheiten gleichermaßen Schmerzen verursachen können.
107. Der Menschenrechtskommissar hat festgestellt, dass der Zugang zu medizinischer Versorgung in den Bundesländern ebenfalls unterschiedlich geregelt ist: während in einigen Bundesländern die Asylbewerber eine Gesundheitskarte erhalten, die ihnen ermöglicht, direkten Zugang zu den Gesundheitsdiensten zu erhalten, müssen sie in anderen Bundesländern zuerst ein Verwaltungsverfahren durchlaufen, um einen Krankenschein zu erhalten, was in der Praxis zu einigen Verzögerungen bei der medizinischen Versorgung führen kann. Es gibt auch Berichte über einige Fälle, in denen die medizinische Behandlung aufgrund der Inkompetenz des Verwaltungspersonals, das über diese Fragen zu entscheiden hat, abgelehnt wurde, was in einigen Situationen zu irreversiblen gesundheitlichen Schäden geführt hat.
108. Der Menschenrechtskommissar ist der Meinung, dass das in Bremen und Hamburg angewandte System, das Asylbewerber in die allgemeine Sozialversicherung aufnimmt und ihnen über die Gesundheitskarte direkten Zugang zu Gesundheitsdiensten gibt, auch in anderen Bundesländern aufgegriffen werden könnte.

### 2.2.3 DIE SITUATION SCHUTZBEDÜRFTIGER ASYLBEWERBER

109. Laut einiger Gesprächspartner des Menschenrechtskommissars ist das deutsche Asylsystem nicht vollständig darauf ausgerichtet, bestimmte Kategorien schutzbedürftiger Personen zu identifizieren und ihnen besondere Unterstützung zukommen zu lassen. Insbesondere verfügt Deutschland nicht über eine einheitliche Praxis im Hinblick auf die Rehabilitation von Folteropfern. Es wurde aufgrund ihrer hohen Zahl, Personalmangel und fehlender Infrastruktur ein generelles Problem beim Zugang zu einer Behandlung für Folteropfer festgestellt: nur 25 Einrichtungen im Land, in der Regel von NRO betrieben, führen diese Rehabilitationsarbeit durch. Ein zusätzliches Problem bezieht sich auf fehlende Dolmetscher, besonders im medizinischen Bereich, wo nicht immer eine angemessene Unterstützung der Opfer bereitgestellt werden kann.
110. In seinem ersten Evaluierungsbericht über Deutschland hat die Expertengruppe für die Bekämpfung von Menschenhandel des Europarats (GRETA) betont, dass die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel unter den Asylbewerbern und illegalen Einwanderern in Haftanstalten ebenfalls verbessert werden sollte, u.a. durch die Ausbildung des Personals, das in Asylunterkünften und in Haftanstalten arbeitet.<sup>50</sup>
111. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass, anders als bei anderen Asylbewerbern, unbegleitete Minderjährige an dem Ort bleiben dürfen, an dem sie als Asylbewerber registriert wurden (und wo sie besondere Unterstützung und Hilfe der Jugendämter erhalten), und keinem anderen Bundesland zugewiesen werden. Er stellt jedoch auch fest, dass das Bundesjugendministerium aufgrund ihrer in den letzten Jahren ansteigenden Zahl einen Vorschlag über die Neuverteilung unbegleiteter Minderjähriger nach einer Anfangsperiode vorgelegt hat, was sich laut einigen Gesprächspartnern des Menschenrechtskommissars auf die besondere Unterstützung, die sie erhalten, auswirken könnte, da

---

<sup>50</sup> GRETA, [Erster Evaluierungsbericht](#) über Deutschland, 3. Juni 2015, Abs. 138.

nicht alle Kommunen in Deutschland über die entsprechenden Mittel und Fachkenntnisse für den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen verfügen.

## 2.3 WEITERE MENSCHENRECHTSFRAGEN IM HINBLICK AUF MIGRATION

### 2.3.1 ABSCHIEBUNGSHAFT

112. Ein ausländischer Staatsangehöriger kann in Deutschland aufgrund einer anstehenden Abschiebung unter zwei Bedingungen inhaftiert werden: als Vorbereitungsmaßnahme für maximal sechs Wochen, aufgrund der anhängigen Entscheidung, ihn/sie abzuschieben (*Vorbereitungshaft*); und/oder als Präventivmaßnahme für maximal sechs Monate, um die Durchführung einer Abschiebungsanordnung sicherzustellen (*Sicherungshaft*). In diesem Fall kann sich die Haftzeit auf insgesamt maximal 18 Monate verlängern.
113. Das System der Abschiebungshaft in Deutschland unterscheidet sich erheblich von den anderen EU-Nachbarstaaten, da es bis vor Kurzem verbreitet Gefängnisse für die Inhaftierung von Abschiebungshäftlingen einsetzte und die Zuständigkeit für diese Inhaftierung den Bundesländern und nicht den Bundesbehörden zuweist. Diese Situation wurde bereits mehrmals vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) kritisiert.
114. In seinem Bericht nach seinem Besuch in Deutschland im Jahr 2010 betonte das CPT, „ein Gefängnis ist laut Definition kein geeigneter Ort, in dem eine Person, die weder wegen einer Straftat angeklagt noch wegen einer Straftat verurteilt wurde, inhaftiert werden sollte. Bedauerlicherweise gibt es in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen außerhalb des Strafvollzugssystems keine gesonderten Haftanstalten für Ausländer. (...) Es ist des Weiteren besorgniserregend, dass in jenen Bundesländern, in denen Abschiebungshäftlinge immer noch in Gefängnissen untergebracht werden (u.a. Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen), keine Sondervorschriften die Abschiebungshaft regeln. In Folge werden Abschiebungshäftlinge nach wie vor den gleichen Vorschriften und Beschränkungen unterworfen wie verurteilte Straftäter oder Untersuchungshäftlinge.“<sup>51</sup> Das CPT forderte dementsprechend die deutschen Behörden auf, umgehend Schritte zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle deutschen Bundesländer (einschließlich Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen) die Abschiebungshaft durch Sondervorschriften regeln, die den besonderen Status der Abschiebungshäftlinge widerspiegeln, und empfahl diesen Bundesländern, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Unterbringung dieser Abschiebungshäftlinge in speziell für diesen Zweck vorgesehenen Zentren zu gewährleisten.
115. Die Inhaftierungspolitik Deutschlands war Gegenstand neuer bahnbrechender Rechtsfälle beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), der feststellte, Deutschland könne sich nicht auf die Tatsache berufen, es gebe keine gesonderten Haftanstalten für Abschiebungshäftlinge in den meisten Bundesländern, um ausländische Staatsbürger in Gefängnissen in Abschiebungshaft zu nehmen. Im Juli 2014 stellte der EuGH ausdrücklich fest, dass die deutsche Praxis, Gefängnisse für die Abschiebungshaft einzusetzen, unvereinbar mit der EU-Rückführungsrichtlinie sei, und entschied, dass ein Mitgliedstaat mit föderaler Struktur sicherstellen müsse, dass die zuständigen Behörden immer eine Unterbringung für Staatsbürger aus Drittstaaten in besonderen Hafteinrichtungen bereitstellen müssten. Wenn das Bundesland nicht über solche Einrichtungen verfüge, könne es die betreffenden Personen in ein Bundesland bringen, in dem es derartige Einrichtungen gibt.<sup>52</sup>
116. Der Menschenrechtskommissar stellt mit Zufriedenheit fest, dass nach diesen Urteilen die Praxis der Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in regulären Haftanstalten in der zweiten Jahreshälfte 2014

---

<sup>51</sup> [CPT-Bericht](#) über den Besuch in Deutschland vom 25. November bis zum 7. Dezember 2010, CPT/Inf (2012) 6, 22. Februar 2012, Abs. 33.

<sup>52</sup> Urteile in [gemeinsame Fälle](#) C-473/13 und C-514/13 und im Fall C-474/13, *Adala Bero gegen Regierungspräsidium Kassel*, *Ettayebi Bouzalmate gegen Kreisverwaltung Kleve* und *Thi Ly Pham gegen Stadt Schweinfurt*, 17. Juli 2014.

eingestellt wurde, und die Abschiebungshäftlinge, bis zur Fertigstellung neuer spezifischer Einrichtungen, zwischenzeitlich in den Einrichtungen anderer Bundesländer untergebracht wurden.

### 2.3.2 RÜCKFÜHRUNG IN DEN KOSOVO

117. Seit der Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens zwischen Deutschland und dem Kosovo im Jahr 2010 hat Deutschland eine Anzahl von Personen, vorrangig Roma-Familien, in den Kosovo zurückgeführt.
118. Im November 2009 verfasste der Vorgänger des Menschenrechtskommissars ein Schreiben<sup>53</sup> an Bundeskanzlerin Merkel bezüglich der Zwangsrückführung, vorwiegend von Personen mit Roma-Abstammung, in den Kosovo. Er betonte, der Kosovo verfüge nicht über die Infrastruktur, um eine nachhaltige Integration der Rückkehrer zu ermöglichen. Diese Sorge wurde in einem Schreiben an den Bundesinnenminister Thomas de Maizière<sup>54</sup> im November 2010 wiederholt, in dem der Vorgänger des Menschenrechtskommissars die deutsche Regierung erneut aufrief, sich mit dieser ernststen humanitären Frage zu befassen und weitere Zwangsrückführungen, insbesondere von Roma-Angehörigen, in den Kosovo zu vermeiden, solange die Situation vor Ort Anlass für die Überzeugung liefere, diese Rückführung setze das Leben und die persönliche Sicherheit der Rückkehrer aufs Spiel.
119. 2012 veröffentlichte das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) einen Bericht,<sup>55</sup> der die Situation zurückgeführter Kinder in den Kosovo und deren psycho-soziale Gesundheit beurteilte, wobei er sich auf Kinder konzentrierte, die aus Deutschland und Österreich abgeschoben worden waren. Viele von ihnen hatten viele Jahre in Deutschland gelebt, waren dort aufgewachsen und viele waren auch in Deutschland geboren worden. Die Schlussfolgerungen des Berichts wiesen auf die alarmierende Situation hin, wobei die Kinder, insbesondere jene, die Minderheiten angehörten oder außerhalb des Kosovo geboren wurden, ihre Rückkehr als traumatisch beschrieben, und jedes dritte zurückgeführte Kind unter einem posttraumatischen Stresssyndrom litt. Der Bericht unterstrich auch die nahezu nicht vorhandenen Integrationsmöglichkeiten für diese Kinder im Kosovo, da viele der zurückgeführten Kinder in schrecklicher Armut lebten und 70% der Kinder, die Minderheiten angehörten, nach der Rückführung die Schule abbrachen.
120. Der Menschenrechtskommissar weiß von Berichten, die darauf hindeuten, dass Deutschland seit 2010 weiterhin Zwangsrückführungen in den Kosovo durchführt.<sup>56</sup> Laut dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) könnten die Rückkehrer immer noch viele Roma einschließen, von denen einige in Deutschland geboren wurden.
121. Der Menschenrechtskommissar möchte betonen, dass Fragen zur kontinuierlichen Zwangsrückführung, insbesondere von Roma, von Deutschland in den Kosovo im aktuellen Zusammenhang mit der steigenden Zahl von Asylbewerbern aus dem Kosovo nicht übersehen werden sollten. Während letztere erst vor Kurzem in Deutschland eintrafen und einem beschleunigten Asylverfahren unterliegen, mit dem Ziel einer raschen Rückführung aller abgelehnten Asylbewerber, kamen andere Personen aus dem Kosovo bereits vor Jahren nach Deutschland und viele von ihnen haben einen *Duldungsstatus*. Nach Meinung des Menschenrechtskommissars könnte die Zwangsrückführung dieser Menschen zu einem schweren und irreparablen Schaden führen.

