



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

**Zur schriftlichen Anhörung von
Wissenschaft und Zivilgesellschaft
durch den Kabinettsausschuss der
Bundesregierung zur Bekämpfung von
Rechtsextremismus und Rassismus**

August 2020

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Kabinettsausschusses der Bundesregierung zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus. Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, DIMRG). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert.

1 Grundlagen

Entsprechend seinem Mandat als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands befasst sich das Institut mit der Frage, wo in Deutschland systemische Defizite bei der Beachtung und Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte bestehen und wie diese überwunden werden können. Es geht dabei sowohl um die angemessene rechtliche Verankerung der grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen als auch um deren Umsetzung und Wirkung in der sozialen Wirklichkeit.

1.1 Einordnung der Themenfelder in den wissenschaftlichen Kontext des DIMR

Das Verbot rassistischer Diskriminierung dient der Garantie der unabdingbaren Grundlagen der Menschenrechte, die in prägnanter Weise im ersten Satz von Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zusammengefasst sind: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“ Im Grundgesetz lassen sich die unabdingbaren Grundlagen der Menschenrechte insbesondere Art. 1 Abs. 1 GG entnehmen, Ausgangspunkt und zugleich zentrale Bestimmung des Grundgesetzes. In Art. 1 Abs. 1 GG heißt es: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Die Garantie der Menschenwürde beinhaltet, dass jedem Menschen gleichermaßen ein Achtungsanspruch zusteht, der ihm allein aufgrund seines Menschseins zukommt.¹

Für die Gewährleistung des Grundsatzes der gleichen Menschenwürde und der gleichen Rechte eines jeden Individuums ist das Diskriminierungsverbot zentral. Es umfasst ebenso das Verbot rassistischer Diskriminierung. Im Grundgesetz ist das Verbot rassistischer Diskriminierung in Art. 3 Abs. 3 verankert; außerdem ist es fester Bestandteil zahlreicher Menschenrechtsverträge.

1.2 Begriffsdefinition rassistische Diskriminierung / Rassismus

Das Diskriminierungsverbot unterbindet nicht nur offensichtlich diskriminierende Gesetze und Handlungen.² Entscheidend ist vielmehr die Wirkung einer Maßnahme.

¹ Bundesverfassungsgericht (2017): Urteil vom 17.01.2017, 2 BvB 1/13, Rn. 539.

² Vgl. Bundesverfassungsgericht (2008): Beschluss vom 18.06.2008, Aktenzeichen 2 BvL 6/07, Rn. 48 f.; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2007): Urteil vom 13.11.2007, Antragsnummer 57325/00, insbesondere Ziffer 175, 185, 193.

Es kommt darauf an, ob eine Maßnahme den betroffenen Menschen tatsächlich diskriminiert. Im Falle staatlichen Handelns ist daher auch nicht maßgeblich, ob die für den Staat handelnde Person aus einer rassistischen Grundhaltung diskriminierend handelt oder davon ausgeht, in der Erfüllung dienstlicher Pflichten zu handeln, ohne sich ihres diskriminierenden Handelns bewusst zu sein.³ Dem entsprechend hat die Bundesregierung in ihrem Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus vom Juni 2017 klarstellend hervorgehoben, dass das Verbot rassistischer Diskriminierung auch verborgene und indirekte rassistische Diskriminierungen durch staatliche Institutionen umfasst, die auch unbewusst aus Abläufen in staatlichen Institutionen, etwa aus Arbeitsweisen, Verfahrensregelungen oder Handlungsroutinen resultieren können.⁴

1.3 Diskussionsstand in der Forschung

Das Verbot rassistischer Diskriminierung gemäß Art. 3 Abs. 3 GG wird in den Rechtswissenschaften bisher kaum beziehungsweise häufig unzutreffend thematisiert. Dass Art. 3 Abs. 3 GG ein Verbot rassistischer Diskriminierung und damit eine fundamentale Norm des Grundgesetzes und der Menschenrechte beinhaltet, ist überdies weder in staatlichen Institutionen noch gesamtgesellschaftlich ausreichend bekannt. Dabei resultieren aus dem in menschenrechtlichen Verträgen und in Art. 3 Abs. 3 GG verankerten Diskriminierungsverbot zahlreiche und weitreichende Verpflichtungen, die sämtliche Lebensbereiche betreffen.

So gilt etwa für den Bereich des Strafrechts, dass der Staat bei einer Straftat eine gesteigerte Untersuchungspflicht hat, wenn der Verdacht einer rassistischen Motivation im Raum steht, wie auch bei der Sanktionierung darauf zu achten hat, ob strafrechtlich relevantem Handeln eine rassistische Motivation zugrunde lag.⁵

Diese im § 46 Strafgesetzbuch konkretisierte Schutzpflicht ergibt sich nicht nur aus Art. 4 des Internationalen Übereinkommens gegen rassistische Diskriminierung (ICERD), sondern auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Umsetzung staatlicher Schutzpflichten, die sich aus dem grund- und menschenrechtlich verankerten Diskriminierungsverbot ergeben, finden sich auch in Straftatbeständen, in denen rassistische Aussagen für das Vorliegen eines Tatbestandmerkmals eine Rolle spielt, etwa im Rahmen von § 130.⁶

Das Verbot rassistischer Diskriminierung als fundamentale Norm des Grundgesetzes und der Menschenrechte bildet etwa auch einen wesentlichen Maßstab, den es in der schulischen und allgemeinen politischen Bildung zu vermitteln und zu praktizieren

³ Siehe dazu auch die Definition rassistischer Diskriminierung in Artikel 1 Absatz 1 ICERD sowie Art. 2 Abs. 1 Buchstabe c), der sich auf Gesetze und sonstige Vorschriften bezieht, wo jeweils ausdrücklich hervorgehoben wird, dass die Wirkung maßgeblich ist.

