



Rassistische Diskriminierung in Deutschland unterbinden

Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss
zum 16.–18. Bericht der Bundesrepublik
Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen
Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form
von rassistischer Diskriminierung



Rassistische Diskriminierung in Deutschland unterbinden

Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss
zum 16.–18. Bericht der Bundesrepublik
Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen
Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form
von rassistischer Diskriminierung

Impressum

Das FORUM MENSCHENRECHTE dankt der Stiftung für Kinder, Freiburg i. Br., durch deren großzügige Spende die Erstellung des vorliegenden Berichts überhaupt erst möglich wurde.

Autor: Johannes Klostermann, Köln

Redaktionsgruppe: Johannes Brandstätter, Berlin

Yonas Endrias, Berlin

Dorothee Haßkamp, Stuttgart

Lutz Möller, Bonn

Marei Pelzer, Frankfurt am Main

Klaus Stoltenberg, Königswinter

Layout: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Fotos: PhotoAlto / Patrick Sheándell, O'Carroll,

Webfassung

Die vom FORUM MENSCHENRECHTE veröffentlichten Positionen werden von den Mitgliedsorganisationen des Forums im Rahmen ihres Mandats mitgetragen.



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Grundsätzliche Erwägungen	9
2.1	Rassismus, Rechtsextremismus, „Rasse“-Begrifflichkeiten	9
2.2	Rassistische Einstellungen in der Bevölkerung	10
2.3	Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus	12
2.4	Datenerhebung	13
3	Die Erfüllung der Gewährleistungen der International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Antirassismuskonvention)	15
3.1	Art. 2 ICERD	15
3.1.1	Unterlassung rassistischer Diskriminierung oder ihrer Förderung durch staatliche Stellen sowie Mechanismen zur Überprüfung	15
3.1.1.1	Die Vermeidung von Diskriminierungen durch Behörden	15
3.1.1.2	Diskriminierungen durch die Polizei / Rassistische Profilbildung (Racial Profiling)	16
3.1.2	Überprüfung von Gesetzgebung und Exekutivnormen auf Rassismus	17
3.1.3	Verpflichtung zur Förderung antirassistischer Organisationen	18
3.2	Art. 4 ICERD	20
3.3	Art. 5 ICERD	21
3.3.1	Die Gesetzgebung zu Menschen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit	21
3.3.1.1	Asylrecht	22
3.3.1.1.1	Zugang zum Asylverfahren	22
3.3.1.1.2	Eilrechtsschutz bei Zurückschiebung von Flüchtlingen in EU-Länder	23
3.3.1.1.3	Inhaftierung von Asylsuchenden	23
3.3.1.1.4	Umgang mit besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen	24
3.3.1.1.5	Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen	25
3.3.1.2	Residenzpflicht	26
3.3.1.3	Sozialleistungen für Nicht-Staatsangehörige nach § 3 AsylbLG	26
3.3.1.4	Die Regelungen zur Bekämpfung von Scheinehen beim Ehegattennachzug	29
3.3.1.5	Bekämpfung von Zwangsverheiratungen beim Ehegattennachzug	31
3.3.1.6	Nachzug von Familienangehörigen zu Beziehern von Sozialleistungen	33
3.3.1.7	Staatsangehörigkeitsrecht	34
3.3.1.7.1	Einbürgerungstests	36
3.3.1.7.2	Herabsetzung der Vorstrafengrenze bei der Einbürgerung	37

3.3.1.7.3	Doppelte Staatsangehörigkeit	38
3.3.2	Die Belange von Menschen ohne Papiere im Gesundheitswesen	38
3.3.3	Bildungswesen	39
3.3.3.1	Die Situation von Menschen mit Migrationshintergrund und Minderheiten in der Regelschule	40
3.3.3.2	Sonderschulen	44
3.3.3.3	Asylsuchende und geduldete Kinder	45
3.3.3.4	Kinder ohne Papiere	46
3.3.4	Arbeitsmarktsituation der in Art. 1 Abs. 1 ICERD Genannten	46
3.3.4.1	Die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Migrationshintergrund	47
3.3.4.2	Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse	49
3.3.5	Antidiskriminierungsarbeit	51
3.3.5.1	Regelungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes	51
3.3.5.2	Antidiskriminierungsberatung	53
3.3.6	Diskriminierungen aufgrund von Religionszugehörigkeit	55
3.4	Art. 6 ICERD	56
3.4.1	Statistiken zu Straftaten aus rassistischen Motiven	56
3.4.2	Wirksamer Rechtsschutz: Privatklagedelikte	57
3.4.3	Wirksamer Rechtsschutz: Rassismus als erschwerendes Merkmal bei der Bestrafung	58
3.4.4	Die Entschädigung von Opfern rassistischer Straftaten	59
3.5	Art. 7 ICERD – Menschenrechtsbildung	60
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	62
	Literaturübersicht	74



1. Einleitung

Vor Ihnen liegt der erste breit abgestimmte zivilgesellschaftliche Parallelbericht zu einem Staatenbericht des Vertragsstaats Bundesrepublik Deutschland, der die Umsetzung der Antirassismuskonvention zum Gegenstand hat. Der Bericht kommentiert und ergänzt den 16.–18. deutschen Staatenbericht zur Umsetzung dieses internationalen Übereinkommens. Ebenso wie der Staatenbericht ist er an den Ausschuss zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung der Vereinten Nationen (CERD) gerichtet. Gleichzeitig dient der Bericht der Orientierung politischer Entscheidungsträger in Deutschland.

Der Herausgeber, das Forum Menschenrechte, ist ein Zusammenschluss von fünfzig großen und kleinen Organisationen, um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in Deutschland besser gestalten und die Kontakte der Zivilgesellschaft zur Bundesregierung koordinieren zu können. Es wurde nach der Weltmensenrechtskonferenz 1993 in Wien gegründet. Seit vielen Jahren beobachtet das Forum den Menschenrechtsrat (ehemals die Menschenrechtskommission) der Vereinten Nationen in Genf und unterstützt die Bundesregierung mit Aides Memoires zu den dort behandelten Themen. In Berlin bestehen regelmäßige Kontakte insbesondere zum Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und zum Innenausschuss des Deutschen Bundestages sowie zum Auswärtigen Amt, zum Bundesjustizministerium und zum Bundesinnenministerium.

Schwerpunktsetzungen

Während der im Herbst 2006 begonnenen Prüfung, ob das Übereinkommen vom Vertragsstaat korrekt umgesetzt wurde, stellten sich sogleich grundsätzliche Fragen. Sie betreffen vor allem die vollständige Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens in die Gesetze des Bundes und der Länder. Die periodischen Berichte der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) sind hierzu von einschlägiger Bedeutung. Sie beziehen sich zwar nicht ausdrücklich auf die Antirassismuskonvention der Vereinten Nationen, belegen aber den Nachholbedarf bei der Gesetzgebung sowie der statistischen Dokumentation von rassistischer Diskriminierung, also im Feld der institutionellen Diskriminierung. Das Forum Menschenrechte entschied sich daher für eine Schwerpunktsetzung des ersten Berichts dieser Art in diesem Bereich.

Institutionelle Diskriminierung ist auch ein entscheidendes Hindernis für erfolgreiche Integration. Die Integrationspolitik ist seit mehreren Jahren eines der strittigen Topthemen in der politischen Diskussion der Bundesrepublik. Die Antirassismuskonvention stellt zusammen mit den anderen internationalen Menschenrechtsübereinkommen einen zentralen Referenzrahmen für die Bewertung der Politik zur Integration von Eingewanderten sowie von Flüchtlingen dar. Die Bundesregierung hat 2007 zum ersten Mal einen Nationalen Integrationsplan (NIP) vorgestellt, um die Integration von Men-

schen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft durch Bundesländer, Kommunen und die Zivilgesellschaft koordiniert voranzubringen. Mit Recht gab es viel positive Resonanz zu diesem Plan. Vor allem im Hinblick auf den Änderungsbedarf bei der Gesetzgebung, in Bezug auf die Berücksichtigung von Flüchtlingen und hinsichtlich der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung weist der Plan allerdings erhebliche Lücken auf. Die im Bericht des Forums Menschenrechte erarbeiteten Empfehlungen sollten daher auch für den Evaluationsprozess der Bundesregierung zum NIP heran gezogen werden. Ebenso sollen die Ergebnisse und Empfehlungen als Impulse für den weiteren Prozess des bisher sehr unzureichenden und vom Forum Menschenrechte eingehend kritisierten Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus dienen.

Nicht oder nur am Rande konnte die rassistische Diskriminierung bestimmter Gruppen im Einzelnen dargestellt werden. Der Bericht kann weder einen Überblick über die Schändungen jüdischer Grabstätten mit Hakenkreuzen liefern, noch die Überfälle auf Menschen schwarzer Hautfarbe, rassistisch motivierte Brandstiftungen oder andere häufig begangene Straftaten kommentieren. Dies wird von lokalen Gruppen bereits vielerorts geleistet. Eine bundesweite Dokumentation ist aber schon allein wegen der unzureichenden zur Verfügung stehenden statistischen Instrumente schwierig. Ebenso können die institutionelle und die direkte Diskriminierung von Angehörigen des islamischen Glaubens nur gestreift werden. Auch auf die Situation der Sinti und Roma konnte nicht eingegangen werden.

Ein weiterer hier nicht behandelter Bereich ist die Situation für Flüchtlinge an den Außengrenzen der Europäischen Union; sie ist mit jährlich mehreren tausend Opfern schockierend und empörend. Der Vertragsstaat trägt hierfür zumindest eine Mitverantwortung. Er hat sich nämlich bei der EU für den Aufbau des Grenzschutzsystems nachhaltig eingesetzt und finanziert es durch seine Beiträge mit. Es bleibt zu untersuchen, ob der Vertragsstaat im Rahmen des Antirassismusübereinkommens insoweit

berichtspflichtig ist oder an welcher Stelle im Rahmen der Staatenberichterstattung der Vereinten Nationen diese Angelegenheit ansonsten zu behandeln ist.

Aufbau des Berichts

Die Gliederung des Parallelberichts orientiert sich so weit möglich an der des Staatenberichts der Bundesregierung und an der Abfolge der Artikel des Übereinkommens.

Den Ausführungen vorangestellt ist ein Kapitel mit grundsätzlichen Erwägungen zur Verwendung der Begriffe „Rasse“ und „Rassismus“ sowie den oben genannten Problemen der Erhebung statistischer Daten. Im Hauptteil werden Lücken und Verbesserungspotenzial der Politik gegen rassistische Diskriminierung zu den ausgewählten Schwerpunkten aufgezeigt. Am Beginn steht der Punkt Unterlassungen von rassistischer Diskriminierung gemäß Artikel 2 der Antirassismuskonvention – hier wird auf den Aspekt des „racial profiling“ eingegangen. Des Weiteren wird die Notwendigkeit der Überprüfung von Gesetzgebung und Ausführungsbestimmungen angesprochen. Hinsichtlich Artikel 4 wird ein mögliches NPD-Verbot thematisiert. Art. 5 ICERD enthält Gewährleistungen über die Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierungen. Hier hat das Forum Menschenrechte einen Schwerpunkt des Berichts auf die Frage gelegt, wie die deutsche Gesetzgebung zu Nicht-Staatsangehörigen vor dem Hintergrund der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 des Ausschusses zu bewerten ist. Besonders beleuchtet wurden die Situation von Flüchtlingen und Familien sowie das Staatsangehörigkeitsrecht. Im Anschluss wird für den Bildungs- und den Arbeitsbereich geschildert, wo für die Adressaten von Art. 5 ICERD problematische Situationen bestehen. Es folgen Betrachtungen zur Antidiskriminierungsarbeit und zu notwendigen Ergänzungen im Strafrecht, bevor der inhaltliche Teil des Berichts mit einem Abschnitt zur Menschenrechtsbildung schließt. In einem letzten Abschnitt werden alle Empfehlungen des Berichts kompakt zusammengefasst.

2. Grundsätzliche Erwägungen

2.1 Rassismus, Rechtsextremismus, „Rasse“-Begrifflichkeiten

In der offiziellen deutschen Übersetzung lautet der Titel des Abkommens „Internationales Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“, in den Erwägungen und Artikeln des Abkommens wird racial discrimination mit „Rassendiskriminierung“ übersetzt.

Der Staatenbericht orientiert sich an der Terminologie der offiziellen Übersetzung des Abkommens.

Es ist eine Tatsache, dass in Deutschland der Begriff Rassismus in der öffentlichen Diskussion kaum verwendet oder auf einen rein biologistisch verstandenen Rassismus verkürzt wird. Probleme wie ethnische Diskriminierung oder Ausländerfeindlichkeit werden nur selten dem Begriff Rassismus zugeordnet. Häufig ist hingegen die Rede von Rassismus im Kontext von Rechtsextremismus, wobei unter Rechtsextremisten in der Regel politisch motivierte und organisierte Gruppen verstanden werden. Es ist also auch dem allgemeinen Sprachgebrauch zuzuschreiben, dass eine ernsthafte Auseinandersetzung über Formen des Rassismus nicht im erforderlichen Maße zustande kommt. Zwar herrscht breiter Konsens über die Ablehnung rassistischer Gewalt – hinsichtlich rassistischer Einstellungen hingegen keineswegs, da diese nicht als solche erkannt und benannt werden.¹

Problematisch ist auch die regelmäßige Verwendung des Begriffs „Rasse“ in offiziellen deutschen Dokumenten wie den Übersetzungen des

Antirassismusabkommens (ICERD), dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und sogar in Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG), aber auch in Europäischen Normen wie den Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union. Der deutsche Sprachgebrauch von „Rasse“ – auch in Anführungszeichen gesetzt – zeigt mangelnde Distanz zu biologistischen oder kulturalistischen Theorien über die Existenz von Rassen. Dies macht sich in zweierlei Hinsicht negativ bemerkbar.

Zum einen fehlt in öffentlichen Papieren und Gesetzen eine überzeugende Ablehnung von rassistischem Gedankengut. Eine Zusatzklärung wie die, die die Bundesregierung in ihrem Staatenbericht anführt und nach der man trotz der Verwendung des Begriffs „Rasse“ keinen biologistischen Theorien anhängt,² ist unzulänglich, wenn der Begriff in Passagen des Berichts doch wieder ohne Distanzierung im Einzelfall verwendet wird.

Zum anderen ist die Praxis der juristischen Auslegung zu berücksichtigen. Im deutschen Rechtssystem kommt der Auslegung von Gesetzen nach dem Wortlaut eine bedeutende Rolle zu. Der Wortlaut stellt die äußerste Grenze für die zulässige Auslegung von Gesetzen dar. Dies erzwingt eine positive Inhaltsbestimmung des Begriffs „Rasse“. In der deutschen verfassungsrechtlichen Literatur wird daher auch ein biologistischer „Rasse“-Begriff nicht wirklich überwunden, selbst wenn die Autoren formal eine damit verbundene Anerkennung der Existenz von „Rassen“ zurückweisen.³

1 Siehe unten 2.2

2 Staatenbericht S. 1, Fußnote 1

3 Der wohl maßgebliche Grundgesetzkommentar schreibt: „Auch das Merkmal „Rasse“ ist geburtsbedingt [...]. Das Eigenständige des Merkmals Rasse ist die Vererblichkeit der Merkmale. Die Zugehörigkeit eines Menschen zu einer Rasse bedeutet nicht nur wie bei der Geschlechtszugehörigkeit die „lebenslängliche“ Einordnung in eine Gruppe gleicher Kennzeichen, sondern darüber hinaus die Vererblichkeit dieser Merkmale.“ Maunz/Dürig/Herzog, Art. 3 Abs. 3 Rdnr. 58; ebenso auch Heun, S. 475; Starck, Art. 3 Rdnr. 387

Solche Herangehensweisen widersprechen einem menschenrechtlich geprägten Verständnis des Begriffs rassistischer Diskriminierung im Antirassismusbündnis. Bei der Konstruktion von „Rassen“ werden einer Gruppe von Menschen bestimmte Eigenschaften zugeschrieben. Diese Merkmale umfassen keineswegs nur biologische Kennzeichen. Es können morpho-physiologische Kennzeichen wie die Hautfarbe sein, soziologische wie Sprache, symbolische und geistige wie Einstellungen, kulturelle und religiöse Verhaltensweisen, bis hin zu imaginären Kennzeichen. In dem Prozess der Zuschreibung erscheint die Gruppe als quasi natürliche Gruppe, und die Natur dieser Gruppe („sie“) wird im Verhältnis zur eigenen Gruppe („wir“) formuliert. „Rassen“ existieren also nicht tatsächlich, sondern sind Ergebnis einer sozialen Zuschreibung von scheinbar natürlichen Eigenschaften einer vermeintlich homogenen Gruppe. „Rasse“ steht hier für eine künstliche, sozial bedingte Naturalisierung von Unterschieden. Die UNESCO hat bereits 1950 die Staaten aufgefordert, den Begriff „Rasse“ nicht mehr zu verwenden, da er keine biologischen Tatsachen widerspiegelt, sondern einen sozialen „Mythos“, der ein enormes Ausmaß an Gewalt verursacht hat und verursacht.⁴

Der Begriff „Rassismus“ und das zugehörige Adjektiv „rassistisch“ kennzeichnen unerwünschtes Verhalten und unerwünschte Einstellungen weitaus deutlicher und zugleich präziser als „Rassendiskriminierung“. Denn sie zeigen auf, dass es sich hier um eine Zuschreibung von bestimmten Eigenschaften und darauf basierender Ungleichbehandlung oder Verfolgung handelt, die nicht in der Person des Betroffenen sondern in der durch Vorurteile geprägten Sichtweise des Täters begründet liegt. Aus diesen Gründen wird in dem vorliegenden Parallelbericht International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD) mit „Internationales Abkommen

zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung“ übersetzt, „racial“ in der Regel mit „rassistisch“.

Im Hinblick auf die Terminologie des Staatenberichts, weiterer deutscher Regierungspapiere und Gesetze, besteht hinsichtlich der Verwendung der Begriffe „Rasse“ (ob mit oder ohne Anführungszeichen) und „Rassendiskriminierung“ dringender Änderungsbedarf.

In allen offiziellen deutschen Gesetzestexten und Dokumenten sowie in allen Übersetzungen internationaler Vereinbarungen sollten die Wörter „Rasse“ und „rassistisch“ nicht verwendet werden, auch nicht in Wortzusammensetzungen.

Stattdessen sollten die Begriffe „Rassismus“ und „rassistisch“ verwendet werden.

2.2 Rassistische Einstellungen in der Bevölkerung

Gemäß Art. 7 ICERD verpflichten sich die Vertragsstaaten zu Maßnahmen zur Bekämpfung von Vorurteilen, die zu rassistischer Diskriminierung führen.

Die Bundesregierung führt in ihrem Staatenbericht an, rassistische Einstellungen in Deutschland seien rückläufig. Bedauerlicherweise nennt sie nicht die Quelle, auf die sie sich dabei stützt.⁵

Die Gleichsetzung von Rechtsextremismus und Rassismus an vielen Stellen des Staatenberichts erschwert die Sicht für die Spezifik des Rassismus-Problems. So ist nicht sicher, ob die Bundesregierung an dieser Stelle tatsächlich rassistische Einstellungen im Sinn von ICERD meint. Zwei soziologische Untersuchungen, die sich mit rassistischen und verwandten Einstellungen in der Bevölkerung beschäftigten, ergeben ein anderes Bild.

⁴ UNESCO 1950

⁵ Staatenbericht S. 50

Unter Leitung des Soziologen Wilhelm Heitmeyer wird seit dem Jahr 2002 eine Langzeituntersuchung zu dem von ihm eingeführten Konzept der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit durchgeführt. Dieses Konzept deckt sich nicht mit dem Rassismusbegriff, der vom Forum Menschenrechte in Übereinstimmung mit den internationalen Standards benutzt wird.⁶ Dennoch lässt sich aus der Beantwortung der gestellten Fragen erkennen, dass zwischen 12,6% und 54,7% der deutschen Bevölkerung unterschiedlichen rassistischen Aussagen zustimmen.⁷

Die Untersuchung „Vom Rand zur Mitte“ untersuchte vorrangig das Phänomen Rechtsextremismus. In diesem Zusammenhang fragten die Forscher aber auch fremdenfeindliche und antisemitische Haltungen ab. Dabei stimmten zwischen 34,9% und 39,1% fremdenfeindlichen Aussagen ganz oder überwiegend zu; zwischen 13,5% und 17,9% stimmten antisemitischen Äußerungen ganz oder überwiegend zu. Werden auch die Befragten hinzugezählt, die fremdenfeindlichen oder antisemitischen Äußerungen zumindest teilweise zustimmten, ergeben sich zwischen 64,1% und 68,8% Zustimmung zu fremdenfeindlichen und zwischen 34,5% und 41,4% Zustimmung zu antisemitischen Äußerungen.⁸

Die Ergebnisse beider Untersuchungen lassen erkennen, auch wenn sie nicht allein auf Rassismus abzielten, wie weit verbreitet Haltungen in der deutschen Gesellschaft sind, die auf die Abwertung oder Ausgrenzung von Gruppen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft zielen. Die über Jahrzehnte verfestigten und verwurzelten Haltungen sind wichtige ursächliche Faktoren für die in diesem Bericht dargelegten Formen institutioneller Diskriminierung.

Die UN-Sonderberichterstatteerin Jahangir und ihr Kollege Diène haben 2006 in ihrem

Bericht an den UN-Menschenrechtsausschuss einige Beobachtungen gemacht, die auch auf die Situation im Vertragsstaat zutreffen. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sind neue Formen der Diskriminierung aufgetreten. Ganze Gruppen – religiöse – werden seit den Anschlägen als potenzielle Terroristen hingestellt. Kollektive werden für individuelle Akte verantwortlich gemacht. Es kommt dabei zur Verschmelzung der Faktoren „Rasse“, Kultur und Religion. Diskriminierung wird von Regierungen praktiziert, um nationale Sicherheit und Identität im Namen der Terrorismusbekämpfung zu schützen. In diesem Zusammenhang haben die Regierungen vieler Länder zahlreiche durch den Sozial- und Zivilpakt⁹ kodifizierte Rechte beschnitten. Rechte, die zu Religion oder Kultur in Beziehung stehen, wurden besonders stark betroffen. Als wesentliche Folge davon wurden die Abschlusserklärung und der Aktionsplan der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban an den Rand gedrängt. Das gesetzliche System, die öffentliche Ordnung, das Bildungswesen, der Bereich der Arbeit und das Wohlfahrtssystem werden zunehmend von rassistischem Gedankengut durchsetzt.¹⁰

Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus dürfen nicht nur auf Menschen mit rechtsextremen politischen Einstellungen zielen, sondern müssen gesamtgesellschaftlich auf die Teile der Bevölkerung angelegt werden, die zu rassistischen Vorurteilen und Einstellungen neigen.

Die deutsche Politik muss das Konzept der Bekämpfung von Rechtsextremismus durch ein Konzept der Bekämpfung von Rassismus als eigenem Themengebiet ergänzen.

6 Siehe oben 2.1

7 Heitmeyer 2007, S. 26 f

8 Decker/Brähler 2006, S. 32 ff.

9 Sozialpakt: International Convention on Economical, Social and Cultural Rights (ICESCR); Zivilpakt: International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR)

10 Jahangir/Diène 2006

2.3 Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus

In der Abschlusserklärung der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban (2001) wurde festgelegt, dass die Unterzeichnerstaaten nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Rassismus erarbeiten sollen.¹¹ Der Antirassismus-Ausschuss hat die Bedeutung dieses Dokuments und der eingegangenen Verpflichtungen hervorgehoben.¹²

Der nationale Aktionsplan gegen Rassismus wird im Staatenbericht innerhalb der Darstellung der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban 2001 nur sehr kurz behandelt.¹³

Nach Versuchen, in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft einen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus zu erarbeiten, hat die Bundesregierung im September 2007 einen ersten Entwurf eines Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus vorgelegt, der die Anregungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht berücksichtigte. Bei der Vorstellung des Berichts im November 2007 übten alle Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisationen grundsätzliche Kritik an zahlreichen Aspekten des vorgelegten Entwurfs; die Regierungsvertreter gingen jedoch davon aus, dass die in der Abschlusserklärung von Durban vorgesehenen Konsultationen der Zivilgesellschaft nicht erforderten, auf die Kritik und Vorschläge von Organisationen der Zivilgesellschaft einzugehen oder sie aufzugreifen.

Der vorliegende Entwurf des Nationalen Aktionsplans hat gravierende Mängel. Voraussetzung für einen funktionierenden Aktionsplan ist nach Auffassung des Forums Menschenrechte die problembewusste und selbstkritische Beschreibung der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Eine derartige Beschreibung enthält der Planentwurf jedoch leider nicht. Wesentliche von rassistischer Diskriminierung betroffene Gruppen, wie etwa sichtbare Minderheiten oder Menschen ohne Papiere, werden in dem Bericht

nicht erwähnt. In der Konsequenz enthält der vorliegende Entwurf keine Maßnahmen, die dem Rassismus entgegenzutreten, dem sich diese nicht genannten Gruppen ausgesetzt sehen. Überhaupt enthält der Entwurf nicht genügend spezifische, konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus. Geschildert werden meist die bisher schon getroffenen Maßnahmen gegen Rassismus, die zudem im Wesentlichen auf die Bekämpfung von Rechtsextremismus beschränkt sind. Dabei besteht in Deutschland ein gravierendes Defizit in der Bekämpfung von Rassismus aus der Mitte der Gesellschaft.¹⁴ Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Berichts war die Fertigstellung des Nationalen Aktionsplans für Ende Juni 2008 vorgesehen.

Der Entwurf für einen Nationalen Aktionsplan sollte, wie im Durbaner Aktionsprogramm vorgesehen, in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft überarbeitet werden.

Der Aktionsplan sollte eine problembewusste Situationsbeschreibung enthalten und konkrete Maßnahmen entwickeln, mit denen auch Rassismus aus der Mitte der Gesellschaft begegnet werden kann.

Der Aktionsplan sollte Vorkehrungen zur Evaluation der Maßnahmen und zur Verankerung positiver Maßnahmen enthalten.

Der Aktionsplan sollte nicht auf einmalige Aktionen abzielen, sondern die Bekämpfung von Rassismus als langfristigen Prozess begreifen und deswegen auf regelmäßige Fortschreibung angelegt werden.

Nach dem Vorbild Irlands sollte ein staatlich finanzierter Lenkungsausschuss gegründet werden, in dem Mitglieder sowohl der Regierung als auch von Organisationen der Zivilgesellschaft gemeinsam die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans steuern.¹⁵

11 Durban-Programm, Nr. 191 (a)

12 CERD 2002

13 Staatenbericht, S. 7, Fußnote 1

14 Siehe oben 2.2

15 Irish Department of Justice, S. 153

Die Sprache des Aktionsplans muss behutsam darauf achten, dass nicht auch nur der Eindruck aufkommen kann, rassistische Stereotypen würden in Anklängen geteilt.

2.4 Datenerhebung

Berichte zum Antirassismusabkommen sollen demographische Daten mit Bezug auf die Zielgruppe des Abkommens enthalten.¹⁶ Die Zielgruppe wird dadurch bestimmt, dass sie sich hinsichtlich der Merkmale rassistischer Diskriminierung nach Art. 1 Abs. 1 ICERD von der übrigen Bevölkerung unterscheidet.¹⁷ Daten über diese Merkmale müssen daher von den Staaten gesammelt und übermittelt werden, wobei die Einordnung in eine Gruppe von der Person selbst vorgenommen werden muss.¹⁸

Im Staatenbericht werden die Daten den offiziellen Statistiken des Statistischen Bundesamtes entnommen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist, historisch bedingt, zurückhaltend bei der Erhebung sensibler Daten, mit denen verwundbare Gruppen sichtbar gemacht werden können. Zur Zeit des Nationalsozialismus wurden solche Daten für die damalige Vernichtungspolitik missbraucht. Dennoch ist die Erhebung von Daten zur Bekämpfung von Rassismus unerlässlich. Mittelbare Diskriminierungen liegen vor, wenn Gesetze, Verordnungen oder sonstige Regeln faktisch vor allem bestimmte Gruppen betreffen. Liegen keine Daten über einzelne Gruppen vor, können auch keine Auswirkungen aufgezeigt werden, die speziell diese Gruppen treffen. Dementsprechend hohes Gewicht misst auch

das Aktionsprogramm der Weltrassismuskonferenz von Durban der Datenerhebung und Situationsanalyse bei.

Die Erfassung von Daten ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt als dürftig zu bezeichnen. Das statistische Bundesamt erfasst neben der Staatsangehörigkeit nur den Migrationshintergrund, was dem Amt zufolge dazu dient, Menschen zu identifizieren, für die ein „Integrationsbedarf“ besteht.¹⁹ Im Rahmen der internationalen PISA-Vergleichsstudie wurde ebenfalls der Migrationshintergrund erfasst.²⁰ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das auch für integrationsfördernde Maßnahmen zuständig ist, unterscheidet hingegen in seinem Migrationsbericht 2006²¹ fast ausschließlich nach der Staatsangehörigkeit. Die Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (Integrationsbeauftragte) greift in ihrem Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland²² wiederum auf die Daten des statistischen Bundesamtes zurück und zieht dabei vorrangig das Kriterium der Staatsangehörigkeit und ergänzend das Kriterium des Migrationshintergrunds heran.

Bundesweit können Betroffene rassistische Diskriminierungen erst melden, seit mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz die Antidiskriminierungsstelle des Bundes geschaffen wurde. Diese hat unter anderem die Aufgabe, Diskriminierungsbeschwerden entgegenzunehmen und statistische Auswertungen anzufertigen.²³ Bisher konnte lediglich auf die jeweils isoliert und nicht nach durchgängiger Methode erfassten Zahlen lokaler und regionaler Antidiskriminierungsbüros wie antirassistischer Initiativen zurückgegriffen werden.²⁴

15 Irish Department of Justice, S. 153

16 CERD 1973 und CERD 1999, Zf. 4

17 CERD 1999, Zf. 2

18 CERD 1990

19 Statistisches Bundesamt 2005, S. 5

20 OECD 2003, S. 16

21 BAMF 2007

22 Integrationsbeauftragte 2007

23 § 27 Abs. 2 und 3 AGG

24 So unter anderem die Auswertung der Arbeit der nordrhein-westfälischen Antidiskriminierungsbüros (www.nrwgegengendiskriminierung.de) oder die Zahlen der Opferinitiativen in den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (www.opferperspektive.de)

Die durch das Antirassismuskonvention geschützten Gruppen zeichnen sich durch mehr Merkmale als nur Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit aus. So sind zum Beispiel Hautfarbe und ethnische Herkunft – auch über zwei Generationen hinaus – mögliche Anknüpfungspunkte im Sinne des Antirassismuskonvention, die von den im Staatenbericht genutzten Merkmalen nicht notwendigerweise erfasst werden.

Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Antirassismuskonvention sollten weitere erhebliche Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Statistik wie auch der Datenerhebung unternommen werden, um vor allem strukturelle Diskriminierungen im Sinne des Antirassismuskonvention erkennen zu können. Dabei sollten die Empfehlungen des „Europäischen Handbuchs zu Gleichstellungsdaten“ (herausgegeben von der Europäischen Kommission 2007) berücksichtigt werden.

Die notwendige Behutsamkeit und Sensibilität sollte dadurch gewährleistet werden, dass die Nutzung der Daten nur in absolut anony-

misierte Form zugelassen wird und Verwertungsverbote für staatliche wie private Stellen außerhalb des Zwecks, Diskriminierungen zu erkennen, eingeführt werden.

Die Bundesregierung sollte eine ständige Evaluierung der Art der Datenerhebung im Einvernehmen mit denjenigen Organisationen der Zivilgesellschaft durchführen, die potentielle Opfer vertreten. Vor allem die Einbindung von Selbstorganisationen ist für die Akzeptanz einer ausgeweiteten Datenerhebung unerlässlich.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte in ihrer Aufgabe der Datenerhebung gestärkt werden. Sie sollte Daten nicht nur im Fall von initiativ erfolgten Diskriminierungsbeschwerden erheben sondern sich aktiv um Daten über Diskriminierungen bemühen. Bundes-, Länder- und kommunale Behörden sollten zudem verpflichtet werden, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes jeden Verwaltungsvorgang zu melden, in dem der Vorwurf einer rassistischen Diskriminierung erhoben wurde.