---

<sup>53</sup> Schreiben des Menschenrechtskommissars des Europarats an Frau Angela Merkel, Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, bezüglich der Zwangsrückführung in den Kosovo, [CommDH\(2009\)42](#), veröffentlicht am 15. Dezember 2009.

<sup>54</sup> Schreiben des Menschenrechtskommissars des Europarats an Dr. Thomas de Maizière, deutscher Bundesinnenminister, [CommDH\(2010\)52](#), veröffentlicht am 9. Dezember 2010.

<sup>55</sup> Verena Knaus et al., [Silent Harm](#) - A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health, *UNICEF Kosovo in cooperation with Kosovo Health Foundation*, 2012.

<sup>56</sup> Die Zahl der Zwangsrückführungen von Personen, die aus dem Kosovo stammen, war in den letzten Jahren relativ stabil: 573 Personen im Jahr 2010; 555 Personen im Jahr 2011; 444 Personen im Jahr 2012; 526 Personen im Jahr 2013 und 546 Personen im Jahr 2014.

## 2.4 NEUANSIEDLUNG UND PROGRAMME FÜR SYRISCHE FLÜCHTLINGE

### 2.4.1 NEUANSIEDLUNG

122. Obwohl Deutschland wiederholt spontan und zu besonderen, von der Regierung festgelegten Kriterien, Ausländer mit Schutzbedürfnis aufgenommen hat, hat das Land sich bis vor Kurzem nicht an regelmäßigen Neuansiedlungsprogrammen in Zusammenarbeit mit dem UNHCR beteiligt. Seit 2012 wurde jedoch in Deutschland ein Pilotprogramm zur Neuansiedlung mit 300 Plätzen pro Jahr durchgeführt. Nach einer im Dezember 2014 getroffenen Entscheidung soll die Neuansiedlung 2015 und darüber hinaus auf der Grundlage einer jährlichen Quote von 500 Personen fortgesetzt werden.
123. Obwohl er diese Entscheidung begrüßt, teilt der Menschenrechtskommissar die Sorge des UNHCR, dass die im Rahmen der Neuansiedlung in Deutschland aufgenommenen Personen keinen vollständigen Flüchtlingsstatus erhalten. Unter den aktuellen Bestimmungen erhalten die neu angesiedelten Flüchtlinge keinen Reiseausweis für Flüchtlinge. Obwohl Gesetze in Vorbereitung sind, um einige der verbleibenden Lücken zu schließen, u.a. soll eine besondere Aufenthaltsgenehmigung für neu angesiedelte Flüchtlinge, einschließlich des gleichen Rechts auf Familienzusammenführung wie bei anderen anerkannten Flüchtlingen, eingeführt werden, stellt der Menschenrechtskommissar fest, dass es nach wie vor Unterschiede zwischen den zwei Flüchtlingskategorien gibt (insbesondere würden neu angesiedelte Flüchtlinge immer noch nicht vom Abschiebungsschutz profitieren und keine Privilegien beim Einbürgerungsverfahren genießen, mit der Möglichkeit ihre alte Staatsbürgerschaft beizubehalten).

### 2.4.2 SYRISCHE FLÜCHTLINGE IN DEUTSCHLAND

124. Der Menschenrechtskommissar lobt die wichtige Rolle, die Deutschland im Zusammenhang mit der syrischen Flüchtlingskrise spielt. Deutschland hat sich von allen Staaten der Welt zur höchsten Zahl an aus humanitären und anderen Gründen aufzunehmenden syrischen Flüchtlingen verpflichtet und trägt als einer der größten Spender zu den humanitären Aktionen für syrische Flüchtlinge und Binnenvertriebene in der Region bei.<sup>57</sup>
125. Drei Humanitäre Aufnahmeprogramme wurden in Deutschland für syrische Flüchtlinge seit Mai 2013 gestartet, in deren Rahmen 20.000 Personen aufgenommen werden können. Bis Dezember 2014 kamen im Rahmen dieser Programme nahezu 16.000 Menschen nach Deutschland.
126. Das erste Humanitäre Aufnahmeprogramm von Mai 2013 stellte Aufnahmeplätze für 5.000 syrische Staatsbürger bereit, wobei der Schwerpunkt auf jenen Personen lag, die beim UNHCR im Libanon Zuflucht gesucht hatten und dort registriert worden waren („UNHCR-Auswahl“). Darüber hinaus könnten syrische Bürger, die sich noch in Syrien sowie in Jordanien aufhalten, ebenfalls aufgenommen werden, wenn sie bereits zuvor ein Visum für Deutschland beantragt haben („Botschaftsfälle“). Die Aufnahmekriterien lauteten wie folgt: (i) humanitäre Kriterien, *i.e.* Kinder mit Schutzbedürfnis und deren Eltern, medizinische Fälle, Frauen in prekären Situationen und Angehörige religiöser Minderheiten, wenn sie aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit verfolgt wurden, (ii) Verbindungen nach Deutschland, z. B. familiäre Bindungen, vorausgegangene Aufenthalte in Deutschland und deutsche Sprachkenntnisse, (iii) Fähigkeit, den Wiederaufbau Syriens nach der Rückkehr zu unterstützen.
127. Am 23. Dezember 2013 startete die Bundesregierung ein zweites Humanitäres Aufnahmeprogramm, bestehend auf weiteren 5.000 Aufnahmeplätzen für syrische Flüchtlinge. Dieses zweite Programm stand auch staatenlosen Personen und Staatsangehörigen aus Drittstaaten offen, die in Syrien gelebt hatten, sowie Personen, die in die Türkei und nach Ägypten geflohen waren, und konzentrierte sich auf die Aufnahme syrischer Flüchtlinge mit Verwandten, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhielten.

---

<sup>57</sup> Auf der „Konferenz zur Lage syrischer Flüchtlinge – Unterstützung der Stabilität in der Region“ (Berlin, 28. Oktober 2014) hat sich Deutschland verpflichtet, weitere 500 Mio. Euro bereitzustellen, um den Nachbarstaaten von Syrien zu helfen.

128. Ein drittes Humanitäres Aufnahmeprogramm mit weiteren 10.000 Aufnahmeplätzen wurde im Juni 2014 verabschiedet. Das dritte Programm, das ähnliche Kriterien anwandte wie das erste Programm, weitete die Aufnahme auf Personen aus, die sich nach ihrer Flucht aus Syrien in Libyen aufhielten.
129. Darüber hinaus haben 15 der 16 Bundesländer Programme für syrische Staatsbürger gestartet, die Verwandte in Deutschland haben. Schätzungsweise 15.000 Visa wurden bisher im Rahmen dieser Programme ausgestellt. Obwohl in den meisten Bundesländern die Anzahl der Plätze im Rahmen dieser Programme nicht begrenzt ist, ist der Zugang zu den Programmen in der Praxis durch die Auflage beschränkt, eine schriftliche Verpflichtungserklärung der Familienangehörigen in Deutschland einzureichen, dass diese ihre Verwandten nach der Ankunft finanziell unterstützen und deren Kosten für Unterbringung und Essen übernehmen.
130. Schließlich erhielt in den letzten drei Jahren eine bestimmte Zahl von syrischen Staatsbürgern eine Aufenthaltserlaubnis auf Grundlage von § 22 Aufenthaltsgesetz, der die Aufnahme aus dem Ausland bei dringenden humanitären Gründen vorsieht, oder ein humanitäres Visum, und die Zahl der Stipendien für junge Syrer wurde vom Bundesaußenministerium erheblich ausgebaut. Die deutschen Behörden haben außerdem die Aufenthaltserlaubnis für syrische Studenten verlängert, die in Deutschland studieren.
131. Schätzungsweise leben heute ca. 130.000 Syrer in Deutschland. Über 105.000 Personen haben seit Beginn des Konfliktes im Jahr 2011 Zuflucht im Land gefunden, einschließlich 75.000, die Asyl beantragt haben (allein im Jahr 2014 waren es ca. 39.000). Syrer machten 2014 ein Viertel aller Asylanträge in Deutschland aus.
132. Während seines Besuchs sprach der Menschenrechtskommissar in den zwei Aufnahmeeinrichtungen in Berlin mit einigen Personen, die aus Syrien geflohen waren. Sie hatten Deutschland nach einer gefährlichen Reise erreicht und mussten häufig Schleuser bezahlen, um unter äußerst gefährlichen Bedingungen das Mittelmeer zu überqueren. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass sie, obwohl alle sehr gute Chancen auf Anerkennung als Flüchtlinge in Deutschland haben, immer noch ihr Leben riskieren mussten, um Sicherheit in Europa zu suchen. Im Vergleich dazu profitierten die Flüchtlinge, mit denen sich der Menschenrechtskommissar während einer Mission in Deutschland im Dezember 2013<sup>58</sup> traf, von annehmbaren Reisebedingungen, da sie im Rahmen des Humanitären Aufnahmeprogramms oder der Neuansiedlungsprogramme aufgenommen wurden. Nach Meinung des Menschenrechtskommissars unterstreicht dies eindeutig die Notwendigkeit, die rechtlichen Wege für syrische Flüchtlinge, die Schutz in Europa suchen, zu erhöhen, vor allem durch nachhaltige Neuansiedlungsprogramme und andere Aufnahmeformen, u.a. private Sponsoren, humanitäre Visa, Studenten- und Arbeitsvisa, damit schutzbedürftige Menschen diesen Schutz finden können, ohne auf Schleuser und gefährliche Reiserouten zurückgreifen zu müssen.<sup>59</sup>

