



**Zivilgesellschaftliche Anforderungen  
an einen Nationalen Aktionsplan gegen  
Rassismus und Homo- und  
Transphobie**

**des  
Netzes gegen Rassismus –  
Für gleiche Rechte**

**Stand: 04.07.2016**

## Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung.....	3
2. Allgemeines und Begrifflichkeiten .....	3
3. Übergreifende Handlungsansätze .....	4
3.1. Grundsätze zur Entwicklung und Umsetzung des Nationalen Aktionsplans .....	4
3.2. Institutionelle Diskriminierung erkennen und bearbeiten.....	5
3.3. Mehrfachdiskriminierung.....	6
3.4. Gleichheits- und Partizipationsdaten .....	7
3.5. Präventive Gleichbehandlungsmaßnahmen durchführen .....	8
a) Gleichbehandlungsverpflichtungen .....	8
4. Spezifische Handlungsansätze .....	9
4.1. Den gesetzlichen Diskriminierungsschutz erweitern.....	9
4.2. Antidiskriminierungsberatungsstrukturen stärken.....	9
4.3. Beschäftigung diskriminierungsfrei gestalten .....	10
4.4. Rassistisch motivierte Straftaten konsequent verfolgen.....	11
a) Rassistisch motivierte Straftaten .....	11
b) Normwidriges Verhalten der Polizei .....	12
4.5. Racial Profiling beenden.....	12
4.6. Benachteiligungen im Erziehungs- und Bildungssystem aufheben .....	13
a) Chancengleichheit und Teilhabe im frühen Kindesalter ermöglichen.....	14
b) Institutionelle Diskriminierung von Kindern in Schulen beenden.....	15
4.7. Diskriminierungsfreier Zugang zu Wohnraum.....	16
4.8. Diskriminierungsschutz in den Medien und das Verhältnis zur Informations- und Meinungsfreiheit.....	16
4.9. Prekärer Aufenthaltsstatus und geflüchtete Menschen .....	17
a) Situation von Asylsuchenden menschenwürdig gestalten.....	17
b) Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus Menschenrechte garantieren.....	18
4.10. EU-Freizügigkeit .....	19
4.11. Kohärenz mit den Internationalen Menschenrechtsmechanismen herstellen .....	19
4.12. Gesetzliche Grundlage für Förderprogramme zu Demokratie und Rechtsextremismus.....	20

## 1. Vorbemerkung

Der folgende Beitrag wurde von im ‚Netz gegen Rassismus‘ aktiven Organisationen erarbeitet und ist als Vorschlag für gegenwärtig als zentral wahrgenommenen Anforderungen zu betrachten. Das 1998 gegründete Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte ist ein Zusammenschluss von ca. 100 Nichtregierungsorganisationen, die bundesweit bzw. überregional in der Antirassismus- und Migrationsarbeit tätig sind. Der Beitrag greift Forderungen an einen Nationalen Aktionsplan (NAP) gegen Rassismus aus zivilgesellschaftlicher Sicht auf, ist aber weder als umfassendes Programm zu verstehen noch kann er alle Positionen und Forderungen der einzelnen Organisationen darstellen.

In Bezug auf die Anforderungen an den NAP in den Themenfeldern Homophobie und Transphobie wird auf die thematischen Papiere des LSVD und des Bundesverbandes Trans\* verwiesen.

## 2. Allgemeines und Begrifflichkeiten

Gerade in einer sich wandelnden Gesellschaft, verbunden mit der Globalisierung der Wirtschaft und den Herausforderungen der Einwanderungsgesellschaft müssen die grundlegenden Menschenrechte - wie z.B. das Recht auf Gleichbehandlung - immer wieder neu im Alltag durchgesetzt werden. Es bedarf der Gleichbehandlung unabhängig von Geschlecht, Alter, Religion, sozialer Zugehörigkeit, dem Vorhandensein einer Behinderung und der sexuellen Identität sowie dem Schutz vor rassistischer Diskriminierung. Der Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung ist Grundprinzip.

Rassistische Diskriminierung ist durch die internationalen Menschenrechtsabkommen wie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung vom 7. März 1966 (UN-Antirassismuskonvention) weltweit geächtet. Diese Ächtung findet im Instrumentarium des Europarats sowie dem Europarecht und dem deutschen Grundgesetz weitere Grundlagen. Der Schutz erstreckt sich ohne Unterschied auf jüdische Menschen, Schwarze Menschen, Roma und Sinti, muslimische Menschen und alle weitere von rassistischer Diskriminierung betroffenen Gruppen.

Rassistische Diskriminierung bedeutet nach Artikel 1.1 der UN-Konvention jede auf den dort genannten Merkmalen beruhende „Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung“ mit dem Ziel oder der Folge, „dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten oder Grundfreiheiten“ im Bereich des öffentlichen Lebens „vereitelt oder beeinträchtigt“ wird. Für die Beurteilung ausschlaggebend ist die Wirkung rassistischen Handelns und nicht eine eindeutige Motivation.

Die Grundsätze und Ziele, die sich aus diesem menschenrechtlichen Verständnis für verschiedene politische Handlungsfelder ergeben, sind von Bundesregierung und Zivilgesellschaft in der Grundsatzerklärung des Forums gegen Rassismus vom 6. Oktober 2015 niedergelegt.