3. Die Erfüllung der Gewährleistungen der International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Antirassismuskonvention)

3.1 Art. 2 ICERD

3.1.1 Unterlassung rassistischer Diskriminierung oder ihrer Förderung durch staatliche Stellen sowie Mechanismen zur Überprüfung

Nach Art. 2 Abs. 1 lit. a ICERD verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, jegliche rassistische Diskriminierung zu unterlassen und dafür Sorge zu tragen, dass alle Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln. Nach Art. 5 ICERD gewährleisten die Vertragsstaaten das Recht jedes einzelnen auf Gleichheit vor dem Gesetz. In Art. 2 Abs. 2 des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte (ICESCR) und Art. 2 Abs. 1 des Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte (ICCPR) ist festgelegt, dass die durch die Menschenrechtspakte verbürgten Rechte, die ein weites Feld staatlichen Handelns betreffen, frei von rassistischen Diskriminierungen gewährleistet werden müssen. Die Beseitigung bestehender Diskriminierungen nach Art. 5 ICERD erfordert zudem, dass Untersuchungen über bestehende Diskriminierungen durchgeführt werden, um den nötigen Handlungsbedarf erkennen zu können.

Die Bundesregierung verweist sowohl allgemein als auch in ihren Ausführungen zur Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) darauf, dass dem AGG vergleichbare Regelungen für den Bereich der öffentlichen Verwaltung unnötig seien.²⁵ Diskriminierungen seien hier bereits durch Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG untersagt, der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht stehe jedem offen.²⁶

3.1.1.1 Die Vermeidung von Diskriminierungen durch Behörden

Die Garantie des Art. 3 Abs. 3 GG allein ist für die Verhinderung und Ahndung von Diskriminierungen im Bereich öffentlicher Verwaltung nicht ausreichend.

Nach den Statistiken des Antidiskriminierungsbüros Köln gingen 28% der Beschwerden auf Diskriminierungen bei Ämtern und Behörden zurück.²⁷ Bei einer Recherche in der bundesweit umfassendsten Rechtsprechungsdatenbank juris wurde hingegen kein einziges Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG in Verbindung mit dem Suchwort Rassismus verzeichnet.²⁸

Das AGG entfaltet im Bereich der öffentlichen Verwaltung nur in engen Grenzen Gel-

25 s. die Gesetzesbegründung zum AGG, BT-Drs. 16/1780, S. 1: „Die Gleichheit vor dem Gesetz und der Schutz aller Menschen vor Diskriminierungen ist ein Menschenrecht, das in Deutschland insbesondere in Artikel 3 des Grundgesetzes festgeschrieben ist. Im Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zum Staat binden die verfassungsrechtlichen Gleichheitssätze bereits alle Bereiche staatlichen Handelns.“

26 Staatenbericht S. 3, S. 33

27 ADB Köln 2006, S. 23

28 www.juris.de; In juristischen Kommentaren zum Grundgesetz wird zum Begriff „Rasse“ nur ein Urteil genannt, in dem es um die Ausbürgerung jüdischer Staatsangehöriger zur Zeit des Nationalsozialismus ging: BVerfGE 23, 98, 107.

tung. Erfasst werden die Bereiche, in denen die öffentliche Hand als Arbeitgeber auftritt. Zum anderen erfasst das AGG Beziehungen, in denen der Staat als privatrechtlich agierender Dienstleister auftritt. Nicht erfasst werden hingegen die in der Richtlinie 2000/43/EG vorgesehenen Bereiche Bildung und Versorgung der Öffentlichkeit mit Gütern und Dienstleistungen.²⁹

Ein Anspruch auf Schadensersatz besteht in Deutschland bei Amtspflichtverletzungen öffentlicher Stellen oder Bediensteter nach § 839 S. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in Verbindung mit Art. 34 GG. Diese Norm hat aber wesentliche Nachteile gegenüber den Ansprüchen, die nach dem AGG Privaten gegenüber bestehen. Zum einen gilt bei Ansprüchen gegenüber öffentlichen Stellen nicht die Beweiserleichterung des § 22 AGG. Betroffene müssen Diskriminierungen nicht nur glaubhaft machen sondern positiv beweisen – eine ungleich höhere Hürde. Zudem ist der Schadensersatz nach § 839 S. 1 BGB in vielen Fällen auf materielle Schäden beschränkt. Denn für ihn gelten die allgemeinen Grundsätze der §§ 249 ff. BGB, die nur in Ausnahmefällen den Ersatz immaterieller Schäden erlauben.³⁰ Während nach dem Antirassismusabkommen ein Ersatz immaterieller Schäden regelmäßig zu leisten wäre,³¹ gilt dies für den Bereich der öffentlichen Verwaltung daher in vielen Fällen tatsächlich nicht.

Die Einschränkung der Geltung des AGG oder vergleichbarer Regelungen auf den Bereich des Zivilrechts läuft der Selbstverpflichtung der Vertragsstaaten in Art. 2 Abs. 1, 1. HS ICERD zuwider, „mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form [...] zu verfolgen“.

Der Geltungsbereich des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes sollte auf jegliches Handeln der öffentlichen Verwaltung ausgedehnt werden. Hierzu könnten dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz vergleichbare Regelungen in das Amtshaftungsrecht eingeführt werden.

3.1.1.2 Diskriminierungen durch die Polizei/ Rassistische Profilbildung (Racial Profiling)

Rassistische Diskriminierungen durch die Polizei sind ein besonders sensibler Bereich für die Betroffenen. Strukturell belastend ist insbesondere die rassistische Profilbildung, das so genannte „racial profiling“. Unter „rassistischer Profilbildung“ versteht man in Anlehnung an die Definition der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 11) die „ohne objektive und vernünftige Begründung erfolgende polizeiliche Berücksichtigung von Merkmalen wie Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft im Rahmen von Kontrollen, Überwachungen und Ermittlungen“ durch die Polizei.

Es gibt ausreichende Hinweise darauf, dass rassistische Profilbildung auch in Deutschland praktiziert wird. Hingegen wird diese Diskriminierungsform in Deutschland bislang nur selten – und schon gar nicht in der Öffentlichkeit – als aktuelle Problematik diskutiert. Dabei ist rassistische Profilbildung per se diskriminierend: Allein Merkmale wie ethnische Herkunft führen zu der Verdächtigung, potentieller Straftäter zu sein oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören. So wird ein Stigma geschaffen, das auf Merkmalen wie der ethnischen Herkunft, Hautfarbe, Sprache oder Religion beruht.

²⁹ s. die Gesetzesbegründung zum AGG, BT-Drs. 16/1780, S. 31 f

³⁰ § 253 Abs. 2 BGB: „Ist wegen einer Verletzung des Körpers, der Gesundheit, der Freiheit oder der sexuellen Selbstbestimmung Schadensersatz zu leisten, kann auch wegen des Schadens, der nicht Vermögensschaden ist, eine billige Entschädigung in Geld gefordert werden.“

³¹ CERD 2000, Zf. 2

Rassistische Profilbildung kann bei der Erfüllung aller polizeilichen Aufgaben vorkommen. Eine besonders problematische Maßnahme stellt die verdachtsunabhängige Fahndung (so genannte Schleierfahndung) dar. Einige Bundesländer haben in ihre Polizeigesetze eine Regelung aufgenommen, nach der unter bestimmten Voraussetzungen eine Schleierfahndung zulässig ist.³² Die Normen ermächtigen die Polizeibeamten zu Personenkontrollen, ohne dass ein Verdacht oder eine objektive und vernünftige Begründung für die Erfassung bestimmter Personen vorliegen muss.³³ Die Beamten führen dabei eine Vorauswahl durch, für die keine festgelegten Kriterien existieren.³⁴ Die Anwendung der Vorschriften wurde bislang weder wissenschaftlich³⁵ noch politisch evaluiert.

Dennoch enthalten die Statistiken, die den Erfolg der eingeführten Vorschriften belegen sollen, Anhaltspunkte dafür, dass rassistische Profilbildung praktiziert wird. Dies ergibt sich unter anderem daraus, dass die Einführung der Schleierfahndung in der Statistik vor allem zu einem Anstieg von Verstößen gegen ausländerrechtliche Bestimmungen geführt hat.³⁶ Entsprechende Anhaltspunkte ergeben sich außerdem aus dem Zweck einiger Normen, in denen ausdrücklich die Verhinderung von Verstößen gegen das Aufenthaltsgesetz genannt wird. Außerdem sind Nicht-Staatsangehörige eine ausdrücklich genannte Zielgruppe nach den Vorschriften zur Schleierfahndung.

Wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfohlen wurde, sollte das Problem rassistischer Profilbildung in Deutschland untersucht und für eine laufende Beobachtung der

Polizeiarbeit im Hinblick auf diese Problematik gesorgt werden. Diesen Empfehlungen folgend sollten außerdem Maßnahmen mit dem Ziel ergriffen werden, dass sich die unterschiedliche Herkunft und die Migrationshintergründe entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung in der Zusammensetzung der Polizei widerspiegeln.³⁷

3.1.2 Überprüfung von Gesetzgebung und Exekutivnormen auf Rassismus

Nach Art. 1 Abs. 1 lit. c ICERD trifft jeder Vertragsstaat wirksame Maßnahmen zur Überprüfung des staatlichen Handelns wie auch der Gesetzgebung auf rassistische Diskriminierungen.

Im Staatenbericht werden als Mittel zur Überprüfung der staatlichen Behörden die Rechtsprüfung bei Erlass von Bundesgesetzen, die Arbeit von ECRI und des Europäischen Zentrums zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)³⁸ sowie der gerichtliche Rechtsschutz genannt.³⁹

Die von der Bundesregierung geschilderte Maßnahme der Rechtsprüfung dient lediglich der Überwachung der Gesetzgebung auf Ebene des Bundes. Die Maßnahme erfasst nicht Länder und Kommunen. ECRI und EUMC sprechen lediglich Empfehlungen aus, die die Bundesregierung nicht beachten muss. Die deutsche Rechtslage kennt keine zwingenden Vorschriften zur Evaluierung von Gesetzen auf ihre (möglicherweise indirekte) rassistische Auswirkung. So erfasst die Rechtsprüfung nach § 46 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien auch lediglich direkte Diskriminierungen. Die faktische Wirkung von Gesetzen kann erst nach dem Inkrafttreten überprüft werden. Dazu fehlen geeignete Mechanismen.

32 Vgl. die Auflistung bei Rachor 2007, S. 536

33 Herrnkind, KJ 2000, 188, 192

34 Rachor 2007, S. 541

35 Rachor 2007, S. 545

36 ausführlich Herrnkind, KJ 2000, 188, 194f; ebenso Rachor 2007, S. 545

37 ECRI 2003, Nr. 87; Hammarberg 2006, Nr. 93

38 Heute Grundrechteagentur (FRA)

39 Staatenbericht S. 4

Der Verweis auf die gerichtliche Überprüfung von Rechtsnormen, durch die ein Verstoß gegen die Antirassismuskonvention aufgedeckt werden könnte, greift aus mehreren Gründen nicht hinreichend. Zunächst gibt es in Deutschland keine Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle unmittelbar durch Klagen von Bürgern. Bürger können auf die Aufhebung von Gesetzen nur insofern hinwirken, als sie zunächst den ordentlichen Rechtsweg beschreiten und in ihrem (unter Umständen speziell gelagerten Einzel-) Fall ihr Recht suchen. Nur wenn die Instanzgerichte dem Anliegen Betroffener nicht bereits im Klageverfahren vor den ordentlichen oder Verwaltungsgerichten entsprechen, besteht die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde. Erst das Bundesverfassungsgericht ist befugt, eine Norm als verfassungswidrig zu erklären. Eine weitere Möglichkeit der Überprüfung von Normen durch das Bundesverfassungsgericht besteht in der konkreten Normenkontrolle, die eingeleitet wird, wenn ein Gericht eine Norm für entscheidungserheblich hält und von der Verfassungswidrigkeit der Norm überzeugt ist. Das Gericht hat dann die Möglichkeit, das Verfahren auszusetzen und das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungswidrigkeit der entscheidungserheblichen Norm entscheiden zu lassen. An dieser Stelle muss noch einmal darauf verwiesen werden, dass bisher keine umfassende und ausdifferenzierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG im Hinblick auf rassistische Diskriminierungen vorliegt. Ein Grund hierfür dürfte auch sein, dass das Bundesverfassungsgericht erst dann über die Verfassungswidrigkeit von Normen entscheidet, wenn im Rahmen einer Klage der Rechtsweg beschritten wurde. Untersuchungen über die Meldung von Diskriminierungen haben aber ergeben, dass nur ein geringer Anteil von Bürgern Diskriminierungen an Beschwerdestellen meldet.⁴⁰ Die Hin-

dernisse vor dem Beschreiten des Rechtswegs sind ungleich höher. In einem gesteigerten Maße gilt dies für die gerichtliche Geltendmachung rassistischer Diskriminierungen. Eine tatsächliche Überprüfung aller bestehenden und künftigen Rechtsnormen auf die Vereinbarkeit mit dem Antirassismusabkommen kann mit den bestehenden Mitteln nicht erreicht werden.

Wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfohlen wurde, sollte eine nationale Stelle zur Überwachung von Rassismus eingerichtet werden.⁴¹ Das Forum Menschenrechte schlägt vor, nach dem Vorbild der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) eine Kommission aus unabhängigen Sachverständigen zu berufen, die periodische Berichte über die Lage von Rassismus und rassistische Diskriminierung in Deutschland, unter anderem auch hinsichtlich rassistisch diskriminierender Gesetze, erarbeiten und darauf basierende Empfehlungen an Bund und Länder abgeben sollte.

3.1.3 Verpflichtung zur Förderung antirassistischer Organisationen

Art. 2 Abs. 1 lit. e ICERD verpflichtet die Vertragsstaaten zur Unterstützung und Förderung antirassistischer Organisationen und Initiativen. In seinen Schlussbemerkungen zum 15. Staatenbericht begrüßte der Ausschuss die Einführung der Programme XENOS, entimon und civitas.⁴²

Die Bundesregierung verweist auf die Bundesprogramme XENOS, entimon und civitas, mit denen zivilgesellschaftliche Organisationen zwischen 2000 und 2006 gefördert wurden.⁴³

40 Europäische Kommission 2007, S. 21

41 ECRI 2003, Nr. 23

42 CERD 2001: Zf. 6

43 Staatenbericht S. 58-62

Die Förderung von antirassistischen Initiativen hat mit der Einrichtung der Programme XENOS, entimon und civitas im Jahr 2000 erheblich verbessert. Die Anstrengungen der Bundesregierung, zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen zu fördern, die sich der Bekämpfung von Rassismus verschrieben haben, werden vom Forum Menschenrechte sehr begrüßt. Nach dem Auslaufen der genannten Programme hat sich die Bundesregierung zu einer neuen Form der Förderung entschlossen, die eine größere Beteiligung der kommunalen Körperschaften voraussetzt. Das Forum Menschenrechte begrüßt, dass es nach dem Auslaufen der alten Programme zur Einrichtung neuer Förderprogramme gekommen ist.

Allerdings leiden die bereits ausgelaufenen sowie die aktuellen Förderprogramme an Unzulänglichkeiten, die eine erfolgreiche antirassistische Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen erschweren und teilweise sogar unmöglich machen. Das neue Förderprogramm des Bundes⁴⁴ dient der Aufklärung und ist im präventiv-pädagogischen Bereich angesiedelt. Es fördert explizit nicht solche antirassistische Arbeit, die vor allem dem Opferschutz dient. Zudem ist das Volumen der Förderung im Rahmen der neuen Programme deutlich gesenkt worden.⁴⁵ Projekte der 1. Säule werden mit maximal 50% gefördert, die restliche Finanzierung muss durch anderweitige Mittel aufgebracht werden. Die Höchstförderdauer beträgt drei Jahre. Voraussetzung für die Förderung ist, dass es sich um neue, innovative Projekte handelt, die noch nicht begonnen haben dürfen.⁴⁷ Projekte der 2. Säule werden im Rahmen kommunaler lokaler Aktionspläne gefördert. Dabei sind die Kommunen verpflichtet, Eigenmittel zu er-

bringen. Die Anzahl der förderfähigen lokalen Aktionspläne je Bundesland wurde beschränkt. Es muss sich um zusätzliche Maßnahmen zu bisher bestehenden handeln. Die Höchstförderdauer beträgt drei Jahre.

Eine entscheidende Kritik ist, dass die geschilderten neuen Programme keine Verstärkung der Antirassismusbearbeitung erlauben. Es werden stets Modellprojekte gefördert, die nicht in ausreichendem Maße evaluiert werden. Eine Übernahme erfolgreicher Projekte und eine dauerhafte Finanzierung deren Arbeit sind nicht festgelegt. Zudem bedeuten kontinuierlich steigende Eigenmittel, die von freien Trägern kaum erbracht werden können, eine erhebliche Einschränkung der Adressaten und damit des möglichen Erfolgs auf vielen Ebenen. Mit der Art der Förderung wird das Prinzip der Nachhaltigkeit, das die Förderleitlinien des Bundes in den Mittelpunkt stellen, konterkariert. Die Verpflichtung zur Förderung antirassistischer Initiativen nach Art. 1 Abs. 1 lit. e ICERD kann so nicht wirksam erfüllt werden.

Wie auch von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfohlen wurde, sollte die Finanzierung von Initiativen und Einrichtungen zur Bekämpfung von Rassismus auf eine langfristige Basis gestellt werden.⁴⁷ Neben der Förderung über die Kommunen sollten weitere Mittel zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen bereitgestellt werden.⁴⁸ Bestehende Projekte sollten regelmäßig evaluiert werden, um anschließend fortgeführt und in allgemeine Strukturen eingebunden zu werden.⁴⁹

44 Programm „Jugend für Vielfalt, Demokratie und Toleranz – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“

45 2001–2006 wurden Antirassistische Projekte mit insgesamt 192 Mio. €, also jährlich 32 Mio. € gefördert. Das aktuelle Förderprogramm umfasst ein Volumen von 19 Mio. € jährlich.

46 Bundesprogramm „Jugend für Vielfalt, Demokratie und Toleranz – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“, Leitlinien zum Programmbereich „Modellprojekte: Jugend, Bildung und Prävention“

47 ECRI 2003, Nr. 98

48 Vgl. Hammarberg 2006, Nr. 85

49 Vgl. OECD 2005, S. 61

3.2 Art. 4 ICERD

In Art. 4 lit. b ICERD verpflichten sich die Vertragsstaaten, jede Organisation, die rassistische Diskriminierungen fördert, zu verbieten; Art. 2 Abs. 1 lit. b ICERD verpflichtet die Vertragsstaaten, jede Förderung der Verbreitung rassistischen Gedankenguts zu unterlassen. Nach der allgemeinen Empfehlung Nr. 15 des Ausschusses müssen rassistische Organisationen zum frühest möglichen Zeitpunkt verboten werden.⁵⁰ In seinen Schlussbemerkungen zum 15. Staatenbericht der Bundesrepublik nahm der Ausschuss die Anstrengungen zur Kenntnis, die von Regierung, Bundestag und Bundesrat unternommen wurden, um die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) vor das Bundesverfassungsgericht zu bringen.⁵¹

Der Staatenbericht stellt unter Art. 4 die strafrechtliche Verfolgung von Propaganda- und Volksverhetzungsdelikten dar.⁵² Ferner werden diesbezügliche Statistiken und die Rechtsgrundlagen zu Verboten von Vereinigungen wie auch Konsequenzen für Privatpersonen geschildert. Das NPD-Verbotsverfahren wird kurz gestreift.⁵³

In Deutschland ist neben zahlreichen kleineren Organisationen und Parteien zurzeit vor allem die NPD aktiv, die bei Wahlen zu größeren Erfolgen kommt und damit eine erhebliche Breitenwirkung erzielt. Die NPD hat rassistische Ziele. Sie geht von einem biologischen Rassekonzept aus und betreibt Politik auf dieser Basis. So zitiert der Verfassungsschutzbericht 2006 die NPD folgendermaßen: „Ein „Afrikaner, Asiate oder Orientale“ werde nie Deutscher werden können, weil „die Verleihung bedruckten Papiers (des BRDPasses) ja nicht die

biologischen Erbanlagen verändert, die für die Ausprägung körperlicher, geistiger und seelischer Merkmale von Einzelmenschen und Völkern“ verantwortlich seien.“⁵⁴ Die NPD bildet gemeinsam mit der gleichfalls rassistischen Partei Deutsche Volksunion (DVU) und so genannten „Freien Kräften“⁵⁵ eine von ihr so bezeichnete „Volksfront von Rechts“: um hohe Ergebnisse bei Wahlen zu erreichen, haben die Parteien vereinbart, dass pro Bundesland immer nur eine rechte Partei antreten soll. Die NPD ist in den Landtagen von Sachsen⁵⁶ und Mecklenburg-Vorpommern⁵⁷ vertreten. Sie hat aufgrund ihrer Wahlerfolge Anspruch auf staatliche Unterstützung in Form von Wahlkampfkostenerstattung und auf Zahlungen aufgrund ihres Fraktionsstatus in den Landtagen.⁵⁸ Diese Zahlungen sind für die NPD von großer Bedeutung.

Anfang 2001 beantragten die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat getrennt voneinander beim Bundesverfassungsgericht, die NPD zu verbieten. Während der Verfahren wurde die bedenkliche Tatsache öffentlich bekannt, dass mehrere Mitglieder des Bundesvorstands ebenso wie einige Landesvorstände als Informanten der Verfassungsschutzbehörden arbeiteten. Das Bundesverfassungsgericht forderte die zuständigen Behörden daraufhin auf, alle Informanten in der Führungsebene der NPD offen zu legen. Dies verweigerten die zuständigen Minister einiger Länder, da es nach ihrer Ansicht dem Schutzbedürfnis der Informanten und letztlich der Funktionsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden zuwider liefe.⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht sah hierin ein Verfahrenshindernis und stellte am 18.03.2003 die Verbotsverfahren gegen die NPD ein.⁶⁰

50 CERD 1993 (1), Zf. 6

51 CERD 2001, Zf. 5

52 Staatenbericht S. 23 ff.

53 Staatenbericht S. 31

54 Verfassungsschutzbericht 2006, S. 77

55 Das sind vor allem aus „Kameradschaften“ und anderen Organisationsformen stammende, nicht parteigebundene Radikale, die für einen erheblichen Teil rassistischer Straftaten verantwortlich sind, vgl. Verfassungsschutzbericht 2006, S. 60ff

56 9,2 % der Wählerstimmen

57 7,3 % der Wählerstimmen

58 AG Finanzquellen 2007

59 Bundesverfassungsgericht, 2 BvB 1/01 vom 18.3.2003, Absatz-Nr. 34, http://www.bverfg.de/entscheidungen/bs20030318_2bvb000101.html

60 Bundesverfassungsgericht, 2 BvB 1/01 vom 18.3.2003, http://www.bverfg.de/entscheidungen/bs20030318_2bvb000101.html

Das Vorhandensein staatlicher Informanten in der Spitze einer rassistischen Organisation darf kein solches Ausmaß annehmen, dass die Durchführung eines Verbotsverfahrens verhindert wird. Die finanzielle Förderung der NPD durch den Staat, die einen wichtigen Teil der NPD-Gesamtfinanzierung darstellt, läuft auf die staatliche Finanzierung der Verbreitung auch rassistischen Gedankenguts hinaus. Dies widerspricht der in Art. 2 Abs. 1 lit. b ICERD eingegangenen Verpflichtung.

Auch im Hinblick auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 15, in der ein Verbot von Organisationen gefordert wurde, die rassistische Propaganda verbreiten, sollte die Möglichkeit der Einleitung eines neuen NPD-Verbotsverfahrens geprüft werden.

3.3 Art. 5 ICERD

Art. 5 ICERD enthält den Kern der Gewährleistungen des Antirassismusabkommens. Er normiert drei Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, rassistische Diskriminierungen in jeder Form zu verbieten (1. Gewährleistung), sie verpflichten sich, bestehende Diskriminierungen zu beseitigen (2. Gewährleistung) und sie verpflichten sich, die Gleichheit jedes Menschen vor dem Gesetz zu gewährleisten (3. Gewährleistung). Einige der Rechte, auf die sich diese Gewährleistungen beziehen, werden in Art. 5 ICERD aufgelistet. Diese Auflistung ist aber nicht abschließend. Vielmehr setzt Art. 5 ICERD andere universelle Menschenrechtsnormen voraus, die in anderen Menschenrechtsverträgen und im nationalen Recht kodifiziert sind. Die Konvention verpflichtet die Staaten, rassistische Diskriminierungen bei der Wahrnehmung solcher Rechte zu ver-

hindern und zu verbieten.⁶¹ Damit erstreckt sich das Diskriminierungsverbot des Art. 5 ICERD auf alle in Menschenrechtsverträgen niedergelegten Rechte.

3.3.1 Die Gesetzgebung zu Menschen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit

In Art. 1 Abs. 2 ICERD ist geregelt, dass Unterscheidungen von eigenen und fremden Staatsangehörigen nicht unter das Antirassismusabkommen fallen. Dies darf jedoch explizit nicht dazu führen, dass das Verbot rassistischer Diskriminierung wie auch der grundlegende Diskriminierungsschutz umgangen wird, den die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Sozialpakt und der Zivilpakt gewährleisten.⁶² Auch wenn einige der in Art. 5 ICERD aufgeführten Rechte nur Angehörigen des Vertragsstaats zustehen, so gilt das nur insoweit, als es vor dem Hintergrund internationalen Rechts zulässig ist.⁶³ Das Antirassismusabkommen ist demnach so auszulegen, dass eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus dann eine Diskriminierung darstellt, wenn die unterschiedliche Behandlung nicht einem im Lichte des Gegenstands und des Ziels des Antirassismusabkommens legitimen Zweck dient oder einen solchen Zweck nicht in verhältnismäßiger Weise verfolgt.⁶⁴ Trotz Art. 1 Abs. 2 ICERD steht damit jede unterschiedliche Behandlung von Nicht-Staatsangehörigen unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit.

Der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages sollte eine öffentliche Anhörung mit Experten der Vereinten Nationen, insbesondere des Ausschusses zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung, sowie des Deutschen Instituts für Menschenrechte durch-

61 CERD 1996, Zf. 1

62 CERD 2004, Zf. 2

63 CERD 2004, Zf. 3

64 CERD 2004, Zf. 4

führen, um die Relevanz und die Implikationen der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 für die deutsche Gesetzgebung zu diskutieren.

Bei der Erarbeitung neuer Gesetze mit Regelungen zu Nicht-Staatsangehörigen sollte routinemäßig geprüft werden, ob die Regelung erforderlich ist und ob sie mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 des Ausschusses vereinbar ist. Bestehende Regelungen sollten einer entsprechenden Überprüfung unterworfen werden.

3.3.1.1 Asylrecht

Der Schutz vor Rassismus muss sich auch auf Menschen erstrecken, die wegen rassistisch motivierter Verfolgung gezwungen sind, ihr Land zu verlassen. Wer aus rassistischen Gründen, wegen der Hautfarbe oder wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie verfolgt wird, der genießt das Recht, als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) außerhalb seines Herkunftslandes geschützt zu werden. Der menschenrechtliche Schutz vor rassistischer Diskriminierung, wie er durch das Antirassismusabkommen vorgesehen ist, findet in der Gewährung von Asyl seine flüchtlingsrechtliche Entsprechung, wenn die Diskriminierungshandlung eine Verfolgung darstellt. Das Recht, in einem anderen Land Asyl zu suchen, wird auch in Art. 14 Nr. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) garantiert.

In Deutschland ist der Flüchtlingsschutz nach der Asylrechtsänderung von 1993 in den letzten Jahren in vielen Bereichen weiter stark beschnitten worden. Das beginnt bereits mit dem Zugang zum Asylverfahren. Darüber hinaus werden Flüchtlinge nach ihrer Ankunft in Deutschland vielfach rechtlich und in der Praxis entgegen der in Art. 5 ICERD garantierten Rechte diskriminiert.

Zum Umgang mit Flüchtlingen enthält der Staatenbericht keine Angaben.

3.3.1.1.1 Zugang zum Asylverfahren

Die Möglichkeit, in Deutschland Asyl zu beantragen und ein Asylverfahren zu durchlaufen, wurde in den zurückliegenden Jahren zunehmend eingeschränkt. Eine offensichtliche Folge ist der sehr starke Rückgang der Zahl der Asyl-antragsteller in Deutschland, im Jahr 2007 nur noch 19.164 Personen. Dieser Rückgang hat verschiedene Ursachen, vor allem die europäische Grenzschutzpolitik. Aber selbst den Asyl-suchenden, die überhaupt noch einen Antrag in Deutschland stellen, werden die Zugangsmöglichkeiten zum Asylverfahren massiv beschnitten. Im Jahr 2007 wurden 28% aller Asylanträge nicht inhaltlich geprüft, sondern es wurde lediglich festgestellt, dass ein anderer EU-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. In diesen Fällen findet keine Auseinandersetzung mit den Fluchtursachen statt sondern wird nur formal geprüft, auf welchem Weg der Asylsuchende in die Europäische Union eingereist ist.

Die Grundlage der Zuständigkeitsprüfung ist die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 (Dublin II-Verordnung). Diese Verordnung legt Kriterien fest, mit denen die Zuständigkeit für das Asylverfahren bestimmt wird. Jeder Asylsuchende soll nur in einem EU-Staat einen Asylantrag stellen können.

Mit dem „Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ vom 19. August 2007 (BGBl. I 2007 S. 1970), das am 28. August 2007 in Kraft getreten ist, wurden die Bedingungen, unter denen in Deutschland ein Zugang zum Asylverfahren gewährleistet wird, nochmals verschärft. Zurückweisungen an den Grenzen können jetzt gegenüber Asylsuchenden schon auf Verdacht ausgesprochen werden. Eine solche Zurückweisung ergeht, wenn „Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein anderer Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.“ (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 Asylverfahrens-

gesetz (AsylVfG)). Der Zugang zum Asylverfahren wird also aufgrund bloßer Verdachtsmomente verweigert. Diese Regelung ist nicht vereinbar mit dem Recht auf Asyl.

Die Zurückweisung auf Verdacht, die vorgenommen werden kann, wenn Anhaltspunkte für die Zuständigkeit eines anderen Staates für das Asylverfahren vorliegen, ist abzuschaffen. Hierzu muss § 18 Abs. 2 Nr. 2 Asylverfahrensgesetz gestrichen werden.

3.3.1.1.2 Eilrechtsschutz bei Zurückschiebung von Flüchtlingen in EU-Länder

In Art. 5 ICERD ist die Gleichbehandlung vor dem Gesetz unabhängig von den in Art. 1 Abs. 1 ICERD genannten Merkmalen verankert. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 wird betont, dass die unterschiedliche Behandlung von Nicht-Staatsangehörigen ein legitimes Ziel in verhältnismäßiger Weise verfolgen muss, um mit den Bestimmungen des Antirassismuskommens vereinbar zu sein. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 31 verweist der Ausschuss ausdrücklich auf Art. 16 GFK und das darin verankerte Recht eines Flüchtlings auf freien Zugang zur Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet aller Vertragsstaaten.

