

**23.-26. Bericht**  
**der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des**  
**Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung**  
**jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)**

<b>I. Allgemeiner Teil</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Bericht zur Beachtung und Umsetzung der Artikel 1 bis 7 des Übereinkommens</b> .....	<b>1</b>
<b>A. Zu Artikel 1 ICERD (Definition von „Rassendiskriminierung“)</b> .....	<b>2</b>
<b>B. Zu Artikel 2 ICERD (Verurteilung der „Rassendiskriminierung“ und Schutz einzelner Bevölkerungsgruppen)</b> .....	<b>3</b>
1. Zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a und b ICERD (Verpflichtung der staatlichen Stellen, „Rassendiskriminierung“ zu unterlassen) .....	3
2. Zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c ICERD (Mechanismen zur Überprüfung des Vorgehens staatlicher Stellen und von Gesetzen auf „rassendiskriminierende“ Wirkung) .....	4
3. Zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d ICERD (Verbot und Beendigung von „Rassendiskriminierung“ durch Private) .....	5
4. Zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e ICERD (Rassismusbekämpfung und Integrationsförderung insbesondere durch Förderung entsprechender Organisationen und Bewegungen) .....	5
(a) Bekämpfung von Rassismus im Bereich der Auswärtigen Politik.....	5
(b) Schwerpunkt: Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus 2017..	7
(c) Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement gegen Rassismus .....	8
5. Zu Artikel 2 Absatz 2 ICERD (Schutz einzelner Bevölkerungsgruppen).....	9
(a) Schwerpunkt: Erhebung statistischer Daten zur Zusammensetzung der Bevölkerung .	9
(b) Schutz einzelner Bevölkerungsgruppen .....	12
(i) Sinti und Roma in Deutschland .....	12
(ii) Jüdische Gemeinschaft in Deutschland .....	13
(iii) Muslime in Deutschland.....	15
(iv) Schwarze Menschen in Deutschland .....	17
(v) Intersektionale Diskriminierungserfahrungen .....	18
<b>C. Zu Artikel 3 ICERD (keine Segregation und Apartheid)</b> .....	<b>19</b>
1. Wohnungsmarkt und Infrastruktur in der Integrationspolitik.....	19
2. Unterbringung von Asylsuchenden sowie von ausreisepflichtigen Personen .....	21
<b>D. Zu Artikel 4 ICERD (Bekämpfung rassistischer Propaganda und Organisationen)</b> .....	<b>22</b>
1. Zu Artikel 4 Buchstabe a ICERD (Strafrechtliche Regelungen und ihre Wirksamkeit).....	22
(a) Rechtsgrundlagen.....	22
(b) Anwendung der Strafvorschriften – zugleich Schwerpunkt: statistische Erfassung Hasskriminalität .....	23
(i) Anwendung der Strafvorschriften im Gerichtsverfahren (Justizstatistik) .....	23
a. Verurteilungen nach §§ 86, 86a und 130 StGB.....	23
b. Praktische Erfahrungen mit § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB .....	23
(ii) Anwendung der Strafvorschriften im Ermittlungsverfahren .....	24
(Polizeistatistik).....	24
(iii) Weiterer Ausbau der Erfassung von Hasskriminalität in der Justizstatistik.....	24
(c) Schwerpunkt: Entschiedenenes Vorgehen gegen rassistisch motivierte Straftaten .....	26
(i) Aus- und Fortbildung .....	26
(ii) Bekämpfung von Rassismus und Hass im Internet .....	27
(iii) Aufarbeitung des NSU-Komplexes.....	28
(iv) Individualbeschwerde Nummer 48/2010 (Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Sarrazin).....	30
2. Zu Artikel 4 Buchstabe b ICERD (Maßnahmen gegen Organisationen mit rassistischer Zielsetzung) .....	31
(a) Vereinsverbote .....	31
(b) NPD-Verbotsverfahren.....	31

(i)	Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017.....	31
(ii)	Verfassungsänderung: Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung.....	32
(iii)	Anträge von drei Verfassungsorganen auf Ausschluss der NPD von der Parteienfinanzierung.....	32
(c)	Wissenschaftliches Gutachten zum Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten unter Berücksichtigung von Artikel 4 ICERD .....	33
3.	Zu Artikel 4 Buchstabe c ICERD (Durchsetzung des Verbots der Rassendiskriminierung bei allen Behörden).....	34
<b>E.</b>	<b>Zu Artikel 5 ICERD (umfassender Menschenrechtsschutz) .....</b>	<b>35</b>
1.	Einführung: Verfassungsrechtslage in der Bundesrepublik Deutschland .....	35
2.	Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege – Schwerpunkt: Verhinderung von „Racial Profiling“ .....	36
3.	Recht auf Sicherheit der Person und auf staatlichen Schutz gegen Gewalttätigkeit oder Körperverletzung – Schwerpunkt: Sicherheit von Flüchtlingen.....	37
4.	Teilnahme und Teilhabe.....	39
(a)	Teilnahme und Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben .....	39
(i)	Erwerb der Staatsangehörigkeit.....	39
(ii)	Gesetzgeberische Maßnahmen .....	40
(iii)	Förderprojekte .....	40
(b)	Teilnahme und Teilhabe an Bildung .....	41
(c)	Teilnahme und Teilhabe am Berufs- und Wirtschaftsleben .....	43
(i)	Integration in den Arbeitsmarkt.....	43
(ii)	Schutz vor Diskriminierungen.....	43
a.	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).....	43
b.	Antidiskriminierungsstellen auf Bundes- und Landesebene .....	44
(iii)	Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und § 9 Abs. 1 AGG .....	44
(d)	Teilnahme und Teilhabe am Gesundheitswesen und an den sozialen Sicherungssystemen – hier: Situation von Schutzsuchenden.....	45
<b>F.</b>	<b>Zu Artikel 6 ICERD (Schutz gegen rassistisch diskriminierende Handlungen) .....</b>	<b>47</b>
<b>G.</b>	<b>Zu Artikel 7 ICERD (Maßnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information).....</b>	<b>48</b>
1.	Allgemeine Maßnahmen .....	48
2.	Maßnahmen im Bereich des Unterrichts und der Erziehung.....	49
(a)	Lehrpläne und Programme zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses, der Toleranz und der Freundschaft zwischen den betroffenen Gruppen.....	49
(b)	Vermeidung von Stereotypen in den Schulbüchern.....	49
3.	Medien.....	50

## I. Allgemeiner Teil

- 1 Der Schutz aller Menschen gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung ist für das deutsche Recht und die deutsche Politik ein Ziel von herausragender Bedeutung. Deutschland hat deshalb das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von „Rassendiskriminierung“ vom 7. März 1966 (ICERD) bereits 1969 ratifiziert und sich dazu verpflichtet, gegen Rassismus beziehungsweise rassistische Diskriminierung vorzugehen und darüber in regelmäßigen Abständen den entsprechenden Gremien zu berichten. Bewusste oder unbewusste, rassistische oder sonstige diskriminierende Vorurteile, Einstellungen und Handlungen existieren nach wie vor in unterschiedlichem Ausmaß in der Gesellschaft; auch Behörden und Organisationen sind davon nicht ausgenommen. Gegen rassistische Einstellungen und Diskriminierungen anzugehen, ist daher eine äußerst wichtige und anspruchsvolle gesamtgesellschaftliche und gesamtstaatliche Daueraufgabe.
- 2 Der letzte deutsche Staatenbericht zu ICERD ist im Jahr 2013 vorgelegt worden. Der Ausschuss hat Deutschland in seinen hierzu am 13. Mai 2015 beschlossenen Schlussbemerkungen empfohlen, den 23. bis 26. Bericht gemeinsam vorzulegen. Der Berichtszeitraum erstreckt sich von Dezember 2012 bis Juni 2018. An einigen ausgewählten Stellen enthält der Bericht auch Angaben, die über den Berichtszeitraum hinausgehen. Der Bericht wird der bewährten Praxis entsprechend auf der Website<sup>1</sup> des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) in deutscher und englischer Sprache veröffentlicht werden, dasselbe gilt später für die Schlussbemerkungen des Ausschusses (vergleiche Schlussbemerkung Nummer 24 zum letzten Staatenbericht).
- 3 Entsprechend der Schlussbemerkung Nummer 28 zum letzten Staatenbericht geht der vorliegende Bericht auf alle Punkte ein, die Gegenstand der Schlussbemerkungen waren (s. Übersicht in Anlage 1).
- 4 Im Rahmen der Erstellung des aktuellen Berichts wurden in einem Fachgespräch am 6. Oktober 2017 die Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen konsultiert, die im Menschenrechtsschutz und insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung tätig sind. Diese Verfahrensweise (vergleiche Schlussbemerkung Nummer 23) hat sich bereits bei den vergangenen Staatenberichten bewährt und ist mittlerweile die gängige Praxis der Bundesregierung.
- 5 Der die allgemeinen Informationen umfassende Kernbericht von Deutschland ist aktualisiert und den Vereinten Nationen im November 2016 vorgelegt worden (vergleiche Schlussbemerkung Nr. 25). Der Kernbericht ist auf der Website des BMJV<sup>2</sup> abrufbar.

## II. Bericht zur Beachtung und Umsetzung der Artikel 1 bis 7 des Übereinkommens

- 6 Die Absage an jede denkbare Form von Rassismus und Extremismus ist ein fundamentales Prinzip bei allen legislativen, justiziellen und administrativen Maßnahmen. Unter Beachtung dieses Prinzips werden die Artikel 1 bis 7 des Übereinkommens konsequent beachtet und umgesetzt:

---

<sup>1</sup> [www.bmju.bund.de](http://www.bmju.bund.de)

<sup>2</sup> [https://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/AbteilungenReferate/Kernbericht\\_2016\\_DE.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/AbteilungenReferate/Kernbericht_2016_DE.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

## A. Zu Artikel 1 ICERD (Definition von „Rassendiskriminierung“)

- 7 Das deutsche Recht schützt vor allen Formen der Diskriminierung, die unter die „Rassendiskriminierung“ nach Artikel 1 des Übereinkommens fallen. Dies folgt zunächst aus dem Recht eines jeden Menschen auf Achtung und Schutz der Menschenwürde. Die Menschenwürde ist in Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (GG) als oberster Rechtswert verankert. Eine zentrale Bestimmung ist zudem Artikel 3 GG. Nach Artikel 3 Absatz 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Dieser gegen den Staat gerichtete Gleichbehandlungsanspruch erfährt in Absatz 3 eine besondere Ausprägung durch spezielle Differenzierungsverbote. Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG lautet: „Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen die in Artikel 3 Absatz 3 GG genannten Merkmale „nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Das gilt auch dann, wenn eine Regelung nicht auf eine nach Artikel 3 Absatz 3 GG verbotene Ungleichbehandlung angelegt ist, sondern in erster Linie andere Ziele verfolgt.“ (BVerfGE 85, 191 <206>). Die Gleichheitssätze in Artikel 3 GG binden die vollziehende Gewalt, die Rechtsprechung und den Gesetzgeber gleichermaßen und schützen nicht nur natürliche Personen, sondern auch inländische juristische Personen und Personenvereinigungen, soweit auf diese die einzelnen Gewährleistungen ihrem Wesen nach anwendbar sind (Artikel 19 Absatz 3 GG). Vergleichbare Bestimmungen finden sich in den Landesverfassungen.<sup>3</sup> Im Ergebnis statuieren diese ein Grundprinzip, das im gesamten öffentlichen Leben direkte und indirekte Diskriminierungen verbietet und auch auf das Rechtsverhältnis zwischen Privaten ausstrahlt.
- 8 Eine einfachgesetzliche Regelung zum Schutz vor Rassendiskriminierung findet sich zudem in dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 18. August 2006. Zum Inhalt des Gesetzes wird auf die Ausführungen zu Randnummer 169 ff. verwiesen.
- 9 Damit ist in Deutschland das rechtliche Instrumentarium vorhanden, um bei der Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung in all ihren Formen einen breiten Ansatz zu verfolgen. Eine ausdrückliche Definition der rassistischen Diskriminierung in diesen Vorschriften ist nicht erforderlich, da eine solche bereits in Artikel 1 Absatz 1 ICERD enthalten und damit in Deutschland unmittelbar geltendes Recht ist. Die Definition in Artikel 1 ICERD ist damit von allen staatlichen Stellen als unmittelbar geltendes Bundesrecht zu berücksichtigen und anzuwenden.
- 10 Die Bundesregierung hat es sich in dem im Sommer 2017 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus (NAP) zum Ziel gemacht, die ICERD-Definition von Rassismus in der Verwaltung, bei Gerichten und im Sicherheitsbereich, aber auch in der Öffentlichkeit bekannter zu machen und darauf hinzuwirken, dass

---

<sup>3</sup> Artikel 2 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG; Artikel 10 der Verfassung von Berlin; Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg; Artikel 2 Absatz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen; Artikel 1 der Verfassung des Landes Hessen; Artikel 5 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG; Artikel 3 Absatz 3 der Niedersächsischen Verfassung; Artikel 4 der Landesverfassung NRW in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG; Artikel 17 Landesverfassung für Rheinland-Pfalz; Artikel 12 Absatz 3 und 4 der Saarländischen Landesverfassung; Artikel 18 Absatz 3 der Sächsischen Verfassung; Artikel 7 Absatz 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt; Artikel 2a der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein; Artikel 2 Absatz 3 der Verfassung Thüringens; die Bayerische Verfassung enthält in Artikel 119 ein ausdrückliches Verbot von Rassen- und Völkerhass.

diese Definition auch in der behördlichen Praxis als Maßstab angewendet wird.<sup>4</sup> Die Ressorts sollen im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf geeignete Informationen hinweisen, um die praktische Umsetzung von ICERD bei der Anwendung deutschen Rechts zu verbessern. Dies soll durch geeignete Veranstaltungen und Formate begleitet werden (vergleiche Schlussbemerkungen Nummer 7c und 24).

- 11 Eine erste Maßnahme zur besseren Bekanntmachung von ICERD ist eine vom BMJV erstellte Informationsbroschüre, die diesem Bericht als Anlage 2 beigelegt ist. Die Broschüre soll die wichtigsten Informationen zu Inhalt und Bedeutung von ICERD für die Praxis handhabbar machen und in deutscher Sprache bündeln. Dabei werden die Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Definition der rassistischen Diskriminierung aus Artikel 1 ICERD unmittelbar im deutschen Recht gilt, dass sie vielfältige Formen der direkten und indirekten, sowie der bewussten und unbewussten Diskriminierung umfasst und dass sie nicht auf Fälle beschränkt ist, die in einem Zusammenhang mit der Ideologie des Nationalsozialismus stehen oder den Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 Strafgesetzbuch) verwirklichen. Die Broschüre ist auf der Website des BMJV abrufbar. Zudem wurde sie auf Bundes- und Landesebene verteilt, um sie insbesondere im Bereich der Justiz- und Verwaltungspraxis bekannt zu machen.
- 12 Wie bereits im letzten Staatenbericht ausgeführt, ist der Begriff der „Rasse“ und damit auch der Begriff der „Rassendiskriminierung“ in Deutschland umstritten, weil er dahingehend missverstanden werden könnte, dass es unterschiedliche „Rassen“ von Menschen gäbe. Die Bundesregierung weist nochmals darauf hin, dass sie jede Annahme oder Lehre zurückweist, die die Existenz unterschiedlicher menschlicher „Rassen“ behauptet.<sup>5</sup> Um Missverständnisse zu vermeiden, verwendet die Bundesregierung in diesem Bericht nach Möglichkeit nicht den in ICERD und anderen völker- und verfassungsrechtlichen Normtexten verwendeten Begriff der „Rassendiskriminierung“ [„racial discrimination“], sondern spricht stattdessen von „rassistischer Diskriminierung“ [„racist discrimination“]. Sofern aus Gründen der inhaltlichen Klarheit bei unmittelbaren Bezügen zum Originalwortlaut von ICERD oder anderen Normen des Völkerrechts oder des innerstaatlichen Rechts dennoch die Verwendung der Begriffe „Rasse“ oder „Rassendiskriminierung“ erforderlich ist, wird dieser in Anführungszeichen gesetzt.

## **B. Zu Artikel 2 ICERD (Verurteilung der „Rassendiskriminierung“ und Schutz einzelner Bevölkerungsgruppen)**

- 13 Deutschland verurteilt jegliche Form von rassistischer Diskriminierung und sorgt dafür, dass gefährdete Bevölkerungsgruppen durch den Staat und durch zivilgesellschaftliche Organisationen vor rassistischer Diskriminierung geschützt werden.

### **1. Zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a und b ICERD (Verpflichtung der staatlichen Stellen, „Rassendiskriminierung“ zu unterlassen)**

- 14 Die gesamte öffentliche Gewalt ist an Artikel 1 Absatz 1 GG und an Artikel 3 Absatz 3 GG gebunden. Deshalb ist allen staatlichen Stellen jegliche Diskriminierung einer Person aufgrund ihrer „Rasse“ verboten.

---

<sup>4</sup> Vgl. NAP, S. 41. Zu weiteren Informationen zum NAP siehe unten, Rn. 29 ff.

<sup>5</sup> So auch im NAP, S. 14.

## **2. Zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c ICERD (Mechanismen zur Überprüfung des Vorgehens staatlicher Stellen und von Gesetzen auf „rassendiskriminierende“ Wirkung)**

- 15 Die Beachtung von ICERD wird in Deutschland auf verschiedenen Ebenen überprüft. Bei Entwürfen von Bundesgesetzen erfolgt sie im Rahmen der Rechtsprüfung gemäß § 46 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Diese Rechtsprüfung umfasst ausweislich des „Handbuchs der Rechtsförmlichkeit“ auch die „Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht, insbesondere die Vereinbarkeit mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und der Europäischen Menschenrechtskonvention“, und damit auch ICERD. Entsprechende Vorschriften gibt es in den Ländern.<sup>6</sup>
- 16 Im Rahmen von Rechtsetzungsverfahren und politischen Prozessen setzt sich auch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration dafür ein, strukturelle Diskriminierungen zu erkennen und abzubauen. Auf europäischer Ebene ist Deutschland ebenfalls in Kontrollen eingebunden, zum Beispiel durch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) erstellt jährliche Berichte, die sich auch mit Rassismus und ethnischer Diskriminierung in den Mitgliedstaaten befassen. Im Rahmen des so genannten FRANET-Forschungsnetzwerkes der Agentur bildet das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) in Kooperation mit dem Europäischen Forum für Migrationsstudien (efms) den deutschen focal point für die Berichterstattung.
- 17 Von zentraler Bedeutung bei der Überprüfung staatlichen Vorgehens ist der Rechtsschutz durch die Gerichte. Denn nach Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 GG steht den Personen, deren Rechte durch Maßnahmen der öffentlichen Gewalt betroffen werden, der Rechtsweg zu den unabhängigen Gerichten offen. Dabei wenden die Gerichte das nationale Recht an, wozu auch ICERD im Rang eines Bundesgesetzes gehört. Es ist den Beteiligten in deutschen Gerichtsverfahren daher jederzeit möglich, die Vorgaben internationaler Übereinkommen wie ICERD vor Gericht geltend zu machen. Eine Auseinandersetzung der Gerichte mit den ICERD-Vorgaben erfolgt, wenn es im konkreten Fall Anlass dazu gibt, etwa weil der Kläger sich hierauf beruft oder das nationale Recht auslegungsbedürftig ist beziehungsweise den zu entscheidenden Sachverhalt nicht regelt, so dass ICERD zur Auslegung des Rechts herangezogen wird.
- 18 Nach Artikel 93 Absatz 1 Nummer 4a GG in Verbindung mit § 90 Absatz 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) kann jedermann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte – also auch in seinem Gleichheitsrecht – verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben. Daneben überprüft das Bundesverfassungsgericht Rechtsvorschriften im Rahmen der abstrakten oder konkreten Normenkontrolle auch auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten, unter anderem auch mit

---

<sup>6</sup> Z. B. § 15 der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung; § 21 Absatz 4 der GGO Brandenburg; § 10 GO Senat Hamburg; §§ 58, 67 GGO Hessen (bis 27. Juni 2016) bzw. §§ 37, 44 GGO Hessen (seit 28. Juni 2016); § 4 Absatz 4 GGO II Mecklenburg-Vorpommern; §§ 40, 41 GGO Niedersachsen; § 36 GGO NRW; § 8 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Senats der Freien Hansestadt Bremen; § 29 GGO Rheinland-Pfalz; § 12a Absatz 1 Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes; Nr. 4 Buchstabe b der Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung über den Erlass von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften (VwV Normerlass); § 10 a Geschäftsordnung der Landesregierung Schleswig-Holstein; § 24 GGO Thüringen; vgl. auch Nummer 4.4 der baden-württembergischen Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen vom 27. Juli 2010, Die Justiz 2010, S. 317, wonach bei Gesetzesvorhaben auch zu prüfen ist, welche Auswirkungen das Vorhaben auf gesellschaftliche Veränderungen nach sich zieht, wie auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. In Berlin erfolgt durch die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung eine entsprechende Prüfung in ständiger Verwaltungspraxis im Rahmen des Mitzeichnungsverfahrens gemäß § 10 Absatz 3 und 4, 39 GGO II.

Artikel 3 GG – und somit auch auf rassendiskriminierenden Inhalt. Entsprechende Verfahren gibt es vor den Verfassungsgerichten der Länder.

- 19 Nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs kann der oder die Einzelne den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anrufen und eine Verletzung von Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention rügen, wenn er sich im „Genuss der in [der Europäischen Menschenrechtskonvention] anerkannten Rechte“ diskriminiert fühlt. Unzulässige Diskriminierungsgründe sind u. a. die „Rasse“, die Hautfarbe, die Sprache, die Religion, die nationale oder soziale Herkunft oder die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit.

### **3. Zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d ICERD (Verbot und Beendigung von „Rassendiskriminierung“ durch Private)**

- 20 Die strafrechtliche Bekämpfung von Rassismus wird von Artikel 4 des Übereinkommens erfasst (vergleiche dazu Randnummer 91 ff.). Die Maßnahmen gegen Organisationen mit rassistischer Zielsetzung (Vereins- und Parteiverbote) werden ebenfalls unter Artikel 4 des Übereinkommens behandelt (Randnummer 123 ff.). Zu den zivilrechtlichen Maßnahmen zur Beendigung von rassistischer Diskriminierung durch Private siehe Randnummer 169 ff.

### **4. Zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e ICERD (Rassismusbekämpfung und Integrationsförderung insbesondere durch Förderung entsprechender Organisationen und Bewegungen)**

- 21 Die Bekämpfung von Rassismus ist ein wichtiges Anliegen der Auswärtigen Politik (dazu unter a)). Die Bundesregierung hat 2017 einen neuen überarbeiteten Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus verabschiedet (dazu unter b)). Zudem werden zivilgesellschaftliche Organisationen gefördert, die sich gegen Rassismus richten (dazu unter c)).

#### **(a) Bekämpfung von Rassismus im Bereich der Auswärtigen Politik**

- 22 Die Bekämpfung von Rassismus ist Teil der auswärtigen deutschen Menschenrechtspolitik. Hierzu dienen neben Menschenrechtsprojekten auch eine Vielzahl weiterer Instrumente, etwa Menschenrechtsdialoge und Demarchen, öffentliche Stellungnahmen und stille Diplomatie, sowie Maßnahmen der Kultur- und Öffentlichkeitsarbeit.
- 23 Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit des Büros des VN-Hochkommissars für Menschenrechte zur Bekämpfung des Rassismus finanziell, unter anderem durch jährliche freiwillige Beiträge. Darüber hinaus werden auch Projekte, wie die vom Büro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte im September 2013 gestartete Datenbank ADS, die der Informationssammlung zum Thema Rassismusbekämpfung dient, von Deutschland finanziell gefördert.
- 24 Im Europarat befindet sich die Bundesregierung im stetigen Dialog mit der „Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz“ (ECRI). Eine ECRI-Kommission hat Deutschland im Rahmen der fünften Prüfungsrunde im März 2013 besucht und ihren Bericht hierüber am 25. Februar 2014 veröffentlicht. Im weiteren Verfahren hat die Bundesregierung ihre Stellungnahme zum Stand der Umsetzung zu zwei zwischenzeitlich weiterzuverfolgenden Empfehlungen am 14. März 2016 übersandt. ECRI hat hierzu eine Stellungnahme am 28. Februar 2017 veröffentlicht, womit die 5. Prüfungsrunde abgeschlossen ist. Der Dialog wird im Rahmen der 6. Prüfungsrunde fortgesetzt und Gegenstand des nächsten Staatenberichts sein.



