

Memorandum zum Besuch des Menschenrechtskommissars in Deutschland vom 13. bis 17. Oktober 2025

Einleitung

1. Der Menschenrechtskommissar des Europarates (im Folgenden „der Kommissar“) führte vom 13. bis 17. Oktober 2025 einen Besuch in Deutschland durch. Im Mittelpunkt des Besuchs standen Fragen im Zusammenhang mit Migration und Asyl, Meinungsfreiheit und friedlicher Versammlung im Zusammenhang mit Protesten gegen den Krieg in Gaza sowie Fragen des Rassismus und der Diskriminierung, insbesondere Antisemitismus und antimuslimischer Hass.
2. Der Kommissar setzt sich für die wirksame Einhaltung der Menschenrechte ein, unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Menschenrechtsinstrumente des Europarates, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), identifiziert mögliche Mängel in Recht und Praxis im Bereich der Menschenrechte und bietet Beratung und Informationen zum Schutz der Menschenrechte in der gesamten Region.¹
3. Dieses Memorandum fasst die Ergebnisse und Empfehlungen des Kommissars aus seinem Besuch zusammen, die auf seinen Gesprächen mit Behörden, nationalen Menschenrechtsstrukturen, der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren basieren.
4. Die vorliegenden Beobachtungen und Empfehlungen sind nicht erschöpfend und sollten in Verbindung mit den Empfehlungen des Europarats und anderer internationaler Menschenrechtsorganisationen,² sowie relevanten Handlungsempfehlungen nationaler Menschenrechtsstrukturen betrachtet werden.³
5. Während seines Besuchs traf der Kommissar den Bundesminister des Innern, Alexander Dobrindt, die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, Dr. Stefanie Hubig, mehrere Mitglieder der deutschen Delegation der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, den Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe, Prof. Dr. Lars Castellucci, den Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus, Dr. Felix Klein, die Vizepräsidentin des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Katrin Hirsland, die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Ferda Ataman, den Vizepräsidenten der Berliner Polizei, Marco Langner, und den Leiter der Berliner Polizeidirektion, Roman Seifert. Der Kommissar traf sich außerdem mit Vertreter:innen des Deutschen Instituts für Menschenrechte, des UNHCR Deutschland sowie der Generalsekretärin der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) und führte Gespräche mit Vertreter:innen der Zivilgesellschaft über die Schwerpunktthemen seines Besuchs.
6. Der Kommissar dankt den deutschen Behörden in Straßburg und in Deutschland für ihre Unterstützung bei der Organisation dieses Besuchs. Sein Dank gilt außerdem allen Organisationen und Einzelpersonen für ihre Beiträge.
7. Abschnitt I dieses Memorandums befasst sich mit bestimmten allgemeinen Entwicklungen in Deutschland, Abschnitt II konzentriert sich auf das Recht auf friedliche Versammlung, Abschnitt III behandelt die Meinungsfreiheit und Abschnitt IV Rassismus und Diskriminierung. Andere

¹ [Res\(99\)50 - on the Council of Europe Commissioner for Human Rights](#), verabschiedet vom Ministerkomitee am 7. Mai 1999.

² Zum Beispiel, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), [Country monitoring report Germany 2019](#)

³ Deutsches Institut für Menschenrechte, [Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2024 – Juni 2025](#) und Antidiskriminierungsstelle des Bundes, [Fünfter Bericht an den Bundestag](#)

Themenschwerpunkte, darunter Fragen, die während des Besuchs im Zusammenhang mit Asyl und Migration aufgeworfen wurden, werden separat weiterverfolgt.

I. Allgemeine Situation

8. Der Besuch fand nur wenige Monate nach Amtsantritt der neuen Regierungskoalition im Mai 2025 statt. Der Koalitionsvertrag enthält wichtige Zusagen zu den Menschenrechten als Grundlage der regelbasierten internationalen Ordnung und zur Bekämpfung von Einschränkungen der Arbeit von Menschenrechtsverteidiger:innen und der Zivilgesellschaft. Der Kommissar begrüßt ferner, dass im Vertrag die Bedeutung nationaler und internationaler Institutionen und Gerichtsbarkeiten für den Schutz und die Verteidigung der Menschenrechte und der Demokratie anerkannt wird, dabei das Deutsche Institut für Menschenrechte als eine solche Institution genannt wird und die Unterstützung der Regierung für den Europarat und seine Parlamentarische Versammlung als Hüter der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte hervorgehoben wird.
9. Dennoch liegen dem Kommissar Berichte vor, wonach die Menschenrechte unter Druck stehen, der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft schrumpft und einige Politiker:innen Rechte als hinderlich für staatliches Handeln darstellen und sich für die Streichung staatlicher Mittel für Nichtregierungsorganisationen einsetzen.⁴ Im Januar 2025 wurden in einer Kleinen Anfrage⁵ mit 551 Fragen der politische Einfluss, der gemeinnützige Status und der Anspruch verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen auf staatliche Mittel in Frage gestellt.⁶ Viele Beobachter:innen sahen darin einen Versuch, Nichtregierungsorganisationen einzuschüchtern und zu delegitimieren.⁷ Der Kommissar merkt an, dass die damalige Bundesregierung die Nichtregierungsorganisationen gegen die in der Anfrage enthaltenen Vorwürfe verteidigte.⁸ Er erinnert an die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen als öffentliche Kontrollinstanzen, wie sie vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkannt wurde,⁹ sowie daran, dass die Mitgliedstaaten den Schutz und die Förderung des zivilgesellschaftlichen Raums im Einklang mit der Empfehlung CM/Rec(2018)11 des Ministerkomitees stärker vorantreiben sollten.¹⁰

Empfehlungen:

Der Kommissar empfiehlt den deutschen Behörden:

- den Schutz und die Förderung der Zivilgesellschaft im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs und der Empfehlung CM/Rec(2018)11 des Ministerkomitees zu stärken, unter anderem durch vermehrte Anstrengungen zur Verhinderung von Verletzungen der Rechte von Menschenrechtsverteidiger:innen, wie Verleumdungskampagnen, Drohungen und Angriffe gegen sie sowie andere Versuche, ihre Arbeit zu behindern;
- den Zugang zu angemessenen Ressourcen sicherzustellen, um eine stabile Finanzierung von Menschenrechtsverteidiger:innen, einschließlich nationaler Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftlicher Organisationen, im Einklang mit den Empfehlungen des Deutschen

⁴ Siehe zum Beispiel Lobbycontrol, [Warum eine starke Zivilgesellschaft und ihre Organisationen so wichtig sind](#), 20. Februar 2025.

