

Stellungnahme des FORUM MENSCHENRECHTE zum 10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

anlässlich der Öffentlichen Anhörung am 20. März 2013
im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe
des Deutschen Bundestages

Berlin, 18. März 2013

Übersicht

I. Allgemeine Anmerkungen	2
II. Exemplarische Kommentierung einzelner Berichtselemente	2
2.1 Grundlegende Aspekte	2
2.2. Beispiel I: Menschenrechte von Frauen und Mädchen.....	3
2.3. Beispiel II: Menschenrechte von Kindern	5
2.4. Beispiel III: Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.....	7
III. Abschließende Empfehlungen.....	9

I. Allgemeine Anmerkungen

Das FORUM MENSCHENRECHTE ist ein Netzwerk von 48 (Stand: Januar 2013) deutschen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen - weltweit, in einzelnen Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland. Es wurde 1994 im Anschluss an die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 gegründet.

Das FORUM MENSCHENRECHTE begrüßt, dass der Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags erneut zu einer öffentlichen Anhörung zum Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik eingeladen hat. Es bedauert jedoch sehr, dass nicht – wie in den Jahren zuvor – das FORUM MENSCHENRECHTE eingeladen wurde, selber inhaltliche Schwerpunkte zu setzen und mit entsprechenden ExpertInnen in der Anhörung Stellung zu nehmen, sondern stattdessen ausgewählte Vertreter einzelner Mitgliedsorganisationen des FORUM MENSCHENRECHTE von den Fraktionen direkt eingeladen wurden.

Das FORUM MENSCHENRECHTE möchte die Anhörung der geladenen Experten deshalb gerne ergänzen und hat daher die vorliegende Stellungnahme zum 10. Menschenrechtsbericht im Vorfeld der Anhörung erstellt und dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags zur Verfügung gestellt. Diese Stellungnahme beleuchtet exemplarisch die Themen Frauen und Mädchen, Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie Kinderrechte und zeigt anhand dieser Beispiele die Schwachpunkte der Berichterstattung auf. Die vorliegende Stellungnahme ist als Ergänzung der Beiträge der angehörten Experten zu verstehen.¹

II. Exemplarische Kommentierung einzelner Berichtselemente

Das FORUM MENSCHENRECHTE begrüßt die Vorlage des 10. Menschenrechtsberichtes und der darin vorgestellten Aktivitäten der Bundesregierung zum Menschenrechtsschutz auf nationaler und internationaler Ebene. Viele der aufgeführten Vorhaben, wie z.B. das erwähnte Menschenrechtskonzept des BMZ für die Entwicklungszusammenarbeit, sind sinnvoll und werden vom Forum ausdrücklich unterstützt.

Das FORUM MENSCHENRECHTE möchte in den drei genannten Themenfeldern einige Aspekte besonders ansprechen, die Verbesserungspotential im Hinblick auf die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung sowie ihre diesbezügliche Berichterstattung bieten. Die Darstellung ist nicht als abschließend zu verstehen und muss sich auf die Nennung von Beispielen beschränken.

2.1 Grundlegende Aspekte

Bereits seit dem 6. Bericht der Bundesregierung ist es eine gute und begrüßenswerte Praxis, dass die Bundesregierung einen integrierten Bericht vorgelegt hat, der sowohl außen- und entwicklungspolitische als auch innenpolitische Bereiche der Menschenrechtspolitik aufgreift.

Aus der Gliederung des Berichts wird deutlich, dass Menschenrechte als Querschnittsthema aufgefasst werden müssen und menschenrechtliche Kompetenzen bis in die Außen-, Entwicklungs-, Innen- sowie Wirtschafts- und Sozialpolitik gefordert sind.

¹ Teilweise werden Punkte aufgegriffen, die bereits beim 9. Menschenrechtsbericht kritisiert jedoch nicht umgesetzt wurden. Daher sei an dieser Stelle auch auf die Stellungnahmen zum 9. Menschenrechtsbericht verwiesen: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a17/anhoeerungen/2011-01-19_9MR-Bericht/index.html

Auch die erneute Erstellung eines Aktionsplans Menschenrechte im Anhang zum 10. Bericht begrüßt das FORUM MENSCHENRECHTE prinzipiell, da er die politischen Schwerpunkte der künftigen Menschenrechtsarbeit benennt.