- 25 Zudem hat Deutschland im Januar 2014 den vierten Bericht zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vorgelegt und diesen auf der Website<sup>7</sup> des Bundesministeriums des Innern, für Bau und für Heimat (BMI) veröffentlicht. Zu den im Februar 2016 veröffentlichten Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates zu dem Bericht hat die Bundesregierung 2017 Stellung genommen. Damit ist der vierte Prüfzyklus nach dem Übereinkommen abgeschlossen. Der fünfte Bericht wird Gegenstand des nächsten ICERD-Staatenberichts sein.
- 26 Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat ihre Aktivitäten zur Bekämpfung von rassistisch motivierter Diskriminierung in den letzten Jahren signifikant verstärkt. Deutschland hatte im Jahre 2016 den Vorsitz der OSZE inne und hat aus diesem Anlass eine unabhängige Überprüfung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland durch das Deutsche Institut für Menschenrechte vornehmen lassen. Einer der Schwerpunkte dieser „Selbstevaluierung“ lag bei den Themen Bekämpfung von Diskriminierung und Hasskriminalität. Damit ist Deutschland dem Beispiel der Schweiz und Serbiens gefolgt, die während ihres OSZE Vorsitzes 2014 und 2015 erstmals solche "Selbstevaluierungen" durchgeführt haben. Ein solch freiwilliges Berichtswesen soll sich als gute Praxis der OSZE-Vorsitzstaaten etablieren. Der Bericht des DIMR ist von der Bundesregierung und der Zivilgesellschaft kommentiert worden. Bericht und Kommentierungen sind in deutscher und englischer Sprache auf der Website des DIMR als Download verfügbar.
- 27 Auch in seinen bilateralen Beziehungen setzt sich Deutschland gegen Rassismus ein. Das Auswärtige Amt fördert regelmäßig Projekte, die den Abbau von Rassismus zum Ziel haben. Beispielsweise wurde im Jahr 2017 ein Projekt einer ukrainischen Nichtregierungsorganisation finanziert, welches Hassmeldungen gegen Minderheiten in ukrainischen Medien dokumentiert, die Erkenntnisse den Behörden zur Verfügung stellt und Journalistinnen und Journalisten in Schulungen für eine tolerante, nichtdiskriminierende Berichterstattung sensibilisiert. Auch Projekte, die das Auswärtige Amt im Rahmen des Holocaust-Gedenkens mit Zuwendungen unterstützt, leisten nicht nur einen Beitrag zur Bekämpfung von Antisemitismus, sondern oftmals auch zur Bekämpfung von Rassismus und Antiziganismus. Aktuell wird beispielsweise ein Projekt gefördert, das europaweit Selbstzeugnisse von Sinti und Roma zur NS-Verfolgung digital dokumentiert und durch Diskussionsveranstaltungen in verschiedenen Städten in Europa Bewusstsein für Diskriminierung von Sinti und Roma in der heutigen Zeit schafft. Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) fördert Maßnahmen zu Antidiskriminierung und dem Abbau von Rassismus im Ausland. So wurde unter anderem zwischen März 2017 und Dezember 2018 über den Offenen Regionalfonds für Südosteuropa zur Rechtsreformberatung ein Wahlfach für juristische Fakultäten zum Antidiskriminierungsrecht entwickelt und die regionale Zusammenarbeit der Gleichstellungsbehörden gestärkt. 2015/2016 förderte derselbe Fonds die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes durch staatliche Antidiskriminierungsstellen und dessen qualitative Verankerung in der juristischen Aus- und Fortbildung. Über den Zivilen Friedensdienst unterstützte das BMZ im Berichtszeitraum außerdem Projekte zur Dialogförderung und zum Abbau von Diskriminierung und Vorurteilen in Kenia, Kambodscha, den palästinensischen Gebieten und Guatemala.

---

<sup>7</sup> [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

28 Die Zeichnung und Ratifikation der Internationalen Konvention von 1990 zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (vergleiche Schlussbemerkung Nummer 22 zum letzten Staatenbericht) hält die Bundesregierung weiterhin nicht für angezeigt. Die wesentlichen Gründe für die deutsche Haltung wurden bereits 1990 bei der Annahme des Übereinkommens im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen in einer Erklärung zum Ausdruck gebracht und bestehen unverändert fort. U. a. ist nach Auffassung der Bundesregierung der in dem Übereinkommen verwendete Begriff des Wanderarbeiters zu wenig differenziert. Er schließt auch Personen mit ein, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten und unerlaubt einer Beschäftigung nachgehen. Deren Position wird in einer Weise geschützt, die weit über das unbestrittene Erfordernis hinausgeht, ihnen alle Menschenrechte zu gewähren. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich die Bundesregierung die Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit zum Ziel gesetzt hat und mit dem geltenden Aufenthaltsgesetz die illegale Migration bekämpft werden soll. Des Weiteren wurden die Rechte der Wanderarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer mit der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2009/52/EG über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (Sanktionsrichtlinie), gestärkt. Vor diesem Hintergrund ist eine Ratifizierung der Konvention nicht beabsichtigt. Demgegenüber ist die Bundesregierung der Ansicht, dass Migration in einem sicheren, geordneten und regulären Rahmen stattfinden sollte. Deswegen unterstützt sie den Prozess um den UN-Migrationspakt aktiv, der legale Migrationswege fördern soll.

**(b) Schwerpunkt: Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus 2017**

- 29 Das Bundeskabinett hat am 14. Juni 2017 den neuen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus – Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen (NAP) verabschiedet, der auch eine deskriptive Dokumentation der umfangreichen Aktivitäten der Bundesländer enthält (NAP beigefügt als Anlage 3 und abrufbar auf der Internetseite des BMI<sup>8</sup>). Bei Erstellung des NAP hat die Bundesregierung großen Wert auf die Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Initiativen und Nichtregierungsorganisationen gelegt, deren Positionspapiere im Prozess der Erstellung des NAP soweit wie möglich berücksichtigt wurden. Eine fortgesetzte Konsultation der Zivilgesellschaft zur weiteren Umsetzung des NAP ist für das Frühjahr 2020 geplant.
- 30 Der völlig neu gefasste NAP wurde im Nachgang zur Durban-Überprüfungskonferenz von 2009 erstellt und folgt deren Anliegen, wobei er Bezug auf den entsprechenden Kontext der Vereinten Nationen nimmt (vergleiche Schlussbemerkung Nummer 20 zum letzten Staatenbericht). Die weitere Befassung mit den im NAP aufgeführten Planungen übernimmt die Interministerielle Arbeitsgruppe „Demokratieförderung und Extremismusprävention“ unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und des BMI.
- 31 Im Rahmen der Neufassung wurde der NAP gänzlich neu strukturiert, so dass wesentliche Inhalte und Positionierungen vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungsprozesse sowie die Diskussionen und Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene berücksichtigt werden konnten. Eigene Abschnitte im NAP sind ausgewählten Phänomenen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und darauf bezogenen Diskri-

---

<sup>8</sup>[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integrati-on/nap.pdf;jsessionid=20D6903D48EA70D0FE287F1C43BCF79A.2\\_cid287?\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integrati-on/nap.pdf;jsessionid=20D6903D48EA70D0FE287F1C43BCF79A.2_cid287?_blob=publicationFile&v=7)

minierungen gewidmet. Ausgewählt wurden die gesellschaftspolitisch bedeutsamen Phänomenbereiche Antisemitismus, Antiziganismus, Islam- und Muslimfeindlichkeit, Rassismus gegen Schwarze Menschen sowie nunmehr auch Homosexuellen- und Transfeindlichkeit (vergleiche Schlussbemerkung Nummer 16 zum letzten Staatenbericht). Als übergreifender Phänomenbereich werden Mehrfachdiskriminierungen (Intersektionalität) insbesondere mit Blick auf Frauen und LSBTI thematisiert. Als Ausgangspunkt dienen die Ergebnisse einer 2017 im Auftrag des BMI vom Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) erstellten Bestandsaufnahme zu abwertenden Einstellungen und diskriminierenden Vorurteilen in der deutschen Gesellschaft (eine Kurzfassung der Bestandsaufnahme ist dem NAP als Anlage III beigelegt).

- 32 Wesentlicher Kern des NAP sind die Positionen sowie bisherige und geplante Maßnahmen der Bundesregierung in folgenden Handlungsfeldern: Menschenrechtspolitik; Schutz vor Diskriminierung und Ahndung von Straftaten; Bildung, Politische Bildung; Gesellschaftliches und politisches Engagement für Demokratie und Gleichwertigkeit; Diversität im Arbeitsleben, Aus- und Fortbildung sowie Stärkung interkultureller und sozialer Kompetenz im Beruf; Bekämpfung von Rassismus und Hass im Internet sowie Forschung.
- 33 Weitere Details zu Aussagen und Zielen des NAP finden sich im jeweiligen thematischen Zusammenhang an verschiedenen Stellen dieses Staatenberichts.

(c) **Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement gegen Rassismus**

- 34 Bei der Bekämpfung von rassistischen Diskriminierungen ist das Engagement der Zivilgesellschaft unverzichtbar. Die nachfolgend dargestellten Programme und Maßnahmen geben nur einen Einblick in die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in Deutschland, ohne abschließend zu sein (was aufgrund des eingeschränkten Umfangs dieses Berichts nicht möglich ist). Wegen der weiteren Einzelheiten zu den hier genannten Programmen wird auf den NAP verwiesen.
- 35 Mit dem Bundesprogramm „Demokratie leben!“ (Laufzeit: seit 2015, Haushaltsmittel 2015: 40,5 Millionen Euro; 2016: Erhöhung auf 50,5 Millionen Euro; 2017 auf 104,5 Millionen Euro; 2018 auf 120,5 Millionen Euro) des BMFSFJ fördert die Bundesregierung zivilgesellschaftliches Engagement und demokratisches Verhalten auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Über 600 Projekte gegen Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus, islamistischen Extremismus und andere Formen von Demokratie- und Menschenfeindlichkeit wie Homosexuellen- und Transfeindlichkeit, gegen Gewalt, Hass und Radikalisierung, werden durch das Bundesprogramm unterstützt.
- 36 Mit dem Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ (ZdT) fördert das BMI bundesweit Verbände und Vereine in ihren Anstrengungen, das Engagement der Freiwilligen und Hauptamtlichen in den Organisationen auf eine den Werten unserer freiheitlichen Grundordnung entsprechenden Weise zu gestalten. In den Projekten des Programms engagieren sich die Vereinsmitglieder für demokratische Teilhabe, gegen Extremismus, Rassismus und rassistische Vorurteile in ländlichen oder strukturschwachen Regionen und setzen dabei an bestehenden Strukturen zivilgesellschaftlichen Engagements an. Der Etat des Programms beträgt seit 2016 12 Millionen Euro jährlich (vorher 6 Millionen Euro jährlich).

- 37 Mit „Demokratisch handeln!“ wird seit 1990 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein bundesweiter Wettbewerb gefördert, der auf die Stärkung demokratischer Einstellungen und Haltungen, insbesondere auf eine demokratische Kultur im gelebten Alltag von Schule und Jugendarbeit zielt.
- 38 Das auf Bundesebene bestehende „Forum gegen Rassismus“ (FgR) ist seit 1998 eine interne Diskussionsplattform, auf der sich Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und die Bundesregierung gemeinsam mit Rassismus sowie Ideologien der Ungleichwertigkeit auseinandersetzen und austauschen. Im FgR wurden u.a. auch wichtige Gespräche und Konsultationen mit wesentlichen zivilgesellschaftlichen Initiativen zur Erstellung des NAP durchgeführt.
- 39 Durch das Programm „XENOS – Integration und Vielfalt“ (2. XENOS-Förderrunde von 2012 bis 2014) wurden Maßnahmen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung im Übergang von Schule, Ausbildung und Arbeitswelt gefördert. XENOS war Teil des Nationalen Aktionsplans Integration der Bundesregierung und wurde durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert. Es wurden 70 Millionen Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und 30 Millionen Euro aus Haushaltsmitteln des BMAS bereitgestellt. Im Fokus standen insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene mit und ohne Migrationshintergrund, deren Zugang zu Schule, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen erschwert ist. Die Zielsetzung von XENOS bestand darin, besondere Qualifikationen zu vermitteln und Strukturen zu stärken, die diskriminierende und rassistische Einstellungen abbauen und insbesondere Migrantinnen und Migranten beim Einstieg in den Arbeitsmarkt und bei der Integration in die Gesellschaft nachhaltig zu unterstützen. Die 2. XENOS-Förderrunde wurde vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) e.V. im Zeitraum von Anfang 2012 bis Ende 2014 wissenschaftlich begleitet.
- 40 Mit dem neuen Förderprogramm „Jugend erinnert“ stärkt die Bundesregierung die Bildungsarbeit der NS-Gedenkstätten und Dokumentationszentren, indem diese unterstützt werden, innovative, modellhafte pädagogische Ansätze zu entwickeln und diese nachhaltig zu etablieren. Ziel ist, dass junge Menschen ein kritisches Geschichtsbewusstsein und auch Haltungen zu gegenwartsrelevanten Themen entwickeln, wie etwa ein Bewusstsein für den Wert von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Auf diese Weise soll Diskriminierung, Rassismus, Rechtsextremismus, Antisemitismus und Antiziganismus entgegengewirkt werden.
- 41 Daneben gibt es zahlreiche Projekte der Länder und Kommunen, mit denen die Zivilgesellschaft gestärkt und Rassismus sowie Diskriminierungen entgegengewirkt wird.<sup>9</sup> Eine umfassende und in der Verantwortung der jeweiligen Länder erstellte Dokumentation der Aktivitäten der Länder ist dem NAP als Anlage 3 beigelegt.

## **5. Zu Artikel 2 Absatz 2 ICERD (Schutz einzelner Bevölkerungsgruppen)**

### **(a) Schwerpunkt: Erhebung statistischer Daten zur Zusammensetzung der Bevölkerung**

- 42 Die Bundesregierung nimmt die Schlussbemerkung Nummer 6 zum letzten CERD-Bericht sehr ernst, in der Deutschland erneut aufgefordert wird, die Erhebung statistischer Daten zur Beurteilung der Zusammensetzung der Bevölkerung auszubauen, um diese für die Identifizierung und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung zu nutzen. Wie bereits im letzten Staatenbericht ausgeführt, werden in Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges keine umfassenden bevölkerungsstatistischen und sozioökonomischen Daten auf ethnischer Basis

---

<sup>9</sup> Vgl. zu Beispielen aus den Ländern zur Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements gegen Rassismus Anlage 4.

erhoben. Dies ist u. a. in den historischen Erfahrungen in Deutschland begründet, insbesondere im Zusammenhang mit der Verfolgung von Minderheiten in den Zeiten des Nationalsozialismus. Vor diesem historischen Hintergrund wird Deutschland im Rahmen der amtlichen Statistik auch weiterhin keine umfassende Erhebung ethnischer Daten vornehmen. Um dennoch eine breite Datengrundlage zur Zusammensetzung der Bevölkerung und Fragen der Teilhabe an der deutschen Gesellschaft zu erlangen, verfolgt Deutschland einen doppelten Ansatz. Zum einen wurden die Erhebungsmerkmale zur Erfassung des Migrationshintergrundes im Rahmen der amtlichen Bevölkerungsstatistik verfeinert (s.u. Rn. 43), zum anderen fördern die Bundesregierung und die Länder derzeit verschiedene Ansätze zur Prüfung einer möglichen Gewinnung zusätzlicher Daten auf freiwilliger Basis (s.u. Rn. 44 ff.).

- 43 Die wesentlichen Datenquellen der deutschen amtlichen Bevölkerungsstatistik sind der Zensus, der zuletzt 2011 durchgeführt wurde und die jährlich stattfindenden sogenannten Mikrozensusbefragungen. Es handelt sich dabei jeweils um Erhebungen, bei denen die Befragten einer Auskunftspflicht unterliegen. Mit der Neufassung des Mikrozensusgesetzes im Jahr 2016<sup>10</sup> ist das Erhebungsmerkmal „Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund“ (§ 6 Abs. 1 Ziff. 4 MZG) erheblich ausdifferenziert worden. Damit kann die Bevölkerung mit Migrationshintergrund fortan auch nach dem Geburtsland beziehungsweise dem Geburtsland der Eltern differenziert werden. Zudem wird künftig der Hauptgrund des Zuzugs (etwa: Studium, Ausbildung, Familienzusammenführung, Flucht, Asyl, Arbeit) abgefragt. Ebenso können anhand der Zuzugsgründe und den beim Mikrozensus ebenfalls erhobenen Daten zu Qualifikation und Beschäftigung Erkenntnisse zu Integrationsverläufen und der Teilhabe an der deutschen Gesellschaft gewonnen werden. Auch wird nunmehr vom Mikrozensus erfasst, welche Sprachen überwiegend in einem Haushalt gesprochen werden, was differenzierte Analysen zum Stand der Integration ermöglichen soll. Zudem werden bei mit deutscher Staatsangehörigkeit geborenen Personen Informationen zu den nicht mehr im Haushalt lebenden Eltern erhoben, um die Bevölkerung mit Migrationshintergrund genauer ermitteln zu können.
- 44 Der Bundesregierung ist bewusst, dass auch Menschen in der Gesellschaft Opfer von rassistischer Diskriminierung werden können, auf die das bevölkerungsstatistische Merkmal des „Migrationshintergrundes“ keine Anwendung findet, die also nicht zur ersten oder zweiten Einwanderergeneration gehören.<sup>11</sup> Um auch diese potentiell von rassistischer Diskriminierung betroffenen Personengruppen identifizieren zu können, kann die Forschung einen wichtigen Beitrag leisten, etwa durch die Erhebung von empirischen Daten auf freiwilliger Grundlage. Die Bundesregierung hat daher bereits im NAP eine Prüfung der Frage angekündigt, inwieweit ein Diskussionsprozess mit der Zivilgesellschaft zum Thema der Gewinnung zusätzlicher Daten zu einzelnen Gruppen durch spezifische Forschungsprojekte realisiert werden kann.<sup>12</sup> Ein Beispiel für den Dialog mit Forschung und Zivilgesellschaft ist die von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge, dem Berliner

---

<sup>10</sup> Gesetz zur Neuregelung des Mikrozensus und zur Änderung weiterer Statistikgesetze vom 7. Dezember 2016 (Mikrozensusgesetz – MZG), BGBl. 2016 I Nr. 59, S. 2826 ff.

<sup>11</sup> Obwohl der Begriff des „Migrationshintergrundes“ in der gesellschaftspolitischen Diskussion in Deutschland umstritten ist und einer kritischen Reflektion bedarf, findet er nach wie vor breite Verwendung in amtlichen und offiziellen Dokumenten. Deshalb wird auch in diesem Bericht häufig auf den Begriff Bezug genommen. Sofern in diesem Bericht Maßnahmen für „Menschen mit Migrationshintergrund“ beschrieben werden, ist der Begriff jedoch weiter zu verstehen als in seiner bevölkerungsstatistischen Definition.

<sup>12</sup> NAP, S. 46.

Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) und der Humboldt Universität Berlin im Dezember 2015 veranstaltete Tagung „Vermessung der Einwanderungsgesellschaft“.<sup>13</sup>

- 45 Einen weiteren neuen Ansatz für die Datengewinnung stellt die von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) gemeinsam mit dem BIM erstellte Studie “Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ dar, deren Ergebnisse 2017 der Öffentlichkeit und im Rahmen des Berichts an den Deutschen Bundestag auch der Politik vorgestellt wurden. Die Studie basiert auf zwei Befragungen, die im Herbst 2015 durchgeführt wurden. Bei der ersten Befragung handelt es sich um eine bevölkerungsrepräsentative Umfrage, bei der zweiten um eine Befragung von Menschen, die entweder selbst von Diskriminierung betroffen sind, oder dies bei anderen beobachtet haben. Im Fokus beider Untersuchungen standen Diskriminierungserfahrungen, die die Befragten innerhalb der letzten 24 Monate in Deutschland gemacht hatten. Die beiden Befragungen sollen sich ergänzen, und die jeweiligen methodischen Einschränkungen (insbesondere eingeschränkte Repräsentativität und hohe Subjektivität der Betroffenenbefragung) der einen Erhebungsmethode sollen durch die Vorteile der jeweils anderen ausgeglichen werden.<sup>14</sup>
- 46 Als konkretes Beispiel dafür, wie die öffentliche Verwaltung in Deutschland neue Forschungsansätze zur Datengewinnung nutzen kann, kann die von der Nichtregierungsorganisation Citizens for Europe in Berlin im Jahr 2017 durchgeführte Studie „Diversität in öffentlichen Einrichtungen - Erfahrungen und Kompetenzen auf Führungsebene“<sup>15</sup> genannt werden. Die Studie wurde von der Integrationsbeauftragten der Stadt Berlin und der Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (LADS) unterstützt. Ausgangspunkt der Studie war die Frage, wie sich rassistische Diskriminierung und die Repräsentation von potentiell betroffenen Personengruppen datenbasiert besser erfassen lässt. Es wurde ein auf Freiwilligkeit basierender Onlinefragebogen entwickelt und im Rahmen einer Piloterhebung getestet. Zur Erhebung von rassistischer Diskriminierung wurden die Teilnehmer nach Selbst- und Fremdzuschreibungen bezüglich ihrer „ethnischen Herkunft“, nach der Häufigkeit von Diskriminierungserfahrungen und nach vermuteten Gründen für Diskriminierungen gefragt. Als Ergebnis zeigt die Studie auf, wie Führungskräfte in öffentlichen Einrichtungen in Berlin Diversität und Gleichstellung in ihrem Verantwortungsbereich gestalten und spricht Handlungsempfehlungen für Verbesserungen in diesem Bereich aus.<sup>16</sup>
- 47 In diesem Zusammenhang ist auch die im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) des Landes Nordrhein-Westfalen von der Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) alle zwei Jahre veröffentlichte so genannte Mehrthemenbefragung zu nennen. Die telefonische, zweisprachige repräsentative Befragung von 1.000 türkeistämmigen Personen ab 18 Jahren in NRW – und 2017 zusätzlich von 1.000 entsprechenden Personen in den anderen Bundesländern – besteht aus einem immer gleichen Standarderhebungsteil mit Indikatoren der kognitiven, ökonomischen, gesellschaftlichen und identifikatorischen Teilhabe sowie politischer Wahrnehmungen und einem jährlich variierenden Befragungsteil zur Vertiefung spezifischer oder aktueller Fragestellungen. Über den Zeitvergleich können Entwicklungen und

---

<sup>13</sup> <https://www.bim.hu-berlin.de/de/veranstaltungen/2015/12/02/11-00/tagung-vermessung-der-einwanderungsgesellschaft/>

<sup>14</sup> Vgl. im Einzelnen zu der Studie in: Diskriminierung in Deutschland - Dritter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, 2017, Ziff. 1.5, S. 204 ff. Abrufbar unter: <http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Publikationen/publikationen>

<sup>15</sup> Vgl. im Einzelnen die Studie, die angefordert werden kann unter: <http://vielfaltentscheidet.de/publikationen>.

<sup>16</sup> Vgl. im Einzelnen die Studie, die angefordert werden kann unter: <http://vielfaltentscheidet.de/publikationen>.

Veränderungen deutlich gemacht werden. Zudem erlaubt die Mehrthemenbefragung die empirische Verknüpfung unterschiedlicher Themenfelder. So lassen sich Zusammenhänge aufdecken, die für die Einschätzung der Rahmenbedingungen erfolgreicher Einbindungsprozesse und eine pragmatische Integrationspolitik von Wert sind. Integraler Bestandteil der Erhebungen ist die Frage nach Diskriminierung und dem Diskriminierungsempfinden der türkeistämmigen Bevölkerung. Die Ergebnisse dienen der Landesregierung als Grundlage für politische Entscheidungen.

**(b) Schutz einzelner Bevölkerungsgruppen**

*(i) Sinti und Roma in Deutschland*

- 48 Die deutschen Sinti und Roma sind neben der dänischen Minderheit, der friesischen Volksgruppe und dem sorbischen Volk vom deutschen Gesetzgeber als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten anerkannt (s. auch Nr. 25 zur entsprechenden Berichterstattung). Deutschland setzt ferner die im Rahmen der ungarischen Ratspräsidentschaft initiierten Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma in Europa (sogenannte „EU-Roma-Strategie“)<sup>17</sup> durch integrierte Pakete mit politischen Maßnahmen um (vgl. Schlussbemerkung Nummer 17 des Ausschusses). Die Bundesregierung hat der Europäischen Kommission dazu im Jahr 2011 einen umfassenden Bericht vorgelegt, über dessen Umsetzung sie seitdem jährlich durch einen sogenannten Fortschrittsbericht informiert. Die jährlichen Fortschrittsberichte enthalten die Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen zur Beseitigung von Diskriminierungen in allen der in Schlussbemerkung Nummer 17 zum letzten Staatenbericht genannten Bereiche und gehen darüber hinaus.
- 49 Im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ werden seit 2015 verschiedene Maßnahmen auf lokaler, regionaler und bundesweiter Ebene gefördert, die sich auf der Basis präventiv-pädagogischer Ansätze mit dem Themenfeld Antiziganismus auseinandersetzen.<sup>18</sup> Neben zahlreichen Einzelmaßnahmen auf der Ebene der lokalen Partnerschaften für Demokratie wird vor allem das Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma e.V. in seiner Strukturentwicklung zum bundeszentralen Träger unterstützt. Das Dokumentationszentrum trägt zum Ausbau einer bundesweiten historisch-politischen Bildungsarbeit gegen Antiziganismus bei und bietet Empowerment-Projekte an, die zur Stärkung der gesellschaftlichen Position von Sinti und Roma beitragen. Weiter werden neun Modellprojekte unterschiedlicher Träger im gesamten Bundesgebiet gefördert, die innovative methodische und pädagogische Ansätze im Bereich der Prävention von Antiziganismus entwickeln und erproben. In allen Bundesländern werden zudem Landes-Demokratiezentren gefördert, die von rechter, rassistischer, antiziganistischer und antisemitischer Gewalt Betroffene beraten. Diese Einrichtung von Stellen für eine zivilgesellschaftliche Opferberatung geht auf eine Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses zurück.<sup>19</sup>
- 50 Am 24. Oktober 2012 wurde in Berlin das mit Bundesmitteln errichtete Denkmal für die im Nationalsozialismus ermordeten Sinti und Roma Europas eröffnet. Die Bundesregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, das Bewusstsein um den an den Sinti und Roma begangenen Völkermord zu fördern. Anlässlich des fünften Jahrestags der

---

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission vom 5. April 2011; Ratsschlussfolgerungen des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz vom 19. Mai 2011 und Billigung durch den Europäischen Rat am 23./24. Juni 2011.