⁵ Ein parlamentarisches Kontrollinstrument, mit dem Abgeordnete schriftliche Fragen zu einem bestimmten Thema an die Regierung richten können, die diese schriftlich beantworten muss, ohne dass es zu einer parlamentarischen Debatte kommt.

⁶ Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/15035](#)

⁷ Siehe eine Zusammenstellung hier: Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung, [Lesetipps zu 551 Fragen von CDU/CSU](#), 5. März 2025; siehe auch Tagesschau, [Wissenschaftler und Organisationen kritisieren Union](#), 4. März 2025; und Verfassungsblog, [Offener Brief anlässlich der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur politischen Neutralität staatlich geförderter Organisationen](#), 4. März 2025.

⁸ Süddeutsche Zeitung, [551 Fragen der Union zu NGOs](#), 12. März 2025.

⁹ EGMR, *Vides Aizsardzibas Klubs gegen Lettland* (Beschwerde Nr. 57829/00), Urteil vom 27. Mai 2004.

¹⁰ Ministerkomitee [Recommendation CM/Rec\(2018\)11](#)

Instituts für Menschenrechte¹¹ zu gewährleisten, und die Bemühungen zur Förderung ihrer Aktivitäten zu intensivieren.

II. Recht auf friedliche Versammlung

10. Das Recht auf friedliche Versammlung ist durch Artikel 8 des deutschen Grundgesetzes¹² geschützt und wird durch die internationalen Verpflichtungen Deutschlands, einschließlich der Konvention, bekräftigt. Dieses Recht ist zwar nicht absolut, darf jedoch nur durch Gesetz und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung beschränkt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat stets festgestellt, dass sich dieses Recht auch auf den kommunikativen Zweck von Versammlungen erstreckt, einschließlich Demonstrationen, Märschen und spontanen Versammlungen. Internationale Menschenrechtsstandards hinsichtlich der Beschränkung von Versammlungen an öffentlichen Orten schreiben vor, dass jede Beschränkung auf einem legitimen Grund beruhen muss, beispielsweise dem Schutz der öffentlichen Sicherheit oder der Rechte anderer. Aus der Rechtsprechung in Deutschland geht auch hervor, dass die Behörden Versammlungen wo immer möglich fördern müssen, einschließlich durch einen angemessenen Schutz vor Gegendemonstrationen oder feindseligen Akteuren. Die Rechtsprechung entspricht der Auffassung, dass das Versammlungsrecht für eine offene, pluralistische Gesellschaft von wesentlicher Bedeutung ist. Der Kommissar begrüßt, dass die Behörden in den Gesprächen betont haben, dass sie friedliche Versammlungen als Eckpfeiler demokratischer Teilhabe und als wichtigen Mechanismus für kollektive Meinungsäußerung betrachten.
11. Der Kommissar ist jedoch besorgt darüber, dass es in den letzten Jahren Berichte über unangemessene Beschränkungen friedlicher Versammlungen gegeben hat. Mehrere Menschenrechtsorganisationen verweisen auf Eingriffe in dieses Recht im Zusammenhang mit Klimaaktivismus und der Solidaritätsbewegung für Palästina, wobei von „repressiven und unverhältnismäßigen Maßnahmen“ gegen diese Gruppen berichtet wird.¹³ Der Kommissar nimmt Bezug auf sein Schreiben vom Juni 2025 an den Bundesinnenminister, in dem er seine Besorgnis über einige dieser Einschränkungen zum Ausdruck gebracht hat. Er weist ferner darauf hin, dass der Civicus-Monitor, eine globale zivilgesellschaftliche Allianz, in seinem Jahresbericht 2025 den zivilgesellschaftlichen Raum in Deutschland auf „beschränkt“ (*obstructed*) herabgestuft hat, was vor allem auf Beschränkungen von Protesten aus Solidarität mit dem palästinensischen Volk und das harte Vorgehen gegen Solidaritätsaktionen für Palästina zurückzuführen ist, darunter Vorwürfe übermäßiger Gewaltanwendung durch die Polizei, Razzien bei zivilgesellschaftlichen Organisationen und Kürzungen von Finanzmitteln.¹⁴

2.1 Protestverbote

12. Obwohl auch andere europäische Länder Berichten zufolge auf die Proteste im Zusammenhang mit dem Krieg im Gazastreifen seit dem 7. Oktober 2023 mit unverhältnismäßigen Beschränkungen des Rechts auf friedliche Versammlung reagiert hatten, stellte die UN-Sonderberichterstatterin zur Meinungsfreiheit fest, dass „die Reaktionen in Deutschland zu den härtesten zählten“.¹⁵

¹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, [10. Menschenrechtsbericht – Menschenrechte in Deutschland unter Druck](#), 8. Dezember 2025.

¹² Das Versammlungsgesetz des Bundes legt zulässige Beschränkungen fest, die in einigen Bundesländern durch Versammlungsgesetze auf Landesebene ergänzt werden. Menschenrechtsorganisationen haben die Vereinbarkeit dieser Landesgesetze mit internationalen Menschenrechtsstandards in Frage gestellt. Die spezifischen Gesetze, die in den verschiedenen Bundesländern gelten, sind jedoch nicht Gegenstand dieser Veröffentlichung.

¹³ Liberties, [Rule of Law Report, Germany 2025](#); Amnesty International, [Recht auf Protest für alle: Einschränkungen von Palästina-solidarischen Stimmen in Deutschland](#), 10. Juni 2024; GFF, [Gegen Sprachverbote bei Demos: GFF verteidigt die Versammlungsfreiheit](#), 10. Juni 2025.

¹⁴ Civicus Monitor, [2025 Bericht: Deutschland in globalem Bericht über bürgerliche Freiheiten herabgestuft](#)

¹⁵ UN-Sonderberichterstatter zum Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung, [Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza](#) (A/79/319), 23. August 2024, Abs. 35.

