

**Parallelbericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte  
an den UN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD)**

im Rahmen der Prüfung des 19.-22. Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland

Berlin, April 2015

## Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Der vorliegende Parallelbericht an den Ausschuss (CERD) stellt keine umfassende Bewertung der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem UN-Antirassismus-Übereinkommen durch Deutschland dar. Vielmehr will er dem Ausschuss Informationen zu einigen, aus Sicht des Institutes prioritären Aspekten des menschenrechtlichen Schutzes vor Rassismus in Deutschland, sowie zu neueren Entwicklungen nach Abgabe des Staatenberichts (Berichtszeitraum: Januar 2006 bis November 2012) zur Verfügung stellen, um das Staatenberichtsverfahren zu unterstützen.

## Inhaltsverzeichnis

1. Rassistische Positionen im öffentlichen Raum.....	3
2. Adäquate Bearbeitung rassistischer Taten durch Polizei und Justiz - Versagen bei der Mordserie durch den „NSU“ (Nationalsozialistischer Untergrund).....	5
3. Racial Profiling .....	9
4. Rechtsschutz vor Diskriminierung .....	12
5. Zur Situation der Unterbringung von Flüchtlingen .....	13

## 1. Rassistische Positionen im öffentlichen Raum

vgl. Staatenbericht Ziff. 30 ff.

### Situationsbeschreibung

Rassistische Positionen werden in Deutschland im öffentlichen Raum - d.h. in Reden, Interviews, bei Demonstrationen, in Publikationen, auf Wahlplakaten, im Internet - sowohl von rechtsextremen Parteien und Organisationen als auch von Personen und Organisationen vertreten, die nicht klar dem rechtsextremen Spektrum zuzuordnen sind, bis hin in die gesellschaftliche Mitte. Die Einstellungsforschung zeigt, dass Stereotype und Einstellungen, die sich gegen Juden, Sinti und Roma, Muslime, Flüchtlinge und Migranten richten, weit über rechtsextreme Milieus hinaus verbreitet sind.<sup>1</sup>

Eine neue Entwicklung sind seit Ende 2014 die in Dresden beginnenden, sich auf weitere Städte ausdehnenden wöchentlichen ‚PEGIDA‘-Demonstrationen mit tausenden Teilnehmenden, die sich gegen eine vermeintliche Islamisierung Deutschlands und gegen Flüchtlinge richten. Sie haben insofern eine neue Qualität, als an ihnen sowohl Personen aus dem rechtsextremen als auch aus dem bürgerlichen Spektrum teilnehmen. Bei den Demonstrationen werden rassistische Stereotype und Einstellungen offen auf die Straße getragen. Seit 2014 zog auch die Partei AfD (Alternative für Deutschland) in vier Landesparlamente ein. Ein Teil der Führungspersonen der Partei sympathisiert offen mit der PEGIDA-Bewegung.

Demgegenüber gibt es auch deutliche Gegenreaktionen, viele Menschen demonstrieren bundesweit gegen Rassismus und für eine vielfältige deutsche Gesellschaft, in der Flüchtlinge willkommen sind. Die Bundeskanzlerin, der Justiz- und der Außenminister forderten die Menschen in Deutschland auf, rassistischen Slogans und Bewegungen wie PEGIDA nicht zu folgen. Nach den islamistischen Anschlägen in Paris im Januar folgten der Bundespräsident, die Bundesregierung und die Bundestagsfraktionen einer Einladung der muslimischen Verbände in Zusammenarbeit mit den christlichen Kirchen und dem Zentralrat der Juden, um gemeinsam in einer Mahnwache mit der Bevölkerung für ein "weltoffenes und tolerantes Deutschland und für Meinungs- und Religionsfreiheit" einzutreten.

Bereits in den Jahren zuvor verstärkten sich antimuslimische und antiziganistische Positionen in öffentlichen Debatten zu den Themen Integration, Asyl und Migration. Exemplarisch ist zum einen die vom Politiker und damaligen Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank Thilo Sarrazin ausgelöste Debatte in den Jahren 2009 und 2010 zu nennen, der in renommierten Verlagen und Zeitschriften rassistische Thesen vor allem gegen „Türken“, „Araber“ und Muslime verbreitete.<sup>2</sup> Zum anderen wurden verstärkt seit dem Jahr

---

<sup>1</sup> Siehe etwa Zick, Andreas, Klein, Anna (2014): Fragile Mitte. Feindselige Zustände, Friedrich Ebert Stiftung/Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld, (Herausgeber), Bonn.

<sup>2</sup> Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Verfahren vor dem UN-Antirassismus-Ausschuss Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg e.V. ./ Deutschland (Beschwerde-Nr. 48/2010), Dezember 2011, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Stellungnahme\\_DIMR\\_im\\_Verfahren\\_vor\\_dem\\_UN\\_Antirassismus\\_Ausschuss\\_TBB\\_Deutschland.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Stellungnahme_DIMR_im_Verfahren_vor_dem_UN_Antirassismus_Ausschuss_TBB_Deutschland.pdf); Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), veröffentlicht am 25. Februar

2012 Sinti und Roma zur Zielscheibe in Debatten um Asyl und Freizügigkeit in der Europäischen Union, auch von Politikern etablierter Parteien.<sup>3</sup> Zudem warb die rechtsextreme „Nationaldemokratische Partei Deutschlands“ (NPD) in diversen Wahlkämpfen auf Plakaten mit dem Slogan „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“. Einige Bürgermeister ließen diese Plakate im Jahr 2013 in ihren Städten abhängen, mussten diese Anordnung aber nach Anträgen der NPD im Eilverfahren zurücknehmen. Dabei stufte beispielweise das Verwaltungsgericht Kassel die Inhalte der Plakate nicht als rassistisch ein, und die Staatsanwaltschaft stellte strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen verantwortliche NPD-Funktionäre ein.<sup>4</sup> Die damalige Justizministerin äußerte demgegenüber ihr volles Verständnis dafür, dass sich Sinti und Roma von den Plakaten nicht nur beleidigt fühlten, sondern auch Angst hätten.<sup>5</sup>

