

**AMNESTY INTERNATIONAL** Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.  
Länder, Themen und Asyl . Zinnowitzer Straße 8 . 10115 Berlin  
T: +49 30 420248-0 . F: +49 30 420248-444 . E: [themen@amnesty.de](mailto:themen@amnesty.de) . W: [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de)

SPENDENKONTO 80 90 100 . Bank für Sozialwirtschaft . BLZ 370 205 00  
BIC-Nr. BFSWDE33XXX . IBAN-Code DE23370205000008090100

**AMNESTY INTERNATIONAL** . Zinnowitzer Straße 8 . 10115 Berlin

An  
Peter Wittschorek  
Outreach-Koordinator OSZE-Vorsitz 2016  
Zentrum für Internationale Friedenseinsätze  
Ludwigskirchplatz 3-4

10719 Berlin



Berlin, 12.08.2016

#### **KOMMENTAR ZUM UNABH. EVALUIERUNGSBERICHT ANLÄSSLICH DES DEUTSCHEN OSZE-VORSITZES 2016**

Sehr geehrter Herr Wittschorek,

gerne möchte Amnesty International die Gelegenheit nutzen, den unabhängigen Evaluierungsbericht des Deutschen Institut für Menschenrechte anlässlich des deutschen OSZE-Vorsitz 2016 zu kommentieren. Unser Kommentar beschränkt sich auf das Kapitel zu Toleranz und Nichtdiskriminierung. Insgesamt teilen wir sehr viele Punkte des Berichts und beschränken uns daher nur auf die für uns wesentlichen Aspekte, die entweder gar nicht berücksichtigt wurden oder welchen wir gerne Nachdruck verleihen möchten.

Grundsätzlich sollte in dem Evaluierungsbericht stärker betont werden, dass die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung bzw. von Rassismus durch die Bundesrepublik Deutschland zu sehr im Kontext des Extremismusansatzes gesehen wird. Dadurch reduzieren die deutschen Sicherheitsbehörden Rassismus auf eine rechte Ideologie sowie das bewusste Handeln von Einzeltäter\_innen oder rechte Strukturen. Aus diesem Grund sind die deutschen Behörden vielfach nicht in der Lage rassistisch motivierte Straftaten als solche zu erkennen und entsprechend zu behandeln. Deshalb teilt Amnesty International die Sorgen des VN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD), dass durch die Fokussierung auf das Extremismus-Konzept der dringend zu bearbeitenden Problemkomplexe der rassistischen Diskriminierung in Deutschland nicht effektiv begegnet werden kann.

Außerdem verhindert diese Fokussierung auf das Extremismus-Konzept die notwendige Auseinandersetzung mit einem weitem wichtigen Problemfeld, welches leider nur indirekt im Evaluierungsbericht auftaucht, nämlich der Auseinandersetzung mit der Existenz von **institutionellem Rassismus** innerhalb der deutschen Sicherheitsbehörden.

Zahlreiche Menschenrechtsgremien sowie fast alle 48 zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit denen Amnesty International für den Bericht „Leben in Unsicherheit – Wie Deutschland die Opfer rassistischer Gewalt im Stich lässt“<sup>1</sup> Interviews führte, äußerten ernsthafte Bedenken angesichts der Einstufung und Untersuchung rassistisch motivierter Straftaten durch die Polizei. Dieses wiederholte Versagen der Behörden werten sie als Indiz für die Existenz eines umfassenderen Problems von institutionellem Rassismus innerhalb der deutschen Sicherheitsbehörden, insbesondere in der Polizei.