Asylsuchende, die aufgrund der Dublin II-Verordnung in einen anderen EU-Staat abgeschoben werden sollen, erhalten in Deutschland grundsätzlich keinen Eil-Rechtsschutz mehr. Das heißt, dass Rücküberstellungen an andere EU-Staaten nicht gerichtlich verhindert werden können (§§ 34a, 27a, 26a AsylVfG). Das auch nach der Dublin II-Verordnung bestehende individuelle Recht auf Familieneinheit bis zur erstinstanzlichen Entscheidung (Art. 8), die Rechte von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (Art. 6) und die humanitäre Klausel (Art. 15) sowie die Möglichkeit aus sonstigen Gründen ein Asylverfahren in Deutschland zu erhalten (Art. 3 II), sind so einer gerichtlichen Überprüfung nicht mehr zugänglich. Denn die Abschiebung findet ohne Gewährleistung des Eil-

Rechtsschutzes noch vor der Hauptsacheentscheidung statt. Asylbewerber werden darauf verwiesen, das Gerichtsverfahren vom Ausland aus zu betreiben. Allerdings ist eine Voraussetzung für die Durchführung des Gerichtsverfahrens eine ladungsfähige Anschrift. In manchen EU-Staaten, wie z.B. Griechenland, wird ein Großteil der Asylbewerber in die Obdachlosigkeit abgeschoben, sie haben somit keine Adresse. Aber auch in vielen anderen Fällen reißt der Kontakt zu den Anwälten ab, eine anwaltliche Vertretung ist nicht mehr möglich und somit kommt auch keine Entscheidung in der Hauptsache mehr zustande. Der Ausschluss des einstweiligen Rechtsschutzes verhindert somit eine gerichtliche Kontrolle von europäischen Zuständigkeitsentscheidungen. Für Asylsuchende wurde ein rechtsfreier Zustand geschaffen, der in dieser Form für keine andere Bevölkerungsgruppe bekannt ist. Dies ist angesichts dessen, dass es in Asylverfahren um die Wahrung und Realisierung von Menschenrechten geht, unverhältnismäßig.

Sollen Asylsuchende im Rahmen von Dublin-II-Verfahren in andere EU-Länder zurückgeschoben werden, muss ihnen auch in diesem Fall die Möglichkeit zur Verfügung stehen, die Entscheidung über ihre Rücküberstellung im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes vor Gericht anfechten zu können. § 34a Asylverfahrensgesetz muss entsprechend geändert werden.

3.3.1.1.3 Inhaftierung von Asylsuchenden

Gemäß Art. 5 ICERD muss das Recht auf Gleichbehandlung vor dem Gesetz gewahrt werden, Gesetzgebung für Nicht-Staatsangehörige muss ein legitimes Ziel in verhältnismäßiger Weise verfolgen. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 31 verweist der Ausschuss ausdrücklich auf Art. 16 GFK. Zudem verweist der Ausschuss in dieser Empfehlung darauf, dass Inhaftierte unverzüglich einem Richter oder einer anderen zuständigen Stelle vorgeführt werden müssen.

Die Rechte von Asylsuchenden werden in Deutschland auch dadurch verletzt, dass sie bei der Einreise aus den EU-Nachbarstaaten regelmäßig inhaftiert werden. Derzeit befinden sich dutzende Flüchtlinge aus dem Irak in deutschen Abschiebungsgefängnissen. Die Inhaftierung erfolgt, obwohl der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen wiederholt darauf hingewiesen hat, dass Haft bei Asylsuchenden grundsätzlich zu vermeiden ist. In Deutschland ist diese Haft hingegen der Regelfall geworden. Die Betroffenen werden bis zu der Feststellung inhaftiert, ob ein anderer EU-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

Weiterhin führte das Gesetz aus dem Sommer 2007 das Instrument der Zurückweisungshaft ein (§ 15 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)). Diese wird in der Praxis gegenüber Asylantragstellern angewandt, bei denen die Unzuständigkeit nach der Dublin II-Verordnung festgestellt worden ist. Nur in Ausnahmefällen kann von dieser Haftform abgesehen werden.

Verschärfungen wurden zudem für Asylsuchende beschlossen, die über den Luftweg einreisen und im Transitbereich des Flughafens festgehalten werden. Wenn die Person zurückgewiesen wurde, ist für 30 Tage die Ingewahrsamsnahme im Flughafentransit möglich, ohne dass ein Richter diese angeordnet hat. (§ 15 Abs. 6 AufenthG). Dies verletzt den Richtervorbehalt ebenso wie Art. 5 lit. a ICERD.

Die Inhaftierung von Flüchtlingen während des Asylverfahrens muss abgeschafft werden. § 14 Abs. 3 Asylverfahrensgesetz muss entsprechend geändert werden.

3.3.1.1.4 Umgang mit besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen

Gemäß Art. 5 lit. b ICERD wird das Recht auf Sicherheit der Person und auf staatlichen Schutz gegen Gewalttätigkeiten oder Körperverletzungen garantiert.

Diese Rechte geraten dann in Gefahr, wenn besonders Schutzbedürftige in Asylverfahren nicht identifiziert werden. Werden sie deswegen abgelehnt und in ihr Herkunftsland abgeschoben, drohen ihnen dort unter Umständen erneut schwerste Misshandlungen oder Folter.

Das durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführte Asylverfahren ist in vielen Fällen nicht geeignet besonders schutzbedürftige Personen wie z.B. traumatisierte Flüchtlinge, begleitete und unbegleitete Minderjährige, Kindersoldaten, Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, frühzeitig zu identifizieren. Neben den erheblichen Defiziten an Schutz für Bürgerkriegsflüchtlinge und Opfer innerstaatlicher Auseinandersetzungen ist auch deren psychosoziale, psychotherapeutische und rehabilitative Versorgung nicht ausreichend.

Die Schutzbedürftigkeit von Kindern auf der Flucht – unter anderem unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – findet keine ausreichende Berücksichtigung. Eine Identifizierung und deren besondere Förderung und Rehabilitation sofort nach der Einreise sind nicht vorgesehen. Asylsuchende zwischen 16 und 18 Jahren werden nicht als Minderjährige behandelt. Dies entspricht dem Geist des deutschen Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention (CRC), mit dem eine Anwendung der Kinderrechtskonvention auf die unterschiedliche Behandlung von Nicht-Staatsangehörigen und Staatsangehörigen ausgeschlossen wurde. Ohne diesen Vorbehalt läge ein Verstoß gegen die Kinderrechtskonvention vor.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge muss durch Fortbildungen der eigenen Mitarbeiter und Heranziehung von externem Sachverstand die Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Gruppen gewährleisten. Insbesondere muss es eine vermehrte Begutachtung geben, wenn eine Traumatisierung attestiert wurde.



3.3.1.1.5 Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen

Gemäß Art. 5 ICERD wird jeder Person, ohne Unterschied der Hautfarbe, Ethnie oder der Herkunft das Recht Gleichheit vor dem Gesetz und insbesondere nach Art. 5 lit. e iv ICERD das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge und ärztliche Betreuung garantiert. Ergänzend kann auch Art. 12 Abs. 1 ICESCR herangezogen werden, aus dem sich die Verpflichtung der Paktstaaten ergibt, das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Maß an körperlicher und geistiger Gesundheit anzuerkennen. Der hierfür zuständige UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 „Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Art. 12)“ vom 11. August 2000 folgendes festgehalten:

„Insbesondere unterliegen die Vertragsstaaten der Verpflichtung, das Recht auf Gesundheit zu achten, indem sie es beispielsweise unterlassen, den gleichberechtigten Zugang zu vorbeugenden, heilenden und lindernden Gesundheitsdiensten für jeden Menschen zu verweigern oder zu beschränken, einschließlich für (...) Asylsuchende und illegale Migranten; (...)“.⁶⁵

Der Anspruch auf ein Höchstmaß auf Gesundheit aus Art. 12 ICESCR erstreckt sich nicht nur auf die physische Gesundheit und die Abwesenheit von Krankheit und Gebrechlichkeit, sondern auch auf die geistige bzw. psychische Gesundheit und die sozialen Faktoren, die ein gesundes Leben ermöglichen.⁶⁶ Der Gesetzgeber ist danach verpflichtet, den Aspekt des diskriminierungsfreien Zugangs zur Gesundheitsversorgung einschließlich der psychologischen und psychosozialen Betreuung in seine Normsetzung mit einzubeziehen.

Das Recht auf Gesundheit ist insbesondere für Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen, wie etwa begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen, behinderten und älteren Menschen, schwangere Frauen, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, von besonderer Bedeutung. Dem tragen Art. 7 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 der Opferschutzrichtlinie⁶⁷, Artikel 13 Abs. 4 der Richtlinie über vorübergehenden Schutz⁶⁸ und Art. 15, 17 bis 20 der Richtlinie Aufnahmebedingungen⁶⁹ Rechnung.

Im deutschen Recht wird nur die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände gewährt. Nur in wenigen Ausnahmefällen können darüber hinaus Unterstützungszahlungen geleistet werden. Diese Regelung in §§ 4, 6 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gilt für die gesamte Dauer des Leistungsbezugs nach dem AsylbLG (in der Regel vier Jahre). Dies entspricht nicht den beschriebenen völker- und europarechtlichen Vorgaben.

Die Schlechterstellung in der Gesundheitsversorgung, der Asylsuchende und ihnen gleich gestellten Personengruppen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mindestens vier Jahre unterliegen, stellt aus menschenrechtlicher Sicht eine nicht akzeptable Ungleichbehandlung dar und ist deswegen abzuschaffen. Darüber hinaus müssen die speziellen Ansprüche auf medizinische Versorgung, Rehabilitation und Therapie, die für besonders schutzbedürftige Asylsuchende, Flüchtlinge und Opfer von Menschenhandel nach den EU-Richtlinien gelten, ausdrücklich durch den deutschen Gesetzgeber umgesetzt werden.

65 Kinderrechtsausschuss 2000, Zf. 4

66 Kinderrechtsausschuss 2000, Zf. 4

67 Richtlinie 2004/81/EG

68 Richtlinie 2001/55/EG

69 Richtlinie 2003/9/EG

3.3.1.2 Residenzpflicht

Art. 5 lit. d i ICERD gewährt die diskriminierungsfreie Ausübung des Rechts auf Bewegungsfreiheit und auf freie Wahl des Aufenthaltsortes. Die Gewährleistung dieser Rechte ergibt sich außerdem aus Art. 12 Abs. 1 ICCPR. Soweit von der Regelung Nicht-Staatsangehörige teilweise erfasst werden, teils aber auch nicht, kommt eine Diskriminierung im Sinne von Art. 1 Abs. 3 am Ende ICERD in Betracht. Da zudem nur Nicht-Staatsangehörige von der Regelung erfasst werden, kommt eine Diskriminierung auch gegenüber den Staatsangehörigen in Betracht, sofern die Regelung nicht ein legitimes Ziel in verhältnismäßiger Weise erreichen sollte.⁷⁰

Die Regelungen zur örtlichen Beschränkung des Aufenthalts werden im Staatenbericht nicht thematisiert.

Der Aufenthalt von Nicht-Staatsangehörigen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22 – 25 AufenthG haben, kann gemäß § 12 AufenthG mit einer Auflage verbunden werden, nach der ein bestimmtes Gebiet nicht verlassen werden darf. Diese Möglichkeit besteht, wenn Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II), Sozialgesetzbuch XII (SGB XII) oder dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Anspruch genommen werden. Diese Beschränkung soll dazu dienen, dass die Lasten für kommunale Körperschaften durch die Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Nicht-Staatsangehörige möglichst gleichmäßig verteilt werden.

Der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge hat die Vereinbarkeit der Regelung mit internationalen Abkommen ausgiebig untersucht. Nach dieser Untersuchung verstößt die Regelung in § 12 AufenthG, soweit sie Flüchtlinge betrifft, gegen das in Art. 26 GFK sowie anderen Menschenrechtsverträgen und in Art. 32 Quali-

kationsrichtlinie (QRL)⁷¹ garantierte Recht auf Freizügigkeit ebenso wie gegen die Diskriminierungsverbote der Art. 23 GFK, Art. 28 QRL, Art. 1 Europäisches Fürsorgeabkommen in Verbindung mit Art. 1 und 2 Zusatzprotokoll zum Europäischen Fürsorgeabkommen sowie Art. 14 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in Verbindung mit Art 2 Zusatzprotokoll 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (ZP4/EMRK). Soweit die Regelung subsidiär Geschützte erfasst, verstößt sie gegen das in Art. 2 Abs. 1 ZP4/EMRK garantierte Recht auf Freizügigkeit und gegen das Diskriminierungsverbot von Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 2 ZP4/EMRK.⁷²

Lediglich für die Gruppe der anerkannten Flüchtlinge wurde durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Januar 2008 (BVerwG 1 C 17.07) eine Anpassung an das Völkerrecht vorgenommen. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass wohnsitzbeschränkende Auflagen für anerkannte Flüchtlinge rechtswidrig sind, wenn die Ausländerbehörden damit das Ziel verfolgen, die finanzielle Belastung durch Sozialleistungen anteilig auf die Bundesländer zu verteilen. Die Genfer Flüchtlingskonvention garantiere anerkannten Flüchtlingen grundsätzlich Freizügigkeit.

Die Beschränkung der Bewegungsfreiheit von Personen mit einem Aufenthaltstitel nach §§22 – 25 AufenthG, die allein an deren Status und dem Bezug von Sozialleistungen anknüpft, muss gestrichen werden.

3.3.1.3 Sozialleistungen für Nicht-Staatsangehörige nach § 3 AsylbLG

Nach Art. 5 e iv, vi ICERD muss das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge, ärztliche Betreuung, soziale Sicherheit und soziale Dienst-

⁷⁰ Siehe oben 3.3.1

⁷¹ Richtlinie der Europäischen Union 2004/83/EG

⁷² UNHCR 2007

leistungen diskriminierungsfrei gewährt werden. Das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum kulturellen Leben ergibt sich zudem aus Art. 15 Abs. 1 a ICESCR wie auch aus Art. 27 Nr. 1 der AEMR. Art. 9 ICESCR normiert das Recht auf soziale Sicherheit, Art. 11 Abs. 1 ICESCR das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und Art. 12 ICESCR das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit.

Die Gewährung von Sozialleistungen an Nicht-Staatsangehörige wird im Staatenbericht nicht thematisiert.

Asylsuchende, Ausländer mit Duldung, ausreisepflichtige Ausländer (z.B. Grenzübertrettsbescheinigung, Papierlose u.a.) und Ausländer mit Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 4 S. 1 und Abs. 5 AufenthG erhalten Leistungen, die sich nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bestimmen. Die Höhe und der Umfang dieser Leistungen stehen im Widerspruch zu den Gewährleistungen nach dem Antirassismuskonvention und teilweise auch nach dem Internationalen Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Die meisten Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG sind sachgerecht weitestgehend vergleichbar mit denjenigen Menschen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten. Wie diese sind sie grundsätzlich arbeitsfähig, haben aber zur Zeit der Leistungsgewährung keine Arbeitsmöglichkeit. Zudem gleichen sich die Zielsetzungen dieser beiden Leistungsgewährungen: Nach § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG soll durch die Leistung der „notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts“ gedeckt werden. Nach § 20 Abs. 1 S. 1 SGB II erhalten die Berechtigten eine Regelleistung „zur Sicherung

des Lebensunterhalts“. Diese Regelleistung deckt sich fast völlig mit der Regelleistung nach § 3 AsylbLG – mit einer Ausnahme: Die Regelleistung nach § 20 SGB II umfasst auch „Beziehungen zur Umwelt und Teilnahme am kulturellen Leben“.⁷³

Die Leistungen nach § 3 AsylbLG werden grundsätzlich als Sachleistungen gewährt und nur ausnahmsweise in Form von Gutscheinen oder als Barzahlung. Im Gegensatz dazu werden die Leistungen nach § 20 SGB II grundsätzlich als Geldzahlung gewährt.

Die Leistungen nach § 3 AsylbLG betreffen eine erhebliche Anzahl Menschen in Deutschland. Ende 2006 erhielten 140.650 Menschen Leistungen nach § 3 AsylbLG, von denen 49.219 jünger als 18 Jahre alt waren.⁷⁴ Die Höhe der Leistungen nach § 3 AsylbLG beträgt zwischen 132,94 € und 224,97 € pro Monat. Die Leistungen nach § 20 SGB II betragen hingegen zwischen 208,00€ und 347,00 €. Im Durchschnitt beträgt der Unterschied der Leistungen zwischen etwa 140% und 150%.⁷⁵ Ergänzend muss erläutert werden, dass nur Nicht-Staatsangehörige nach § 3 AsylbLG leistungsberechtigt sind, während nur deutsche Staatsangehörige nach § 20 SGB II leistungsberechtigt sind.

Die Leistungsgewährung nach § 3 AsylbLG stellt insofern eine Diskriminierung im Sinne des Antirassismuskonventions dar, als sie auf Ausländerinnen und Ausländer angewendet wird, die sich nicht nur kurzfristig in Deutschland aufhalten. Denn bei einem längeren Aufenthalt ist die Regelung unverhältnismäßig. Der Zweck der Ausgestaltung von § 3 AsylbLG ergibt sich aus der Gesetzesbegründung: zu verhindern, dass Menschen aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik einwandern.⁷⁶ Zudem solle das Gesetz die Leistungen auf die Bedürf-

73 § 20 Abs. 1 SGB II lautet: „(1) Die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts umfasst insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung entfallenden Anteile, Bedarfe des täglichen Lebens sowie in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.“ Soweit hier die Heizkosten und Hausrat nicht erwähnt werden, die im Katalog des § 3 AsylbLG enthalten sind, stellt dies keinen Unterschied dar. Diese werden auch nach dem AsylbLG zusätzlich zu den sonstigen Leistungen gewährt, vgl. § 3 Abs. 2 S. 2 AsylbLG

74 Bundesregierung, BT-Drs. 16/7574, S. 3

75 Verhältnis der Leistungen nach § 20 SGB II – § 3 AsylbLG: Haushaltsvorstand 347,- € – 224,97 € (154,24%), Haushaltsangehörige ab 15 Jahre 278,- € – 199,40 € (139,42%), zwischen 7 und 14 Jahren 208,- € – 178,95 € (116,23%), bis 7 Jahre 208,- € – 132,94 € (156,46%)

76 Begründung des federführenden Ausschusses, BT-Drs. 12/5008, S. 13

nisse der Menschen abstimmen, die typischerweise nur kurzzeitig in Deutschland blieben.⁷⁷ Die letztgenannte Begründung ist nur insoweit schlüssig, wie die von der Regelung erfassten Menschen sich nicht nur typischerweise, sondern auch tatsächlich weit überwiegend nur kurzzeitig in Deutschland aufhalten. Sofern die von der Regelung erfassten Menschen längerfristig in Deutschland bleiben, kann diese Begründung keinen legitimen Zweck mehr konstituieren. Dies gilt etwa für die Teilhabe dieser Menschen am kulturellen Leben: Mögen kurzzeitige Einschränkungen im kulturellen Leben und den Beziehungen zur Umwelt unter Umständen für möglich erachtet werden, so kann dies nicht für einen gänzlichen und langfristigen Ausschluss gelten. Dies gilt besonders, wenn man berücksichtigt, dass Leistungsberechtigte bis zu 48 Monate auf Leistungen nach § 3 AsylbLG verwiesen werden.⁷⁸ Diese Zeit kann sogar noch verlängert werden.⁷⁹ Damit enthält § 3 AsylbLG für diejenigen Leistungsberechtigten, die für eine längere Zeit Leistungen nur nach § 3 AsylbLG erhalten, eine unverhältnismäßige Regelung, weil er sie auf eine lange Zeit von der Wahrnehmung einer menschenrechtlichen Gewährleistung ausschließt. Da dies im Unterschied zu deutschen Staatsangehörigen geschieht, stellt es für diejenige Personengruppe, die über eine längere Zeit Leistungen nach § 3 AsylbLG erhält, eine Diskriminierung im Sinne des Antirassismusabkommens dar.

Eine weitere Diskriminierung liegt in der Höhe der Leistungsbezüge. Wie bereits oben geschildert, liegen die Regelsätze nach § 20 SGB II um rund 140% – 150% über den Sätzen nach § 3 AsylbLG. Die oben genannte Zweckbestimmung erstreckte sich ausweislich der Gesetzesbegründung auch auf die Höhe der Sätze des § 3 AsylbLG. Diese wurden allerdings im Jahr 1993, also vor 15 Jahren, festgelegt. Seit

dieser Zeit hat es keine Erhöhung der Regelsätze gegeben, obwohl bereits in der ersten Fassung des Gesetzes die Möglichkeit vorgesehen war und die Möglichkeit auch heute noch im Gesetz vorgesehen ist.⁸⁰ In der gleichen Zeit stiegen die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten in Deutschland um 22,5%.⁸¹ Diese Zahl zeigt vor allem, dass die Leistungen nach dem AsylbLG nicht mehr den aktuellen Erfordernissen entsprechen können. Aber auch bei einer Erhöhung der Sätze nach dem AsylbLG zur Anpassung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten ist eine diskriminierungsfreie Unterscheidung in der Höhe zu den Sätzen nach § 20 SGB II nicht möglich. Ausweislich von § 20 SGB II handelt es sich bei den dort gewährten Leistungen um die Regelleistungen „zum Lebensunterhalt“. Dies bedeutet, dass es sich um die notwendigen Kosten handelt. Ein Unterschreiten der für den Lebensunterhalt notwendigen Kosten kann aber nicht durch den Zweck gerechtfertigt werden, dass wirtschaftliche Gründe keinen Anreiz für eine Migration in die Bundesrepublik darstellen sollen. Denn die Verhältnismäßigkeit der zur Erreichung eines solchen Ziels angewandten Mittel endet jedenfalls dort, wo das Lebensnotwendige nicht mehr zur Verfügung steht. Dabei ist nicht auf die nackte Existenz im Sinne eines Überlebenskampfes abzustellen. Entscheidend müssen vielmehr die menschenrechtlichen Gewährleistungen sein, wie sie in den internationalen Menschenrechtsabkommen niedergelegt wurden. Art. 5 ICERD zählt einige dieser Gewährleistungen auf wie die diskriminierungsfreie Teilhabe am Recht auf soziale Sicherheit und soziale Dienstleistungen, das Recht auf Teilhabe an kulturellen Tätigkeiten oder das Recht auf Zugang zu für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehenen Orten, Art. 5 e iv und vi, f ICERD. Diese Gewährleistungen können nicht mehr wahrgenommen werden,

77 Begründung zum Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen, BT-Drs. 12/4405, S. 5

78 Nach Ablauf von 48 Monaten können Leistungsberechtigte höhere Leistungen nach dem SGB XII erhalten, § 2 Abs. 1 AsylbLG.

79 Dann nämlich, wenn Leistungsberechtigte „die Dauer des Aufenthalts [...] rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben“, § 2 Abs. 1 am Ende AsylbLG.

80 § 2 Abs. 3 AsylbLG in der Fassung von 1993; heute § 3 Abs. 3 AsylbLG.

81 Bundesregierung, BT-Drs. 16/7574, S. 5

wenn Leistungen in einem Ausmaß beschränkt werden, das gerade noch die physische Existenz sichert. Hier muss wiederum die lange Dauer von vier Jahren berücksichtigt werden, für die lediglich Leistungen nach § 3 AsylbLG gewährt werden. Als Rechtfertigung wird von der Bundesregierung aktuell genannt, dass aufgrund des typischerweise kurzzeitigen Aufenthalts Leistungsberechtigter nach § 3 AsylbLG keine Leistungen für die Integration in die deutsche Gesellschaft notwendig seien.⁸² Auch diese Erwägung ist vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen nicht verhältnismäßig. Denn die Leistungen nach § 20 SGB II dienen gleichfalls nicht der Integration in die deutsche Gesellschaft – sie betreffen Leistungsberechtigte, die bereits deutsche Staatsangehörige sind. So kann die Ungleichbehandlung der Bezieher von Leistungen nach § 20 SGB II und § 3 AsylbLG nicht gerechtfertigt werden und stellt eine Diskriminierung dar.

Die geschilderten Einschränkungen verschärfen sich, wenn die Leistungen – wie von § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG als Regelfall vorgesehen – in Form von Sachleistungen und Wertgutscheinen gewährt werden. Teils dürfen Leistungsberechtigte nur in bestimmten Geschäften einkaufen, in denen die Preise überhöht sind. Teilweise verfallen Restbeträge auf Wertgutscheinen, wenn nicht am Ende des Einkaufs der angegebene Betrag erreicht wird. Auch der Verfall von Restbeträgen am Monatsende, der eine zukunftsorientierte Planung verhindert, kommt vor.⁸³ Soweit durch Kantinenessen und eingeschränkte Angebote in den Lebensmittelläden kulturelle und religiöse Besonderheiten nicht berücksichtigt werden, kommt ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot in Betracht. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch die Allgemeine Empfehlung Nr. 21 des Ausschusses, wonach die Wahrung der kultu-

rellen Selbstbestimmung von Minderheiten zu beachten ist.⁸⁴

Die Bezüge nach dem Asylbewerberleistungsgesetz müssen an die Regelsätze angepasst werden, die auch für Sozialleistungen für arbeitsfähige Staatsangehörige gelten (Sozialgesetzbuch II).

Wie von dem Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg empfohlen wurde, sollten Leistungen zudem nicht in Form von Sachleistungen erbracht werden sondern als Geldleistung.⁸⁵

3.3.1.4 Die Regelungen zur Bekämpfung von Scheinehen beim Ehegattennachzug

Das Recht, ohne jede staatliche Beschränkung eine Ehe eingehen zu können, ist menschenrechtlich vielfach verankert, unter anderem in Art. 5 lit. d iv ICERD, in Art. 16 Nr. 1 AEMR und in Art. 23 Abs. 2 ICCPR. Nach Art. 10 Nr. 1 AEMR erkennen die Vertragsstaaten an, dass die Familie als eine natürliche Kernzelle der Gesellschaft größtmöglichen Schutz und Beistand genießen sollte, insbesondere im Hinblick auf ihre Gründung. Dies ist in Deutschland grundsätzlich gewährleistet.

Im Staatenbericht wird zu familienrechtlichen Aspekten des Ausländerrechts keine Stellung genommen.

Das deutsche Recht enthält Regelungen, die die Eheschließung von Paaren einschränken, deren einer Partner im Ausland lebt oder Nicht-Staatsangehöriger ist. Die Regelungen verdienen es, einer Betrachtung unterzogen zu werden.

Im Hinblick auf Art. 5 lit. d iv ICERD problematisch ist der gesetzlich normierte Verdacht, dass Ehe oder Verwandtschaftsverhältnis nur

82 Bundesregierung, BT-Drs. 16/7574, S. 3

83 Classen 2008, S. 113

84 CERD 1996 (2), Zf. 5

85 Hammarberg 2006, Nr. 140

zum Schein bestünden. Aus § 27 Abs. 1 AufenthG ergibt sich, dass der Familiennachzug allein dem Zweck der Herstellung oder Wahrung der familiären Einheit dienen darf. Damit ist die Eingehung einer Ehe und Beantragung des Nachzugs nur zu dem Zweck, dass die nachziehende Person in Deutschland einen Aufenthaltstitel erhält, bereits nach dieser Norm untersagt. Dennoch wurde mit der Reform des Zuwanderungsgesetzes mit § 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG⁸⁶ eine weitere Norm geschaffen, die eben diese Rechtsfolge nochmals normiert. Dies hat zur Folge, dass der Familiennachzug einem gesetzlichen Verdacht ausgesetzt ist, nur zum Schein zu erfolgen und in Wirklichkeit allein der Beschaffung eines Aufenthaltstitels für die nachziehende Person zu dienen. Neben der Scheinehe trifft dieser Verdacht auch Adoptionen ausländischer Kinder, die nun dem Verdacht ausgesetzt sind, die Kinder damit nur nach Deutschland holen zu wollen. In der Praxis besteht die starke Gefahr, dass durch die – überflüssige – Neuregelung ein verschärfter Legitimationsdruck auf nachziehende Familienangehörige ausgeübt wird.

Auch in Deutschland eingegangene Ehen stehen unter einem zunehmenden Druck, Scheinehen zu sein. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde in § 1310 Abs. 1 S. 2, 2. HS, § 1314 Abs. 2 Nr. 5, § 1353 Abs. 1 S. 2, 1. HS BGB eine Regelungskette geschaffen, die es Standesbeamten ermöglicht, die Eheschließung zu verweigern, wenn offenkundig ist, dass eine Scheinehe eingegangen werden soll. In der Praxis werden die Kriterien verwandt, die auch im Rahmen des Visumsverfahrens genutzt werden. Eine offenkundige Scheinehe wird vor allem dann angenommen, wenn einer der Eheschließenden keinen verfestigten Aufenthalt hat. In diesem Fall kommt es vor, dass Standesbeamte ihre Mitwirkung verweigern, obwohl in einem solch frühen Stadium eine Scheinehe faktisch nicht nachweisbar ist. Die Betroffenen haben in dieser Situation das Problem, dass es auch ihnen

kaum möglich ist, ihre Absicht zu beweisen. Allein die Kenntnis persönlicher Belange des Ehepartners soll in solchen Fällen darüber entscheiden, ob die Ehe willigen eine Ehe im Sinne von § 1353 Abs. 1 S. 2, 1. HS BGB eingehen wollen. Die Regelung des § 1314 Abs. 2 Nr. 5 BGB, die eine Scheinehe für aufhebbar erklärt, wurde speziell geschaffen, um Scheinehen von Nicht-Staatsangehörigen bekämpfen zu können.⁸⁷ Sie ist damit anhand der Grundsätze der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 des Ausschusses zu messen.

Angesichts des Ansatzens der Regelung bereits vor der Eheschließung ist fraglich, ob die Regelung geeignet ist, ihren Zweck zu erfüllen. In einem solch frühen Stadium gibt es noch kaum Ansatzpunkte, an die die Vermutung einer Scheinehe anknüpfen könnte. Besonders belastet sind zudem Menschen aus Kulturen, die in der vorehelichen Zeit nur einen sehr eingeschränkten Kontakt der künftigen Ehepartner pflegen, wie dies beispielsweise in etlichen islamischen Ländern der Fall ist. Bei diesen ist kaum feststellbar, aus welchem Grund nur ein eingeschränkter Kontakt der Ehe willigen besteht.

Selbst wenn man von der Geeignetheit der Regelung ausgeht und auch die Erforderlichkeit bejaht, ist sie nicht angemessen. Scheinehen können faktisch erst dann überprüft werden, wenn die Pflicht zum gegenseitigen Beistand in der Ehe (§ 1353 Abs. 1 S. 2, 1. HS BGB) besteht. Diese entsteht jedoch erst nach der Eheschließung. Damit haben Heiratswillige keine Chance zum Nachweis der Ernsthaftigkeit ihres Ehewunsches, wenn der Standesbeamte seine Mitwirkung bereits vor der Ehe verweigert. Indem das Recht zur Ehe unter den Verdacht der Scheinehe gestellt und aus diesem Grund beschränkt wird, ist die Regelung nicht angemessen und damit nicht verhältnismäßig. Somit liegt ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 5 ICERD vor.

⁸⁶ § 27 Abs. 1 a AufenthG lautet: „Ein Familiennachzug wird nicht zugelassen, wenn

1. feststeht, dass die Ehe oder das Verwandtschaftsverhältnis ausschließlich zu dem Zweck geschlossen oder begründet wurde, dem Nachziehenden die Einreise in das und den Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen, oder

2. tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass einer der Ehegatten zur Eingehung der Ehe genötigt wurde.“

⁸⁷ Palandt-Brudermüller, § 1314 Rdnr. 14

Ein Verdacht, dass eine Ehe nur zu dem Zweck eingegangen wurde, einem der Ehepartner den Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen, sollte erst nach der Eheschließung überprüft werden können.

Die Regelung des § 27 Abs. 1a Nr. 1 Aufenthaltsgesetz regelt zusätzlich zu § 27 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz, dass ein Familiennachzug nur zu dem Zweck, einen Aufenthaltstitel zu erhalten, unzulässig ist. Da dies unnötigerweise doppelt erfolgt und einen zusätzlichen Druck auf Eheschließungen auslöst, sollte die Regelung des § 27 Abs. 1a Nr. 1 Aufenthaltsgesetz wieder gestrichen werden.