## **Bewertung des Deutschen Instituts für Menschenrechte**

Rassistische Positionen werden in Deutschland zunehmend im öffentlichen Raum vertreten. Sie stoßen auf Widerspruch, aber auch auf Zuspruch. Insbesondere, wenn sie auf Merkmale wie ‚Kultur‘ oder ‚Religion‘ abstellen statt auf biologistische Theorien, werden sie aufgrund eines verengten Verständnisses von Rassismus oft nicht als rassistisch erkannt. Rassismus wird häufig mit organisiertem und gewalttätigem Rechtsextremismus gleichgesetzt. Die in Art. 1 Abs. 1 ICERD enthaltene Definition rassistischer Diskriminierung und die aus ICERD resultierenden Verpflichtungen sind in Deutschland kaum bekannt. Auch die Wirkung von Rassismus auf die Betroffenen wird häufig unterschätzt.

ICERD enthält für die Vertragsstaaten und dessen Akteure Verpflichtungen, Rassismus im politischen Raum und im öffentlichen Leben entgegenzutreten. Einmalige Bekenntnisse zu den Menschenrechten reichen nicht aus, diese müssen vielmehr gelebt und verteidigt werden. Dabei kommt dem Staat und seinen Institutionen eine zentrale Funktion zu.

## **Vorschlag für Empfehlungen**

- allen rassistischen Äußerungen im politischen Raum und im öffentlichen Leben entschieden entgegenzutreten.
- Justiz und Behörden für ein den Regelungen von ICERD entsprechendes Verständnis von Rassismus zu sensibilisieren.

---

2014, Ziffer 35 ff, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>.

<sup>3</sup> Cremer, Hendrik (2013): Die Asyldebatte in Deutschland 20 Jahre nach dem Asylkompromiss, Deutsches Institut für Menschenrechte, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/essay\\_Die\\_Asyldebatte\\_in\\_Deutschland\\_20\\_Jahre\\_nach\\_dem\\_Asylkompromiss.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/essay_Die_Asyldebatte_in_Deutschland_20_Jahre_nach_dem_Asylkompromiss.pdf).

<sup>4</sup> Siehe dazu Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hg.) (2013): Verbot rassistisch diskriminierender Wahlkämpfe: eine Bestandsaufnahme zur Auseinandersetzung über die NPD-Wahlplakate gegen Sinti und Roma; Dokumentation zur Vorlage beim Bundesjustizministerium, Heidelberg.

<sup>5</sup> Hessische Niedersächsische Allgemeine, 11.9.2013, NPD-Plakate: Justizministerin steht hinter Hersfelds Bürgermeister, <http://www.hna.de/lokales/rotenburg-bebra/justizministerin-steht-hinter-fehling-3105500.html>.

## 2. Adäquate Bearbeitung rassistischer Taten durch Polizei und Justiz - Versagen bei der Mordserie durch den „NSU“ (Nationalsozialistischer Untergrund)

vgl. Staatenbericht Ziffer 58 f., Ziffer 66 ff., Ziffer 74 ff. und Ziffer 103 ff.

### Situationsbeschreibung

Im Jahr 2011 wurde bekannt, dass die rechtsterroristische Terrorzelle „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) für eine rassistisch motivierte Mord- und Anschlagsserie in den Jahren 1998 bis 2007 verantwortlich war. Ihr werden 10 Morde und zwei Sprengstoffanschläge mit Tatorten im gesamten Staatsgebiet (Nürnberg, München, Hamburg, Rostock, Dortmund, Kassel, Heilbronn und Köln) zur Last gelegt. Das jahrelange Versagen von Polizei und Sicherheitsbehörden bei der Aufklärung dieser Verbrechen und dessen Ursachen wurden in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen auf Bundes- und Landesebene<sup>6</sup> aufgearbeitet.

Deutlich geworden sind bei der Aufarbeitung schwere behördliche Versäumnisse und Fehler sowie schwere Organisationsmängel bei Behörden von Bund und Ländern, etwa bei Informationsaustausch, der Mitarbeiterauswahl und Prioritätensetzung. Ursächlich für die über Jahre erfolglosen Ermittlungen waren auch Einstellungs- und Verhaltensmuster, die zu einseitigen Ermittlungen führten, so dass das Motiv für die Verbrechen vor allem im Umfeld der Opfer und in dem Bereich der Organisierten Kriminalität gesucht wurde; ein möglicher rassistischer Hintergrund als Motiv wurde nie mit dem nötigen Nachdruck verfolgt. Zudem war der Umgang mit den Opfern und den Hinterbliebenen im Rahmen der Ermittlungen in vielen Fällen nicht angemessen und sachgerecht.<sup>7</sup>

Der Untersuchungsausschuss des Bundestages hat auf Grundlage dieser Befunde im August 2013 fraktionsübergreifend Empfehlungen ausgesprochen: Dazu zählen ein Prozess kritischer Selbstreflexion in der Polizei und eine Veränderung der polizeilichen Ermittlungsroutine. In künftigen Ermittlungsverfahren müsse die Berücksichtigung rassistischer Tatmotive sichergestellt sein, wenn dies mit Blick auf das/die Opfer und die Umstände der Tat naheliegt. Die gesellschaftliche Vielfalt müsse sich im Personal der Polizei widerspiegeln. Die „interkulturelle Kompetenz“ solle fester Bestandteil in der Aus- und Fortbildung werden und zum professionellen Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt in der Polizei befähigen. Außerdem sei die Kommunikation mit Opfern beziehungsweise Hinterbliebenen zu verbessern.<sup>8</sup> Nach der Bundestagswahl im Herbst 2013 haben der neue Bundestag<sup>9</sup> und die Bundesregierung<sup>10</sup> sich die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses zu Eigen gemacht und sich zu ihrer Umsetzung verpflichtet.