<sup>18</sup> <https://www.demokratie-leben.de/>

<sup>19</sup> Vgl. zu Projekten der Länder zur Opferberatung auch Anl. 15.

Einweihung des Denkmals wurde mit Mitteln des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ am 22. November 2017 die bundesweite Konferenz „Everyday is Romaday – Dialog mit Politik, Behörden und Bildungsgeschichte in Deutschland“ durchgeführt. Für weitere Maßnahmen im Themenfeld wird auf den aktuellen Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2017 verwiesen.<sup>20</sup>

- 51 Daneben ist darauf hinzuweisen, dass einige Länder Rahmenvereinbarungen mit den jeweiligen Landesverbänden des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma unterzeichnet haben<sup>21</sup> und weitere Länder auf den Abschluss solcher Vereinbarungen hinarbeiten (vgl. bereits Randnummer 33 des letzten Staatenberichts).
- 52 Schließlich kann bereits jetzt erwähnt werden, dass sich die unabhängige Expertenkommission Antiziganismus, wie von der Bundesregierung für die aktuelle Legislaturperiode beabsichtigt, am 27. März 2019 im BMI konstituiert hat. Ihre Aufgabe und Tätigkeit wird Gegenstand des nächsten Staatenberichts von Deutschland sein.

*(ii) Jüdische Gemeinschaft in Deutschland*

- 53 Die jüdische Gemeinschaft in Deutschland definiert sich als Glaubensgemeinschaft, wenn auch nicht alle Juden religiösen Organisationen angehören. Heute gibt es in Deutschland rund 98.500 Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft. Politische Vertretung der meisten Gemeinden (105 Gemeinden) ist der Zentralrat der Juden (ZdJ), der u.a. für seine überregionalen Aufgaben vom Bund eine vertraglich festgelegte jährliche finanzielle Förderung erhält. Die „Union progressiver Juden in Deutschland e. V.“ vertritt daneben mit 27 jüdischen Gemeinden eine liberal-progressive Ausprägung des Judentums. Neben der vertraglichen Förderung des ZdJ fördert der Bund jüdisches Leben in Deutschland ebenfalls im Zuge der institutionellen Förderung und der Projektförderung. Für alle jüdischen Organisationen gilt, wie für die anderen Religionsgemeinschaften in Deutschland, Religionsfreiheit (Artikel 4 GG, Artikel 9 EMRK, Artikel 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte – ICCPR). Zudem sind die religiösen Gemeinden, Landesverbände und der Zentralrat in allen Ländern als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt. Es handelt sich um einen verfassungsrechtlichen Status eigener Art, der bestimmte Vorrechte gewährleistet, z. B. die Befreiung von bestimmten Steuern und Abgaben. Die Beziehungen zwischen den Landesverbänden der jüdischen Gemeinden und den Ländern werden durch Verträge geregelt. In diesen ist u. a. die regelmäßige finanzielle Förderung der Landesverbände festgelegt.
- 54 Umfragen zeigen eine latent antisemitische Einstellung von ungefähr 20 Prozent der Deutschen in allen gesellschaftlichen Gruppen einschließlich der sogenannten Mitte. Antisemitismus betrifft aber nicht nur die relativ kleine Gruppe in Deutschland lebender jüdischer Menschen oder jüdischer Touristinnen und Touristen, sondern ist eine gesamtgesellschaftliche Bedrohung, da er erstens weiteren Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit die Tür öffnet, sich zweitens nicht nur gegen jüdische Menschen richtet, sondern auch gegen als jüdisch oder ‚judenfreundlich‘ wahrgenommene Personen, und drittens eine antimodernistische und antidemokratische Weltsicht beinhaltet. Entsprechend wird – vor allem in der Sprache – eine Tendenz zu Verrohung und Abstumpfung beobachtet.

---

<sup>20</sup> Der im Jahr 2017 vorgelegte Fortschrittsbericht für das Jahr 2016 ist auf der Website des Bundesministeriums des Inneren abrufbar unter:

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/minderheiten/umsetzung-2016-strategie-integration-roma.html>

<sup>21</sup> Zum Beispiel Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Thüringen.



- 55 Hinzu kommen immer wieder antisemitische Straftaten, bei denen im Jahr 2018 ein Anstieg von fast 20 Prozent gegenüber dem Jahr 2017 zu verzeichnen ist (2018: 1.799, 2017: 1507, 2016: 1.468). Außerhalb des Berichtszeitraums ist in diesem Zusammenhang auch der Anschlag in Halle vom 9. Oktober 2019 zu erwähnen. Die Bundesregierung verurteilt diese Straftaten auf das Schärfste und teilt die wegen dieser Vorfälle bestehenden Besorgnisse jüdischer Organisationen. Einzelne antisemitische Vorfälle im ersten Halbjahr 2018, wie der Angriff eines Syrers auf einen Kippa tragenden Mann in Berlin, haben medial große Aufmerksamkeit erhalten und die Befürchtung genährt, dass muslimische und antiisraelische Formen von Antisemitismus durch die Zuwanderung von Flüchtlingen erheblich zugenommen haben. In der beim BKA geführten Statistik der politisch motivierten Kriminalität (PMK) spiegelt sich eine solche Entwicklung jedoch nicht wider. Von den 1.799 antisemitischen Straftaten in Deutschland im Jahre 2018 waren annähernd 90 Prozent (1.603 Straftaten) rechtmotiviert.
- 56 Deutschland sieht sich aufgrund seiner Geschichte in einer ganz besonderen Verantwortung gegenüber ihrer jüdischen Bevölkerung. Die Bekämpfung von Antisemitismus in all seinen Facetten ist eine Priorität der Bundesregierung. So hat sich im Januar 2015 im Einvernehmen mit allen im damaligen Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen zum zweiten Mal ein Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus konstituiert. Dieser Expertenkreis hat einen Bericht samt Handlungsempfehlungen vorgelegt, der am 29. März 2017 im Bundeskabinett behandelt und im Anschluss dem Bundestag zur weiteren Befassung vorgelegt wurde.<sup>22</sup> Der Bericht verweist auf die Vielfältigkeit der Erscheinungsformen von Antisemitismus in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, fragt nach der Wahrnehmung von Antisemitismus aus jüdischer Perspektive und zeigt staatliche sowie zivilgesellschaftliche Bemühungen zur Bekämpfung und Prävention, aber auch deren Grenzen und Defizite. Die Handlungsempfehlungen des Expertenkreises sind Gegenstand politischer Debatten in Deutschland.
- 57 Unter anderem hat der Expertenkreis die Bedeutung des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ im Zusammenhang mit der pädagogisch-präventiven Antisemitismusbekämpfung hervorgehoben.<sup>23</sup> Sowohl im Bereich des Aufbaus nachhaltiger zivilgesellschaftlicher Strukturen als auch im Bereich der Modellprojekte werden viele verschiedene Maßnahmen gefördert, die sich u.a. zentral mit aktuellen Formen des Antisemitismus befassen. Besonders hervorzuheben ist die Arbeit von drei Trägern, die nicht nur lokal gegen Antisemitismus aktiv werden, sondern über das Programm darin gefördert werden, ihre Arbeit auf Bundesebene auszubauen: (1) das Anne Frank Zentrum (mit Blick auf die historisch-politische Bildung), (2) die Kreuzberger Initiative gegen Antisemitismus (mit Blick auf die Migrationsgesellschaft) und (3) die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (mit Blick auf antisemitismuskritische Bildungsarbeit und Empowerment der jüdischen Community). Die Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus (RIAS), die ein Monitoring antisemitischer Vorfälle und Beratung für Betroffene anbietet, wird durch das Berliner Landesprogramm „Demokratie. Vielfalt. Respekt. Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“ gefördert und aus Mitteln des Bundesprogramms unterstützt. Ebenso werden die jährlichen „Aktionswochen gegen Antisemitismus“, die ebenfalls jährlich stattfindende „Blickwinkel-Tagung“ sowie verschiedene Einzelmaßnahmen u.a. im Rahmen der lokalen Partnerschaften für Demokratie gefördert. 20 Modellprojekte unterschiedlicher Träger, die innovative methodische und pädagogische Ansätze und Arbeitsformen im Bereich der Prävention von Antisemitismus entwickeln und erproben, werden im gesamten Bundesgebiet gefördert. Auch in anderen Bereichen, wie „Engagement und Vielfalt in der

---

<sup>22</sup> Der Bericht ist im Internet abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/gesellschaft-integration/gesellschaftlicher-zusammenhalt/expertenkreis-antisemitismus/expertenkreis-antisemitismus-artikel.html>

<sup>23</sup> S. Fn. 22, Seite 220.

Arbeits- und Unternehmenswelt“, „Demokratieförderung im Bildungsbereich“, „Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft“ und „Stärkung des Engagements im Netz – gegen Hass im Netz“, werden insgesamt weitere 11 Modellprojekte gefördert, die sich zentral mit der Prävention von Antisemitismus auseinandersetzen.

- 58 Eine zentrale Forderung des Expertenkreises wurde in dieser Legislaturperiode umgesetzt: Zum 1. Mai 2018 ist Herr Botschafter Dr. Felix Klein zum Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus berufen worden. Damit wurde eine Vereinbarung des Koalitionsvertrages 2018 erfüllt.
- 59 Der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus koordiniert ressortübergreifend Maßnahmen der Bundesregierung, die den Antisemitismus bekämpfen. Darüber hinaus ist der Beauftragte Ansprechpartner für jüdische Gruppen und gesellschaftliche Organisationen und Vermittler für die Antisemitismusbekämpfung durch Bund, Länder und Zivilgesellschaft. Des Weiteren koordiniert er eine ständige Bund-Länder-Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Stellen und trägt zur Sensibilisierung der Gesellschaft für aktuelle und historische Formen des Antisemitismus durch Öffentlichkeitsarbeit sowie politische und kulturelle Bildung bei.
- 60 Auch in einzelnen Ländern wurden Beauftragte eingesetzt. In Baden-Württemberg hat Herr Dr. Michael Blume zum 19. März 2018 seine Arbeit als „Beauftragter gegen Antisemitismus“ aufgenommen. Das Land Berlin hat in einem Abgeordnetenhausbeschluss vom 31. Mai 2018 die Entwicklung eines Landeskonzpts der Antisemitismusprävention unter Einbeziehung jüdischer Organisationen und zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure festgelegt. Darüber hinaus wurde die Stelle einer beziehungsweise eines Antisemitismusbeauftragten bei der Generalstaatsanwaltschaft Berlin zum 1. September 2018 eingerichtet. In Bayern agiert der Beauftragte für jüdisches Leben und gegen Antisemitismus, für Erinnerungsarbeit und geschichtliches Erbe seit seiner Einsetzung im Mai 2018 als Bindeglied zwischen Zivilgesellschaft und Staatsregierung, um staatliches Handeln gegen Antisemitismus unbürokratisch zu stärken und zu flankieren.
- 61 Am 20. September 2017 hat die Bundesregierung die von der Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken (IHRA) verabschiedete Arbeitsdefinition von Antisemitismus in einer erweiterten Form gebilligt.<sup>24</sup> Diese Definition entfaltet keine rechtliche Bindungskraft, ihre politische Indossierung durch die Bundesregierung bekräftigt aber das entschiedene Eintreten der Bundesregierung im Kampf gegen jede Form von Antisemitismus. Die Arbeitsdefinition in der erweiterten Form soll insbesondere in der Schul- und Erwachsenenbildung sowie bei der Ausbildung in den Bereichen Justiz und Exekutive berücksichtigt werden.

(iii) *Muslime in Deutschland*

- 62 In Deutschland leben mit Stand vom 31. Dezember 2015 zwischen 4,4 und 4,7 Millionen muslimische Menschen. Das entspricht ca. 5,4 beziehungsweise 5,7 Prozent der Gesamtbevölkerung von 82,2 Millionen. Von 2011 bis 2015 sind ca. 1,2 Millionen muslimische Menschen neu nach Deutschland gekommen. Der Anteil der Menschen muslimischen Glaubens mit türkischem Migrationshintergrund ist von 67,5 Prozent (2011) auf 50,6

---

<sup>24</sup> „Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Juden, die sich als Hass gegenüber Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nicht-jüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum, sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.“

Prozent (2015) gesunken. Die Türkei ist somit immer noch wichtigstes Herkunftsland, aber jeder zweite muslimische Mensch kommt aus einem anderen Land. Muslimische Neuzugewanderte kommen vor allem aus bislang in Deutschland wenig vertretenen Herkunftsregionen: Naher Osten, Süd-/Südostasien, und Südosteuropa. Die meisten Menschen muslimischen Glaubens mit türkischem Hintergrund leben indessen schon länger in Deutschland.

- 63 Das muslimische Leben in Deutschland ist in Bezug auf Glaubensrichtungen, Religiosität, religiöse Praxis und Herkunft vielfältig. Aktuelle Zahlen zu den Glaubensrichtungen der Muslime in Deutschland liegen nicht vor. Gemäß der BAMF-Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ (2009) bildeten die Sunnitinnen und Sunniten die mit Abstand größte Glaubensrichtung (ca. 75 Prozent), gefolgt von Alevitinnen und Aleviten mit einem Anteil von ca. 13 Prozent und Schiitinnen und Schiiten mit einem Anteil von ca. 7 Prozent. Es besteht keine einheitliche religiöse Gesamtorganisation oder ein einheitlicher Dachverband, der für alle Gruppierungen sprechen könnte. Islamische Vereinigungen haben zumeist den Rechtsstatus eingetragener Vereine. 2012 gab es in Deutschland 2350 islamische Gemeinden. Aktuellere Zahlen sind nicht verfügbar.
- 64 Die in Deutschland lebenden muslimischen Religionsangehörigen bilden keine zusammengehörende ethnische Gruppe. Bindeglied der Muslime ist die Zugehörigkeit zum Islam. Muslimische Menschen sind nicht nur auf Grund ihres mehrheitlichen Migrationshintergrundes von Diskriminierung bedroht beziehungsweise betroffen, sondern auch auf Grund ihrer Religionszugehörigkeit. Neben Übergriffen auf Moscheen zeigen zahlreiche Studien, dass es in der Bevölkerung Skepsis bis hin zu offener Ablehnung gegenüber Menschen muslimischen Glaubens gibt.<sup>25</sup>
- 65 Bund und Länder betrachten den Dialog mit den in Deutschland lebenden muslimischen Menschen als einen Schwerpunkt ihrer Integrationspolitik. Mit der im Jahr 2006 eingerichteten „Deutschen Islam Konferenz“ (DIK) hat das BMI den Dialog zwischen dem Staat (Bund, Ländern und Kommunen) und Vertretern der muslimischen Bevölkerung in Deutschland nachhaltig institutionalisiert. Ziel ist eine verbesserte institutionelle (religionsrechtliche) und gesellschaftliche Integration der muslimischen Menschen in Deutschland. Daneben dient der Dialog im Rahmen der DIK auch der Verbesserung des Verhältnisses von Mehrheitsgesellschaft und muslimischer Bevölkerung. Ergebnisse der Konferenz sind u. a. die Verabschiedung verschiedener Empfehlungen für eine vorurteilsfreie und differenzierte Berichterstattung über muslimische Menschen und den Islam in den Medien, für die Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an den Schulen und die Etablierung islamischer Theologie an Universitäten, zum Bau und Betrieb von Moscheen in Deutschland, zu islamischen Bestattungen sowie zum Umgang mit religiös begründeten schulpraktischen Fragen. Darüber hinaus hat sich die DIK der Aus- und Fortbildung von Imamen, der Förderung der Geschlechtergerechtigkeit, der Prävention von Muslimfeindlichkeit ebenso wie dem Antisemitismus unter Menschen muslimischen Glaubens gewidmet.
- 66 In der letzten Legislaturperiode wurden in der Deutschen Islam Konferenz Handlungsempfehlungen zur Seelsorge in staatlichen Einrichtungen und zur muslimischen Wohlfahrtspflege erarbeitet. Die Beschäftigung mit diesen Themenfeldern zeigt, dass muslimische Menschen in Deutschland heimisch geworden sind und ihre gesellschaftliche Teilhabe erwünscht und selbstverständlich ist. Dies bedeutet auch, soziale Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, etwa im Bereich der Kinderbetreuung oder Altenpflege. Ein Ergebnis der DIK war, dass sich mehrere muslimische Verbände selbstorganisiert zu einem Verein zusammengeschlossen haben, indem sie

---

<sup>25</sup> Vgl. die IKG-Studie, die dem NAP als Anlage 3 beigelegt ist.

im Herbst 2016 den Verein "Islamisches Kompetenzzentrum für Wohlfahrtswesen" gegründet haben mit dem Ziel der Förderung islamischer Wohlfahrtspflege. In der aktuellen Phase wird sich die DIK u. a. der Frage der Integration neu hinzugewanderter Menschen muslimischen Glaubens widmen.

- 67 Aufbauend auf Empfehlungen der DIK (2009) und des Wissenschaftsrates (2010) wurden bislang fünf universitäre Zentren für islamische Theologie gegründet, und zwar an den Standorten Erlangen-Nürnberg, Frankfurt-Gießen, Münster, Osnabrück und Tübingen. Das BMBF fördert die fünf genannten Zentren über zehn Jahre mit insgesamt ca. 36 Millionen Euro und hat weitere acht Millionen Euro für die Vernetzung der Zentren untereinander und für den Austausch zwischen Wissenschaft und Gesellschaft bereitgestellt.
- 68 Zudem wurde bereits 2010 innerhalb der DIK die Arbeitsgruppe „Präventionsarbeit mit Jugendlichen“ eingerichtet, die sich mit Fragen der universellen Prävention von Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus und Islamismus im Sinne eines religiös begründeten Extremismus unter muslimischen Menschen befasst hat. Ziel der Arbeitsgruppe war es, Ergebnisse zu erarbeiten, die die universelle Präventionsarbeit insbesondere mit Jugendlichen praktisch befördern. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sind in die Konzeption des Bundesprogramms „Demokratie leben“ eingeflossen. So wurde Islam- und Muslimfeindlichkeit 2015 als eigenständiges Themenfeld im Bundesprogramm aufgenommen. Die im Bundesprogramm geförderten Modellprojekte zielen darauf ab, pädagogische Handlungsstrategien zu entwickeln und zu erproben, die der Prävention von Islam- und Muslimfeindlichkeit sowie dem Empowerment von Betroffenen dienen.

(iv) *Schwarze Menschen in Deutschland*

- 69 Schwarze Menschen sind als sichtbare Minderheit besonders gefährdet, Rassismus ausgesetzt zu sein. Die Angehörigen der Schwarzen Gemeinschaft werden auf mindestens 200 000 bis 300 000 Personen geschätzt. Auf die Ausführungen zu den statischen Daten in Randnummern 42 ff. sei in diesem Zusammenhang verwiesen.
- 70 Die Bundesregierung nimmt die Internationale VN-Dekade für Menschen afrikanischer Abstammung, die 2015 begann und bis 2024 andauern wird, zum Anlass, Rassismus gegen Schwarze Deutsche stärker in den Blick zu nehmen und Maßnahmen einzuleiten, um dem entgegenzuwirken (vgl. Schlussbemerkung Nummer 21).
- 71 Die Internationale Dekade der Menschen afrikanischer Herkunft wurde in Deutschland mit einer Veranstaltung im BMFSFJ im Juni 2016 eröffnet. Gastgeberin war die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die die Veranstaltung gemeinsam mit dem Zentralrat der Afrikanischen Gemeinde und der Engagement Global gGmbH ausrichtete. Die Eröffnung der Dekade wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen initiiert. Die Fachveranstaltung "Menschenrechte in der Praxis: Erfahrungen von Menschen Afrikanischer Abstammung in Deutschland" fand im Beisein des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte statt. Die Key Note hielt der Bundestagsabgeordnete Dr. Karamba Diaby.
- 72 Insbesondere im Rahmen des Bundesprogramms "Demokratie leben!" des BMFSFJ werden auch in Zukunft verschiedene Maßnahmen und Veranstaltungen zur Umsetzung der Dekade unterstützt. Als Beispiel dafür kann der Verein Each One Teach One e.V. (EOTO) genannt werden, der seit 2017 in seiner Strukturentwicklung zum bundeszentralen Träger im Bundesprogramm "Demokratie leben!" gefördert wird. EOTO ist ein Community-basiertes Bildungs- und Empowerment-Projekt in Berlin, das Schwarzen Menschen (vor allem Schwarzen Kindern und Jugendlichen) einen besseren Zugang zu Bildung ermöglichen möchte. Als Beispiel für die Unterstüt-

zung eines Modellprojekts, das sich speziellen Phänomenen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit widmet, kann die Förderung des Trägers Network African Rural and Urban Development e. V. (NARUD) genannt werden. Das Modellprojekt will Diskriminierung und Rassismus entgegenwirken, entsprechende Vorfälle zugleich sichtbar machen und die interkulturelle Öffnung weiter voranbringen. Mit pädagogischen Maßnahmen sollen sowohl Opfer als auch potenziell Betroffene gestärkt und auf Kiezebene Zivilcourage und Diversitätsbewusstsein gefördert werden. Im Rahmen des Projektes werden die Erkenntnisse in einem unterstützenden Kompetenzzentrum gesammelt und aufbereitet. Zudem soll ein Handbuch mit den gesammelten Erkenntnissen veröffentlicht sowie relevante und aktuelle Informationen zur Antidiskriminierung für die Verbreitung per Smartphone bereitgestellt werden. Ein weiteres Beispiel ist das Projekt „Dialog Afrika – Vernetzung und Professionalisierung afrikanischer Migrantenselbstorganisationen in NRW“ des Elternnetzwerks NRW – Integration miteinander e.V..

- 73 In der neuen Fassung des NAP, die im Juni 2017 vom Bundeskabinett beschlossen wurde, findet erstmals auch Anti-Schwarzer Rassismus als Phänomen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit Erwähnung.
- 74 Auch die Länder haben die Internationale Dekade der Menschen afrikanischer Herkunft zum Anlass genommen, verschiedene Maßnahmen einzuleiten. Beispielsweise ist zu erwähnen, dass im Land Berlin die Umsetzung der VN-Dekade ausdrücklich in der Koalitionsvereinbarung erwähnt und der Kooperation mit Selbstorganisationen eine wesentliche Bedeutung eingeräumt wird. Im Februar 2018 wurde hierzu ein Konsultationsprozess mit Selbstorganisationen zur Sichtbarmachung und Erfassung der Diskriminierung von Menschen afrikanischer Herkunft gestartet, in dem unterschiedliche Handlungsfelder wie zum Beispiel Bildung, Justiz, Polizei, Wohnen, Arbeit und Kultur aus intersektionaler Perspektive reflektiert werden. Dieser Prozess wird wissenschaftlich durch das Team Diversifying Matters der Generation Adefra e.V. koordiniert und begleitet. In Sachsen wird gezielt das Engagement von und für Menschen afrikanischer Abstammung im Rahmen des Förderprogramms „Integrative Maßnahmen“ gefördert, beispielsweise durch Unterstützung des Jugendtreffs Spike (Altstrehlen 1 e.V.) sowie der Vereine Afropa e.V. und des Centers for African Socioeconomic Enhancement and Educational Development e.V..
- 75 Die VN-Arbeitsgruppe von Expertinnen und Experten für Menschen Afrikanischer Abstammung (WGEPAD) besuchte Deutschland im Februar 2017. Die Bundesregierung unterstützte den Besuch durch Organisation eines umfassenden Besuchsprogramms in mehreren Bundesländern. Am 15. August 2017 legte die WGEPAD ihren Bericht zu dem Besuch vor,<sup>26</sup> zu dem die Bundesregierung am 21. August 2017 eine Stellungnahme abgab.<sup>27</sup> Die Empfehlungen des Berichts fließen in die Diskussion über künftige Maßnahmen gegen Diskriminierungen von Menschen afrikanischer Abstammung ein.

(v) *Intersektionale Diskriminierungserfahrungen*

- 76 Unter Intersektionalität ist das Zusammenwirken verschiedener Formen von Diskriminierungen zu verstehen. Von solchen Mehrfachdiskriminierungen können Personen bei einer (tatsächlichen oder zugeschriebenen) Zugehörigkeit zu mehreren Gruppen betroffen sein. Dies kann etwa beim Zusammentreffen von sexistischen und

---

<sup>26</sup> Der Bericht der WGEPAD ist im Internet abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/238/67/PDF/G1723867.pdf>.