## 2.5 INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN UND ANDEREN PERSONEN MIT ANSPRUCH AUF INTERNATIONALEN SCHUTZ

133. 2014 belegte Deutschland unter 38 Staaten Rang 10 im *Migrant Integration Policy Index*,<sup>60</sup> was es in Westeuropa gerade über den Durchschnitt hebt. Gute Praktiken in Deutschland sind u.a. die Existenz einer Bundesbeauftragten für Migranten, Flüchtlinge und Integration im Kanzleramt, was Gespräche über Integration und Koordinierungspläne mit verschiedenen Bundesministerien, Bundesländern und Kommunen erleichtert, die dezentralisierte Infrastruktur des BAMF, die gewährleistet, dass Migranten

<sup>58</sup> Siehe den Kommentar zu den Menschenrechten des Menschenrechtskommissars, [Syrian refugees: a neglected human rights crisis in Europe](#), 20. Dezember 2013.

<sup>59</sup> Vorschläge des UNHCR, [UNHCR unveils far-reaching proposals for European action in the Mediterranean Sea](#), Pressemitteilung, 12. März 2015.

<sup>60</sup> MIPEX-Bericht 2014 über [Deutschland](#).

im ganzen Land von den gleichen hochwertigen Integrationskursen und -programmen profitieren können, und die Ausarbeitung eines Nationalen Aktionsplans für Integration.<sup>61</sup>

134. Viele Gesprächspartner des Menschenrechtskommissars haben darauf hingewiesen, die Deutschkurse sollten ausgebaut werden, da sie der wichtigste Faktor für eine mögliche Integration darstellen. Gegenwärtig haben Asylbewerber nur in fünf Bundesländern die Möglichkeit, Deutsch zu lernen, während ihre Anträge bearbeitet werden;<sup>62</sup> in anderen Bundesländern müssen Sie auf den Ausgang ihrer Asylverfahren warten oder sich auf inoffizielle Sprachkurse in einigen Aufnahmeeinrichtungen verlassen, die auf freiwilliger Basis angeboten werden. Eine neue Studie unterstrich die positiven Auswirkungen auf die Integrationsaussichten der Asylbewerber, wenn diese bereits ab einem frühen Zeitpunkt Deutschkenntnisse erwerben.<sup>63</sup>
135. Weitere Bedenken betreffen die Familienzusammenführung. Gemäß den Bestimmungen zur Familienzusammenführung, die im deutschen Aufenthaltsgesetz enthalten sind, haben ausländische Ehegatten und minderjährige unverheiratete Kinder anerkannter Flüchtlinge Anspruch auf Aufnahme. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner jüngsten Rechtsprechung wiederholt hat, dass die familiäre Einheit ein wesentliches Recht von Flüchtlingen sei und die Familienzusammenführung ein grundlegendes Element, um Personen, die vor Verfolgung geflohen sind, ein normales Leben zu ermöglichen.<sup>64</sup> Das Ministerkomitee des Europarats hat den Mitgliedstaaten ebenfalls empfohlen, „sich mit Anträgen auf Familienzusammenführung von Flüchtlingen und anderen Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz in positiver, humaner und zügiger Weise zu befassen“.<sup>65</sup> Der Menschenrechtskommissar wurde jedoch während des Besuchs über einige Hürden unterrichtet, die in der Praxis verhindern, dass Familienangehörige mit Personen, deren Anspruch auf internationalen Schutz in Deutschland anerkannt wurde, zusammengeführt werden. Ein großes Problem besteht in den langen Verzögerungen bei der Terminvergabe für einen Visumantrag in den deutschen Botschaften im Ausland. Dies scheint in der Türkei ein besonderes Problem zu sein, wo Familienangehörige neun bis zwölf Monate auf einen Termin warten müssen, aber auch im Libanon.

## 2.6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

136. Der Menschenrechtskommissar begrüßt die Anstrengungen der deutschen Behörden, der Herausforderung gerecht zu werden, die durch einen signifikanten Anstieg der Asylbewerber in den letzten Jahren entstanden ist. Er ist auch von der Haltung der lokalen Bevölkerung ermutigt, deren überwiegende Mehrheit die Aufnahme dieser Menschen unterstützt. Obwohl einige Aspekte, insbesondere in Bezug auf den Bedarf an Unterbringung, problematisch sind, ist der Menschenrechtskommissar der Meinung, die deutschen Behörden haben Fortschritte gemacht, die Achtung der Rechte von Asylbewerbern sicherzustellen, und fordert sie eindringlich auf, diese Fortschritte beizubehalten. Gleichzeitig lenkt der Menschenrechtskommissar die Aufmerksamkeit der deutschen Behörden auf einige Bereiche, in denen weitere Verbesserungen erforderlich sind, um die Nachhaltigkeit des Asylsystems sicherzustellen.
137. Zunächst ist es angesichts der Zahl der Asylanträge, die ständig steigt, unerlässlich, ausreichend Personal für die Entscheidung über die Asylanträge bereitzustellen, sowohl um mit den neuen Anträgen Schritt zu halten als auch den Rückstau an Anträgen abzarbeiten. Der Menschenrechtskommissar begrüßt deshalb die neuste Entscheidung der Regierung, die Mitarbeiterzahl des BAMF zu erhöhen. Gleichzeitig sollte die Regierung ein entsprechendes Training des neuen Personals sicherstellen. Darüber hinaus lenkt der Menschenrechtskommissar die Aufmerksamkeit der Behörden auf die

---

<sup>61</sup> Zum Nationalen Aktionsplan siehe ECRI, [Fünfter Bericht über Deutschland](#) (verabschiedet am 5. Dezember 2013, veröffentlicht am 25. Februar 2014), CRI(2014)2, Abs. 76 ff.

<sup>62</sup> Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

<sup>63</sup> Bertelsmann Stiftung, [Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland](#), *Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung*, Februar 2015.

<sup>64</sup> *Tanda-Muzinga gegen Frankreich*, Beschwerde Nr. [2260/10](#), Urteil vom 10. Juli 2014, Absatz 75.

<sup>65</sup> [Empfehlung Nr. R \(99\)23](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Familienzusammenführung für Flüchtlinge und andere Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, 15. Dezember 1999, Rec(99)23, Absatz 4.

Notwendigkeit, die ausreichende personelle Besetzung der Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber zu gewährleisten.

138. Zweitens weist der Menschenrechtskommissar darauf hin, dass alle ausländischen Staatsbürger, die Asyl beantragen, Zugang zu den Asylverfahren haben müssen, und ihre Anträge individuell und fallabhängig auf strikte und faire Weise geprüft werden müssen.
139. Der Menschenrechtskommissar ist der Meinung, dass die Zahlen des Dublin-Verfahrens in Deutschland und vor allem die minimale Differenz zwischen der Rückführung von Asylbewerbern aus und nach Deutschland nachdrücklich belegen, dass Europa ein System aufrecht erhält, das die Asylbewerber ungerecht behandelt und noch nicht einmal die Ergebnisse erzielt, für die es angeblich am Leben erhalten wird. Die Dublin-Fälle verstärken darüber hinaus den erheblichen Fallrückstau vor deutschen Gerichten. Der Menschenrechtskommissar ist der festen Überzeugung, dass es eine dringende Notwendigkeit gibt, die Dublin-Verordnung zu überholen. Er ruft Deutschland auf, bei der Forderung nach den erforderlichen Schritten führend zu werden, um die Dublin-Verordnung durch ein stärker an den Menschenrechten ausgerichtetes System zu ersetzen, das einen wirksamen Zugang zu Asyl und eine humane Behandlung von Migranten und eine fairere, auf Solidarität basierende Verteilung der Verantwortung auf die Mitgliedstaaten ermöglicht, jenen, die in Not sind, Schutz anzubieten.
140. Der Menschenrechtskommissar schätzt die Anstrengungen der Regierung, den Herausforderungen gerecht zu werden, die sich durch die Aufnahme einer großen Zahl von Asylbewerbern ergeben. Obwohl er diese Herausforderungen versteht, unterstreicht der Menschenrechtskommissar die Bedeutung, stets Aufnahmebedingungen zu gewährleisten, die mit den Menschenrechtsstandards vereinbar sind. Insbesondere ruft er die Behörden auf, landesweit verbindliche Mindeststandards für das Betreiben von Aufnahmeeinrichtungen zu entwickeln, um zu gewährleisten, dass die Aufnahmebedingungen und die den Asylbewerbern zur Verfügung stehenden Dienste im ganzen Land den Menschenrechtsstandards entsprechen. Im Hinblick auf mutmaßliche Misshandlungen von Asylbewerbern in Aufnahmeeinrichtungen drängt der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden, sicherzustellen, dass alle diese Anschuldigungen prompt, angemessen und wirksam untersucht werden.
141. Darüber hinaus ruft der Menschenrechtskommissar die Bundesregierung auf, die Bundesländer und Kommunen im Hinblick auf die Kostentragung und die Umsetzung der Aufnahmebedingungen besser zu unterstützen. Er lenkt außerdem die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit, weitere Schritte in Bezug auf den Zugang zu medizinischer Versorgung für Asylbewerber zu ergreifen, z. B. auf Basis der Modelle, die bereits in den Bundesländern Hamburg und Bremen praktiziert werden. Generell sollten der verbesserten Identifizierung von Personen in schutzbedürftigen Situationen und der Gewährleistung von Maßnahmen, die ihren Bedürfnissen entsprechen und ihnen Schutz sichern, größere Aufmerksamkeit gewidmet werden.
142. Im Hinblick auf die Abschiebungshaft erinnert der Menschenrechtskommissar an die Empfehlung des CPT, dass in allen Bundesländern die für Abschiebungshäftlinge vorgesehenen Haftanstalten spezifischen Regelungen unterliegen sollten, die dem besonderen Status der Abschiebungshäftlinge Rechnung tragen.
143. Der Menschenrechtskommissar wiederholt den Aufruf seines Vorgängers an die deutsche Regierung, von Zwangsrückführungen abzusehen, insbesondere von Roma in den Kosovo, die das Leben und die persönliche Sicherheit der Rückkehrer gefährden würden.
144. Der Menschenrechtskommissar begrüßt die Maßnahmen, die die deutschen Behörden seit 2013 ergriffen haben, um syrischen Flüchtlingen zu helfen, die mit einer humanitären Krise konfrontiert sind, und ermutigt die Behörden, diesbezüglich weiterhin eine führende Rolle einzunehmen.
145. In Bezug auf die Neuansiedlung ruft der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden auf, die Neuansiedlungsquote in den kommenden Jahren zu erhöhen und den Status der neu angesiedelten Flüchtlinge an den von Personen anzugleichen, die ihren Status durch ein in Deutschland durchlaufenes Asylverfahren erhalten haben.