⁴ Bundesregierung (2017), insbesondere S. 9 und S. 13, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/nap.pdf?__blob=publicationFile&v=7

⁵ Siehe dazu genauer Cremer/ Cobbinah (2019): Rassistische Straftaten: Muss die Strafverfolgung und Ahndung effektiver werden? In: Strafvverteidiger, Heft 09/2019, S. 648–654

⁶ Siehe dazu etwa Cremer, Verbreitung rassistischer Positionen – Meinungsfreiheit hat Grenzen, ZRP 5/2017, S. 151 ff.

gilt,⁷ ebenso in der Aus- und Fortbildung von Personen, die in staatlichen Institutionen tätig und in ihrem Handeln an das Diskriminierungsverbot gebunden sind.⁸

2 Handlungsempfehlungen

Handlungsfeld 1:

(„Stärkeres Bewusstsein für Rassismus als gesamtgesellschaftliches Phänomen schaffen sowie verbesserte staatliche Strukturen im Bereich der Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus; Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden, Justiz, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Trägern sowie Verbesserung der empirischen Grundlagen“)

- Grundgesetzänderung von Art. 3: Ersetzen des Begriffs „Rasse“ durch „rassistisch“,⁹ weil sich damit die Erwartung verknüpft, dass das Verständnis für das Verbot rassistischer Diskriminierung in der Rechtswissenschaft, in der Aus- und Fortbildung von Jurist_innen und in der Rechtspraxis zunimmt.
- Vermittlung des Verbots rassistischer Diskriminierung im gesamten Bildungsbereich, in den Regestrukturen aller gesellschaftlicher Bereiche in qualifizierter Weise und insbesondere auch in der Aus- und Fortbildung sämtlicher Personen, die Hoheitsgewalt ausüben und in ihrem Handeln rechtlich daran gebunden sind.
- Studie zu Racial-Profiling: Bei der Durchführung einer Studie zu Racial Profiling wäre von zentraler Bedeutung, dass ein rechtlich zutreffendes Verständnis von Racial Profiling als grund- und menschenrechtswidrige Praxis zugrunde gelegt würde¹⁰ – ECRI hat hierzu ein Rechtsgutachten als Grundlage für eine entsprechende Studie empfohlen (Ziffer 106 des ECRI-Berichts).
- Konzeption und Umsetzung von – an die Bedarfe der Teilnehmenden angepasste – Qualifizierungs- und Sensibilisierungsangeboten für die Strafjustiz, basierend auf dem DIMR-Pilotprojekt zu „Rassismus und Menschenrechte – Stärkung der Strafjustiz“ und den dort entwickelten Materialien.¹¹
- die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und zivilgesellschaftlichen (Selbst-)Organisationen, mit dem Ziel, rassistische Straftaten effektiver zu verfolgen. In diesem Rahmen soll auch darauf geachtet werden, dass

⁷ Siehe dazu etwa https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Das_Neutralitaetsgebot_in_der_Bildung.pdf sowie <https://www.bpb.de/apuz/306959/bildungsauftrag-menschenrechte>.

⁸ Siehe dazu etwa für den Bereich der Polizei: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Politische_Bildung_Polizei.pdf; für den Bereich der Bundeswehr: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Politische_Bildung_in_der_Bundeswehr.pdf.

⁹ Siehe genauer zum Formulierungsvorschlag für eine Änderung von Art. 3 GG: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/policy_paper_16_ein_grundgesetz_ohne_rasse.pdf.

¹⁰ https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Racial_Profiling_Bund_Laender_muessen_polizei_Praxis_ueberpruefen.pdf

¹¹ <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/schutz-vor-rassismus/projekt-rassismus-und-menschenrechte-staerkung-der-strafjustiz/>

die Polizei Opfer und Zeugen solcher Straftaten jeweils auf entsprechende Beratungseinrichtungen/-angebote hinweist, die Unterstützung bieten können. Die Zusammenarbeit muss auf Seiten der zivilgesellschaftlichen (Selbst-)Organisationen mit entsprechenden Mitteln für die erforderlichen Kapazitäten hinterlegt sein.

Handlungsfeld 3:

(„Ausbau der Unterstützung von Betroffenen von rassistischer Diskriminierung und sozialem Umfeld; Wirksamer Opferschutz und Verbesserung von nachhaltigen Strukturen der Rassismusbekämpfung“)

- die Einrichtung und nachhaltige Finanzierung von Beratungsangeboten, auch für Opfer von rassistischen Straftaten. Solche Angebote müssen flächendeckend und mit jeweils ausreichenden Kapazitäten gewährleistet sein. Bei der Umsetzung bestehen – je nach Infrastruktur und bereits bestehenden Angeboten – Handlungsspielräume. Wesentlich ist, dass die Angebote niedrighschwellig ausgestaltet sind, also tatsächlich beansprucht werden.
- die Etablierung institutionell und personell unabhängiger Beschwerdestellen gegen polizeiliches Handeln. Wesentlich ist außerdem, dass die Beschwerdestellen mit effektiven Befugnissen ausgestattet und vertrauensbildend ausgestaltet sind, so dass sie tatsächlich beansprucht werden.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Hendrik Cremer
E-Mail: cremer@institut-fuer-menschenrechte.de

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
August 2020

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.