<sup>1</sup> Amnesty International, Bericht *Leben in Unsicherheit – Wie Deutschland die Opfer rassistischer Gewalt im Stich lässt*.  
<https://www.amnesty.de/files/Amnesty-Bericht-Rassistische-Gewalt-in-Deutschland-Juni2016.pdf> (Zugriff am 12.08.2016)

Nach den Enthüllungen im Jahr 2011 richteten zwar der Bundestag sowie mehrere Landtage Untersuchungsausschüsse zur Aufklärung der Fehler und Versäumnisse von Polizei und Nachrichtendiensten bei der Bekämpfung des „NSU“ ein. Seitens dieser Ausschüsse gab es jedoch keine expliziten Untersuchungen und Schlussfolgerungen dazu, inwieweit institutioneller Rassismus dafür verantwortlich ist, dass den Hinweisen auf rassistische Tatmotive durch die Behörden während der Ermittlungen nicht nachgegangen wurde. Auch fehlte es bisher an konkreten Empfehlungen zu umfassenderen Maßnahmen, wie die Polizei- und Justizbehörden institutionellem Rassismus effektiv entgegenwirken können.

In Anbetracht der Empfehlungen des zweiten parlamentarischen „NSU“-Untersuchungsausschusses des Bundestags leiteten die Behörden eine Reihe von Reformen ein. So wurden beispielsweise die Spezialeinheiten der Polizei verstärkt, die mit der Aufklärung politisch motivierter Straftaten betraut sind, zu denen auch rassistisch motivierte Straftaten gehören. Außerdem wurde § 46 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs geändert. Gerichte sind jetzt ausdrücklich dazu verpflichtet, „die Beweggründe und die Ziele des Täters, besonders auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende,“<sup>2</sup> bei der Strafzumessung zu berücksichtigen.

Trotz dieser Maßnahmen äußerte auch der Menschenrechtskommissar des Europarats 2015 in seinem Bericht zu Deutschland Bedenken, „dass diese Maßnahmen sich nur am Rande mit den Ursprüngen der NSU-Affäre befassen, i. e. die strukturelle Voreingenommenheit bei den deutschen Polizeibehörden, die dazu führte, dass die rassistische Dimension der Verbrechen nicht gesehen und anerkannt wurde.“<sup>3</sup>

Deshalb möchte Amnesty International ausdrücklich den Evaluationsbericht an dieser Stelle unterstützen, dass auch wir weiterhin großen Bedarf darin sehen, dass die rassistische und stigmatisierende Arbeit der Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden auf individueller und insbesondere auf struktureller Ebene ausreichend aufgearbeitet werden muss. Aus diesem Grund fordert Amnesty International die Bundesregierung dazu auf, eine unabhängige Untersuchung in Auftrag zu geben, die untersucht, inwieweit institutioneller Rassismus in den deutschen Sicherheitsbehörden eine Rolle spielt.

Die Vertragsorgane der Menschenrechtsverträge und andere Menschenrechtsorgane, darunter der UN-Menschenrechtsausschuss, der UN-Ausschuss gegen Folter und der Menschenrechtskommissar des Europarats, äußerten wiederholt Besorgnis angesichts des Fehlens eines **unabhängigen Mechanismus zur Untersuchung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei**, insbesondere auf Bundesebene.<sup>4</sup> Zwar haben inzwischen einige Bundesländer Polizei-Beschwerdestellen eingerichtet, diese erfüllen aber bis auf der Polizeibeauftragte in Schleswig-Holstein nicht die Anforderungen welche u. a. Amnesty International oder das Deutsche Institut für Menschenrechte an eine solche Institution stellen. Diese kann nämlich nur effektiv eine Wirkung entfalten, wenn ihr umfassende Befugnisse wie Befragungs-, Akteneinsichts- und Inspektionsrechte zustehen, außerdem wäre es wichtig, dass auch zivilgesellschaftliche Organisationen Beschwerde einlegen können.

Zwar begrüßt Amnesty International, dass Betroffenengruppen zunehmend bei der Ausrichtung von Bundes- und Landesprogrammen in Bezug auf die Verhinderung von Rassismus, Hasskriminalität sowie

<sup>2</sup> Grundsätze der Strafzumessung, § 46 Abs. 2 StGB, [www.gesetze-im-internet.de/stgb/\\_46.html](http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_46.html) (Zugriff am 12. August 2016).