3.3.1.5 Bekämpfung von Zwangsverheiratungen beim Ehegattennachzug

Das Recht, ohne jede staatliche Beschränkung eine Ehe eingehen zu können, ist menschenrechtlich vielfach verankert, unter anderem in Art. 5 lit. d iv ICERD, in Art. 16 Nr. 1 AEMR und in Art. 23 Abs. 2 ICCPR. Nach Art. 10 Nr. 1 AEMR erkennen die Vertragsstaaten an, dass die Familie größtmöglichen Schutz und Beistand genießen sollte, insbesondere im Hinblick auf ihre Gründung. Im Vertragsstaat Deutschland ist dies dem Grunde nach gewährleistet.

Im Staatenbericht wird zu familienrechtlichen Aspekten des Ausländerrechts nicht Stellung genommen.

In jüngster Zeit ist die Bekämpfung von Zwangsverheiratungen in den Fokus der deutschen Ausländergesetzgebung gerückt. Dies ist angesichts der Tatsache zu begrüßen, dass die Freiheit der Ehe vor Zwang in vielen menschenrechtlichen Normen verankert ist, unter anderem in Art. 16 Nr. 2 AEMR und in Art. 23 Abs. 3 ICCPR. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die gewählten Regelungen geeignet sind, ihren

Zweck zu erfüllen und ob sie dies in verhältnismäßiger Weise tun.

Bei der Familienzusammenführung wird in § 27 Abs. 1a Nr. 2 AufenthG normiert, dass eine Familienzusammenführung dann nicht genehmigt wird, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für eine Zwangsheirat vorliegen. Die Regelung kann möglicherweise zur Verhinderung von Zwangsheiraten geeignet sein, da sie die Herstellung der familiären Einheit in der Bundesrepublik unterbindet. Es bestehen jedoch Zweifel hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit. Denn die Norm greift erst dann regelnd ein, wenn die Zwangsheirat bereits besteht. In dieser Situation könnten als milderes Mittel Hilfsangebote im Inland zur Verfügung gestellt werden. Die Norm legt den Fokus der Bekämpfung von Zwangsheiraten damit auf die falsche Stelle. Statt dem Opfer der Zwangsheirat Hilfe anzubieten, wird pauschal ein Zuzug in das Bundesgebiet untersagt. Damit ist weder dem Opfer geholfen noch die Zwangslage bei der Heirat beseitigt.

Geht man dennoch davon aus, dass die Regelung erforderlich ist, verbleiben angesichts der Auswirkungen auf andere Ehepaare starke Zweifel an der Angemessenheit der Regelung. Paare, die ohne Zwang eine Ehe eingehen wollen, werden mehrfach belastet. Ihre Partnerschaft steht unter der gesetzlichen Vermutung, möglicherweise entweder eine Scheinehe, eine Zwangsheirat oder gar beides kombiniert zu sein. Der Ausschuss sollte daher prüfen, ob die Regelung den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit, die nach der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 beachtet werden muss, genügt.

Der Bekämpfung von Zwangsverheiratungen dient nominell auch die Einführung eines Mindestnachsugalters von verheirateten Nicht-Staatsangehörigen.⁸⁸ Mit der Reform des Zuwanderungsrechts wurde in § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG normiert, dass für den Ehegattennachzug beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen. Dies ist eine Einschränkung der ehelichen Lebensgemeinschaft, die

88 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/5065, S. 172

lediglich Nicht-Staatsangehörige trifft. Es steht nicht fest, dass diese Regelung geeignet ist, Zwangsverheiratungen zu verhindern. Eine wissenschaftliche Untersuchung zu dieser Frage gibt es nicht, allein Mutmaßungen des Gesetzgebers haben zu der Aufnahme der Norm in das Aufenthaltsgesetz geführt.⁸⁹ Selbst wenn man die Frage nach weniger belastenden Alternativen außen vor lässt, verbleiben starke Bedenken ob der Angemessenheit der Regelung. Da nicht feststeht, ob der Zweck der Altersbestimmung erreicht werden kann, muss den Konsequenzen für heiratswillige Paare ein umso größeres Gewicht zugemessen werden. Ist einer der Partner jünger als 18 Jahre, so kann ein Ehegattennachzug nicht stattfinden. Wenn sich die Partner grundsätzlich dafür entschieden haben, dass sie gemeinsam in Deutschland leben wollen, kann man davon ausgehen, dass sie in Deutschland die Voraussetzungen für ihren Lebensunterhalt geschaffen haben. In einer solchen Situation kann das Paar schlechterdings nicht darauf verwiesen werden, im Ausland zusammenzuleben. Denn dies würde den Aufbau einer neuen Existenz erzwingen, was oftmals nicht möglich sein dürfte. Faktisch kommt es so zu einer Verhinderung der Ehe mit unter 18jährigen Partnern. Der Ausschuss sollte angesichts des Rechts auf die freie Eingehung einer Ehe überprüfen, ob eine solche Regelung noch verhältnismäßig ist.

Gleichfalls der Bekämpfung von Zwangsverheiratungen soll das Erfordernis einfacher Deutschkenntnisse dienen, das in § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG normiert ist. Diese Regelung ist nicht verhältnismäßig und stellt für Paare

mit einem ausländischen Partner eine Diskriminierung im Sinne von Art. 5 ICERD in Verbindung mit Art. 16 Nr. 1 S. 2 AEMR dar.

Die Norm dient einem legitimen Zweck, jedoch bestehen große Bedenken hinsichtlich ihrer Eignung. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, die Regelung sei geeignet, da durch die Sprachkenntnisse Hilfsangebote leichter verstanden werden könnten. Zudem stellen einfache Sprachkenntnisse ein Bildungsniveau dar, das potentielle Opfer von Zwangsverheiratungen für solche unattraktiver mache.⁸⁹ Diese Vermutung ist aber zweifelhaft, wenn nach der Gesetzesbegründung nur ein Sprachschatz von rund 200 Wörtern erlernt werden soll.

Jedenfalls gibt es aber mit den nach dem Ehegattennachzug bereit stehenden Integrationskursen besser geeignete Mittel, das genannte Ziel zu erreichen. Die Integrationskurse werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gefördert und dienen als Sprach- und Orientierungskurse für Neuzuwanderer. Wenn die Integrationskurse tatsächlich der Integration dienen sollen, ist es selbstverständlich, sie in einer Qualität anzubieten, die mindestens der der Sprachkurse vor der Einreise entspricht. Zudem haben die Kursteilnehmer in Integrationskursen die Möglichkeit zu sozialen Kontakten und können über diesen Kontakt weitaus besser aus möglichen Zwangssituationen befreit werden.

Selbst wenn man die Norm für erforderlich hält, ist sie nicht angemessen. Die Pflicht zum Erwerb von Sprachkenntnissen bereits im Herkunftsland führt dazu, dass auch alle Paare betroffen sind, bei denen sich keiner der Partner

⁸⁹ Auf kritische Nachfrage nach den zugrunde liegenden Erkenntnissen verweist die Bundesregierung in Ihrer Stellungnahme BT-Drs. 16/7288, S. 13ff mehrfach auf die Gesetzesbegründung. In der Gesetzesbegründung werden lediglich Behauptungen aufgestellt, ohne dass auf wissenschaftliche Erkenntnisse oder Studien verwiesen wird:

„Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse scheint angesichts des überkommenen Familien- und Rollenverständnisses ein Verheiratungsalter bei Zwangsverheiratungen von mehr als 18 Jahren seltener als ein jüngeres Verheiratungsalter. Der Anreiz für eine Zwangsverheiratung ist geringer, wenn das Aufenthaltsrecht und die Kontrollmöglichkeiten durch den Ehemann bzw. die den Zwang ausübende Familie erst nach Vollendung des 18. Lebensjahres entstehen.“ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/5065, S. 172. In einer Antwort auf die Frage „Welche internationalen, europäischen und nationalen Studien über die Migration von Frauen und Mädchen liegen der Bundesregierung vor, und im Rahmen welcher Erhebungen zu Migration und Integration werden gezielt geschlechtsspezifische Daten erfasst und ausgewertet?“, BT-Drs. 16/7408, S. 21, nennt die Bundesregierung keine Studie, die die Problematik von Zwangsverheiratungen in Deutschland untersucht.

⁹⁰ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/5065, S. 173

in einer Zwangssituation befindet. In großen Ländern mit einem niedrigen Durchschnittseinkommen kann die Pflicht zum Erwerb der deutschen Sprache zur Verhinderung des Ehegattennachzugs führen. Die Kosten für einen Sprachkurs belaufen sich im Mittel auf 600 Euro,⁹¹ wozu noch Einnahmeausfälle durch die Kursteilnahme und gegebenenfalls Kosten für den Lebensunterhalt am Ort des Courses kommen. Seit der Einführung der Regeln zum Spracherwerb und zum Mindestalter gingen die Zahlen von nachziehenden Ehepartnern um gut 40% zurück.⁹² Das Recht auf Familienleben bedeutet zudem, dass die Ehepartner zusammenleben können. Demgegenüber sind die möglichen Vorteile der Regelung zur Bekämpfung von Zwangsverheiratungen zu vernachlässigen.

Eine Diskriminierung im Sinne von Art. 1 Abs. 3 am Ende ICERD stellt zudem die Regelung dar, wonach Staatsangehörige visafreier Länder gemäß § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 AufenthG von der Verpflichtung zum Spracherwerb befreit sind. Nach Art. 1 Abs. 3 am Ende ICERD ist eine unterschiedliche Behandlung von Nicht-Staatsangehörigen unzulässig, wenn diese nur die Staatsangehörigen bestimmter Länder trifft. Eben dies geschieht in § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 AufenthG. Es ist nicht ersichtlich, warum die Angehörigen dieser Länder weniger vor Zwangsverheiratungen geschützt werden müssten. Dennoch werden sie von der Verpflichtung zum Spracherwerb ausgenommen. Als Begründung hierfür wird in der Gesetzesbegründung allein auf die engen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen visumsfreien Ländern und der Bundesrepublik abgestellt.⁹³ Dies verdeutlicht, dass es keinen sachlichen Zusammenhang zwischen den Sprachkenntnissen und dem Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise gibt. Der Verstoß gegen Art. 1 Abs. 3 am Ende ICERD wird so offenbar.

Wie vom Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg empfohlen wurde, sollte der Familiennachzug erleichtert werden.

Die Regelung des § 27 Abs. 1a Nr. 2 Aufenthaltsgesetz, wonach ein Familiennachzug beim Verdacht von Zwangsverheiratungen ausgeschlossen ist, ist unverhältnismäßig und sollte gestrichen werden.

Wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) befürwortet, sollte in Deutschland eine flächendeckende Beratungsinfrastruktur für Opfer von Zwangsverheiratungen aufgebaut werden.

Der Ausschuss sollte Ermittlungen veranlassen, mit denen überprüft wird, ob die Beschränkung des Familiennachzugs anhand des Alters der zuziehenden Person nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz verhältnismäßig ist.

Das Erfordernis von Sprachkenntnissen in § 30 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz sollte gestrichen werden. Der Spracherwerb sollte vielmehr durch Sprachkurse sichergestellt werden, die nach der Einreise stattfinden.

3.3.1.6 Nachzug von Familienangehörigen zu Beziehern von Sozialleistungen

Das Recht auf Familie umfasst das familiäre Zusammenleben und wird menschenrechtlich in Art. 23 Abs. 2 ICCPR, Art. 16 Nr. 1 AEMR geschützt. Nach Art. 10 Nr. 1 AEMR erkennen die Vertragsstaaten an, dass die Familie größtmöglichen Schutz und Beistand genießen sollte,

91 Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 16/7288, S. 5

92 Vgl. die Statistik in der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Linksfaktion, BT-Drs. 16/8175, S. 10

93 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/5065, S. 175

insbesondere im Hinblick auf ihre Gründung und solange sie für die Betreuung und Erziehung unterhaltsberechtigter Kinder verantwortlich ist.

Im Staatenbericht wird zu familienrechtlichen Aspekten des Ausländerrechts nicht Stellung genommen.

Der Verhinderung des Zuzugs in die Sozialsysteme dient die Regelung in §§ 27 Abs. 3 S. 1, 28 AufenthG.⁹⁴ Danach kann der Zuzug zu sozial Bedürftigen verhindert werden, bei Deutschen abhängig davon, ob diese ihren Wohnsitz in Deutschland haben. Durch die Regelung wird das familiäre Zusammenleben für sozial Bedürftige faktisch verhindert. Dies stellt eine nicht angemessene Einschränkung des Rechts auf Familienleben und damit einen Verstoß gegen Art. 5 ICERD dar.

Das Recht auf familiäres Zusammenleben ist für jeden Menschen äußerst wichtig. Zwar ist das familiäre Zusammenleben für das Bestehen einer Familie nicht konstitutiv. Jedoch besteht eine Familie vor allem dann, wenn sie zusammen lebt. Dies zeigt sich im Familienrecht auch an anderer Stelle.⁹⁵ Sozial Schwächere werden, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, hinsichtlich ihres familiären Zusammenlebens durch die Regelung gegenüber sozial starken Personen benachteiligt. De facto wird ihnen das Recht verwehrt, mit ihrer Familie in Deutschland zu leben. Vor allem im Zusammenhang mit den bereits geschilderten Hindernissen, die für das Recht auf familiäres Zusammenleben in Deutschland aufgebaut wurden, ist es nicht nur für bereits Bedürftige kaum noch möglich, ihre Familienangehörigen nachziehen zu lassen. Ihr Einkommen muss nach den genannten Normen nun so weit ausreichen, dass sie sich selbst und alle Angehörigen versorgen können. Zudem müssen sie nach den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (§ 5

AufenthG) auch angemessenen Wohnraum nachweisen, der von ihnen finanziert werden muss. Dies trifft vor allem Menschen, die in einem schwierigen Arbeitsumfeld leben und weitaus mehr als deutsche Staatsangehörige von Arbeitslosigkeit betroffen sind oder niedrig entlohnerten Stellen haben.⁹⁶ Für einen nicht unerheblichen Teil der Menschen mit Migrationshintergrund wird damit die Möglichkeit, sich in einem anderen Land einen Ehepartner zu suchen, so weit eingeschränkt, dass der Familiennachzug in vielen Fällen verhindert werden dürfte.

Der Familiennachzug darf nicht von Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit der Person abhängig gemacht werden, die in Deutschland lebt. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz und der Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg fordern, dass Flüchtlingen das Recht auf Familiennachzug uneingeschränkt gewährt wird.⁹⁷ Die Regelungen, mit denen das Recht auf Familiennachzug eingeschränkt wird, sollten daher aufgehoben werden.

3.3.1.7 Staatsangehörigkeitsrecht

Im Staatenbericht wird die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts aus dem Jahr 2000 geschildert, auf die aktuellen Entwicklungen aber noch nicht eingegangen.

Zwar hat der Ausschuss sich im Jahr 2000 in seinen abschließenden Empfehlungen zufrieden mit den Entwicklungen im deutschen Staatsangehörigkeitsrechts gezeigt. Die Entwicklungen der letzten Jahre machen es jedoch erforderlich, auf dieses Themenfeld erneut einzugehen.

⁹⁴ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/5065, S. 171

⁹⁵ Eine Ehe gilt zivilrechtlich als gescheitert, wenn die Ehepartner seit einem Jahr (bzw. drei Jahren bei Uneinigkeit über die Scheidung) nicht mehr in einer gemeinsamen Wohnung gewohnt haben, § 1566 BGB.

⁹⁶ Siehe unten 3.3.4.1

⁹⁷ Hinsichtlich der Lage von Flüchtlingen ebenso: Hammarberg 2006, Nr. 155; ECRI 2003, Nr. 43 <?> Hinsichtlich der Lage von Flüchtlingen ebenso: Hammarberg 2006, Nr. 155; ECRI 2003, Nr. 43

In Deutschland lebten zum 31.12.2006 6.751.002 Menschen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit hatten. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer dieser Menschen betrug 17,3 Jahre.⁹⁸ Dies ist von hoher Bedeutung für die Folgen, die sich aus der fehlenden Staatsangehörigkeit ergeben. Die Staatsangehörigkeit ist Voraussetzung für die Wahrnehmung etlicher Menschenrechte. Dabei handelt es sich beispielsweise um das Recht auf die Teilnahme an Wahlen, Art. 21 Nr. 1 AEMR, Art. 25 lit. b ICCPR, das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern, Art. 21 Nr. 2 AEMR, Art. 25 lit. c ICCPR oder das Recht zur Heimkehr in das Land („sein Land“), Art. 13 Nr. 2 AEMR, Art. 12 Abs. 4 ICCPR. Diese Menschenrechte sind jedem Menschen gleich gewährt, sie entfalten aber nicht in jedem Land ihre Geltung. Sie können als mittelbare Menschenrechte bezeichnet werden.

Der überwiegende Teil der Nicht-Staatsangehörigen lebt dauerhaft in Deutschland. Diese Menschen können ihre Rechte nicht in vollem Umfang wahrnehmen; Staatsvolk und Wohnbevölkerung fallen stark auseinander. Der Direktor der Nationalen Menschenrechtsinstitution „Deutsches Institut für Menschenrechte“ hat zu diesem Sachverhalt erklärt, die Staaten seien gehalten, dass diejenigen Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft im Lande gefunden haben, tatsächlich Zugang zu den Staatsbürgerrechten als „mittelbaren Menschenrechten“ finden können.⁹⁹ Auch den in den vorherigen Abschnitten beschriebenen erheblichen Beschränkungen durch das Ausländerrecht sind diese Menschen über einen langen und meist unabsehbaren Zeitraum ausgesetzt.

Es sollte auch berücksichtigt werden, dass Deutschland im OECD-Vergleich eine der niedrigsten Einbürgerungsquoten aufweist.¹⁰⁰ Das 2000 veränderte Staatsangehörigkeitsrecht hatte zwar vorübergehend zu einer Erhöhung der Einbürgerungszahlen geführt, sie sind aber wie-

der auf das frühere Niveau abgesunken. Inzwischen wurde das Staatsangehörigkeitsrecht sogar wieder verschärft (vgl. folgende Abschnitte).

Für die unter dem Strich verschärften Bedingungen des Staatsangehörigkeitserwerbs ist das innenpolitische Klima verantwortlich (vgl. Abschnitt 2). Die Einbürgerungstests in Baden-Württemberg und Hessen (siehe hierzu Abschnitt 3.3.1.7.1) wurden 2006 im Vorfeld der Landtags- und Kommunalwahlen in diesen Bundesländern von den Landesregierungen eingeführt und fanden in der gesamten Bundesrepublik hohe Aufmerksamkeit: Es wurde unterstellt, Einbürgerungswillige würden aufgrund ihres islamischen Glaubens die Grundwerte und die Grundordnung des Staates nicht mittragen und stellten somit ein Sicherheitsrisiko für den Staat dar.

Bereits 1999 hatte ein hessischer Landtagswahlkampf Auswirkungen auf das Staatsangehörigkeitsrecht. Damals gelangte eine Partei an die Regierung, die im Wahlkampf mit einer Unterschriftenaktion massiv gegen die Hinnahme einer doppelten Staatsbürgerschaft Front gemacht hatte. Die in einem Gesetzentwurf der damaligen Bundesregierung enthaltene Regelung verhinderte sie, indem sie die auf diese Weise Einzubürgernden als Sicherheitsrisiko für die staatliche Ordnung darstellte. Das Staatsangehörigkeitsgesetz von 2000 schloss die Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft daraufhin weitgehend aus (vgl. Abschnitt 3.3.1.7.3).

Der Antirassismusausschuss sollte sich mit der Tatsache auseinandersetzen, dass im Vertragsstaat eine hohe Zahl von Nichtstaatsangehörigen dauerhaft lebt, die ihre Menschenrechte nicht in vollem Umfang ausüben können und durch eine restriktive Ausländergesetzgebung gegenüber Staatsangehörigen erhebliche Ungleichbehandlungen erfahren.

98 Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/Content100/AlterAufenthaltsdauer,templateId=renderPrint.psm198> Bielefeldt 2006, S. 7

99 Bielefeldt 2006, S. 7

100 Thränhardt 2008, S. 10

lung erfahren. Der Ausschuss sollte mit Nachdruck seine Allgemeine Empfehlung Nr. 30 in den Dialog mit dem Vertragsstaat einbringen.

Es sollten Maßnahmen im Bereich Information, Aufklärung und Vertrauensbildung ergriffen werden, damit die Menschen, die die gesetzlichen Voraussetzungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit erfüllen, vermehrt davon Gebrauch machen, um ihre Menschenrechte in vollem Umfang wahrnehmen zu können.

Der Ausschuss sollte mit den Vertragspartnern einen Dialog darüber führen, welche gesetzlichen Hindernisse bzw. ob das innenpolitische Klima dem Erwerb der Staatsangehörigkeit entgegenstehen.

Nach Art. 1 Abs. 3 ICERD sind unterschiedliche Behandlungen hinsichtlich des Staatsangehörigkeitsrechts so lange nicht vom Antirassismusabkommen erfasst, wie sie nicht Angehörige eines bestimmten Staats diskriminieren. Der Ausschuss sollte prüfen, ob die Allgemeine Empfehlung Nr. 30 und die damit einhergehende Verhältnismäßigkeitsprüfung auch auf das Staatsangehörigkeitsrecht anzuwenden sind.

3.3.1.7.1 Einbürgerungstests

Im Staatenbericht wird die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts aus dem Jahr 2000 geschildert, auf die aktuellen Entwicklungen aber noch nicht eingegangen.¹⁰¹

Bei der Einbürgerung von Bürgern aus muslimischen Staaten besteht im Bundesland Ba-

den-Württemberg seit Januar 2006 die Möglichkeit von Diskriminierungen im Sinne von Art. 1 Abs. 3 am Ende ICERD. Hierbei kann es zu Einschränkungen der Meinungsfreiheit kommen, die sich im Sinne der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 als unverhältnismäßig darstellen.

Dieses Bundesland prüft die nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geforderte Verfassungstreue anhand eines speziellen Gesprächsleitfadens, den alle Personen absolvieren müssen, die aus einem muslimischen Herkunftsland stammen.¹⁰² Da hier nur an Einbürgerungswillige aus bestimmten Ländern Anforderungen gestellt werden, die bei Nichterfüllen mit der Verweigerung der Einbürgerung und damit mit einer negativen Rechtsfolge verknüpft werden, liegt eine Diskriminierung nach Art. 1 Abs. 1, Abs. 3 am Ende ICERD vor. Inhaltlich wurde der Gesprächsleitfaden auch deshalb vom Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte kritisiert, weil nicht klar wird, nach welchen Kriterien die Antworten bewertet werden. Etliche Fragen zielen auf die Weltanschauung des Einbürgerungswilligen. Diese Fragen stehen im Gegensatz zum grundgesetzlich verbürgten Recht auf freie Meinungsäußerung. Insofern dieses Grundrecht damit den Einbürgerungswilligen vorenthalten wird, steht auch eine Diskriminierung gegenüber deutschen Staatsangehörigen im Raum.

Nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 StAG müssen Einbürgerungswillige künftig¹⁰³ Kenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung nachweisen; der Nachweis soll nach § 10 Abs. 5 StAG¹⁰⁴ regelmäßig erfolgt sein, wenn ein Einbürgerungstest bestanden wurde. Damit wird eine bedenkliche Praxis in Gesetzesform gegossen, welche vom Bundesland Hessen erstmals geplant wurde. Bislang ist die Ausarbeitung des Tests durch das Bundesamt für Migration und

101 Staatenbericht S. 40

102 Betroffen sind Menschen aus allen Ländern, die der islamischen Konferenz angehören. Presseerklärung des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg vom 14.12.2005, http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/111612.html?referer=83820&template=min_meldung_html&_min=_im

103 § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 StAG wird zum 01.09.2008 wirksam

104 § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 StAG wird zum 01.09.2008 wirksam

Flüchtlinge noch nicht erfolgt. Das hessische Vorbild zeigt sich aber als problematisch im Sinne des Antirassismusabkommens.

Das Bundesland Hessen bereitete einen Einbürgerungstest vor, in dem Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung überprüft werden sollten.¹⁰⁵ Dieser Test befindet sich nahe an der gesetzlichen Regelung, die nun in § 10 StAG aufgenommen wurde. Problematisch ist an dem vom hessischen Innenministerium entworfenen Test der Schwierigkeitsgrad der Fragen. Nach der Veröffentlichung des Tests gab es in vielen Zeitungen Abdrucke und Diskussionen, die es als fraglich erscheinen lassen, ob ein solcher Test von deutschen Staatsangehörigen bestanden würde. Das Niveau orientiert sich eher an den Anforderungen der Sekundarstufe II (11. – 13. Schulklasse mit Abschluss Universitätsreife) als an niedrigeren Schulformen. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang die Benachteiligung vieler Menschen mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem¹⁰⁶, so stellt sich der hessische Einbürgerungstest als nicht verhältnismäßiges Hindernis zur Einbürgerung von Nicht-Staatsangehörigen dar. Bislang ist noch nicht klar, welche Anforderungen der von § 10 Abs. 5 StAG genannte Test stellen wird. Der Test wird gemäß § 10 Abs. 7 StAG durch das Bundesinnenministerium geregelt; die Regelung ist bislang noch nicht veröffentlicht.

Zweifel bestehen bereits an der Geeignetheit eines abstrakten Tests als Kriterium für die Integration. Es scheint ferner an dessen Erforderlichkeit zu fehlen, da der langjährige Aufenthalt, der Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache und das Bekenntnis zur Grundordnung der Bundesrepublik, die in § 10 StAG ebenfalls gefordert werden, als besser geeigneter Nachweis von Integrationsleistungen verfügbar sind. Keinesfalls erscheint es jedoch als angemessen, von Einbürgerungswilligen ein höheres Maß an

Kenntnissen über den Staat, dessen Bürger sie werden wollen, zu verlangen als den ansässigen Staatsangehörigen vermittelt wird.

Wie bereits vom Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg gefordert wurde, dürfen Einbürgerungstests nicht bestimmte Gruppen von Einbürgerungswilligen diskriminieren.¹⁰⁷ Daher dürfen sie nicht an eine bestimmte Staatsangehörigkeit oder Religion anknüpfen.

Ihr Schwierigkeitsgrad sollte sich an dem Stoff orientieren, der für das Zusammenleben in der Bundesrepublik erforderlich ist und dabei keine überspannten Anforderungen an das Bildungsniveau der Einbürgerungswilligen stellen.

3.3.1.7.2 Herabsetzung der Vorstrafengrenze bei der Einbürgerung

Nach Art. 1 Abs. 3 ICERD sind unterschiedliche Behandlungen hinsichtlich des Staatsangehörigkeitsrechts so lange nicht vom Antirassismusabkommen erfasst, wie sie nicht Angehörige eines bestimmten Staats diskriminieren.

Im Staatenbericht ist zur Auswirkung strafrechtlich relevanter Verfehlungen Einbürgerungswilliger keine Aussage enthalten.

Im Zuge der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wurde die Vorstrafengrenze für straffällig gewordene Einbürgerungswillige herabgesetzt. War nach dem bis zum August 2007 geltenden Recht eine Einbürgerung bei einer Verurteilung bis zu einer Geldstrafe von 180 Tagessätzen möglich, so gilt nunmehr eine Grenze von 90 Tagessätzen. Hierdurch werden die Möglichkeiten zur Einbürgerung deutlich eingeschränkt. Die Regelung ist von erhöhter Bedeutung für die Praxis, weil nun nach § 12a

105 Presseerklärung des hessischen Innenministers Bouffier vom 14.03.2006; <http://www.hmdi.hessen.de> > Bürger & Staat > Ausländerwesen > Einbürgerung > Einbürgerungskonzept

106 Siehe 3.3.3

107 Hammarberg 2006, Nr. 158

Abs. 1 S. 2 StAG bestehende Strafen addiert werden. Zudem gibt es keine Regelung für eine zeitliche Beschränkung des Ausschlusses der Einbürgerung. Daher kann beispielsweise ein junger Mensch, der in seiner Jugend mehrere kleine Delikte begeht und damit die Grenze von 90 Tagessätzen überschreitet (dies könnte bereits durch mehrmaliges Schwarzfahren und einige kleinere Diebstähle geschehen), bis an sein Lebensende von der Einbürgerung ausgenommen sein. Er hat dann in seinem ganzen Leben keine Chance mehr, jugendliche Leichtsinntaten auszugleichen.

Die Straffälligkeitsgrenze, nach deren Überschreiten eine Einbürgerung ausgeschlossen ist, sollte wieder auf 180 Tagessätze festgesetzt werden. Zudem sollten Regelungen über einen zeitlichen Ausschluss einfacher Straftaten in das Staatsangehörigkeitsgesetz aufgenommen werden, so dass das Begehen einfacher Delikte nach einer gewissen Zeit die Einbürgerung nicht mehr verhindert.

3.3.1.7.3 Doppelte Staatsangehörigkeit

Nach Art. 1 Abs. 3 ICERD sind unterschiedliche Behandlungen hinsichtlich des Staatsangehörigkeitsrechts so lange nicht vom Antirassismuskonvention erfasst, wie sie nicht Angehörige eines bestimmten Staats diskriminieren.

Im Staatenbericht ist zu Regelungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit keine Aussage enthalten.

Zum 01.01.2000 wurde in den Regelungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit die so genannte Inländerklausel gestrichen. Diese Klausel erlaubte es in Deutschland wohnenden Staatsangehörigen, ohne Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eine weitere Staatsangehörigkeit anzunehmen. Nunmehr gilt nach § 17 Nr. 2 StAG, dass mit der Annahme einer weiteren

Staatsangehörigkeit in jedem Fall die deutsche Staatsangehörigkeit erlischt. Die Abschaffung der Klausel wurde vor allem wegen ihrer Nutzung durch türkische Staatsangehörige veranlasst.¹⁰⁸ So wurde das Prinzip der Vermeidung der doppelten Staatsangehörigkeit im Einbürgerungsrecht verstärkt. Presseberichte lassen darauf schließen, dass aufgrund der Regelung des § 17 Nr. 2 StAG bis zu 50000 Menschen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben. Diese hohe Zahl weist darauf hin, dass das Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit ein erhebliches Hindernis für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit darstellt.

Der Antirassismusausschuss sollte mit dem Vertragsstaat in einen Dialog darüber eintreten, die doppelte Staatsangehörigkeit grundsätzlich zu ermöglichen und sich damit der Empfehlung der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)¹⁰⁹ anschließen.

3.3.2 Die Belange von Menschen ohne Papiere im Gesundheitswesen

Allen Menschen steht nach Art. 5 lit. e iv ICERD das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur öffentlichen Gesundheitsvorsorge, ärztliche Betreuung, soziale Sicherheit und soziale Dienstleistungen zu. Das gleiche Recht wird in Art. 22 AEMR und Art. 9 ICESCR verbürgt, laut Art. 12 ICESCR erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.

Im Staatenbericht wird nur kurz geschildert, dass für vollziehbar ausreisepflichtige Menschen der Umfang der Krankenversorgung grundsätzlich auf die Behandlung von akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen beschränkt sei. Meldepflichten nach dem AufenthG werden nicht problematisiert.

¹⁰⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Linksfraktion, BT-Drs. 16/139, S. 2

¹⁰⁹ ECRI 2003, Nr. 8

Das Fehlen eines Aufenthaltstitels stellt für Ausländer im Krankheitsfall ein erhebliches Problem dar. Nach § 87 Abs. 2 AufenthG sind alle öffentlichen Stellen verpflichtet, dem Ausländeramt mitzuteilen, wenn sie vom Aufenthalt eines Ausländers ohne Aufenthaltstitel Kenntnis erlangen. Der Begriff „öffentliche Stellen“ ist dabei weit zu verstehen und erfasst auch Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft. Daneben sind vor allem die Sozialbehörden verpflichtet, den Aufenthalt eines Menschen ohne Aufenthaltstitel zu melden. Die Meldepflicht der Sozialbehörden wird relevant, wenn Menschen ohne Papiere auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind, weil sie Privatbehandlungen nicht zahlen können. Die öffentliche Unterstützung steht ihnen im Rahmen der Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu. Handelt es sich aber nicht um einen Notfall, wird das Krankenhaus oder der Arzt vor Beginn der Behandlung abklären, ob die Kosten der Behandlung gedeckt sind. Da hier die ärztliche Schweigepflicht in der Regel nicht praktiziert wird oder aber der Patient selbst bei den Sozialbehörden die Unterstützung beantragen müsste, sind die Sozialbehörden verpflichtet, den Patienten den Ausländerbehörden zu melden.¹¹² Dies wirkt sich in der Praxis so aus, dass Menschen ohne Papiere oftmals zu spät oder gar nicht zum Arzt gehen.¹¹³ Besonders schlimm wird dies bei Vorsorgeuntersuchungen bei Schwangerschaften, wo nicht nur die Mutter sondern auch ihr ungeborenes Kind in Gefahr gerät.

