

# Forum Menschenrechte



Geschäftsstelle: Beate Ziegler  
**Haus der Demokratie und Menschenrechte**  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin  
Tel. 030 – 42 02 17 71  
E-Mail: [kontakt@forum-menschenrechte.de](mailto:kontakt@forum-menschenrechte.de)

Johannes Brandstätter, Sprecher der AG Antirassismus  
Berlin, 14. August 2016

## **Kommentierung der AG Antirassismus zum DIMR-Evaluierungsbericht „Die Umsetzung ausgewählter OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland“ (Toleranz und Nichtdiskriminierung)**

### **Vorbemerkung und Zusammenfassung**

Die vorliegende Kommentierung des vom Deutschen Institut für Menschenrechte erstellten Evaluierungsbericht zum deutschen OSZE-Vorsitz bezieht sich ausschließlich auf Kapitel B Toleranz und Nichtdiskriminierung. Der Bericht ist in seinen inhaltlichen Aussagen grundsätzlich zu begrüßen; er stellt die in Deutschland anzutreffende Problematik rassistischer Straftaten im Großen und Ganzen detailliert, aktuell und sachgerecht dar.

Kritikwürdig ist im wesentlichen die auf den wichtigen Aspekt der Hasskriminalität verengte Darstellung von Diskriminierung in Deutschland. Der Begriff der Diskriminierung bzw. rassistischen Diskriminierung ist eine übergreifende menschenrechtliche Kategorie, die sich über das Strafrecht hinaus auf alle gesellschaftspolitischen Bereiche bezieht und auch institutionelle Formen von Diskriminierung einbeziehen muss.

- Die Definition rassistischer Diskriminierung umfasst nicht nur Handlungen mit einer eindeutigen Motivation, sondern auch Formen der Diskriminierung, die im Ergebnis und in ihrer Wirkung rassistisch sind. Die Konsequenzen, die sich aus der UN-Antirassismuskonvention für die Umsetzung in deutsches Recht ergeben, insbesondere auch aus der Definition rassistischer Diskriminierung in Art. 1, sollten im Sinne der CERD-Empfehlung vom Gesetzgeber überdacht werden.
- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte zum Anlass für die Ratifikation des Protokolls 12 zur EMRK genommen werden.
- Es reicht nicht aus, die Umsetzung internationaler Normen in deutsches Recht auf Vollständigkeit zu überprüfen, sondern es sollte auch untersucht werden, inwiefern im deutschen Recht vorhandene Normen mit internationalen Normen des Menschenrechtsschutzes in Konflikt geraten können. Hier ist zum Beispiel die im Bundespolizeigesetz enthaltene und von CERD kritisierte Norm zum „Racial Profiling“ nennen. Der

deutsche OSZE-Vorsitz sollte eine Initiative zur von CERD angeregten Abschaffung von § 22 Abs. 1 BPolG zu ergreifen.

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte das Verständnis von Rassismus als nicht individuellem, sondern gesellschaftlich-politischem Phänomen fördern. Er sollte dazu beitragen, institutionelle rassistische Diskriminierung aufzuzeigen und klar zu benennen, um die in den Institutionen anzutreffenden Missstände beheben zu können.
- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte unter Heranziehung der o.g. CERD-Empfehlung Impulse geben zu einer rassismussensiblen demografischen Darstellung der Bevölkerung. Er sollte darauf hinwirken, dass die Einteilung der ODIHR-Kategorien verändert wird, zugunsten einer Berücksichtigung von PoC und Schwarzen Menschen. Bei Benutzung der Kategorien muss auch Mehrfach- oder intersektionale Diskriminierung dargestellt werden.
- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte die Empfehlung des DIMR-Evaluierungsberichts (Seite 35) zur Einführung einer Verlaufsstatistik (Seite 21) aufgreifen und sich dafür einsetzen, dass vom bisher die Statistiken zur Hasskriminalität dominierenden Extremismuskonzept (Seite 19 unten) abgerückt wird und alle von rassistischer Diskriminierung betroffenen Gruppen darin berücksichtigt werden.
- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte sich dafür einsetzen, dass die Aufklärung rassistischer Straftaten – von NSU bis zu Brandanschlägen auf Flüchtlingsunterkünfte – nach oben auf die Agenda der Behörden von Bund und Ländern kommt und dass ausreichende Kapazitäten der Ermittlungsbehörden dafür sichergestellt werden.