---

<sup>6</sup> Auf Landesebene hat es bereits in Bayern, Sachsen und Thüringen Ausschüsse gegeben, die jeweils eigene Abschlussberichte verfasst haben. Gegenwärtig sind weitere Ausschüsse in Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen tätig.

<sup>7</sup> Deutscher Bundestag (2013): Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Bundestagsdrucksache 17/14600, 22.08.2013, insbesondere S. 843, 830, 576, 862.

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag (2013): Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Bundestagsdrucksache 17/14600, 22.08.2013, S. 843 f.; 861 f.

<sup>9</sup> Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bekräftigung der Empfehlungen des Abschlussberichts des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode „Terrorgruppe Nationalsozialistischer Untergrund, Bundestag-Drucksache 18/558 vom 19.02.2014.

Unter Bezugnahme auf die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses wird mit einer Änderung des Strafgesetzbuches<sup>11</sup> in die allgemeine Regelung zur Strafzumessung in § 46 StGB explizit aufgenommen werden, dass „besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele berücksichtigt werden müssen.<sup>12</sup> Dadurch soll erreicht werden, dass rassistische Motive überhaupt ermittelt und bei der Strafzumessung berücksichtigt werden. Eine begleitende Änderung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) wurde angekündigt.

Ob die zahlreichen weiteren Empfehlungen des Untersuchungsausschusses des Bundestags Wirkung zeigen, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht überschaubar, zumal viele Empfehlungen nicht nur vom Bund, sondern auch von den sechzehn Bundesländern umzusetzen sind.

Auch nach der Aufarbeitung des Ermittlungsversagens bei der NSU-Mordserie werden immer wieder Fälle bekannt, in denen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte bei der Aufdeckung, Ermittlung und Ahndung rassistische Hintergründe von Straftaten nicht berücksichtigt haben.<sup>13</sup>

Eine statistische Erfassung rassistisch motivierter Straftaten erfolgt bislang nur im Rahmen der polizeilichen Kriminalstatistik (Themenfeldkatalog politisch motivierte Kriminalität, PMK). Die tatsächliche Erfassung von Taten in der PMK wird als unzureichend kritisiert.<sup>14</sup> Die Rechtspflegestatistiken der Gerichte weisen rassistisch motivierte Taten nicht aus. Eine Verlaufsstatistik, die die Behandlung von mutmaßlich rassistisch motivierten Taten durch das gesamte System der Strafverfolgung von der Anzeige über die Behandlung durch die Staatsanwaltschaft bis hin zum möglichen Urteil erfasst, existiert in Deutschland nicht.<sup>15</sup> Der NSU-Untersuchungsausschuss hat eine grundlegende Überarbeitung der statistischen Erfassung rassistisch motivierter Straftaten unter Einbeziehung von Expertenwissen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft empfohlen.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 101.

<sup>11</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages (2014): Drucksache 18/3007 vom 30.10.2014.

<sup>12</sup> Das Gesetz wurde am 19.3. 2015 vom Bundestag verabschiedet, es muss noch den Bundesrat passieren (Stand: 08.04.2015).

<sup>13</sup> Lang, Kati (2014): Vorurteils kriminalität, Baden-Baden.

<sup>14</sup> Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2015): Möglichkeiten effektiver Strafverfolgung bei Hasskriminalität. Rechtsgutachten. [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/aktuelles/20150407\\_Rechtsgutachten\\_Hasskriminalitaet.html?nn=4193516](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/aktuelles/20150407_Rechtsgutachten_Hasskriminalitaet.html?nn=4193516); Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), veröffentlicht am 25. Februar 2014, Ziffer 26 f. und 56, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>.

<sup>15</sup> Siehe dazu Lang, Kati (2014): Vorurteils kriminalität, Baden-Baden, insbesondere S. 473; Glet, Alke (2011): Sozialkonstruktion und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität in Deutschland, Berlin, insbesondere S. 284.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag (2013): Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Bundestagsdrucksache 17/14600, 22.08.2013, S. 861 (Empfehlung Nr. 4).

## Bewertung des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte betrachtet die von den Untersuchungsausschüssen dokumentierten Ursachen des Versagens bei der Aufklärung der Taten des NSU als Indikatoren systematischer Mängel bei der Bearbeitung rassistisch motivierter Straftaten in Deutschland. Die über Jahre erfolglosen Ermittlungen sind auch mit Einstellungs- und Verhaltensmustern zu erklären, die auf rassistischen Stereotypen basierten. Internationale und europäische Menschenrechtsgremien zur Bekämpfung von Rassismus und Nichtregierungsorganisationen hatten bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass rassistisch motivierte Gewalttaten in Deutschland durch Polizei und Justiz nicht ausreichend erkannt werden.<sup>17</sup>

Die intensive Aufarbeitung des Behördenversagens durch die Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern und deren weitreichende Empfehlungen für einen Reformprozess in Polizei und Justiz sind positiv hervorzuheben. Das Institut hält es für zentral, dass diese Reformen von Bund und Ländern auch tatsächlich entschieden angegangen werden, damit eine adäquate Bearbeitung rassistischer Taten durch Polizei und Justiz sichergestellt und diskriminierendes Handeln durch die Behörden verhindert wird.