Nach der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 muss sich die Meldepflicht als verhältnismäßig erweisen. In diesem Zusammenhang sollte berücksichtigt werden, dass das Bundesverfassungsgericht besonders strenge Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Ungleichbehandlungen gestellt hat, die nicht durch eigenes Verhalten beeinflusst werden können.¹¹² Die

Meldepflicht dient dem Zweck, den unerlaubten Aufenthalt von Nicht-Staatsangehörigen aufzudecken. Hierzu wird faktisch die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere in einem extremen Ausmaß eingengt. Die Meldepflichten nach dem Aufenthaltsgesetz erschweren den Zugang zu den Gesundheitsdiensten in einer Art und Weise, die sich im Ergebnis als Verweigerung des Rechts auf Gesundheit darstellen können. Haben die Meldepflichten eine derart weit reichende Wirkung, so sind sie hinsichtlich der Erreichung des Zwecks der Normen nicht angemessen. Damit kann die Meldepflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG für Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge nicht gerechtfertigt werden. Sie stellt damit eine Diskriminierung im Sinne von Art. 5 lit. e iv ICERD dar.

Die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen nach dem Aufenthaltsgesetz sollten in Recht und Praxis so eingeschränkt werden, dass Menschen ohne Papiere keine Statusaufdeckung fürchten müssen, wenn sie ihr Recht auf gesundheitliche Versorgung in Anspruch nehmen.

Sie sind daher so weit einzuschränken, dass Menschen nicht von der Inanspruchnahme medizinischer Hilfe abgehalten werden.

3.3.3 Bildungswesen

Das Recht auf Bildung ist in Art. 26 AEMR verankert. Seinen Niederschlag hat es zudem in Art. 5 lit. e v ICERD und Art. 13 ICESCR gefunden. Ferner wird es in Art. 28, 29 CRC näher bestimmt.

Im Staatenbericht wird die Verbesserung von Erziehung und Ausbildung als zentraler Ansatzpunkt für die Überwindung der Abhän-

110 Zu dem gesamten Zusammenhang: DIMR 2007(1), S. 14

111 DIMR 2007(1), S. 14

112 BVerfGE 11, 160, 169ff

gigkeit des Lernerfolgs von einem Migrationshintergrund dargestellt.¹¹³ Die Verbesserung der Datenlage wird als wichtig dargestellt, entsprechende Umsetzungsmaßnahmen werden aber nicht geschildert.¹¹⁴

Im Jahr 2000 wurde mit der OECD-Vergleichsstudie Programme for International Student Assessment (PISA) auch das deutsche Bildungssystem untersucht. Diese Studie wurde im Jahr 2003 durch eine Untersuchung des Bildungserfolgs von Kindern mit Migrationshintergrund ergänzt (PISA-E). Ebenfalls im Jahr 2003 wurden die Ergebnisse der Internationalen Grundschüler-Lese Untersuchung (IGLU) veröffentlicht. Anfang 2007 setzte sich der UN-Sondergesandte Vernor Muñoz mit Diskriminierungen im deutschen Schulsystem auseinander. Die in den verschiedenen Untersuchungen festgestellten Mängel des deutschen Bildungssystems wirken sich in besonderer Weise auf Menschen mit Migrationshintergrund aus. Dabei hat sich im Rahmen der so genannten PISA-Ergänzungsstudie 2003 gezeigt, dass nicht die Zusammensetzung der Schulklassen für die Leistungen der Schüler maßgeblich ist, sondern dass das Schulsystem an sich für die starken Unterschiede in den vermittelten Fähigkeiten verantwortlich ist.¹¹⁵

Die verschiedenen Untersuchungen können leider nicht die besondere Situation aller vom Antirassismusabkommen Geschützten berücksichtigen, da sie sich auf nur unzureichendes Datenmaterial stützen müssen. Im Rahmen der PISA- und IGLU-Studien wird nach dem Migrationshintergrund unterschieden. Der Kinder- und Jugendbericht ebenso wie der Bericht der Integrationsbeauftragten über die Situation der Ausländer in Deutschland fragen nach den Merkmalen Staatsangehörigkeit und Migrati-

onshintergrund. Wie bereits beschrieben entspricht diese Herangehensweise nicht der des Antirassismusabkommens und kann nicht alle vom Antirassismusabkommen erfassten Sachverhalte abdecken.¹¹⁶ Andere Daten sind nicht verfügbar.

Die Datenerfassung im Bildungsbereich sollte unter strikter Beachtung der Prinzipien des Persönlichkeits- und Datenschutzes so ausgeweitet werden, dass alle im Rahmen des Antirassismusabkommens relevanten Merkmale erfasst werden können.¹¹⁷

3.3.3.1 Die Situation von Menschen mit Migrationshintergrund und Minderheiten in der Regelschule

Der Zugang zu einer den Fähigkeiten der Schüler angemessenen Ausbildung ist in Art. 26 Nr. 1 S. 1 AEMR, Art. 13 ICESCR und Art. 28 Abs. 1, Art. 29 CRC verankert, nach Art. 5 lit. e v ICERD hat er diskriminierungsfrei zu erfolgen. Aufgrund des deutschen Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention findet diese keine Anwendung auf Nicht-Staatsangehörige.¹¹⁸ Für diese Personen führt die Einschränkung auch im Bildungsbereich zu einer erheblichen Reduzierung menschenrechtlicher Gewährleistungen.

Eine detaillierte Darstellung der Situation ist im Staatenbericht nicht enthalten.

Werden in der Primarstufe (1. bis 4.-Schulklasse) noch alle Kinder gleichermaßen und ohne Unterscheidung unterrichtet, schließt sich in den meisten Bundesländern nach (in der Regel) vier Schuljahren der Besuch der weiterführenden Schulen an. Hier erfolgt eine Untergliederung in drei verschiedene Schulformen:

113 Staatenbericht S. 43

114 Staatenbericht S. 44

115 Siehe oben 2.3; ebenso Motakef 2006, S. 43

116 vgl. hierzu CERD 1999 und CERD 1990

117 „Nothing in the Convention may be interpreted as implying that unlawful entry by an alien into the territory of the Federal Republic of Germany or his unlawful stay there is permitted; nor may any provision be interpreted to mean that it restricts the right of the Federal Republic of Germany to pass laws and regulations concerning the entry of aliens and the conditions of their stay or to make a distinction between nationals and aliens.“, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11.htm#reservations>

Hauptschule, Realschule und Gymnasium (und andere weiterführende Schulen). Die Verteilung von Ausländern und Kindern mit Migrationshintergrund auf diese Schulformen unterscheidet sich deutlich von der Verteilung der Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit. Zahlen existieren hier nur für ausländische Schulbesucher, während der Migrationshintergrund der Schüler statistisch nicht erfasst ist. Die vorliegenden Zahlen weisen auf strukturelle Diskriminierungen hin.

Während Kinder ohne deutsche Staatsangehörigkeit zu 41,6 % lediglich den Hauptschulabschluss erreichen, trifft dies auf nur 24,5% der Schüler mit deutscher Staatsangehörigkeit zu. Dieses Bild kehrt sich bei den Absolventen der Realschulen um: hier erreichen 41,6% der Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit einen Abschluss gegenüber 29,1% der Kinder mit anderer Staatsangehörigkeit. Nochmals deutlicher wird der Abstand bei den Schülern, die entweder die allgemeine Hochschulreife oder die Fachhochschulreife erhalten. Gegenüber 26% mit deutscher Staatsangehörigkeit gelingt es nur 10,2% der Kinder ohne diese Staatsangehörigkeit, den höchsten deutschen Schulabschluss zu erhalten. Angesichts dieser Zahlen ist es nicht verwunderlich, wenn auch höchst bedenklich, dass 19,2% der Schüler mit ausländischer Staatsangehörigkeit überhaupt keinen Schulabschluss erzielen, während dies für nur 7,9% der Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit zutrifft.¹¹⁹

Damit erhalten 60,8% der Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit keinen oder nur den niedrigsten Schulabschluss. Bei den Schülern mit deutscher Staatsangehörigkeit gilt dies nur für 32,4%. Sprachliche Probleme allein können einen derart starken Unterschied nicht erklären, zumal sich viele der nicht-deutschen Schulkinder bereits seit ihrer Geburt in Deutschland aufhalten.¹²⁰ Die Qualifikation ist für den spä-

teren Erfolg auf dem Arbeitsmarkt von enormer Bedeutung, wie sich aus dem Zusammenhang von Erwerbsquote und Qualifikation zeigt.¹²¹

Ein weiterer problematischer Aspekt wird hinsichtlich der Finanzierung der einzelnen Schularten deutlich, aus dem bei einem Vergleich mit anderen OECD-Staaten ein deutlicher Hinweis auf mittelbare Diskriminierungen sichtbar wird. Die Bundesrepublik Deutschland wendet jährlich 4,8% des Bruttoinlandsprodukts für das Bildungswesen auf. Diese Mittel werden ungleich verteilt. Während die Förderung der Sekundarstufe I (5. bis 10. Schulklasse) unter dem OECD-Mittel für Bildungsausgaben liegt, wird für die Förderung der Sekundarstufe II (11. bis 13. Schulklasse) ein höherer Betrag als OECD-weit im Mittel üblich aufgewandt.¹²² Das bedeutet, dass die Schulformen, in denen Schüler mit ausländischer Staatsangehörigkeit besonders stark vertreten sind, mit geringeren Mitteln als OECD-weit üblich gefördert werden. Die Schulen, an denen sie durchschnittlich weniger vertreten sind, werden hingegen mit mehr Mitteln als OECD-weit üblich finanziert.

In der Konsequenz bedeutet dies eine doppelte Benachteiligung ausländischer Schüler: sie sind zum einen überproportional in den Schulformen vertreten, die ihnen für ihren weiteren Lebensweg einen niedrigeren sozialen Status vermitteln. Zum anderen werden diese Schulformen nochmals schlechter gefördert, was sich in weniger motivierten und geringer bezahlten Lehrern, schlechteren Schulgebäuden und älteren Lehrmitteln auswirken kann.

Nicht nur in der Schulart, die nicht-deutsche Schüler besuchen, können sich Diskriminierungen zeigen. In der PISA-Vergleichsstudie wurden auch Merkmale abgefragt, die Aufschluss über Kinder mit Migrationshintergrund geben können. Die Daten gehen dabei so weit zurück, dass zwischen Kindern mit eigener Migrationserfahrung und Kindern der so genannten zwei-

118 Statistische Angaben aus: 12. Kinder- und Jugendbericht, S. 67

119 Stanat 2003, S. 260

120 Siehe unten 3.3.4.1

121 Motakef 2006, S. 20

ten Generation (Eltern mit Migrationserfahrung) unterschieden werden kann. Der Schulerfolg von Kindern mit Migrationshintergrund ist in erschreckender Weise schlechter als der von Kindern ohne Migrationshintergrund. In zwei Hauptbereichen, die für den späteren Erfolg der Kinder entscheidend sind, erreichen Kinder mit Migrationshintergrund deutlich schlechtere Ergebnisse. 44,1% der Jugendlichen erreichen lediglich elementare Lesekompetenzen.¹²³ In Mathematik erreichen 46,8% der Jugendlichen nicht das Niveau, das notwendig wäre, um im späteren Alltag gewöhnliche Probleme lösen zu können.¹²⁴

Es ist demnach nicht nur so, dass ausländische Schüler sich hauptsächlich in Schulformen wiederfinden, die ihnen später keinen hohen sozialen Status erlauben. Bleiben die Kompetenzen von Schülern mit Migrationshintergrund so schlecht, wie sich dies in der PISA-Studie gezeigt hat, werden fast die Hälfte der Menschen mit Migrationshintergrund nach ihrer Schulzeit grundsätzliche Probleme der gesellschaftlichen Teilhabe haben – sei es, weil sie nicht verstehen und sich nicht ausdrücken können oder weil sie einfache Rechnungen nicht durchführen können. Dies widerspricht der Verpflichtung aus Art. 29 Abs. 1 lit. a CRC, wonach die Staaten des Abkommens verpflichtet sind, die Persönlichkeit, Begabung und Fähigkeiten des Schülers voll zur Entfaltung kommen zu lassen. Diese Verpflichtung wurde vom zuständigen Ausschuss für die Rechte des Kindes so ausgelegt, dass das Erlernen essentieller Fertigkeiten für das Leben für jedes Kind sichergestellt werden muss.¹²⁵ Trifft dies aber für fast die Hälfte aller Kinder mit Migrationshintergrund nicht zu, liegt ein Verstoß gegen die Kinderrechtskonvention vor. Im Vergleich deutscher Kinder mit Migrationshintergrund zu deutschen Kindern ohne Migrationshintergrund

liegt hierin ein Verstoß gegen Art. 5 lit. e v ICERD.

Das starke Ungleichgewicht in der Verteilung der Kinder von Einwanderern auf die verschiedenen Schulformen hat dazu geführt, dass der Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen für das Recht auf Bildung Vernor Muñoz der Bundesrepublik empfohlen hat, die starke Aufteilung auf verschiedene Schulformen zu überdenken.¹²⁶ Leider steht eine offizielle Reaktion des Vertragsstaats auf den Bericht noch aus. Seine Empfehlung wird durch verschiedene Erkenntnisse gestützt. Am Ende der Grundschule verfügen deutsche Grundschüler über eine vergleichsweise hohe Lesekompetenz bei zugleich hoher Homogenität der Ergebnisse.¹²⁷ Dies steht im Kontrast zu den sehr schlechten Ergebnissen, die für Kinder mit Migrationshintergrund zum Ende der Mittelstufe in der PISA-Studie festgestellt wurden.

Insofern ist vom Antidiskriminierungsausschuss zu prüfen, ob nicht nur ein Verstoß gegen die Kinderrechtskonvention, sondern auch gegen die Antirassismuskonvention vorliegt.

Es ist zu beobachten, dass die Befunde der PISA-Studie zu einem Erwachen der Bildungspolitik geführt haben. Wo früher eine Gleichgültigkeit herrschte, ist der Handlungsbedarf jetzt erkannt.¹²⁸ Allerdings stellt sich die Frage, ob die derzeit diskutierten Lösungen dem Problem wie auch den Betroffenen gerecht werden und ob tatsächlich wirksame Weichenstellungen erfolgen.

Eine Standardforderung deutscher Politiker und der veröffentlichten Meinung ist, die Kinder mit Migrationshintergrund müssten besser deutsch sprechen lernen. Damit würde ihnen die fehlende Teilhabe ermöglicht. An dieser Forderung ist zwar etwas Wahres, sie verkennt jedoch, dass deutsche Sprachkenntnisse durchaus verbreitet sind. Generell korrelieren die

123 OECD 2003, S. 50 und S. 219

124 OECD 2003, S. 48 und S. 217f

125 CRC, Allgemeine Empfehlung Nr. 1, Zf. 9

126 Muñoz 2006, Nr. 54

127 Bos et al. 2003, S. 13

128 vgl. die Darstellung der Integrationsbeauftragten: Integrationsbeauftragte 2007, S. 43ff.

mangelhaften Schulleistungen im deutschen Schulsystem oft mit niedrigen Einkommen der Eltern. Dies gilt gerade auch für Migranten und ihre Kinder, die häufig nur ein geringes Einkommen haben. Eltern werden für die geringen Leistungen ihrer Kinder einseitig verantwortlich gemacht. Damit wird das Versagen des schulischen und vorschulischen Bildungssystems verdeckt. Im Gegensatz zum üblichen Erklärungsmuster sprachlicher Defizite liegt der Hintergrund der mangelhaften schulischen Leistungen eines großen Teils der Einwandererkinder in der jahrzehntelangen Verkennung der Tatsache, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Das Ankommen der Einwanderer in der deutschen Gesellschaft war nicht gewollt. Die Bildungspolitik ignorierte über lange Zeit die Einwanderungsrealität und kann so als diskriminierend aufgrund der Herkunft gewertet werden.

Sprachforscher gehen davon aus, dass die Förderung der Sprache, die die Kinder von ihren Eltern erlernt haben, für den Erfolg in der Zweitsprache immens wichtig ist. So fördern die Länder, die in der PISA-Studie am besten abschnitten, neben der Landessprache auch die Elternsprache der Schüler – mit deutlich besseren Ergebnissen, als dies in Ländern der Fall ist, die lediglich die Landessprache fördern.¹²⁹ Ein zweiter Effekt ist, dass die Betroffenen nicht das Gefühl haben müssen, ihre Elternsprache sei minderwertig und werde in der Gesellschaft nicht anerkannt. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass der Zweitspracherwerb oftmals nur unzureichend gelingt und die Förderung der Kinder mit Migrationshintergrund wissenschaftlich nicht hinreichend evaluiert ist.¹³⁰

Exemplarisch lässt sich die Unentschlossenheit von Politikern hinsichtlich der Sprach-

förderung am 7. Bericht der Integrationsbeauftragten erkennen. Diese legt zunächst dar, dass Sprachförderung von immenser Bedeutung sei.¹³¹ Im Anschluss stellt sie fest, dass sich daraus die Notwendigkeit der Anerkennung und Förderung von Mehrsprachigkeit ergebe.¹³² Als Ergebnis wird dann aber nicht etwa die Förderung der Elternsprache propagiert, sondern es wird im Gegenteil die Förderung der Deutschkenntnisse der Eltern als Lösung dargestellt.¹³³ Hier werden richtig die Ursachen und Wege benannt, mit denen Kindern geholfen werden könnte, um im Ergebnis etwas anderes zu tun: nicht die Mehrsprachigkeit der Kinder wird gefördert sondern die der Eltern – und das auch nur so weit, wie diese die deutsche Sprache erlernen sollen. Ein solcher Ansatz wird mehreren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht gerecht. Nach Art. 3 Abs. 1 CRC ist das Wohl des Kindes stets vorrangig zu berücksichtigen. Art. 5 lit. e vi ICERD verpflichtet die Vertragsstaaten zur Achtung der Kultur ethnischer Minderheiten,¹³⁴ die sich auch in der Anerkennung ihrer Sprache ausdrückt.

Untersuchungen haben zudem gezeigt, dass die Schulempfehlungen nach dem Ende der Grundschule nicht immer mit den tatsächlichen Leistungen der Schüler korrelieren.¹³⁵ Ein Grund hierfür dürfte darin liegen, dass es keine verbindlichen Leistungsstandards in den Kernfächern gibt, die allgemein ausleserelevant sind.¹³⁶ Soweit Kinder trotz ihrer persönlichen Fähigkeiten eine falsche Übergangsempfehlung erhalten, kann sich dies als unmittelbare Diskriminierung darstellen. Die fehlenden gesetzlichen Regelungen, die zu derartigen Problemen führen, stellen mittelbare Diskriminierungen dar, die gegen Art. 5 ICERD verstoßen.

129 Motakef 2006, S. 29 mit weiteren Nachweisen

130 Stanat 2003, S. 260

131 Integrationsbeauftragte 2007, S 53

132 Integrationsbeauftragte 2007, S 54f

133 Integrationsbeauftragte 2007, S 55

134 Hinsichtlich des Rechts zum Erhalt der Kultur ethnischer Minderheiten ist besondere Sensibilität erforderlich: CERD 1996 (2), Zf. 5

135 Bos et al. 2003, S. 18

136 Bos et al. 2003, S. 18

Die Bundesregierung sollte zum Bericht des UN-Sonderberichterstatters Vernor Muñoz, den dieser anlässlich seines Besuchs in Deutschland über das deutsche Bildungswesen erstellt hat, endlich Stellung beziehen. Die Empfehlungen des Sonderberichterstatters sollten umgesetzt werden. Dazu sollten die Übergangsempfehlungen für den Besuch weitergehender Schulen überarbeitet werden. Dabei darf den Deutsch-Sprachkenntnissen der Schüler keine derart übertragende Bedeutung beigemessen werden, dass eine ausgrenzende Wirkung erzielt wird. Insgesamt sollte die Durchlässigkeit des Schulsystems erhöht und eine Verschiebung der Selektion bzw. Sortierung der Schülerinnen und Schüler im gegliederten Schulsystem der Sekundarstufe hin zu einem höheren Alter geprüft werden. Zudem sollte überprüft werden, ob das gegliederte Schulsystem nicht selbst diskriminierende Wirkung entfaltet. Sollte sich eine diskriminierende Wirkung des gegliederten Schulsystems herausstellen, müssen Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung ergriffen werden.

Bei der Sprachförderung sollte eine genaue Evaluation der angewandten Methoden erfolgen und es sollten gegebenenfalls moderne Methoden der Spracherziehung verbreitet werden.¹³⁷ Dabei sollte die Erstsprache gleichberechtigt gefördert werden.

Der Vorbehalt zur UN-Kinderrechtskonvention sollte zurückgenommen werden.

Der Antirassismusausschuss sollte darauf hinwirken, dass Studien durchgeführt werden, die eine diskriminierende Wirkung der Bildungssysteme untersuchen.

3.3.3.2 Sonderschulen

Der Zugang zu einer den Fähigkeiten der Schüler angemessenen Ausbildung ist in Art. 26 Nr. 1 S. 1 AEMR, Art. 13 ICESCR und Art. 28 Abs. 1 CRC verankert, nach Art. 5 lit. e v ICERD hat er diskriminierungsfrei zu erfolgen. Nach Art. 24 Abs. 1 und 2 der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen haben diese Menschen einen Anspruch auf einen inklusiven Unterricht in der Regelschule einschließlich des Rechts auf einen Besuch weiterführender Schulen.¹³⁸

Eine Darstellung hinsichtlich der Überweisung von Schülern auf Sonderschulen aufgrund ihrer Herkunft ist im Staatenbericht nicht enthalten.

Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund berichten Antidiskriminierungsbüros immer wieder von Fällen, in denen ihre Kinder wegen mangelnder Deutschkenntnisse die Sonderschule besuchen sollen.¹³⁹ Anstatt dass eine Förderung der Deutschkenntnisse in der Regelschule versucht wird, werden die Kinder auf einen Schulzweig verwiesen, der ihnen kaum die Möglichkeit eines regulären Abschlusses bietet.¹⁴⁰ Holen sie diesen nicht nach dem Besuch der Sonderschule nach, so stehen sie auf dem Arbeitsmarkt wie diejenigen da, die keinen Abschluss erreichen konnten. Ein solches Vorgehen steht im Widerspruch zu Art. 28 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 lit. a CRC und verstößt damit gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 5 lit. e v ICERD. Eine Vermeidung solcher Diskriminierungen erfordert, dass die Förderung von Deutschkenntnissen in der Regelschule stärker verankert wird und dass Kinder nicht allein aufgrund von mangelnden Deutschkenntnissen auf Schulbereiche verwiesen werden, in denen sie keinen ordentlichen Abschluss erlangen können.

137 Muñoz 2006, Nr. 40

138 Das Datum des Inkrafttretens der Konvention ist der 3.5.2008.

139 Quelle: Persönliche Auskunft des Antidiskriminierungsbüros (ADB) Köln vom 19.02.2008; ebenso Gomolla

140 80,4% der Schüler von Sonderschulen erreichen keinen Abschluss, etwa 17,6% erreichen einen Hauptschulabschluss und 1,8% einen Realschulabschluss. Zwölfter Kinder- und Jugendbericht - Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, BT-Drs. 15/6014, S. 277

Zahlen darüber, wie viele Kinder mit Migrationshintergrund Sonderschulen besuchen, gibt es gegenwärtig noch nicht. Die vorliegenden Zahlen geben aber Aufschluss über die Zahl der ausländischen Kinder, die Sonderschulen besuchen. Diese haben in den Sonderschulen einen Anteil von 15,8%,¹⁴¹ während der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Deutschland 8,8% beträgt.¹⁴²

Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Karin Evers-Meyer, hat gefordert, dass das System von Sonderschulen abgeschafft werden muss.¹⁴³ In jedem Fall muss unverzüglich in den Richtlinien zur Überweisung an Sonderschulen sichergestellt werden, dass eine Überweisung nicht allein aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse der Schüler erfolgt. Die Kinder benötigen Förderung in der Erstsprache, Erwerb der deutschen Sprache und fächerspezifische Sprachförderung – auch die mathematische und die naturwissenschaftlichen Sprachen sind Fachsprachen, die erlernt werden müssen.

3.3.3.3 Asylsuchende und geduldete Kinder

Mit dem Vorbehalt zur Kinderrechtskonvention hat die Bundesrepublik Regelungen über Nicht-Staatsangehörige von der Geltung der Konvention ausgenommen. Dennoch ist bereits in Art. 26 Nr. 1 S. 2 AEMR und Art. 13 Abs. 2 lit. a ICESCR geregelt, dass die schulische Grundbildung für Kinder verpflichtend sein muss. Nach Art. 13 Abs. 2 lit. a ICESCR besteht zudem die Verpflichtung, die schulische Grundbildung kostenlos zu ermöglichen.

Die besondere Situation von asylsuchenden und geduldeten Kindern wird im Staatenbericht nicht thematisiert.

Asylsuchende und geduldete Kinder haben gegenüber anderen Kindern mit Migrationshintergrund mit zusätzlichen Problemen zu kämpfen. Während in Deutschland allgemein die Schulpflicht gilt, trifft dies nach den uns vorliegenden Informationen in den Bundesländern Hessen, Baden-Württemberg und Saarland nicht auf asylsuchende und geduldete Kinder zu; diese haben nur ein Schulrecht.¹⁴⁴ Die Folge ist, dass diese Kinder teilweise nicht in den Genuss der finanziellen Förderung bei besonderem Schulbedarf kommen.¹⁴⁵ Wie bereits beschrieben, haben Asylsuchende und Geduldete nur sehr eingeschränkte finanzielle Mittel – im Extremfall steht ihnen nur ein monatliches Taschengeld von 40 Euro zu. Dieses Geld muss dann auch für Schulbücher aufgewandt werden, was zu Schuljahresbeginn an die Leistungsgrenze der Eltern geht. An die Teilnahme an sozialen Veranstaltungen wie Klassenfahrten ist dann gar nicht erst zu denken.

Ein weiterer Nachteil für diese Schüler ist, dass Schulen ihnen den Schulbesuch verweigern können. Bei Schülern, für die die Schulpflicht gilt, ist dies nicht möglich. Wird der Schulbesuch verweigert, haben die Kinder noch immer die Möglichkeit, eine andere Schule zu besuchen. Es kann sich in einem solchen Fall aber ergeben, dass die Kinder einen weiteren Weg zur Schule zurücklegen müssen – der ihnen dann aufgrund der fehlenden Schulpflicht nicht finanziert wird. In Extremfällen könnte es dazu kommen, dass Kinder auf diese Weise faktisch vom Schulbesuch ausgeschlossen werden. Die Kinder sind zudem davon abhängig, dass ihre Eltern ihr Wohl immer beachten. Sind in anderen Fällen die Jugendämter dafür verantwortlich, dass Kinder

141 Motakef 2006, S. 40

142 Statistisches Bundesamt, http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab2.asp

143 Interview vom 11.6.2007, <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/interview/634177/>

144 terre des hommes 2005, S. 22ff. Auf ein Schulrecht verwiesen werden Flüchtlinge und Geduldete noch in Hessen, Baden-Württemberg und dem Saarland: terre des hommes, Aktuelle Entwicklungen 2005

145 terre des hommes 2005, S. 23

zur Schule gehen und setzen dies teils auch gegen die Eltern durch, so kommt es dazu nicht, wenn nur ein Schulrecht besteht.¹⁴⁶ Diese Wirkungen betreffen die Kinder teilweise über lange Jahre, oftmals während zunächst das Verfahren über die Anerkennung als Asylberechtigte läuft, das in vielen Fällen anschließend in den Status der Duldung mündet.

Ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen genügt die Bundesrepublik hinsichtlich der asylsuchenden und geduldeten Kinder nicht. Die kostenlose und verpflichtende schulische Grundbildung ist für den weiteren Lebensweg der Kinder von derart überragender Bedeutung, dass eine Rechtfertigung im Sinne der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 des Ausschusses für dieses Versäumnis nicht bestehen kann.

In den Ländern, in denen noch keine Schulpflicht für alle Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus gilt, muss diese eingeführt werden.

3.3.3.4 Kinder ohne Papiere

Mit dem Vorbehalt zur Kinderrechtskonvention hat die Bundesrepublik Regelungen über Nicht-Staatsangehörige von der Geltung der Konvention ausgenommen. Dennoch besteht bereits nach Art. 26 Nr. 1 S. 2 AEMR und Art. 13 Abs. 2 lit. a ICESCR die Verpflichtung, dass die schulische Grundbildung für Kinder verpflichtend sein muss. Nach Art. 13 Abs. 2 lit. a ICESCR besteht zudem die Verpflichtung, den die schulische Grundbildung kostenlos zu ermöglichen.

Die besondere Situation von Kindern ohne Papiere wird im Staatenbericht nicht thematisiert.

Auch für Kinder ohne Papiere gilt die oben genannte Verpflichtung, den Schulbesuch für alle Kinder verpflichtend und kostenlos zu gestalten, die nicht von allen Bundesländern ge-

währleistet wird. Sie treffen jedoch noch auf ein weiteres Hindernis für ihren Schulbesuch. Denn auch im Schulbereich gilt die Meldepflicht des § 87 Abs. 2 AufenthG, so dass Schulleiter den Ausländerbehörden melden müssen, wenn sie Kenntnis von Kindern ohne Papiere erhalten. Die Eltern dieser Kinder schicken aus diesem Grund ihre Kinder oftmals nicht zur Schule, da sie dann befürchten müssen, entdeckt und abgeschoben zu werden. Die Meldepflicht erweist sich demnach als Hindernis für den Schulbesuch von Kindern ohne Papiere. Die gleichberechtigte Teilhabe der Kinder an ihrem Recht auf Bildung nach den oben genannten Normen ist damit nicht gewährleistet.

In § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz ist die Meldepflicht für alle öffentlichen Einrichtungen geregelt, die Kenntnis vom unerlaubten Aufenthalt eines Nicht-Staatsangehörigen erlangen. Da dies die Wahrnehmung des Rechts auf Schulbildung für Kinder ohne Papiere beeinträchtigt, sollte in § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz eine Ausnahme von der Meldepflicht für alle Schul- und Bildungseinrichtungen und für Kindertagesstätten verankert werden.

3.3.4 Arbeitsmarktsituation der in Art. 1 Abs. 1 ICERD Genannten

Aussagen über die Arbeitsmarktsituation in Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 1 ICERD lassen sich nur in eingeschränktem Ausmaß machen. Der Grund hierfür liegt vor allem in den mangelnden statistischen Daten. Bislang wurden Daten fast ausschließlich zur Staatsangehörigkeit erhoben. Zuletzt wurde die Datenerhebung auch um das Merkmal des Migrationshintergrunds ergänzt. Es ist bislang jedoch noch nicht geplant, systematisch Daten zu den in Art. 1 Abs. 1 ICERD genannten Merkmalen zu erheben.¹⁴⁷

¹⁴⁶ terre des hommes 2005, S. 22

¹⁴⁷ Siehe hierzu oben 2.4

3.3.4.1 Die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Migrationshintergrund

In Art. 23 Nr. 1 AEMR, Art. 6 ICESCR, Art. 5 lit. e i ICERD ist das Recht auf Arbeit geregelt, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ist in Art. 11 ICESCR verankert. Das Recht auf Schutz vor Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt ergibt sich aus Art. 5 lit. e i ICERD.