Die vorliegende Kommentierung bezweckt, den Blick auf einzelne ausgewählte Aspekte des Diskriminierungsschutzes schärfen und zu erweitern. Sie folgt den Gliederungspunkten des DIMR-Evaluierungsberichts.

### **ad. 1.2. Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland**

Die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen im DIMR-Evaluierungsbericht ist in manchen Punkten unvollständig.

Rechtlicher Rahmen und Ratifikation der UN-Antirassismuskonvention (Seite 11)

Der Bericht enthält die Information, dass Deutschland die UN-Antirassismuskonvention ratifiziert hat. Jedoch setzt er sich nicht mit der Empfehlung des mit der Überprüfung des Abkommens betrauten Vertragsorgans CERD zur Umsetzung in deutsches Recht auseinander. Dort heißt es:

„Der Ausschuss bekräftigt seine vorhergehende Empfehlung (a. a. O., Rdnr. 15) und legt dem Vertragsstaat darüber hinaus dringend nahe,

(a) das Übereinkommen in einer Weise in seine Rechtsordnung zu übernehmen, die seine unmittelbare Anwendung durch die deutschen Gerichte sicherstellt, damit der durch das Übereinkommen gewährleistete Schutz allen Personen umfassend zuteil wird;

(b) sicherzustellen, dass eine gesetzliche Definition der „Rassendiskriminierung“ in seine Gesetzgebung aufgenommen wird, die Artikel 1 Abs. 1 vollständig entspricht und in der rassistische Diskriminierung klar benannt wird, so dass ein umfassender Schutz aller Gruppen und Einzelpersonen, die des Schutzes durch das Übereinkommen bedürfen, gewährleistet ist...“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Schlussbemerkungen zu den 19. bis 22. Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland, Genf 2015, Ziffer 7.

Über die inhaltliche Bedeutung der Definition rassistischer Diskriminierung besteht in Deutschland wenig Bewusstsein. Sie umfasst nicht nur Handlungen mit einer eindeutigen Motivation, sondern auch Formen der Diskriminierung, die im Ergebnis und in ihrer Wirkung rassistisch sind. Außerdem ist die Definition nicht beschränkt auf einzelne Gruppen, sondern entfaltet die Schutzwirkung der Konvention auf alle, die rassistische Diskriminierung erfahren, einschließlich Schwarze Menschen, People of Color<sup>2</sup>, Roma und Sinti, jüdische Menschen. Auch die Diskriminierung von muslimischen Menschen fällt unter den Schutzbereich der Antirassismuskonvention, da Diskriminierung gegen muslimische Menschen an Differenzmerkmale anknüpft, aus denen über die islamische Religion oder Kultur mittels rassistischer Zuschreibungen eine Andersartigkeit und Minderwertigkeit konstruiert wird.

- Die Konsequenzen, die sich aus der UN-Antirassismuskonvention für die Umsetzung in deutsches Recht ergeben, insbesondere auch aus der Definition rassistischer Diskriminierung in Art. 1, sollten im Sinne der CERD-Empfehlung vom Gesetzgeber überdacht werden.
- Zur Stärkung des Schutzes vor rassistischer Diskriminierung sollte der Begriff „Rasse“ im Grundgesetz sowie in allen Landesverfassungen und Gesetzestexten und Vorschriften durch die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ ersetzt werden.<sup>3</sup>

Deutschland hat sich bislang geweigert, das seit dem Jahr 2000 ausliegende Zusatzprotokoll 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu ratifizieren. ECRI bedauert dies in seinem Staatenbericht zu Deutschland aus dem Jahre 2009. Artikel 14 der EMRK verbietet nur Diskriminierung im Bereich der ausbuchstabierte Rechte der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle. Das Zusatzprotokoll 12 würde ein in sich unabhängiges Diskriminierungsverbot eröffnen. Dies wäre ein weitreichender Fortschritt, da die Liste der Diskriminierungsgründe weiter gefasst ist als im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz AGG.