Eine Grundanforderung an einen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus ist deshalb, Kohärenz mit den völkerrechtlichen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes der Vereinten Nationen und des Europarates herzustellen, soweit diese noch nicht besteht.

Rassistische Diskriminierung vollzieht sich in der Regel als gesellschaftlicher Prozess mit den Kennzeichen:

1. der Konstruktion von Gruppenzugehörigkeiten
2. der Zuschreibung von negativen Eigenschaften an Menschen „anderer“ Gruppenzugehörigkeit im gesellschaftlichen Diskurs
3. einer diskriminierenden oder rassistischen Handlung, Norm und Struktur

Rassismus kann sich in rassistischen Äußerungen, direkter und indirekter Diskriminierung (Ungleichbehandlung), in rassistisch motivierten Straf- und Gewalttaten als auch in institutionellen oder strukturellen Formen von Ausgrenzung äußern.

Rassistische Diskriminierung muss klar und direkt benannt werden, wo sie auftritt. Die oft zu beobachtende Scheu vor der Nutzung des R-Wortes sollte überwunden werden. Eine Umschreibung durch Ausdrücke wie „Fremdenfeindlichkeit“, zumal wenn es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, ist nicht zielführend, da sich die Konstruktion von Anderssein darin verbirgt.

Rassismus wird in Deutschland weithin mit organisiertem Rechtsextremismus gleichgesetzt. Dies führt zu der fälschlichen Annahme, dass Menschen oder ihre Taten, die sich nicht dem rechtsextremen Milieu zuordnen lassen, nicht rassistisch sein können und verstellt einerseits den Blick diskriminierender Handlungen dieser Menschen und institutioneller und struktureller Formen von Rassismus.

Eine Vermengung von Rassismus mit Rechtsextremismus ist zu vermeiden. Rechtsextremismus wird in der Regel mit der Zugehörigkeit zu einer rechtsextremen Organisation oder Partei und deren Ideologie und Handlungen verknüpft. Er setzt ein mehr oder weniger festgefügtes Weltbild mit autoritären Vorstellungen voraus. Der „Alltagsrassismus“ als täglich erlebbares Phänomen sowie rassistische Diskriminierungen sind nicht zwingend mit einer rechtsextremen Einstellung verbunden und treten auch außerhalb des Rechtsextremismus auf.

### **3. Übergreifende Handlungsansätze**

#### **3.1. Grundsätze zur Entwicklung und Umsetzung des Nationalen Aktionsplans**

An dieser Stelle ist auf die Publikation der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen, *Developing national action plans against racial discrimination – a practical guide*<sup>1</sup> hinzuweisen, die Hinweise auf Grundprinzipien und Strukturierung eines NAP enthält.

---

<sup>1</sup> New York und Geneva, 2014, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-03.pdf>

### **Anforderungen an den NAP:**

- Zum Nationalen Aktionsplan müssen angemessene Haushaltsmittel für die Umsetzung bereitgestellt werden. Er sollte klare Zeit- und Arbeitspläne zur Umsetzung der Maßnahmen enthalten. Die Zuweisung von Einzelmaßnahmen sollte vom Subsidiaritätsprinzip unter Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Organisationen geleitet werden. Damit diese Organisationen ihre Funktionen dauerhaft und verlässlich erfüllen können, bedarf es einer hinreichenden strukturellen Grundausstattung.
- Da wichtige Handlungsfelder in den Kompetenzbereich der Länder fallen, z.B. die Bildungspolitik, ist eine verbindliche Beteiligung der Bundesländer bei der Erarbeitung des NAP erforderlich. Die Verantwortlichkeiten in ihren Zuständigkeitsbereichen sind zu benennen, so weit die Länder nicht eigene Landesaktionspläne aufstellen.

### **3.2. Institutionelle Diskriminierung erkennen und bearbeiten**

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>2</sup>*

Diese Definition orientiert sich an der in 1999 veröffentlichten Definition des Macpherson-Berichtes in Großbritannien.

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 Formen rassistischer Diskriminierung treten 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 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

---

<sup>2</sup> siehe: <http://www.bug-ev.org/themen/schwerpunkte/dossiers/polizeiliche-untersuchungen-bei-rassistisch-motivierten-straftaten.html>

bearbeiten. Eine klare Benennung der Probleme hilft, in den Einrichtungen in eine Sachauseinandersetzung einzutreten mit dem Ziel, die Missstände zu beheben.

### **Anforderungen an den NAP:**

Von rassistischer Diskriminierung betroffene Gruppen bedürfen der Solidarität und des Schutzes. Sie sollten durch Regierungshandeln und Maßnahmen öffentlicher Einrichtungen und gesellschaftlichen Organisationen gestärkt und bei der Erarbeitung von Lösungen einbezogen werden.