<sup>27</sup> Die Stellungnahme der Bundesregierung ist im Internet abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/242/77/PDF/G1724277.pdf>.

rassistischen Diskriminierungen der Fall sein. Da sich intersektionale Diskriminierungen gegenseitig beeinflussen und verstärken können, sind sie mehr als die bloße Summe der einzelnen Diskriminierungen. Die Bundesregierung hält es daher insbesondere für erforderlich, die Auswirkungen von rassistischen und sexistischen Diskriminierungen, beispielsweise von Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und LSBTI intersektional zu betrachten (vgl. Schlussbemerkung Nummer 16). Daher nimmt auch der NAP ganz bewusst eine intersektionale Perspektive ein und enthält erstmals eine Erweiterung um Maßnahmen zur Bekämpfung von Homosexuellen- und Transfeindlichkeit.<sup>28</sup>

- 77 Zu den im NAP definierten Zielen der Bundesregierung zählt es, die Öffentlichkeit in Bezug auf Intersektionalität zu sensibilisieren (vgl. Schlussbemerkung Nummer 16).<sup>29</sup> Zudem sollen Mehrfachdiskriminierungen und Intersektionalität im Rahmen der Forschung verstärkt in den Fokus rücken<sup>30</sup>. So analysiert das BMI derzeit die durch die ADS-Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ (s. bereits oben, Rn. 45) erhobenen Daten im Hinblick auf Diskriminierungserfahrungen aufgrund der sexuellen Identität. Dabei wird ein Schwerpunkt auf intersektionale Diskriminierungserfahrungen gelegt.
- 78 Die Bundesstiftung Magnus Hirschfeld widmet sich in einem Projekt ebenfalls dem Thema Intersektionalität. Die Stiftung hat die Aufgabe, Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern, um einer gesellschaftlichen Diskriminierung von lesbischen, schwulen, bisexuellen, trans- und intergeschlechtlichen und queeren Menschen entgegen zu wirken. Das Projekt „Refugees and Queers. Politische Bildung an der Schnittstelle von LSBTTIQ und Flucht/Migration/Asyl“ der Bundesstiftung Magnus Hirschfeld besteht seit dem Jahre 2016. Das Qualifikations- und Bildungsnetzungsprojekt der Bundesstiftung richtet sich an Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, die an dieser Schnittstelle Bildungsarbeit machen. Zahlreiche LSBTTIQ Organisationen, Initiativen und Institutionen begannen spezifische Unterstützungsstrategien zu entwickeln, um den komplexen Lebensrealitäten und den Mehrfachdiskriminierungen von queeren/LSBTTIQ Geflüchteten gerecht zu werden. Viele queere Geflüchtete gründeten auch ihre eigenen Initiativen oder brachten sich aktiv, ehrenamtlich oder hauptberuflich in bereits bestehende LSBTTIQ Organisationen ein. Darauf aufbauend ist es Ziel des Projektes, die bundesweite Vernetzung von Einzelpersonen, Projekten und Initiativen in der Bildungsarbeit an der Schnittstelle LSBTTIQ und Flucht/Migration/Asyl zu fördern und bedarfsorientierte Fortbildungsformate zu entwickeln. Seit dem Start des Projekts wurden zahlreiche Workshops, Vernetzungstreffen und Fortbildungen sowie eine Fachtagung organisiert.
- 79 Auf Landesebene spielt das Thema Intersektionalität ebenfalls eine wichtige Rolle, was sich an einer großen Bandbreite an Projekten und Initiativen zeigt.<sup>31</sup>

## **C. Zu Artikel 3 ICERD (keine Segregation und Apartheid)**

### **1. Wohnungsmarkt und Infrastruktur in der Integrationspolitik**

- 80 Das Ziel der deutschen Integrationspolitik ist es, sozialer, ethnischer und ökonomischer Segregation wirksam zu begegnen. Rund 18,6 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund leben in Deutschland, viele von ihnen im

---

<sup>28</sup> Vgl. NAP, Kapitel 3.1.5 und 3.1.6, S. 12 f.

<sup>29</sup> Vgl. NAP, Kapitel 6, S. 39.

<sup>30</sup> Vgl. NAP, Kapitel 6, S. 47.

<sup>31</sup> Vgl. zu Beispielen aus den Ländern zum Thema Intersektionalität Anlage 5.

städtischen Raum. In einigen Großstädten hat schon heute rund 30 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund.

- 81 Die Gestaltung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes sowie die öffentlichen und privaten Infrastrukturangebote ebenso wie das Wohnungsangebot sind wichtige Rahmenbedingungen für das soziale Zusammenleben und die Chancen der Integration vor Ort.
- 82 Die räumliche Mischung verschiedener Bevölkerungsgruppen hat in Deutschland eine lange Tradition. Mit einer Mischung, etwa von jungen und älteren Bewohnerinnen und Bewohnern sowie von einkommensschwächeren und besser verdienenden Haushalten, kann am besten die soziale Stabilität in den Quartieren gewährleistet werden. Einen wesentlichen Beitrag hierzu leistet die soziale Wohnraumförderung. Bereits bei der Planung von Maßnahmen und der Bewilligung von Fördermitteln wird darauf geachtet, dass Sozialwohnungen räumlich verteilt im Stadtgebiet entstehen, um Segregation zu vermeiden. Ebenso spielen sozial stabile Bewohnerstrukturen bei der Belegung der geförderten Wohnungen eine Rolle.
- 83 Problematische Belegungsstrukturen in einzelnen Quartieren können verhindert oder verändert werden, indem bei der Wohnungsvergabe auf eine gewisse Mischung der Bevölkerungsgruppen geachtet wird. Dies setzt allerdings einen entsprechenden Spielraum bei der Mieterauswahl voraus. Diesen Spielraum zu schaffen, ist das Anliegen der Ausnahmeregelung in § 19 Absatz 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Während das AGG grundsätzlich Gleichbehandlung bei der Mieterauswahl gewährleistet, ist es nach dieser Vorschrift möglich, Bevölkerungsgruppen bei der Wohnungsvergabe unterschiedlich zu behandeln, wenn dies geboten ist, um sozial stabile Bewohnerstrukturen und ausgewogene Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse zu erreichen. Die Vorschrift erlaubt keine diskriminierenden Praktiken bei der Vermittlung und Vermietung von Wohnraum, sondern dient der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zielt – unter engen Voraussetzungen – auf die Vermeidung von Gettoisierung und ethnische Ausgrenzung und damit auf die Vermeidung eines Wohnumfeldes, das als solches für gegenwärtige und künftige Anwohner ggf. benachteiligende Wirkungen hätte. Eine Unterrepräsentanz bestimmter Gruppen kann hierdurch nicht gerechtfertigt werden. § 19 Absatz 3 AGG dient gerade der Idee der europäischen Stadt im Sinne der Integration und eines Zusammenlebens der Kulturen ohne wechselseitige Ausgrenzung (vgl. BT-Drs 16/1780, Seite 22).
- 84 Unabhängig von den Belegungsstrukturen einzelner Quartiere sind Diskriminierungen von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund gerade in städtischen Gebieten mit hohem Zuzug wissenschaftlich nachgewiesen. Diskriminierung bezieht sich dabei nicht nur auf den gleichberechtigten Zugang zu Wohnraum, sondern im weiteren Sinn auch auf die Frage der Mietkonditionen, der Wohnungsqualität, des nachbarschaftlichen Miteinanders und der Beteiligungsmöglichkeiten im Quartier. Das Land Berlin hat auf die Problematik mit der Einrichtung einer Fachstelle „Fair mieten – Fair wohnen“ reagiert, die durch Beratungsangebote und Vernetzungsanstrengungen eine Kultur der diskriminierungsfreien Vermietung in Berlin etabliert.
- 85 Im Hinblick auf die Bündelung von städtebaulichen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Maßnahmen kommt der Städtebauförderung von Bund und Ländern und hier insbesondere dem Programm „Soziale Stadt“ eine herausgehobene Stellung zu, vor allem auch im Hinblick auf die Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Das Programm unterstützt die Städte dabei, die Quartiere für die Menschen lebens-

wert zu gestalten und dort Integration und das nachbarschaftliche Zusammenleben zu fördern. Für die Umsetzung und somit auch für die Auswahl der Gebiete sind die Länder und Kommunen zuständig. Dadurch soll gewährleistet werden, dass über den notwendigen Bedarf vor Ort entschieden wird. Investitionen zum Beispiel in wohnortnahe Begegnungszentren, in die Verbesserung des Wohnumfeldes sowie in das Quartiersmanagement und die Förderung von Netzwerkstrukturen sind wichtige Maßnahmen für eine sozial gerechte Stadtteilentwicklung und zugleich eine bessere Integration der Zuwanderer. Das Programm „Soziale Stadt“ wird im Rahmen der Städtebauförderung als Leitprogramm der sozialen Integration fortgeführt und ist die Grundlage für die 2016 beschlossene „Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt“. Mit ihr sollen Stadtteile mit hohen Integrationsanforderungen gezielter unterstützt werden, indem Fördermittel anderer Ressorts vor Ort gebündelt und besser aufeinander abgestimmt werden. Bislang wurden 891 Gesamtmaßnahmen in 513 Städten und Gemeinden in das Bund-Länder-Programm aufgenommen<sup>32</sup>. 2018 stehen Finanzhilfen in Höhe von 190 Millionen Euro Bundesmittel bereit.

86 Auch mit dem 2017 aufgelegten Investitionspaket "Soziale Integration im Quartier" engagieren sich Bund und Länder bei der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Ziel der Förderung ist die Stärkung der sozialen Integration und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in den Städten und Gemeinden, um allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe am öffentlichen Leben ermöglichen zu können. Mit dem Investitionspakt sollen Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen dergestalt qualifiziert werden, dass sie zu Orten der sozialen Integration und des sozialen Zusammenhalts werden. Hierfür stehen in den Jahren 2017 bis 2020 jährlich 200 Millionen Euro zur Verfügung.

87 In Sachsen hat das Antidiskriminierungsbüro eine Erhebung zur rassistischen Diskriminierung auf dem sächsischen Wohnungsmarkt durchgeführt, bei der ein Test zur Ermittlung verdeckter Diskriminierung angewandt wurde. Bei diesem Test begeben sich mindestens zwei in allen wesentlichen, entscheidungsrelevanten Merkmalen möglichst vergleichbare Personen in dieselbe Situation. Sie unterscheiden sich lediglich in einem diskriminierungsrelevanten Merkmal. Im Vergleich der sozialen Situationen – in diesem Fall der Wohnungssuche – wird dann analysierbar, wie Diskriminierungen stattfinden und wirksam werden (qualitativ). Insbesondere unter Hinzuziehung von anonymisierten Auswertungen der Falldokumentationen der Antidiskriminierungsberatung ermöglicht eine solche Erhebung das genauere Erfassen des ‚Wie‘ von Diskriminierungen und damit ein gezielteres Verwaltungshandeln. Die Erhebung kam zu dem Ergebnis<sup>33</sup>, dass in 60 % der Fälle eine klare Diskriminierung vorlag, 22,5 % der Fälle nicht auswertbar waren und in 17,5% der Fälle keine Diskriminierung gegeben war. Aus den Ergebnissen leitete das Antidiskriminierungsbüro auch Handlungsempfehlungen ab.

## **2. Unterbringung von Asylsuchenden sowie von ausreisepflichtigen Personen**

88 Grundsätzlich sind Asylbewerberinnen und Asylbewerber nach § 47 Absatz 1 Asylgesetz (AsylG) verpflichtet, für die Dauer von längstens sechs Monaten<sup>34</sup> in der für sie zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Nur für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten gilt, dass sie grundsätzlich verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung

---

<sup>32</sup> Stand Programmjahr 2017

<sup>33</sup> <https://www.adb-sachsen.de/storage/app/uploads/public/5b4/86f/158/5b486f15887a5378116496.pdf>.

<sup>34</sup> Seit dem 21. August 2019 besteht die Verpflichtung für die Dauer von längstens 18 Monaten, bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern längstens jedoch bis zu sechs Monaten.



des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Absatz 1a AsylG).

- 89 Durch das zum 29.7.2017 (BGBl I S. 2780) in Kraft getretene Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wurde Absatz 1b eingefügt. Hiernach kann durch die Länder geregelt werden, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebung, längstens jedoch für 24 Monate in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass durch die Regelung den Ländern in Anlehnung an die Regelung für sichere Herkunftsstaaten (Absatz 1a) als *lex specialis* die Möglichkeit eingeräumt wird, für Asylbewerber ohne Bleibeperspektive eine längere Wohnverpflichtung als die in Absatz 1 vorgesehenen sechs Monate vorzusehen. Damit soll insbesondere vermieden werden, dass eine anstehende Aufenthaltsbeendigung durch einen nach dem Ende der Wohnverpflichtung erforderlichen Wohnortwechsel des Ausländers unnötig erschwert wird. In welcher Form die Länder die Regelung treffen, richtet sich nach Landes-(Verfassungs-)recht. Zum Teil haben die Länder von dieser Möglichkeit gar keinen Gebrauch gemacht. In anderen Ländern, wie zum Beispiel in Sachsen-Anhalt, ist die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften für Ausreisepflichtige, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt wurde, zwar grundsätzlich möglich, § 1 Absatz 5 Satz 1 des dortigen Aufnahmegesetzes sieht dafür dann aber die Unterbringung in möglichst kleinen Gemeinschaftsunterkünften vor. Gleichwohl kann auch die Unterbringung in Wohnungen erfolgen. Durch den aktuellen Anteil der Wohnungsunterbringung von mehr als 60 Prozent der nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländer in Sachsen-Anhalt wird deutlich, dass diese Regelung flexibel gehandhabt wird. In jedem Fall bleiben aber die bundesrechtlichen Regelungen der §§ 48 bis 50 des Asylgesetzes unberührt, so dass, wenn das BAMF nicht oder nicht kurzfristig entscheiden kann, ob ein Asylantrag unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, der Asylsuchende aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen ist.

#### **D. Zu Artikel 4 ICERD (Bekämpfung rassistischer Propaganda und Organisationen)**

- 90 Deutschland bekämpft alle Formen der rassistischen Propaganda durch eine konsequente Anwendung des Strafrechts (siehe unter Nummer 1). Zudem wird aufmerksam und sorgfältig beobachtet, ob Organisationen und Vereine rassistische Tendenzen haben oder entwickeln. Ist dies der Fall, wird gegen sie eingeschritten (siehe unter Nummer 2). Ein besonderes Anliegen von Deutschland ist es, jegliche Form von rassistischer Diskriminierung in allen öffentlichen Behörden auszuschließen (siehe unter Nummer 3).

##### **1. Zu Artikel 4 Buchstabe a ICERD (Strafrechtliche Regelungen und ihre Wirksamkeit)**

- 91 Für die Bekämpfung rassistischer Delikte stehen umfassende Strafvorschriften (a) zur Verfügung, die in Gerichtsverfahren (b) und Ermittlungsverfahren (c) angewandt werden. Bund und Ländern ist sehr an einem entschiedenen Vorgehen gegen rassistisch motivierte Straftaten gelegen, weshalb die statistische Erfassung im Bereich der Hasskriminalität weiter ausgebaut wird (d), zugleich Stellungnahme zur Schlussbemerkung Nr. 9 d.

##### **(a) Rechtsgrundlagen**

- 92 § 86 Strafgesetzbuch (StGB) stellt das Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen unter Strafe. Nach § 86a StGB ist das Verwenden von Kennzeichen bestimmter, vom Bundesverfassungsgericht

beziehungsweise den hierfür zuständigen Behörden unanfechtbar verbotener Parteien und Vereinigungen, insbesondere ehemaliger nationalsozialistischer Organisationen, strafbar. Der Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB), der auch die Aufstachelung zum „Rassenhass“ einschließt, gehört auch weiterhin zu den wichtigsten Strafvorschriften des deutschen Strafgesetzbuchs zur Bekämpfung rassistischer, rechtsextremistischer und ausländerfeindlicher Propaganda. In Absatz 1 werden die typischen Anwendungsfälle der Norm, nämlich die Hetze gegen „nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppen“ besonders hervorgehoben<sup>35</sup>. Auch die Hetze gegen Einzelpersonen wegen ihrer Rasse fällt unter den Tatbestand der Volksverhetzung.

- 93 Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zur „Terrorgruppe Nationalsozialistischer Untergrund“ vom 12. Juni 2015 wurden mit Wirkung zum 1. August 2015 „rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele ausdrücklich in den Katalog der Strafzumessungsumstände des § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB aufgenommen. Das Merkmal „sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele erfasst dabei auch weitere anerkannte Diskriminierungsverbote. Diese Beweggründe und Ziele sind grundsätzlich strafscharfend zu berücksichtigen. In den für Polizei und Staatsanwaltschaft verbindlichen „Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren“ ist in Nr. 15 Absatz 5 neu geregelt worden, dass, soweit Anhaltspunkte für rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe bestehen, die Ermittlungen auch auf solche Tatumstände zu erstrecken sind. Näheres zu diesen Reformen hat die Bundesregierung bereits in ihrer am 13. September 2016 übersandten Stellungnahme zu den Abschließenden Bemerkungen Nummer 10 und 19 dargelegt.<sup>36</sup>

(b) **Anwendung der Strafvorschriften – zugleich Schwerpunkt: statistische Erfassung Hasskriminalität**

(i) *Anwendung der Strafvorschriften im Gerichtsverfahren (Justizstatistik)*

a. Verurteilungen nach §§ 86, 86a und 130 StGB

- 94 Die Zahlen der Verurteilungen nach den §§ 86, 86a und 130 StGB in Deutschland aus den Jahren 2012 bis 2017 werden mit einer kurzen Erläuterung in Tabellenform in Anlage 6 dargestellt. Aktuell liegen die Daten für 2018 noch nicht vor. Da die genannten Strafvorschriften teilweise auch andere als rassistisch motivierte Handlungen erfassen, fällt jedoch nur ein Teil der hier genannten Verurteilungen in den Anwendungsbereich von ICERD.

b. Praktische Erfahrungen mit § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB

Zur Anwendung von § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB gibt es bislang nur vereinzelt veröffentlichte Gerichtsentscheidungen (AG Duisburg, Urteil vom 10. Juni 2016, 81 Ds 78/16, LG Marburg, Beschluss vom 23. November 2015, 3 Qs 17/15 und OLG Naumburg, Urteil vom 7. Dezember 2017, 1 Rv 50/17), wobei in zwei der drei ge-

---

<sup>35</sup> § 130 Abs. 1 StGB wurde im Rahmen der Umsetzung des Zusatzprotokolls zum Europaratsübereinkommen über Computerkriminalität, betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art vom 28. Januar 2003 (SEV Nr. 189) sowie des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RB 2008/913/JI) geringfügig angepasst. Die Änderungen traten am 22. März 2011 in Kraft.

<sup>36</sup> Vgl. Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22/Add.1, dort Rn. 85 ff.

nannten Entscheidungen eine Strafschärfung wegen rassistischer beziehungsweise fremdenfeindlicher Beweggründe bejaht wurde, in einem Fall waren solche Motive nach Überzeugung des Gerichts nicht feststellbar (LG Marburg, Beschluss vom 23. November 2015, 3 Qs 17/15).

(ii) **Anwendung der Strafvorschriften im Ermittlungsverfahren**  
(*Polizeistatistik*)

95 Hasskriminalität wird zudem als eigenständige statistische Kategorie im Rahmen des 2001 eingeführten „Kriminalpolizeilichen Meldedienstes Politisch motivierte Kriminalität (KPMD-PMK)“ erfasst. Die Überschrift „Politisch motivierte Kriminalität“ bedeutet keine Einschränkung der erfassten Straftaten; vielmehr werden alle rassistisch motivierten Straftaten unter dieser Überschrift zusammengefasst. Diese Straftaten werden dabei verschiedenen Unterthemen zugeordnet, um so die jeweilige Tatmotivation differenziert erfassen zu können. Kategorien sind: „Antisemitisch“, „Behinderung“, „Fremdenfeindlich“, „gesellschaftlicher Status“, „Rassismus“, „Religion“, „Sexuelle Orientierung“. Zudem werden seit dem 1. Januar 2017 auch islamfeindliche, christenfeindliche und antiziganistische Straftaten gesondert erfasst. Entsprechende Straftaten werden von den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten vor Ort über die Landeskriminalämter an das Bundeskriminalamt gemeldet, das die Daten zentral erfasst. Die Bundesregierung hat bereits in ihrem am 13. September 2016 übersandten Follow-up-Bericht zu den Schlussbemerkungen Nummer 10 und 19 ausführliche Angaben zum Inhalt und zum weiteren Ausbau dieser Statistik gemacht, auf die hier im Übrigen verwiesen wird<sup>37</sup>.

96 Der Polizeistatistik für den Zeitraum von 2012 bis 2018<sup>38</sup> kann entnommen werden, dass die Zahl der antisemitisch motivierten Straftaten im Jahr 2018 mit 1.799 Straftaten ihren Höhepunkt hatte. Im Jahr 2017 lag die Anzahl der erfassten Straftaten bei 1.504. Weit überwiegend sind die antisemitischen Straftaten nach wie vor dem Phänomenbereich der politisch motivierten Kriminalität rechts zuzuordnen. Die Zahl der Straftaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund stieg seit dem Jahr 2012 von 2.922 Straftaten bis zum Jahr 2016 mit 8.983 Straftaten stetig an. Im Jahr 2017 sind die fremdenfeindlich motivierten Straftaten erstmalig wieder zurückgegangen, lagen mit 6.434 Straftaten aber immer noch deutlich über den Zahlen des Jahres 2014. Im Jahr 2018 war mit 7.701 Straftaten wieder ein Anstieg zu verzeichnen. Die Zahl der Straftaten mit rassistischem Hintergrund hatte ihren Höhepunkt mit 1.725 erfassten Delikten im Jahr 2018.

(iii) **Weiterer Ausbau der Erfassung von Hasskriminalität in der Justizstatistik**

97 Bereits seit 1992 erfassen die Landesjustizverwaltungen der Länder Daten über von der Staatsanwaltschaft eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen rechtsextremistischer/fremdenfeindlicher Straftaten. Die erfassten Daten werden durch das Bundesamt für Justiz (BfJ) zentral erfasst und zu einem Bundesergebnis zusammengeführt. Zum Jahr 2013 wurde die statistische Erhebung grundlegend überarbeitet, um bessere und bundesweit vergleichbare Datenlieferungen sicherzustellen. Die Ergebnisse für die Zeit ab 2013 sind auf der der Homepage des BfJ veröffentlicht<sup>39</sup> und in Anlage 7 tabellarisch dargestellt. Diese Statistik erfasst Strafverfahren wegen Straftaten,

<sup>37</sup> Vgl. Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22/Add.1, dort zu Schlussbemerkung 10 b) (ii), Rn. 30 ff.

<sup>38</sup> [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018-hasskriminalitaet-2001-2018.pdf;jsessionid=19DC1935724DA9F068AEB931CBEE74FD.2\\_cid287?\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018-hasskriminalitaet-2001-2018.pdf;jsessionid=19DC1935724DA9F068AEB931CBEE74FD.2_cid287?_blob=publicationFile&v=5)

<sup>39</sup> [https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Straftaten/Strafrechtspflege\\_node.html](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Straftaten/Strafrechtspflege_node.html)

wenn diese Taten mit einer fremdenfeindlichen oder rechtsextremistischen Tatmotivation begangen worden sind. Straftaten mit antisemitischen Bestrebungen und Straftaten mittels Internet werden gesondert ausgewiesen. Zahlen für das Jahr 2018 liegen noch nicht vor.

- 98 Die Zahl der Ermittlungsverfahren wegen rechtsextremistischer/fremdenfeindlicher Straftaten ist im Zeitraum 2013 bis 2017 angestiegen. 22.698 Ermittlungsverfahren im Jahr 2017 gegenüber 20.293 Ermittlungsverfahren im Jahr 2013 entsprechen einem Zuwachs von 11,9 Prozent. Gegenüber dem Höchststand von 28.527 Ermittlungsverfahren im Jahr 2016 ist die Zahl für das Jahr 2017 aber wieder gesunken. Große Zunahme ist bei den Straftaten gemäß §§ 130, 131 StGB zu verzeichnen. Hier stehen 2.813 Ermittlungsverfahren im Jahr 2013 5.465 Ermittlungsverfahren im Jahr 2017 gegenüber, womit sich die Zahl in diesem Zeitraum zwar beinahe verdoppelt hat. Allerdings ist auch hier die Zahl der Ermittlungsverfahren gegenüber dem Jahr 2016 zurückgegangen. Die Zahl der Körperverletzungsdelikte (§§ 223 ff. StGB) ist nach einem Höchststand von 1.029 im Jahr 2016 auf 619 zurückgegangen und damit fast auf den Stand des Jahres 2013.
- 99 Stärker sind die Zuwächse im Bereich der Ermittlungsverfahren wegen Straftaten, denen antisemitische Bestrebungen zu Grunde liegen. Die Entwicklung von 691 Verfahren im Jahr 2013 auf 1.858 im Jahr 2017 entspricht einem Zuwachs von 168,9 Prozent. Während auch hier die Zahlen der eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen Volksverhetzungsdelikten gemäß §§ 130, 131 StGB stark angestiegen sind (von 338 auf 1.076), ist bei den Propagandadelikten zwar ebenfalls ein sehr starker Zuwachs im Gesamtzeitraum von 2013 bis 2017 zu verzeichnen (von 244 auf 645). Im Vergleich zum Vorjahr (2016) zeigt sich aber auch hier ein deutlicher Rückgang (von 1.059 auf 645). Ermittlungsverfahren in der Kategorie der Körperverletzungsdelikte mit antisemitischer Bestrebung haben sich im Zeitraum von 2013 bis 2017 beinahe verdoppelt (von 13 auf 25); gegenüber dem Jahr 2016 ist aber auch bei diesen Delikten ein Rückgang zu verzeichnen.
- 100 Die Ermittlungsverfahren, denen eine rechtsextremistische/fremdenfeindliche Straftat zu Grunde lag, die mittels des Internets begangen wurde, haben sich im Verlauf der Jahre 2013 bis 2017 beinahe verdreifacht (von insgesamt 1.564 auf 4.573). Auf Grund mittels Internet begangener Delikte der Volksverhetzung gem. §§ 130, 131 StGB wurden im Jahr 2017 mehr als sechsmal so viele Ermittlungsverfahren eingeleitet (2.670) wie noch im Jahr 2013 (403). Im Vergleich mit dem unmittelbaren Vorjahr 2016 zeigt sich aber auch bei diesen Werten ein Absinken der Zahlen.
- 101 Derzeit wird in Deutschland eine neue statistische Erfassung von Strafverfahren wegen Hasskriminalität eingeführt. Diese Erhebung der Landesjustizverwaltungen erfasst – in einigen Ländern bereits seit dem 1. Januar 2018 – Angaben zu verschiedenen Deliktskategorien, darunter auch Tötungsdelikte, Körperverletzungen (gesondert solche im Amt), Beleidigungen und Brandstiftungen, differenziert nach den verschiedenen Kategorien antisemitisch, islamfeindlich, christenfeindlich, fremdenfeindlich, behindertenfeindlich und aufgrund sexueller Orientierung/Identität. In der Statistik wird auch erfasst, ob eine Tatbegehung „mittels Internet“ vorliegt.
- 102 Die neue Erhebung erfasst Straftaten als „Hasskriminalität“, wenn bei Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen eine Person wegen ihrer zugeschriebenen oder tatsächlichen Nationalität, ethnischen Zugehörigkeit, Hautfarbe, Religionszugehörigkeit, Welt-
-

anschauung, physischen und/oder psychischen Behinderung oder Beeinträchtigung, sexuellen Orientierung und/oder sexuellen Identität, politischen Haltung, Einstellung und/oder Engagements, ihres äußeren Erscheinungsbildes oder sozialen Status gerichtet sind und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht beziehungsweise sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet.