146. Schließlich ruft der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden auf, ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Integration anerkannter Flüchtlinge und anderer Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz zu stärken und weiterhin eine Willkommenskultur für Flüchtlinge zu fördern. Ein wichtiger Aspekt ist der Ausbau der Sprachkurse, die so früh wie möglich beginnen sollten.
147. Der Menschenrechtskommissar drängt die deutschen Behörden sicherzustellen, dass Flüchtlinge und andere Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz ihr Recht auf Familienzusammenführung vollumfänglich wahrnehmen können, in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und den Leitlinien des Ministerkomitees des Europarats in diesem Bereich. Insbesondere lenkt der Menschenrechtskommissar die Aufmerksamkeit der deutschen Behörden auf die dringende Notwendigkeit, die Wartezeiten für den Erhalt eines Visums zu reduzieren. In dieser Hinsicht begrüßt er die von der Regierung im Mai 2015 angekündigte Einrichtung vereinfachter Verfahren für die Bearbeitung von Anträgen auf Familienzusammenführung für Syrer.

#### 3.1 DER ANSTIEG VON RASSISMUS UND INTOLERANZ IN DEUTSCHLAND

148. Wie bereits oben erwähnt war die Reaktion der deutschen Bevölkerung auf die steigende Zahl an Asylbewerbern überwältigend positiv. Gleichzeitig zeigt sich der Menschenrechtskommissar besorgt über eindeutige Anzeichen, dass sich Rassismus und Intoleranz in Deutschland verbreiten. Laut offizieller Daten<sup>66</sup> stiegen 2014 rechtsextremistisch motivierte Gewalttaten um 22,9% im Vergleich zum Vorjahr an und erreichten die höchste Zahl seit 2001. Antisemitische Handlungen stiegen 2014 ebenfalls um 25,2% an. Obwohl diese Zahlen für sich genommen auf einen alarmierenden Anstieg hinweisen, stellt der Menschenrechtskommissar fest, dass diese Zahlen nur die von extremistischen Gruppen begangenen Gewalttaten berücksichtigen, und nicht alle Gewalttaten, die durch Rassismus oder Intoleranz motiviert wurden, und für die es in Deutschland keine konkreten Daten gibt. Darüber hinaus stellt der Menschenrechtskommissar fest, dass in absoluten Zahlen die Angaben in Bezug auf rassistische Gewalttaten, die von Organisationen der Zivilgesellschaft protokolliert werden, tendenziell höher sind, was das Problem noch dringlicher erscheinen lässt.
149. Der Anstieg von Rassismus und Intoleranz spiegelt sich besonders in der plötzlichen Zunahme an Angriffen auf Asylunterkünfte wider. Die offiziellen Daten zeigen, dass es 2014 203 Angriffe auf solche Einrichtungen gab (laut NRO waren es 221), von denen 175 rechtsextremistisch motiviert waren, im Vergleich zu 58 im Vorjahr. 150 solcher Angriffe wurden bereits für die erste Hälfte 2015 gemeldet. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass regelmäßige Demonstrationen gegen eine vermeintliche „Islamisierung“ von Deutschland und Europa Zulauf aus verschiedenen Schichten der Gesellschaft haben und eine negative Einstellung gegenüber Migranten ermutigen. Gleichzeitig gab es aber auch eine bemerkenswerte Mobilisierung der Zivilgesellschaft mit vielen Gegendemonstrationen im ganzen Land zugunsten einer vielfältigen deutschen Gesellschaft.
150. Zwei Berichte, die kürzlich von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und dem Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) herausgegeben wurden, haben ebenfalls das Ausmaß und die Schwere dieses Problems hervorgehoben.

##### 3.1.1 DER RECHTLICHE UND INSTITUTIONELLE RAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG VON RASSISMUS UND DISKRIMINIERUNG

151. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, das die EU-Nichtdiskriminierungsrichtlinien in deutsches Recht überträgt,<sup>67</sup> trat 2006 in Kraft und verbietet eine Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Abstammung, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexueller Orientierung.
152. Der Menschenrechtskommissar stellt mit Sorge fest, dass das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz nicht die Diskriminierung im Bereich des öffentlichen Rechts abdeckt. Die deutschen Behörden haben betont, dass jedes Opfer von Diskriminierung durch öffentliche Behörden unter den Schutz des Grundgesetzes fällt, das in Artikel 3 die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz garantiert. Dessen ungeachtet stellt der Menschenrechtskommissar fest, dass sich der CERD in seinen abschließenden Feststellungen zu Deutschland über die Tatsache besorgt gezeigt habe, dass „obwohl man sich prinzipiell in Gerichtsverfahren gegen öffentliche Behörden auf das Grundgesetz berufen kann, sich in

<sup>66</sup> Bundesinnenministerium, *Motivierte Kriminalität im Jahr 2014 (PMK 2014)*, Mai 2015.

<sup>67</sup> Richtlinie des Rates 2000/43/EG vom 29. Juni 2000, welche den Grundsatz der Gleichbehandlung von Personen umsetzt, ungeachtet ihrer ethnischen Abstammung; Richtlinie des Rates 2000/78/EG vom 27. November 2000, welche einen allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf einführt.

der Praxis die Verwaltungsgerichte nur selten mit Rassendiskriminierung im Rahmen des Grundgesetzes befassen; und durch diese Verfahren keine Entschädigung erzielt werden kann.“<sup>68</sup>

153. Im Hinblick auf Hassrede verbietet §130 StGB die öffentliche Anstachelung zu Hass, Gewalt- oder Willkürmaßnahmen sowie öffentliche Beschimpfungen und Verleumdung, während §185 StGB die Beleidigung verbietet. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass die Umsetzung von §130 StGB einige Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit u.a. mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) aufwirft, vor allem aufgrund des Kriteriums der Störung des öffentlichen Friedens, das in Deutschland bei der Frage berücksichtigt wird, ob Gedanken, die sich auf eine rassistische Überlegenheit oder auf Hass gründen, eine strafrechtsrelevante Grenze überschreiten. So kam der CERD z. B. in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2013 zu dem Schluss, dass es Deutschland u.a. aufgrund der Anwendung dieses Grundsatzes versäumt habe, wirksame Ermittlungen in Bezug auf die Äußerungen von Thilo Sarrazin, einem deutschen Politiker und zu diesem Zeitpunkt Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank durchzuführen, der rassistische Äußerungen vorwiegend über „Türken“ und „Araber“ getätigt hatte. Der CERD stellte dementsprechend einen Verstoß Deutschlands gegen das ICERD fest.<sup>69</sup> Der Menschenrechtskommissar stellt des Weiteren fest, dass auch die ECRI in ihrem Bericht 2014 empfohlen hat, die Bestimmung bezüglich der Störung des öffentlichen Friedens aus §130 zu entfernen.<sup>70</sup>
154. In Bezug auf Hassverbrechen begrüßt der Menschenrechtskommissar die Verabschiedung einer Änderung des §46 StGB am 8. Mai 2015, die vorsieht, dass die rassistischen Beweggründe und Ziele einer Straftat einen strafverschärfenden Umstand darstellen, eine bereits seit Langem bestehende Empfehlung internationaler Gremien, u.a. ECRI und CERD, sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen. Gleichzeitig verweist der Menschenrechtskommissar auf die Vorbehalte einiger Opferschutzorganisationen im Hinblick auf die Tatsache, dass die Änderung sich nicht ausdrücklich auf andere auf Vorurteilen basierende Motive beziehe, die jedoch abgedeckt sein sollten, z. B. homophobe oder transphobe Motive.
155. Obwohl die Änderung des §46 StGB eine bessere Antwort der Strafjustiz in Fällen von Hassverbrechen ermöglichen sollte, ist der Menschenrechtskommissar nach wie vor besorgt, dass die Datenerfassung über die tatsächlichen Fälle von Hassverbrechen in Deutschland immer noch wichtige Mängel aufweist. So werden z. B. die Daten über Hassverbrechen gegenwärtig als „politisch motivierte Kriminalität - PMK“ erfasst und gespeichert und in vier Kategorien unterteilt: Politisch motivierte Kriminalität - rechts; Politisch motivierte Kriminalität - links; Politisch motivierte Ausländerkriminalität; und sonstige politisch motivierte Straftaten. Der Menschenrechtskommissar stellt jedoch fest, dass nur ein Bruchteil der Hassverbrechen von extremistischen Gruppen begangen wird. In diesem Zusammenhang sind sich die zivilgesellschaftlichen Gruppen in Deutschland einig, die Einstufung von Hassverbrechen als „politisch motivierte Kriminalität“ bedeute in der Praxis, dass Hassverbrechen, die keine Verbindung zu organisierten extremistischen Gruppen aufweisen, häufig der Erfassung, Untersuchung und Strafverfolgung entgehen. Darüber hinaus wurde der Menschenrechtskommissar informiert, dass, wenn es die Polizei versäume, ein Hassverbrechen als „politisch motiviert“ zu erfassen und einer angemessenen Kategorie zuzuweisen, ein potenziell rassistisches oder diskriminierendes Motiv mit Wahrscheinlichkeit im Laufe der Ermittlungen übersehen und in Folge auch von der Staatsanwaltschaft und den Gerichten ignoriert werde. Vor diesem Hintergrund überrascht es vielleicht nicht, dass erhebliche Diskrepanzen zwischen den Zahlen der Polizei und den der NRO zu Hassverbrechen existieren, wobei die Zahlen der NRO in der Regel höher liegen.
156. In Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung von Organisationen, die die Rassendiskriminierung fördern oder zu dieser aufrufen, haben die Behörden darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung und die

---

<sup>68</sup> CERD, [Abschließende Feststellungen](#) über den 19. bis 22. regelmäßigen Bericht über Deutschland, 15. Mai 2015, Abs. 8.