- Institutionelle rassistische Diskriminierung sollte, wo sie vorkommt, als solche auch benannt werden; ihre Ausprägungen müssen analysiert und bearbeitet werden.
- Der Forschung, die Rassismus und rassistische Diskriminierung einschließlich Rassismuserfahrung zum Gegenstand hat, ist mehr Beachtung zu schenken, und sie ist zu intensivieren. Die im Alltag ablaufenden Prozesse und Vorgänge, die zu Stigmatisierungen und Ausgrenzung führen, sowie die Formen struktureller Diskriminierung verdienen genauer untersucht zu werden.
- Es bedarf der konsequenten Umsetzung der vom NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestages vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bekämpfung „unbewusster Vorurteilsstrukturen“ in Polizei, Justiz und weiteren Behörden.
- Die Opferangehörigen bzw. die Opfer der NSU-Morde müssen gesellschaftlich rehabilitiert werden.
- Aufbauend auf den Erfahrungen mit Gender Mainstreaming sollte in staatlichen und anderen relevanten Institutionen ein Equality Mainstreaming eingeführt werden. Über ein umfassendes Diversity Management sollte neben strukturellen Anpassungen, der Mitarbeiterstab der Vielfalt der Bevölkerung angepasst werden und Antidiskriminierungstrainings für alle dort Tätigen durchgeführt werden.

### **3.3. Mehrfachdiskriminierung**

Menschen vereinen häufig mehrere Merkmale aufgrund derer sie diskriminiert werden können. Man spricht hier von einer mehrfachen oder intersektionalen Diskriminierung. Dies betrifft zum Beispiel LGBTI, die einer rassistisch diskriminierten Gruppe angehören. Sie haben einen besonderen Schutzbedarf, wenn sie zudem noch Asylsuchende sind.<sup>3</sup> Obwohl Mehrfachdiskriminierung im Alltag eher die Regel darstellt, wird Diskriminierung in der gerichtlichen Bearbeitung zumeist als eindimensionale Fälle wahrgenommen und behandelt.

### **Anforderungen an den NAP:**

- Diskriminierung aufgrund mehrerer Merkmale sollte Berücksichtigung in der Rechtsanwendung und der beratenden Praxis finden. Es bedarf einer Klarstellung in den Entschädigungsansprüchen aus §§ 15 Abs. 2, 21 Abs. 2 S. 3 AGG, dass mehrdimensionale Diskriminierung ein Indiz für einen erhöhten Entschädigungsanspruch darstellen kann.

---

<sup>3</sup> Bea Cobbinah, Rassistische Diskriminierung und Gewalt gegen lesbische, schwule, bisexuelle, trans\* und inter\*Personen in Deutschland, <http://rassismusbericht.de/wp-content/uploads/Rassismus-gegen-LSBTQI-of-Color.pdf>.

- Unterbringung, Versorgung und Begleitung von LGBTI-Asylsuchenden sind so zu organisieren, dass es zu keinen Einschüchterungen und Diskriminierungen kommt.
- Schulen und andere Bildungseinrichtungen sollten dem besonderen Schutzbedarf von minderjährigen LGBTI, die einer rassistisch diskriminierten Gruppe angehören, Rechnung tragen. Die Länder sind hier besonders in der Pflicht.
- Anwält\_innen und Richter\_innen, Sicherheitskräfte, Angehörige der sozialen und Hilfeberufe sowie bei der Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Tätigen sind für mehrdimensionale Formen von Diskriminierung zu sensibilisieren und zu schulen.
- Wissenschaftliche Analysen sollten verstärkt unternommen werden, um Mehrfachdiskriminierungen und ihre Auswirkungen auf Betroffene einschätzen und adäquat hierauf reagieren zu können.

### 3.4. Gleichheits- und Partizipationsdaten

Die Erhebung gruppenspezifisch aufgeschlüsselter Gleichheits- und Partizipationsdaten sowie soziodemografischer Daten zur Bildungs-, Beschäftigungs-, Einkommens- und Lebenssituation von Diskriminierung betroffener Gruppen ist ein zentrales Werkzeug, um Diskriminierung zu erkennen und zu quantifizieren. Solche Dokumentationen sind notwendig, um institutionelle Diskriminierung zu belegen und positive Maßnahmen (siehe Kapitel 3.4.) zur Überwindung von Diskriminierung zu begründen. Wo Daten durch das Gesetz als sensibel<sup>4</sup> definiert sind, darf eine solche Datenerhebung nur unter strikter Beachtung des Persönlichkeits- und Datenschutzes und auf Basis von freiwilliger Selbstidentifikation vorgenommen werden. Konsultationen von Forschungsdesigns sollten mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Interessenverbänden der von der Erhebung abgedeckten Gruppen so weit als möglich gewährleistet werden.