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte zum Anlass für die Ratifikation des Protokolls 12 zur EMRK genommen werden.

#### Fehlen einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes spricht sich die Antidiskriminierungsstelle des Bundes für eine Reform des Gesetzes aus. Sie stützt sich dabei auf Ergebnisse eines unabhängigen Evaluierungsgremiums.<sup>4</sup> Der DIMR-Evaluierungsbericht geht auf die Antidiskriminierungsgesetzgebung in Bund und Ländern nicht ein, obwohl internationale Instrumente des Menschenrechtsschutzes Handlungsbedarf anzeigen.

„Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, konkrete Schritte zu unternehmen, um (a) eine Evaluierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes und anderer Antidiskriminierungsgesetze durchzuführen, um Lücken festzustellen, die einem umfassenden und wirksamen Schutz vor rassistischer Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens und entsprechenden wirksamen Rechtsbehelfen entgegenstehen; ...“<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Person of color (Plural: people of color) ist ein anglo-amerikanischer Begriff für Menschen, die als nicht-weiß gelten und sich wegen ethnischer Zuschreibungen („Sichtbarkeit“) alltäglichen, institutionellen und anderen Formen des Rassismus ausgesetzt fühlen (nach: Wikipedia). Er wird in Deutschland von diesen Menschen zunehmend als Selbstbezeichnung verwendet.

<sup>3</sup> Siehe Positionspapier FORUM MENSCHENRECHTE: "Der Begriff der "Rasse" im Grundgesetz", Berlin 2010, <http://www.forum-menschenrechte.de/1/archive/stellungnahmen/oktober-2010-der-begriff-der-rasse-im-grundgesetz.html>. Diese Auffassung wird auch vom Deutschen Institut für Menschenrechte vertreten: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/schutz-vor-rassismus/begriff-rasse/>.

<sup>4</sup> Büro für Recht und Wissenschaft, Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, Berlin 2016, [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Recht\\_und\\_gesetz/DasGesetz/dasGesetz\\_node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Recht_und_gesetz/DasGesetz/dasGesetz_node.html).

<sup>5</sup> Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, a.a.O., Ziffer 8.

### Geeignetheit bestehender Normen / Racial Profiling

Es reicht nicht aus, die Umsetzung internationaler Normen in deutsches Recht auf Vollständigkeit zu überprüfen, sondern es sollte auch untersucht werden, inwiefern im deutschen Recht vorhandene Normen mit internationalen Normen des Menschenrechtsschutzes in Konflikt geraten können. Hier ist zum Beispiel die im Bundespolizeigesetz enthaltene und von CERD kritisierte Norm zum „Racial Profiling“ nennen. Der DIMR-Evaluierungsbericht geht auf die oft kritisierte Praxis des „Racial Profiling“ nicht ein. Schwarze Menschen sind besonders von verdachtsunabhängigen Personenkontrollen der Bundespolizei betroffen. Nicht selten ereignet sich rassistisch motivierte Polizeigewalt im Anschluss an ein Racial Profiling.<sup>6</sup>

„Der Ausschuss erinnert an seine „Allgemeine Empfehlung Nr. 31 (2001) über die Verhütung von „Rassendiskriminierung“ bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem“ und legt dem Vertragsstaat dringend nahe, sich stärker darum zu bemühen, die Praxis des Racial Profiling durch Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden auf Bundes- und Landesebene wirksam zu bekämpfen und zu beenden, indem er unter anderem

(a) § 22 Abs. 1 BPolG ändert oder aufhebt und diskriminierendes Profiling gesetzlich verbietet;

(b) alle sonstigen Bestimmungen, die zu Racial Profiling führen könnten, überprüft ...“<sup>7</sup>

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte eine Initiative zur von CERD angeregten Abschaffung von § 22 Abs. 1 BPolG zu ergreifen.