13. Im Oktober und November 2023 verboten deutsche Behörden in verschiedenen Städten und Bundesländern präventiv eine Reihe von Versammlungen zur Unterstützung der Palästinenser:innen. Als Gründe wurden die öffentliche Sicherheit, die Notwendigkeit, öffentliche Bekundungen zur Unterstützung des Terrorismus zu verhindern, und eine Zunahme antisemitischer Angriffe im Land angeführt.¹⁶ In Berlin verbot die Polizei zwischen dem 11. und 30. Oktober 2023 zahlreiche Versammlungen und verwies dabei auf die Gefahr „antisemitischer Ausrufe, der Gewaltverherrlichung, dem Vermitteln von Gewaltbereitschaft und dass es dadurch zu Einschüchterung und Gewalttätigkeiten kommt“, basierend auf „Erfahrungen der vergangenen Jahre und auch der jüngeren Vergangenheit sowie weitergehenden Erkenntnissen“.¹⁷ Der Kommissar verweist auf die Leitlinien des ODIHR und der Venedig-Kommission zum Recht auf friedliche Versammlung, in denen es heißt, dass die pauschale Anwendung rechtlicher Beschränkungen als Verletzung des Rechts auf friedliche Versammlungsfreiheit anzusehen ist und dass „bloße Vermutungen, Befürchtungen oder Annahmen nicht ausreichen, um vorab Beschränkungen für Versammlungen zu rechtfertigen“.¹⁸ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat klargestellt, dass „die bloße Wahrscheinlichkeit von Spannungen“ und hitzigen Auseinandersetzungen zwischen gegnerischen Gruppen während einer Demonstration nicht als Rechtfertigung für das Verbot einer Versammlung ausreicht.¹⁹
14. Zuverlässige nationale Daten zu Demonstrationsverboten liegen weiterhin nicht vor, aber eine aktuelle Studie, die ausgewählte deutsche Bundesländer und Städte, darunter Berlin, umfasst, ergab, dass zwar nur 1 % aller angemeldeten Versammlungen verboten wurden, davon jedoch 41 % Solidaritätskundgebungen für Palästina betrafen.²⁰ Der Kommissar wurde von der Berliner Polizei darüber informiert, dass zwischen dem 7. Oktober 2023 und Oktober 2025 nur 25 von 1.200 pro-palästinensischen Demonstrationen in Berlin verboten wurden. Es ist anzumerken, dass einige Städte vorab pauschale Verbote durch allgemeine Verwaltungsanordnungen verhängt haben, die möglicherweise nicht in der statistischen Erfassung einzelner Ereignisse enthalten sind.²¹ Der Kommissar stellt ferner fest, dass mehrere Verbote von Gerichten aufgehoben worden sind.²²

2.2 Protestbeschränkungen

15. Der Kommissar wurde darüber informiert, dass Protestverbote seit 2024 seltener geworden sind und durch andere Beschränkungen ersetzt wurden. Er merkt an, dass solche Beschränkungen grundsätzlich rechtmäßig sein können, da das Recht auf friedliche Versammlung nicht absolut ist. Menschenrechtsorganisationen und Rechtsexpert:innen argumentieren jedoch, dass die Anzahl und Art der Beschränkungen, die für Solidaritätsproteste für Palästina verhängt wurden, unverhältnismäßig waren.²³ Zu den Beschränkungen gehörten beispielsweise die Begrenzung der

¹⁶ Zum Beispiel Berlin (VG Berlin 11.10.2023, Az.: 1 L 428/23); Bremen ([Versammlung, 5 V 2513/23, Beschluss vom 20.10.2023](#)), Hamburg ([Allgemeinverfügung 15.10.2023](#)), und München ([Landesadvokatur Bayern, 24.10.2023](#)).

¹⁷ Siehe aufeinanderfolgende Entscheidungen der Berliner Versammlungsbehörde: [11. Oktober 2023](#), [18. Oktober 2023](#), [20. Oktober 2023](#)

¹⁸ Venedig-Kommission und OSZE/ODIHR, [Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly \(3rd edition\)](#), 8. Juli 2019, Abs. 134, 145 und 151.

¹⁹ Siehe Gerichtshof, *Alekseyev gegen Russland* (Beschwerden Nr. 4916/07, 25924/08 und 14599/09), [Urteil](#) vom 21. Oktober 2010, Abs. 77; *Brokdorf*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 69, 315 (353, 354).

²⁰ Tagesschau, [Weniger als ein Prozent angemeldeter Demonstrationen verboten](#), 22. November 2024; und Perspektive, [Versammlungsfreiheit bei Palästina-Demos: Daten zeichnen unzureichendes Bild](#), 24. November 2024.

²¹ Die Zeit, [Kritik an pauschalen Verboten pro-palästinensischer Demos](#), 23. Oktober 2023.

²² Siehe zum Beispiel Süddeutsche Zeitung, [München: Verwaltungsgerichtshof kassiert Verbot von Pro-Palästina-Demos ein](#), 19. Oktober 2023; VG Kassel, [Kundgebung „Stoppt den Genozid in Gaza! Schluss mit der Besatzung Palästinas!“ darf stattfinden](#), 22.12.2023; OVG Münster [kippt Teilverbot bei Palästina Demo](#), 24. November 2025; OVG Hamburg, [Eilantrag gegen die Allgemeinverfügung zum Verbot aller sog. pro-palästinensischen unangemeldeten Versammlungen erfolgreich](#), 8. Dezember 2023.

²³ Grundrechtreport 2025, [Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland](#), 21. Mai 2025.