Der Länderteil C wartet neben dem Schwerpunktthema zur Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten sowie dem Arabischen Frühling wieder mit lesenswerten Informationen zur Entwicklung der Menschenrechtslage in vielen Staaten weltweit auf.

Andere, immer wieder kritisierte strukturelle Defizite des Berichts bestehen fort:

- Selektivität bei der Länderauswahl (ohne nachvollziehbare Kriterien zu nennen) und mitunter äußerst begrenzter Aussagewert der Darstellung deutscher und europäischer Aktivitäten;
- mangelnde Kohärenz in manchen Politikfeldern;
- teilweise Nichtübereinstimmung von Bericht und Praxis;
- Auslassung von maßgeblichen Entwicklungen oder Kritik und Forderungen internationaler Menschenrechtsgremien und -experten;
- Viele gute Aussagen im thematischen Teil oder Aktionsplan spiegeln sich im Länderteil nicht wider.

2.2. Beispiel I: Menschenrechte von Frauen und Mädchen

Gewalt gegen Frauen und Mädchen

Es ist begrüßenswert, dass die Bundesregierung im Jahr 2012 den ersten Lagebericht zur Situation der Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen veröffentlicht hat. Der Bericht zeigt deutlich den hohen Bedarf von gewaltbetroffenen Frauen und deren Kindern an Unterstützungseinrichtungen auf, weist aber auch auf die eklatanten Mängel hin, die im deutschen Hilfesystem bestehen: Es besteht in Deutschland keine flächendeckende Versorgung mit Hilfsangeboten, es stehen nicht ausreichend Plätze für hilfesuchende Frauen zur Verfügung und die finanzielle und personelle Ausstattung der Angebote ist mehr als dürftig. Über 9.000 schutzsuchende Frauen wurden in 2011 bundesweit von den Frauenhäusern verwiesen. Um Frauen adäquat zu versorgen, die vor der Gewalt ihres Partners oder ihrer Familie fliehen, müssen erhebliche Verbesserungen im Unterstützungssystem durchgeführt und Zugangshindernisse beseitigt werden:

- Alle Frauenhäuser müssen eine unbürokratische Aufnahme rund um die Uhr gewährleisten können;
- Betroffene von Gewalt haben einen Schutzanspruch gegenüber dem Staat. Diesem Schutzanspruch kann nur entsprochen werden, wenn eine Unterstützungsstruktur für die Betroffenen existiert, unabhängig davon, welchen Bedarf es an individuellen Leistungen gibt. Ein grundsätzliches Angebot solcher Strukturen muss – entsprechend dem staatlichen Schutzauftrag – unabhängig von einer eventuell schwankenden Nachfrage gesichert sein. Dies gilt für das gesamte Hilfesystem sowohl der Frauenhäuser als auch der Fachberatungsstellen;
- In ländlichen Gebieten muss es mehr Schutzunterkünfte und mobile Beratungsangebote geben;
- Im Sinne der Inklusion müssen alle Schutzunterkünfte zukünftig barrierefrei sein. Die Bundesregierung weist in ihrem Menschenrechtsbericht (S. 31) zurecht darauf hin, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen in hohem Maße von Gewalt betroffen sind. Noch können die wenigsten Frauenhäuser diese Zielgruppe versorgen;
- Die personelle und räumliche Ausstattung muss so ausgelegt sein, dass auch Frauen mit Suchtproblematiken und/oder psychischen Erkrankungen aufgenommen werden können;
- Eine adäquate Versorgung auch der Kinder muss gewährleistet sein.