### Zuwanderungsgesetz (Seite 12)

Der DIMR-Evaluierungsbericht führt als Positivbeispiel für die Selbstwahrnehmung Deutschlands als Einwanderungsland das Zuwanderungsgesetz von 2005 an; diese Darstellung ist vereinfachend. Das Gesetz ist zwar ein richtiger und wichtiger Schritt gewesen, bietet aber auch Raum für gegenteilige Wahrnehmungen, ausgehend von der in § 1 Satz 1 niedergelegten Zweckbestimmung der „Steuerung und Begrenzung“ der Zuwanderung. Dem Motiv der Begrenzung folgen auch die jüngst verabschiedeten neuen Gesetze (Asylpakete).<sup>8</sup> Zudem hat sich das Gesetz nicht von der Tradition der Ordnungs- und Sicherheitspolitik gelöst, so dass menschenrechtliche Aspekte meist überlagert werden. Der Aspekt der „Steuerung der Zuwanderung“ muss stärker mit dem Ziel der sozialen Inklusion verknüpft und kohärent gemacht werden.

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte das Zuwanderungsgesetz zusammen mit den Asylpaketen und dem sogenannten Integrationsgesetz auf den Prüfstand stellen, um ein höheres Maß an gesetzlicher Gleichstellung von Ausländern und Asylsuchenden mit den Angehörigen des Staatsvolks herzustellen.

### Fazit zur Rechtsetzung

Das Fazit des DIMR-Evaluierungsberichts auf Seite 35, Deutschland werde „auf der Ebene der Rechtssetzung den OSZE-Standards weitgehend gerecht“, ist daher zu hinterfragen.

### Forum gegen Rassismus (Seite 12)

Das Forum gegen Rassismus bietet grundsätzlich eine gute Plattform des informellen Austausches. Allerdings hat es für den „rechtlichen und institutionellen Rahmen in

---

<sup>6</sup> Damaris Uzoma, Rassismus gegen Schwarze Menschen, Hintergrundpapier zum Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss, Berlin 2014, <http://rassismusbericht.de/wp-content/uploads/Hintergrundpapier-Damaris-Uzoma.pdf>.

<sup>7</sup> Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, a.a.O., Ziffer 11.

<sup>8</sup> Vgl. <http://www.forum-menschenrechte.de/1/aktuelles/pressemitteilungen/asylpaket-ii-verstoest-gegen-menschenrechte.html>.

Deutschland“ keine nachweisbare Funktion und darf daher nicht überbewertet werden. Zwar wurde im Forum eine Grundsatzklärung von Bundesregierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen<sup>9</sup> erstellt, jedoch verfügt das Forum über kein politisches Verlautbarungsmandat und es liegt keine Evaluierung seiner Wirksamkeit vor.

## **ad. 2.2. Menschenfeindliche Einstellungen und Radikalisierung in der Gesellschaft**

Der Evaluierungsbericht skizziert die Lage in Deutschland anhand der Studien zur Erforschung individueller Vorurteile (Seite 14 oben). Eine darauf beschränkte Lagedarstellung ist völlig unzureichend. Rassismus kann nicht durch die Untersuchung von individuellen Vorurteilen erfasst werden. Es gilt auch, die Dynamik des öffentlichen Diskurses zu beschreiben, ohne die die zu beobachtende Zunahme der Hasskriminalität kaum zu erklären ist. Besonders ist dabei auf die Wechselwirkungen von Hassrede und Gesetzesverschärfungen einzugehen.