103 Die Erhebung der Justizdaten zur Hasskriminalität hat in den ersten Ländern am 1. Januar 2018 begonnen, ab dem 1. Januar 2019 soll sich diese Erhebung auf alle Länder erstrecken. Die Länderdaten werden vom BfJ zu einem Bundesergebnis zusammengefasst und veröffentlicht. Die erste Veröffentlichung wird voraussichtlich im Frühjahr 2020 erfolgen. Die Veröffentlichung für den Berichtszeitraum 2019 wird dann erstmals eine bundesweite Vollerhebung statischer Daten zur Hasskriminalität darstellen. Die Bundesregierung wird dem Ausschuss diese Daten mit dem nächsten Staatenbericht übermitteln (vgl. Schlussbemerkung Nummer 9 d).

(c) **Schwerpunkt: Entschiedenes Vorgehen gegen rassistisch motivierte Straftaten**

(i) ***Aus- und Fortbildung***

104 Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dafür ein, dass die Aus- und Fortbildung für alle Bereiche der Verwaltung, Justiz und Polizei, gegebenenfalls durch Austausch und Zusammenarbeit mit den Ländern, verbessert wird. Dabei soll insbesondere das Bewusstsein und Verständnis der handelnden Personen im Zusammenhang mit Rassismus und Diskriminierung gestärkt werden. Auch auf Länderebene finden gezielte Fortbildungsmaßnahmen in diesem Bereich statt.<sup>40</sup> Die Bundesregierung verweist insofern auch auf die Beispiele zur Fortbildung und Ausbildung im Bereich der Polizei und der Justiz, die sie bereits in ihrem Follow-up-Bericht zu Schlussbemerkung Nummer 10 genannt hat<sup>41</sup>. Mit Blick auf Schlussbemerkung Nummer 9 b) des Ausschusses können noch folgende Beispiele auf Bundes- und Länderebene genannt werden:

105 Die gemeinsam von Bund und Ländern getragene Deutsche Richterakademie bietet allen deutschen Richterinnen und Richtern und Staatsanwaltschaften regelmäßig interdisziplinäre Fortbildungsveranstaltungen zu Einzelthemen aus den Bereichen Rassismus, Rechtsextremismus und Antisemitismus an. Zum Beispiel befasst sich eine an der Deutschen Richterakademie stattfindende, vom Bund ausgerichtete Tagung mit dem „Rosenburg-Projekt“, das die personellen und sachlichen Kontinuitäten zwischen dem NS-Regime und den Anfangsjahren des Bundesministeriums der Justiz beleuchtet. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, welche zukunftsgerichteten Folgerungen die Forschungsergebnisse aufwerfen, vor allem im Hinblick auf die Stärkung eines Ethos der Juristinnen und Juristen. Lernziel der Tagung ist, die anwesenden Richterinnen und Richter für Gefährdungen von Rechtsstaat und Demokratie in ihrem Berufsalltag zu sensibilisieren und das rechtsethische Bewusstsein zu fördern.

106 Zudem hat das BMJV zusammen mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte und den für die Richterfortbildung zuständigen Ländern ein zweijähriges Projekt mit dem Titel „Rassismus und Menschenrechte – Stärkung der Strafjustiz“ durchgeführt. Mit dem Projekt wurden verschiedene Fortbildungsmodulare für Strafrichterinnen und Strafrichter sowie Staatsanwaltschaft im Themenfeld Rassismus entwickelt. Die in Kooperation mit drei

---

<sup>40</sup> Vgl. zu Beispielen aus den Ländern zu Fortbildungsmaßnahmen Anlage 8.

<sup>41</sup> Vgl. Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22/Add.1, dort zu Schlussbemerkung Nummer 10 b) (iv), Rn. 42 ff.

Modellländern erarbeiteten Fortbildungsmodule sollen Richterinnen und Richter sowie Staatsanwaltschaften dabei unterstützen, angemessen auf rassistische und hassmotivierte Taten zu reagieren, im Strafverfahren mit den Erfahrungen von Betroffenen umzugehen und diesen damit einen wirksamen und diskriminierungsfreien Zugang zum Recht zu ermöglichen. Das Projekt ist 2018 mit der Veröffentlichung von Fortbildungsmaterialien und einem Reader abgeschlossen worden. So können die Länder nunmehr in eigener Regie Fortbildungen zu diesem Thema für die jeweilige Landesjustiz durchführen. Dabei haben sie die Möglichkeit, auf einen Pool von Referentinnen und Referenten zurückzugreifen, der im Rahmen des Projekts aufgebaut und ausgebildet wurde.

107 Schließlich führen das BMI, Bundeskriminalamt (BKA) und die Bundespolizei aber auch die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) und die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPOL) regelmäßig Veranstaltungen durch, die sich mit verschiedenen Fragen von Rassismus und Diskriminierung befassen.

(ii) ***Bekämpfung von Rassismus und Hass im Internet***

108 Die Bundesregierung verfolgt ein ressortübergreifendes Konzept zur effektiven Bekämpfung von Rassismus und Hass im Internet. Dieses Konzept beinhaltet ein Maßnahmenpaket, das auf Sensibilisierung, Dialog und gesellschaftliches Engagement, soweit erforderlich aber auch auf Regulierung setzt. Dazu sei auch auf den NAP verwiesen, der dem Bereich der Bekämpfung von Hate Speech im Internet ein eigenes Kapitel widmet (vgl. Schlussbemerkung Nummer 9 c) des Ausschusses)<sup>42</sup>. Folgende Maßnahmen sind hier hervorzuheben:

109 Die Bundesregierung hat sich Anfang 2016 der „No Hate Speech“-Kampagne des Europarates angeschlossen. Das BMFSFJ hat dafür im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ die unabhängige Journalistenvereinigung „Neue Deutsche Medienmacher e.V.“ mit der Koordinierung der Umsetzung dieser Kampagne in Deutschland beauftragt. Auch nach der Beendigung der Kampagne durch den Europarat Ende 2017 werden die „Neuen deutschen Medienmacher“ für die Umsetzung der nationalen „No Hate Speech“-Kampagne bis Ende 2019 im Rahmen des Bundesprogramms gefördert. Das BMFSFJ hat die Präventionsarbeit im Netz zudem mit einem eigenen Programmbereich im Bundesprogramm gestärkt. Durch den 2017 eingeführten Programmbereich „Stärkung des Engagements im Netz - gegen Hass im Netz“ werden derzeit 35 Maßnahmen über dieses Bundesprogramm gefördert, welche sich im Rahmen von präventiv-pädagogischen Ansätzen unter anderem auch mit Hassrede im Internet auseinandersetzen.<sup>43</sup>

110 Eine wichtige Aufgabe nimmt in diesem Zusammenhang auch „jugendschutz.net“ wahr, das als „gemeinsames Kompetenzzentrum von Bund und Ländern für den Jugendschutz im Internet“ auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung mit BMFSFJ und § 18 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder (JMStV) fungiert. Die zivilgesellschaftlich organisierte Stelle wird seitens der Länder auf der Grundlage des JMStV finanziert und von Seiten des Bundes durch BMFSFJ und BMJV gefördert. So fördert BMJV beispielsweise ein Monitoring-Projekt, bei dem jugendschutz.net systematisch die Beschwerdemechanismen von sozialen Netzwerken überprüft. Im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ analysiert jugendschutz.net kontinuierlich, mit welchen Mitteln Rechtsextreme zum einen und islamistische Extremisten zum anderen im Internet junge Userin-

---

<sup>42</sup> Siehe NAP, Kapitel 5.6, S. 35 ff.

<sup>43</sup> Für weitergehende Informationen siehe <https://www.demokratie-leben.de/bundesprogramm/ueber-demokratie-leben/staerkung-des-engagements-im-netz-gegen-hass-im-netz.html>

nen und User ködern und wird gegen Angebote aktiv, die Jugendliche gefährden oder beeinträchtigen können. Dies geschieht auf Basis von Beschwerden, aber auch durch eigene Recherchen. jugendschutz.net arbeitet zur Bekämpfung von internationalen Phänomenen eng mit ausländischen Organisationen zusammen und ist Gründungsmitglied der Netzwerke INHOPE (Bekämpfung von Darstellungen der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen) und INACH (Bekämpfung von Hass im Netz).

- 111 Die zunehmende Verbreitung von Hassreden, insbesondere in sozialen Netzwerken wie Facebook, YouTube und Twitter, hat die Bundesregierung bereits im September 2015 veranlasst, eine Task Force u. a. mit den Betreiberinnen und Betreibern der Netzwerke sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft ins Leben zu rufen. In der Task Force wurde erreicht, dass sich die Unternehmen bei der Bekämpfung von Hassbotschaften engagieren, die auf ihren Systemen öffentlich werden. Trotz anfänglicher Erfolge hat das von jugendschutz.net durchgeführte Monitoring (s.o., Rn. 110) gezeigt, dass die Beschwerden von Nutzerinnen und Nutzern gegen Hasskriminalität insbesondere von Facebook und Twitter nach wie vor nicht unverzüglich und ausreichend bearbeitet werden.
- 112 Aufgrund dieser Grenzen des freiwilligen Engagements der Netzwerkbetreiber setzt Deutschland bei der Bekämpfung von Hass im Internet auch auf einen regulativen Ansatz. Dieser findet seinen Ausdruck in dem am 1. Oktober 2018 in Kraft getretenen Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG<sup>44</sup>). Das Gesetz zielt darauf, Hasskriminalität und sonstige strafbare Inhalte auf den Plattformen sozialer Netzwerke wirksamer zu bekämpfen. Das betrifft zum Beispiel das Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen (§ 86 StGB), das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§ 86a StGB), Beleidigung (§ 185 StGB), üble Nachrede (§ 186 StGB), Verleumdung (§ 187 StGB), öffentliche Aufforderung zu Straftaten (§ 111 StGB), Volksverhetzung (§ 130 StGB), Gewaltdarstellung (§ 131 StGB) und Bedrohung (§ 241 StGB). Mit dem NetzDG wurden gesetzliche Compliance-Regeln für soziale Netzwerke eingeführt, um die Betreiber sozialer Netzwerke zu einer zügigeren und umfassenderen Bearbeitung von Beschwerden, insbesondere über offensichtlich rechtswidrige Inhalte anzuhalten. Geregelt ist eine gesetzliche Berichtspflicht für soziale Netzwerke über den Umgang mit Beschwerden, ein wirksames Beschwerdemanagement sowie die Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten und eines inländischen Empfangsbevollmächtigten. Verstöße gegen diese Pflichten können mit empfindlichen Bußgeldern gegen das Unternehmen und die Aufsichtspflichtigen geahndet werden: Einzelne Verstöße können als Ordnungswidrigkeiten geahndet und mit Bußen von bis zu fünf Millionen Euro, die Unternehmen selbst mit Bußen von bis zu 50 Millionen Euro belegt werden.
- 113 Es ist hervorzuheben, dass das NetzDG im Vergleich zum geltenden Recht keinen neuen Eingriff in die durch Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes geschützte Meinungsfreiheit darstellt. Denn die im Gesetz normierten Compliance-Regeln für soziale Netzwerke dienen lediglich dazu, dass diese der bereits bestehenden gesetzlichen Verpflichtung, strafbare Inhalte spätestens nach Inkennzeichnung zu löschen oder zu sperren, schnell und umfassend nachkommen. Das Gesetz bezieht sich also explizit nur auf strafbare Inhalte, deren Sanktionierung eine gerechtfertigte Einschränkung der Meinungsfreiheit darstellt.

(iii) *Aufarbeitung des NSU-Komplexes*

---

<sup>44</sup> Gesetzestext unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>.

- 114 Die umfassende Aufarbeitung der Mordserie des sogenannten Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU) dauert auf Bundes- und Landesebene an. Die Bundesregierung verweist insofern auf ihren am 13. September 2016 übersandten Follow-up-Bericht, in dem sie ausführlich zu den Empfehlungen des Ausschusses unter Schlussbemerkung Nummer 10 Stellung genommen hat<sup>45</sup>. Ergänzend können folgende neuen Entwicklungen mitgeteilt werden:
- 115 Nach über fünf Jahren und 438 Verhandlungstagen hat der 6. Strafsenat des Oberlandesgerichts München am 11. Juli 2018 die Hauptangeklagte Beate Zschäpe unter anderem wegen Mordes in neun Fällen (sogenannte Ceska-Serie), wegen versuchten Mordes in 32 tateinheitlichen Fällen (Nagelbombenattentat in der Keupstraße in Köln), wegen versuchten Mordes (Sprengstoffanschlag in der Probsteigasse in Köln), wegen Mordes und Mordversuchs (an zwei Polizeibeamten in Heilbronn), wegen Raubüberfällen sowie wegen eines versuchten Mordes durch eine schwere Brandstiftung (Brandlegung in der Frühlingsstraße in Zwickau) sowie wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung (NSU) schuldig gesprochen. Der Senat hat gegen die Angeklagte eine lebenslange Freiheitsstrafe verhängt. Die besondere Schwere der Schuld der Angeklagten wurde festgestellt. Ein Angeklagter wurde wegen Beihilfe zum Mord in neun Fällen (sogenannte Ceska-Serie) zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von zehn Jahren verurteilt. Zwei Angeklagte wurden wegen Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (NSU) zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren beziehungsweise zwei Jahren und sechs Monaten verurteilt. Ein zur Tatzeit heranwachsender Angeklagter wurde wegen Beihilfe zum Mord in neun Fällen (sogenannte Ceska-Serie) zu einer Jugendstrafe von drei Jahren verurteilt.
- 116 Am 27. Juli 2017 hat der Dritte Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages als zweiter Untersuchungsausschuss, der sich mit dem NSU-Komplex befasst hat (Untersuchungsausschuss NSU-II), seinen über 1000seitigen Abschlussbericht<sup>46</sup> vorgelegt. Der Untersuchungsausschuss NSU-II hat von Februar 2016 bis März 2017 insgesamt 54 Sitzungen durchgeführt und 84 Zeuginnen und Zeugen vernommen. In seinen Empfehlungen erkennt der zweite NSU-Untersuchungsausschuss die Bemühungen zur Umsetzung der 47 Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses ausdrücklich an und spricht sich nachdrücklich für eine Verstärkung der Förderungen von zivilgesellschaftlichen Projekten und Initiativen gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus aus. Die Empfehlungen der beiden NSU-Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung aufgegriffen und in einer Reihe von Fällen bereits umgesetzt. Hervorzuheben ist, dass insbesondere zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden realisiert wurden. Bei vielen Empfehlungen handelt es sich um Daueraufgaben, wie die stärkere Ausrichtung von Aus- und Fortbildung auf Belange der Bekämpfung des Rechtsextremismus und -terrorismus, des Opferschutzes und der Steigerung der interkulturellen Kompetenz. Die Empfehlungen der beiden NSU-Ausschüsse sind zielleitend für die Politik der Bundesregierung.
- 117 Zur Umsetzung der Empfehlungen wurde der Beschluss gefasst, unter der Federführung des Bundeskriminalamtes eine Bund-/Länder-Arbeitsgruppe einzurichten, die erstmalig am 7. und 8. Juni 2018 tagte. Es wurde ein Abschlussbericht „Handlungsempfehlungen NSU“ erarbeitet, um ihn der Herbsttagung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vorzulegen.

---

<sup>45</sup> Vgl. Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22/Add.1, dort zu Schlussbemerkung Nummer 10, Rn. 7 ff.

<sup>46</sup> Abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/129/1812950.pdf>.



- 118 Soweit sich als eine Erkenntnis des Untersuchungsausschusses Defizite in der Informationsweitergabe und der Koordination von Maßnahmen zeigten, die jedenfalls zum Teil aus der relativ großen Arbeitsteilung infolge der Föderalismusstruktur und des Trennungsgebotes resultierten, ist maßgeblich gegengesteuert worden. Mit der Schaffung des Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrums (GETZ), der Intensivierung der Berichtsobliegenheiten und Veranstaltungen wie den sog. "Regionalkonferenzen", die vom Generalbundesanwalt turnusmäßig abgehalten werden, ist ein Netzwerk von kompetenten justiziellen Ansprechpartnern geschaffen worden, welches stärkere Gewähr dafür bietet, dass entstehende Strukturen des Rechtsterrorismus schneller erkannt und koordiniert bekämpft werden.
- 119 Auch auf Landesebene werden die Empfehlungen umfassend umgesetzt. Im Zusammenhang mit der Empfehlung, dass auch die Zivilgesellschaft gestärkt und die Präventionsarbeit gegen Rechtsextremismus nachhaltig gefördert werden müsse, haben die Verfassungsschutzbehörden der Länder in den letzten Jahren einvernehmlich den präventiven, d. h. informationsvermittelnden Anteil ihrer Arbeit ausgebaut, und im Sinne von Demokratie-dienstleistern stärker als zuvor am Bedarf der Zivilgesellschaft orientiert. Außerdem sind aufgrund eines gemeinsamen Beschlusses der Generalstaatsanwaltschaften der Bundesländer und des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof im Jahr 2017 in jedem Bundesland bei einer Generalstaatsanwaltschaft Staatsschutzzentren eingerichtet worden, um den Informationsaustausch und die Koordinierung entsprechender Verfahren zwischen den Ländern untereinander sowie zum Generalbundesanwalt zu verbessern. Darüber hinaus ergreifen die Länder eine Vielzahl von Maßnahmen zur weiteren Aufarbeitung des NSU-Komplexes<sup>47</sup>.

(iv) ***Individualbeschwerde Nummer 48/2010 (Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Sarrazin)***

- 120 Die Bundesregierung nimmt das Schreiben des Ausschusses vom 17. Mai 2017 zur Kenntnis, in der dieser Deutschland erneut zur Umsetzung seiner Empfehlungen aus Mitteilung Nr. 48/2010, TBB-Türkischer Bund in Berlin/Brandenburg ./ Deutschland (der sogenannte Sarrazin-Fall) auffordert. Die Bundesregierung verweist dazu auf ihren am 13. September 2016 übersandten Follow-up-Bericht<sup>48</sup>, in dem sie ausführlich auf Schlussbemerkung Nummer 19 des Ausschusses eingegangen ist. Die Bundesregierung hat in dieser Stellungnahme deutlich gemacht, welche hohe Bedeutung sie der wirksamen Bekämpfung rassistischer Hassreden beimisst. Zugleich hat sie aber auf den hohen Wert der Meinungsfreiheit hingewiesen und bekräftigt, dass das Strafrecht als schärfstes Schwert staatlicher Sanktionsformen generell „ultima ratio“ bleiben sollte. Auch hat die Bundesregierung deutlich gemacht, dass sie die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten für strafrechtlich relevante Meinungsäußerungen (§§ 130, 185 ff. StGB) für angemessen und den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands entsprechend hält. Dies führt dazu, dass nicht jede rassistische Äußerung – sei sie auch moralisch noch so verurteilungswürdig – die Schwelle zur Strafbarkeit überschreitet.
- 121 Dabei ist der Bundesregierung bewusst, dass rassistische Äußerungen von politischen Führungspersonlichkeiten, Hoheitsträgern und Personen des öffentlichen Lebens aufgrund ihrer Reichweite und Wirkungskraft ein besonders schädliches Potential haben können (vgl. Schlussbemerkung Nummer 9 a). Auch hier kommt es für die Frage der strafrechtlichen Sanktionierung jedoch auf eine Beurteilung des Einzelfalls an, die die Strafverfolgungsbehörden und unabhängigen Gerichte bei Anwendung der einschlägigen Straftatbestände vornehmen müssen. Wenn die Strafverfolgungsbehörden durch rassistische Äußerungen einen Straftatbestand als erfüllt ansehen,

---

<sup>47</sup> Vgl. zu Beispielen aus den Ländern zum Thema Aufarbeitung des NSU-Komplexes Anl. 9.

<sup>48</sup> Vgl. Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22/Add.1, dort zu Schlussbemerkung 19, Rn. 79 ff.

muss aufgrund des Legalitätsprinzips ein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden. Ein Ermessen besteht hierbei nicht.

122 Unabhängig von der Bewertung dieses Einzelfalls bleibt die Bekämpfung von „Hate Speech“ ein zentrales Ziel der Bundesregierung. Für dessen Erreichen verfolgt sie einen ganzheitlichen Ansatz, der neben Strafverfolgung auch auf gesellschaftliches Engagement und Diskurs setzt (vgl. Rn. 108 ). So hat der „Fall Sarrazin“ zu einer breiten Debatte in der deutschen Öffentlichkeit geführt, in deren Verlauf diverse Stimmen aus Politik und Gesellschaft – unter ihnen Bundeskanzlerin Merkel – den Thesen Sarrazins mit großer Deutlichkeit entgegengetreten sind.

## **2. Zu Artikel 4 Buchstabe b ICERD (Maßnahmen gegen Organisationen mit rassistischer Zielsetzung)**

### **(a) Vereinsverbote**

123 Die Bundesregierung und die Länder bekämpfen Organisationen, die rassistische Diskriminierung fördern oder dazu aufrufen. Deshalb haben sie im Berichtszeitraum insgesamt 8 rechtsextremistische Organisationen verboten.

124 Der Bundesinnenminister hat am 27. Januar 2016 die neonazistische Internetplattform „Altermedia Deutschland“ auf Grundlage des Vereinsgesetzes verboten. Auf der überwiegend von Neonazis genutzten Seite wurden in massiver Weise rassistische, ausländerfeindliche, antisemitische und islamfeindliche Inhalte verbreitet. Gegen fünf Betreiber und Administratoren von „Altermedia Deutschland“ wurde Anklage wegen des Verdachts der Bildung einer kriminellen Vereinigung erhoben.

125 Am 16. März 2016 hat der Bundesinnenminister die gewaltbereite rechtsextremistische Gruppierung „Weisse Wölfe Terrorcrew“ (WWT) verboten. Der Verein lief nach Zweck und Tätigkeit den Strafgesetzen zuwider und richtete sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung.

126 Auch auf Landesebene wird zielgerichtet gegen Organisationen mit rassistischem Leitbild vorgegangen: So wurden im Berichtszeitraum rechtsextremistische Gruppierungen in den Bundesländern Brandenburg („Widerstandsbewegung Südbrandenburg“), Bayern („Freies Netz Süd“), Sachsen („Nationale Sozialisten Döbeln“, „Nationale Sozialisten Chemnitz“), Baden-Württemberg („Autonome Nationalisten Göppingen“) und Hessen („Sturm 18 e.V.“) verboten.

### **(b) NPD-Verbotsverfahren**

#### **(i) *Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017***

127 Gemäß Artikel 21 Absatz 2 und 4 GG kann das Bundesverfassungsgericht eine Partei für verfassungswidrig erklären und damit verbieten, wenn diese nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhängerinnen und Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Die Hürden für ein Parteiverbot werden vom Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund der missbräuchlichen Verwendung dieses Instruments zu Zeiten der NS-Diktatur sehr hoch gesetzt.

128 Mit Urteil vom 17. Januar 2017 (2 BvB 1/13)<sup>49</sup> hat das Bundesverfassungsgericht den Antrag des Bundesrates, die rechtsextreme Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) für verfassungswidrig zu erklären, als unbegründet zurückgewiesen. Das Bundesverfassungsgericht ist zu dem Schluss gekommen, dass die NPD zwar ein politisches Konzept verfolgt, das auf die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet ist und dieses Ziel auch planvoll verfolgt. Allerdings verlangt das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil für ein Parteiverbot erstmals auch, dass konkrete Gründe von Gewicht vorliegen, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass die Partei mit der Verfolgung ihrer verfassungsfeindlichen Ziele auch tatsächlich Erfolg haben kann.<sup>50</sup> Diese Möglichkeit hat das Bundesverfassungsgericht aufgrund der aktuellen Lage der NPD (so ist die NPD etwa derzeit in keinem deutschen Parlament vertreten) verneint. Weder sei die NPD derzeit in der Lage, bei Wahlen eigene Mehrheiten zu gewinnen, noch verfüge sie über die Option, sich an Koalitionen zu beteiligen. Auch vertrat das BVerfG die Auffassung, dass angesichts des niedrigen Organisationsgrades der NPD nur eine geringe Wirkkraft in der Gesellschaft bestehe. Gleichzeitig stellte das Bundesverfassungsgericht eindeutig fest, dass die NPD verfassungsfeindliche, rassistische und diskriminierende Ziele verfolgt.