Die Bundesregierung weist im 10. Menschenrechtsbericht auf das im März 2013 gestartete Hilfetelefon hin, dessen Einrichtung das FORUM MENSCHENRECHTE ausdrücklich begrüßt. Allerdings fürchten wir, dass durch die erhöhte Aufmerksamkeit für das Thema Gewalt gegen Frauen die Nachfrage nach entsprechenden Unterstützungseinrichtungen vor Ort weiter steigen wird. Schon jetzt stoßen die Beratungseinrichtungen mit den Kapazitäten an ihre Grenzen (s.o.).

Das FORUM MENSCHENRECHTE fordert die Bundesregierung auf, die Finanzierung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen bundeseinheitlich, ortsnah, niedrigschwellig und einkommensunabhängig zu regeln und für eine ausreichende Finanzierung zu sorgen, um Frauen mit Behinderungen und Migrantinnen mit und ohne Papiere Beratung und Zuflucht anbieten zu können.

Frauen und Menschenhandel

Die Anstrengungen der Bundesregierung liegen nach wie vor auf der Strafverfolgung und der Bekämpfung des Menschenhandels. Dies ist natürlich ein wesentlicher Aspekt, aber das notwendige menschenrechtsbasierte Herangehen mit der zentralen Vorgabe, dass Opferrechte und Opferschutz eines der zentralen Ziele sein sollten, ist leider nicht ersichtlich. Sowohl das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197 tritt am 01.04.2013 in Deutschland in Kraft), als auch die Richtlinie 2011/36 des europäischen Parlaments und des Rates vom 05. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, die Deutschland bis Anfang April 2013 umsetzen muss, setzen diesen Maßstab eines integrierten ganzheitlichen Vorgehens mit dem Schwerpunkt der Opferrechte als zentrale Forderungen in den Mittelpunkt. Die Regelungen und Maßnahmen in Deutschland - dies ist aus dem vorliegenden Bericht sehr gut zu entnehmen – sind immer wieder auf die Rolle der (Opfer)Zeuginnen gerichtet, auf ihre Kooperationsbereitschaft bei Strafverfahren. Sonstige ihnen zustehende Rechte (z.B. auf Entschädigung) werden gar nicht erwähnt. Ein Hauptziel von Maßnahmen gegen Menschenhandel sollte die Verbesserung von Unterstützung und Schutz der Betroffenen zur Wahrung und Verwirklichung ihrer Rechte sein. Dies sind unter anderem Änderungen im Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel, die Sicherstellung der Alimentierung der Betroffenen beispielsweise die Übernahme der notwendigen Therapiekosten sowie die gesetzliche Festschreibung eines Zeugnisverweigerungsrechts für MitarbeiterInnen der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels.

Zwangsverheiratung

Mit der Schaffung eines eigenen Straftatbestands Zwangsverheiratung (S. 34) wurde die Ehebestandszeit zur Erlangung eines eigenständigen Aufenthaltstitels von zwei auf drei Jahre erhöht (§ 31 Abs. 1 AufenthG). Das Forum Menschenrechte lehnt diese Erhöhung ab, da sie den eigentlichen Zweck des Gesetzes, nämlich den Schutz für Betroffene von Zwangsverheiratung zu erhöhen, konterkariert. Die Ausnahmeregelung der „besonderen Härte“ ist in der Praxis schwierig zu beweisen und wird zudem von den Ausländerbehörden restriktiv ausgelegt. Erfahrungen aus der Praxis und empirische Untersuchungen beispielsweise im Bereich der Zwangsverheiratung² weisen auf, dass „der familiäre Druck zur Aufrechterhaltung der Ehe bei beinahe allen untersuchten Fällen von Zwangsehen mit anschließender Migration nach Deutschland in den ersten Jahren aus der Türkei fortgesetzt wird. Wir empfehlen vor diesem Hintergrund, eine Versicherung an Eides statt der Mädchen und jungen Frauen für den Nachweis der besonderen Härte zu akzeptieren, sowie ein eheunabhängiges Aufenthaltsrecht ab dem Zeitpunkt der Heirat zu gewähren.

² Vgl. Hayriye Yerlikaya, Zwangsehen, eine kriminologisch-strafrechtliche Untersuchung, 2012.