CERD empfiehlt dem Vertragsstaat Deutschland in seinen Schlussbemerkungen zum jüngsten Staatenbericht,

„seine Bemühungen zu verstärken und alle verfügbaren Mittel zu nutzen, um der Rassismusswelle entgegenzutreten, insbesondere indem er rassistische Äußerungen von politischen Führungspersonlichkeiten, Hoheitsträgern und Personen des öffentlichen Lebens entschieden verurteilt, auch durch die Einleitung von Strafverfahren ...“<sup>10</sup>

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte das Verständnis von Rassismus als nicht individuellem, sondern gesellschaftlich-politischem Phänomen fördern.

### Unzureichende Wahrnehmung institutioneller Diskriminierung

Die Suche nach den Ursachen rassistischer Diskriminierung darf nicht auf individuelle Vorurteilsstrukturen in der Bevölkerung beschränkt werden. Vielmehr sind auch Behörden und andere Institutionen in den Blick zu nehmen. Die DIMR-Evaluierung deutet diesen Aspekt im Abschnitt 3.2.1 mit einer treffenden Beschreibung des Versagens der Behörden bei den NSU-Taten an, leuchtet ihn aber unzureichend aus.

Im Zuge der öffentlichen Debatte um die Morde des Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU) wurde in Deutschland erstmals in einer größeren Öffentlichkeit – wenn auch äußerst zögerlich - der Begriff ‚institutioneller Rassismus‘ verwendet. *„Institutioneller Rassismus ist das kollektive Versagen einer Organisation oder Institution, für von Rassismus betroffene Menschen geeignete und professionelle Leistungen und Angebote zu erbringen. Er lässt sich in Abläufen, Einstellungen und Verhaltensweisen aufgrund von unbewussten Vorurteilen, Ignoranz, Gedankenlosigkeit und rassistischen Stereotypen festmachen, welche auf eine Diskriminierung hinauslaufen.“*<sup>11</sup>

Oft taucht das Missverständnis auf, mit der Anwendung des Begriffes auf die Polizei oder andere Institutionen werde pauschal unterstellt, die dort Beschäftigten seien rassistisch oder würden vorsätzlich und zielgerichtet rassistisch handeln. Institutionelle rassistische Diskriminierung tritt auf, ohne dass die dort Tätigen rassistische Überzeugungen teilen oder sich davon leiten lassen müssen. Institutionelle Diskriminierung geht nicht notwendigerweise von einem ‚Täter‘ oder einer ‚Täterin‘ aus. Sie erwächst vielmehr aus einer Institution oder einem System, das Ungleichbehandlung nicht aktiv vermeidet oder dieser entgegenwirkt. Der Begriff ist vor allem auf das Ergebnis des Handelns, auf die von der Organisation erbrachten

<sup>9</sup> Grundsatz-Erklärung des Forums gegen Rassismus, Berlin Oktober 2015, <http://www.diakonie.de/grundsatz-erklaerung-forum-gegen-rassismus-16771.html>.

<sup>10</sup> Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, a.a.O., Ziffer 9.

<sup>11</sup> siehe: <http://www.bug-ev.org/themen/schwerpunkte/dossiers/polizeiliche-untersuchungen-bei-rassistisch-motivierten-straftaten.html>. Die Definition orientiert sich an der 1999 veröffentlichten Definition des Macpherson-Berichtes in Großbritannien.

Dienstleistungen und ihre Wirkung, bezogen. So kann auch die Gesetzgebung in ihrer Wirkung rassistisch sein. Rassistische Diskriminierung kann eine beabsichtigte oder unbeabsichtigte Rechtsfolge auf die von Rassismus Betroffenen darstellen.