(ii) ***Verfassungsänderung: Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung***

129 In seinem Urteil im NPD-Verbotsverfahren sah das Bundesverfassungsgericht zwar die hohe verfassungsrechtliche Schwelle für ein Parteienverbot nach Artikel 21 Absatz 2 GG als nicht erreicht an. Es hat jedoch den Gesetzgeber auf die Möglichkeit hingewiesen, gegenüber verfassungsfeindlichen Parteien Sanktionen zu erlassen, die weniger einschneidend als ein Verbot sind.<sup>51</sup> Von dieser Möglichkeit hat der verfassungsändernde Gesetzgeber umgehend Gebrauch gemacht: Gemäß dem im Juli 2017 neueingefügten Artikel 21 Absatz 3 GG sind Parteien von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden<sup>52</sup>. Darunter fallen gerade auch Parteien, die wie die NPD verfassungsfeindliche Ziele verfolgen und allein deshalb nicht verboten werden, weil sie nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts nicht in der Lage sind, diese Ziele auch zu erreichen. Über Anträge auf Ausschluss einer Partei von der staatlichen Finanzierung entscheidet das Bundesverfassungsgericht, § 13 Nr. 2a des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG). Der Antrag kann von Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung gestellt werden, § 43 Absatz 1 BVerfGG. Ist der Antrag begründet, erfolgt der Ausschluss von der Parteienfinanzierung nach § 46a Absatz 1 BVerfGG zunächst für einen Zeitraum von 6 Jahren. Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien (Artikel 21 Absatz 3 Satz 2 GG).

(iii) ***Anträge von drei Verfassungsorganen auf Ausschluss der NPD von der Parteienfinanzierung***

---

<sup>49</sup> Urteil abrufbar unter:

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117\\_2bvb000113.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvb000113.html).

<sup>50</sup> Dabei hat das BVerfG gerade auch die Rechtsprechung des EGMR berücksichtigt (vgl. Rn. 607ff. des Urteils vom 17. Januar 2017 (aaO)).

<sup>51</sup> Vgl. hierzu bereits die Empfehlung aus dem 4. ECRI-Bericht über Deutschland, Rn. 68 (veröffentlicht am 26. Mai 2009 und abrufbar unter <https://rm.coe.int/fourth-report-on-germany/16808b5680>) sowie die Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7 von ECRI, Punkt 16 und 36 vom 13. Dezember 2002 (abrufbar unter <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aae>).

<sup>52</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21 Absatz 3) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2346). Die einfachgesetzlichen Folgeänderungen erfolgten durch das Gesetz zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung vom 18. Juli 2017 (BGBl. I, S. 2790).

130 Trotz ihres schlechten Abschneidens bei der Bundestagswahl 2017, bei der sie nur noch 0,4 Prozent der Stimmen erreicht hat, erhält die NPD nach dem deutschen Parteiengesetz weiterhin Leistungen aus der staatlichen Parteienfinanzierung. Hierfür kommt es nicht nur auf die Stimmen aus der Bundestagswahl, sondern auch auf die Stimmen aus den Landtags- und Europawahlen an. Sie profitiert überdies von steuerlichen Begünstigungen für Parteien.

131 Um diesen Zustand zu beenden, haben alle drei nach § 43 Absatz 1 BVerfGG antragsberechtigten Verfassungsorgane am 19. Juli 2019 beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Ausschluss der NPD von der Parteienfinanzierung gestellt. Das weitere Verfahren wird Gegenstand des nächsten Staatenberichts sein.

(e) **Wissenschaftliches Gutachten zum Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten unter Berücksichtigung von Artikel 4 ICERD**

132 Die Bundesregierung (BMJV) hat im Jahr 2015 ein wissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben, das der Frage nachging, inwieweit ICERD herangezogen werden kann, um gegen rassistische Wahlwerbung vorzugehen. Der Hintergrund ist, dass die rechtsextreme NPD in den letzten Jahren systematisch Wahlwerbung mit deutlich antiziganistischer beziehungsweise rassistischer Tendenz plakatiert hat. Einen besonderen „Höhepunkt“ hatte die Verwendung derartiger Wahlplakate im Vorfeld der Landtagswahlen und der Wahl zum Europaparlament 2014 erfahren. Dabei hatte sich gezeigt, dass gegen diese Plakate keine strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und nur in Ausnahmefällen ordnungsrechtliche Maßnahmen ergriffen worden waren (etwa bei Plakatierung in der Nähe „sensibler“ Orte wie KZ-Gedenkstätten). Die Ordnungsbehörden, die im „normalen“ öffentlichen Raum die Entfernung der NPD-Plakate angeordnet hatten, mussten diese häufiger aufgrund gerichtlicher Anordnung wieder aufhängen lassen, da die Verwaltungsgerichte bei der Prüfung der polizeirechtlichen Generalklausel den Tatbestand des § 130 StGB (Volksverhetzung) nicht als erfüllt ansahen. Da dieser Zustand als unbefriedigend empfunden wurde, gab das BMJV ein Gutachten zur Analyse der Rechtslage unter dem Blickwinkel von ICERD in Auftrag.

133 Das Gutachten wurde von Frau Prof. Dr. Stefanie Schmahl im Oktober 2015 erstattet<sup>53</sup>. Es beleuchtet im Kern die Frage, ob völkerrechtliche Verbote rassistischer Propaganda wie Artikel 4 ICERD über das Tatbestandsmerkmal „öffentliche Sicherheit“ im Rahmen der polizeilichen Generalklausel herangezogen werden können, um ein Einschreiten der Ordnungsbehörden zu legitimieren. Diese Frage wird bejaht. Frau Prof. Dr. Schmahl kommt sogar zu dem Schluss, dass eine Reduktion des Entschließungsermessens auf null vorliege; im Rahmen des Auswahlermessens verenge sich der Spielraum der Ordnungsbehörden auf ein Abhängen der Plakate, da ein weniger einschneidendes, aber gleichermaßen geeignetes Mittel zur Abwehr der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht ersichtlich sei. In dem Gutachten wird folglich vertreten, dass die Ordnungsbehörden die NPD-Wahlplakate abhängen müssen.

134 Aus Sicht der Bundesregierung handelt es sich bei dem Gutachten um einen hilfreichen Debattenbeitrag zu der wichtigen Diskussion um taugliche Lösungswege zur Verhinderung von Wahlpropaganda mit fremdenfeindlicher Tendenz. Das BMJV und das BMI haben sich deshalb an der Verbreitung und Bekanntmachung des Gut-

---

<sup>53</sup> Abrufbar auf der Website der Universität Würzburg unter: (<https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/schmahl/aktuelles/meldungen/single/news/gutachten-wahlkampfplakate/>)

achtens unter den einschlägigen Rechtsanwendern beteiligt. Das Gutachten wurde den Innenministerien der Länder zur Verfügung gestellt und auf der 87. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder am 1. und 2. Juni 2016 erörtert. In ihrem Beschluss haben die Justizministerinnen und Justizminister die Einholung des wissenschaftlichen Gutachtens begrüßt und verurteilt, dass immer wieder in zynischer und unverantwortlicher Weise Ressentiments gegen Minderheiten geschürt und für eigene Wahlkampfzwecke nutzbar gemacht werden. Sie waren sich einig, dass alle rechtlichen Möglichkeiten ergriffen werden müssen, um Wahlkampfhetze auf Kosten von Minderheiten zu unterbinden und halten es für erforderlich, eine weit gefasste Debatte in Gesellschaft und Justiz über den sensiblen Umgang mit Minderheiten in Wahlkämpfen zu führen.

### **3. Zu Artikel 4 Buchstabe c ICERD (Durchsetzung des Verbots der Rassendiskriminierung bei allen Behörden)**

- 135 Das für alle Behörden geltende Verbot der „Rassendiskriminierung“ aus Artikel 4 Buchstabe c ICERD ist in Deutschland unmittelbar geltendes Recht. Wie bereits dargestellt, ist darüber hinaus für alle deutschen Behörden das Diskriminierungsverbot aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG sowie die Achtung der Menschenwürde aus Artikel 1 Absatz 1 GG bindend.
- 136 Ein weiteres Mittel, um potentielle Diskriminierung bei Behörden in der Praxis effektiv zu begegnen, ist die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Die Förderung der interkulturellen Öffnung in der Bundesverwaltung, vor allem durch die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den öffentlichen Verwaltungen, ist ein zentrales Ziel der Bundesregierung, das sie insbesondere seit dem Nationalen Aktionsplan Integration kontinuierlich verfolgt. Die Bundesministerien haben einen Ressortarbeitskreis etabliert, welcher sich kontinuierlich mit der Förderung kultureller Vielfalt in der Bundesverwaltung befasst. 2014, 2015 und 2017 fanden in den Bundesministerien und weiteren Bundesbehörden Beschäftigtenbefragungen auf freiwilliger Basis statt, mit denen erstmalig der Anteil von Beschäftigten des Bundes mit Migrationshintergrund erhoben wurde. Insgesamt haben sich mittlerweile 38 Behörden mit über 56.000 Beschäftigten beteiligt. Ein Ergebnisbericht der Erhebungen 2014 und 2015 wurde am 26. Mai 2016 gemeinsam vom BMI und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vorgestellt. Der durchschnittliche Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung beträgt danach 14,8 Prozent. Die Ergebnisberichte sind die Grundlage für die Behörden, konkrete Maßnahmen zur weiteren Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund und zum Abbau möglicher Zugangsbarrieren zu entwickeln und umzusetzen.
- 137 Weiter kann in diesem Zusammenhang die vom Bund gestartete Internetseite [www.wir-sind-bund.de](http://www.wir-sind-bund.de) genannt werden, die - übersetzt in viele Sprachen - gezielt auch Jugendliche und Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteiger mit Migrationshintergrund anspricht, um sie für den öffentlichen Dienst zu gewinnen. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkÖV) bietet darüber hinaus seit geraumer Zeit Fortbildungsmaßnahmen für die mit der Durchführung von Personalauswahlverfahren betrauten Beschäftigten und für die Mitglieder von Personalauswahlkommissionen an, bei denen auch auf den Aspekt der kulturellen Fairness von Personalauswahlverfahren eingegangen wird. Zu diesem Thema bietet die BAkÖV auch einen Leitfaden an (Handreichung zur interkulturellen Öffnung der Personalauswahl im öffentlichen Dienst).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Vgl. dazu auch NAP, S. 32.

138 Auch auf Länderebene besteht das Ziel, mehr Stellen in der Landesverwaltung mit Menschen mit Migrationshintergrund zu besetzen. Viele Länder haben in ihren Koalitionsvereinbarungen festgehalten, dass die interkulturelle Öffnung der Verwaltung unterstützt werden soll und/oder haben hierzu Programme oder Kampagnen ins Leben gerufen. Auch über den Beitritt zur „Charta der Vielfalt“<sup>55</sup> tragen die Länder zur Umsetzung dieses Ziels bei. Die hessische Landesregierung und das Land Berlin setzen sich beispielsweise dafür ein, in der Zusammensetzung ihres Personals die gleiche Vielfalt zu erreichen, wie sie in der Landesbevölkerung gegeben ist. Der Berliner Senat fördert deswegen einen konsequent diskriminierungsfreien Zugang zu Ausbildung und Beruf und forciert u.a. den Einsatz anonymisierter Bewerbungsverfahren in den Berliner Behörden und Unternehmen mit Landesbeteiligung. Auch sind die Justiz- und Polizeibehörden der Länder sehr bemüht, für Diversität bei der Zusammensetzung ihres Personals zu sorgen. Insofern verweist die Bundesregierung auf ihre Ausführungen im Follow-up-Bericht zur Schlussbemerkung Nummer 10.<sup>56</sup> Umfragen in einzelnen Ländern haben gezeigt, dass deren Bemühungen in einigen Bereichen dazu geführt haben, dass die Stellen in den Landesverwaltungen mittlerweile zum Teil mit einem Anteil von über 20 Prozent durch Menschen mit Migrationshintergrund besetzt worden sind. In Hessen ist zudem die Möglichkeit der Berücksichtigung der interkulturellen Kompetenz im Beamtenrecht normiert. Mit § 2 Absatz 2 bis 4 der Hessischen Laufbahnverordnung (HLVO) werden die Begriffe Eignung, Befähigung und fachliche Leistung festgelegt, die Grundlage der laufbahnrechtlichen Entscheidungen sind. Hier wurde die interkulturelle Kompetenz als Teil der Befähigung im Rahmen der Dienstrechtsreform 2014 in die Hessische Laufbahnverordnung aufgenommen. Durch die ausdrückliche Regelung im Laufbahnrecht wird die Bedeutung der interkulturellen Kompetenz für den öffentlichen Dienst hervorgehoben und die Möglichkeit geschaffen, entsprechende Fähigkeiten der Beamtinnen und Beamten bei Auswahlentscheidungen und Beurteilungen umfassend zu berücksichtigen.

## **E. Zu Artikel 5 ICERD (umfassender Menschenrechtsschutz)**

139 Im Folgenden wird der umfassende Grundrechtsschutz des Grundgesetzes dargestellt (Nummer 1) und sodann exemplarisch auf die praktische Gewährleistung und Absicherung einzelner Rechte (Nummern 2 bis 4) eingegangen.

### **1. Einführung: Verfassungsrechtslage in der Bundesrepublik Deutschland**

140 Nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland kann sich jedermann – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – auf folgende Grundrechte berufen: Die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Absatz 1 GG), das Recht auf Leben sowie auf körperliche Unversehrtheit und die Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 GG), die Gleichheit vor dem Gesetz gemäß Artikel 3 GG, die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, Meinungs- und Pressefreiheit, die Freiheit der Kunst und der Wissenschaft, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis und die Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 4, 5, 10 und 13 GG), der besondere Schutz von Ehe und Familie (Artikel 6 Absatz 1 GG) und das Recht auf Eigentum (Artikel 14 GG). Einige Grundrechte sind deutschen Staatsangehörigen vorbehalten, so die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit, das Recht der Freizügigkeit im Bundesgebiet und die Freiheit der Berufswahl (Artikel 8, 9, 11 und 12 GG). Ausländischen Staatsangehörigen werden diese Rechte jedoch im Kern durch Artikel 2 Absatz 1 GG gewährleistet, da das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ein Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit beinhaltet.

---

<sup>55</sup> <https://www.charta-der-vielfalt.de/>

<sup>56</sup> Vgl. Follow-up-Bericht zu Schlussbemerkung 10 b) (v), Rn 68 bis 78.

## **2. Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege – Schwerpunkt: Verhinderung von „Racial Profiling“**

- 141 Wie bereits dargelegt, sind gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG alle Menschen vor dem Gesetz gleich und gemäß Artikel 3 Absatz 3 GG Benachteiligungen u. a. aufgrund der Rasse, der Sprache und der Heimat oder Herkunft unzulässig.
- 142 Diese umfassenden Gleichheitsrechte werden zum Teil einfachgesetzlich konkretisiert, so zum Beispiel im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, im Bereich des Sozialrechts in einzelnen Vorschriften des Sozialgesetzbuches (SGB)<sup>57</sup> oder in Bezug auf die Einstellungskriterien für Bundesbeamte in § 9 Bundesbeamtengesetz. Die Anwendung dieser Bestimmungen in der täglichen Verwaltungspraxis wird durch die Gerichte kontrolliert (vgl. Schlussbemerkung Nummer 8 b).<sup>58</sup> In Deutschland gibt es keine systematische Benachteiligung von Bevölkerungsgruppen. Die in Deutschland bestehenden staatlichen Institutionen sind durch rechtsstaatliche Strukturen geprägt und unterliegen den Normen des demokratischen Verfassungsstaates.
- 143 Polizeimaßnahmen, die sich allein oder ganz überwiegend auf das äußere Erscheinungsbild einer Person oder ihre ethnische Herkunft stützen („Racial Profiling“ nach der Definition von CERD und der Europäischen Grundrechteagentur) sind keine Methode der polizeilichen Praxis in Deutschland. „Racial Profiling“ verstößt gegen geltendes deutsches Recht, insbesondere gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG. Weder das Bundespolizeigesetz noch die einschlägigen Vorschriften und Erlasse für die Bundespolizei erlauben eine Ungleichbehandlung von Personen nach u.a. ihrer Rasse, Herkunft oder Religion. Dasselbe gilt für die entsprechenden Regelungen für die Länderpolizeibehörden (vgl. Schlussbemerkung Nummer 11).
- 144 Um sicherzustellen, dass jede Polizeibeamtin und jeder Polizeibeamte seine Kompetenzen in einer nichtdiskriminierenden Weise ausübt, wird in der Polizeiausbildung des Bundes und der Länder ein besonderes Augenmerk auf die Verhinderung von Rassismus und Diskriminierung gelegt. Dabei sollen die (angehenden) Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten im Umgang mit Personen unterschiedlicher Herkunft sensibilisiert werden. Auf diese Weise wird dem Entstehen von – bewussten oder unbewussten – Vorurteilen und diskriminierenden Einstellungen vorgebeugt. Das Thema „Racial Profiling“ findet seit 2014 in allen relevanten Studienphasen direkte oder indirekte Berücksichtigung. Bestehende Ansätze wie beispielsweise die im BMI und bei der Bundespolizei stattfindenden internen Veranstaltungen zur Rassismusdefinition nach ICERD und dem Thema „Racial Profiling“ werden derzeit fortgeführt und weiterentwickelt. Auch arbeitet die Bundespolizei seit 2016 an einer fortlaufenden Aktualisierung und Verbesserung der Aus- und Fortbildungen, der entsprechenden Materialien sowie der Erlass- und Vorschriftenlage zum Thema Diskriminierung, Rassismus und „Racial Profiling“ (vgl. Schlussbemerkung Nummer 11 c und e).

---

<sup>57</sup> Zum Beispiel § 33c S. 1 SGB I und § 19a SGB IV

<sup>58</sup> Für den Bereich Nutzung öffentlicher Schwimmbäder siehe zum Beispiel OVG Rheinland-Pfalz Beschluss vom 12. Juni 2019, 10 B 10515; für den Bereich Einstellungskriterien für Bundesbeamte siehe zum Beispiel BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 2016 – 2 VR 1/16; für den Bereich des Sozialrechts zum Beispiel VG Frankfurt, Beschluss vom 17. Februar 2014 – 3 L 247/14.F.

- 145 In der Aus- und Fortbildung der Bundespolizei wird auch die Anwendung des § 22 Absatz 1a Bundespolizeigesetz (BPolG) regelmäßig und fortlaufend behandelt. § 22 Absatz 1a BPolG erlaubt es der Bundespolizei, auf Bahnanlagen, in Zügen und auf Flughäfen Personen zu befragen, Ausweispapiere einzusehen sowie mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen, wenn Lageerkenntnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrungen für eine unerlaubte Einreise sprechen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist diese Vorschrift mit dem Grundgesetz, dem Völker- und dem Europarecht vereinbar, da Lageerkenntnisse und grenzpolizeiliche Erfahrungen zulässige Kriterien sind, die – bei entsprechender Ausbildung und Sensibilisierung der handelnden Polizeibeamten – eine diskriminierungsfreie Auswahl ermöglichen. Die Bundespolizei legt daher – wie oben ausgeführt – einen besonderen Schwerpunkt auf die diesbezügliche Ausbildung und Sensibilisierung.
- 146 Sofern im Einzelfall Beschwerden über diskriminierendes Verhalten der Polizei erhoben werden, stehen effektive Verfahren zur Aufklärung des jeweiligen Falles bereit (vgl. Schlussbemerkung Nummer 11 f). So kann, wer sich durch eine polizeiliche Kontrollmaßnahme einer Diskriminierung ausgesetzt sieht, die deutschen Verwaltungsgerichte anrufen, die sodann eine Prüfung des jeweiligen Einzelfalles vornehmen. Der offizielle Beschwerdemechanismus der Bundespolizei sieht verschiedene interne und externe Beschwerdemöglichkeiten vor, um polizeiliches Fehlverhalten in einem unabhängigen und durch Aufsichtsbehörden geleitetes Verfahren überprüfen zu lassen.
- 147 Betroffene können ihre Beschwerde mündlich, schriftlich oder telefonisch bei jeder Polizeidienststelle einreichen. Die Behörden der Bundespolizei können zudem über das Internet kontaktiert werden. Um eine unabhängige, unparteiische und umfassende Untersuchung zu gewährleisten, wird jede eingehende Beschwerde bearbeitet und einer umfassenden Prüfung unterzogen.
- 148 In der Rechtsprechung<sup>59</sup> ist betont worden, dass bei Kontrollen nach § 22 Absatz 1a BPolG belastbare Anhaltspunkte für eine bestimmte äußerlich erkennbare Tätergruppe vorliegen müssen und die Behörden hierfür eine erhöhte Darlegungslast trifft. Mithin gilt bereits jetzt der Grundsatz, dass ein begründeter Verdacht bestehen muss. Weiteren gesetzgeberischen Bedarf sieht die Bundesregierung nicht. Die Bundespolizei hat diese Rechtsprechung bei der Aktualisierung ihrer internen Weisungen und Fortbildungsmaterialien im Jahr 2016 berücksichtigt.
- 149 Bei der Bundespolizei wurde 2016 zudem ein unabhängiger interner Beschwerdemechanismus eingeführt.
- 150 Auch einige Länder haben verschiedene Formen von Beschwerdestellen für ihre Landespolizei eingeführt.<sup>60</sup>

### **3. Recht auf Sicherheit der Person und auf staatlichen Schutz gegen Gewalttätigkeit oder Körperverletzung – Schwerpunkt: Sicherheit von Flüchtlingen**

- 151 Die Zunahme von Gewalt und Bedrohungen gegen Flüchtlinge und Helferinnen und Helfer erfüllt die Bundesregierung mit großer Sorge. Zur Bekämpfung dieser Gewalt wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen (vgl. Schlussbemerkung Nummer 18 b). Von zentraler Bedeutung ist dabei die konsequente strafrechtliche Verfolgung rassistischer Gewalt. Um diese zu stärken, setzen Bund und Länder insbesondere auf eine Aus- und Fort-

---

<sup>59</sup> Zum Beispiel Urteile des OVG Koblenz vom 21. April 2016 und des OVG Nordrhein-Westfalen vom 7. August 2018

<sup>60</sup> Vgl. zu Beispielen zu internen Beschwerdemechanismen aus den Ländern Anl. 10.



bildung von Strafverfolgerinnen und Strafverfolgern sowie der Richterschaft, mit denen diese für rassistische Motive sensibilisiert werden und mit der die interkulturelle Kompetenz gefördert wird<sup>61</sup>. Darüber hinaus wird in dem 2015 ergänzten § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB nun ausdrücklich betont, dass rassistische Beweggründe von den Gerichten grundsätzlich strafscharfend zu berücksichtigen sind. Bereits im Ermittlungsverfahren sind Polizei und Staatsanwaltschaft nach den überarbeiteten „Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren“ gehalten, solche Motivlagen zu berücksichtigen.<sup>62</sup>

- 152 Ein weiterer Aspekt zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung rassistischer Gewalt ist der Ausbau der statistischen Erfassung.<sup>63</sup> Mit Blick auf die Zunahme der Straftaten gegen Flüchtlinge und Helferinnen und Helfer wurde die polizeiliche Kriminalstatistik der politisch motivierten Kriminalität noch weiter ausdifferenziert. Zu diesem Zweck werden seit 2016 politisch motivierte Straftaten „gegen Asylbewerber / Flüchtlinge“, „gegen Hilfsorganisationen / freiwillige Helfer“, „zwischen Asylbewerbern / Flüchtlingen“, „gegen Amts- und Mandatsträger“ und „gegen Medien“ gesondert erfasst.<sup>64</sup>
- 153 Neben der strafrechtlichen Bekämpfung sind Maßnahmen der Demokratieförderung und Radikalisierungsprävention von großer Bedeutung. In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Initiativen und Projekten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, um Radikalisierung vorzubeugen beziehungsweise entgegenzuwirken.<sup>65</sup> Die Gründe für Radikalisierung sind vielfältig, es gibt keine einheitlichen Muster – deshalb müssen Gegenmaßnahmen individuell und lokal ansetzen. Die Beratungsstelle „Radikalisierung“ im BAMF bietet Unterstützung und leistet Hilfestellung für alle Personen, die sich um islamistische Radikalisierung in ihrem Umfeld sorgen. Weitergehende Betreuung der Ratsuchenden erfolgt bei Bedarf durch zivilgesellschaftliche Träger und staatliche Stellen der Länder. Dies kann im Rahmen der Angehörigen- und Umfeldberatung oder durch Ausstiegsprogramme geschehen. Die Beratungsstelle und die Träger vor Ort bilden zusammen ein bundesweites Beratungsnetzwerk; so soll gewährleistet werden, dass die Ratsuchenden persönlich und vor allem auf kurzem Weg Hilfe erhalten. Dies entspricht dem von der Bundesregierung vertretenen Ansatz, individuelle, multidisziplinäre Maßnahmen vor Ort unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure zu fördern.
- 154 Um die Sicherheit von Geflüchteten in ihren Unterkünften im Land Berlin zu erhöhen, führt die Mobile Beratung des Trägers Verein für Demokratische Kultur e.V. Beratungen von Unterkünften, Unterkunftsmitarbeitenden und Ehrenamtlichen durch. Durch die Anerkennung von LSBTI-Geflüchteten als besonders schutzbedürftige Gruppe gemäß der EU-Aufnahmerichtlinie hat das Land Berlin zudem besondere Maßnahmen eingeleitet, die auch dem Schutz und der Sicherheit von LSBTI-Geflüchteten dienen. Im Rahmen des "Berliner Modells zur Unterstützung von LSBTI-Geflüchteten" wurde eine eigene Unterkunft für LSBTI-Geflüchtete eingerichtet, eine Handreichung für Unterkünfte und geflüchtete Menschen mit dem Titel "Was tun bei Gewalt gegen geflüchtete Frauen und LSBTI in Unterkünften?" (Eckpunkte für ein Gewaltschutzkonzept) veröffentlicht, die Antigewalt- und Antidiskriminierungsarbeit verstärkt und es werden kontinuierlich Fortbildungen für Leitungen und Mitarbeitende von

---

<sup>61</sup> Vgl. dazu bereits oben Rn. 104 ff., sowie den Follow-up-Bericht der Bundesregierung zu Schlussbemerkung Nummer 10, Dok. CERD/C/DEU/CO/19-22/Add.1, dort zu Schlussbemerkung Nummer 10 b) (iv), Rn. 42 ff.