Mit der Änderung des Strafgesetzbuches, die explizit die Berücksichtigung rassistischer Beweggründe im Rahmen der Strafzumessung vorschreibt, werden bestehende Empfehlungen internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien zur Bekämpfung von Rassismus an Deutschland sowie Verpflichtungen Deutschlands aus Art. 4 ICERD umgesetzt. Damit diese Änderung Wirkung entfaltet, muss sie nach Ansicht des Instituts aber durch die Änderung von polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Dienstvorschriften und Richtlinien sowie durch gezielte Fortbildungen von Polizei und Justiz flankiert werden.

Ob der rassistische Hintergrund einer Straftat tatsächlich erkannt und ermittelt wird, liegt insbesondere im Verantwortungsbereich der Polizei. Sie wird zum Tatort gerufen, wenn es zu einer Straftat kommt. Daneben hat auch die Staatsanwaltschaft eine wichtige Rolle, da ihr die Leitung des Ermittlungsverfahrens obliegt. Um in der Rechtspraxis sicherzustellen, dass bei Ermittlungen das Augenmerk stärker und frühzeitig auf mögliche rassistische Tatmotive gelegt wird, hat der Untersuchungsausschuss des Bundestages folgende - bisher noch nicht umgesetzte - Empfehlung (Empfehlung Nr. 1) ausgesprochen:

„In allen Fällen von Gewaltkriminalität, die wegen der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, muss dieser eingehend geprüft und diese Prüfung an geeigneter Stelle nachvollziehbar dokumentiert werden, wenn sich nicht aus Zeugenaussagen, Tatortspuren und ersten Ermittlungen ein hinreichend konkreter Tatverdacht in eine andere Richtung ergibt. Ein vom Opfer oder Zeugen

---

<sup>17</sup> Siehe etwa UN-Ausschuss gegen Rassismus (2008): Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Germany, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/18, 22.09.2008, Ziffer 18 und 26; Muigai, Githu (2010): Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mission to Germany, UN-Dok. AHRC/14/43/Add.2, 22.02.2010, Summary, S. 2, Ziffer 14, 32-36 und 78; Europarat-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2009): ECRI-Bericht über Deutschland, 26.05.2009, Ziffer 79 ff.; Human Rights Watch (2011): Die Reaktion des Staates auf „Hasskriminalität“ in Deutschland, 09.12.2011; Welt am Sonntag (2011): 182 Todesopfer rechter Gewalt, 20.11.2011, S. 1 und S. 8 f.

angegebenes Motiv für die Tat muss von der Polizei beziehungsweise der Staatsanwaltschaft verpflichtend aufgenommen und angemessen berücksichtigt werden.“<sup>18</sup>

Die Sicherstellung der Ermittlung möglicher rassistischer Motive bei Straftaten stellt nicht nur eine Verpflichtung aus ICERD dar. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte leitet bei Gewalttaten aus Artikel 2, 3 in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in ständiger Rechtsprechung eine verfahrensrechtliche Ermittlungspflicht der Vertragsstaaten auch bezüglich der rassistischen Motive her.<sup>19</sup>

Erforderlich sind ebenso Konsequenzen im Bereich der Aus- und Fortbildung. Von Rechtsänderungen alleine ist nicht zu erwarten, dass die bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten bestehenden Defizite in der adäquaten Erfassung und Behandlung rassistisch motivierter Taten behoben würden. Die bisherigen, häufig isolierten Qualifikationsangebote reichen dafür nicht aus. Die Kompetenz von Polizei, Staatsanwaltschaft und Richterschaft mögliche rassistische Motive von Straftaten zu erkennen, effektiv zu ermitteln und zu ahnden, müssen gezielt gefördert werden, um eine Änderung der Rechtspraxis herbeizuführen. Hierzu gehört auch die Vermittlung von Kenntnissen über die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. Dazu müssen Wege und Inhalte der Qualifizierung und Sensibilisierung konzeptionell entwickelt und umgesetzt werden.

### Vorschlag für Empfehlungen

- am Ende der laufenden Legislaturperiode (2017) einen Bericht dazu vorzulegen, ob und wie Bund und Länder die einzelnen Empfehlungen des Abschlussberichts des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags umgesetzt haben. Für die Erstellung des Berichts sollte ein unabhängiges Fachgremium gebildet werden, in dem Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen beteiligt werden.
- in den polizeilichen Dienstvorschriften (PDV) und den Richtlinien für das Straf- und das Bußgeldverfahren (RiStBV) parallel zur Gesetzesänderung von § 46 StGB eine ausdrückliche Ermittlungs- und Dokumentationspflicht hinsichtlich rassistischer oder sonstiger menschenverachtender Hintergründe zu regeln.
- spezifische Module zur Sensibilisierung für Rassismus und zur Menschenrechtsbildung für die Polizei, Staatsanwaltschaft und Strafgerichtsbarkeit zu entwickeln und bundesweit in die reguläre, verpflichtende Aus- und Fortbildung zu integrieren. Das Erkennen und Ermitteln rassistischer Motive sollte Bestandteil von Aus- und Fortbildung werden.
- vor Übermittlung des nächsten Staatenberichts an den Ausschuss zu untersuchen, ob die Rechtsänderung in § 46 StGB und flankierende Maßnahmen zu Veränderungen in der Praxis der Polizei der einzelnen Länder und des Bundes sowie bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten geführt hat.
- das statistische polizeiliche und justizielle Erfassungssystem so zu überarbeiten, dass alle Taten mit rassistischer Tatmotivation erfasst und die Statistiken hinsichtlich der Verfahrensverläufe aussagekräftig werden.

---

<sup>18</sup> Deutscher Bundestag (2013): Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Bundestagsdrucksache 17/14600, 22.08.2013, S. 861.