Bislang steht als statistische Kategorie kaum mehr als das Kriterium des Migrationshintergrundes zur Verfügung, der im (Mikro)Zensus erhoben wird. Dieses Kriterium ist für die Erfassung rassistischer Diskriminierung weder zielführend noch ausreichend. Denn nicht alle Personen mit Migrationshintergrund gehören einer rassistisch diskriminierten Gruppe an, und nicht alle rassistisch Diskriminierten haben einen Migrationshintergrund. Der UN-Antirassismusausschuss CERD hat 2015 erneut eine bessere Berichterstattung Deutschland eingefordert.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Es gibt einen dringenden Bedarf nach Wissen bezüglich Gleichheit und Partizipation. Gleichheitsdaten sollten sowohl in relevanten Instituten und Universitäten als auch vom Statistischen Bundesamt und von den Statistischen Landesämtern erhoben werden. Gruppenspezifisch aufgeschlüsselte demographische Daten zur Bildungs-, Einkommens- und Lebenssituation von diskriminierten Gruppen sollten nach den Grundsätzen des Datenschutzes, der Freiwilligkeit und der Selbstidentifikation erhoben werden. Informationen sollten in wissenschaftlichen Studien und

---

<sup>4</sup> Als **sensible Daten** werden die besonderen Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Absatz 9 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) bezeichnet. Im Sinne der Norm sind dies solche Angaben über die rassistische und ethnische Herkunft, politische Meinung, religiöse oder philosophische Überzeugung, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben.

Befragungen, aber auch durch systematische Auswertungen von Klagen, Gerichtsurteilen und Beschwerden bei den Antidiskriminierungsstellen des Bundes und der Länder zugänglich gemacht werden.

- Das unspezifische Merkmal des „Migrationshintergrundes“ – wie es im Zensus verwendet wird – sollte durch differenzierte Kategorien ergänzt werden.

### **3.5. Präventive Gleichbehandlungsmaßnahmen durchführen**

Um Diskriminierung aktiv vorzubeugen, besteht die Möglichkeit zu positiven Maßnahmen gemäß § 5 AGG. Hier können von Diskriminierung betroffene Gruppen von Programmen und Maßnahmen profitieren, die eine in der Vergangenheit erlebte gruppenbezogene Benachteiligung auszugleichen versucht. Förderungen beispielsweise durch den privilegierten Zugang zu Beschäftigung für Menschen mit Behinderung oder für Frauen beim Zugang zu Führungspositionen sind in Deutschland bereits gesetzlich verankert. Für Gruppen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind, wie beispielsweise Sinti und Roma oder Schwarze Deutsche, stehen solche positiven Maßnahmen nicht zur Verfügung.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Um die Ausgrenzung rassistisch diskriminierter Gruppen zu überwinden, sollen positive Maßnahmen in Bereichen wie Beschäftigung und Bildung angeboten werden.

#### **a) Gleichbehandlungsverpflichtungen**

Darüber hinaus werden in Großbritannien sehr zielführende Erfahrungen mit ‚positiven Gleichbehandlungsverpflichtungen‘<sup>5</sup> gemacht. Diese sehen gesetzlich verpflichtende Gleichbehandlungsprogramme der öffentlichen Hand vor, die eine konkrete Zielsetzung definieren und zu deren Umsetzung regelmäßig Bericht erstattet wird. Die nationale Antidiskriminierungsstelle ist mit dem Mandat ausgestattet, die adäquate Umsetzung der Gleichbehandlungsprogramme zu beobachten. Diese kann Hilfestellungen bei der Entwicklung der Gleichbehandlungsprogramme anbieten. Ein solches Vorgehen wäre auch in Deutschland hilfreich und zielführend.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Die öffentliche Verwaltung sollte verpflichtet werden, Gleichstellungsprogramme für die vom Antidiskriminierungsgesetz geschützten Gruppen zu entwickeln und umzusetzen.
- ‚Positive Gleichbehandlungsverpflichtungen‘ sollen zu erreichende Ziele (beispielsweise bezüglich der Diversität der Belegschaft und der Repräsentanz von Minderheitengruppen in allen Hierarchiestufen) gesetzlich festschreiben, konkrete Maßnahmen zur Gleichstellung der geschützten Gruppen benennen und regelmäßige Berichte und Evaluationen anhand konkreter Indikatoren vorsehen.
- Eine dafür gesetzlich mandatierte Stelle sollte die Berichterstattung überwachen und in Fällen ausbleibender Berichte Verwaltungen verbindlich auffordern, dies zu tun.

---

<sup>5</sup> sogenannte ‚public sector duties‘



Bleiben die Berichte dennoch aus oder werden gesteckte Ziele nicht erreicht, sollte die Stelle Hilfe anbieten oder angemessene Sanktionen aussprechen können.