<sup>62</sup> Vgl. dazu bereits oben Rn. 93.

<sup>63</sup> Vgl. dazu bereits oben Rn. 94 ff.

<sup>64</sup> Die Fallzahlen werden jährlich auf der Website des BMI unter:

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/04/pks-und-pmk-2016.html> veröffentlicht.

<sup>65</sup> Vgl. zu einigen Beispielen zur Radikalisierungsprävention aus den Ländern Anl. 11 und Anlage 3 (NAP).

Flüchtlingsunterkünften durchgeführt. Auch in anderen Ländern wurden verbindliche Gewaltschutzkonzepte für die Aufnahmeeinrichtungen implementiert.<sup>66</sup>

#### 4. Teilnahme und Teilhabe

155 Um einen umfassenden Menschenrechtsschutz nach Artikel 5 des Übereinkommens praktisch umzusetzen, ist es wichtig, dass jeder Einzelne ohne rassistische Diskriminierung voll am gesellschaftlichen und politischen Leben teilhaben kann. Exemplarisch werden im Nachfolgenden das öffentliche und politische Leben (a), die Bildung (b), das Berufs- und Wirtschaftsleben (c) sowie das Gesundheitswesen und das soziale Sicherungssystem (d) behandelt:

##### (a) Teilnahme und Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben

156 Deutschland ist bestrebt, die Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund am öffentlichen und politischen Leben kontinuierlich zu verbessern.

##### (i) *Erwerb der Staatsangehörigkeit*

157 Das Mittel zur Erreichung voller politischer Teilhabe ist der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. In Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer können die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erwerben. Nach einem rechtmäßigen gewöhnlichen Inlandsaufenthalt von acht Jahren besteht bei Erfüllung bestimmter Integrationsvoraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Dazu gehören grundsätzlich Unterhaltssicherung, keine Verurteilung wegen einer Straftat, deutsche Sprachkenntnisse sowie Kenntnisse der Rechtsordnung und Lebensverhältnisse, die in der Regel durch einen bundeseinheitlichen Einbürgerungstest nachgewiesen werden. Dieser Test hat sich bewährt, da sich die am Test Teilnehmenden im Vorfeld intensiv mit Fragen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland beschäftigen müssen. Bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs wird die geforderte Aufenthaltsdauer auf sieben Jahre verkürzt. Liegen besondere Integrationsleistungen<sup>67</sup> vor, kann die Anspruchseinbürgerung nach sechsjährigem rechtmäßigen gewöhnlichen Inlandsaufenthalt erfolgen. Grundsätzlich wird weiterhin die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit verlangt. Hier gibt es allerdings Ausnahmen, beispielsweise bei EU-Staatsangehörigen oder wenn die Aufgabe nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen möglich ist. Dennoch besteht bei manchen Zurückhaltung, einen Einbürgerungsantrag zu stellen. Dafür können unterschiedliche Motive beobachtet werden, nicht nur der Wunsch, die bisherige Staatsangehörigkeit zu behalten, sondern auch Gesichtspunkte aus dem gesellschaftlichen, familiären und beruflichen Bereich der Betroffenen. In den letzten 20 Jahren wurden mehr als 2,3 Millionen Menschen in Deutschland eingebürgert (seit 2010 jährlich über 100.000).

158 In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit seit dem Jahr 2000 nach dem Geburtsortsprinzip (ius soli nach § 4 Absatz 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes), wenn ein Elternteil seit acht Jahren seinen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und über ein unbefristetes

---

<sup>66</sup> Vgl. zum Beispiel für Bayern:

<https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/mui/asylsozialpolitik/gewaltschutzkonzept.pdf> für Hamburg:

<https://www.hamburg.de/fluechtlinge/7040758/gewaltschutz-einrichtungen/> und für NRW:

<https://www.mkffi.nrw/landesgewaltschutzkonzept-lgsk-nrw>

<sup>67</sup> Beispielsweise deutlich über dem Sprachniveau des Zertifikat Deutsch liegende Sprachkenntnisse und je nach Einzelfall besonderes ehrenamtliches Engagement, z. B. in der Feuerwehr oder in Sportvereinen.

Aufenthaltsrecht verfügt. Seit der Gesetzesänderung im Jahr 2014 können Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Geburtsortsprinzip erworben haben und in Deutschland aufgewachsen sind, sowohl die deutsche als auch die ausländische Staatsangehörigkeit, die sie durch Abstammung von ihren Eltern erworben haben, dauerhaft behalten. In Deutschland aufgewachsen ist, wer sich acht Jahre gewöhnlich in Deutschland aufgehalten hat, sechs Jahre hier eine Schule besucht hat oder über einen in Deutschland erworbenen Schulabschluss beziehungsweise eine hier abgeschlossene Berufsausbildung verfügt. Nur ius-soli-Deutsche, die nicht in Deutschland aufgewachsen sind und eine andere ausländische Staatsangehörigkeit als die eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzen, müssen nach Vollendung des 21. Lebensjahres wählen, ob sie die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit ihrer Eltern behalten wollen.

159 Den Ländern ist die Erhöhung der Einbürgerungszahlen ebenfalls ein wichtiges Anliegen. Hierzu werden in den Ländern und Kommunen Einbürgerungskampagnen geplant beziehungsweise durchgeführt.<sup>68</sup>

(ii) *Gesetzgeberische Maßnahmen*

160 Immer mehr Länder stellen die verbesserte Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund auf eine gesetzliche Grundlage. Neben dem Berliner Partizipations- und Integrationsgesetz, das bereits im letzten Bericht erwähnt wurde, haben mittlerweile auch Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern ähnliche gesetzliche Regelungen verabschiedet.<sup>69</sup>

(iii) *Förderprojekte*

161 Das BMI fördert bereits seit 2010 durch das Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ mit 12 Millionen Euro jährlich Projekte im ländlichen oder strukturschwachen Raum, die sich einsetzen für eine selbstbewusste, lebendige und demokratische Gemeinwesenkultur, in der extremistische und verfassungsfeindliche Strukturen keinen Platz finden. Im Mittelpunkt stehen regional verankerte Vereine, Verbände und Multiplikatoren. Diese Vereine und Verbände, insbesondere im Bereich des organisierten Sports, der Freiwilligen Feuerwehr, des THW und anderer Helferorganisationen, stellen eine entscheidende tragende Säule des gesellschaftlichen Zusammenhalts dar. Die Projekte sollen präventiv, vor allem im Vorfeld möglicher extremistischer Gefährdungen agieren und die grundlegenden Bedingungen für ein gleichwertiges und gewaltfreies Zusammenleben schaffen.

162 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration hat im Rahmen ihres Schwerpunktjahres 2016/2017 „Teil haben, Teil sein: Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft“ das Modellprojekt „Vote D – Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund an der Bundestagswahl 2017“ gefördert. Das Projekt erprobte Methoden zur Erhöhung der Wahlbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund und war als Instrument der politischen Bildung konzipiert.

163 Zur verbesserten Beteiligung Zugewanderter am öffentlichen und politischen Leben haben einige Länder auch Projekte initiiert, die eine Professionalisierung und Vernetzung von Migrantenorganisationen als Interessensvertretung sowie als Träger sozialintegrativer Maßnahmen zum Ziel haben. Zudem wird die interkulturelle Öffnung

---

<sup>68</sup> Vgl. zu den Einbürgerungskampagnen der Länder Anl. 12

<sup>69</sup> Vgl. zu den Partizipations- und Integrationsgesetzen der Länder im Einzelnen Anl. 13

von Einrichtungen und Trägern unterstützt, um Barrieren beim Zugang für Migrantinnen und Migranten abzubauen.<sup>70</sup> Auch die Bundesregierung fördert seit 2013 ausgewählte Dachverbände von Migrantenorganisationen auf Bundesebene, um deren Strukturaufbau zu unterstützen. Bislang erhielten beziehungsweise erhalten 17 Migrantenorganisationen eine mehrjährige Strukturförderung. Ziel ist, die Migrantenorganisationen als verlässliche Ansprechpartner für Politik und Verwaltung zu etablieren und ihre Vernetzung untereinander sowie zu anderen Akteuren der Integrationsarbeit zu verbessern.

**(b) Teilnahme und Teilhabe an Bildung**

164 Der Zugang von Zugewanderten zu Bildung ist der zentrale Schlüssel zu Integration und Teilhabe. Bei Bildungsbeteiligung, Bildungsstand und Bildungserfolgen von Menschen mit Migrationshintergrund lassen sich folgende Entwicklungen feststellen: Der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund, die eine Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen, an allen Kindern mit Migrationshintergrund ist nach stetigem Anstieg bis 2015 zuletzt wieder geringfügig gesunken. Der Anteil der Studienanfängerinnen und Studienanfänger sowie der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, die an Weiterbildung teilnehmen, ist gestiegen. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund ab 15 Jahren ohne allgemeinbildenden Abschluss beziehungsweise ohne Berufsabschluss ist bis 2014 gesunken, jedoch 2016 wieder leicht gestiegen. Der Anteil junger Migrantinnen und Migranten mit höheren Bildungsabschlüssen ist gestiegen. In internationalen Schulleistungsvergleichsuntersuchungen (wie z. B. PISA) schneiden Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in den Kompetenzbereichen Mathematik und Lesen nach wie vor deutlich schlechter ab als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund. Das zeigt: Die Unterschiede in den Bildungserfolgen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit und ohne Migrationshintergrund, sind je nach Altersgruppe und Bildungsbereich, weiterhin erheblich. Allerdings ist grundsätzlich nicht das Merkmal „Migrationshintergrund“ per se, sondern in höherem Maße die soziale Herkunft von Kindern und Jugendlichen das ausschlaggebende Merkmal für (Bildungs-) Benachteiligung. Es besteht weiterhin Handlungsbedarf, insbesondere im frühkindlichen Bereich und bei der kontinuierlichen Sprach- und Leseförderung, sowie im Hinblick auf die Verbesserung von Bildungschancen, Bildungsbeteiligung und Bildungserfolgen – auch angesichts der Herausforderungen durch den fluchtbedingten Anstieg von Zuwanderungszahlen insbesondere seit 2015. Auch die Bildungsberichte (zuletzt: „Bildung in Deutschland 2018“) zeigen, dass das deutsche Bildungssystem vor großen Herausforderungen in Bezug auf die zunehmende Heterogenität der Schülerschaft steht, insbesondere bei der Integration von Kindern nichtdeutscher Herkunftssprache.

165 Zentrale Bedeutung haben daher Förderaktivitäten im Bereich der sprachlichen Bildung, etwa die Bund-Länder-Initiative zur Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung „Bildung durch Sprache und Schrift“ (BiSS), die auf eine Verbesserung sprachlicher Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen in der „Bildungssprache Deutsch“ abzielt. Zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund haben die Länder in den vergangenen Jahren vielfältige Maßnahmen umgesetzt, wie zum Beispiel den Ausbau der Elternarbeit, die Ausweitung der schulischen Ganztagsangebote sowie umfassende Konzepte und Maßnahmen für die schulische Sprachförderung. Um zu vermeiden, dass mangelnde Sprachfähigkeiten beim Übergang in die Schule langfristig zu Nachteilen führen, wird in fast allen Ländern der Sprachstand von 4- bis 6-Jährigen überprüft. Förderbedürftige Kinder erhalten in allen Ländern eine zusätzliche Sprachförderung. Außerschulische Angebote wie Sprachfördercamps, Sprachförderung als Nachmittags- oder Wochenendangebote oder Förderunterricht für

---

<sup>70</sup> Vgl. zu Förderprojekten für Migrantenorganisationen der Länder Anl. 14

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in der Sekundarstufe I und II ergänzen das schulische Angebot. Darüber hinaus bieten viele Länder im Rahmen der Angebote des staatlichen muttersprachlichen Unterrichts auch die Möglichkeit, die Herkunftssprache der Kinder und Jugendlichen zu fördern. Weiterhin spielen der Umgang mit Vielfalt und Heterogenität sowie die Förderung interkultureller Kompetenzen in der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften beziehungsweise frühpädagogischen Fachkräften eine wichtige Rolle, die sich z. B. in der „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ oder der „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte“ (WiFF) niederschlagen. Die 2015 von KMK und Hochschulrektorenkonferenz (HRK) verfassten Empfehlungen zur „Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt“ ebnen den Weg für eine Lehrerbildung, die zunehmend auf den Umgang mit Heterogenität und Inklusivität gerichtet ist. Auch die stärker in den Fokus gerückten Konzepte der „Sprachbildung in allen Fächern“ beziehungsweise des „Sprachsensiblen Fachunterrichts“ kommen besonders mehrsprachig aufwachsenden Schülerinnen und Schülern zugute. Menschen mit Migrationshintergrund profitieren auch in besonderer Weise von Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung, etwa der Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“, die Jugendliche dabei unterstützt, den Übergang von der Schule in die Berufswelt und die sich möglichst anschließende Berufsausbildung beziehungsweise die Aufnahme eines Studiums besser zu schaffen; dabei werden die Maßnahmen von Bund und Ländern miteinander verzahnt. Die Gemeinsame Bund-Länder-Initiative „Schule macht stark“ startet zum Schuljahr 2021/22 und wird je zur Hälfte von Bund und Ländern mit insgesamt 125 Millionen Euro und einer Laufzeit von 10 Jahren gefördert. Ziel der bundesweiten Initiative ist es, Schulen in sozial schwierigen Lagen dabei zu unterstützen, die Herausforderungen wie beispielsweise das Aufwachsen von Schülerinnen und Schülern in armutsgefährdeten Haushalten, eine formal geringe Qualifikation ihrer Eltern oder geringe Kenntnisse der deutschen Sprache besser zu bewältigen.

166 Vor dem Hintergrund der 2015 stark angestiegenen Zuwanderung Schutz- und Asylsuchender haben die Länder viele zusätzliche Lehrkräfte für die neu in das Schulsystem aufgenommenen Kinder und Jugendliche eingestellt und es wurde in den Ländern finanziell ermöglicht, dass neue Stellen besetzt werden können. Zur Qualitätsentwicklung der sprachlichen Integration haben mehrere Länder das Deutsche Sprachdiplom der KMK (DSD) im Inland eingeführt, was auch zu einer verbesserten länderübergreifenden Zusammenarbeit zu sprachlicher Integration geführt hat. Das BMBF hat ergänzend ein Paket mit zusätzlichen Maßnahmen zur Sprach- und Leseförderung, zur Unterstützung von Kommunen und kommunalen Netzwerken und zu Einstieg und Integration in Ausbildung, Studium und Beruf aufgelegt. Dazu gehören u. a. das niedrigschwellige Sprachlernangebot „Einstieg Deutsch“, „Lesestart für Flüchtlingskinder“; „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“; „Berufsorientierung für Flüchtlinge“, „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen“, „Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration“, Unterstützung von ehrenamtlichen Studierendeninitiativen oder Förderung von Sprache und Propädeutik an Studienkollegs und Hochschulen. Darüber hinaus werden Forschungsvorhaben gefördert, um den Kenntnisstand über Migration und Integration zu verbessern. Auch im Hochschulbereich gibt es vielfältige Bemühungen, Menschen mit Fluchthintergrund den Zugang zu Bildung zu eröffnen. In einem ersten Schritt hat sich die KMK 2015 auf ein gemeinsames Vorgehen in Fällen verständigt, in denen eine Studienbewerberin beziehungsweise ein Studienbewerber fluchtbedingt eine im Heimatland erworbene Hochschulzugangsberechtigung nicht oder nur unvollständig mit Dokumenten nachweisen kann. Die KMK hat ferner über Möglichkeiten beraten, die für die Immatrikulation fälligen Kosten zu reduzieren. Parallel wurden diverse Maßnahmen in den Ländern beziehungsweise an den Hochschulen ergriffen, zum Beispiel die Bereitstellung von Mitteln für Stipendien oder Programme/Initiativen zur Beratung und Orientierung, zur Vorbereitung auf ein Hochschulstudium, zum Spracherwerb und zur Erleichterung des Hochschulzugangs.

(c) **Teilnahme und Teilhabe am Berufs- und Wirtschaftsleben**

(i) ***Integration in den Arbeitsmarkt***

167 Die Integration der rund 19 Millionen in Deutschland lebenden Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt macht Fortschritte. So stieg deren Erwerbsbeteiligung im Jahr 2017 auf 70,1 Prozent, die der Ausländerinnen und Ausländer lag bei 65,3 Prozent (Personen ohne Migrationshintergrund: 82,1 Prozent). Die Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen für Ausländerinnen und Ausländer (Migrationshintergrund wird in der Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit nicht ausgewiesen) lag im Juli 2018 bei 12,4 Prozent und ging somit im Vergleich zum Jahresdurchschnitt 2011 um 2,2 Prozentpunkte zurück. Damit war der Rückgang bei dieser Personengruppe genauso groß wie bei den Deutschen im gleichen Zeitraum (Rückgang um 2,2 Prozentpunkte auf 4,2 Prozent). Der Rückgang bei Ausländerinnen und Ausländern wäre noch deutlich stärker ausgefallen, wenn sich nicht mit der Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015 und 2016 neue Herausforderungen gestellt hätten. Trotz vielfältiger Unterstützungs- und Förderangebote benötigt die Arbeitsmarktintegration dieser Personengruppe Zeit, nicht zuletzt durch den notwendigen vorgelagerten Erwerb deutscher Sprachkenntnisse. Allerdings kann auch hier am aktuellen Trend eine deutlich verbesserte Arbeitsmarktintegration beobachtet werden.

168 Das deutschlandweite Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung – IQ“ wurde zum Start der zweiten Förderrunde ab dem 1. Januar 2019 um einen vierten Handlungsschwerpunkt „Regionale Fachkräftenetzwerke Einwanderung“ ergänzt. Zur Förderung der Vielfalt in Unternehmen gibt es zudem die „Charta der Vielfalt“, eine Initiative, die die Anerkennung, Wertschätzung und Einbeziehung von Vielfalt in der Unternehmenskultur in Deutschland voranbringen möchte. Bislang haben 3.400 Unternehmen und Institutionen in ihrer Funktion als Arbeitgeber unterzeichnet. Neben weiteren Projekten des Bundes gibt es in den Ländern eine Vielzahl von Projekten zur Integration in den Arbeitsmarkt, die teilweise auch im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) durchgeführt werden.<sup>71</sup>

(ii) ***Schutz vor Diskriminierungen***

a. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

169 Das am 18. August 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verbietet Benachteiligungen in Beschäftigung und Beruf aus Gründen der „Rasse“, oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, des Alters, einer Behinderung, der sexuellen Identität sowie der Religion oder Weltanschauung (§ 7). Bei Verstößen gegen das AGG können den Beschäftigten Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung zustehen. Soweit sie benachteiligt wurden, können sie Beschwerde einreichen (§ 13). Außerdem steht den Betroffenen die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) mit Rat und Hilfe zur Seite. Darüber hinaus steht ihnen der Gang zu den Gerichten offen.

---

<sup>71</sup> Vgl. zu Projekten der Länder zur Integration in den Arbeitsmarkt Anl. 15

170 Im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes fand im Jahr 2016 eine von einem unabhängigen Gremium durchgeführte Evaluierung des AGG statt, deren Ergebnisse im Oktober 2016 veröffentlicht wurden<sup>72</sup> (vgl. Schlussbemerkung Nr. 8 a des Ausschusses). Die Auswertung der Evaluierung durch die Bundesregierung ist noch nicht abgeschlossen.

171 Auf Länderebene gibt es zudem Bestrebungen, den rechtlichen Diskriminierungsschutz - zumindest für den Bereich, der in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt - auszuweiten. In Berlin befindet sich ein entsprechender Entwurf für ein Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) im Gesetzgebungsprozess.

b. Antidiskriminierungsstellen auf Bundes- und Landesebene

172 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) wurde im Jahr 2006 als nationale Stelle zum Schutz vor Benachteiligung errichtet (vgl. § 25 AGG). Zu ihren Aufgaben gehört es u. a. Personen, die sich an sie wenden, weil sie der Ansicht sind, wegen eines in § 1 AGG genannten Grundes benachteiligt worden zu sein, über Ansprüche und Rechtsschutz zu informieren. Des Weiteren kann die ADS Beratung durch andere Stellen vermitteln und eine gütliche Einigung zwischen den Beteiligten anstreben (vgl. § 27 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 AGG).

173 Zusätzlich zur ADS gibt es auch einige staatliche Antidiskriminierungsstellen auf Landesebene, die in immer mehr Ländern eingerichtet worden sind und deren weiterer Ausbau angestrebt wird, sowie auf kommunaler Ebene. Teilweise wird von diesen Stellen auch eine kostenlose rechtliche Erstberatung angeboten. Zum anderen gibt es eine Vielzahl nichtstaatlicher Antidiskriminierungsstellen im gesamten Bundesgebiet. Die ADS förderte Aufbau beziehungsweise Einrichtung solcher nichtstaatlichen Stellen durch das zwischen 2015 und 2017 laufende Programm "Beratungsstellen gegen Diskriminierung", um Beratungslücken zu schließen (vgl. Schlussbemerkung Nummer 8 c). Dafür hat die ADS aus zahlreichen Anträgen elf Projekte ausgewählt, die auch künftig einen Beitrag zur Verbesserung der Beratung von Betroffenen leisten oder sich als Ansprechpartner für Antidiskriminierungsarbeit in ihrer Region etablieren sollen. Die Projekte kommen aus zehn verschiedenen Bundesländern. Damit Betroffene unter der Vielzahl vorhandener Beratungsstellen leichter eine für sie passende und örtliche nahegelegene Stelle finden können, bietet die ADS über ihre Homepage [www.antidiskriminierungsstelle.de](http://www.antidiskriminierungsstelle.de) bereits seit 2011 eine Beratungsstellensuche sowie eine Informationsdatenbank<sup>73</sup>. Über diese Plattform haben zudem Institutionen und Verbände die Möglichkeit, andere in ihrem Bereich tätige Organisationen zu finden und sich mit diesen zu vernetzen.

(iii) ***Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und § 9 Abs. 1 AGG***

174 Nach § 9 Absatz 1 AGG ist eine unterschiedliche Behandlung von Beschäftigten oder Bewerberinnen und Bewerbern aufgrund der Religion oder Weltanschauung zulässig, wenn die unterschiedliche Behandlung durch eine Religionsgemeinschaft oder eine ihr zugeordnete Einrichtung im Hinblick auf ihr Selbstbestimmungsrecht erfolgt oder wenn die Religionszugehörigkeit nach der Art der Tätigkeit eine gerechtfertigte berufliche Anforderung

---

<sup>72</sup> Abrufbar auf der Website der Antidiskriminierungsstelle des Bundes unter:  
[http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/AGG\\_Evaluation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/AGG_Evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=15).

<sup>73</sup> Die Beratungsstellensuche der ADS findet sich unter:  
[http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Beratung/Beratung\\_Moeglichkeiten/Beratungsstellensuche/Beratungsstellensuche\\_node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Beratung/Beratung_Moeglichkeiten/Beratungsstellensuche/Beratungsstellensuche_node.html).

rung darstellt. Das Verbot unterschiedlicher Behandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung berührt nicht das Recht der Religionsgemeinschaften, von ihren Beschäftigten ein loyales und aufrichtiges Verhalten im Sinne ihres jeweiligen Selbstverständnisses zu verlangen.