Wie im 10. Menschenrechtsbericht zu Recht steht, wurden die bisherigen Schwierigkeiten bei der Rückkehr nach Deutschland mit dem Recht auf Wiederkehr (§ 37 Abs. 2a AufenthG) entscheidend gemindert. Jedoch ist nicht bekannt, ob Mädchen und Frauen, die in ihre Herkunftsländer verschleppt und festgehalten werden, überhaupt in den Genuss dieser Besserstellung kommen. Ohne gültigen Pass haben sie kaum eine Chance auf Rückkehr. Ebenso wie bei der Erhöhung der Mindestehebungszeit und beim neu eingeführten Straftatbestand (§ 237 StGB) bedarf es deshalb einer angemessenen Evaluierung des neuen Gesetzes. Wir empfehlen, dass die Bundesregierung und die Länderregierungen hierfür ein Verfahren entwickeln, das unter Berücksichtigung der vorhandenen Kapazitäten die Erfahrungen der Polizei, der Ausländerbehörden, der Gerichte und der Beratungsstellen einbezieht.

Genitalverstümmelung (Female Genital Mutilation, FGM)

Nur in Ausnahmefällen (nicht wie im Bericht beschreiben „In einer Vielzahl von Fällen“), z.B. wenn die betroffene Frau nachweislich aufgrund der erlittenen Verstümmelung ihre Fortpflanzungsfähigkeit verliert, könnte Genitalverstümmelung als schwere Körperverletzung geahndet werden (§ 226 StGB). In der Regel werden Mädchen genitalverstümmelt, so dass zum Zeitpunkt der Genitalverstümmelung noch nicht festgestellt werden kann, ob die Betroffene aufgrund der Genitalverstümmelung ihre Fortpflanzungsfähigkeit verlieren wird und die Tat unter § 226, also schwere Körperverletzung fällt. Daher fordern wir einen eigenen Straftatbestand der FGM.

Wir empfehlen die Aufnahme weiblicher Genitalverstümmelung in den Katalog der Auslandstaten (§ 5 StGB), damit eine an einem in Deutschland wohnhaften Mädchen im Ausland begangene Genitalverstümmelung von Deutschland aus strafverfolgt werden kann und zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen und unabhängig davon, ob in dem Land, in dem die Genitalverstümmelung stattfindet, ein gesetzliches Verbot von FGM besteht oder nicht.

Sehr problematisch ist das Verhalten der Bundesregierung bezüglich einer koordinierten Bund-Länder-Nichtregierungsorganisation-Arbeitsgruppe: Diese AG hat nur zweimal getagt und ruht seit 2010. Das BMZ hat die Koordinierung der AG abgegeben und trotz Gesprächen, Pressemitteilungen und Aufrufen war bisher kein anderes Bundesministerium bereit, die Koordination der AG federführend zu übernehmen.

Maßnahmen im Rahmen des Europarates

Das Forum Menschenrechte begrüßt ausdrücklich die Unterzeichnung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SEV 210) von der Bundesregierung, kritisiert aber scharf den eingelegten Vorbehalt zum Aufenthaltsrecht (Artikel 59/SEV 210). Das Forum fordert die Bundesregierung auf, den Vorbehalt zurückzunehmen, den Überprüfungsprozess zur Ratifizierung transparenter und zügiger zu gestalten sowie ein Monitoring für die Konvention einzurichten.

2.3. Beispiel II: Menschenrechte von Kindern

Die Bundesregierung berichtet auf S. 41, dass sie ihrer Berichtspflicht nach Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention im Hinblick auf die Konvention sowie die beiden Zusatzprotokolle nachgekommen ist. Das FORUM MENSCHENRECHTE macht an dieser Stelle darauf aufmerksam, dass der genannte Bericht zur Umsetzung des 2. Zusatzprotokolls (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, BT-Drs. 16/3440), das in der Bundesrepublik zum 15. August 2009 in Kraft getreten ist, entgegen der Angaben auf S. 41 bislang nicht vorliegt. Nach Art. 12 dieses Fakultativprotokolls hätte der Bericht bereits 2 Jahre nach Inkrafttreten und somit im Jahre 2011 vorliegen müssen. Das FORUM

MENSCHENRECHTE würde es sehr begrüßen, wenn die Bundesregierung diesem Versäumnis zeitnah nachkäme.