## **4. Spezifische Handlungsansätze**

### **4.1. Den gesetzlichen Diskriminierungsschutz erweitern**

10 Jahre Erfahrungen mit dem AGG verdeutlichen Stärken und Engführungen des Gesetzes. Es wäre nun – nachdem verschiedene Akteure Vorschläge zur Stärkung des AGG veröffentlicht haben – angemessen eine Gesetzesnovellierung anzugehen. Diese sollte unter anderem eine Erweiterung der Diskriminierungsgründe, die Ausweitung des Gesetzes auf staatliches Handeln und die Grundlage für eine Prozessstandschaft und ein Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände beinhalten. Außerdem sollte das AGG eine Grundlage für positive Gleichbehandlungsverpflichtungen schaffen und Hürden zur Nutzung des Gesetzes gesenkt werden.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- In naher Zukunft soll eine Gesetzesnovellierung des AGG in Abstimmung mit zivilgesellschaftlichen Verbänden, die selbstverständlich die Verbände der von Diskriminierung Betroffener beinhaltet, vorgenommen werden.
- Diese AGG Novellierung muss den Diskriminierungsschutz auf staatliches Handeln der Bundesebene einbeziehen.
- Für die Bereiche, die unter die Zuständigkeit der Länder fallen – wie beispielsweise Bildung und Polizei – müssen Landesantidiskriminierungsgesetze verabschiedet werden.
- Die Bundesregierung sollte ihre Blockadehaltung gegenüber der EU Gleichbehandlungsrichtlinie 2008/426 (2008/0140/APP) aufgeben und den weiteren Verhandlungsprozess unterstützen.
- Die Bundesrepublik Deutschland sollte außerdem ein Verfahren institutionalisieren, das Gesetzesvorhaben, Vorschriften und Amtshandlungen auf rassistische Diskriminierungswirkungen hin überprüft.

### **4.2. Antidiskriminierungsberatungsstrukturen stärken**

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) ist mit dem Mandat ausgestattet, Menschen mit Diskriminierungserfahrung zu beraten, Studien durchzuführen und Öffentlichkeitsarbeit zu gewährleisten. Eine Stelle auf Bundesebene ist aus der zivilgesellschaftlichen Perspektive nicht ausreichend und die Zugangsmöglichkeiten für Betroffene sind unzureichend. Internationale Menschenrechtsgremien empfehlen Deutschland, die ADS mit der Zuständigkeit zur Untersuchung individueller Beschwerden und zur Einleitung gerichtlicher Verfahren zu beauftragen.

### **Anforderungen an den NAP:**

- Ein flächendeckendes und ortsnahe Beratungsangebot bezüglich Diskriminierung muss aufgebaut und durch eine öffentliche Finanzierung gefördert werden.
- Die Befugnisse der ADS müssen wie folgt erweitert werden:
  - a) Die ADS benötigt das Mandat auch bei staatlichem Handeln aktiv werden zu können.
  - b) Die Unabhängigkeit der ADS ist weiter zu stärken.
  - c) Die ADS soll Diskriminierungsklagen vor Gericht unterstützen können.
- Ein bedarfsgerechter Ausbau der Struktur und der Ausstattung der ADS ist unabdingbar.

### **4.3. Beschäftigung diskriminierungsfrei gestalten**

Die Bundesregierung hat 2012 im Nationalen Integrationsplan (NIP)<sup>6</sup> die beiden Ziele, die

- „a) Beschäftigungs- und Erwerbschancen sowie Qualifizierung zu erhöhen“ und die
- „b) betriebliche Integration zu verbessern“,

als zwei von vier strategischen Zielen im Beschäftigungsbereich formuliert. Nachhaltige Maßnahmen, die langfristig eine Gleichbehandlung absichern, sind notwendig, um diese Ziele zu erreichen. Im Rahmen des NIP hat die Bundesregierung für die strategischen Ziele jeweils operative Ziele, Maßnahmen und Instrumente identifiziert, die im Follow up zum NIP implementiert werden sollen. Verantwortliche wurden benannt, ein Zeitrahmen zur Umsetzung gesteckt und Indikatoren identifiziert.

Dennoch bleibt festzustellen: Angehörige der von rassistischer Diskriminierung betroffenen Gruppen sind beim Zugang zu Beschäftigung und innerhalb des Beschäftigungssystems benachteiligt. Daten zur Beschäftigungssituation rassistisch benachteiligter Gruppen werden nicht erhoben, dennoch wissen wir, dass die Beschäftigungsquote von Personen mit Migrationshintergrund gegenüber der Gesamtbevölkerung niedriger ist; sie sind häufiger als Personen ohne Migrationshintergrund von Arbeitslosigkeit betroffen. Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit sind außerdem häufiger als deutsche Staatsangehörige in einem prekären Arbeitsverhältnis beschäftigt. Geflüchtete und andere Einwanderergruppen benötigen gleiche Rechte und geeignete Fördermaßnahmen, um in den Arbeitsmarkt eingebunden werden zu können.

### **Anforderungen an den NAP:**

- Staatliche Institutionen, die als Arbeitgeber auftreten, wie Polizei, Verwaltung und Bildungseinrichtungen sollten ihre Mitarbeiterschaft der Zusammensetzung der Bevölkerung angleichen.

---

<sup>6</sup> [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile)

- Es bedarf einer staatlichen Aufsicht, um sicherzustellen, dass Betriebe die Verpflichtung aus dem AGG umsetzen, zum Schutz vor Diskriminierung erforderliche Maßnahmen zu treffen. Eine innerbetriebliche Anlaufstelle für Personen, die sich diskriminiert fühlen, muss zur Verfügung stehen. Arbeitsverhältnisse mit Drittfirmen oder mit Kunden sind gleichermaßen zu berücksichtigen.
- Die oben erwähnten positiven Maßnahmen und präventiven Gleichbehandlungsmaßnahmen sind besonders im Beschäftigungsbereich einzusetzen.
- Wissenschaftliche Analysen bezüglich einer diskriminierenden Praxis im Bereich Beschäftigung sollten verstärkt unternommen werden.