Strukturen, die rassistische Diskriminierung verursachen oder begünstigen, finden sich in vielen Einrichtungen und Organisationen. Nicht nur Sicherheitsbehörden oder die Verwaltung, sondern auch Schulen, Sportvereine oder soziale Organisationen stehen in der Pflicht, institutionellen Formen rassistischer Diskriminierung vorzubeugen und sie zu bearbeiten.<sup>12</sup>

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte dazu beitragen, institutionelle rassistische Diskriminierung aufzuzeigen und klar zu benennen, um die in den Institutionen anzutreffenden Missstände beheben zu können.

### Zusammensetzung der Bevölkerung

Schwarze Menschen werden als Gruppe, die in besonderer Weise von Rassismus betroffen ist, in der offiziellen Wahrnehmung nicht sichtbar. Der UN-Antirassismusausschuss CERD fordert von Deutschland generell eine Verbesserung der Informationen über rassistisch diskriminierte Gruppen.

„Der Ausschuss erinnert an seine vorhergehende Empfehlung zu statistischen Daten und empfiehlt dem Vertragsstaat, in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Empfehlung des Ausschusses Nr. 8 (1990) betreffend die Auslegung und Anwendung von Artikel 1 Abs. 1 und 4 des Übereinkommens sowie mit den Ziffern 10 bis 12 seiner überarbeiteten Richtlinien für die Berichterstattung (CERD/C/2007/1) eine umfassendere Analyse durchzuführen und Methoden zu entwickeln, um einen Überblick über die Zusammensetzung seiner Bevölkerung zu erhalten. Hierzu sollte der Vertragsstaat Informationen über Muttersprachen, verbreitet gesprochene Sprachen oder sonstige Indikatoren ethnischer Vielfalt zusammen mit aus sozialwissenschaftlichen Erhebungen gewonnenen Informationen über die Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft zur Verfügung stellen. Falls keine quantitativen Informationen verfügbar sind, sollte eine qualitative Beschreibung der ethnischen Merkmale der Bevölkerung vorgelegt werden. Diese Daten sollten – im Wege der anonymen Selbstidentifizierung – auf freiwilliger Basis und unter Berücksichtigung nationaler Minderheiten erhoben werden.“<sup>13</sup>

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte unter Heranziehung der o.g. CERD-Empfehlung Impulse geben zu einer rassismussensiblen demografischen Darstellung der Bevölkerung.

### **ad. 3. Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen**

#### Schutz einzelner, besonders gefährdeter Personengruppen (Seite 17 unten)

Die von ODIHR gewählte Festlegung der Vorurteilkategorien ist nicht unmittelbar einleuchtend. Schwarze Menschen oder People of Color werden in der Kategorisierung nicht ausdrücklich benannt. Sie könnten in der Kategorie „Rassismus und Xenophobie“ subsumierbar sein (ohne damit namentlich sichtbar zu werden); jedoch hat das Kriterium Xenophobie seinerseits ausgrenzenden Charakter, wie der DIMR-Evaluierungsbericht auf Seite 25 mit der Formulierung „Begriff ‘Fremdenfeindlichkeit’ grundsätzlich kritikwürdig“ konstatiert.

Die DIMR-Evaluierung erklärt auf Seite 18 oben, in Deutschland würden die von der OSZE/ODIHR benannten Gruppen erfasst. Dies ist offenkundig nicht in sachgerechter und

---

<sup>12</sup> Netz gegen Rassismus, Zivilgesellschaftliche Anforderungen an einen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus und Homo- und Transphobie, 2016, unveröffentlicht, Abschnitt 3.2.

<sup>13</sup> Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, a.a.O., Ziffer 6.

zufriedenstellender Weise der Fall, wie die sehr beachtenswerte Darstellung anschließend unter 3.1. zeigt.

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte darauf hinwirken, dass die Einteilung der ODIHR-Kategorien verändert wird, zugunsten einer Berücksichtigung von PoC und Schwarzen Menschen und eines Verzichts auf das fragwürdige Kriterium der Xenophobie. Bei Benutzung der Kategorien muss auch Mehrfachdiskriminierung oder intersektionale Diskriminierung dargestellt werden.