<sup>69</sup> CERD, [Kommunikation Nr. 48/2010](#), Stellungnahme, angenommen am 26. Februar 2013.

<sup>70</sup> ECRI, [Fünfter Bericht über Deutschland](#) (verabschiedet am 5. Dezember 2013, veröffentlicht am 25. Februar 2014), CRI(2014)2, Abs. 10.

Bundesländer insgesamt 20 rechtsextremistische Organisationen im Zeitraum März 2005 bis September 2012 verboten haben.<sup>71</sup>

157. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass die kontroverse Debatte über ein mögliches Verbot der rechtsextremen Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) im Dezember 2012 zu einem Beschluss des Bundesrates führte, einen weiteren Antrag zum Parteienverbot der NPD beim Bundesverfassungsgericht zu stellen. Dies folgt einem erfolglosen Versuch eines Verbots der NPD im Jahr 2003, als das Bundesverfassungsgericht entschied, zu viele NPD-Anhänger, einschließlich führender Parteimitglieder, seien staatlich finanzierte Informanten, ein Umstand, der die Beweisführung in Frage stellte.
158. Schließlich hat der Menschenrechtskommissar Berichte erhalten, denen zufolge das Fehlen umfassender, nach einzelnen Gründen, wie z. B. ethnische Abstammung, aufgeschlüsselter Daten, die Fähigkeit der Behörden einschränke, wirksam gegen Rassismus und Intoleranz vorzugehen. Eine Schwierigkeit in diesem Zusammenhang betrifft eine gewisse Unwilligkeit aufgrund der Geschichte des Landes, diese Art von Daten in Deutschland zu erfassen. Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Tatsache, dass die Behörden, anstatt sich auf derartig aufgeschlüsselte Daten zu stützen, auf andere Klassifikationen zurückgreifen (vor allem „Personen mit Migrationshintergrund“), die laut Organisation der Zivilgesellschaft ungenau sind und es verfehlen, einige bestimmte Segmente der deutschen Bevölkerung zu erfassen, die von Rassismus und Diskriminierung betroffen sind.

### 3.1.2 MANIFESTATIONEN VON INTOLERANZ UND RASSISMUS

#### 3.1.2.1 GRUPPEN, DIE BESONDERS HÄUFIG RASSISMUS UND INTOLERANZ AUSGESETZT SIND

159. Wie oben erwähnt, ist der Menschenrechtskommissar über den Anstieg von Hassverbrechen in Deutschland besorgt. Offizielle Daten zeigen deutlich einen Anstieg der Zahl an Gewalttaten gegen Ausländer, die im Jahr 2014 bei 512 lagen, im Vergleich zu 473 im davor liegenden Jahr.<sup>72</sup>
160. Der Menschenrechtskommissar ist des Weiteren besorgt über wiederholte rassistische Äußerungen in der Öffentlichkeit, wie auch von internationalen Kontrollmechanismen aufgezeigt. Im Mai 2015 verließ der CERD seiner großen Sorge Ausdruck über „die Vermehrung und Verbreitung rassistischen Gedankenguts durch bestimmte politische Parteien und Bewegungen und das fehlende Ergreifen wirksamer Maßnahmen, um diese Diskurse und Verhaltensweisen zu sanktionieren und von diesen abzuschrecken“ und „über die erheblichen Folgen, die diese Diskurse auf rassistisch motivierte Handlungen, einschließlich Gewalttaten, gegen Gruppen haben“, die unter den Schutz des ICERD fallen.<sup>73</sup> In ihrem Bericht 2014 über Deutschland bedauerte die ECRI auch, dass durch diesen Rassismus angefeuerte Hassreden in öffentlichen Debatten auftauchen, ohne dass sie immer eindeutig verurteilt werden. ECRI ist der Ansicht, dass der fremdenfeindliche und daher rassistische Charakter dieser Auseinandersetzung immer noch nicht ausreichend in den öffentlichen Debatten verdeutlicht wurde.<sup>74</sup>
161. Asylbewerber und Flüchtlinge sind vermehrt Ziele von Hassrede und Hassverbrechen, ein Phänomen, das unglücklicherweise mit dem rasanten Anstieg von Asylanträgen in Deutschland in den letzten Jahren einherzugehen scheint (siehe oben). 2014 gab es laut zivilgesellschaftlicher Daten<sup>75</sup> 292 Proteste gegen Flüchtlinge und vor allem gegen die Öffnung von Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber. 81 Angriffe auf Asylbewerber wurden gemeldet, sowie 36 Brandanschläge auf Unterkünfte für Asylbewerber.
162. Ein Brandanschlag auf eine Unterkunft, die für 40 Asylbewerber in Tröglitz in Ostdeutschland geplant war, machte Schlagzeilen im April dieses Jahres. Obwohl der Menschenrechtskommissar die öffentliche

<sup>71</sup> [19. bis 22. regelmäßigen Berichte](#) vorgelegt von Deutschland gemäß Artikel 9 ICERD, 18. Oktober 2013, Abs. 88.

<sup>72</sup> Verfassungsschutzbericht 2014, veröffentlicht am 30. Juni 2015, [Fakten und Trends](#).

<sup>73</sup> CERD, [Abschließende Feststellungen](#) über die 19. bis 22. regelmäßigen Berichte über Deutschland, 15. Mai 2015, Abs. 9.

<sup>74</sup> ECRI, [Fünfter Bericht über Deutschland](#) (verabschiedet am 5. Dezember 2013, veröffentlicht am 25. Februar 2014), CRI(2014)2, Abs. 35.

<sup>75</sup> Amadeu Antonio Stiftung, [Gewalt gegen Flüchtlinge 2014](#).

Verurteilung dieses Ereignisses durch die deutschen Behörden lobte und auch von der breiten Gegenbewegung ermutigt wurde, die ihrer Unterstützung für Asylbewerber Ausdruck verlieh, ist er nach wie vor besorgt über das kontinuierliche Auftreten dieser Angriffe, die seither gemeldet wurden: im Juni 2015 fand im Anschluss an einen Protest gegen Flüchtlinge ein weiterer Brandanschlag in Meißen auf eine unbewohnte Einrichtung für Asylbewerber statt. In der nahe gelegenen Stadt Freital wurden mehrere Proteste gegen ein Hotel durchgeführt, das man in eine Unterbringungseinrichtung für ca. 100 Asylbewerber umgebaut hatte. Dieser Trend setzte sich im Juli 2015 mit nahezu wöchentlichen Angriffen in Remchingen, nahe Karlsruhe, in Waldaschaff und Winden (Bayern) fort, wo ein ehemaliges Gästehaus, das im September eröffnet und 67 Asylbewerber beherbergen sollte, angezündet wurde, ebenso in Böhlen, nahe Leipzig, wo Schüsse auf eine Unterkunft abgegeben wurden, in der ca. 160 Asylbewerber untergebracht waren.

163. Weitere Gruppen, die besonders Rassismus und Intoleranz ausgesetzt sind, sind dunkelhäutige Menschen und Muslime. Organisationen der Zivilgesellschaft bedauern jedoch, dass diese Realität aus den offiziellen Statistiken kaum hervorgeht, weil die Daten über Hassverbrechen und Diskriminierung von Angehörigen dieser Gruppen, wie bereits erwähnt, nicht separat erfasst werden.
164. Der Menschenrechtskommissar stellt fest, dass negative Einstellungen gegenüber Muslimen in Deutschland weit verbreitet sind. Seit 2012 gab es einen erheblichen Anstieg der Angriffe auf Moscheen und gegen Menschen muslimischen Glaubens. Die wöchentlichen Demonstrationen der „PEGIDA“ (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes), die 2014 in Dresden begannen, und sich rasch auf andere Städte ausbreiteten, stachelten ebenfalls die Feindseligkeit gegenüber Muslimen an. Einige Zwischenfälle, deren Ziel Muslime waren, fanden angeblich unmittelbar im Anschluss an einige dieser Demonstrationen statt.
165. Der Menschenrechtskommissar begrüßt, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. März 2015, die ein pauschales Verbot für das Tragen religiöser und kultureller Symbole oder Kleidung im Land Nordrhein-Westfalen für Lehrkräfte als mit der Verfassung unvereinbar erklärte, von vielen als wichtiger Schritt zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Religion oder Weltanschauung, vor allem von Muslimen, betrachtet wird.
166. Die Roma und Sinti in Deutschland leiden unter einer weit verbreiteten negativen Haltung in der allgemeinen Bevölkerung. Eines der größten Probleme scheint ihre Darstellung in den Medien sowie in Wahlkämpfen zu sein, die häufig die Vorurteile gegen sie verstärken. So hat z. B. die NPD Plakate mit dem Slogan „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ verwendet. Eine Studie „Bevölkerungseinstellungen zu Sinti und Roma“, die im September 2014 unter der Schirmherrschaft der Antidiskriminierungsstelle des Bundes<sup>76</sup> veröffentlicht wurde, deckte auf, dass ein Drittel der deutschen Bevölkerung es ablehnte, einen Roma als Nachbarn zu haben, während mehr als die Hälfte der Befragten andeuteten, Roma und Sinti hätten kriminelle Tendenzen. Der Menschenrechtskommissar ist besorgt über die steigende Zahl an Beleidigungen und Drohungen gegen Sinti und Roma im Internet und stellt fest, dass der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma die Behörden aufgefordert hatte, wirksamere Maßnahmen gegen Internetbetreiber, wie z. B. Facebook, zu ergreifen, um Hassrede im Internet zu bekämpfen.
167. Auch antisemitische Einstellungen sind nach wie vor ein Problem in Deutschland. Daten über antisemitische Gewalttaten werden als separate Kategorie der rechtsgerichteten politisch motivierten Kriminalität erfasst, und ein unabhängiger Expertenkreis für Antisemitismus wurde 2009 vom Bundesinnenministerium eingerichtet, nachdem eine Bundestagsresolution vom 4. November 2008 die Regierung aufforderte, die Bekämpfung von Antisemitismus zu stärken und das jüdische Leben in Deutschland weiter zu fördern.<sup>77</sup> Gemäß den Ergebnissen einer Umfrage, die von der Agentur der EU

---

<sup>76</sup> [Antidiskriminierungsstelle](#) des Bundes legt Großstudie „Bevölkerungseinstellungen zu Sinti und Roma“ vor, Pressemitteilung, 3. September 2014.