#### **4.4. Rassistisch motivierte Straftaten konsequent verfolgen**

##### **a) Rassistisch motivierte Straftaten**

In der Bundesrepublik bestehen auf exekutiver Ebene Defizite bei der Verfolgung und Ahndung rassistisch motivierter Straftaten.<sup>7</sup> Staatsanwaltschaften und Gerichte scheinen nicht hinreichend in der Lage zu sein, die Tatmotive und Beweggründe in adäquater Weise zu erfassen und in Urteilen zu bewerten. Rassistisch motivierte Straftaten wie Brandanschläge und andere Straftaten müssen konsequenter verfolgt werden. Dies wird auch vom Antirassismusausschuss der Vereinten Nationen (CERD) und von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) gefordert.

Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages über den „Nationalsozialistischen Untergrund“ führt in seiner ersten Empfehlung an, die Sensibilität und die Bereitschaft der Polizei zu erhöhen, um rassistisch motivierte Straftaten zu erkennen und damit umzugehen.

Das Erfassungssystem der PMK (Politisch motivierte Kriminalität) leidet daran, dass es auf dem Staatsschutzkonzept und der Extremismustheorie basiert. Rassistisch motivierte Straftaten werden meist nur dann erfasst, wenn sie einen Bezug zu (rechts-)extremistisch orientierten Tätern oder gar Verbindungen zu als rechtsextrem bekannten Organisationen aufweisen.

##### **Anforderungen an den NAP:**

- Eine rassistische Motivation als strafschärfender Umstand einer Straftat ist konsequent zu berücksichtigen. Bei Gewalttaten muss geprüft und dokumentiert werden, ob es mögliche Anzeichen für ein rassistisches Motiv gibt, etwa wegen einer Kategorisierung des Opfers und/oder wenn Zeugen oder Opfer ein entsprechendes Motiv angeben.
- In der Strafprozessordnung ist ausgehend von den Aussagen der Tatopfer bei der Ermittlung eine vollständige und durchgehende Erfassung rassistischer Tatmotive sicherzustellen.

---

<sup>7</sup> Vergleiche „Rassistische Diskriminierung in Deutschland“, Parallelbericht 2015, Seite 29-31

- Bei Polizei und Staatsanwaltschaften müssen entsprechende Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt sowie ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden.
- Die tatsächliche Anwendung des geänderten § 46 Abs.2 StGB ist durch eine Änderung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) und der Polizeidienstvorschriften zu befördern.
- Eine Reform der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und der Definition der ‚Politisch Motivierten Kriminalität (PMK)‘ erscheint notwendig. Hassverbrechen und andere Tatbestände rassistischer Diskriminierung müssen vollständig in der Statistik ausgewiesen werden. Sie müssen differenziert nach betroffenen Gruppen ausgewiesen werden; dafür müssen Indikatoren entwickelt werden. Insbesondere ist die Engführung von Rassismus auf organisierten Rechtsextremismus aufzugeben. Eine statistische Erhebung von Strafanzeigen, wie dies in der PKS der Fall ist, wird als problematisch erachtet.
- Eine Justizstatistik zu allen Fällen, in denen rassistische Diskriminierung in Gerichtsakten oder von Klagenden angeführt wurde, sollte aufgebaut werden.

## **b) Normwidriges Verhalten der Polizei**

In Deutschland werden, beispielweise von Amnesty International, immer wieder Fälle von rassistisch einzuordnenden Misshandlungen und Übergriffe der Polizei dokumentiert<sup>8</sup>. Auch der UN-Menschenrechtsrat und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz sehen Handlungsbedarf und empfehlen Maßnahmen zur Untersuchung von Fehlverhalten und zur Fortbildung. Der Menschenrechtskommissar des Europarates schlägt hier eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle vor.<sup>9</sup>

### **Anforderungen an den NAP:**

- Im Bereich der Polizei ist es von zentraler Bedeutung, die Diskurs- und Kritikfähigkeit (Fehlerkultur) zu stärken.
- Auf Bundes- und den Länderebenen müssen unabhängige Beschwerdestellen zur Untersuchung von polizeilichem Fehlverhalten eingerichtet werden. Sie sollten sich am britischen Vorbild orientieren und ein Mandat zur Untersuchung solcher Vorfälle erhalten.

## **4.5. Racial Profiling beenden**

Gezielte verdachtsunabhängige Personenkontrollen von People of Color<sup>10</sup> („Racial Profiling“) durch die Polizei aufgrund einer unterstellten Assoziation zu Terrorismus, Drogenhandel oder der illegalen Einreise widersprechen dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes als

<sup>8</sup> siehe: <https://www.amnesty.de/files/Amnesty-Bericht-Rassistische-Gewalt-in-Deutschland-Juni2016.pdf>

<sup>9</sup> Vgl.

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2233564&SecMode=1&DocId=1981810&Usage=2>.