Das FORUM MENSCHENRECHTE bemängelt, dass die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlingskinder im 10. Menschenrechtsbericht nur unzureichend Erwähnung findet. Die auf S. 48 benannten Punkte werden der Realität nicht gerecht. Das FORUM MENSCHENRECHTE und viele Mitgliedsorganisationen haben sich seit Jahren für die Rücknahme des deutschen Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention eingesetzt. Mit großer Freude hat das FORUM MENSCHENRECHTE die Rücknahme der Vorbehalte im Jahr 2010 wahrgenommen. Allerdings folgert die Bundesregierung aus dieser Rücknahme, dass „die KRK in Deutschland [damit] uneingeschränkte Gültigkeit“ besitzt. Das FORUM MENSCHENRECHTE kritisiert diese Ansicht ausdrücklich und weist darauf hin, dass für die uneingeschränkte Geltung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland speziell für unbegleitete minderjährige Flüchtlingskinder wesentliche Gesetzesänderungen notwendig sind, die weiterhin ausstehen. Das FORUM MENSCHENRECHTE fordert die Bundesregierung auf, die Gesetzeslage an die Erfordernisse der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention anzupassen. Beispielsweise wären folgende Schritte dazu notwendig:

- Anhebung der Verfahrensfähigkeit von 16 auf 18 Jahre (§12 Asylverfahrensgesetz);
- Unterbringung der Flüchtlingskinder in kind- und jugendgerechten Einrichtungen;
- Sicherung des Zugangs zu adäquaten Therapie- und Betreuungseinrichtungen;
- Abschaffung der Abschiebehaft für Minderjährige (§ 62 Abs. 1 AufenthG);
- Ermöglichung des Erwerbs eines Bildungsabschlusses für jedes Flüchtlingskind;
- Qualifizierung des Personal;
- Schaffung einer bundesweit einheitlichen Regelung zur Altersfestsetzung sowie rechtsstaatlicher Mechanismen, um bereits erfolgte Altersfestsetzungen zu revidieren;
- Sicherung des Vorrangs des Kindeswohls im gesamten Asylverfahren.

Das FORUM MENSCHENRECHTE widerspricht der Darstellung der Bundesregierung auf Seite 56ff. zur Einsetzung von Sonderbeauftragten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Entgegen dieser Darstellung stehen Sonderbeauftragte nicht in allen Bundesländern zu Verfügung, sie werden insgesamt selten eingesetzt. Kommen sie zum Einsatz, bedeutet dies aufgrund ihrer häufig mangelnden Qualifizierung nicht unbedingt eine Verbesserung des Verfahrensablaufs. Auf Anfragen von Refugio München war es z.B. in Folgeverfahren problematisch, dass ein entsprechender Sonderbeauftragter/ Anhörer zur Verfügung gestellt wurde. Nur in sehr wenigen Fällen kamen bei deren Klienten Sonderbeauftragte zum Einsatz.

In NRW wurde bei Begutachtungen im Verlauf des weiteren Asylverfahrens im Auftrag von Rechtsanwälten festgestellt, dass sich die Art der Anhörung durch Sonderbeauftragte nicht unterschied von den üblichen Befragungen der Asylbewerber. Es gab zum Beispiel keine Frage nach Gedächtnisstörungen und bei der Angabe des Tatbestands der Folter durch den Asylbewerber wurden keine medizinische Untersuchung in Auftrag gegeben etc.