<sup>19</sup> EGMR (2005): Urteil vom 6.7.2005, Nachova v. Bulgarien, Beschwerde Nr. 43577/98 und 43579/98; EGMR (2014): Entscheidung vom 11.3.2014, Abdu v. Bulgaria, Beschwerde Nr. 26827/08.

### 3. Racial Profiling

vgl. Staatenbericht Ziffer 100 ff.

#### Situationsbeschreibung

Nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz (BPolG) kann die Bundespolizei jede Person in Bahnhöfen, Zügen und Flughäfen zum Zweck der Migrationskontrolle anhalten, befragen und Ausweispapiere verlangen, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.<sup>20</sup> Die Bundespolizei hat nach aktuellen Angaben der Bundesregierung im Jahr 2014 443.838 Personenkontrollen (Befragungen) auf der Grundlage von § 22 Abs. 1 a BPolG vorgenommen, in den Jahren 2005 bis 2013 lag die Zahl zwischen 328.169 und 581.101.<sup>21</sup>

Bei 443.838 Personenkontrollen gemäß § 22 Abs. 1 a BPolG im Jahr 2014 wurde nach Angaben der Bundesregierung in 10.109 Fällen ein Verdacht einer unerlaubten Einreise beziehungsweise eines unerlaubten Aufenthaltes festgestellt. Dies entspricht einer Quote von 2,27 Prozent. Im Jahr 2013 wurden insgesamt 486.295 Kontrollen nach § 22 Abs. 1 a BPolG durchgeführt. Dabei wurden in 6.529 Fällen der Verdacht einer unerlaubten Einreise beziehungsweise eines unerlaubten Aufenthaltes festgestellt, was einer Quote von 1,34 Prozent entspricht. In den Jahren zuvor lagen die Quoten noch niedriger. Dass die Quote in den letzten Jahren gestiegen ist, lässt sich damit erklären, dass die Zahl der Asylsuchenden, die nach Deutschland fliehen, gestiegen ist. Zwar lässt sich den geführten Statistiken nicht entnehmen, ob es sich jeweils um Menschen handelte, die gerade eingereist sind, um Asyl zu suchen. Dazu machen die Statistiken keine Angaben. Jene Menschen, bei denen sich im Jahr 2014 ein Verdacht der unerlaubten Einreise ergeben hat, kamen aber vor allem aus den Staaten, die zugleich zu den Hauptherkunftsstaaten von Asylsuchenden<sup>22</sup> zählen: An erster Stelle befanden sich syrische Staatsangehörige, gefolgt von Eritreern und Afghanen.<sup>23</sup>

Die Vorwürfe, die Bundespolizei wende bei Personenkontrollen eine rassistische Praxis an,

---

<sup>20</sup> § 22 Abs. 1 a BPolG lautet: „Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann die Bundespolizei in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), soweit auf Grund von Lagekenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.“

<sup>21</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 27.02.2015, Bundestag-Drucksache 18/4149, S. 5; Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 15.08.2013, Bundestag-Drucksache 17/14569, S. 7; Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 20.12.2012, Bundestag-Drucksache 17/11971, S. 6 und S. 8; Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 09.08.2011, Bundestag-Drucksache 17/6778, S. 2.

<sup>22</sup> Syrien lag hier an erster Stelle, Eritrea an dritter und Afghanistan an vierter Stelle, siehe dazu [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-jahr-2014.pdf;jsessionid=5BBC99FD9CA2618BB9928D82351E85E9.1\\_cid368?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-jahr-2014.pdf;jsessionid=5BBC99FD9CA2618BB9928D82351E85E9.1_cid368?__blob=publicationFile).

<sup>23</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 27.02.2015, Bundestag-Drucksache 18/4149, S. 10 f.

haben zugenommen,<sup>24</sup> nachdem das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz im Oktober 2012 in einem Fall eine verbotene Diskriminierung nach Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz festgestellt hat. Zunehmend werden auch Fälle bekannt, in denen Menschen vor Gericht gehen und der Bundespolizei vorwerfen, sie diskriminiert zu haben.<sup>25</sup>

### **Bewertung des Deutschen Instituts für Menschenrechte**

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist § 22 Abs. 1 a BPolG nicht mit Art. 3 Abs. 3 GG und den menschenrechtlichen Diskriminierungsverboten vereinbar.<sup>26</sup> Diese schützen nicht nur vor Gesetzesbestimmungen, die schon nach ihrem Gesetzeswortlaut Ungleichbehandlungen vorsehen. Sie greifen auch, wenn Gesetzesbestimmungen faktisch zu Diskriminierungen führen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, des Bundesverfassungsgerichts<sup>27</sup> wie auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)<sup>28</sup> trifft den Gesetzgeber eine Pflicht zum Schutz vor faktischer Diskriminierung. Auch nach ICERD kommt es ausdrücklich darauf an, ob Gesetze Diskriminierungen „bewirken“ (Art. 2 Abs. 1 c) ICERD).

§ 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetze ist vor diesem Hintergrund nicht mit dem Verbot rassistischer Diskriminierung in Einklang zu bringen. Dem Wortlaut von § 22 Abs. 1 a BPolG lässt sich ein Verstoß gegen das Verbot rassistischer Diskriminierung nicht entnehmen. Er spricht nicht etwa von Personen mit einem bestimmten Aussehen, etwa von Personen mit „dunkler Hautfarbe“, sondern von „jeder Person“, die kontrolliert werden kann. Ob § 22 Abs. 1 a BPolG jedoch eine rassistische Diskriminierung bewirkt, richtet sich nach den Auswirkungen der Norm in der Praxis.