<sup>10</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.

auch internationalen Menschenrechtsstandards. Trotzdem sind sie Praxis, tragen jedoch nicht wesentlich zur Aufklärung von Straftaten und zur Festnahme von illegal Eingereisten bei. Zivilgesellschaftliche Organisationen mussten 2015 in einer zunehmenden Zahl von Fällen auf eine Löschung von Pressemeldungen der Polizei drängen, die solche Angaben enthielten.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Aufgrund der teilweise EU rechtswidrigen Umsetzung der §§ 22 1a und 23 des Bundespolizeigesetzes sollte der Deutsche Bundestag den § 22 1 a streichen und den § 23 überarbeiten, um eine Konformität mit dem Europarecht herzustellen.
- Die Gesetzgeber auf Landesebene sollten Normen, die entsprechende Ermächtigungen enthalten, nach denen die Polizei ohne konkreten Anlass Personenkontrollen vornehmen kann, einer grund- und menschenrechtlichen Überprüfung unterziehen und ggf. aufheben.
- Bundes- und Landespolizeien sollten für eine vorurteilsfreie Polizeiarbeit zusätzliche Ausbildung und Coaching erhalten, wie dies in den Empfehlungen des NSU Untersuchungsausschusses vorgeschlagen wurde.
- Fandungsaufrufe müssen weitestgehend auf einen Täterhinweis bezüglich der ethnischen Zugehörigkeit oder Zuschreibung verzichten.

#### **4.6. Benachteiligungen im Erziehungs- und Bildungssystem aufheben**

Der gleichberechtigte Zugang zu einer chancengerechten Bildung für alle Kinder ist ein Menschenrecht. Sozioökonomische Faktoren wie Bildungsabschlüsse, Bildungsinteresse und Einkommensniveaus der Familie sowie die Wohngegend und der Schuleinzugsbereich haben Einfluss auf die Bildungsverläufe der Kinder und können somit gesellschaftliche Benachteiligung quasi vererbbar machen. Diese Faktoren erklären jedoch nicht alle der zu beobachtenden Benachteiligungen.

Strukturelle und individuelle Diskriminierungen erfolgen aufgrund der kulturellen, ethnischen und sozialen Herkunft. Sie führen nachweislich zu schlechteren Chancen auf gute Bildungsabschlüsse und sind daher zu bearbeiten.

Die Analyse von Privilegien und gesellschaftlichen Machtstrukturen ist eine notwendige Voraussetzung, um strukturelle Diskriminierungen zu erkennen und Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit in Bildungseinrichtungen zu erreichen. Dabei sind auch die vertikalen (mehrgliedriges Schulsystem) und horizontalen (Konzentration von Kindern aus Einwanderungs- und sozioökonomisch benachteiligten Familien an „Brennpunktschulen“) Segregationsmechanismen zu berücksichtigen.

Positive Maßnahmen<sup>11</sup>, mit denen strukturelle Diskriminierungen abgebaut werden können, dürfen nicht aus fiskalpolitischen Gründen unterlassen werden. Allerdings sollen zu ihrer

---

<sup>11</sup> Positive Maßnahmen sind Programme, die darauf abzielen langanhaltende und historische Benachteiligungen und Ausgrenzungen von Personengruppen (z.B. Frauen, Menschen mit Behinderung oder

Finanzierung auch nicht an anderer Stelle im Bildungssystem Ressourcen abgezogen werden. Es ist daran zu erinnern, dass die Bildungsminister von Bund und Ländern bereits 2008 vereinbart hatten, den Anteil der Ausgaben für Bildung und Forschung auf zehn Prozent des BIP zu erhöhen.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Die Bundesregierung wird aufgefordert, Programme der außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung zur Aufklärung gegen Rassismus aufzulegen und zu intensivieren.

#### **a) Chancengleichheit und Teilhabe im frühen Kindesalter ermöglichen**

Gerade für Kinder aus sozial benachteiligten Familien sind die frühkindliche Bildung und ein Angebot an ganztägiger Betreuung entscheidend für ihre Entwicklung. Darunter finden sich auch Kinder aus eingewanderten Familien.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- In der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung müssen die Angebote für unter dreijährige Kinder weiter ausgebaut und der seit 2013 bestehende Rechtsanspruch umgesetzt werden. Der Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen muss kostenfrei sein. Die Rahmenbedingungen für die Kindertagesbetreuung und Tagespflege sind einem hohen Qualitätsniveau entsprechend zu gestalten. Insbesondere die Angebote zur Sprachförderung sind flächendeckend auszubauen und zu verstetigen. Nur so kann die Grundlage für zukünftige Chancengleichheit unabhängig von der Herkunft geschaffen werden.

Kinder aus Einwanderungsfamilien wachsen teilweise mit der Herkunftssprache der Familie auf und lernen Deutsch als Zweitsprache in der Kita. Viele Untersuchungen belegen, dass eine gute Entwicklung der Erstsprache die beste Voraussetzung für das Erlernen der Zweitsprache darstellt. Darüber hinaus verdeutlichen die Sprachen unterschiedliche Denk- und Verhaltensmuster, erschließen innere Bilder und bündeln kulturelle Traditionen. Die mit den Sprachen vermittelten Werthorizonte sind Teil von Identitätsbildung.

#### **Anforderung an den NAP:**

- Mehrsprachigkeit als Basis von Kommunikation und Bildung in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sollte in der Bundesrepublik als Selbstverständlichkeit wahrgenommen und mit den entsprechenden Rahmenbedingungen ausgestattet und umgesetzt werden.