Anzahl palästinensischer Flaggen aufgrund der Gefahr einer „Emotionalisierung“, die Anordnung, dass Demonstrationen als stationäre Kundgebungen stattfinden müssen, oder die Änderung von Routen, um zu verhindern, dass Demonstrationen in Stadtvierteln stattfinden, in denen die Organisator:innen auf Solidarität hofften.²⁴ In einigen Fällen wurden bestimmte Sprachen verboten, die Nutzung von Lautsprecheranlagen untersagt oder beschränkt und bestimmte Kleidungsstücke und Slogans verboten. Berichten zufolge führte jeder vermeintliche Verstoß gegen diese Beschränkungen zu einem gewaltsamen Eingreifen der Polizei.²⁵ In einigen Fällen wurden vor Gericht angefochtene Beschränkungen für rechtswidrig erklärt.²⁶

16. Der Kommissar betont, dass Beschränkungen von Versammlungen nicht auf dem Inhalt der zu vermittelnden Botschaften beruhen dürfen, solange sie innerhalb der durch Artikel 10 Absatz 2 EMRK festgelegten Grenzen erfolgen. Er verweist auf die Leitlinien des ODIHR und der Venedig-Kommission, in denen es heißt: „Beschränkungen dürfen nicht allein damit begründet werden, dass die Behörden mit den Inhalten einer bestimmten Protestaktion nicht einverstanden sind – vielmehr verdienen sowohl Kritik an der Politik der Regierung als auch Ideen, die die bestehende Ordnung mit gewaltfreien Mitteln in Frage stellen, Schutz.“²⁷

2.3 Polizeiliches Vorgehen bei Protesten

17. Der Kommissar ist besorgt über Berichte über unverhältnismäßige Gewaltanwendung durch die Polizei bei bestimmten Demonstrationen, insbesondere in Berlin, teilweise ohne Anwendung von Deeskalationsmaßnahmen.²⁸ Er erinnert daran, dass die Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich von einer friedlichen Versammlung ausgehen sollten und dass jede Reaktion der Polizei von Zurückhaltung und dem Ziel der Deeskalation etwaiger Spannungen geleitet sein sollte, um die Notwendigkeit der Anwendung von Gewalt zu vermeiden oder so gering wie möglich zu halten.²⁹
18. Der Kommissar zeigt sich besorgt darüber, dass einige Polizist:innen im Zusammenhang mit Protesten verletzt wurden,³⁰ und erinnert daran, wie wichtig es in jeder Gesellschaft ist, dass Proteste friedlich bleiben.
19. Andere Berichte weisen auf Einschränkungen der Arbeit von Journalist:innen,³¹ übermäßige Gewaltanwendung gegen parlamentarische Beobachter:innen³² und Behinderung von medizinischem Personal hin.³³ Der Kommissar erinnert daran, dass Journalist:innen, Menschenrechtsbeobachter:innen und medizinisches Personal berechtigt sind, bei Versammlungen anwesend zu sein, um zu beobachten, zu berichten und Hilfe zu leisten. Die

²⁴ Amnesty International, [Einschränkungen Palästina-solidarischer Proteste - Interview Nahed Samour](#), 13. November 2024.

²⁵ Civicus Monitor, Bericht Deutschland 2025.

²⁶ Siehe zum Beispiel [VGH München, Beschluss vom 26. Juni 2024 \(10 CS 24.1062\)](#); [OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21. November 2025 \(15 B 1300/25\)](#), [Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 22. März 2024 \(8 B 560/24\)](#); [Verwaltungsgericht Bremen, Beschluss vom 24. Oktober 2025 \(5 V 3679/25\)](#); [VG Berlin, Beschluss vom 26. November 2025 \(VG 1 K 187.24\)](#); Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das Verwaltungsgericht Berlin die Auflösung einer Demonstration aufgrund arabischer Lieder als rechtmäßig bestätigte, siehe [hier](#).

²⁷ ODIHR/Venedig-Kommission Leitlinien, Abs. 30.

²⁸ Civicus Monitor, [Repression of Palestine solidarity continues: raids, detentions and police brutality](#), 31. Oktober 2024.

²⁹ ODIHR/Venedig-Kommission Leitlinien, Abs. 86, 88.

³⁰ Berliner Morgenpost, [80 Festnahmen bei Gaza-Protesten am Alex – Polizisten verletzt](#), 3. Oktober 2025; Berliner Zeitung, [Pro-Palästina-Demo in Berlin-Kreuzberg: Ausschreitungen, Vorwürfe von Polizeigewalt](#), 18. August 2024.

³¹ European Centre for Press & Media Freedom, [ECPMF and MFRR condemn police interference with journalistic work in Germany](#), 26. September 2025.

³² TAZ, [Parlamentarische Demo-Beobachtung: Polizisten schlagen Linken-Politiker*innen](#), 13. Oktober 2025.

³³ Forensic Architecture, ELSC, [Index of Repression](#); Civicus Monitor, Bericht Deutschland 2025.

Behörden sollten ihre Arbeit im Rahmen ihrer Pflicht zum Schutz friedlicher Versammlungen erleichtern.³⁴

20. Der Kommissar weist außerdem auf den weitreichenden Einsatz strafrechtlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit Solidaritätsprotesten für Palästina hin sowie auf die Erklärung mehrerer Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen, die „Deutschland dringend auffordern, die Kriminalisierung, Bestrafung und Unterdrückung legitimer Solidaritätsaktivitäten für Palästina einzustellen.“³⁵ Anfang 2025 gab die Berliner Polizei bekannt, dass seit dem 7. Oktober 2023 fast 9.000 Strafanzeigen im Zusammenhang mit pro-palästinensischen Protesten in der Stadt gestellt worden seien, darunter häufig Vorwürfe wie Widerstand gegen die Festnahme oder das Skandieren strafbarer Parolen.³⁶ Menschenrechtsorganisationen weisen darauf hin, dass die polizeilichen Maßnahmen teilweise nicht ausreichend zwischen friedlichen Demonstrant:innen und vereinzelt Fällen rechtswidrigen Verhaltens unterschieden haben.³⁷ Der Kommissar merkt an, dass die Polizei in Fällen, in denen einige Demonstrant:innen Gewalt anwenden, mit gezielten, verhältnismäßigen Maßnahmen reagieren sollte, wie zum Beispiel der Festnahme oder Entfernung bestimmter Personen, die sich gewalttätig verhalten, während friedliche Teilnehmer:innen ihre Demonstration fortsetzen dürfen. Dabei sollte die Polizei wo angemessen, Zurückhaltung üben und nachträgliche Sanktionen nur dann verhängen, wenn sie notwendig und verhältnismäßig sind.³⁸

Empfehlungen

Der Kommissar empfiehlt den deutschen Behörden:

- Beschränkungen stets auf einer Einzelbeurteilung der Versammlung zu stützen, anstatt auf pauschalen Annahmen oder einer allgemeinen Angst vor Spannungen, und sicherzustellen, dass spezifische Versammlungen nur als letztes Mittel verboten werden;
- sicherzustellen, dass etwaige Beschränkungen des Inhalts und der Botschaften einer Versammlung auf einer gründlichen Prüfung der Frage beruhen, ob diese eine Aufstachelung zum Hass und damit eine Anstiftung zu Diskriminierung, Feindseligkeit und Gewalt darstellen;
- besonders darauf zu achten, dass Beschränkungen nicht auf diskriminierenden Annahmen oder negativen Stereotypen gegenüber Einzelpersonen oder Gruppen aufgrund ihrer Rasse, Religion, politischen Überzeugung oder aus anderen Gründen gemäß Artikel 14 EMRK beruhen;
- bei der polizeilichen Überwachung von Versammlungen einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu verfolgen, der auf Deeskalation ausgerichtet ist. Die Anwendung von Gewalt sollte nach Möglichkeit vermieden werden und nur als letztes Mittel erfolgen, wenn dies zur Durchsetzung eines legitimen Strafverfolgungsziels unbedingt erforderlich ist, und sie sollte in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel stehen;
- wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um übermäßige Gewaltanwendung, Misshandlung und Machtmissbrauch durch die Strafverfolgungsbehörden, unter anderem bei Versammlungen, zu verhindern. Dies sollte weitere Menschenrechtsschulungen für Strafverfolgungsbeamte und eine unverzügliche, gründliche, unabhängige und wirksame Untersuchung aller Vorfälle von Gewaltanwendung umfassen. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Risiken gewidmet werden, denen Frauen, Kinder und Angehörige ethnischer oder religiöser Minderheiten oder Personen mit Migrationshintergrund ausgesetzt sind, um deren Schutz ohne Diskriminierung zu gewährleisten.

³⁴ ODIHR/Venedig-Kommission Leitlinien, Abs. 34.

³⁵ OHCHR, [UN experts urge Germany to halt criminalisation and police violence against Palestinian solidarity activism](#), 16. Oktober 2025.

³⁶ Civicus Monitor, Bericht Deutschland 2025.

³⁷ Amnesty International, [Zu aktuellen Einschränkungen von Palästina-solidarischen Protesten in Deutschland](#), 10. Juni 2024; Forensic Architecture/ELSC, Index of Repression.

³⁸ ODIHR/Venedig-Kommission Leitlinien, Abs. 49 - 51.

III. Meinungsfreiheit

21. Die Meinungsfreiheit, die durch Artikel 5 des deutschen Grundgesetzes und Artikel 10 EMRK geschützt ist, ist für die Demokratie von grundlegender Bedeutung und bildet die Grundlage für andere Rechte wie das Recht auf friedliche Versammlung. Sie schützt nicht nur einvernehmliche Ansichten, sondern auch solche, die schockieren oder beleidigen können, und ermöglicht so Pluralismus und eine offene Debatte. Staaten müssen unzulässige Eingriffe vermeiden und ein Umfeld fördern, in dem unterschiedliche Stimmen, darunter die von Journalist:innen, Menschenrechtsverteidiger:innen und Minderheiten, Gehör finden können. Jede Beschränkung der Meinungsfreiheit muss gesetzlich geregelt sein, einem legitimen Ziel dienen und in einer demokratischen Gesellschaft unbedingt notwendig und verhältnismäßig sein.
22. Die Bekämpfung von Antisemitismus ist eine sich aus dem Völkerrecht ergebende Verpflichtung. Staatliche Maßnahmen in dieser Angelegenheit müssen zwischen antisemitischem Verhalten und rechtmäßiger Meinungsäußerung, einschließlich legitimer Kritik an einem Staat, unterscheiden.
23. Der Kommissar weist auf Bedenken hin, dass die Meinungsfreiheit in Bezug auf Debatten über palästinensische Rechte oder legitime Kritik an der israelischen Regierung unverhältnismäßig eingeschränkt wurde.³⁹ Er merkt an, dass eine Analyse des Bundestages darauf hindeutet, dass das nicht-rechtliche Konzept der *Staatsräson*⁴⁰ die Durchsetzung von Maßnahmen gegen Hassreden beeinflusst hat,⁴¹ wodurch ein Klima geschaffen wurde, in dem Kritik an Israel Aufenthalts- oder Einbürgerungsaussichten gefährden oder durch eine weitreichende Auslegung dessen, was als Antisemitismus gilt, zu strafrechtlicher Haftung führen kann.⁴²
24. Der Kommissar stellt fest, dass die deutschen Behörden seit 2017 die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus (IHRA-Arbeitsdefinition)⁴³ mit einem Zusatz, der besagt, dass „darüber hinaus auch der Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein kann“, übernommen und verbreitet haben. Die Arbeitsdefinition ist zwar nicht rechtsverbindlich, wurde jedoch allen Bundesministerien zur Kenntnis gebracht und wird in der Praxis als maßgeblicher Interpretationsrahmen behandelt, der in allen öffentlichen Einrichtungen, einschließlich staatsbürgerlicher Bildungseinrichtungen, Gedenkstätten, öffentlich finanzierten Programmen sowie in der Ausbildung und Arbeit der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden des Bundes, Anwendung findet.⁴⁴
25. Der Kommissar zeigt sich besorgt darüber, dass die IHRA-Arbeitsdefinition in bestimmten Situationen falsch angewendet wurde.⁴⁵ Berichten zufolge gab es verschiedene Fälle

³⁹ Deutsche Welle, [When Germany targets Jewish artists as antisemitic](#), 9. Dezember 2024.

⁴⁰ Das Konzept wurde eingeführt, als die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel 2008 in einer Rede vor der israelischen Knesset erklärte, dass die Sicherheit Israels Teil der *Staatsräson* ihres Landes sei. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Das Existenzrecht Israels ist deutsche *Staatsräson*.“

⁴¹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, [Zum Begriff der Staatsräson im deutschen Recht](#), 16. November 2023.

⁴² Zum Beispiel siehe VG Regensburg, [Urteil v. 07.10.2024 – RO 9 K 24.782](#); Süddeutsche Zeitung, [Antizionismus verhindert die Einbürgerung](#), 19. Dezember 2024; Verfassungsblog, [Das Spannungsverhältnis zwischen Staatsräson und Grundrechten](#), 8. Dezember 2023.