Nach der Gesetzesbegründung sollen die Personenkontrollen der Bundespolizei gemäß § 22 Abs. 1 a BPolG „stichprobenartig“ erfolgen.<sup>29</sup> Dieser Terminus ist missverständlich, weil man damit assoziieren könnte, die Kontrollen würden einem bestimmten, festgelegten System folgen, von dem grundsätzlich jede Person erfasst werden kann. Dies ist indes nicht der Fall. Die Befugnis, jede Person anhalten und kontrollieren zu können, ermächtigt die kontrollierenden Bundespolizistinnen und Bundespolizisten vielmehr dazu, in einem Zug, in einem Bahnhof oder Flughafen selbst auszuwählen, welche Personen sie kontrollieren.

§ 22 Abs. 1 a BPolG ermächtigt die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei demnach

---

<sup>24</sup> Siehe dazu ebenso Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), veröffentlicht am 25. Februar 2014, Ziffer 15 f, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>.

<sup>25</sup> Marvin Oppong, Marvin, Racial Profiling, Die Fälle vor Gericht häufen sich, 15.04.2014, <http://mediendienst-integration.de/artikel/ethnic-racial-profiling-deutschland.html>.

<sup>26</sup> Cremer, Hendrik (2013): „Racial Profiling“ - Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Berlin, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Studie\\_Racial\\_Profiling\\_Menschenrechtswidrige\\_Personenkontrollen\\_nach\\_Bundespolizeigesetz.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf).

<sup>27</sup> Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2008): Beschluss vom 18.06.2008, Aktenzeichen: 2 BvL 6/07, Ziffer 48 f.

<sup>28</sup> EGMR, Große Kammer (2007): Urteil vom 13.11.2007, Antragsnummer 57325/00 (D.H. und andere gegen Tschechien). insbesondere Ziffer 175, 185, 193.

<sup>29</sup> Deutscher Bundestag (1998): Bundestag-Drucksache 13/10790, 26.05.1998, S. 4.

dazu, selektiv vorzugehen, ohne dabei das Verhalten einer Person zum Anlass ihrer Kontrolle nehmen zu müssen. Laut dem gesetzlichen Ziel der Kontrollen soll Ausschau gehalten werden nach Personen, die sich unerlaubt im Land aufhalten. Bei einem solchen Gesetzesauftrag ist es naheliegend, dass die Bundespolizei die Personen in erster Linie nach phänotypischen Merkmalen aussucht. Es kann ja in der Realität im Wesentlichen nur um äußerliche Merkmale gehen, wenn die Auswahl allein durch Inaugenscheinnahme geschehen kann und soll. Das Gesetz suggeriert folglich, dass sich der Aufenthaltsstatus von Menschen auf der Grundlage von phänotypischen Merkmalen festmachen ließe. Vor diesem Hintergrund ergibt sich bereits aus der Norm selbst, dass sie Diskriminierungen bewirkt.<sup>30</sup> Sie sendet damit an die ausführende Polizei eine dem Verbot rassistischer Diskriminierung widersprechende Botschaft.

In welchem Umfang die Praxis diskriminierender Personenkontrollen auf der Grundlage von § 22 Absatz 1 a BPolG geschieht, lässt sich statistisch zwar nicht erfassen. Für die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei bilden unveränderliche äußerliche Merkmale aber regelmäßig einen Verdacht auslösendes Kriterium, welche sie bei den Kontrollen als Auswahlkriterium heranziehen<sup>31</sup>. Bestätigt wurde dies auch vom Vorsitzenden der Deutschen Polizeigewerkschaft, Rainer Wendt, in einem im Oktober 2013 erschienenen Interview der "tageszeitung"<sup>32</sup>.

### Vorschlag für Empfehlungen

- § 22 Absatz 1 a BPolG aufzuheben und diskriminierendes Profiling gesetzlich zu untersagen.
- weitere Gesetzesbestimmungen, die mit § 22 Absatz 1 a BPolG vergleichbar sind, zu überprüfen und gegebenenfalls aufzuheben.
- das Verbot rassistischer Diskriminierung in der Aus- und Fortbildung sowie in Polizeiarbeit zu verankern, so dass Polizeibeamte ihre hoheitlichen Aufgaben ohne diskriminierendes Profiling durchführen.

---

<sup>30</sup> Vgl. Seebode, Manfred (1998): Deutscher Bundestag, Sitzung des Innenausschusses am 15. Juni 1998, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes, Drucksache 13/10790; Möller, Winfried (2013): Der Fremde im Zug, Kritische Anmerkungen zum verwaltungsgerichtlichen Umgang mit Racial Profiling, *Betrifft: Die Justiz*, Nr. 114, Juni 2013, S. 89; Amnesty International (2014): *Racial/Ethnic Profiling: Positionspapier zu menschenrechtswidrigen Personenkontrollen*, Berlin, S. 11; Herrkind, Martin (2014): „Filzen Sie die üblichen Verdächtigen!“ oder: Racial Profiling in Deutschland, *Polizei & Wissenschaft* 3/2014, S. 52; Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), veröffentlicht am 25. Februar 2014, Ziffer 15 f, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>.

<sup>31</sup> Vgl. Cremer, Hendrik (2013): *Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund, Berlin, S. 27 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

<sup>32</sup> die tageszeitung (2013): *Racial Profiling bei der Polizei. „Igittigitt, das ist Rassismus“*, 27.10.2013, <http://www.taz.de/!126295/>.

#### 4. Rechtsschutz vor Diskriminierung

vgl. Staatenbericht Ziffer 129 ff. und Ziffer 137

##### Situationsbeschreibung

Das im Jahr 2006 eingeführte Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bildet den rechtlichen Rahmen für den Schutz vor Diskriminierung durch Private im Arbeits- und Zivilrecht. Daneben bestehen weitere diskriminierungsschützende Regelungen in anderen Gesetzen.<sup>33</sup> Untersuchungen zeigen jedoch, dass Menschen in Deutschland trotz verbreiteter Diskriminierungen in allen Lebensbereichen selten gerichtliche Hilfe suchen.<sup>34</sup> Eine Evaluation des AGG ist bislang nicht erfolgt.