Die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Migrationshintergrund und Minderheiten wird im Staatenbericht nicht im Einzelnen geschildert. Dargestellt wird vor allem das „BQF-Programm“ zur beruflichen Qualifizierung von Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf.¹⁴⁸ Hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt werden die im Zuwanderungsgesetz enthaltenen Regelungen über den Zuzug zum Zweck der Arbeitsaufnahme geschildert.¹⁴⁹ Zu Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt enthält der Bericht keine Angaben.

Die Datenlage zur Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Migrationshintergrund beziehungsweise solchen ohne deutsche Staatsangehörigkeit hat die Beauftragte der Bundesregierung für Integration ausführlich geschildert.¹⁵⁰ Die Daten verweisen darauf, dass sich die Arbeitsmarktsituation für diese Gruppen als sehr problematisch darstellt.

Es ist erfreulich, dass einige Beschränkungen der Arbeitsaufnahme von Nicht-Staatsangehörigen aufgehoben wurden. Mit den Bleiberechtsregelungen der Innenministerkonferenz und nach § 104 a AufenthG erhielten Menschen, die bereits seit langer Zeit den aufenthaltsrechtlichen Status der Duldung haben, die Möglichkeit, eine Arbeit aufnehmen zu können. Eine weitere Erleichterung wurde durch die Ermöglichung der Arbeitsaufnahme ohne Vorrang-

prüfung nach 4-jährigem Duldungsstatus erreicht, § 10 S. 2 Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfVO). Ferner ist es sehr erfreulich, dass im Rahmen der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans intensiv über Maßnahmen auf dem Sektor des Arbeitsmarkts diskutiert wurde und sich die Beteiligten zu Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Migrationshintergrund verpflichtet haben.

Die Erwerbslosenquote von Menschen mit Migrationshintergrund ist mit 18% beinahe doppelt so hoch wie die von Menschen ohne Migrationshintergrund (9,8 %).¹⁵¹ Noch gravierender stellt sich die Erwerbssituation von Ausländer/innen dar, die eine Erwerbslosenquote von 20,4 % haben.¹⁵² Wie die Integrationsbeauftragte feststellt, liegt ein wesentlicher Grund für die geringere Erwerbsquote in der mangelnden Qualifizierung der Betroffenen. Während bei den Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund 11,3% keinen berufsqualifizierenden Abschluss haben, trifft dies bei den Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund auf 36% und damit auf mehr als den dreifachen Anteil zu. Noch gravierender stellt sich die Situation bei Ausländer/innen dar, von denen 44,7% keinen berufsqualifizierenden Abschluss haben. Demgegenüber haben rund 18% der Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund einen (Fach-)Hochschulabschluss aber nur rund 14% derjenigen mit Migrationshintergrund. Rund 11% der Erwerbstätigen sind Techniker oder Handwerksmeister, während dies auf nur 5,8% derjenigen ohne Migrationshintergrund zutrifft.¹⁵³ Für diese Situation sind zum Teil die Defizite des deutschen Bildungswesens hinsichtlich von Menschen mit Migrationshintergrund verantwortlich.¹⁵⁴

148 Staatenbericht S. 45

149 Staatenbericht S. 46

150 Integrationsbeauftragte 2007, S 85 ff.

151 Integrationsbeauftragte 2007, S 86

152 Integrationsbeauftragte 2007, S 86

153 Integrationsbeauftragte 2007, S 93; Hier gibt es keine wesentlichen Unterschiede zwischen Ausländer/innen und der Gruppe von Menschen mit Migrationshintergrund.

154 Siehe hierzu oben 3.3.3

Unterrepräsentiert sind Menschen mit Migrationshintergrund auch in Teilen der öffentlichen Verwaltung. Während für den Gesamtbereich der öffentlichen Verwaltung keine Zahlen hinsichtlich des Migrationshintergrunds vorliegen, kann man doch den Anteil an den Beamten als Indikator für die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst sehen. Von den Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund befinden sich 1% im Beamtenverhältnis gegenüber 6% der Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund.¹⁵⁵ Damit sind sie unter den Beamten deutlich unterrepräsentiert.

Es verdient eine lobende Erwähnung, dass die Bundesregierung sich im Nationalen Integrationsplan mit dem Problem der Menschen auseinandersetzt, die ihre Schullaufbahn bereits hinter sich haben und nun weiter qualifiziert werden sollen. Im Rahmen des Programms „WeGebAU-Programm (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer/innen in Unternehmen)“ der Bundesagentur für Arbeit sollen Menschen mit Migrationshintergrund verstärkt berücksichtigt werden, im Beratungs- und Informationsnetzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) werden Modelle erprobt, die Arbeitslosen mit Migrationshintergrund besonders zugute kommen sollen.¹⁵⁶

Hingegen muss die Förderung der Deutschkenntnisse von Nicht-Staatsangehörigen als zwiespältiges Instrument angesehen werden, soweit sie von den Arbeitsagenturen durchgeführt wird. Denn diese haben die Möglichkeit, bei Nicht-Teilnahme an einem verpflichtenden Integrationskurs Leistungen der Agentur für Arbeit um bis zu 30% zu kürzen und Zuschläge

zu streichen, § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. b SGB II. Dies ist eine Rechtsfolge, die im Rahmen der Leistungen nach dem SGB II allein Nicht-Staatsangehörige treffen kann und damit schon aus diesem Grund diskriminierungsanfällig ist. Es soll aber auch nicht verschwiegen werden, dass teilweise berichtet wird, Frauen sähen gerade den Zwang zur Teilnahme an Integrationskursen als Entlastung an, da sie so einem Rechtfertigungsdruck in ihrer Familie entgingen.¹⁵⁷

Kommt es zu Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt, dann stellt dies für die Betroffenen ein erhebliches Problem dar. Der Zugang zum Arbeitsmarkt hat einen großen Einfluss auf die Situation der Kinder der Erwerbspersonen. Kinder von Eltern mit niedrigem Bildungsniveau und Einkommen erlangen mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit lediglich einen niedrigen Bildungsabschluss und gehören dann wiederum einer niedrigen sozialen Schicht an.¹⁵⁸ Bisher gibt es nur wenige Daten, die das Ausmaß von rassistischen Diskriminierungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt erkennbar machen.

Einen Test, der direkte Diskriminierungen offen legen sollte, führte die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) durch. Bei der Untersuchung wurde in Deutschland mit Testpersonen türkischen Hintergrunds der Arbeitsmarktzugang untersucht. Bei der im Vergleich zu anderen Ländern eingeschränkten Studie wurde eine Diskriminierungsrate von 19,3 % bei semiqualifizierten Stellen festgestellt.¹⁵⁹

Weitere Untersuchungen stützten sich vornehmlich auf Befragungen von Migrantinnen und Migranten. Nach Befragungen des EUMC fühlten sich rund 23 % der Befragten in den letzten 5 Jahren im Arbeitsbereich diskriminiert.¹⁶⁰ Weitere Quellen werden beispielsweise

155 Integrationsbeauftragte 2007, S 95; Ausländer/innen ist der Zugang zum Beamtenverhältnis in der Regel verwehrt, § 4 Abs. 1 Nr. 1; Abs. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz.

156 Integrationsbeauftragte 2007, S 110

157 Frings 2006

158 Motakef 2006, S. 21

159 ILO 1996, S. 51. In Deutschland wurden im Unterschied zu anderen untersuchten Ländern keine Bewerbungsgespräche durchgeführt sondern lediglich die Resonanz auf den Erstkontakt bewertet. In den anderen untersuchten Ländern kam es zu Diskriminierungsquoten von 33% – 41%. Die Autoren der Studie gehen davon aus, dass es nach Bewerbungsgesprächen auch in Deutschland zu einer deutlich höheren Diskriminierungsquote gekommen wäre (a.a.O.).

160 EUMC 2006, S. 33

in einem Bericht der OECD über die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern genannt.¹⁶¹

Obwohl diese Untersuchungen teilweise nur subjektive Eindrücke wiedergeben, sind sie ein deutlicher Hinweis darauf, dass Diskriminierungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt existieren.

Wie bereits geschildert, beruhen viele Probleme auf dem Arbeitsmarkt darauf, dass die Betroffenen nur eine niedrige Qualifikation besitzen. Der Schluss liegt nahe, dass diese Qualifizierungsprobleme, die oft als Haupt- oder gar einzige Ursache für Nachteile auf dem Arbeitsmarkt betrachtet werden, das Ausmaß von Diskriminierungen verdecken.¹⁶²

Nach Art. 5 1. Halbsatz ICERD verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, rassistische Diskriminierungen in jeder Form zu beseitigen. Die Erfüllung dieser Verpflichtung setzt logisch voraus, dass die Vertragsstaaten überall dort, wo Anzeichen für rassistische Diskriminierungen vorhanden sind, nicht die Augen verschließen, sondern stattdessen das Ausmaß der Diskriminierungen untersuchen. Wie geschildert gibt es etliche Anzeichen dafür, dass rassistische Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt keine Einzelfälle darstellen. Zudem besteht die große Wahrscheinlichkeit, dass das Ausmaß von Diskriminierungen verdeckt ist. In Erfüllung des Abkommens ist es Aufgabe der Bundesrepublik, dieses Ausmaß zu untersuchen.

Insgesamt stellt sich die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Migrationshintergrund so dar, dass die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit nach Art. 23 Nr. 1 AEMR, Art. 6 ICESCR, Art. 5 lit. e i ICERD aber auch das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard nach Art. 11 ICESCR nicht überall gewährleistet zu sein scheint.

Wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfohlen, sollten die Möglichkeiten der Sanktionierung im Rahmen von Integrationskursen, deren Besuch von einer Arbeitsagentur verpflichtend angeordnet wurde, überwacht und nötigenfalls korrigiert werden.¹⁶³

Die Bundesrepublik ist nach Art. 5 ICERD zur Untersuchung und Beseitigung diskriminierend wirkender Regelungen und zu Fördermaßnahmen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 ICERD verpflichtet. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat gemäß § 27 Abs. 3 Nr. 2 und 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz die Aufgabe, Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen sowie wissenschaftliche Untersuchungen zu Benachteiligungen durchzuführen. Die Antidiskriminierungsstelle sollte die Möglichkeiten ausschöpfen, die von der Europäischen Union zur Aufdeckung struktureller Diskriminierungen empfohlen wurden, namentlich Opferbefragungen, Erhebungen mittels Selbstauskunft, Diskriminierungstests und sonstige Untersuchungen.¹⁶⁴

3.3.4.2 Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse

In etlichen menschenrechtlichen Abkommen wurde das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt geregelt. Nach Art. 5 lit. e i ICERD muss das gesamte Arbeitsumfeld diskriminierungsfrei gestaltet werden. Im Rahmen von Art. 5 ICERD sind zudem die weiteren menschenrechtlichen Vereinbarungen zu berücksichtigen. Das Recht

161 OECD 2005, S. 52 - 54

162 So auch OECD 2005, S. 54

163 vgl. ECRI 2003, Nr. 38

164 Europäische Kommission 2007, S. 35. Da die Antidiskriminierungsstelle auch als Beschwerdestelle dient, kann sie die in dieser Eigenschaft anfallenden Daten mit einbeziehen.

auf Arbeit ergibt sich aus Art. 5 lit. e i ICERD, Art. 23 Nr. 1 AEMR, Art. 6 Abs. 1 ICESCR, das Prinzip gleichen Lohns für gleiche Arbeit aus Art. 5 lit. e i ICERD, Art. 23 Nr. 2 AEMR, Art. 7 lit. a i ICESCR und der Grundsatz, dass jedem Menschen gleiche Möglichkeiten zum beruflichen Aufstieg gegeben sein müssen, „wobei keine anderen Gesichtspunkte als Beschäftigungsdauer und Befähigung ausschlaggebend sein dürfen“, aus Art. 7 lit. c ICESCR.

Der Staatenbericht enthält zu diesem Thema keine Angaben.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt bestimmt bei Nicht-Staatsangehörigen oftmals auch über das Recht zum Aufenthalt in Deutschland.

Problematisch stellt sich die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt für Menschen dar, die einen ausländischen Berufs- oder Bildungsabschluss erworben haben. Die Anerkennung solcher Abschlüsse hängt in vielen Fällen davon ab, ob die Person eine EU-Staatsangehörigkeit hat.¹⁶⁵ Gibt es keine besonderen Regeln über die Anerkennung von Abschlüssen, so ist zu überprüfen, ob die Ausbildung in funktionaler, formaler und materieller Hinsicht gleichwertig mit der deutschen Ausbildung ist.¹⁶⁶ Nur bei voller Gleichwertigkeit erfolgt eine bedingungslose Anerkennung des ausländischen Abschlusses, bei teilweiser Gleichwertigkeit kann die Anerkennung mit Auflagen verbunden werden, wenn diese die Gleichwertigkeit herbeiführen.¹⁶⁷

Die Anerkennung von Abschlüssen ist dann besonders wichtig, wenn die Person in einem reglementierten Beruf tätig werden will, in dem die Qualifikation Voraussetzung für die Berufsausübung ist.¹⁶⁸ Aber auch in den nicht reglementierten Berufen ist eine Anerkennung aus-

ländischer Abschlüsse wichtig zum Nachweis von Fertigkeiten und für die Werbung. Zudem wird in etlichen Tarifverträgen ein bestimmtes Gehaltsniveau an eine bestimmte Ausbildung geknüpft.¹⁶⁹

Angesichts der höheren Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein ausländischer Abschluss erworben wurde, kann man davon ausgehen, dass vor allem Menschen mit Migrationshintergrund von der Nicht-Anerkennung ausländischer Abschlüsse betroffen sind. Es handelt sich um einen Fall der mittelbaren Diskriminierung, der nicht gerechtfertigt ist. Als Zweck wird das Interesse von – gegebenenfalls potenziellen – Arbeitgebern oder Auftraggebern genannt zu erfahren, welchen Inhalt eine Qualifikation eines Bewerbers oder Anbieters hat, der seine Arbeitsleistungen auf dem Markt anbietet.¹⁷⁰ So soll die Anerkennung einer Qualifikation auch als Mittel des Verbraucherschutzes dienen.¹⁷¹ Es ist aber zu bezweifeln, dass Arbeit- und Auftraggeber stets die deutschen Qualifikationen im Einzelnen kennen und dass der Zweck überhaupt erreicht wird.

Die Regelung ist zudem nicht erforderlich, da im EU-Raum eine weniger einschneidende Regelung existiert, die auch auf andere Nicht-Staatsangehörige angewandt werden kann (Richtlinie 2005/63/EG). Diese ist stärker am Einzelfall ausgerichtet und damit weniger belastend. Als allgemeines Prinzip wird die Gleichwertigkeit der Ausbildung durch die Gleichartigkeit der Funktionen ersetzt. Grundsätzlich soll jeder, der in einem der Staaten eine Tätigkeit erlaubterweise ausüben darf, dies auch in einem anderen der beteiligten Staaten tun können. Voraussetzung für die Anerkennung einer Qualifikation ist, dass diese in einem der beteiligten

165 Einen Sonderfall stellen österreichische und französische Berufs- und Bildungsabschlüsse dar. Zwischen Deutschland und diesen Ländern gibt es gesonderte Abkommen über die Anerkennung von Abschlüssen. Ein bilaterales Abkommen gibt es außerdem mit der Schweiz.

166 Westdt. Handwerkskammertag, S. 9

167 Westdt. Handwerkskammertag, S. 9

168 Becker-Dittrich 2006, S. 4; Reglementierte Berufe sind: Gesundheitsberufe, Berufe im technischen Bereich, Berufe im schulischen, sozialpädagogischen und sozialen Bereich, Berufe in der Schifffahrt/Seefahrt, Verkehrsberufe, Rechtsberufe, Berufe in der Forstwirtschaft, der Beruf des Lebensmittelchemikers, Berufe in der Wirtschaftsprüfung und der Steuerberatung.

169 So etwa die Eingruppierung im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst.

170 Westdt. Handwerkskammertag, S. 5

171 Westdt. Handwerkskammertag, S. 5

Staaten erlangt wurde, in diesem Staat unmittelbar den Zugang zum entsprechenden Beruf eröffnet und dass die Tätigkeit mit derjenigen funktional gleichartig ist, deren Anerkennung begehrt wird. Auch bei einem Niveauunterschied in der Ausbildung ist eine Anerkennung möglich, wobei als Ausgleichsmaßnahmen Anpassungslehrgänge oder Eignungsprüfungen gefordert werden können. Bei der Einstufung ist einschlägige Berufserfahrung zwingend zu berücksichtigen.¹⁷² Diese Anforderungen könnten generell auf alle Nicht-Staatsangehörigen angewandt werden. Die Regelung ist damit nicht erforderlich.

Ferner fehlt es der Regelung an der Angemessenheit. Die Auswirkungen auf die Betroffenen sind, wie beschrieben, immens. Aus diesem Grund dürfte es erforderlich sein, jeweils im Einzelfall zu bewerten, ob eine Qualifikation nur dann anerkannt werden kann, wenn die Ausbildung der in Deutschland erforderlichen Ausbildung in jeder Hinsicht entspricht oder ob die Gleichartigkeit der Funktionen in der ausgeübten Tätigkeit als Qualifikation ausreicht. Nur bei einer solchen Einzelfallbetrachtung wird man davon ausgehen können, dass die Anerkennung in verhältnismäßiger Weise erfolgt.

Eine Diskriminierung im Sinne des Antirassismusabkommens liegt in der Regelung, dass die Richtlinie auch dann nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden ist, wenn diese ihre Qualifikation in einem der beteiligten Staaten erworben haben¹⁷³.

Dann richtet sich die Anerkennung der Qualifikation für den Staatsangehörigen des beteiligten Staates nach dem Prinzip der funktionalen Gleichwertigkeit, während sich die Anerkennung der Qualifikation des Drittstaatsangehörigen nach dem engeren Prinzip der materiellen Gleichwertigkeit richtet. Das kann beispielsweise auf Lateinamerikaner zutreffen, die eine Ausbildung in Spanien machen und

dann in einem anderen EU-Land arbeiten wollen. Dies ist eine Diskriminierung von Staatsangehörigen aller Nicht-EU-Staaten und stellt damit einen Verstoß gegen die Pflicht zur Gleichbehandlung aller Nicht-Staatsangehörigen nach Art. 1 Abs. 3 ICERD dar.

Die Praxis der Anerkennung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse, die zurzeit oft noch zur Ablehnung der Anerkennung führt, muss verbessert werden. Es sollte geprüft werden, ob das Prinzip der funktionalen Gleichartigkeit, das im Bereich der Europäischen Union gilt, zum Grundprinzip der Anerkennung ausländischer Abschlüsse auch bei Drittstaatenangehörigen erhoben werden kann.

Es muss zumindest geregelt werden, dass für alle Nicht-Staatsangehörigen mit europäischen Abschlüssen (EU) das Prinzip der funktionalen Gleichartigkeit gilt, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Person.

3.3.5 Antidiskriminierungsarbeit

3.3.5.1 Regelungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes

Aus Art. 5 ICERD ergibt sich die Verpflichtung der Vertragsstaaten, rassistische Diskriminierungen sowohl zu verbieten (reaktiv) als auch zu beseitigen (proaktiv). Gemäß Art. 6 ICERD müssen die Vertragsstaaten einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe gegen rassistische Diskriminierungen bereitstellen.

Im Staatenbericht werden die Regelungen des AGG in Kürze geschildert.¹⁷⁴

In seinen Schlussbemerkungen zum 15. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland merkte der Antirassismusausschuss an, dass er

172 Zur gesamten Darstellung siehe Becker-Dittrich 2006, S. 8-10. Die Darstellung erfasst nicht alle Ausnahmen und Sonderfälle und ist daher nicht als erschöpfend zu betrachten.

173 Zu dieser Regelung: Becker-Dittrich 2006, S. 10

174 Staatenbericht S. 46f

die Einführung eines wirksamen Antidiskriminierungsgesetzes für sehr wichtig halte. Nach einer mittlerweile langjährigen Debatte wurde im Juli 2006 das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz beschlossen und trat am 18.8.2006 in Kraft. Das Gesetz stellt einen Meilenstein für von Diskriminierung Betroffene dar, auch wenn es noch Lücken und Probleme im Gesetz gibt. Es dient in seiner Zielrichtung beiden genannten Zwecken des Art. 5 ICERD.

Äußerst bedenklich ist die Tatsache, dass das gegen Diskriminierungen gerichtete Gesetz selbst eine unmittelbar diskriminierende Regelung enthält. Nach § 19 Abs. 3 AGG können Vermieter Bewerber auf Wohnungen aus Gründen der ethnischen Herkunft ablehnen, wenn dies „im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse“ geschieht. Unabhängige Antidiskriminierungsbüros haben berichtet, dass mit dieser Begründung auch schon vor Inkrafttreten des Gesetzes gearbeitet wurde, um rassistische Diskriminierungen zu rechtfertigen. Diskriminierend ist diese Regelung, weil es vollkommen unplausibel erscheint, dass mit dieser Norm einem Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft eine Wohnung verweigert würde, weil in dem Haus bereits viele andere Angehörige der Mehrheitsgesellschaft wohnen. Dies müsste aber der Fall sein, wenn die Norm den von Diskriminierungen Betroffenen dienen sollte. Demnach stellt sich die Norm für die in Art. 1 Abs. 1 ICERD genannten Menschen als Schlechterstellung und Aushebelung ihrer Rechte bei Diskriminierungen im Wohnungsbereich dar. Sie ist damit nicht mit Art. 2 Abs. 1 lit. a ICERD zu vereinbaren.

Eine große Hürde innerhalb des AGG ist die Frist für die Geltendmachung von Ansprüchen. Sie beträgt nach § 21 Abs. 5 AGG lediglich zwei Monate ab Kenntnis der anspruchsbegründenden Tatsachen. Die gewöhnliche Verjährungsfrist des BGB beträgt hingegen 3 Jahre ab Ende des Jahres, in dem subjektiv die Kenntnis von den anspruchsbegründenden Tatsachen

erlangt wurde. Hier besteht zwischen den allgemeinen Regeln und der Frist nach dem AGG ein Unterschied von gewöhnlich mehr als drei Jahren. Damit sind die durch Art. 1 Abs. 1 ICERD Geschützten auch hinsichtlich der Geltendmachung von Ansprüchen wegen Diskriminierungen gegenüber denjenigen schlechter gestellt, die Ansprüche nach den Normen des BGB geltend machen.

Die Unterstützung von Beschwerdeführenden durch Beratungseinrichtungen ist als Vorstufe gerichtlicher Verfahren sinnvoll. Viele Beschwerdeführer, die die Beratungsstellen aufsuchen, müssen sich zu einem solchen Schritt überwinden und haben bereits mehrere Wochen oder gar Monate nach dem Diskriminierungsvorfall abgewartet. Dabei stellen die Beratungsstellen eine sehr niedrigstufige Hilfe bereit, die vor allem ohne Geldaufwendungen und oft in einer für die Betroffenen verständlichen Sprache erfolgt. Die Hürde, einen Anwalt aufzusuchen, ist für die meisten Betroffenen noch deutlich höher. Oft geschieht dies erst, wenn die Zweimonatsfrist bereits abgelaufen ist. So führt die Fristenregelung faktisch zu einer wirksamen Verhinderung des Rechtsschutzes für Betroffene.

In einem noch höheren Maße gilt dies für Stellenbewerber, die aus diskriminierenden Gründen von einem Arbeitgeber abgelehnt wurden. Die Frist für die Geltendmachung ihrer Ansprüche beträgt gemäß § 15 Abs. 4 AGG zwei Monate ab Zugang der Ablehnung durch den Arbeitgeber. Sie beginnt unabhängig davon zu laufen, ob der Bewerber zu diesem Zeitpunkt die diskriminierenden Umstände bereits kannte. Damit kann ein Ersatzanspruch bereits ausgeschlossen sein, bevor der Anspruchsberechtigte die anspruchsbegründenden Tatsachen überhaupt kennt.

Jegliche Fristenregelung ist als ein Verstoß gegen Art. 6 ICERD zu werten. Es ist zudem fraglich, ob mit dieser Regelung ein effektiver Diskriminierungsschutz, zu dem sich die Staaten in Art. 5 ICERD verpflichtet haben, zu erreichen ist.

Weitere Einschränkungen lassen Zweifel an der Wirksamkeit des Allgemeinen Gleichbe-

handlungsgesetzes aufkommen. So ist die Geltendmachung von Ansprüchen bei Diskriminierungen durch Arbeitgeber nach § 15 Abs. 1 S. 2 AGG an ein Verschulden des Arbeitgebers gebunden. Dies ist eine Verschärfung gegenüber der alten, für Diskriminierungen wegen des Geschlechts oder einer Behinderung geltenden Rechtslage (§ 611a II BGB und § 81 II Nr. 2 Sozialgesetzbuch IX).

Die Ausnahmeklausel im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz für den Wohnbereich, die Vermietern die Ablehnung von Mietern „im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse“ erlaubt (§ 19 Abs. 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz), gestattet unmittelbare Diskriminierungen und muss daher gestrichen werden.

Die Zweimonatsfrist, innerhalb derer nach § 21 Abs. 5 und nach § 15 Abs. 4 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz Ansprüche nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz geltend gemacht werden müssen, damit sie nicht verfallen, sollte gänzlich gestrichen oder zumindest in zeitlicher Hinsicht den allgemeinen Vorschriften über die Verjährung von Ansprüchen angepasst werden.

3.3.5.2 Antidiskriminierungsberatung

Aus Art. 5 ICERD ergibt sich die Verpflichtung der Vertragsstaaten, rassistische Diskriminierungen sowohl zu verbieten (reaktiv) als auch zu beseitigen (proaktiv).

Im Staatenbericht werden die Regelungen des AGG in Kürze geschildert, jedoch nicht die Situation in der Antidiskriminierungsberatung.

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern ist ein erhebliches Defizit innerhalb des AGG wie in der gesamten Arbeit gegen rassistische Diskriminierung erkennbar: Das AGG schafft mit der Gleichbehandlungsstelle des Bundes zwar die von den Richtlinien geforderte zentrale Einrichtung. Damit ist aber noch nicht sicher gestellt, dass Betroffenen Hilfe geleistet werden kann. Die Antidiskriminierungsstelle ist im Sinne eines horizontalen Ansatzes für eine Vielzahl von möglichen Diskriminierungsgründen zuständig. Zudem hat sie neben der Beratung noch weitere Aufgaben.¹⁷⁵ Dabei stützt sie sich auf einen Stab von nur 20 Mitarbeitern. Die Fülle an Aufgaben bei zugleich geringer personeller Ausstattung macht die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu einer Einrichtung, die zwar eine erste Anlaufstelle darstellen kann, nicht aber die Beratung und Unterstützung Betroffener übernehmen kann. Eine Begleitung zu Behördenterminen oder Gerichtsverfahren wie auch das persönliche Gespräch mit Betroffenen scheitern schon daran, dass die Antidiskriminierungsstelle ihren Sitz zentral in Berlin hat. Örtliche Netzwerke fehlen.

175 Nach § 27 Abs. 2 und 3 AGG hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes folgende Aufgaben:

„(2) Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes unterstützt auf unabhängige Weise Personen, die sich nach Absatz 1 an sie wenden, bei der Durchsetzung ihrer Rechte zum Schutz vor Benachteiligungen. Hierbei kann sie insbesondere

1. über Ansprüche und die Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens im Rahmen gesetzlicher Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen informieren,
2. Beratung durch andere Stellen vermitteln,
3. eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstreben.

Soweit Beauftragte des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung zuständig sind, leitet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Anliegen der in Absatz 1 genannten Personen mit deren Einverständnis unverzüglich an diese weiter.

(3) Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nimmt auf unabhängige Weise folgende Aufgaben wahr, soweit nicht die Zuständigkeit der Beauftragten der Bundesregierung oder des Deutschen Bundestages berührt ist:

1. Öffentlichkeitsarbeit,
2. Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen aus den in § 1 genannten Gründen,
3. Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen zu diesen Benachteiligungen.“

Einige Bundesländer fördern aus den Geldern, die sie für die Bekämpfung des Rechtsextremismus vorgesehen haben, auch lokale Initiativen zur Bekämpfung von ethnischen Diskriminierungen. Einzig das Land Nordrhein-Westfalen hat sich dabei um eine flächendeckende Förderung lokaler Initiativen bemüht, die in fünf Antidiskriminierungsbüros mündete. In anderen Bundesländern gibt es teils einzelne Einrichtungen, die sich allein mit der Bekämpfung ethnischer Diskriminierungen befassen – dies betrifft allerdings nur eine Minderheit von Bundesländern (s. Mitgliedsorganisationen des Antidiskriminierungsverbands Deutschland, advd)¹⁷⁶. Der Mangel an Beratungseinrichtungen führt zu erheblichen Problemen in der Anwendung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes.

Neben der Beratung in Einzelfällen besteht ein Schwerpunkt der Arbeit von unabhängigen Antidiskriminierungseinrichtungen darin, strukturelle Diskriminierungen zu erkennen und sichtbar zu machen. Betroffene können aus ihrer subjektiven und oft isolierten Sicht häufig nicht erkennen, ob Benachteiligungen, unter denen sie leiden, auch andere treffen. Dies ist jedoch Einrichtungen möglich, die immer wieder Berichte über Benachteiligungen erhalten. Diese können einen Überblick über die zugrunde liegenden Mechanismen erhalten. Damit wirksam gegen strukturelle Diskriminierungen vorgegangen werden kann, ist es daher erforderlich, dass Beratungsstellen ein eigenständiges Klagerecht erhalten. Außerdem muss die Unterstützung von Diskriminierungsopfern in Gerichtsverfahren ausgeweitet werden, die nach § 23 AGG bislang nur rudimentär möglich ist. Dazu sollten auch Antidiskriminierungseinrichtungen mit weniger als 75 Mitgliedern die Möglichkeit einer Unterstützung haben. Ferner sollte die Beschränkung auf Gerichtsverfahren, in denen eine anwaltliche Vertretung nicht vorgeschrieben ist, aufgehoben werden.

Zugleich muss auch sichergestellt werden, dass Diskriminierungen vor Gericht nachge-

wiesen werden können. In etlichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wurden zu diesem Zweck Diskriminierungstests als Beweismittel in Gerichtsverfahren zugelassen. Diese Methode, bei der Testpersonen mit unterschiedlichen Merkmalen das Verhalten einer mutmaßlich diskriminierenden Person oder Einrichtung überprüfen, können vor allem Menschen in einer schwachen Position gut helfen. Sie dienen zudem der Aufdeckung struktureller Diskriminierungen und sollten daher auch in deutschen Gerichtsverfahren als Beweismittel anerkannt werden.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte personell aufgewertet werden, um effektiv Diskriminierungen aufdecken und bekämpfen zu können.

Unabhängige Antidiskriminierungsbeschwerdestellen, deren Bedeutung der Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg betont,¹⁷⁷ sollten besser gefördert und ein bundesweites Beratungsnetzwerk aufgebaut werden.

Beratungsstellen sollten ein eigenständiges Klagerecht erhalten, damit Klagen auch dann erhoben werden können, wenn es um strukturelle Diskriminierungen geht. Die Unterstützung von Betroffenen in Gerichtsverfahren sollte auch Einrichtungen ermöglicht werden, die weniger als 75 Mitglieder haben. Die Beschränkung der Unterstützung auf solche Gerichtsverfahren, die keine anwaltliche Vertretung erfordern, sollte aufgehoben werden.

Zum Beweis struktureller Diskriminierungen sollte es zudem möglich sein, diese Diskriminierungen in Gerichtsverfahren mit Hilfe von Diskriminierungstests zu beweisen, bei denen mittels des Einsatzes von Testpersonen diskriminierendes Verhalten offenbart wird.

176 Der Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd) ist ein Zusammenschluss unabhängiger Antidiskriminierungseinrichtungen: <http://www.antidiskriminierung.org/>

177 Hammarberg 2006, Nr. 84

3.3.6 Diskriminierungen aufgrund von Religionszugehörigkeit

Laut Art. 1 Abs. 1 ICERD erfasst das Abkommen alle Diskriminierungen aufgrund „der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum“. Der Ausschuss hat bislang nicht darüber befunden, inwieweit das Abkommen auch Diskriminierungen aufgrund der Religion erfasst.