⁴³ Die internationale Arbeitsdefinition der IHRA lautet: „Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Juden, die sich als Hass gegenüber Juden äußern kann. Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Personen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeinschaftseinrichtungen oder religiöse Organisationen.“

⁴⁴ Siehe Bundesregierung, [Nationale Strategie gegen Antisemitismus](#), 30. November 2022; und Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/9149 \(neu\)](#), 7. November 2023.

⁴⁵ UN-Sonderberichterstatter für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (A/77/512) [Combating glorification of Nazism, neo - Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance](#), 7. Oktober 2022; The Guardian, [Kenneth Stern: I drafted the definition of antisemitism. Rightwing Jews are weaponizing it](#), 13. Dezember 2019.

unverhältnismäßiger Maßnahmen aufgrund einer zu weit gefassten Auslegung der IHRA-Arbeitsdefinition, darunter auch gegen jüdische Gruppen, wodurch legitime Kritik an der Politik des Staates Israel und politische Meinungsäußerungen eingeschränkt wurden.⁴⁶ Der Kommissar verweist auf sein Schreiben an den deutschen Bundesinnenminister,⁴⁷ in dem er feststellt, dass die Behörden wachsam bleiben müssen, um zu verhindern, dass die Arbeitsdefinition verzerrt, instrumentalisiert oder falsch angewendet wird, und dadurch die Meinungsfreiheit und legitime Kritik, einschließlich der Kritik an der Politik des Staates Israel, unterdrückt werden.

26. Besonders deutlich wurden Einschränkungen der Meinungsfreiheit an Universitäten, wo mehrere Einrichtungen akademische Veranstaltungen mit Bezug zu Palästina teils stark eingeschränkt oder ganz untersagt haben, indem sie Präsenzveranstaltungen verhinderten und zahlreicher Polizeikräfte einsetzten, unter Berufung auf Sicherheits- und Polarisierungsbedenken.⁴⁸ Generell wird berichtet, dass Veranstaltungsabsagen, Entzug von Veranstaltungsorten und Disziplinarmaßnahmen gegen Studierende und Mitarbeitende die akademische Debatte beeinträchtigt und zu Selbstzensur innerhalb der Universitäten geführt haben.⁴⁹ Ein im Januar 2025 verabschiedeter Antrag des Bundestages mit dem Titel „Antisemitismus und Israelfeindlichkeit an Schulen und Hochschulen entschlossen entgegneten sowie den freien Diskursraum sichern“ forderte eine engere Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Sicherheitsbehörden und knüpfte die Vergabe öffentlicher Mittel an die Einhaltung akademischer Exzellenzstandards. Dabei wurden „Israel-bezogener Antisemitismus“ und als Boykott eingestufte Aktivitäten als mit diesen Standards unvereinbar bezeichnet.⁵⁰ Der Kommissar ist ferner besorgt über Vorwürfe, dass Einwanderungs- und Aufenthaltsgesetze als Mittel zur Einschränkung der Meinungsäußerung eingesetzt werden, darunter Einreiseverbote⁵¹ und Ausweisungsbescheide im Zusammenhang mit Solidaritätsaktivitäten für Palästina, von denen einige später aufgehoben⁵² oder für rechtswidrig erklärt wurden⁵³. Darüber hinaus wurden dem Kommissar Berichte zur Kenntnis gebracht, die auf ein schwieriges Umfeld für Journalist:innen hinweisen, die über Israel, Palästina oder jüdisches Leben berichten.⁵⁴

Empfehlungen

Der Kommissar empfiehlt den deutschen Behörden:

- von pauschalen Verboten von Slogans, Symbolen oder anderen Ausdrucksformen zur Unterstützung des palästinensischen Volkes abzusehen und in Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen klar zwischen legitimer Meinungsäußerung und Antisemitismus zu unterscheiden. Jede Entscheidung, Handlungen oder Äußerungen aufgrund von Aufstachelung zu Gewalt oder Hass zu verbieten, muss auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung getroffen werden, wobei die einschlägigen Menschenrechtsstandards sowie spezifische kontextbezogene und andere Faktoren zu berücksichtigen sind, wie sie

⁴⁶ ELSC, [Suppressing Palestinian Rights Advocacy through the IHRA Working Definition of Antisemitism](#), Juni 2023; PALLIES, Palestine Reveals, Palestine Speaks, ADU, [Repression of Palestine Solidarity in Germany](#), Juli 2025.

⁴⁷ Menschenrechtskommissar, [The Commissioner asks the German authorities to uphold freedom of expression and peaceful assembly in the context of the conflict in Gaza](#), Juni 2025; siehe auch ECRI, [ECRI's opinion on the Working Definition of Antisemitism](#), 2. Dezember 2020.

⁴⁸ Süddeutsche Zeitung, [Münchner Uni verhindert Vortrag von UN-Sonderberichterstatterin](#), 5. Februar 2025; DW, [Germany: Second talk by top UN official canceled](#), 19. Februar 2025; siehe auch Forschung und Lehre, [München: LMU sagt Seminar mit Palästina-Thematik ab](#), 18. November 2025.

⁴⁹ Siehe zum Beispiel PALLIES, Palestine Reveals, Palestine Speaks, ADU, Repression of Palestine Solidarity in Germany.

⁵⁰ Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/14703](#), 29. Januar 2025.

⁵¹ AP News, [Prominent surgeon says he was denied entry to Germany for a pro-Palestinian conference](#), 12. April 2024; Süddeutsche Zeitung, [Behörden verhängen Einreiseverbot gegen Varoufakis](#), 15. April 2024.

⁵² rbb24, [Pro-palästinensische Aktivisten können nach FU-Protesten vorerst bleiben](#), 12. Mai 2025.

⁵³ Süddeutsche Zeitung, [Palästina-Kongress: Einreiseverbot war rechtswidrig](#), 15. Mai 2024.