Alle öffentlichen Stellen sind unmittelbar durch das Verbot rassistischer Diskriminierung in Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes gebunden. In den gerichtlichen Verfahren gegen diskriminierendes Handeln durch staatliche Stellen vor den Verwaltungsgerichten gilt der Amtsermittlungsgrundsatz. Den Regelungen des AGG vergleichbare Vorschriften zur Beweiserleichterung für Diskriminierungs Betroffene und zur Unterstützung durch Verbände gelten hier nicht.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen seit 2012 Projekte zur regionalen Vernetzung für die Antidiskriminierungsarbeit und die Qualifizierung von Beratungsakteuren unterstützt und gefördert. Nur in einigen Bundesländern gibt es staatliche Landesantidiskriminierungsstellen. Zivilgesellschaftliche regionale Antidiskriminierungsberatungsstellen haben sich in einem Dachverband (Antidiskriminierungsverband Deutschland) zusammengeschlossen und Standards für ihre Beratungsarbeit entwickelt.<sup>35</sup>

##### Bewertung des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Aus Sicht des Instituts sollte nun, 10 Jahre nach dem Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, eine Evaluation des Gesetzes und der weiteren diskriminierungsschützenden Regelungen erfolgen.

Die Qualifizierung der Anwaltschaft und der Justiz zum menschenrechtlichen Diskriminierungsschutz muss weiter vorangetrieben werden. Ein mit Mitteln des BMAS gefördertes Modellprojekt des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat für die Zielgruppe der Anwaltschaft Fortbildungsmodulare hierfür entwickelt.<sup>36</sup> Nach Ansicht des Instituts muss auch die Kompetenz der Gerichte im Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt (Diversity-Kompetenz) sowie die Vielfalt in den Gerichten gestärkt werden, um diskriminierungsfreien Zugang zum Recht zu gewährleisten.

---

<sup>33</sup> Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2014): Handbuch rechtlicher Diskriminierungsschutz, Baden-Baden.

<sup>34</sup> Rottleuthner, Hubert/ Mahlmann, Matthias (2011): Diskriminierung in Deutschland. Vermutungen und Fakten, Baden-Baden.

<sup>35</sup> Website des Antidiskriminierungsverbands Deutschland: <http://www.antidiskriminierung.org/>.

<sup>36</sup> <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/projekt-anwaltschaft-fuer-menschenrechte-und-vielfalt/>.

Trotz der Bemühungen verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Stellen ist noch immer keine deutschlandweite zugängliche Infrastruktur von qualifizierten Antidiskriminierungsberatungsstellen gesichert.

### Vorschlag für Empfehlungen

- eine Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes und weiterer diskriminierungsschützender Regelungen durchzuführen, um zu ermitteln, ob in Deutschland im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen umfassender und wirksamer Rechtsschutz gegen Diskriminierung gewährleistet ist, und welche Barrieren einer wirksamen Rechtsdurchsetzung entgegenstehen.
- Grund- und Menschenrechte als Querschnittsthema und Diversity-Kompetenz als Schlüsselqualifikation in die Regelaus- und -fortbildung der juristischen Berufe und des öffentlichen Dienstes aufzunehmen.
- bundesweit zugängliche nichtstaatliche Antidiskriminierungsberatungsstellen auszubauen und langfristig zu sichern, in allen Bundesländern eine staatliche Landesantidiskriminierungsstelle einzurichten und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes finanziell und in ihrer Unabhängigkeit zu stärken und ihre Befugnisse um Untersuchungsbefugnisse und eine Klagebefugnis zu erweitern.

## 5. Zur Situation der Unterbringung von Flüchtlingen

keine Ausführungen im Staatenbericht

### Situationsbeschreibung

Die Qualität von Flüchtlingsunterkünften ist in Deutschland sehr unterschiedlich - einheitliche, verbindliche Mindeststandards für ihre Ausgestaltung und Ausstattung gibt es nicht. Bundesweit einheitlich geregelt ist gemäß § 47 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) nur, dass Menschen, die nach Deutschland fliehen und hier einen Asylantrag stellen, zunächst in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen müssen.

Die Unterbringung von Flüchtlingen nach ihrer Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung ist bundesweit sehr unterschiedlich geregelt: In der Regel werden sie in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Es gibt aber auch eine Reihe von Kommunen, in denen Flüchtlinge grundsätzlich in Wohnungen untergebracht werden.<sup>37</sup> Die Bundesländer überlassen hier den Kommunen die Entscheidung über die Art der Unterbringung.<sup>38</sup> Andere Länder verpflichten Asylsuchende oder Menschen im Duldungsstatus dazu, bis zu mehreren Jahren in Gemeinschaftsunterkünften zu bleiben.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Pro Asyl: Frankfurt am Main, S. 64.

<sup>38</sup> Zu diesen Ländern gehören zum Beispiel Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen.

<sup>39</sup> Zu diesen Ländern gehören zum Beispiel Bayern und Hamburg (siehe dazu explizit: Art. 4 Abs. 4 Nr. 2 Bayerisches Aufnahmegesetz (AufnG); implizit: Fachanweisungen zum

Nichtregierungsorganisationen wie Wohlfahrtsverbände oder Flüchtlingsräte weisen seit Jahren immer wieder darauf hin, dass die Zustände in Flüchtlingsunterkünften teilweise menschenunwürdig sind. Kritikpunkte sind beispielsweise mangelnde Hygiene, Schimmelbefall, nicht ausreichend Toiletten, undichte Dächer oder defekte Heizungen im Winter, unzureichende Bewegungs- und Spielmöglichkeiten für Kinder wie auch der mangelnde Gewaltschutz für Frauen. Ein weiterer Kritikpunkt richtet sich gegen die Größe einzelner Flüchtlingsunterkünfte, in denen mehrere hundert Menschen untergebracht werden.<sup>40</sup> Die Zahl von Protesten gegen und Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte hat zugenommen.<sup>41</sup> Außerdem wurden im Jahr 2014 Fälle öffentlich, in denen das Sicherheitspersonal Flüchtlinge misshandelte.