<sup>3</sup> Bericht von Nils Muižnieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis 8. Mai 2015, Abs. 184, S. 42, [www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Europarat\\_Dokumente/Bericht\\_Menschenrechtskommissar\\_Deutschland\\_2015\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/Bericht_Menschenrechtskommissar_Deutschland_2015_de.pdf) (Zugriff am 12. August 2016).

<sup>4</sup> UN-Ausschuss gegen Folter, Schlussbemerkungen zu Deutschland, 2011, Abs. 19; Menschenrechtsausschuss, Schlussbemerkungen zu Deutschland, 2012, Abs. 10; Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats nach seinem Besuch in Deutschland, 2015, Abs. 41.



alle anderen Formen von Diskriminierungen, berücksichtigt werden, trotzdem müssten Betroffenengruppen auch im Bereich der **Aus- und Fortbildung der Polizei und Justiz** berücksichtigt werden. In diesem Bereich besteht leider sehr viel Handlungsbedarf. Grundsätzlich sollten alle Polizeikräfte in der Aus- und Fortbildung Kenntnisse zu den Besonderheiten vorurteils- und rassistisch motivierter Straftaten, den besonderen Bedürfnissen der Opfer und der Rolle der Polizei bei der Bekämpfung und dem Schutz von Menschen vor Rassismus und Diskriminierung erhalten. Hierbei ist zentral, dass dabei auch von Rassismus gesprochen wird und dadurch seine vielfältigen Facetten sowie Erscheinungsformen vermittelt werden. Nur wenn rassistische Diskriminierung auch eindeutig als solche bezeichnet werden, kann die spezifische Dimension dieser Diskriminierung sichtbar gemacht werden. Darüber hinaus hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EMRG) festgestellt, dass rassistische Diskriminierung eine besondere Form der Diskriminierung darstellt und eine Gleichsetzung von rassistischer mit nicht rassistisch motivierter Diskriminierung ein wesentliches Ignorieren der spezifischen Art der rassistischen Diskriminierung darstellt.<sup>5</sup> Deshalb wäre es wünschenswert, es gäbe für die Polizeiaus- und Fortbildung spezielles Schulungsmaterial zum Themenfeld Rassismus, Diskriminierung und Menschenrechte.

Ein Feld welches leider gar nicht im Evaluierungsbericht auftaucht, welches aber in diesem Kontext für uns von großer Bedeutung zu sein scheint, ist das Problem des **Racial Profilings** in Deutschland. Die Polizei ist in einer Vielzahl von Fällen zur Durchführung von Personenkontrollen befugt. So darf die für die Sicherheit an der Grenze sowie an Flughäfen und Bahnhöfen zuständige Bundespolizei Personenkontrollen durchführen, um die unerlaubte Einreise nach Deutschland (§ 22 Abs. 1a des Bundespolizeigesetzes, BPolG) oder in Grenzgebiete (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG) oder Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit zu verhindern (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG).<sup>6</sup> Die Polizeibehörden der Bundesländer sind nach Länderrecht zur Durchführung von Personenkontrollen berechtigt, wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet ist, an Orten, an denen Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung für Deutschland zusammenkommen, oder an Orten, an denen eine Straftat begangen wurde.<sup>7</sup>

Amnesty International betrachtet das Herausgreifen von Personen, die rassistisch markierten Gruppen angehören, bei Personenkontrollen durch Ordnungskräfte anhand phänotypischer Merkmale oder der vermeintlichen oder tatsächlichen ethnischen Herkunft allein aus der Annahme heraus, dass es sich bei diesen Personen um irreguläre Migrant\_innen oder mögliche Straftäter\_innen handeln könnte, als Racial Profiling, eine Form der Diskriminierung. Nach dem Diskriminierungsverbot sind die staatlichen Behörden verpflichtet, gegen Racial Profiling durch Angehörige der Ordnungskräfte vorzugehen und wirksame Maßnahmen für die Entschädigung der Menschenrechtsverletzungen, die von den Betroffenen dieser Form der Diskriminierung erlitten wurden, zu ergreifen.