<sup>77</sup> Siehe den [Bericht](#) des Expertenkreises über die Formen, Bedingungen und Prävention von Antisemitismus in Deutschland, veröffentlicht vom Bundestag im November 2011.

für Grundrechte (FRA) über Erfahrungen und Vorstellungen von Antisemitismus durchgeführt wurde,<sup>78</sup> betrachteten 61% aller jüdischen Befragten den Antisemitismus als das größte Problem in Deutschland, im Vergleich zu anderen in der Umfrage gelisteten Themen, z. B. Arbeitslosigkeit (59 %), Rassismus (57 %) oder andere, im Gegensatz zu anderen Staaten, in denen die Arbeitslosigkeit häufig als das größte Problem gesehen wurde.

168. Während seines Besuchs informierte der Zentralrat der Juden in Deutschland den Menschenrechtskommissar über antisemitische Zwischenfälle, die sich 2014 in Folge von Protesten ereigneten, die durch den Konflikt in Gaza hervorgerufen worden waren, und bei denen massive antisemitische Slogans, wie „Juden vergasen“, zu hören waren. Zur Verurteilung dieser Zwischenfälle nahmen Vertreter der Behörden, einschließlich der Bundeskanzlerin, an einem Marsch gegen Antisemitismus teil, der vom Zentralrat der Juden in Deutschland im September 2014 veranstaltet wurde.

### 3.1.2.2 VERHALTEN DER MITARBEITER STRAFVERFOLGUNGSBEHÖRDEN

169. Der Menschenrechtskommissar ist besorgt angesichts von Berichten über rassistisch motiviertes Verhalten seitens der deutschen Strafverfolgungsbehörden, einschließlich mutmaßlicher Gewalttaten und Beleidigungen. Kurz nach seinem Besuch wurden zwei Zwischenfälle in Zusammenhang mit der Bundespolizei in Hannover aufgedeckt: 2014 hatten Beamte mutmaßlich zwei Migranten, die man zur Polizeiwache gebracht hatte, misshandelt; einer von ihnen wurde mit gefesselten Füßen über den Boden geschleift, während der andere gezwungen wurde, Schweinefleisch zu essen.
170. Der Menschenrechtskommissar hat auch zahlreiche Berichte über Racial Profiling-Praktiken bei der deutschen Polizei erhalten. Es wird berichtet, dass Angehörige von Minderheiten routinemäßig und ohne objektive oder nachvollziehbare Gründe Polizeikontrollen unterzogen werden, was laut Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs eine Diskriminierung darstellt. In diesem Zusammenhang haben Menschenrechtsorganisationen insbesondere auf §22 Bundespolizeigesetz verwiesen. Laut dieser Bestimmung kann die Bundespolizei in Bahnhöfen, in Zügen und auf Flughäfen ohne begründeten Verdacht zum Zweck der Kontrolle von Migration jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen. Der Menschenrechtskommissar weiß von Berichten, die darauf hinweisen,<sup>79</sup> dass weniger als 1% der Kontrollen zur Feststellung von Migranten in einer irregulären Situation führt.
171. Der Menschenrechtskommissar verweist mit Zufriedenheit auf die am 29. Oktober 2012 ergangene Entscheidung des Verwaltungsgerichts Koblenz, der zufolge eine Identitätsüberprüfung durch die Bundespolizei gegen das Diskriminierungsverbot (Artikel 3 (3) GG) verstoßen hat, weil die Polizei die Hautfarbe als Auswahlkriterium einsetzt hat. Diese Praxis wurde auch vom CERD und von der ECRI verurteilt, die die Behörden aufgerufen haben, Racial Profiling oder diskriminierende Auswahlkriterien ausdrücklich zu verbieten.

## 3.2 EXTREMISMUS UND RASSISMUS IN DEUTSCHLAND

172. Die meisten Gesprächspartner des Menschenrechtskommissars haben auf den eng gefassten Ansatz hingewiesen, der in Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus angewandt wird. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat z. B. betont, dass der Begriff „Rassismus“ häufig mit organisiertem und gewalttätigem Rechtsextremismus gleichgesetzt wird.<sup>80</sup> Dieser Ansatz wurde vom CERD und anderen internationalen Gremien wie der ECRI und dem UN-Sonderberichterstatter über zeitgenössische

---

<sup>78</sup> Agentur der EU für Grundrechte (FRA), [Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States](#): experiences and perceptions of antisemitism, November 2013, S. 17.

<sup>79</sup> [Drucksache 17/14569](#): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Heidrun Dittich, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, 15. August 2013, S. 7.

<sup>80</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, [Parallelbericht](#) für den UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, April 2015, S. 4.

Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz kritisiert.

173. Der Menschenrechtskommissar stellt insbesondere fest, dass nur ein kleiner Teil der rassistisch motivierten Straftaten von Angehörigen organisierter extremistischer Gruppen begangen wird. Im Gegenzug hat die Forschung gezeigt, dass nur ca. 60% der Straftaten, die von rechtsgerichteten Gruppen oder Personen begangen werden, rassistische Straftaten sind. Der Menschenrechtskommissar hat bei zahlreichen Anlässen betont, dass die rassistische Gewalt, anders als andere Gewaltformen, weitaus größere destruktive Auswirkungen auf die Menschenwürde und den sozialen Zusammenhalt hat. Aus diesem Grund sollte sie ernster genommen werden als andere Formen von Gewalt und Extremismus. In Deutschland wird das wahre Ausmaß rassistischer Gewalt jedoch nach wie vor vom System zur Erfassung politisch motivierter Kriminalität verdeckt, wie oben ausgeführt.<sup>81</sup>
174. Der Schwerpunkt auf Verbrechen, die von extremistischen Gruppen begangen werden, wurde sogar noch durch die NSU-Affäre (Nationaler sozialistischer Untergrund) verstärkt - ein besonderer Fall von Rechtsextremismus. Während des Besuchs des Menschenrechtskommissars wurde der Nachverfolgung dieses Falles besondere Aufmerksamkeit gewidmet, da er eine eindeutige institutionelle Voreingenommenheit und weitere schwere Mängel bei der Polizei und den Sicherheitsdiensten im Umgang mit diesen rassistisch motivierten Verbrechen aufdeckte.

### 3.2.1 DIE NSU-TERRORGRUPPE UND DER ENTSPRECHENDE PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSS

175. Die Entdeckung der rechtsgerichteten NSU-Terrorgruppe im Jahr 2011 und die sich daran anschließende Serie von Enthüllungen haben Deutschland zutiefst schockiert, vor allem aufgrund des mehrjährigen Versagens der Institutionen, die Täter einer Serie von rassistisch motivierten Morden dingfest zu machen.
176. Die Mitglieder der NSU-Gruppe werden beschuldigt, mindestens zehn Morde (neun Personen türkischer und griechischer Abstammung und eine Polizeibeamtin) im Zeitraum 2000 bis 2007 sowie zwei Bombenanschläge und mindestens 15 Banküberfälle begangen zu haben. Im November 2011 begingen zwei männliche Mitglieder Selbstmord, bevor sie verhaftet werden konnten. Ein drittes, weibliches Mitglied steht gegenwärtig vor Gericht, zusammen mit vier weiteren Männern, die mutmaßliche Komplizen der NSU-Gruppe sind und die wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Organisation, den zehn Morden, den Bombenanschlägen und den bewaffneten Raubüberfällen angeklagt sind.
177. Trotz der Hinweise, die Morde könnten einen rassistischen Hintergrund haben und miteinander verbunden sein, konzentrierten sich die Ermittlungen vorrangig auf das Umfeld der Opfer und auf den Bereich der organisierten Kriminalität. In Folge wurde den Angehörigen der Opfer im Laufe der Ermittlungen oft mit Misstrauen begegnet. Nach Meinung des Menschenrechtskommissars ist es das Hauptmerkmal dieser Affäre, dass die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die Richter nicht in der Lage waren, die rassistischen Motive der Verbrechen zu erkennen. Vielleicht noch wichtiger ist indes, dass diese Unfähigkeit auf eine strukturelle Voreingenommenheit gegen Ausländer zurückzuführen ist oder Personen, die als solche wahrgenommen werden, die bei Polizei und Strafverfolgungsbehörden vorherrscht, sowie auf ein weitverbreitetes Misstrauen gegenüber Ausländern in der Gesellschaft. Diese Versäumnisse wurden von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen auf Bundes- und Länderebene untersucht.
178. Auf Bundesebene wurde im Januar 2012 durch einstimmigen Beschluss aller im Bundestag vertretenen Parteien ein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss eingerichtet. Der Menschenrechtskommissar erhielt während seiner Mission in Deutschland im Februar 2013 die Gelegenheit, sich mit dem Vorsitzenden sowie Mitgliedern dieses Ausschusses zu treffen und Gespräche mit ihnen zu führen. Der Ausschuss hatte die Aufgabe, ein allgemeines Bild der NSU-Terrorgruppe zu erstellen und eine Antwort

---

<sup>81</sup> Siehe auch [Parallelbericht](#), dem CERD von einer Gruppe deutscher NRO vorgelegt, „Racial Discrimination in Germany“, April 2015, S. 7.

auf die viel diskutierte Frage zu finden, wie diese Gruppe über so viele Jahre hinweg unentdeckt bleiben konnte. Der Ausschuss wurde des Weiteren gebeten, die Rolle des Verfassungsschutzes<sup>82</sup> sowie die Rolle der regionalen Niederlassungen des Verfassungsschutzes in den Bundesländern Hessen, Thüringen, Sachsen und Berlin zu klären. Zusätzlich richteten auch die Bundesländer Thüringen, Sachsen und Bayern parlamentarische Untersuchungsausschüsse ein, um die Rolle der Sicherheits- und Justizbehörden auf Länderebene zu klären.