⁵⁴ Reporter Ohne Grenzen, [Attacks on Journalists Double, Middle East Reporting Polarizes & Media Policy Initiatives Stalled](#), 9. April 2025; siehe auch Tagesspiegel, [ARD-Israel-Korrespondentin Sophie von der Tann weist Kritik an ihrer Arbeit als Diffamierung zurück](#), 4. Dezember 2025.

insbesondere in der Empfehlung CM/REC (2022)16, der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 15 der ECRI und dem Aktionsplan von Rabat zum Verbot der Befürwortung von nationalem, rassistischem oder religiösem Hass, der zu Feindseligkeit, Diskriminierung oder Gewalt anstiftet, vorgesehen sind;

- sicherzustellen, dass jegliche Berufung auf die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus nicht zu einer Verzerrung oder Fehlinterpretation dieser Definition führt, um die Meinungsfreiheit und legitime Kritik, einschließlich der Kritik am Staat Israel, zu unterdrücken;
- ein Umfeld zu fördern, das vielfältigen Ansichten, einer offenen Debatte und Diskussion zuträglich ist, indem inklusive Konsultationsprozesse genutzt werden, um Gleichheit, interkulturellen Dialog, Verständnis und Toleranz zwischen und innerhalb der betroffenen Gemeinschaften zu stärken, und Maßnahmen zu ergreifen, um negative Stereotypen gegenüber Jued:innen, Muslim:innen, Palästinenser:innen und Araber:innen zu bekämpfen, insbesondere an Hochschulen, in Schulen und in den Medien.

IV. Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung

27. Die Diskussionen über die oben genannten Themen berührten auch Fragen des Rassismus und der Diskriminierung. Der Kommissar wurde über die allgemeine Zunahme rassistischer, gegen Migranten gerichteter und rechtsextremer Narrative informiert, die sich im Mainstream-Diskurs etabliert haben und zu einer deutlichen Zunahme rassistischer Einstellungen und Angriffe beitragen.⁵⁵ Angehörige religiöser und ethnischer Minderheiten, darunter auch Menschen mit Migrationshintergrund, sind zunehmend besorgt über den Aufstieg der extremen Rechten und dessen Auswirkungen auf ihr Leben in Deutschland.⁵⁶ Zwei besondere Aspekte von Rassismus und Diskriminierung, die gegenüber dem Kommissar angesprochen wurden, sind der deutliche Anstieg von Antisemitismus und antimuslimischem Hass.
28. Der Kommissar äußert sich besorgt über den Anstieg des Antisemitismus in Deutschland, der sich in Gewalt, Drohungen, Einschüchterungen und Angriffen auf Eigentum und Einrichtungen äußert,⁵⁷ sowie über das daraus resultierende Klima der Angst und Unsicherheit innerhalb der jüdischen Gemeinden. Der Kommissar begrüßt das Engagement der Regierung, jüdisches Leben zu schützen, die Erinnerung an den Holocaust wachzuhalten und zu stärken sowie Antisemitismus zu bekämpfen, unter anderem durch die Förderung von Antisemitismusforschung. Er würdigt die historische Verantwortung und die besondere Rolle Deutschlands im Kampf gegen Antisemitismus, welche Wachsamkeit und Führungskraft bei der Bewahrung der Erinnerung, der Bekämpfung von Hass und der Stärkung einer Gesellschaft erfordern, die auf Würde und Respekt für alle basiert. Der Kommissar nimmt die Maßnahmen zur Kenntnis, die die Behörden nach dem Bericht des Unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus ergriffen haben, wie beispielsweise die Nationale Strategie gegen Antisemitismus und für jüdisches Leben und die Ernennung eines Bundesbeauftragten für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus. Er erachtet es als unerlässlich, dass die Behörden durch umfassende Aufklärung, gesetzliche Schutzmaßnahmen und gezielte politische Maßnahmen weiterhin klar und entschlossen bekräftigen, dass alle jüdischen Menschen das Recht haben, frei von Einschüchterung, Diskriminierung und Gewalt zu leben.
29. Der Kommissar wurde über den Begriff „importierter Antisemitismus“ informiert, der in Deutschland als prominenter politischer und medialer Diskurs aufgekommen ist und antisemitische Einstellungen und Vorfälle als etwas darstellt, das in erster Linie von Migranten, insbesondere Muslim:innen und Menschen mit arabischem Hintergrund, ins Land gebracht wird. Der Kommissar stellt fest, dass dieses Konzept verwendet wird, um die Aufmerksamkeit von den seit langem bestehenden Bedenken hinsichtlich des Antisemitismus der extremen Rechten abzulenken, obwohl empirische Daten zeigen, dass die Mehrheit der antisemitischen Straftaten in Deutschland weiterhin dem

⁵⁵ Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor, [Rassismus und Diskriminierung in Deutschland](#), 20. März 2025.

⁵⁶ DeZIM, [Ablehnung, Angst und Abwanderungspläne: Die gesellschaftlichen Folgen des Aufstiegs der AfD](#), September 2024.

⁵⁷ Bundeskriminalamt, [Bundesweite Fallzahlen für 2024](#)

Rechtsextremismus zuzuschreiben ist.⁵⁸ Der Kommissar ist der Ansicht, dass diese Tendenz antimuslimische und antimigrantische Narrative verstärkt und verschleierte, wie sich Antisemitismus in der Gesellschaft manifestiert.⁵⁹ Er verweist außerdem auf die Ergebnisse von Umfragen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu den Erfahrungen und Wahrnehmungen von Antisemitismus durch jüdische Menschen, die darauf hindeuten, dass antisemitische Belästigungen von Personen mit unterschiedlichem Hintergrund ausgehen und damit die Verbreitung des Antisemitismus in allen Bereichen der Gesellschaft widerspiegeln.⁶⁰ Der Kommissar weist ferner auf Bedenken hin, die hinsichtlich der weit gefassten Einstufung und statistischen Erfassung von Ereignissen als antisemitisch geäußert wurden, wie etwa Solidaritätskundgebungen für Palästina und kulturelle Aktivitäten.⁶¹