Zwar berichten zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland regelmäßig von Racial Profiling durch die Polizei. Auch äußerten ECRI sowie der Menschenrechtskommissar des Europarats 2014 und 2015 ihre Besorgnis angesichts der diskriminierenden Anwendung von Polizeibefugnissen im Bereich

<sup>5</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Abdu gg. Bulgarien*, Urteil vom 11. März 2014, Abs. 44.

<sup>6</sup> §§ 22 und 23 des Bundespolizeigesetzes, [www.gesetze-im-internet.de/bgsg\\_1994/BJNR297900994.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/BJNR297900994.html) (Zugriff am 12. August 2016).

<sup>7</sup> Siehe beispielsweise §§ 12 und 13 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei unter [www.polizeirecht.de/polizeiaufgabengesetz-Bayern.htm](http://www.polizeirecht.de/polizeiaufgabengesetz-Bayern.htm), §§ 21–23 des Allgemeines Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin unter [www.polizeirecht.de/ASOG-Berlin.htm](http://www.polizeirecht.de/ASOG-Berlin.htm) sowie §§ 18 und 19 des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen unter [www.polizeirecht-sachsen.de/Text%20des%20S%E4chsischen%20Polizeigesetzes.html](http://www.polizeirecht-sachsen.de/Text%20des%20S%E4chsischen%20Polizeigesetzes.html) (Zugriff am 12. August 2016).



der Identitätskontrolle. 2015 formulierte der UN-Antirassismus-Ausschuss (CERD) Bedenken angesichts des breiten Anwendungsbereichs von § 22 BPolG, der zu Racial Profiling führt.<sup>8</sup>

Trotz der auf innerdeutscher wie internationaler Ebene geäußerten Bedenken haben die deutschen Behörden bisher keine Maßnahmen ergriffen, um gegen den diskriminierenden Einsatz von Polizeibefugnissen im Bereich der Personenkontrolle vorzugehen, indem sie die Grundlagen, auf denen diese Kontrollen durchgeführt werden können, einschränken und Racial Profiling ausdrücklich untersagen. Es ist leider so, dass die deutschen Polizeibehörden jegliche Form der Diskriminierung bei der Durchführung von Personenkontrollen abstreiten.

Deshalb fordert Amnesty International die deutschen Polizeibehörden dazu auf, das Problem des Racial Profilings anzuerkennen sowie entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Außerdem fordert Amnesty International die deutschen Gesetzgeber dazu auf, alle rechtlichen Normen und Gesetze aufzuheben, welche verdachtsunabhängige Personenkontrollen erlauben.

Abschließend möchte ich noch auf unseren aktuellen Bericht „Leben in Unsicherheit – Wie Deutschland die Opfer rassistischer Gewalt im Stich lässt“ hinweisen. Auf mehr als 80 Seiten stellt Amnesty International dar, wie die deutschen Sicherheitsbehörden, insbesondere die deutsche Polizei, dabei versagt, ihrer menschenrechtlichen Verpflichtung nachzukommen, Menschen vor rassistischer Gewalt zu schützen. Der Bericht liegt diesem Schreiben als Anlage bei.

Mit freundlichen Grüßen,

Alexander Bosch

(Fachreferent für Polizei, Rassismus und Hate Crimes)

---

<sup>8</sup> UN-Antirassismus-Ausschuss (CERD), Schlussbemerkungen zu den 19. bis 22. Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland, vorläufige Version (CERD/C/DEU/CO/19-22), Abs. 11, [www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/ICERD/icerd\\_state\\_report\\_germany\\_19-22\\_2013\\_CoObs\\_2015\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_CoObs_2015_de.pdf) (Zugriff am 12. August 2016).