Um Missständen in Flüchtlingsunterkünften entgegenzuwirken, fordern Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsräte seit vielen Jahren bundesweite verbindliche Mindeststandards für Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte. Bis zum 20. Juli 2015 muss Deutschland überdies die EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 umsetzen, die Vorgaben für die Unterbringung von Flüchtlingen enthält.

### **Bewertung des Deutschen Instituts für Menschenrechte**

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist es mit dem menschenrechtlich verbrieften Recht auf Wohnen nicht in Einklang zu bringen, Menschen über Jahre zum Aufenthalt in Gemeinschaftsunterkünften zu verpflichten und ihnen damit den Zugang zum Wohnungsmarkt zu versperren.<sup>42</sup> Entsprechende Regelungen, sei es auf Landesebene, sei es auf kommunaler Ebene, sollten daher aufgehoben werden. Zu den menschenrechtlichen Achtungspflichten des Staates beim Recht auf Wohnen zählt es, dass der Staat Einzelnen den Zugang zum Wohnungsmarkt nicht durch rechtliche Hürden in ungerechtfertigter Weise erschweren oder gar verhindern darf.<sup>43</sup> Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, wie das Recht auf Wohnen, müssen rechtlich und de facto für alle zugänglich sein, insbesondere für die schwächsten Gruppen, ohne dass eine Diskriminierung stattfindet. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit und unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status.<sup>44</sup>

---

Asylbewerberleistungsgesetz, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Hamburg: II. 1.3.1 Wohnformen).

<sup>40</sup> Siehe etwa Diakonie Deutschland (2014): Positionspapier, Positionen zur Aufnahme, Wohnraumversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen; Deutsches Rotes Kreuz (DRK) Pressemitteilung (2012): DRK fordert Verbesserungen bei der Unterbringung von Asylbewerbern. <http://www.kvneuburg-schrobenhausen.brk.de/>.

<sup>41</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestags- Drucksache 18/3964 vom 06.02.2015.

<sup>42</sup> Cremer, Hendrik (2013): Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Policy\\_Paper\\_26\\_Menschenrechtliche\\_Verpflichtungen\\_be\\_i\\_der\\_Unterbringung\\_von\\_Fluechtlingen\\_01.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Policy_Paper_26_Menschenrechtliche_Verpflichtungen_be_i_der_Unterbringung_von_Fluechtlingen_01.pdf).

<sup>43</sup> UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Nicht-Diskriminierung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, (Artikel 2 Abs. 2), UN-Dok. CESCR E/C.12/GC/20,2.7.2009, mit weiteren Hinweisen.

<sup>44</sup> UN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD), Allgemeine Bemerkung Nr. 30, Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen (2004); UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Nicht-Diskriminierung in wirtschaftlichen,

Das Recht, den Wohnsitz frei zu wählen, kann zwar für Menschen, die Asyl suchen, eingeschränkt werden. Gleiches gilt für Menschen, die sich nach deutschem Aufenthaltsrecht im Duldungsstatus befinden und damit über keinen Aufenthaltstitel verfügen. Es ist indes nicht erkennbar, unter welchen Gesichtspunkten es gerechtfertigt sein könnte, die Menschen über festgeschriebene, starre Zeiträume dazu zu verpflichten, sich in Flüchtlingsunterkünften aufzuhalten, ohne etwa darauf abzustellen, ob bei den Betroffenen aufenthaltsbeendende Maßnahme bevorstehen. Solche Eingriffe sind nicht nur besonders schwerwiegend, sie überschreiten ebenso die Schwelle zur menschenrechtlich verbotenen Diskriminierung jedenfalls dann, wenn sie sich über Jahre erstrecken. Ein jahrelanger pauschaler Ausschluss vom Zugang zum Wohnungsmarkt ist weder verhältnismäßig noch mit dem menschenrechtlich verbrieften Diskriminierungsverbot vereinbar.

Um menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen für Asylsuchende zu gewährleisten, sind zudem bundeseinheitliche verbindliche Mindeststandards für den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften zu schaffen.

Überdies sollte die Errichtung von Massenunterkünften vermieden werden, da sie ein erhebliches Konfliktpotential enthalten. Die Akzeptanz gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen kann bei der Bevölkerung vor Ort leiden, wenn Flüchtlingsunterkünfte für eine große Anzahl von Asylsuchenden geschaffen werden. Die Belastungen für das Umfeld, die aus Sammelunterkünften resultieren, können den Bewohnerinnen und Bewohnern zugeschrieben werden, wodurch sich die Gefahr von Anfeindungen und rassistischen Angriffen gegen Flüchtlinge erhöhen kann.

### Vorschlag für Empfehlungen

- Regelungen auf Landes- und kommunaler Ebene, die Asylsuchende und Menschen im Duldungsstatus verpflichten, in Gemeinschaftsunterkünften zu leben, aufzuheben.
- bundeseinheitliche verbindliche Mindeststandard für den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften zu schaffen und durchzusetzen, um menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen für Asylsuchende zu gewährleisten.
- die Errichtung von Massenunterkünften zu vermeiden.

---

sozialen und kulturellen Rechten, (Artikel 2 Abs. 2), UN-Dok. CESCR E/C.12/GC/20,2.7.2009, mit weiteren Hinweisen.