### **ad. 3.1. Monitoring von Hasskriminalität (Seite 18)**

Beim statistisch unterstützten Monitoring von Hasskriminalität werden Vorfälle der intersektionalen bzw. mehrdimensionalen Diskriminierung in der Datenerhebung nicht hinreichend berücksichtigt.<sup>14</sup>

- Die vom Antirassismusausschuss CERD der Vereinten Nationen erstellten Empfehlungen zur Wahrnehmung intersektionaler Diskriminierung<sup>15</sup> sollten berücksichtigt werden.

Aufgrund der Zugehörigkeit zu einer sichtbaren Minderheit sind Schwarze Menschen besonders von Hasskriminalität betroffen. In der polizeilichen Kriminalstatistik finden sich keine Angaben über die Anzahl Schwarzer Menschen, die Opfer einer rassistisch motivierten Straftat wurden. Somit kann nicht nachvollzogen werden wie häufig Schwarze Menschen gefährdet sind, Zielscheibe rassistischer Übergriffe zu werden.<sup>16</sup>

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte die Empfehlung des DIMR-Evaluierungsberichts (Seite 35) zur Einführung einer Verlaufsstatistik (Seite 21) aufgreifen und sich dafür einsetzen, dass vom bisher die Statistiken zur Hasskriminalität dominierenden Extremismuskonzept (Seite 19 unten) abgerückt wird und alle von rassistischer Diskriminierung betroffenen Gruppen darin berücksichtigt werden.

### **ad. 3.2. Strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität (Seite 22ff)**

In Bezug auf die 2015 stark angestiegene Anzahl von Brandanschlägen auf Flüchtlingsunterkünfte ist zu ergänzen, dass die Aufklärungsquote erschreckend gering ist. Nach Medienberichten wurde 2015 nur jede zehnte Tat aufgeklärt.<sup>17</sup>

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte sich dafür einsetzen, dass die Aufklärung rassistischer Straftaten – von NSU bis zu Brandanschlägen auf Flüchtlingsunterkünfte – nach oben auf die Agenda der Behörden von Bund und Ländern kommt und dass ausreichende Kapazitäten der Ermittlungsbehörden dafür sichergestellt werden.

### **ad. 3.5. Aus- und Fortbildung Polizei und Justiz**

Die Bestandsaufnahme des DIMR-Evaluierungsberichts zur Situation von Aus- und Fortbildung bei Polizei und Justiz zur Beantwortung von Hasskriminalität vermittelt den Eindruck, dass trotz

---

<sup>14</sup> Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss zum 19. – 22. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, Seite 17, [http://rassismusbericht.de/wp-content/uploads/Parallellbericht\\_15Jun\\_ZweiteAuflage.pdf](http://rassismusbericht.de/wp-content/uploads/Parallellbericht_15Jun_ZweiteAuflage.pdf).

<sup>15</sup> Empfehlung des UN-Antirassismusausschusses CERD, G.C. Nr. 32, v.24.9.2009, CERD/C/GC/32.

<sup>16</sup> Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss, a.a.O. Seite 21.

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.hintergrund.de/201512093773/kurzmeldungen/aktuell1/angriffe-auf-fluechtlingsunterkuenfte-stark-gestiegen-aufklaerung-gering.html>.

der hohen Aufmerksamkeit, die die NSU-Untersuchungsausschüsse für das Thema geschaffen hatten, immer noch viel Spielraum zur Verbesserung besteht.

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte die Kennzeichnung des DIMR-Evaluierungsberichts (Seite 35) des Handlungsbedarfs bei der Aus- und Fortbildung von Justiz aufgreifen und dazu die einschlägigen OSZE-Vereinbarungen sowie die Empfehlungen von CERD und ECRI heranziehen.