179. Der Untersuchungsausschuss des Bundestages legte am 22. August 2013 seinen Abschlussbericht vor. Er enthält 47 Empfehlungen, u.a. wie man die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheits-, Polizei- und Justizbehörden verbessern kann, eine kritische Selbstprüfung innerhalb der Polizei und Veränderungen der polizeilichen Ermittlungsverfahren.

### 3.2.2 DIE REAKTION DER DEUTSCHEN STELLEN

180. Der Menschenrechtskommissar führte fruchtbare Gespräche über die Nachbereitung der NSU-Affäre bei seinen Treffen mit den deutschen Behörden, die eingestanden haben, dass viele Fehler gemacht wurden. Nach Meinung vieler hat dieser Fall allen Beteiligten die Augen geöffnet, ein Umstand, der für sich genommen schon eine Wiederholung der gleichen Fehler und Unterlassungen verhindern sollte. Der Menschenrechtskommissar wurde über die Maßnahmen unterrichtet, die zur Behebung der in diesem Zusammenhang aufgedeckten Mängel der Bundes- und Länderbehörden ergriffen wurden.
181. Neben der Änderung des Strafgesetzbuchs, die die Berücksichtigung von rassistischen Beweggründen und Zielen bei der Strafzumessung erlaubt,<sup>83</sup> zielen diese Maßnahmen vorrangig auf eine bessere Koordinierung der Tätigkeit der Polizei und der für den Verfassungsschutz zuständigen Behörden ab. Im Dezember 2011 wurde ein Gemeinsames Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus gegründet und im November 2012 in das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) integriert. Es führt Beamte der Polizei und Nachrichtendienste aus Bund und Ländern in gemeinsamen Treffen mit dem Ziel zusammen, konkrete Manifestationen und potenzielle Gefahren aufzuspüren, die vom Rechtsextremismus und vom Terrorismus ausgehen. Zur Optimierung des Informationsaustauschs wurde eine gemeinsame Datenbank über Rechtsextremismus für die Polizeibehörden und die für den Verfassungsschutz zuständigen Stellen des Bundes und der Länder sowie für den Militärischen Abschirmdienst eingerichtet, in denen Daten über die Bekämpfung des gewalttätigen Rechtsextremismus erfasst und verknüpft werden.<sup>84</sup> Darüber hinaus haben die Behörden ihre Bereitschaft signalisiert, die Vielfalt der Polizeikräfte durch das Einstellen von Polizeibeamten mit Migrationshintergrund zu steigern.<sup>85</sup>
182. Der Bundesjustizminister hat den Menschenrechtskommissar außerdem über Schritte unterrichtet, die zur Klärung der Zuständigkeit und der Kriterien nach denen Verbrechen, die nicht auf ein Bundesland beschränkt sind, auch länderübergreifend in mehreren Bundesländern verfolgt werden können, ergriffen wurden.
183. Der Generalbundesanwalt, dessen Aufgaben erweitert wurden, um es ihm zu ermöglichen, direkter und effektiver auf konkrete Fälle zu reagieren, lenkte die Aufmerksamkeit des Menschenrechtskommissars auf die jüngste Erstellung einer Indikatorenliste für Staatsanwälte zum Erkennen rechts-terroristischer Zusammenhänge durch die Arbeitsgruppe der Staatsanwaltschaften der Länder zum Thema Extremismus.<sup>86</sup>
184. Der Menschenrechtskommissar begrüßt diese Maßnahmen, die eine Verbesserung der Reaktion der deutschen Behörden auf den Rechtsextremismus zum Ziel haben. Gleichzeitig ist er nach wie vor besorgt, dass diese Maßnahmen sich nur am Rande mit den Ursprüngen der NSU-Affäre befassen, i.e. die strukturelle Voreingenommenheit bei den deutschen Strafverfolgungsbehörden, die dazu führte,

---

<sup>82</sup> Siehe Abschnitt 1.6 oben.

<sup>83</sup> Siehe oben.

<sup>84</sup> Siehe [19. bis 22. regelmäßiger Bericht](#) vorgelegt von Deutschland gemäß Artikel 9 ICERD, 18. Oktober 2013, Abs. 83.

<sup>85</sup> Über die Anwendung dieser Klassifizierung siehe oben Abschnitt 3.1.1.

<sup>86</sup> *Indikatoren zum Erkennen rechts-terroristischer Zusammenhänge, Merkblatt für Staatsanwälte*, 12/13 Mai 2015.

dass die rassistische Dimension der Verbrechen nicht gesehen und anerkannt wurde. Wie bereits von einer Gruppe von an diesem Fall arbeitenden Rechtsanwälten und von NRO hervorgehoben, „verdeckt diese Affäre den institutionellen Rassismus als signifikante Ursache dafür, dass die Ermittlungen zu den Einzeltaten des NSU systematisch in eine falschen Richtung verfolgt wurden, und dafür, dass Ermittlungen gegen die Opfer und deren Familien geführt wurden.“<sup>87</sup> Mehrere Gesprächspartner des Menschenrechtskommissars beharrten auf der Notwendigkeit einer schärferen Reaktion der Behörden, die vor allem die Existenz eines institutionellen Rassismus anerkennen sollten, um diesen besser bekämpfen zu können.

185. Des Weiteren, obwohl die NSU-Affäre eindeutig ein Beispiel für die Schwere von Hassverbrechen, die von rechtsextremen Bewegungen begangen werden, liefert, ist der Menschenrechtskommissar der Überzeugung, dass es eine verpasste Chance wäre, wenn die Reformschritte, die aus dieser Affäre hervorgehen, darauf beschränkt wären oder vorrangig darauf abzielten, lediglich die Reaktion der deutschen Behörden auf den Rechtsextremismus zu verbessern. Er ist der Meinung, ähnliche Bemühungen sollten erfolgen, um generell die Reaktion der deutschen Strafverfolgungsbehörden und der Strafjustiz auf rassistische Hassverbrechen zu verbessern, ungeachtet der Frage, ob die Täter einer organisierten Gruppe angehören oder nicht. Die Änderungen des Strafgesetzbuchs, die rassistische Beweggründe und Ziele als strafverschärfenden Umstand bei Straftaten einführen, gehen eindeutig in die richtige Richtung. Dies sollte jedoch mit formalen Richtlinien an die Polizei und die Staatsanwaltschaften und mit einer Schulung zum professionellen Umgang mit rassistischen Straftaten aller Beteiligten des Strafjustizsystems, einschließlich der Richter, einhergehen. In Bezug auf die Schulung haben die Behörden angezeigt, dass zusätzliche Maßnahmen für die Polizei eingeführt wurden. Laut zivilgesellschaftlicher Gruppen konzentrieren sich jedoch die meisten dieser Schulungsmaßnahmen tendenziell auf „interkulturelle Fähigkeiten“ und nicht konkret auf den Umgang mit rassistischen Hassverbrechen oder allgemein auf Rassismus und Diskriminierung, was die Gefahr birgt, dass Vorurteile verstärkt und nicht bekämpft werden. Im Hinblick auf offizielle Leitlinien für Polizei und Staatsanwaltschaften stellt der Menschenrechtskommissar fest, dass der CERD Deutschland empfohlen hat, „Bestimmungen in die Dienstvorschriften für Polizeikräfte und die Richtlinien für Straf- und Eilverfahren aufzunehmen, welche die ausdrückliche Verpflichtung auferlegen, alle rassistischen oder anderen diskriminierenden Motive zu ermitteln und zu dokumentieren“.<sup>88</sup>
186. Eine interessante Initiative entstand im Anschluss an die NSU-Affäre im Bereich rechtsextrem motivierter Hassverbrechen, die dem Menschenrechtskommissar während seines Besuchs in Brandenburg präsentiert wurde. Die Behörden dieses Bundeslands haben 2013 beschlossen, ein wissenschaftliches Institut an der Universität Potsdam<sup>89</sup> mit der Aufgabe zu betrauen, Mordfälle zu prüfen, die vermeintlich nicht ordnungsgemäß als Hassverbrechen identifiziert wurden. Das Institut arbeitet gemeinsam mit einer Arbeitsgruppe, die Vertreter der lokalen Behörden, der Polizei, der Staatsanwaltschaft und von Opferhilfsorganisationen einschließt. Auf Grundlage der Prämisse, dass die amtliche Statistik für den Zeitraum 1990-2008 eine geringere Zahl an Hassverbrechen angibt (i.e. 9 „rechtsgerichtete politisch motivierte Verbrechen“) als die von zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Journalisten (33 Verbrechen) für denselben Zeitraum, war es ihre Aufgabe, die Akten dieser 24 Mordfälle detailliert zu prüfen, ob ein rassistisches Motiv übersehen wurde.
187. Der Menschenrechtskommissar fand dieses Projekt vorbildlich, da es einer externen Stelle einen uneingeschränkten Zugriff auf Fallakten gestattete und eine Diskussion zwischen den verschiedenen beteiligten Gruppen ermöglichte, wodurch das gegenseitige Vertrauen gestärkt wurde. Die Ergebnisse dieses Projekts wurden am 29. Juni 2015 vorgelegt. Die an diesem Projekt mitwirkenden Experten kamen zu dem Schluss, dass von den 24 geprüften Fällen 9 ein rechtsextremes oder rassistisches Motiv

---

<sup>87</sup> Institutional Racism as exemplified by the case of the terror group “National Socialist Underground” (NSU) and necessary steps to protect individuals and groups against racial discrimination, [Parallelbericht](#) des UN-Ausschusses für die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung, April 2015, S. 3.

<sup>88</sup> CERD, [Abschließende Feststellungen](#) über die 19. bis 22. regelmäßigen Berichte über Deutschland, 15. Mai 2015, Abs. 9 (c).

<sup>89</sup> Moses Mendelssohn Zentrum, [Forschungsprojekt](#) „Überprüfung umstrittener Altfälle – Opfer rechtsextremer und rassistischer Gewalt.“

aufwiesen,<sup>90</sup> das während der Ermittlungen und des Gerichtsverfahrens keine Berücksichtigung gefunden hatte. In Folge musste der Innenminister des Bundeslandes die Statistik von „rechtsgerichteten politisch motivierten“ Mordfällen in Brandenburg von 9 auf 18 erhöhen.