Zur Meinungsfreiheit gehört es, dass religiöse Einrichtungen, Lehren und Gebräuche kritisiert werden dürfen, insbesondere hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den Menschenrechten. Auf diesen Punkt wird in der öffentlichen Diskussion mit Recht immer wieder hingewiesen. Religions- und Glaubensfreiheit bedürfen der freien Meinungsäußerung.¹⁷⁸ Die Kritik darf allerdings nicht diskriminierend oder verleumdend sein. Artikel 20 Absatz 2 des Zivilpakts verbietet außerdem, für rassistischen oder religiösen Hass einzutreten.

Die in Deutschland laut gewordene Kritik an muslimischen Glaubensinhalten sowie an Verhaltensweisen von Muslimen, die auf ihren Glauben zurückgeführt werden, kann daher nicht per se als rassistisch diskriminierend gewertet werden. Die differenzierten Analysen, die von den Sonderberichterstattern zu Religionsfreiheit und zu Rassismus¹⁷⁹ und der Nationalen Menschenrechtsinstitution in Berlin¹⁸⁰ begonnen wurden, müssen vervollständigt und fortgeschrieben werden.

Der Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 ICERD bezieht bislang nicht Diskriminierung aufgrund von Religionszugehörigkeit oder Weltanschauung ein. Das scheint dagegen zu sprechen, Diskriminierungen aufgrund des Islam unter das Antirassismusabkommen zu fassen. Gleichwohl legen es die nachfolgend beschriebenen Phänomene nahe, Diskriminierungen aufgrund der Religionszugehörigkeit hier zu behandeln.

Für die Bundesrepublik stellt sich die Frage nach dem Vorkommen von Diskriminierungen aufgrund der Zugehörigkeit zum Islam immer dringender. Viele der mehr als drei Millionen Muslime in Deutschland haben einen Migrationshintergrund. Die größte hierzu gehörige Gruppe stellen Menschen mit türkischer Migrationsgeschichte dar, aber auch aus arabischen und afrikanischen Ländern sind in großer Zahl Muslime nach Deutschland eingewandert. Nach den Anschlägen des 11. September 2001 ist es zu einer Verschmelzung der Faktoren „Rasse“, Kultur und Religion als Anlass von Diskriminierung gekommen. Untersuchungen zeigen, dass in den Jahren seit den Anschlägen auf das World Trade Center ablehnende Haltungen von Nicht-Muslimen gegenüber Muslimen zugenommen haben. Muslimische und andere Organisationen berichten, dass es im Gefolge zu Diskriminierungen kommt. Laut den in Kapitel 2 bereits zitierten¹⁸¹ Umfragen des Soziologen Heitmeyer neigten 20,9 Prozent der Deutschen der Aussage zu, dass es „besser gar keine Muslime in Deutschland geben“ sollte und 24,3 Prozent der Aussage, dass Muslimen „die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden sollte“.

Die islamkritischen Einstellungen in der Bevölkerung korrespondieren mit gesetzlichen Regelungen, die das islamische Leben in Deutschland betreffen.

Auf große Probleme treffen Musliminnen, wenn sie ein Kopftuch tragen. In den meisten Bundesländern ist es Beamtinnen verboten, ein Kopftuch zu tragen, da dies dem Neutralitätsgebot des Staates in religiösen Dingen widerspreche. In den Ländern Hessen und Berlin gilt noch weitergehend ein Kopftuchverbot bei jeglicher öffentlichen Anstellung bis hin etwa zu Reinigungskräften. Schulen haben rechtlich nicht die Möglichkeit, Schülerinnen das Tragen des Kopftuchs zu untersagen. Dennoch kommt es

178 Jahangir/Diène 2006, insbesondere Zf. 60 bis 66

179 Siehe oben 2.3; vergleiche auch Jahangir/Diène 2006, die an mehreren Stellen Parallelen in den Erscheinungsweisen ziehen, jedoch auch auf die kategorialen Unterschiede hinweisen, v.a. in Abschnitt 38 des Berichts

180 Bielefeldt 2008

181 Siehe oben 2.1

auch hier zu Beeinträchtigungen dadurch, dass Eltern, Schüler und Lehrer Vereinbarungen über ein „freiwilliges“ Kopftuchverbot an der Schule treffen. Im Arbeitsleben sind immer wieder Stellenanzeigen zu finden, in denen ausdrücklich Bewerbungen von Kopftuchträgerinnen ausgeschlossen werden.

Muslimischer Religionsunterricht wird bisher nur in wenigen Bundesländern erteilt; christlicher dagegen in allen. Die schleppende Einführung muslimischen Religionsunterrichts wird mit dem fehlenden oder unzureichenden Rechtsstatus der islamischen Gemeinden begründet.

Beim Bau von Moscheen sehen sich öffentliche Verwaltung und islamische Gemeinden häufig einer skeptischen bis ablehnenden Anwohnerschaft gegenüber, die diese Bauten zu verhindern sucht.

Eine Diskriminierung könnte auch darin gesehen werden, dass es im Gegensatz zu christlichen Geistlichen kein Recht islamischer Imame gibt, vor Gericht das Zeugnis über Dinge zu verweigern, die sie in Ausübung ihrer Tätigkeit als Imam erfahren haben. Eine anderweitige Regelung befindet sich zurzeit in Planung. Ein Gesetzesentwurf sieht vor, dass christliche Pfarrer und jüdische Rabbiner vor Abhöraktionen geschützt werden sollen, muslimische Geistliche aber nicht. Auch von einer in Planung befindlichen Regelung zum Schutz Geistlicher vor Online-Durchsuchungen sollen muslimische Geistliche ausgenommen werden.

Bei den hier geschilderten Regelungen besteht der Eindruck, dass sie auf eine vom Gesetzgeber unterstellte Bedrohung durch den Islam zurückzuführen sind. Ungleiche Behandlungen von Religionsgemeinschaften oder Einschränkungen bestimmter religiöser Bräuche per Gesetz müssen gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.

Der Antirassismusausschuss sollte erörtern, wie den neuen Formen der Diskriminierungen wegen religiöser Zuordnungen wirksam begegnet werden kann. Denkbar wäre, dass der Menschenrechtsausschuss in einer Weiterführung seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 die Schwellen für die Wirksamkeit von Art. 20 Abs. 2 ICCPR genauer fasst, wobei die internationale Diskussion um die Interdependenz der Menschenrechte, darunter das Recht auf freie Meinungsäußerung, Religions- und Glaubensfreiheit sowie die Förderung des Respekts voreinander, gebührend zu würdigen ist.

3.4 Art. 6 ICERD

3.4.1 Statistiken zu Straftaten aus rassistischen Motiven

Nach Art. 4, 2. HS ICERD sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle rassistisch diskriminierenden Handlungen zu beseitigen. Art. 4 lit. a ICERD verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, alle Handlungen für strafbar zu erklären, die eine Gewalttätigkeit oder Aufreizung zur Gewalt gegen eine vom Antirassismusabkommen geschützte Gruppe darstellen. Zudem ist nach Art. 6 ICERD durch die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass von Rassismus Betroffene vor den Gerichten einen effektiven Schutz und wirksame Rechtsbehelfe gegen rassistisch diskriminierende Handlungen erhalten.

Im Staatenbericht werden die Statistiken zur politisch motivierten Kriminalität – rechts und zu Verurteilungen bei bestimmten (vor allem Propaganda-) Delikten dargestellt.¹⁸²

Eingangs wurde auf die allgemein unzureichende Datenlage zur Erfassung rassistischer Diskriminierung hingewiesen. Dies gilt besonders auch für die statistische Dokumentation rassistisch motivierter Straftaten. Diese leidet unter systematischen Mängeln, die bedauerli-

182 Staatenbericht S. 24-28, S. 48 f

cherweise die Aussagekraft der Informationen hinsichtlich des Antirassismusabkommens erheblich einschränkt.

Der Staatenbericht stützt sich auf die Statistik über Verurteilungen durch die Gerichte hinsichtlich bestimmter Straftatbestände¹⁸³ und das Erfassungssystem der „Politisch motivierten Kriminalität – rechts“¹⁸⁴. Wie im Staatenbericht selbst bereits problematisiert wird, fallen unter diese Straftatbestände nicht nur rassistische Straftaten.¹⁸⁵ Außerdem werden zum Teil rassistische Straftaten, die nicht zugleich extremistisch sind, in der Statistik nicht erfasst.¹⁸⁶ Eine zutreffende und umfassende Ermittlung von Art und Zahl rassistischer Straftaten ist damit nicht möglich.

Opferinitiativen ermitteln bereits seit Jahren höhere Fallzahlen als in der offiziellen Statistik aufgeführt werden. Die „Opferperspektive“ aus dem Land Brandenburg zählte im Jahr 2003 117 Gewalttaten, das Landeskriminalamt 87. Im Jahr 2004 zählte sie 137 Gewalttaten gegenüber 105 nach der offiziellen Statistik, 2005 140 zu 97 und 2006 132 zu 90.¹⁸⁷ Ähnliche Berichte gibt es auch für andere Bundesländer.¹⁸⁸

Um das Antirassismusabkommen erfüllen und rassistische Straftaten bekämpfen zu können, ist es erforderlich, dass das Ausmaß rassistisch motivierter Straftaten öffentlich wird. Daher müssen, wie von der Europäischen Beobachtungsstelle zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) empfohlen, rassistische Straftaten von rechtsextremistischen Straftaten statistisch unterschieden werden.¹⁸⁹

Für die Meldung von rassistischen Straftaten sollte es gemäß den Empfehlungen der Europäischen Beobachtungsstelle zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) darauf ankommen, dass ein Delikt entweder von der Polizei oder von der Person, die die Straftat meldet, als rassistisch motiviert eingestuft wird.¹⁹⁰ Damit würde die Statistik nicht mehr so einseitig von der persönlichen Einschätzung durch Polizeibeamte abhängen.¹⁹¹

3.4.2 Wirksamer Rechtsschutz: Privatklagedelikte

Art. 6 ICERD verpflichtet die Staaten zu wirksamen Rechtsbehelfen – unabhängig davon, ob Straftaten einen extremistischen Hintergrund haben oder nicht.

Zu den Auswirkungen der Regelungen zu Privatklagedelikten sind im Staatenbericht keine Angaben enthalten.

Im Hinblick auf strafrechtlichen Schutz beklagen Opfer rassistischer Straftaten unzureichenden strafrechtlichen Schutz hinsichtlich der Verfolgung „einfacher“ rassistischer Delikte. Dies sind in vielen Fällen Beleidigungen nach § 185 Strafgesetzbuch (StGB) oder leichte Körperverletzungen nach § 223 StGB. Beleidigungen und leichte Körperverletzungen müssen nicht in allen Fällen von der Staatsanwaltschaft von Amts wegen verfolgt werden. Nach §§ 374 Abs. 1 Nr. 2 und 4, 376 Strafprozessordnung (StPO) werden solche Delikte von der Staatsanwaltschaft nur dann verfolgt, wenn ein beson-

183 Staatenbericht S. 24-28

184 Staatenbericht S. 48 f

185 Staatenbericht S. 24, S. 26

186 EUMC 2005(2), S. 81

187 Opferperspektive, <http://www.opferperspektive.net/service/print?id=625>

188 <http://mut-gegen-rechte-gewalt.de/artikel.php?id=3&kat=10&artikelid=2037>; Für westdeutsche Bundesländer liegen im Allgemeinen keine Zahlen vor. Opferberatungsstellen wurden nach dem CIVITAS-Programm nur in ostdeutschen Bundesländern gefördert. Dies bedeutet nicht, dass in den westdeutschen Bundesländern weniger rassistische Straftaten vorkommen, sie werden lediglich von der Zivilgesellschaft nicht in gleicher Weise erfasst.

189 EUMC 2005(1), S. 46 : „A requirement on police to record all incidents of racially-motivated crime as an identifiable category of crime [...]“

190 EUMC 2005(1), S. 46

191 Dieses Problem schildert auch EUMC 2005(2), S. 83

deres öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht. Die Grundsätze für die Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung werden in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) geregelt.

Ob ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung angenommen wird, liegt allein im Ermessen der die Ermittlung durchführenden Staatsanwaltschaft.¹⁹² Verneint die Staatsanwaltschaft das besondere öffentliche Interesse an der Strafverfolgung, so verweist sie das Opfer auf das Privatklageverfahren.¹⁹³ Das bedeutet, dass das Opfer Ermittlungen und Beweisverfahren von nun auf eigene Initiative durchführen muss. Auch das Strafverfahren und die Anklage müssen vom Opfer – und gegebenenfalls seinem Rechtsbeistand – übernommen werden. Ist es für das Opfer bereits beschwerlich, ein Verfahren auf diese Weise durchzuführen, so kommt noch hinzu, dass die Erfolgchancen meist gering sind. Anwälte raten ihren Mandanten daher davon ab, Privatklageverfahren durchzuführen.¹⁹⁴ Für rassistische Straftaten erweist sich das Privatklageverfahren damit als untauglich. Die Regelungen entsprechen somit nicht der Verpflichtung nach Art. 6 ICERD, wirksame Rechtsbehelfe gegen rassistische Diskriminierungen vorzusehen.

Es muss sichergestellt werden, dass auch einfache Körperverletzungen und Beleidigungen, die auf einer rassistischen Motivation beruhen, durch die Staatsanwaltschaft stets von Amts wegen verfolgt werden und dass nicht etwa dem Opfer auferlegt wird, die Strafverfolgung auf sich zu nehmen. Dies kann einfach und effizient mit einer Änderung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) sicher-

gestellt werden. Bereits jetzt ist hier geregelt, dass bei wesentlichen Ehrenkränkungen in der Regel ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung im Sinne von § 376 Strafprozessordnung angenommen werden sollte.¹⁹⁵ An dieser Stelle sollte die rassistische Motivation des Täters aufgenommen werden.

3.4.3 Wirksamer Rechtsschutz: Rassismus als erschwerendes Merkmal bei der Bestrafung

Art. 6 ICERD verpflichtet die Vertragsstaaten zu wirksamen Rechtsbehelfen gegen rassistische Diskriminierungen. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 empfahl der Ausschuss ebenso wie ECRI in seiner Allgemeinen Politischen Empfehlung Nr. 7, dass die Staaten eine rassistische Motivation bei der Begehung einer Straftat als erschwerendes Moment aufnehmen sollten.¹⁹⁶ Die gleiche Empfehlung machte EUMC in seiner Untersuchung zu rassistischen Straftaten.¹⁹⁷

Der Staatenbericht nimmt zu dieser Empfehlung leider nicht Stellung.

Die Empfehlungen vom Antirassismusausschuss, ECRI und EUMC wurden von der Bundesrepublik bislang nicht umgesetzt. Die allgemeine Regelung zur Strafzumessung findet sich in § 46 StGB. Rassismus unterfällt an dieser Stelle dem Merkmal „Beweggründe und Ziele“ des Täters, das bei der Strafzumessung berücksichtigt werden kann. Dies wird aber im Gesetzeswortlaut bislang nicht hinreichend deutlich gemacht, was dazu führt, dass rassistische Beweggründe in der Rechtsprechung im Rahmen der Gründe für die Strafzumessung nur sehr selten angeführt werden. In dem führenden

192 Meyer Goßner, § 376 Rdnr. 7

193 Meyer Goßner, § 376 Rdnr. 6

194 Andrejewitsch/Walischewski 2007, Rdnr. 188

195 Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren, Nr. 229

196 CERD 2004, Zf. 22

197 EUMC 2005(1), S. 46

Handkommentar zum Strafgesetzbuch werden rassistische Beweggründe bei der Kommentierung der Strafzumessungsgründe nicht einmal erwähnt.

Die rassistische Motivation bei der Begehung einer Straftat sollte sich stets strafschärfend auswirken. Wie vom Antirassismusausschuss, der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und von dem Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg allgemein gefordert, sollten zu diesem Zweck rassistische Beweggründe bei der Begehung einer Straftat im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs als ausdrücklicher Strafzumessungsgrund verankert werden.¹⁹⁸

3.4.4 Die Entschädigung von Opfern rassistischer Straftaten

Nach Art. 6 ICERD sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den Opfern rassistischer Diskriminierungen vor ihren Gerichten die Möglichkeit zu bieten, eine angemessene Entschädigung oder Genugtuung zu erhalten. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 31 betont der Ausschuss das Recht aller Opfer rassistischer Diskriminierungen, eine gerechte und angemessene Entschädigung zu verlangen.¹⁹⁹ Gemäß Art. 1 Abs. 3 am Ende ICERD sind Differenzierungen zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen nur so lange erlaubt, wie nicht Staatsangehörige eines bestimmten Staates diskriminiert werden. Nach der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 des Ausschusses müssen Gesetze, mit denen Nicht-Staatsangehörige anders als Staatsangehörige behandelt werden, ein im Lichte des Antirassismusabkommens legitimes Ziel in verhältnismäßiger Weise verfolgen.

Im Staatenbericht werden die Regelungen des Opferentschädigungsgesetzes (OEG) sowie die Möglichkeiten von Härteleistungen geschildert.²⁰⁰

Das OEG gilt uneingeschränkt nur für deutsche Staatsangehörige. Für Staatsangehörige anderer Länder gelten umfassende Differenzierungen sowohl hinsichtlich des „Ob“ von Entschädigungsleistungen als auch hinsichtlich der Höhe der Leistungen nach dem Herkunftsland sowie nach der Art und Dauer des Aufenthalts in Deutschland. Auffällig ist zunächst, dass der rechtmäßige Aufenthalt vorausgesetzt wird. Selbst wenn dies nach der Darstellung im Staatenbericht nicht bedeutet, dass unbedingt ein gültiger Aufenthaltstitel vorliegen muss, ist doch davon auszugehen, dass Papierlose von der Geltung des OEG regelmäßig ausgeschlossen sind. Für Nicht-Staatsangehörige mit gültigem Aufenthaltstitel gibt es unterschiedliche Regelungen, die unter anderem auch nach dem Herkunftsland differenzieren. Es ist zweifelhaft, dass die Differenzierungen nach dem Herkunftsland im Lichte von ICERD verhältnismäßig sind. Dies gilt umso mehr, als angesichts der Differenzierung nach den verschiedenen Herkunftsländern ein Verstoß gegen Art. 1 Abs. 3 am Ende ICERD wahrscheinlich ist.

Auch hinsichtlich des Leistungsempfangs wird fein danach differenziert, wie lange ein Nicht-Staatsangehöriger sich in Deutschland aufhält. Die Kriterien, an denen die Höhe der Leistungen festgemacht wird, sind jedoch unabhängig sowohl von der Art der Straftat, der Schwere des erlittenen Schadens wie auch von der Person des Opfers. Es stellt sich damit die Frage, wie es etwa gerechtfertigt werden kann, dass Personen, die sich zwischen sechs Monaten und drei Jahren in Deutschland aufhalten, keine einkommensabhängigen Leistungen erhalten, die andersherum aber Personen mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als drei Jahren zustehen.

198 CERD 2004, Zf. 22; EUMC 2005(1), S. 46; Hammarberg 2006, Nr. 87; ECRI 2003, Nrn. 13, 105

199 CERD 2005, Zf. 6

200 Staatenbericht S. 51 ff

Die Härtefallregelungen, so sehr ihr Vorhandensein auch vom Forum Menschenrechte begrüßt wird, stellen keinen Ausgleich für die Defizite des OEG dar. Nach Art. 6 ICERD ist es erforderlich, dass Entschädigungsleistungen vor Gericht eingeklagt werden können. Eben dies ist bei den freiwilligen Leistungen nicht möglich.

Der Antirassismusausschuss sollte die Regelungen des Opferentschädigungsgesetzes darauf überprüfen, ob sie im Lichte des Abkommens ein legitimes Ziel in verhältnismäßiger Weise verfolgen. Denn die Regelungen beinhalten vielfache von der Staatsangehörigkeit abhängende Ungleichbehandlungen, die nicht an Kriterien anknüpfen, die mit der Tat, dem Täter oder der Person des Opfers in Zusammenhang stehen.

3.5 Art. 7 ICERD – Menschenrechtsbildung

Gemäß Art. 7 ICERD verpflichten sich die Vertragsstaaten zu Maßnahmen, die der Bekämpfung von Vorurteilen und Rassismus dienen, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information.

Im Staatenbericht schildert die Bundesregierung, dass die Erziehung zu Demokratie und Toleranz in allen Bundesländern in den Lehrplänen einiger Fächer verankert ist. Zudem werden Modellprojekte zur Toleranzerziehung geschildert.²⁰¹

Bildung fällt in Deutschland in den Hoheitsbereich der Länder. Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel der internationalen Verständigung und des Abbaus von Vorurteilen finden in Deutschland unter unterschiedlichen Titeln statt: neben „Demokratie- und Toleranzerziehung“ gibt es dezidiert „antirassistische Bildung“, „interkulturelle Bildung“, „Menschenrechtsbildung“ und die entwicklungspolitisch ausgerichtete „Eine-Welt-Bildung“, die derzeit

mit umweltpolitischer Bildung in der „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ aufgeht. Antirassistische, interkulturelle und Toleranzerziehung finden zu häufig statt aufgrund einer akut empfundenen Problemsituation und bieten oft zu wenig Ansatzpunkte, um im Bildungssystem tief und dauerhaft verankert zu werden. Menschenrechtsbildung hingegen ist darauf ausgelegt, von einem Rechtsbegriff aus das diskriminierungsfreie Zusammenleben von Menschen und insbesondere Schülern verschiedener Herkunft zu strukturieren und es positiv zu gestalten. Von einem entwickelten Menschenrechtsverständnis aus hat interkulturelles Lernen und Toleranzerziehung nachhaltigere Wirkung.

Gemäß einer Umfrage der Universitäten Marburg und Leipzig²⁰² von 2003 kann der durchschnittliche Deutsche nicht einmal drei Menschenrechte benennen. Die Vermittlung der menschenrechtlichen Grundnormen ist auch dazu nötig, um die Anerkennung von Minderheitenrechten zu befördern. Auch Erwachsene müssen von den verbrieften Rechten aller Menschen, die in diesem Land unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft oder ihrem Aufenthaltsstatus leben, erst einmal wissen, um solche Rechte anzuerkennen.

Das einschlägige normative Dokument der Staatengemeinschaft zur Bildung in diesem Themenkomplex wurde von den UNESCO-Mitgliedstaaten 1974 verabschiedet, es trägt den Titel „Empfehlung über die Erziehung zu internationaler Verständigung und Zusammenarbeit und zum Frieden in der Welt sowie die Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Im Anschluss an die Erklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 und die UN-Dekade Menschenrechtsbildung 1995 bis 2004 läuft seit 2005 das Weltaktionsprogramm Menschenrechtsbildung. Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) hat 1980 und 2000 Empfehlungen zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule verabschiedet.

²⁰¹ Staatenbericht S. 63 f.

²⁰² Studie im Auftrag der Universität Leipzig durch das Meinungsforschungsinstitut USUMA im Oktober 2003 in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte.

Menschenrechtsbildung wirkt sowohl schützend als auch vorbeugend gegen rassistische Diskriminierung. Im Sinn des Weltaktionsprogramms Menschenrechtsbildung muss sie Kenntnisse über Menschenrechte und die Mechanismen zu ihrem Schutz vermitteln, Fähigkeiten, sie im täglichen Leben anzuwenden und umzusetzen, Wertvorstellungen schaffen und Verhaltensweisen verstärken, die das Eintreten zum Schutz der Menschenrechte befördern. Sie sollte bereits in der Vorschule beginnen.

Wie eine Aufstellung des Sekretariats der KMK aus dem Jahr 2006 gezeigt hat, bestehen große Unterschiede zwischen den deutschen Bundesländern hinsichtlich der Umsetzung von Menschenrechtsbildung. Einige Länder beziehen sich in ihren Schulgesetzen auf die Menschenrechte, in den schulischen Rahmenlehrplänen gibt es für mehrere Fächer in den meisten Ländern genug Ansatzpunkte für eine Behandlung menschenrechtsrelevanter Themen. Wichtig ist es, diesen Spielraum der Länder-Schulgesetze und -Rahmenlehrpläne positiv zu gestalten, vor allem durch eine gezielte und breite Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals.

Die Länder geben den Schulen derzeit immer mehr Freiraum zur Gestaltung des Unterrichts und des Schulalltags. Die Länder müssen den Schulen dafür im Gegenzug bei der Formulierung strategischer Eckpunktepapiere klare Vorgaben machen, welche Werte und Normen diesen Freiraum strukturieren sollen. Hierzu gehören an erster Stelle die Menschenrechte und die Diskriminierungsfreiheit. Schulen müssen dazu angehalten werden, diese zentralen Werte und Normen in ihren partizipatorisch erarbeiteten Selbstverpflichtungserklärungen oder „Leitbildern“ zu reflektieren.

Zudem sollte die Darstellung von Menschenrechten in Schulbüchern dringend überarbeitet werden. Eine Untersuchung²⁰³ von Bildungsplänen und 95 Schulbüchern aus dem Jahr 2006 wies nach, dass diese sachliche Fehler

enthalten und hinter den KMK-Empfehlungen zurückbleiben. Einen Vorschlag, wie Menschenrechtsbildung im Kontext der Diskussion von Bildungsstandards auszuformulieren wäre, hat das Forum Menschenrechte 2006 vorgelegt.²⁰⁴

Darüber hinaus sollte die Menschenrechtsbildung mehr Eingang in die außerschulische, informelle und nonformelle Bildung finden. Insgesamt finden derzeit in Deutschland keine staatlicherseits organisierten Prozesse statt, wie sie die Vereinten Nationen in ihrem Weltaktionsprogramm Menschenrechtsbildung einfordern.

Menschenrechtsbildung ist insbesondere wichtig für benachteiligte Gruppen. Für diese sind Menschenrechte über die staatsbürgerlichen Rechte hinaus Anspruchsnormen, die sie sowohl Einzelpersonen als auch der Gesellschaft als Ganzes entgegenhalten können. In vielen Untersuchungen wird geschildert, dass Betroffene sich gegen Diskriminierungen nur in einem geringen Ausmaß zur Wehr setzen.²⁰⁵ Oftmals kommt es nicht einmal dazu, dass Diskriminierungsopfer die Diskriminierung melden – einfach, weil sie sie selbst nicht mehr als solche erkennen. Menschenrechtsbildung kann hier zur Bewusstseinsbildung auf beiden Seiten beitragen. Sie kann dazu führen, dass Betroffene sich ihrer eigenen Rechte gewahr werden – und indem die Betroffenen ihre Rechte wahrnehmen, verändern sie Stück um Stück die Gesellschaft, in der sie diskriminiert werden.

Die Länder sollten den Auftrag des Weltaktionsprogramms Menschenrechtsbildung endlich umsetzen, insbesondere im Rahmen der Delegation von mehr Eigenverantwortung an die Schulen die Menschenrechte und die Diskriminierungsfreiheit als zentrale Ordnungsprinzipien den Schulen vorschreiben und den Lehrerinnen und Lehrern gezielte Aus- und Weiterbildungsangebote unterbreiten.

203 Druba 2006

204 Forum Menschenrechte 2006.

205 Europäische Kommission 2007, S. 21

4. Zusammenfassung und Empfehlungen

Grundsätzliche Erwägungen

- **Rassismus, Rechtsextremismus, „Rasse“ – Begrifflichkeiten**

Im Hinblick auf die Terminologie des Staatenberichts, weiterer deutscher Regierungspapiere und Gesetze, besteht hinsichtlich der Verwendung der Begriffe „Rasse“ (ob mit oder ohne Anführungszeichen) und „Rassendiskriminierung“ dringender Änderungsbedarf.

In allen offiziellen deutschen Gesetzestexten und Dokumenten sowie in allen Übersetzungen internationaler Vereinbarungen sollten die Wörter „Rasse“ und „rassisch“ nicht verwendet werden, auch nicht in Wortzusammensetzungen. Stattdessen sollten die Begriffe „Rassismus“ und „rassistisch“ verwendet werden.

- **Rassistische Einstellungen in der Bevölkerung**

Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus dürfen nicht nur auf Menschen mit rechtsextremen politischen Einstellungen zielen, sondern müssen gesamtgesellschaftlich auf die Teile der Bevölkerung angelegt werden, die zu rassistischen Vorurteilen und Einstellungen neigen.

Die deutsche Politik muss das Konzept der Bekämpfung von Rechtsextremismus durch ein Konzept der Bekämpfung von Rassismus als eigenem Themengebiet ergänzen.

- **Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus**

Der Entwurf für einen Nationalen Aktionsplan sollte, wie im Durbaner Aktionsprogramm vorgesehen, in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft überarbeitet werden.

Der Aktionsplan sollte eine problembewusste Situationsbeschreibung enthalten und konkrete Maßnahmen entwickeln, mit denen auch Rassismus aus der Mitte der Gesellschaft begegnet werden kann.

Der Aktionsplan sollte Vorkehrungen zur Evaluation der Maßnahmen und zur Verankerung positiver Maßnahmen enthalten.

Der Aktionsplan sollte nicht auf einmalige Aktionen abzielen, sondern die Bekämpfung von Rassismus als langfristigen Prozess begreifen und deswegen auf regelmäßige Fortschreibung angelegt werden.



Nach dem Vorbild Irlands sollte ein staatlich finanzierter Lenkungsausschuss gegründet werden, in dem Mitglieder sowohl der Regierung als auch von Organisationen der Zivilgesellschaft gemeinsam die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans steuern.

Die Sprache des Aktionsplans muss behutsam darauf achten, dass nicht auch nur der Eindruck aufkommen kann, rassistische Stereotypen würden in Anklängen geteilt.

• Datenerhebung

Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Antirassismuskonvention sollten weitere erhebliche Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Statistik wie auch der Datenerhebung unternommen werden, um vor allem strukturelle Diskriminierungen im Sinne des Antirassismuskonvention erkennen zu können. Dabei sollten die Empfehlungen des „Europäischen Handbuchs zu Gleichstellungsdaten“ (herausgegeben von der Europäischen Kommission 2007) berücksichtigt werden.

Die notwendige Behutsamkeit und Sensibilität sollte dadurch gewährleistet werden, dass die Nutzung der Daten nur in absolut anonymisierter Form zugelassen wird und Verwertungsverbote für staatliche wie private Stellen außerhalb des Zwecks, Diskriminierungen zu erkennen, eingeführt werden. Die Bundesregierung sollte eine ständige Evaluierung der Art der Datenerhebung im Einvernehmen mit denjenigen Organisationen der Zivilgesellschaft durchführen, die potentielle Opfer vertreten. Vor allem die Einbindung von Selbstorganisationen ist für die Akzeptanz einer ausgeweiteten Datenerhebung unerlässlich.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte in ihrer Aufgabe der Datenerhebung gestärkt werden. Sie sollte Daten nicht nur im Fall von initiativ erfolgten Diskriminierungsbeschwerden erheben sondern sich aktiv um Daten über Diskriminierungen bemühen. Bundes-, Länder- und kommunale Behörden sollten zudem verpflichtet werden, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes jeden Verwaltungsvorgang zu melden, in dem der Vorwurf einer rassistischen Diskriminierung erhoben wurde.

Art. 2 ICERD:

Verurteilung und Bekämpfung rassistischer Handlungen, Bekämpfung jedes staatlichen Rassismus, besondere Fördermaßnahmen für benachteiligte Gruppen

- **Die Vermeidung von Diskriminierungen durch Behörden**

Der Geltungsbereich des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes sollte auf jegliches Handeln der öffentlichen Verwaltung ausgedehnt werden. Hierzu könnten dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz vergleichbare Regelungen in das Amtshaftungsrecht eingeführt werden.

- **Diskriminierungen durch die Polizei/Rassistische Profilbildung (Racial Profiling)**

Wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfohlen wurde, sollte das Problem rassistischer Profilbildung in Deutschland untersucht und für eine laufende Beobachtung der Polizeiarbeit im Hinblick auf diese Problematik gesorgt werden. Diesen Empfehlungen folgend sollten außerdem Maßnahmen mit dem Ziel ergriffen werden, dass sich die unterschiedliche Herkunft und die Migrationshintergründe entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung in der Zusammensetzung der Polizei widerspiegeln.