- 175 Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) kann von den Religionsgemeinschaften grundsätzlich selbst bestimmt werden, ob sie von Bewerberinnen und Bewerbern für eine bestimmte Stelle die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion fordern. Dieses im Rahmen der allgemeinen Gesetze geltende kirchliche Selbstbestimmungsrecht gilt jedoch nicht uneingeschränkt, sondern unterliegt einer gerichtlichen Plausibilitäts- und Willkürkontrolle.
- 176 Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in der Rechtsache „Egenberger“ (C-414/16, Urteil vom 17. April 2018) zur Frage, ob eine Bewerberin um eine bei der Kirche zu besetzende Stelle einer bestimmten Religion angehören muss, festgestellt, dass zwischen dem Recht auf Autonomie der Kirchen und dem Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Nichtdiskriminierung abgewogen werden und die Abwägung gerichtlich überprüfbar sein müsse. Allerdings müssten die von einer kirchlichen Organisation aufgestellten Anforderungen objektiv geboten und verhältnismäßig sein. Das nationale Recht müsse dabei soweit wie möglich unionsrechtskonform ausgelegt werden. Darauf aufbauend stellte der EuGH mit seinem Urteil vom 11. September 2018 in der Rechtssache „Chefarzt“ (C 68/17 IR/JQ) fest, dass der Beschluss einer Kirche oder einer anderen Organisation, deren Ethos auf religiösen Grundsätzen oder Weltanschauungen beruht und die eine (in Form einer privatrechtlichen Kapitalgesellschaft gegründete) Klinik betreibt, an ihre leitend tätigen Beschäftigten je nach deren Konfession oder Konfessionslosigkeit unterschiedliche Anforderungen an das loyale und aufrichtige Verhalten im Sinne dieses Ethos zu stellen, Gegenstand einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle sein können muss. Bei dieser Kontrolle müsse das nationale Gericht sicherstellen, dass die Religion oder die Weltanschauung im Hinblick auf die Art der betreffenden beruflichen Tätigkeiten oder die Umstände ihrer Ausübung eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung angesichts des fraglichen Ethos ist. In dem konkreten Vorlageverfahren erschien dem EuGH die in Rede stehende Anforderung als nicht gerechtfertigt.
- 177 Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat in der Rechtssache „Egenberger“ in seinem Urteil vom 25. Oktober 2018 (8 AZR 501/14) entschieden, dass die Ablehnung der konfessionslosen Bewerberin aus Gründen der Religion die Klägerin wegen der Religion benachteiligt habe. Denn in diesem Fall sei die Konfessionslosigkeit als berufliche Anforderung nicht gerechtfertigt, weil durch die konkrete Referententätigkeit keine wahrscheinliche und erhebliche Gefahr bestanden habe, dass das Ethos der Kirche beeinträchtigt würde. Das BAG verurteilte die Beklagte entsprechend zur Zahlung einer Entschädigung an die Klägerin wegen Verstoßes gegen das Benachteiligungsverbot des AGG. Die Beklagte hat nunmehr Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des BAG eingelegt und darin u.a. geltend gemacht, dass der EuGH seine Kompetenz überschritten habe. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bleibt abzuwarten. (vgl. auch Schlussbemerkung Nummer 15).

(d) **Teilnahme und Teilhabe am Gesundheitswesen und an den sozialen Sicherungssystemen – hier: Situation von Schutzsuchenden**

- 178 Der Zugang zu den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) steht in Deutschland ungeachtet der Nationalität oder Herkunft jedem Versicherten in gleicher Weise zur Verfügung. Er ist ohne Ansehung der in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens genannten Merkmale geregelt. Die Versorgung von Schutzsuchen-



den sowie auch vollziehbar ausreisepflichtigen Personen erfolgt allerdings grundsätzlich außerhalb der GKV. Für diese Personen ist der Umfang der Krankenversorgung nach Maßgabe des Asylbewerberleistungsgesetzes grundsätzlich auf die Behandlung von akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen beschränkt. Zudem werden zur Verhütung und Früherkennung von Krankheiten Schutzimpfungen und die medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen erbracht. Werdenden Müttern und Wöchnerinnen sind ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung, Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmittel zu gewähren. Darüber hinaus können sonstige Leistungen insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich oder zur Deckung der besonderen Bedürfnisse von Kindern geboten sind. Diese sonstigen Leistungen stehen im Ermessen der zuständigen Behörde. Im Einzelfall kann deren Ermessen z. B. aus europarechtlichen oder verfassungsrechtlichen Gründen „auf null“ reduziert sein, so dass eine Leistung erbracht werden muss. Nach einem Aufenthalt im Inland von 15 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung erhalten Schutzsuchende und vollziehbar ausreisepflichtige Personen regelmäßig Gesundheitsleistungen entsprechend dem Sozialhilferecht (sogenannte „Analogieleistungen“). Sie werden dabei hinsichtlich der Krankenbehandlung den Versicherten in der GKV leistungsrechtlich gleichgestellt. Spätestens nach der Anerkennung als Asylberechtigter durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) besteht für diese Personengruppe eine Zugangsmöglichkeit zur GKV.

- 179 Zum Gesundheitszustand und der medizinischen Versorgung von Schutzsuchenden liegen bislang nur wenige repräsentative Informationen vor. Eine valide Datengrundlage ist für eine bedarfsgerechte gesundheitspolitische Maßnahmenplanung und Entscheidungsfindung jedoch essentiell. Mit der Förderung des Projektes „Sentinel Surveillance der Gesundheit und primärmedizinischen Versorgung von Asylsuchenden in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften in Deutschland“ leistet das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) einen wichtigen Beitrag, zur Verbesserung der Datengrundlage zur gesundheitlichen Situation von Schutzsuchenden.
- 180 Darüber hinaus setzt das BMG Impulse für strukturelle Optimierungen im Bereich der Gesundheitsberichterstattung, der Gesundheitsförderung und der interkulturellen Öffnung des Gesundheitswesens. Beispielsweise wird die Ansprache von Migrantinnen und Migranten insbesondere mit Fluchthintergrund verbessert, nämlich mit einem mehrsprachigen Webportal, mit der Übersetzung von verschiedenen Informationsmaterialien oder mit bundesweit ausgerichteten Informationsveranstaltungen in Zusammenarbeit mit Verbänden von Migrantinnen und Migranten. Zudem wurde der „Ratgeber Gesundheit für Asylsuchende“ entwickelt und in sieben Sprachen veröffentlicht.<sup>74</sup>
- 181 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration hat die „Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland – Study on Female Refugees“ finanziert.<sup>75</sup> Die repräsentativen Ergebnisse umfassen auch gesundheitliche Fragen und körperliches und psychisches Wohlbefinden geflüchteter Frauen in Deutschland sowie eine Analyse der medizinischen und psychologisch-psychiatrischen Versorgung von geflüchteten Menschen in Deutschland.

---

<sup>74</sup> <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/2016/160115-ratgeber-gesundheit-fuer-asylsuchende-in-de.html>

<sup>75</sup> <https://female-refugee-study.charite.de/>

## **F. Zu Artikel 6 ICERD (Schutz gegen rassistisch diskriminierende Handlungen)**

- 182 In Bezug auf die Verfolgung von Straftaten mit rassistischem Hintergrund wird auf die Ausführungen zu Artikel 4a (Randnummern 91 ff.) verwiesen. Zur Sensibilisierung der Ermittlungsbehörden für rassistische Motive vergleiche dort insbesondere die Ausführungen in Randnummern 104 ff. Bei diskriminierenden Handlungen von staatlicher Seite ist gemäß Artikel 19 Absatz 4 GG der Rechtsweg garantiert (vergleiche Randnummer 17). Individuelle Beschwerden über rassistische Diskriminierungen können nicht nur gegenüber der unabhängigen Justiz vorgebracht werden. Daneben besteht die uneingeschränkte Möglichkeit, Menschenrechtsinstitutionen zu informieren und deren Rat zu suchen. Eine besondere Rolle als Beratungsorgan nimmt dabei die Antidiskriminierungsstelle (ADS) ein, vergleiche Randnummern 172 ff.
- 183 Wie bereits im letzten Staatenbericht soll der Schwerpunkt hier bei den Opferrechten liegen. Als Überblick über das System des Opferschutzes in Deutschland insgesamt wird auf die Ausführungen im letzten Staatenbericht verwiesen. Im Berichtszeitraum gab es folgende Neuregelungen:
- 184 Durch das 3. Opferrechtsreformgesetz vom 21. Dezember 2015 wurden weitere wichtige Schritte zur Verbesserung des Opferschutzes unternommen. Zum einen wurde die Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten umgesetzt. Deutschland hatte bereits einen hohen Schutzstandard im Bereich des Opferschutzes erreicht, so dass die Richtlinie Umsetzungsbedarf nur in Teilbereichen, insbesondere bei den Verfahrens- und Informationsrechten, ausgelöst hat. Ausdrücklich geregelt wurde durch das 3. Opferrechtsreformgesetz z. B. die Zuziehung von Dolmetscherinnen und Dolmetschern bei polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Vernehmungen der oder des Verletzten in § 163 Absatz 3 StPO (Vernehmung durch die Polizei) und in § 161a Absatz 5 StPO (Vernehmung durch Staatsanwaltschaft). Zum anderen wurde die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren verankert. Damit haben besonders schutzbedürftige Opfer die Möglichkeit, vor, während und nach der Hauptverhandlung professionell begleitet zu werden. Insbesondere Kinder und Jugendliche, die Opfer schwerer Sexual- oder Gewaltdelikte geworden sind, haben einen Rechtsanspruch auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung. Für andere Opfer von schweren Gewalt- und Sexualverbrechen sowie für nahe Angehörige einer beziehungsweise eines durch eine rechtswidrige Tat Getöteten entscheidet das Gericht nach Lage des Einzelfalls, ob psychosoziale Prozessbegleitung erfolgen soll. Die Regelungen zur psychosozialen Prozessbegleitung sind am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Informationen zur psychosozialen Prozessbegleitung finden sich auf der Homepage des BMJV unter [www.bmjbv.de/opferschutz](http://www.bmjbv.de/opferschutz).
- 185 Wie bereits im letzten Staatenbericht ausgeführt, können Opfer extremistischer Übergriffe Härteleistungen erhalten. Gleiches gilt für Opfer terroristischer Straftaten. Bei den Härteleistungen handelt es sich um Haushaltsmittel, die der Deutsche Bundestag jährlich zweckgebunden für finanzielle Hilfen aus humanitären Gründen für Opfer solcher Taten zur Verfügung stellt und die vom Bundesamt für Justiz nach der Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe beziehungsweise der Richtlinie zu Zahlung von Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten verwaltet werden. Diese Leistungen sind somit als Akt der Solidarität des Staates und seiner Bürger mit den Betroffenen zu verstehen und sollen ein deutliches Zeichen für die Ächtung derartiger Übergriffe setzen. Die Härteleistungen werden regelmäßig als pauschale Soforthilfen gewährt. Die Pauschalen zur Abmilderung eines Unterhaltsschadens oder beruflicher Nachteile wurden 2018 erhöht. Die Härteleistungen für Hinterbliebene wurden verdreifacht: Ehe- und Lebenspartner, Kinder und Eltern

eines durch einen Terroranschlag Getöteten erhalten seither 30.000 Euro statt bislang 10.000 Euro als Härteleistung. Geschwister erhalten jeweils 15.000 Euro statt bisher 5.000 Euro. Diese Erhöhungen gelten auch rückwirkend.

186 Auch die Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) sollen im Rahmen der anstehenden Reform des Sozialen Entschädigungsrechts deutlich erhöht werden. Die Bundesregierung plant, das Recht der Sozialen Entschädigung umfassend zu reformieren. Inhalt der Reform ist u. a. die Einbeziehung von Opfern rein psychischer Gewalt. Zudem sollen alle Opfer Zugang zu schnellen, niedrighschwelligenen Leistungen wie etwa Traumaambulanzen erhalten. Leistungen sollen unabhängig von der Staatsangehörigkeit allen Opfern gleichermaßen zugänglich sein.

187 Auch gibt es in allen 16 Ländern, insbesondere durch Unterstützung des Bundesprogramms „Demokratie leben!“, Beratungsstellen für Betroffene rechtsextremer, rassistischer, antisemitischer, homosexuellen- und transfeindlicher sowie islamfeindlicher Vorfälle zur Bewältigung der materiellen und immateriellen Folgen solcher Taten und zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Betroffenen.<sup>76</sup>

## **G. Zu Artikel 7 ICERD (Maßnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information)**

### **1. Allgemeine Maßnahmen**

188 Im Rahmen der Maßnahmen für die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit steht auch die Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen an prominenter Stelle – insofern wird insgesamt auf die Ausführungen im NAP, insbesondere Kapitel 3 und 4, verwiesen.

189 Die bereits im letzten Staatenbericht in diesem Zusammenhang erwähnte Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) setzte im Jahr 2017 rund 130 Projekte zur Prävention und Auseinandersetzung mit menschenfeindlichen, rassistischen und extremistischen Verhaltens- und Denkmustern um. Eine kontinuierliche Fortführung ist vorgesehen.

190 Daneben tragen auch viele der bereits dargestellten Initiativen und Organisationen durch gezielte Information und Aufklärung dazu bei, rassistische Denkweisen zu verhindern. Dies gilt beispielsweise für das Bündnis für Demokratie und Toleranz, das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ oder das Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ (vgl. dazu Randnummer 35 ff.).

191 Die Teilhabe möglichst vieler Menschen an Kunst und Kultur ist ein grundlegender Baustein für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und ein Integrationsmotor in der Einwanderungsgesellschaft. Um vor allem Menschen zu erreichen, die bislang wenig oder selten Museen, Bibliotheken oder Theater besuchen, fördert die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien die kulturelle Bildungsarbeit unterschiedlicher Initiativen, Netzwerke und Einrichtungen.

---

<sup>76</sup> Vgl. zu Projekten der Länder zur Opferberatung Anl. 16

192 2018 hat die Kultusministerkonferenz (KMK) mit Blick auf aktuelle Entwicklungen eine überarbeitete Fassung ihrer Erklärung aus dem Jahr 2009 zur Demokratiebildung verabschiedet, in der Demokratie lernen als Unterrichtsgegenstand aller Fächer, aber die Schule auch als demokratischer Erfahrungsraum mit Möglichkeiten der Mitbestimmung und Mitgestaltung thematisiert wird.<sup>77</sup> Der Empfehlung aus der Erklärung von 2009, jährlich am 9. November einen Projekttag zur Auseinandersetzung mit der deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert durchzuführen, sind viele Länder gefolgt. Zum Teil finden solche Projekte aus organisatorischen Gründen auch über das ganze Jahr verteilt statt.

## **2. Maßnahmen im Bereich des Unterrichts und der Erziehung**

### **(a) Lehrpläne und Programme zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses, der Toleranz und der Freundschaft zwischen den betroffenen Gruppen**

193 Alle Länder in der Bundesrepublik Deutschland sehen die Erziehung zur Achtung der Menschenwürde als substanzielle Aufgabe und wesentliches Ziel der Schulen an. Die Thematik ist fest in den Lehrplänen der einschlägigen Fächer aller Schularten und Schulstufen verankert – insbesondere Religion, Ethik, Philosophie, Geschichte, Gemeinschaftskunde, Sozialkunde bis hin zu Wirtschaft/Politik, Erdkunde, Deutsch und Fremdsprachen– und ist zudem Gegenstand zahlreicher außerunterrichtlicher Projekte und Initiativen. Ziel der Menschenrechtsbildung in der Schule ist die Fähigkeit, die eigenen Rechte wahrzunehmen und sich für die eigenen und die Rechte aller aktiv einzusetzen, die Herausbildung von Achtung, Toleranz und Respekt vor anderen Kulturen sowie einer grundlegenden Verantwortung gegenüber der Gesellschaft. Auf dieser Grundlage fördern die Schulen die freie Entfaltung der Persönlichkeit jedes Einzelnen und versuchen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Chancenungleichheiten entgegenzuwirken sowie Benachteiligungen auszugleichen.<sup>78</sup> 2018 hat die KMK ihre Empfehlung zur Menschenrechtsbildung in der Schule grundlegend überarbeitet.<sup>79</sup> Die KMK unterhält enge Arbeitsbeziehungen zum Zentralrat der Juden (2016 Verabschiedung einer gemeinsamen Empfehlung sowie 2018 Herausgabe einer Materialsammlung<sup>80</sup> zur Vermittlung des Judentums in der Schule) sowie zum Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (geplante Empfehlung zu den Kulturen, der Lebenssituation und der Geschichte von Roma und Sinti im Unterricht).

194 Das von der Bundeszentrale für politische Bildung geförderte Projekt „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ (vgl. hierzu die Ausführungen im letzten Staatenbericht) umfasst inzwischen weit mehr als 1 000 Schulen.

195 Im Rahmen des im Jahre 2017 ins Leben gerufenen jährlichen Wettbewerbs „Fair at school“ zeichnen die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der Cornelsen Verlag vorbildhafte Schulprojekte aus, die sich gegen Diskriminierung und für Chancengerechtigkeit im Schulalltag einsetzen.

### **(b) Vermeidung von Stereotypen in den Schulbüchern**

---

<sup>77</sup> [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2009/2009\\_03\\_06-Staerkung\\_Demokratieerziehung.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2009/2009_03_06-Staerkung_Demokratieerziehung.pdf)

<sup>78</sup> Vgl. zu Beispielen aus den Ländern zur Förderung der Menschenrechtsbildung in der Schule Anl. 17

<sup>79</sup> [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/1980/1980\\_12\\_04-Menschenrechtserziehung.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/1980/1980_12_04-Menschenrechtserziehung.pdf)

<sup>80</sup> <https://www.kmk-zentralratderjuden.de/>

- 196 Die Richtlinien für die Genehmigung von Schulbüchern der KMK<sup>81</sup> sehen u. a. vor, dass ein Schulbuch nur genehmigt werden darf, wenn es nicht gegen allgemeine Verfassungsgrundsätze oder Rechtsvorschriften verstößt. Diese Regelung beinhaltet auch die Vermeidung von Stereotypen in Schulbüchern (wie etwa die „Überlegenheit Europas“, „ein Afrika“ voller Armut und Bürgerkrieg oder „der Islam“ als totalisierende Kraft).
- 197 Mit der „Schulbuchstudie Migration und Integration“, die 2015 im Auftrag von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration veröffentlicht wurde, wird beleuchtet, ob und wie Schulbücher Integration, Migration und die damit einhergehende gesellschaftliche Vielfalt widerspiegeln. Ein wichtiges Ergebnis der Studie war, dass Migration in Schulbüchern oft als Problem dargestellt wird. Die Chancen, die durch Vielfalt entstehen, werden häufig nur am Rande in den Lehrbüchern thematisiert. Seit Veröffentlichung der Studie sind verschiedene Aktivitäten erfolgt. So richtete u.a. das Ministerium für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen im Mai 2015 die Fachtagung „Diversity und Migration in Lernmitteln“ aus.<sup>82</sup> Im Oktober 2015 verabschiedete die KMK mit Migrantenorganisationen und Bildungsmedienverlagen die gemeinsame Erklärung „Darstellung von kultureller Vielfalt, Integration und Migration in Bildungsmedien“.<sup>83</sup> Im Januar 2016 veranstaltete die Beauftragte gemeinsam mit der KMK eine Konferenz zum weiteren fachlichen Austausch über die Schulbuchstudie im Bundeskanzleramt. Die Studie hat dazu beigetragen, Akteure aus dem Bildungsbereich, darunter Bildungsministerien der Länder, Lehrkräfte und Bildungsmedienverlage für die interkulturelle Öffnung von Lehrmaterialien zu sensibilisieren und entsprechende Anregungen gegeben. Die Bundesregierung wird den angestoßenen Prozess weiterverfolgen.

### **3. Medien**

- 198 Die Medien haben einen großen Einfluss auf die öffentliche Meinung. Medien beeinflussen nicht nur durch Leitartikel und Kommentare, sondern auch durch die Auswahl von Themen, durch Bilder, Wortwahl und das Herstellen von Kontexten. Mit diesem Einfluss auf die demokratische Willensbildung, auf Debatten und Meinungen geht auch eine Verantwortung gegenüber der Gesamtgesellschaft einher. Zugleich ist es insbesondere mit Blick auf neue digitale Medien von großer Bedeutung, die Medienkompetenz der Nutzerinnen und Nutzer zu fördern sowie den gesetzlichen und erzieherischen Jugendmedienschutz fortzuentwickeln.
- 199 Eine besondere Bedeutung bei der Bekämpfung von diskriminierenden Äußerungen in den Medien hat der Deutsche Presserat. Dieser ist die freiwillige Selbstkontrollenrichtung der Presse. Jede Person kann sich beim Presserat über Zeitungen und Zeitschriften sowie deren Onlineangebote beschweren. Ist die Beschwerde begründet, ergreift der Ausschuss eine Maßnahme gegen das Medium. Prüfungsmaßstab ist der Pressekodex mit seinen 16 Ziffern und dazugehörigen Richtlinien. Ziffer 12 befasst sich mit Diskriminierungen durch die Presse. Im Mittelpunkt der noch andauernden medienethischen Diskussion in Deutschland steht dabei die 2017 aktualisierte Richtlinie 12.1, die sich mit der Kriminalitätsberichterstattung befasst. Danach ist in der Berichterstattung über Straftaten darauf zu achten, dass die Erwähnung der Zugehörigkeit eines Tatverdächtigen zu ethnischen, religiösen oder anderen Minderheiten nicht zu einer diskriminierenden Verallgemeinerung individuellen Fehlverhaltens führt. Die Zugehörigkeit soll daher in der Regel nicht erwähnt werden, es sei denn, es besteht ein

---

<sup>81</sup> Beschluss vom 29. Juni 1972

<sup>82</sup> [http://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung/Dokumentationen/2015/04\\_FT-Diversity-in-Lernmitteln.html](http://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung/Dokumentationen/2015/04_FT-Diversity-in-Lernmitteln.html)

<sup>83</sup> [www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2015/2015\\_10\\_08-Darstellung-kultureller-Vielfalt.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_10_08-Darstellung-kultureller-Vielfalt.pdf)

begründetes öffentliches Interesse. Die Redaktionen werden dazu angehalten, besonders zu beachten, dass die Erwähnung der Zugehörigkeit Vorurteile gegenüber Minderheiten schüren könnte. Im Jahr 2018 prüften die Beschwerdeausschüsse insgesamt 2.038 (2017: 1.788) Beschwerden. Die Auslegung der neuen Richtlinie 12.1 war dabei 2017 ein zentrales Thema. Die Beschwerden hierzu gingen allerdings von 2017 auf 2018 um rund ein Viertel zurück. Um die finanzielle Unabhängigkeit und Arbeit des Presserates zu sichern, wird der Beschwerdeausschuss aufgrund eines parlamentarischen Gesetzes durch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien finanziert (223.000 € jährlich).

- 200 Die Länder, in Deutschland für Rundfunk und audiovisuelle Medien zuständig, haben mit der seit 1. Oktober 2016 in Kraft getretenen Änderung des Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV) das System des Jugendmedienschutzes fortentwickelt. Wesentliches Ziel der Änderungen war es, der Medienkonvergenz Rechnung zu tragen, zum einen durch die Übernahme der Altersstufen des Jugendschutzgesetzes auch für Rundfunk und Telemedien, zum anderen durch die gegenseitige Anerkennung von Alterskennzeichnungen im Online- und Offline-Bereich. Zudem sorgte die Novellierung für eine dauerhafte Sicherung der Finanzierung der 1997 durch die obersten Landesjugendbehörden eingerichteten gemeinsamen Stelle Jugendschutz aller Länder („jugendschutz.net“), die seitens der Landesmedienanstalten und der Länder gemeinsam finanziert und von der Bundesregierung insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rassismus und Hass im Internet gefördert wird.
- 201 Darüber hinaus arbeitet die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern an einer Fortentwicklung des gesetzlichen sowie des erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes. Allgemeine Informations- und Beratungsangebote der Medienerziehung für Eltern und Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe sollen gestärkt und vernetzt sowie wirksame Beratungsangebote für Jugendliche entwickelt werden. Die Angebote der Initiative „Gutes Aufwachsen mit Medien“, insbesondere „SchauHin! Was Dein Kind mit Medien macht“, die „Nummer gegen Kummer“, und das Informationsangebot von „jugend.support“ sowie die Jugendberatung „juuport“ bieten dafür gute Ansatzpunkte. Gleichzeitig soll der gesetzliche Jugendmedienschutz dem Entwicklungsstand digitaler Medien und dem Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen angepasst werden.
- 202 Die im Vorbericht an dieser Stelle bereits erwähnte Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) hat bis Ende Juni 2018 über 2100 Medien indiziert, die den Nationalsozialismus und/oder den Krieg verherrlichen oder zum „Rassenhass“ anreizen. Dabei ist im Zeitalter der Digitalisierung eine neue Gefährdungslage festzustellen. Zu den Konfrontationsrisiken im Hinblick auf u.a. diskriminierende, zum Rassenhass anreizende oder den Nationalsozialismus verherrlichende Inhalte kommen Interaktionsrisiken beispielsweise im Hinblick auf Radikalisierungs- und Rekrutierungsprozesse durch Extremisten. Im Rahmen einer ZUKUNFTSWERKSTATT setzt die BPjM<sup>84</sup> einen kinder- und jugendpolitischen Strategieprozess in Gang, um Antworten auf im digitalen Umfeld entstehende (neue) Gefährdungen für ein gutes Aufwachsen mit Medien zu geben. Es wird ein Gefährdungsatlas erstellt, in dem Gefährdungen erhoben und analysiert werden, damit (auch in Hinblick auf die Novellierung des Jugendschutzgesetzes) nachhaltige und ganzheitliche Begegnungsstrategien entwickelt werden können.

---

<sup>84</sup> Auf der Grundlage des Beschlusses der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder von Mai 2018

203 Daneben gibt es auch in den Ländern zahlreiche Initiativen. Als erfolgreiches Projekt aus dem Bereich des Jugendmedienschutzes kann zum Beispiel aus Brandenburg die „Eltern-Medien-Beratung“ der Aktion Kinder- und Jugendschutz Brandenburg e. V. (AKJS) genannt werden<sup>85</sup>. Eltern werden hier darin unterstützt, ihre Erziehungsverantwortung aktiv und bewusst wahrzunehmen, um ihren Kindern zu ermöglichen, die Chancen der Medien zu nutzen und Risiken der Mediennutzung zu minimieren.

---

<sup>85</sup> <https://www.jugendschutz-brandenburg.de/project/eltern-medien-beratung2>

Dokumentenname: 23.-26. ICERD-Bericht  
Ersteller: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Stand: 28.02.2020 17:03