30. Der Kommissar zeigt sich besorgt über die Zunahme des antimuslimischen Hasses und verweist auf Berichte über einen Anstieg der Vorfälle und Defizite bei der Opferhilfe und den offiziellen Reaktionen.⁶² Die Gesprächspartner:innen wiesen darauf hin, dass antimuslimischer Hass nach wie vor unzureichend definiert, uneinheitlich erfasst und von den staatlichen Behörden nicht ausreichend bekämpft wird, wobei die vorhandenen Statistiken zu Hassverbrechen weder das gesamte Ausmaß noch den rassistischen Charakter dieses Phänomens erfassen. Der Kommissar verweist auf den Bericht „Muslimfeindlichkeit – eine deutsche Bilanz“ (2023) des Unabhängigen Expertenkreises Muslimfeindlichkeit, der 2020 vom Bundesministerium des Innern eingesetzt wurde.⁶³ Einige Gesprächspartner:innen des Kommissars haben ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass die geringe Umsetzung beziehungsweise Institutionalisierung dieser Ergebnisse auf eine gewisse Zurückhaltung hindeuten könnte, antimuslimischen Hass als eigenständiges, systemisches Problem anzuerkennen.
31. In den Gesprächen informierten die Gesprächspartner:innen den Kommissar über Lücken im deutschen Diskriminierungsschutz, insbesondere über den anhaltenden Mangel an disaggregierten Gleichstellungsdaten, wodurch eine gezielte Politikgestaltung und Wirkungsanalysen erschwert werden.⁶⁴ Der Kommissar verweist auf die Leitlinien der EU-Kommission⁶⁵ zur Erfassung solcher Daten in Übereinstimmung mit den Menschenrechtsstandards, die dazu beitragen können, Bedenken hinsichtlich der Rechtswidrigkeit der Erfassung ethnischer Daten gemäß dem deutschen Grundgesetz und dem Datenschutzrecht auszuräumen. Der Kommissar wurde ferner darüber informiert, dass das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) Diskriminierungen durch Behörden nicht abdeckt und nicht für alle Lebensbereiche gilt. Der Kommissar würdigt die im Koalitionsvertrag enthaltenen Verpflichtungen der Regierung, das AGG zu reformieren, um den Schutz vor Diskriminierung zu verbessern, und fordert die Behörden auf, die Empfehlungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und anderer nationaler und internationaler Menschenrechtsakteure zu berücksichtigen.⁶⁶ Darüber hinaus wurden Bedenken geäußert, dass

⁵⁸ Bundeskriminalamt, Fallzahlen 2024, S.11 – 13.

⁵⁹ Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), [Working Paper: Importierter Antisemitismus?](#), 25. November 2025; NDR, [Rassistische Chatgruppe? Drei Polizisten sind weiterhin im Dienst](#), 8. September 2025; LTO, [Rechtsextreme Polizeichats nur private "Belustigung"](#), 15. Juli 2024.

⁶⁰ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, [Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism](#), 11. Juli 2024.

⁶¹ Insbesondere durch [RIAS](#), den Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus e.V., siehe Diaspora Alliance, [An Incident of Bias: Antisemitism-Monitoring in Germany under Scrutiny](#), Januar 2024.

⁶² Bundeskriminalamt, Fallzahlen 2024, S.13; Claim Allianz, [Zivilgesellschaftliches Lagebild antimuslimischer Rassismus](#), 2025.

⁶³ Der [Bericht](#) wurde als Reaktion auf den fortwährenden Druck durch die Zivilgesellschaft und die zunehmenden antimuslimischen Angriffe in Auftrag gegeben. Auf der Grundlage interdisziplinärer Forschung und umfangreicher Konsultationen wurde in dem Bericht das Ausmaß und die strukturelle Natur des antimuslimischen Rassismus in der öffentlichen Debatte, in staatlichen Institutionen, in den Medien und im Alltag dokumentiert, einschließlich Diskriminierung in den Bereichen Bildung, Polizeiarbeit, Beschäftigung und Wohnen.

⁶⁴ Siehe ECRI-Bericht Deutschland 2019; ICERD, [Concluding observations, Germany](#) (CERD/C/DEU/CO/23-26), 21. Dezember 2023, Abs. 5, 6, 16.

⁶⁵ Europäische Kommission, [Guidance note on the collection and use of equality data based on racial or ethnic origin](#)

⁶⁶ Siehe zum Beispiel ICERD, [Concluding Observations on Germany \(Abschließende Bemerkungen zu Deutschland\)](#), 21. Dezember 2023, Abs. 13-14; Deutsches Institut für Menschenrechte, [Das](#)

die nationale Gesetzgebung Menschen nicht ausreichend vor Racial Profiling schützt. Der Kommissar stellt fest, dass es Berichte über Racial Profiling gibt, unter anderem im Zusammenhang mit Protesten (siehe oben unter II. Recht auf friedliche Versammlung).

Empfehlungen

Der Kommissar empfiehlt den deutschen Behörden:

- auf bestehenden Maßnahmen zum Schutz jüdischer Gemeinden und zur Bekämpfung von Antisemitismus aufzubauen, unter anderem durch in enger Abstimmung mit den Gemeinden entwickelte Initiativen und durch eine Sensibilisierung der gesamten Gesellschaft, einschließlich Maßnahmen zur Erinnerung an den Holocaust;
- den Hass gegen Musliminnen und Muslime als gesellschaftliches Problem anzuerkennen und die Bemühungen zu seiner Bekämpfung zu verstärken, unter anderem durch Maßnahmen zur Sensibilisierung staatlicher Institutionen für relevante Formen der Diskriminierung und deren Überschneidungen;
- Diskriminierung und Hass gegen alle betroffenen Minderheiten in der deutschen Gesellschaft, darunter Jüdinnen und Juden, Musliminnen und Muslime, Palästinenserinnen und Palästinenser, Araberinnen und Araber sowie Menschen mit Migrationshintergrund, zu bekämpfen und ihre Politik und Maßnahmen auf eine umfassende Strategie zu stützen, die das Recht auf Freiheit von Diskriminierung, freie Meinungsäußerung und friedliche Versammlung achtet. Dieser Rahmen sollte über reaktive strafrechtliche Maßnahmen hinausgehen und Inklusion, gesellschaftliche Zusammenarbeit und einen sinnvollen Dialog durch die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen wie Peer-Education und gemeindebasierte Programme fördern, um die Opfer zu befähigen, Vorfälle zu melden und um Vorurteile zu bekämpfen;
- die nationale Antidiskriminierungsgesetzgebung durch eine Reform des AGG zu stärken und in enger Abstimmung mit den Gemeinschaften, der Zivilgesellschaft und der Antidiskriminierungsstelle des Bundes Rechtsvorschriften zur Beseitigung und Verhinderung von Racial Profiling zu erlassen; die Bemühungen zur Erhebung disaggregierter Gleichstellungsdaten in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinschaften und auf der Grundlage der Prinzipien der Selbstidentifizierung und Anonymität zu intensivieren.