### **ad. 3.7. Politische Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung**

Der DIMR-Evaluierungsbericht bemängelt am Bundesprogramm Zusammenhalt durch Teilhabe:

„Das Programm hat keine expliziten konzeptionellen Bezugspunkte zu den Themen Diskriminierungs-schutz, Menschenrechte oder Vielfalt/Einwanderungsgesellschaft, sondern fußt auf ... der „Extremismus“-Konzeption“ (Seite 33 oben).

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte Beiträge dafür leisten, dass die Förderprogramme zur Bewusstseinsbildung von Bund und Ländern Fragen von und rassistischer Diskriminierung – als Menschenrechtsthema, gesellschaftlich-politische Erscheinung und in ihrer Form als institutionelle Diskriminierung – ausdrücklich aufgreifen, und dass begrifflich klar von Rechtsextremismus unterschieden wird.

#### Umfassende innerstaatliche Bildungspolitik (Seite 32)

Die Ansprüche einer „umfassenden staatlichen Bildungspolitik“ (OSZE) zur Rassismus-prävention werden im DIMR-Evaluierungsbericht nicht dargestellt. Die nachhaltige Bekämpfung von althergebrachten rassistischen Denkmustern und Vorurteilen ist jedoch eine Generationenaufgabe, die im Rahmen von außerschulischer Bildungsarbeit nicht erreicht werden kann. Eine zentrale Funktion kommt dabei den flächendeckenden schulischen und vorschulischen Bildungseinrichtungen zu. Allerdings sind diese selber nicht frei von Strukturen institutioneller Diskriminierung.<sup>18</sup>

Als People of Color haben Schülerinnen und Schüler geringere Erfolgchancen im Bildungssystem denn als Weiße.<sup>19</sup>

Nach Erfahrungsberichten verbleiben Rromani-Kinder im Schnitt viel länger in den als „Willkommensklassen“ bezeichneten Sonderklassen, in die Schüler\_innen mit geringen Deutschkenntnissen zu deren Förderung verwiesen werden. Während andere in die Klassen verwiesene Kinder teilweise nur drei Monate dort verbringen müssen, verlassen Rromani-Kinder im Schnitt frühestens nach einem Jahr die Willkommensklasse und können sogar drei Jahre lang in derselben Klasse verbleiben.<sup>20</sup>

- Der deutsche OSZE-Vorsitz sollte einen Beitrag zur Sensibilisierung für die Verantwortung und Funktion der Schulen und vorschulischen Bildungseinrichtungen bei der Rassismusprävention sowie beim Abbau von institutioneller Diskriminierung leisten.

#### Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus und Homophobie (Seite 33 unten)

Eine punktuelle Einbeziehung von Sichtweisen aus der Zivilgesellschaft hat mit einer Konsultation des Bundesinnenministeriums am 5. Juli 2016 stattgefunden. Die Konsultation stellt durchaus einen Fortschritt gegenüber der Praxis früherer Jahre dar. Angesichts der

<sup>18</sup> Netz gegen Rassismus, Zivilgesellschaftliche Anforderungen..., a.a.O., Abschnitt 4.6.

<sup>19</sup> Daniel Gyamerah, Der schulische Erfolg Schwarzer Schülerinnen und Schüler in Deutschland, Hintergrundpapier zum Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss, Berlin 2014, <http://rassismusbericht.de/wp-content/uploads/Hintergrundpapier-Daniel-Gyamerah.pdf>.

<sup>20</sup> Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss, a.a.O., Seite 15.

Dominanz, die das Thema zurzeit in der bundesrepublikanischen Gesellschaft besitzt, ist die Anlage des Prozesses für den Nationalen Aktionsplan sehr klein gegriffen. So wie der Prozess sich abzeichnet, wird er dem Anspruch der nationalen Dimension nicht gerecht, da die Rolle der Mitwirkung der Länder und besonders der Kommunen (zum Beispiel im Bereich ihrer Zuständigkeit für Bildung) sehr unscharf bleibt und die Zivilgesellschaft auf diesen Ebenen nicht einbezogen zu sein scheint.