Zu begrüßen ist ausdrücklich die ausführliche Auseinandersetzung mit der Thematik „Kinder in bewaffneten Konflikten“ ab S. 144. Deutschland hat in der Vergangenheit großes Engagement für dieses Themenfeld gezeigt. Die dargelegten Erfolge auf internationaler Ebene stehen jedoch im starken Widerspruch zum nationalen Verhalten. Hier gibt es vor allem in drei Bereichen Handlungsbedarf, der im Bericht nicht aufgegriffen wird:

- Die deutsche Bundeswehr rekrutiert nach wie vor 17-jährige Freiwillige obwohl die Mehrheit der Vertragsstaaten der Kinderrechtskonvention freiwillig darauf verzichten, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Die Interessen des Verteidigungsministerium haben hier Vorrang vor dem Kindeswohl. Die Anhebung des Rekrutierungsalters auf 18 Jahre ist daher dringend notwendig.

- Jegliche Werbemaßnahmen für die Bundeswehr an Schulen sollten unterlassen werden, wenn keine ausgewogene Darstellung der Thematik „Krieg und Frieden“ sichergestellt werden kann.
- Deutschland ist der drittgrößte Rüstungsexporteur und kann nicht sicherstellen, dass die exportierten Waffen nicht in die Hände von Kindersoldaten gelangen. Es bedarf hier eines klaren Exportverbots in Krisen- und Konfliktländer.
- Ehemalige Kindersoldaten, die als Flüchtlinge nach Deutschland kommen, erfahren keine angemessene Betreuung. Das gesamte Asylverfahren muss hier kindgerechter und sensibler für die Bedürfnisse ehemaliger Kindersoldaten werden.

2.4. Beispiel III: Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus

Der Abschnitt „A7 Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus“ des Menschenrechtsberichtes der Bundesregierung offenbart die konzeptionellen und politischen Probleme, die sich aus einer zu eng geführten Rassismusdefinition ergeben.

Rassismus als menschenrechtliches Problem äußert sich nicht nur in rechtsradikaler, rassistischer Gewalt, deren Formen und Prävention der Bericht fokussiert, sondern gerade auch als institutioneller und struktureller Rassismus. Diese Dimension wird im Abschnitt A7 des Menschenrechtsberichtes trotz der anhaltenden Enthüllungen um das Versagen der Institutionen im Fall der rassistischen Terrorgruppe des selbsternannten „Nationalsozialistischen Untergrundes“ („NSU“) nicht deutlich. Der Abschnitt des Berichtes bleibt darüber hinaus einer problematischen konzeptionellen Trennung von Rassismus und „Fremdenfeindlichkeit“ verhaftet, was eine umfassende Analyse erschwert. Der Begriff „Fremdenfeindlichkeit“ ist in diesem Kontext praktisch nichts anderes als eine Umschreibung von Rassismus, jedoch aus dem Blickwinkel der Täter.

Die offiziellen Statistiken, die diese artifizielle Trennung fortschreiben, verhindern so, dass Rassismus in seiner Tragweite und Wirkungsgewalt in der deutschen Gesellschaft erkannt, analytisch differenziert erfasst und gezielt bekämpft werden kann. Im vorliegenden Menschenrechtsbericht werden die Konsequenzen sichtbar: Er lässt die Zahl rassistischer Straftaten geringer erscheinen, als sie bei umfassenderer Definition nach Maßgabe internationaler Menschenrechtskonventionen (insbesondere ICERD sowie die Abschlusserklärung der Durbaner UN Konferenz) sein müsste und befördert einen verengten Fokus auf organisierte rechtsradikale Gewalt, die eine stärkerer Zentrierung auf diskriminierte Gruppen und Betroffene ebenso erschwert wie eine Analyse von strukturellem Rassismus, der jenseits radikaler Ideologie und Intentionalität wirksam ist. Eine solche an Menschenrechtsstandards orientierte Analyse aber ist für die politische Gestaltung von Prävention und Repression rassistischer Haltungen und Handlungen in Deutschland unabdingbar.