- **Überprüfung von Gesetzgebung und Exekutivnormen auf Rassismus**

Wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfohlen wurde, sollte eine nationale Stelle zur Überwachung von Rassismus eingerichtet werden. Das Forum Menschenrechte schlägt vor, nach dem Vorbild der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) eine Kommission aus unabhängigen Sachverständigen zu berufen, die periodische Berichte über die Lage von Rassismus und rassistische Diskriminierung in Deutschland erarbeiten und darauf basierende Empfehlungen an Bund und Länder abgeben sollte.

- **Verpflichtung zur Förderung antirassistischer Organisationen**

Wie auch von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfohlen wurde, sollte die Finanzierung von Initiativen und Einrichtungen zur Bekämpfung von Rassismus auf eine langfristige Basis gestellt werden. Neben der Förderung über die Kommunen sollten weitere Mittel zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen bereitgestellt werden. Bestehende Projekte sollten regelmäßig evaluiert werden, um anschließend fortgeführt und in allgemeine Strukturen eingebunden zu werden.



Art. 4 ICERD

Auch im Hinblick auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 15, in der ein Verbot von Organisationen gefordert wurde, die rassistische Propaganda verbreiten, sollte die Möglichkeit der Einleitung eines neuen NPD-Verbotsverfahrens geprüft werden.

Art. 5 ICERD

- **Die Gesetzgebung zu Menschen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit**

In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 stellte der Ausschuss fest, dass die Gesetzgebung zu Nicht-Staatsangehörigen nicht generell von der Geltung des Antirassismusabkommens ausgenommen ist. Vielmehr muss jede Gesetzgebung zu Nicht-Staatsangehörigen ein im Lichte des Abkommens legitimes Ziel in verhältnismäßiger Weise erreichen.

Der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages sollte eine öffentliche Anhörung mit Experten der Vereinten Nationen, insbesondere des Ausschusses zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung, sowie des Deutschen Instituts für Menschenrechte durchführen, um die Relevanz und die Implikationen der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 für die deutsche Gesetzgebung zu diskutieren.

Bei der Erarbeitung neuer Gesetze mit Regelungen zu Nicht-Staatsangehörigen sollte routinemäßig geprüft werden, ob die Regelung erforderlich ist und ob sie mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 des Ausschusses vereinbar ist. Bestehende Regelungen sollten einer entsprechenden Überprüfung unterworfen werden.

- **Zugang zum Asylverfahren**

Die Zurückweisung auf Verdacht, die vorgenommen werden kann, wenn Anhaltspunkte für die Zuständigkeit eines anderen Staates für das Asylverfahren vorliegen, ist abzuschaffen. Hierzu muss § 18 Abs.2 Nr.2 Asylverfahrensgesetz gestrichen werden.

- **Eilrechtsschutz bei Zurückschiebung von Flüchtlingen in EU-Länder**

Sollen Asylsuchende im Rahmen von Dublin-II-Verfahren in andere EU-Länder zurückgeschoben werden, muss ihnen auch in diesem Fall die Möglichkeit zur Verfügung stehen, die Entscheidung über ihre Rücküberstellung im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes vor Gericht anfechten zu können. § 34a Asylverfahrensgesetz muss entsprechend geändert werden.

- **Inhaftierung von Asylsuchenden**

Die Inhaftierung von Flüchtlingen während des Asylverfahrens muss abgeschafft werden. § 14 Abs. 3 Asylverfahrensgesetz muss entsprechend geändert werden.

- **Umgang mit besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge muss durch Fortbildungen der eigenen Mitarbeiter und Heranziehung von externem Sachverstand die Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Gruppen gewährleisten. Insbesondere muss es eine vermehrte Begutachtung geben, wenn eine Traumatisierung attestiert wurde.

- **Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen**

Die Schlechterstellung in der Gesundheitsversorgung, der Asylsuchende und ihnen gleich gestellten Personengruppen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mindestens vier Jahre unterliegen, stellt aus menschenrechtlicher Sicht eine nicht akzeptable Ungleichbehandlung dar und ist deswegen abzuschaffen. Darüber hinaus müssen die speziellen Ansprüche auf medizinische Versorgung, Rehabilitierung und Therapie, die für besonders schutzbedürftige Asylsuchende, Flüchtlinge und Opfer von Menschenhandel nach den EU-Richtlinien gelten, ausdrücklich durch den deutschen Gesetzgeber umgesetzt werden.

- **Residenzpflicht**

Die Beschränkung der Bewegungsfreiheit von Personen mit einem Aufenthaltstitel nach §§22 – 25 AufenthG, die allein an deren Status und dem Bezug von Sozialleistungen anknüpft, muss gestrichen werden.

- **Sozialleistungen für Nicht-Staatsangehörige nach § 3 AsylbLG**

Die Bezüge nach dem Asylbewerberleistungsgesetz müssen an die Regelsätze angepasst werden, die auch für Sozialleistungen für arbeitsfähige Staatsangehörige gelten (Sozialgesetzbuch II).

Wie von dem Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg empfohlen wurde, sollten Leistungen zudem nicht in Form von Sachleistungen erbracht werden sondern als Geldleistung.

- **Die Regelungen zur Bekämpfung von Scheinehen beim Ehegattennachzug**

Ein Verdacht, dass eine Ehe nur zu dem Zweck eingegangen wurde, einem der Ehepartner den Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen, sollte erst nach der Eheschließung überprüft werden können.

Die Regelung des § 27 Abs. 1a Nr. 1 Aufenthaltsgesetz regelt zusätzlich zu § 27 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz, dass ein Familiennachzug nur zu dem Zweck, einen Aufenthaltstitel zu erhalten, unzulässig ist. Da dies unnötigerweise doppelt erfolgt und einen zusätzlichen Druck auf Eheschließungen auslöst, sollte die Regelung des § 27 Abs. 1a Nr. 1 Aufenthaltsgesetz wieder gestrichen werden.



- **Bekämpfung von Zwangsverheiratungen beim Ehegattennachzug**

Wie vom Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg empfohlen wurde, sollte der Familiennachzug erleichtert werden.

Die Regelung des § 27 Abs. 1a Nr. 2 Aufenthaltsgesetz, wonach ein Familiennachzug beim Verdacht von Zwangsverheiratungen ausgeschlossen ist, ist unverhältnismäßig und sollte gestrichen werden.

Wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) befürwortet, sollte in Deutschland eine flächendeckende Beratungsinfrastruktur für Opfer von Zwangsverheiratungen aufgebaut werden.

Der Ausschuss sollte Ermittlungen veranlassen, mit denen überprüft wird, ob die Beschränkung des Familiennachzugs anhand des Alters der zuziehenden Person nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz verhältnismäßig ist.

Das Erfordernis von Sprachkenntnissen in § 30 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz sollte gestrichen werden. Der Spracherwerb sollte vielmehr durch Sprachkurse sichergestellt werden, die nach der Einreise stattfinden.

- **Nachzug von Familienangehörigen zu Beziehern von Sozialleistungen**

Der Familiennachzug darf nicht von Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit der Person abhängig gemacht werden, die in Deutschland lebt. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz und der Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg fordern, dass Flüchtlingen das Recht auf Familiennachzug uneingeschränkt gewährt wird. Die Regelungen, mit denen das Recht auf Familiennachzug eingeschränkt wird, sollten daher aufgehoben werden.

- **Staatsangehörigkeitsrecht**

Der Antirassismusausschuss sollte sich mit der Tatsache auseinandersetzen, dass im Vertragsstaat eine hohe Zahl von Nichtstaatsangehörigen dauerhaft lebt, die ihre Menschenrechte nicht in vollem Umfang ausüben können und durch eine restriktive Ausländergesetzgebung gegenüber Staatsangehörigen erhebliche Ungleichbehandlung erfahren. Der Ausschuss sollte mit Nachdruck seine Allgemeine Empfehlung Nr. 30 in den Dialog mit dem Vertragsstaat einbringen.

Es sollten Maßnahmen im Bereich Information, Aufklärung und Vertrauensbildung ergriffen werden, damit die Menschen, die die gesetzlichen Voraussetzungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit erfüllen, vermehrt davon Gebrauch machen, um ihre Menschenrechte in vollem Umfang wahrnehmen zu können.

Der Ausschuss sollte mit den Vertragspartnern einen Dialog darüber führen, welche gesetzlichen Hindernisse bzw. ob das innenpolitische Klima dem Erwerb der Staatsangehörigkeit entgegenstehen.

Nach Art. 1 Abs. 3 ICERD sind unterschiedliche Behandlungen hinsichtlich des Staatsangehörigkeitsrechts so lange nicht vom Antirassismusabkommen erfasst, wie sie nicht Angehörige eines bestimmten Staats diskriminieren. Der Ausschuss sollte prüfen, ob die Allgemeine Empfehlung Nr. 30 und die damit einhergehende Verhältnismäßigkeitsprüfung auch auf das Staatsangehörigkeitsrecht anzuwenden sind.

- **Einbürgerungstests**

Wie bereits vom Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg gefordert wurde, dürfen Einbürgerungstests nicht bestimmte Gruppen von Einbürgerungswilligen diskriminieren. Daher dürfen sie nicht an eine bestimmte Staatsangehörigkeit oder Religion anknüpfen.

Ihr Schwierigkeitsgrad sollte sich an dem Stoff orientieren, der für das Zusammenleben in der Bundesrepublik erforderlich ist und dabei keine überspannten Anforderungen an das Bildungsniveau der Einbürgerungswilligen stellen.

- **Herabsetzung der Vorstrafengrenze bei der Einbürgerung**

Die Straffälligkeitsgrenze, nach deren Überschreiten eine Einbürgerung ausgeschlossen ist, sollte wieder auf 180 Tagessätze festgesetzt werden. Zudem sollten Regelungen über einen zeitlichen Ausschluss einfacher Straftaten in das Staatsangehörigkeitsgesetz aufgenommen werden, so dass das Begehen einfacher Delikte nach einer gewissen Zeit die Einbürgerung nicht mehr verhindert.

- **Doppelte Staatsangehörigkeit**

Der Antirassismusausschuss sollte mit dem Vertragsstaat in einen Dialog darüber eintreten, die doppelte Staatsangehörigkeit grundsätzlich zu ermöglichen und sich damit der Empfehlung der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) anschließen.

- **Die Belange von Menschen ohne Papieren im Gesundheitswesen**

Die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen nach dem Aufenthaltsgesetz sollten in Recht und Praxis so eingeschränkt werden, dass Menschen ohne Papiere keine Statusaufdeckung fürchten müssen, wenn sie ihr Recht auf gesundheitliche Versorgung in Anspruch nehmen.

Sie sind daher so weit einzuschränken, dass Menschen nicht von der Inanspruchnahme medizinischer Hilfe abgehalten werden und Strafverfolgung befürchten müssen.

- **Bildungswesen**

Die Datenerfassung im Bildungsbereich sollte unter strikter Beachtung der Prinzipien des Persönlichkeits- und Datenschutzes so ausgeweitet werden, dass alle im Rahmen des Antirassismusabkommens relevanten Merkmale erfasst werden können.

Der Vorbehalt zur UN-Kinderrechtskonvention, mit dem sich Deutschland die unterschiedliche Behandlung von Kindern ohne deutsche Staatsangehörigkeit offen hält, sollte zurückgenommen werden.



- **Die Situation von Menschen mit Migrationshintergrund und Minderheiten in der Regelschule**

Die Bundesregierung sollte zum Bericht des UN-Sonderberichterstatters Vernor Muñoz, den dieser anlässlich seines Besuchs in Deutschland über das deutsche Bildungswesen erstellt hat, endlich Stellung beziehen. Die Empfehlungen des Sonderberichterstatters sollten umgesetzt werden. Dazu sollten die Übergangsempfehlungen für den Besuch weitergehender Schulen überarbeitet werden. Dabei darf den Deutsch-Sprachkenntnissen der Schüler keine derart überragende Bedeutung beigemessen werden, dass eine ausgrenzende Wirkung erzielt wird. Insgesamt sollte die Durchlässigkeit des Schulsystems erhöht und eine Verschiebung der Selektion bzw. Sortierung der Schülerinnen und Schüler im gegliederten Schulsystem der Sekundarstufe hin zu einem höheren Alter geprüft werden. Zudem sollte überprüft werden, ob das gegliederte Schulsystem nicht selbst diskriminierende Wirkung entfaltet. Sollte sich eine diskriminierende Wirkung des gegliederten Schulsystems herausstellen, müssen Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung ergriffen werden.

Bei der Sprachförderung sollte eine genaue Evaluation der angewandten Methoden erfolgen und es sollten gegebenenfalls moderne Methoden der Sprachherziehung verbreitet werden.²⁰⁶ Dabei sollte die Erstsprache gleichberechtigt gefördert werden.

Der Vorbehalt zur UN-Kinderrechtskonvention sollte zurückgenommen werden.

Der Antirassismusausschuss sollte darauf hinwirken, dass Studien durchgeführt werden, die eine diskriminierende Wirkung der Bildungssysteme untersuchen.

- **Sonderschulen**

Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Karin Evers-Meyer, hat gefordert, dass das System von Sonderschulen abgeschafft werden muss. In jedem Fall muss unverzüglich in den Richtlinien zur Überweisung an Sonderschulen sichergestellt werden, dass eine Überweisung nicht allein aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse der Schüler erfolgt. Die Kinder benötigen Förderung in der Erstsprache, Erwerb der deutschen Sprache und fächerspezifische Sprachförderung – auch die mathematische und die naturwissenschaftlichen Sprachen sind Fachsprachen, die erlernt werden müssen.

- **Asylsuchende und geduldete Kinder**

In den Ländern, in denen noch keine Schulpflicht für alle Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus gilt, muss diese eingeführt werden.

206 Muñoz 2006, Nr. 40

- **Kinder ohne Papiere**

In § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz ist die Meldepflicht für alle öffentlichen Einrichtungen geregelt, die Kenntnis vom unerlaubten Aufenthalt eines Nicht-Staatsangehörigen erlangen. Da dies die Wahrnehmung des Rechts auf Schulbildung für Kinder ohne Papiere beeinträchtigt, sollte in § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz eine Ausnahme von der Meldepflicht für alle Schul- und Bildungseinrichtungen und für Kindertagesstätten verankert werden.

- **Arbeitsmarktsituation der in Art. 1 Abs. 1 ICERD Genannten**

- **Die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Migrationshintergrund**

Wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfohlen, sollten die Möglichkeiten der Sanktionierung im Rahmen von Integrationskursen, deren Besuch von einer Arbeitsagentur verpflichtend angeordnet wurde, überwacht und nötigenfalls korrigiert werden.

Die Bundesrepublik ist nach Art. 5 ICERD zur Untersuchung und Beseitigung diskriminierend wirkender Regelungen und zu Fördermaßnahmen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 ICERD verpflichtet. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat gemäß § 27 Abs. 3 Nr. 2 und 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz die Aufgabe, Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen sowie wissenschaftliche Untersuchungen zu Benachteiligungen durchzuführen. Die Antidiskriminierungsstelle sollte die Möglichkeiten ausschöpfen, die von der Europäischen Union zur Aufdeckung struktureller Diskriminierungen empfohlen wurden, namentlich Opferbefragungen, Erhebungen mittels Selbstauskunft, Diskriminierungstests und sonstige Untersuchungen.

- **Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse**

Die Praxis der Anerkennung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse, die zurzeit oft noch zur Ablehnung der Anerkennung führt, muss verbessert werden. Es sollte geprüft werden, ob das Prinzip der funktionalen Gleichartigkeit, das im Bereich der Europäischen Union gilt, zum Grundprinzip der Anerkennung ausländischer Abschlüsse auch bei Drittstaatenangehörigen erhoben werden kann.

Es muss zumindest geregelt werden, dass für alle Nicht-Staatsangehörigen mit europäischen Abschlüssen (EU) das Prinzip der funktionalen Gleichartigkeit gilt, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Person.

- **Antidiskriminierungsarbeit**



- **Regelungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes**

Die Ausnahmeklausel im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz für den Wohnbereich, die Vermietern die Ablehnung von Mietern „im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse“ erlaubt (§ 19 Abs. 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz), gestattet unmittelbare Diskriminierungen und muss daher gestrichen werden.

Die Zweimonatsfrist, innerhalb derer nach § 21 Abs. 5 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz Ansprüche nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz geltend gemacht werden müssen, damit sie nicht verfallen, sollte gänzlich gestrichen oder zumindest in zeitlicher Hinsicht den allgemeinen Vorschriften über die Verjährung von Ansprüchen angepasst werden.

- **Antidiskriminierungsberatung**

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte personell aufgewertet werden, um effektiv Diskriminierungen aufdecken und bekämpfen zu können.

Unabhängige Antidiskriminierungsbeschwerdestellen, deren Bedeutung der Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg betont,²⁰⁷ sollten besser gefördert und ein bundesweites Beratungsnetzwerk aufgebaut werden.

Beratungsstellen sollten ein eigenständiges Klagerecht erhalten, damit Klagen auch dann erhoben werden können, wenn es um strukturelle Diskriminierungen geht. Die Unterstützung von Betroffenen in Gerichtsverfahren sollte auch Einrichtungen ermöglicht werden, die weniger als 75 Mitglieder haben. Die Beschränkung der Unterstützung auf solche Gerichtsverfahren, die keine anwaltliche Vertretung erfordern, sollte aufgehoben werden.

Zum Beweis struktureller Diskriminierungen sollte es zudem möglich sein, diese Diskriminierungen in Gerichtsverfahren mit Hilfe von Diskriminierungstests zu beweisen, bei denen mittels Testpersonen diskriminierendes Verhalten offenbart wird.

- **Diskriminierungen aufgrund von Religionszugehörigkeit**

Der Antirassismusausschuss sollte erörtern, wie den neuen Formen der Diskriminierungen wegen religiöser Zuordnungen wirksam begegnet werden kann. Denkbar wäre, dass der Menschenrechtsausschuss in einer Weiterführung seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 die Schwellen für die Wirksamkeit von Art. 20 Abs. 2 ICCPR genauer fasst, wobei die internationale Diskussion um die Interdependenz der Menschenrechte, darunter das Recht auf freie Meinungsäußerung, Religions- und Glaubensfreiheit sowie die Förderung des Respekts voreinander, gebührend zu würdigen ist.

²⁰⁷ Hammarberg 2006, Nr. 84

Art. 6 ICERD

- **Statistiken zu Straftaten aus rassistischen Motiven**

Um das Antirassismuskonvention zu erfüllen und rassistische Straftaten bekämpfen zu können, ist es erforderlich, dass das Ausmaß rassistisch motivierter Straftaten öffentlich wird. Daher müssen, wie von der Europäischen Beobachtungsstelle zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) empfohlen, rassistische Straftaten von rechtsextremistischen Straftaten statistisch unterschieden werden.

Für die Meldung von rassistischen Straftaten sollte es gemäß den Empfehlungen der Europäischen Beobachtungsstelle zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) darauf ankommen, dass ein Delikt entweder von der Polizei oder von der Person, die die Straftat meldet, als rassistisch motiviert eingestuft wird. Damit würde die Statistik nicht mehr so einseitig von der persönlichen Einschätzung durch Polizeibeamte abhängen.

- **Wirksamer Rechtsschutz: Privatklagedelikte**

Es muss sichergestellt werden, dass auch einfache Körperverletzungen und Beleidigungen, die auf einer rassistischen Motivation beruhen, durch die Staatsanwaltschaft stets von Amts wegen verfolgt werden und dass nicht etwa dem Opfer auferlegt wird, die Strafverfolgung auf sich zu nehmen. Dies kann einfach und effizient mit einer Änderung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) sichergestellt werden. Bereits jetzt ist hier geregelt, dass bei wesentlichen Ehrenkränkungen in der Regel ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung im Sinne von § 376 Strafprozessordnung angenommen werden sollte. An dieser Stelle sollte die rassistische Motivation des Täters aufgenommen werden.

- **Wirksamer Rechtsschutz: Rassismus als erschwerendes Merkmal bei der Bestrafung**

Die rassistische Motivation bei der Begehung einer Straftat sollte sich stets strafscharfend auswirken. Wie vom Antirassismusausschuss, der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und von dem Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg allgemein gefordert, sollten zu diesem Zweck rassistische Beweggründe bei der Begehung einer Straftat im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs als ausdrücklicher Strafzumessungsgrund verankert werden.

- **Die Entschädigung von Opfern rassistischer Straftaten**

Der Antirassismusausschuss sollte die Regelungen des Opferentschädigungsgesetzes darauf überprüfen, ob sie im Lichte des Abkommens ein legitimes Ziel in verhältnismäßiger Weise verfolgen. Denn die Regelungen beinhalten vielfache von der Staatsangehörigkeit abhängende Ungleichbehandlungen, die nicht an Kriterien anknüpfen, die mit der Tat, dem Täter oder der Person des Opfers in Zusammenhang stehen.



Art. 6 ICERD

- **Art. 7 ICERD – Menschenrechtsbildung**

Die Länder sollten den Auftrag des Weltaktionsprogramms Menschenrechtsbildung endlich umsetzen, insbesondere im Rahmen der Delegation von mehr Eigenverantwortung an die Schulen die Menschenrechte und die Diskriminierungsfreiheit als zentrale Ordnungsprinzipien den Schulen vorschreiben und den Lehrerinnen und Lehrern gezielte Aus- und Weiterbildungsangebote unterbreiten.

Literaturübersicht

12. Kinder- und Jugendbericht

Zwölfter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 15/6014, S. 67

ADB Köln 2006

Antidiskriminierungsbüro Köln et al., Gemeinsamer Bericht der Träger der Antidiskriminierungsarbeit im „Drei-Säulen-Modell“ in Köln 2006, S. 23

AG Finanzquellen 2007

Länderoffene Arbeitsgruppe, Finanzquellen der rechtsextremistischen Kreise, 2007, http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/verfassungsschutz/stand2005/lage_finanzquellen_2007.pdf

Andrejewitsch/Walischewski 2007

Andrejewitsch/Walischewski, in: Büchting, Beck'sches Rechtsanwalts-handbuch, 9. Auflage 2007, Rdnr. 188

BAMF 2007

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2006), 2007

Becker-Dittrich 2006

Becker-Dittrich, Gerti, Zugang zu und Integration in den Arbeitsmarkt – Bedeutung der Anerkennung von Qualifikationen und Fähigkeiten, Europäische Migrationsgespräche: Arbeitsmärkte in der Europäischen Union – offen und zugänglich für alle?, Berlin 28.4.2006, S. 4

Bielefeldt 2006

Bielefeldt, Heiner, Einbürgerungspolitik in Deutschland – Zur Diskussion über Leitkultur und Staatsbürgerschaftstests, 2006

Bielefeldt 2008

Bielefeldt, Heiner, Das Islambild in Deutschland. Zum öffentlichen Umgang mit der Angst vor dem Islam., 2. Auflage 2008

Bos et al. 2003

Bos, Wilfried/Lankes, Eva-Maria/Prenzel, Manfred/Schwippert, Knut/Valtin, Renate/Walther, Gerd, Erste Ergebnisse aus IGLU: Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich – Zusammenfassung ausgewählter Ergebnisse, 2003, S. 13

BVerfGE 11

Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 111, S. 160ff

CERD 1973

Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, General Comment No. 4, 1973

CERD 1990

Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, General Comment No. 8, 1990



- CERD 1993 (1)
Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination,
General Comment No. 15, 1993
- CERD 1996 (2)
Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination,
General Comment No. 21, 1996
- CERD 1996
Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination,
General Comment No. 20, 1996
- CERD 1999
Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination,
General Comment No. 24, 1999
- CERD 2000
Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination,
General Comment No. 26, 2000
- CERD 2001
Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination,
Concluding Observations on the 15th State Report of the Federal Republic
of Germany, 2001
- CERD 2002
Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination,
General Comment No. 28, 2002
- CERD 2004
Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination,
General Comment No. 30, 2004
- CERD 2005
Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination,
General Comment No. 31, 2005
- Classen 2008
Classen, Georg, Sozialeleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge –
Handbuch für die Praxis, 2008, S. 113
- CRC, Allgemeine Empfehlung
Committee on the Rights of the Child, Allgemeine Empfehlung Nr. 1
- Decker/Brähler 2006
Decker, Oliver / Brähler, Elmar, Vom Rand zur Mitte – Rechtsextreme
Einstellungen in Deutschland, Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006
- DIMR 2007(1)
Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Frauen, Männer und Kin-
der ohne Papiere in Deutschland – Ihr Recht auf Gesundheit, 2007
- DIMR 2007(2)
Deutsches Institut für Menschenrechte, Jahresbericht 2006, 2007
- Druba 2006
Druba, Volker: Menschenrechte in Schulbüchern. Eine produktorientierte
Analyse, Frankfurt am Main: Peter Lang, 2006.
- Durban-Programm
UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Programme of Action

ECRI 2003

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Dritter Bericht über Deutschland, 2003

EUMC 2005(1)

Europe Monitoring Centre on Xenophobia and Racism, Policing Racist Crime and Violence – a comparative analysis, 2005

EUMC 2005(2)

Europe Monitoring Centre on Xenophobia and Racism, Racist Violence in 15 EU Member States – A Comparative Overview of Findings from the RAXEN National Focal Points Reports 2001-2004, Wien 2005

EUMC 2006

Europe Monitoring Centre on Xenophobia and Racism, Migrants' experiences of racism and xenophobia in 12 EU member states, 2006

Europäische Kommission 2007

Europäische Kommission, Europäisches Handbuch zu Gleichstellungsdaten, 2007

Forum Menschenrechte 2006

Forum Menschenrechte, „Standards der Menschenrechtsbildung in Schulen“, 2006

Frings 2006

Frings, Dorothee, Auswirkungen der Hartz-Reformen auf Migrantinnen und ihre Familien, Vortrag anlässlich der Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2006, 27. Januar 2006

Gomolla

Gomolla, Mechthild, Institutionelle Diskriminierung im Bildungs- und Erziehungssystem, http://egora.uni-muenster.de/ew/personen/medien/Institutionelle_Diskriminierung_im_Bildungs-_und_Erziehungssystem.PDF

Hammarberg 2006

Thomas Hammarberg, Report by the Commissioner for Human Rights Mr. Thomas Hammarberg on his Visit to Germany 9-11 and 15-20 October 2006

Heitmeyer 2007

Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 6, 2007

Herrnkind, KJ 2000

Herrnkind, Martin, Personenkontrollen und Schleierfahndung, Kritische Justiz 2000, 188

Heun

Heun, Werner, in: Dreier, Horst: Grundgesetz

ILO 1996

International Labour Office, Goldberg et al., Arbeitsmarkt-Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland, International Migration Papers 7, Genf 1996, S. 51.

Integrationsbeauftragte 2007

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Dezember 2007), 2007



Irish Department of Justice

Department of Justice, Equality and Law Reform, Planning for Diversity
– The National Action Plan Against Racism

Jahangir/Diène 2006

Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Asma Jahangir, and the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène, further to Human Rights Council decision 1/107 on incitement to racial and religious hatred and the promotion of tolerance, 2006, A/HRC/2/3

Kinderrechtsausschuss 2000

Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, CESCR E/C.12/2000/4. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), die „General Comments“ zu den VN- Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, S.300.

Maunz/Dürig/Herzog, Art. 3 Abs. 3

Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roland, Grundgesetz: Kommentar, 4. Auflage, 50. Ergänzungs-Lieferung Oktober 2007, Art. 3 Abs. 3

Meyer Goßner, § 376

Meyer-Goßner, Lutz; Strafprozessordnung – Kommentar, 48. Auflage 2005, § 376

Motakef 2006

Motakef, Mona, Das Menschenrecht auf Bildung und der Schutz vor Diskriminierung – Exklusionsrisiken und Inklusionschancen, 2006, S. 43

Muñoz 2006

Muñoz, Vernor, Umsetzung der UN-Resolution 60/251, „Rat für Menschenrechte“ vom 15. März 2006, Bericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz, Addendum: Deutschlandbesuch (13. – 21. Februar 2006)

OECD 2003

OECD, Schulerfolg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich – Eine Analyse von Voraussetzungen und Erträgen schulischen Lernens im Rahmen von PISA 2003

OECD 2005

OECD, Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, 2005

Palandt-Brudermüller

Brudermüller, Gerd, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch: Kommentar, 65. Auflage 2006, § 1314 Rdnr. 14

Rachor 2007

Rachor, Frederik, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007

Staatenbericht

Bundesministerium der Justiz, 16.-18. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu Art. 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, 2006, S. 4

Stanat 2003

Stanat, Petra, Schulleistungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund: Differenzierung deskriptiver Befunde aus PISA und PISA-E, in: Deutsches PISA-Konsortium, PISA 2000 – Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, 2003

Starck, Art. 3

Starck, Christian, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Das Bonner Grundgesetz: Kommentar, 4. Aufl., Art. 3, Rdnr. 387

Statistisches Bundesamt 2005

Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005

terre des hommes 2005

Terre des hommes, >>Wir bleiben draußen<< - Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland, 2005

terre des hommes, Aktuelle Entwicklungen 2005

terre des hommes, Aktuelle Entwicklungen Oktober 2005: Schulpflicht vs. Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland

The Voice 2006

The Voice Refugee Forum, <http://www.thevoiceforum.org/node/396>

Thränhardt 2008

Thränhardt, Dietrich, Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit, 2008

UNESCO 1950

UNESCO, Statement on Race and Racial Prejudice, Paris 1950

UNHCR 2007

UNHCR, Regionalvertretung für Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik, UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007

Verfassungsschutzbericht 2006

Bundesministerium des Inneren, Verfassungsschutzbericht 2006, S. 77

Westdt. Handwerkskammertag

Westdeutscher Handwerkskammertag, Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise – Leitfaden für Beratungs- und Anerkennungsstellen, S. 9

Publikationen vom FORUM MENSCHENRECHTE zum Thema Rassismus
(zu beziehen über die Geschäftsstelle (030-42021771) oder als download
von der Website www.forum-menschenrechte.de)

- Memorandum gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung,
Nov. 2007, Berlin
- Intervention des FORUMS MENSCHENRECHTE zum Arbeitsentwurf
des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus, November 2007, Berlin

Mitglieder des FORUM MENSCHENRECHTE (Januar 2008)

ACAT
AGDF/Peace Brigades International
Aktion Courage
amnesty international
ATD-Vierte Welt in Deutschland e.V.
BAFF (Bundesweite AG Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer)
Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge
„Deutsche Gesellschaft“ e.V.
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN)
Deutsche Kommission Justitia et Pax
Deutsche UNESCO-Kommission
Deutscher Frauenrat
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
Diakonisches Werk der EKD
FIAN e.V.
Friedrich-Ebert-Stiftung
Friedrich-Naumann-Stiftung
Gemeinschaft für Menschenrechte im Freistaat Sachsen
Germanwatch e.V. (Antrag auf Mitgliedschaft)
Gesellschaft für bedrohte Völker
Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde
Gustav Heinemann-Initiative
Heinrich-Böll-Stiftung
Humanistische Union
Human Rights Watch
Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit
Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM)
Internationale Liga für Menschenrechte
IPPNW – Deutsche Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkriegs, Ärzte in sozialer Verantwortung e.V.
Kindernothilfe
KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.
Kommission für Menschenrechte Freiburg (des Richter und Anwaltsverbands)
Konrad-Adenauer-Stiftung
LSVD – Lesben- und Schwulenverband in Deutschland
medica mondiale
Misereor
Missio Aachen
Missio München
Missionszentrale der Franziskaner
Nationaler Geistiger Rat der Baha'i e.V.
Nürnberger Menschenrechtszentrum
Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche
Pro Asyl
Reporter ohne Grenzen
TERRE DES FEMMES
terre des hommes Deutschland e.V.
Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.
Vereinte Evangelische Mission/ VEM
WUS – World University Service e.V.

Gastorganisationen:
Deutsches Rotes Kreuz
Evangelische Kirche in Deutschland