188. Nach Meinung des Menschenrechtskommissars sind diese Initiativen nicht nur für die Familien der Opfer wichtig, sondern sie tragen auch dazu bei, das Thema rassistische Gewalt oben auf der Tagesordnung zu halten. Es bleibt zu hoffen, dass weitere Bundesländer mit ähnlichen Initiativen folgen werden.

### 3.3 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

189. Vor dem Hintergrund steigender Manifestationen von Rassismus und Intoleranz in Deutschland ruft der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden auf, ihre Bemühungen bei der Bekämpfung dieser Phänomene auszuweiten. Zwei allgemeine Paradigmenwechsel, bei denen die deutschen Behörden führend sein sollten, erscheinen diesbezüglich erforderlich. Erstens sollte der Ansatz zur Bekämpfung von Rassismus signifikant ausgeweitet werden, von einem Ansatz, der sich nahezu ausschließlich auf die Aktivitäten extremistischer und vor allem rechtsextremer organisierter Gruppen konzentriert, hin zu einem Ansatz, der die Realität widerspiegelt, in der Rassismus, einschließlich rassistisch motivierter Straftaten, häufig von Personen begangen werden, die überhaupt keine Verbindung zu diesen Gruppen haben. Zweitens sollten die deutschen Stellen sich eingehender mit der Frage befassen, inwieweit strukturelle Formen von Rassismus die Strafverfolgungsbehörden daran hindern, den Minderheiten in Deutschland professionelle Dienste bereitzustellen.
190. Wie schmerzlich die NSU-Affäre auch sein mag, sie bietet die Chance für Verbesserungen an beiden genannten Fronten, und der Menschenrechtskommissar ruft die deutschen Behörden auf, sicherzustellen, dass alle erforderlichen Lehren aus diesem Fall gezogen werden. Während die NSU-Affäre eindeutig die Schwere der Hassverbrechen zeigt, die von rechtsextremen Bewegungen verübt werden, ist der Menschenrechtskommissar der festen Überzeugung, dass die Reformbemühungen, die diese ausgelöst hat, einen wesentlich breiteren Umfang haben sollten. Diesbezüglich begrüßt der Menschenrechtskommissar die Änderungen des Strafgesetzbuches, die rassistische Ziele und Beweggründe als erschwerenden Umstand bei Straftaten eingeführt haben. Dies sollte jedoch mit formalen Richtlinien an die Polizei und die Staatsanwaltschaften und mit einer Schulung zum professionellen Umgang mit Straftaten aller Beteiligten des Strafjustizsystems, einschließlich der Richter, einhergehen. Der Menschenrechtskommissar fordert die deutschen Behörden eindringlich auf, in diesem Bereich umfassend die Leitfäden der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz zu nutzen, vor allem die der Allgemeinen Politischen Empfehlungen Nr. 11.<sup>91</sup> Insbesondere im Hinblick auf das Erfassen von Daten über Hassverbrechen erinnert der Menschenrechtskommissar an die Empfehlung der ECRI, die deutschen Behörden sollten ihr System zur Erfassung und Nachverfolgung von „rassistischen, fremdenfeindlichen, homophoben und transphoben“ Zwischenfällen reformieren, um auf diese Weise sicherzustellen, dass alle Fälle mit einem solchen Motiv erfasst werden, und er fordert die deutschen Behörden auf, ihr aktuelles System zur Erfassung „politisch motivierter Kriminalität“ dementsprechend zu überarbeiten.<sup>92</sup>
191. Der Menschenrechtskommissar drängt die deutschen Behörden und politischen Führungskräfte, alle Fälle von Hassrede und Hassverbrechen konsequent und unmissverständlich zu verurteilen und sich jeder Rhetorik zu enthalten, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen stigmatisiert. Der Menschenrechtskommissar wiederholt des Weiteren, dass die Benutzung von Hassrede und die Teilnahme an rassistischen Aktivitäten Grundlage für schwere, abschreckende Disziplinarmaßnahmen

---

<sup>90</sup> Im Hinblick auf die anderen Fälle kamen die Experten zu dem Schluss, dass in vier Fällen kein rechtsextremes Motiv nachgewiesen werden konnte; in sechs anderen Fällen konnte, auch wenn es einen rechtsgerichteten Hintergrund gab, kein konkretes Motiv für das Verbrechen identifiziert werden; das Motiv der verbleibenden fünf Fälle konnte nicht mehr ermittelt werden.

<sup>91</sup> Allgemeine politische [Empfehlung Nr. 11 von ECRI](#): Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit, verabschiedet am 29. Juni 2007, Abschnitt III.

<sup>92</sup> ECRI, Fünfter Bericht über Deutschland, oben.

sein sollten, die MPs von den Parlamenten und den politischen Parteien auferlegt werden sollten. Der Menschenrechtskommissar erinnert auch an die Empfehlung von ECRI an die deutschen Behörden, eine Verpflichtung in das Recht aufzunehmen, öffentliche Finanzierung von Organisationen, einschließlich politischer Parteien, einzustellen, die sich für Rassismus einsetzen (§ 16 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 7).<sup>93</sup>

192. Nach Ansicht des Menschenrechtskommissars hat die NSU-Affäre nicht nur die Unfähigkeit der Strafverfolgungsbehörden aufgezeigt, die rassistische Dimension der Hassverbrechen zu sehen und anzuerkennen, sondern sie hat auch offenbart, auf welche Weise diese Unfähigkeit auf einer strukturellen Voreingenommenheit der Polizei und Staatsanwaltschaften gegenüber Angehörigen von Minderheitengruppen beruht. Der Menschenrechtskommissar ist der Überzeugung, dass die deutschen Behörden diese Tatsache anerkennen und in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und allen relevanten Akteuren eine gründliche Prüfung im Hinblick auf Lösungsmöglichkeiten für den Umgang mit dieser Situation einleiten sollten.
193. Der Menschenrechtskommissar ist der Meinung, dass es in diesem Kontext ein sehr wichtiger Schritt wäre, sich mit dem Thema des Racial Profiling bei der Polizei zu befassen. Zunächst sollte es eine Bereitschaft geben, sich mit dem Problem zu befassen und eine professionelle, tiefgehende Untersuchung des Ausmaßes dieser bestehenden Praktiken durchzuführen. Die deutschen Behörden sollten außerdem die Einführung eines Standards des begründeten Verdachts erwägen, dem zufolge Kontroll-, Überwachungs- oder Ermittlungsbefugnisse nur auf Grundlage eines Verdachts ausgeübt werden dürfen, der auf objektiven Kriterien beruht, sowie die Stärkung der Schulung von Strafverfolgungsbeamten zum Thema Identitätskontrolle. Bei allen diesen Aspekten ruft der Menschenrechtskommissar die deutschen Behörden auf, sich auf die Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 11 der ECRI zu beziehen, die umfangreiche Leitlinien enthält, wie man mit Racial Profiling umgehen sollte.<sup>94</sup>
194. In Bezug auf das Verhalten von Strafverfolgungsbeamten betont der Menschenrechtskommissar, dass bei einem mutmaßlich rassistisch diskriminierendem Verhalten seitens dieser Beamten wirksame Ermittlungen durchzuführen sind und dass das vermeintliche rassistische Motiv dieser Handlungen immer genau zu prüfen ist. Der Menschenrechtskommissar möchte die Aufmerksamkeit der deutschen Behörden auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lenken, in der wiederholt die positive Pflicht staatlicher Behörden bestätigt wurde, sachdienliche Ermittlungen durchzuführen, um mögliche rassistische Motive in Fällen von Gewaltanwendungen durch Strafverfolgungsbeamte aufzudecken. Spezifische Anleitung und Schulung zu diesem Thema sollten ebenfalls durch die Ausbildung und durch die laufende, systematische Fortbildung aller Strafverfolgungsbeamten angeboten werden.
195. Der Menschenrechtskommissar ruft die deutschen Behörden auf, ihre Gesetzgebung gegen Rassendiskriminierung und rassistische Hassrede zu überarbeiten, um zu gewährleisten, dass sie die erforderlichen Instrumente für einen wirksamen Umgang mit diesen Phänomenen enthält. Insbesondere lenkt er die Aufmerksamkeit der deutschen Behörden auf die Notwendigkeit sicherzustellen, dass die Opfer von Diskriminierung durch staatliche Behörden den Schutz erhalten, der vom Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz vorgesehen ist.
196. Darüber hinaus wiederholt der Menschenrechtskommissar die Bedeutung umfassender, nach Gründen, wie z. B. ethnische Abstammung, aufgeschlüsselter Daten, um effektiv gegen Rassismus und Diskriminierung vorgehen zu können. Der Menschenrechtskommissar ruft die deutschen Behörden auf, ein System für die Erfassung derartiger Daten einzuführen, unter gebührender Achtung des Grundsatzes der Vertraulichkeit, der informierten Einwilligung und der freiwilligen Selbstidentifizierung von Personen, die einer bestimmten Gruppe angehören. Die Studie „Ethnic statistics and data

---

<sup>93</sup> Allgemeine politische [Empfehlung Nr. 7 von ECRI](#) über Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, verabschiedet am 13. Dezember 2002.

<sup>94</sup> Allgemeine politische [Empfehlung Nr. 11 von ECRI](#): Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit, verabschiedet am 29. Juni 2007.

protection in the Council of Europe countries“, veröffentlicht von ECRI im Jahr 2007,<sup>95</sup> bietet diesbezüglich nützliche Hinweise.

197. Der Menschenrechtskommissar möchte betonen, dass die Beurteilung des Nationalen Aktionsplans 2008 gegen Rassismus, die gegenwärtig geplant wird, eine gute Gelegenheit für Deutschland darstellt, seine Gesetzgebung und Politik gegen Rassismus und Intoleranz zu überarbeiten und diese Empfehlungen zu berücksichtigen. Er appelliert an die Behörden, diese Beurteilung so bald wie möglich durchzuführen, und fordert Deutschland auf, die Möglichkeit einer Aufnahme dieses Plans in einen Nationalen Aktionsplan für die Förderung und den systematischen Schutz der Menschenrechte zu erwägen.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> ECRI [Studienbericht](#), „Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries“, 2007.

<sup>96</sup> Siehe die Empfehlung des Menschenrechtskommissars für eine systematische Arbeit zur Umsetzung der Menschenrechte auf nationaler Ebene, [CommDH\(2009\)3](#), 18. Februar 2009, und die entsprechende [Themenseite](#) des Menschenrechtskommissars.