Insbesondere die Vorgänge um die „NSU“ Terrorzelle offenbaren eine Dimension des institutionellen Rassismus, der ebenso wie rassistische Haltungen und Orientierungen in der Gesellschaft durch den politischen und im Bericht abgebildeten Fokus auf die Bekämpfung rechtsextremistischer Gewalt nicht die notwendige programmatische Aufmerksamkeit erfährt. Die jahrelange, auf falschen Zuschreibungen beruhende Verdächtigung der Angehörigen der Opfer, aber auch die im Bundestags-Untersuchungsausschuss deutlich gewordene Behinderung der Aufklärung behördlichen Versagens sind Ausprägungen von institutionellem Rassismus, dessen Benennung und Bearbeitung Bestandteil der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesregierung darstellt. Diese Strukturen und Haltungen haben es dem NSU ermöglicht, auch nach oberflächlicher Erfassung durch die Sicherheitsbehörden jahrelang weiter zu morden. Der Bericht hebt zwar die noch nicht beendete Ermittlungsarbeit zur Aufklärung der Vorgänge hervor, benennt aber nicht die strukturellen Probleme, die sie erschweren.

Institutioneller Rassismus der Sicherheitsorgane rückte auch durch einschlägige Gerichtsurteile und nachfolgende Kampagnen zur Praxis des „racial profiling“ in den Fokus. Die Klage eines Deutschen, der auf einer Inlandsreise wegen seiner Hautfarbe kontrolliert worden war, wurde in erster Instanz (VG Koblenz, Aktenzeichen. 5 K 1026/11.KO) abgewiesen. Erst in zweiter Instanz entschied das OVG Rheinland Pfalz (Aktenzeichen 7 A 10532/12.OVG), dass Polizeikontrollen aufgrund zugeschriebener ‚Rasse‘-Merkmale mit dem Diskriminierungsverbot unvereinbar sind. Eine Amicus Curiae Stellungnahme des Deutschen Institutes für Menschenrechte legte dar, dass Personenkontrollen nach „Hautfarbe“ und das Urteil des VG Koblenz weder mit dem deutschen Grundgesetz noch mit europäischen und internationalen Menschenrechtsverträgen vereinbar sind. Der Vorgang zeigt die Bedeutung von Menschenrechtsinstrumenten und -organen bei der Bekämpfung von Rassismus in Deutschland ebenso auf wie ein auch an deutschen Gerichten teils mangelndes Bewusstsein für institutionellen Rassismus.

Die Konsequenzen eines zu eng geführten Rassismuskonzeptes werden auch in der einzigen im Abschnitt ausgeführten Statistik deutlich. Bezeichnenderweise enthält der Menschenrechtsbericht keinerlei statistische Informationen zu rassistischen Diskriminierungsfällen, der Häufigkeit der Inanspruchnahme des Antidiskriminierungsgesetzes oder auch nur der Antidiskriminierungsinstitutionen auf Landes- oder Bundesebene. Stattdessen werden politisch motivierte Straftaten in einer Weise gelistet, die die problematische Unterscheidung zwischen „Fremdenfeindlichkeit“ und „Rassismus“ reproduziert. Die Konsequenzen sind die Unsichtbarmachung einer Vielzahl von rassistischen Vorfällen, die Nicht-Thematisierung von institutionellem Rassismus in einem Kontext, in dem dieser in einer Vielzahl auch internationaler Studien beispielweise als Struktureigenschaft des deutschen Bildungssystems belegt ist.

Darüber hinaus fehlen Darstellungen zu struktureller Diskriminierung in zentralen Bereichen wie Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt, im Gesundheits- und Bildungssystem. Einer differenzierten Analyse stehen Engpässe bei der Datenerhebung entgegen, als Folge eines zu wenig ausdifferenzierten Rassismusverständnisses. Menschenrechts- und Selbstorganisationen in Deutschland weisen bereits seit geraumer Zeit auf diese Problematik hin, so heißt es beispielsweise im vom Forum Menschenrechte 2007 verfassten Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss:

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

Gleiches gilt für den vorliegenden Menschenrechtsbericht – gerade die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte daher als Teil ihres Mandates differenziertere Diskriminierungsdaten erheben, um strukturellen Rassismus besser erfassen zu können. Der Parallelbericht verweist auf die sich für Deutschland ergebende menschenrechtliche Verpflichtung:

„Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Antirassismusabkommen sollten weitere erhebliche Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Statistik wie auch der Datenerhebung unternommen werden, um vor allem strukturelle Diskriminierungen im Sinne des Antirassismusabkommens erkennen zu können.“

Letztlich böte der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung die Möglichkeit, über die Umsetzung der Concluding Observations von CERD zum letzten deutschen Staatenbericht zu berichten. ICERD wird als zentrale Grundlage menschenrechtlicher Antidiskriminierungspolitik genannt, aber im Abschnitt A 7 selbst nicht angesprochen. In den Zielen des „Aktionsplans Menschenrechte“ der Bundesregierung heißt es: „Die

Bundesregierung wird sich weiter für die weltweite Einhaltung der VN-Anti-Rassismuskonvention (ICERD) und die Beachtung der Empfehlungen des spezialisierten Vertragsausschusses sowie für die praktische Umsetzung der Beschlüsse der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban (2001) einsetzen.“ Sie sollte damit im eigenen Menschenrechtsbericht beginnen.

III. Abschließende Empfehlungen

Die exemplarische Analyse der drei Themenfelder zeigt deutliche Missstände in der Menschenrechtsberichterstattung der Bundesregierung auf. Zusammenfassend fordert das FORUM MENSCHENRECHTE daher für die künftige Berichterstattung:

- die im Rahmen dieser Anhörung geäußerten Forderungen und Empfehlungen sämtlicher Experten für die künftige Menschenrechtsberichterstattung umzusetzen;
- im Anhang die von Deutschland gezeichneten bzw. ratifizierten globalen und regionalen Menschenrechtsabkommen und die Berichtsfristen zu den Menschenrechts(vertrags)organen aufzulisten, damit Versäumnisse wie beim 2. Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention nicht mehr auftreten;
- die ausstehenden internationalen Menschenrechtsverträge wie bspw. das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt vorbehaltlos zu ratifizieren und Vorbehalte bei bestehenden Verträgen wie dem Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SEV 210) zurückzunehmen;
- die konsequente Umsetzung der ratifizierten Menschenrechtsabkommen durch Anpassung der nationalen Gesetzgebung bspw. im Hinblick auf in Deutschland lebende Flüchtlingskinder;
- die menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung noch stärker zu fokussieren und die Position der Bundesregierung gerade bei strittigen Themen noch stärker zu verdeutlichen;
- nicht nur die Erfolge deutscher Menschenrechtspolitik auf nationaler und internationaler Ebene zu nennen, sondern transparent auch auf die Kritik der Zivilgesellschaft einzugehen und Stellung zu den vorgebrachten Positionen zu beziehen;
- die menschenrechtlich relevanten Statistiken zu erstellen, auszubauen und transparent zu veröffentlichen. Dies gilt besonders für die dargebrachten Beispiele zu rassistischen Diskriminierungsfällen, der Häufigkeit der Inanspruchnahme des Antidiskriminierungsgesetzes oder auch nur der Antidiskriminierungsinstitutionen auf Landes- oder Bundesebene sowie für die Daten zur Situation minderjähriger Flüchtlinge;
- Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen sämtlicher Menschenrechts(vertrags)organe im Rahmen der Staatenberichtsverfahren sowie im Rahmen des Universal Periodic Review (UPR) zu erstatten, dazu gehören bspw. die Concluding Observations von CERD zum letzten deutschen Staatenbericht, die Concluding Observations des CRC zur Umsetzung des 1. Zusatzprotokolls zur Kinderrechtskonvention aus dem Jahr 2008 oder die Empfehlungen des UN-Ausschuss gegen Folter;
- auf Parallelberichte aus der Zivilgesellschaft eingehen;
- wichtige menschenrechtliche Probleme in Deutschland, die im Bericht nicht erwähnt wurden, aufzugreifen (z.B. Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung oder ohne regulären Aufenthaltsstatus etc.);
- einen Menschenrechtsaktionsplan aufnehmen, der in Konsultation mit Parlament und Zivilgesellschaft erstellt wurde, ressortübergreifende und -interne Bindungskraft aufweist und dessen Umsetzung überprüft wird.