---

ethnische Minderheiten) auszugleichen. Diese sind in § 5 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes ausdrücklich erlaubt.

## **b) Institutionelle Diskriminierung von Kindern in Schulen beenden**

Es gibt strukturelle Benachteiligungen bei Einschulung und Übergang von der Grundschule zu einer weiterführenden Schule bei Kindern aus Einwanderungsfamilien. Kinder mit realem oder vermeintlichem Migrationshintergrund werden häufig später eingeschult und erhalten während der ersten Grundschuljahre auch bei gleicher Leistung schlechtere Noten, wodurch die Wahrscheinlichkeit auf einen Übergang zum Gymnasium sinkt. Der Anteil von Jugendlichen aus Einwandererfamilien, die die Schule mit Abitur verlassen, ist im Vergleich zu anderen Jugendlichen deutlich geringer. Bereits im Nationalen Integrationsplan wurde das Ziel formuliert, die bestehende Kopplung der Bildungschancen mit Merkmalen sozialer, sprachlicher und ethnischer Herkunft zu überwinden.

### **Anforderungen an den NAP:**

- Die Länder sind aufgefordert, positive Maßnahmen (im US-amerikanischen „affirmative action“ genannt) für Kinder aus rassistisch benachteiligten Gruppen mit speziellen Förderprogrammen, Deutschsprachangeboten, Schulsozialarbeit, Stipendien und Förderunterricht systematisch zu ergreifen, bis eine Angleichung der Bildungsniveaus anhand von Indikatoren nachgewiesen wird. Hierzu gehört auch die konsequente Förderung von sogenannten „Brennpunktschulen“.
- Die Kultusministerkonferenz hat individuelle und strukturelle Diskriminierungen als Problemlage erkannt und vereinbart, Handlungsansätze zu entwickeln. Mit den Bildungsmedienverlagen wurde eine differenziertere Darstellung von Lebenswirklichkeiten vereinbart. Gleichwohl erforderlich ist eine Weiterentwicklung der Curricula und Lernziele unter Berücksichtigung der Allgemeinen Empfehlung Nummer 32 der CERD. Die Schulaufsichten sollten darauf hinwirken, dass die Vorgaben auch tatsächlich umgesetzt und praktiziert werden.
- Für Schulen gilt es unabhängige Beratungs-, Beschwerde- und Interventionsstellen einzurichten, die außerhalb der Einrichtung anzusiedeln sind, etwa bei Trägern der Jugendsozialarbeit.
- Für Kinder, deren Eltern asylsuchend sind, muss der Zugang schnellstmöglich gewährleistet sein, um der allgemeinen Schulpflicht zu entsprechen.
- Die Länder sollten Maßnahmenpläne erstellen, um den Anteil von Lehrpersonal mit Migrationshintergrund bzw. mit Herkunft aus einer von rassistischer Diskriminierung betroffenen Gruppe zu erhöhen.
- Lehrkräfte und alle Mitarbeitenden von Schulen sollen verbindlich und kontinuierlich an Aus- und Fortbildungen zur Reflexion eigener Vorurteile teilnehmen, damit sie in Bezug auf Schüler\_innen aus von rassistischer Diskriminierung betroffenen Gruppen und ihre Diskriminierungserfahrungen zwischen Selbst- und Fremdkategorisierung unterscheiden können.

## 4.7. Diskriminierungsfreier Zugang zu Wohnraum

Bezahlbarer Wohnraum steht in Deutschland unzureichend zur Verfügung.

### Anforderung an den NAP:

- Die Bundesregierung muss schnell darauf hinwirken und dies mit finanziellen Anreizen fördern, dass ausreichend bezahlbarer Wohnraum für alle Menschen in Deutschland, die dessen bedürfen, geschaffen wird.
- Eine Regionalentwicklung, regionale Infrastrukturplanung, Quartiersmanagement und Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ sind als Steuerungsmittel einzusetzen, um der Herausbildung von sozialen Brennpunkten entgegen zu wirken.
- Die für die Stadtplanung und -entwicklung zuständigen Stellen sollten Konzepte zur geeigneten Bekämpfung von Segregationstendenzen entwickeln.

Diskriminierungen beim Zugang zu Wohnraum wurden bislang kaum bei Gerichten vorgelegt. Im AGG sind für den Diskriminierungsschutz beim Zugang zu Wohnraum Ausnahmen vorgesehen, die Vermietern mit bis zu 50 Wohnungen nicht in das Diskriminierungsverbot einschließen und eine Verweigerung von Wohnraum aufgrund von Auswahlkriterien, die auf eine sozial stabile Bewohnerstruktur abzielen, erlauben. Diese Ausnahmeregelung wird von nationalen und internationalen Institutionen stark kritisiert.

### Anforderung an den NAP:

- Im Rahmen einer AGG-Novellierung muss die Ausnahmeklausel in Artikel 19 Abs. 5 Satz 3 des AGG ersatzlos gestrichen werden.

## 4.8. Diskriminierungsschutz in den Medien und das Verhältnis zur Informations- und Meinungsfreiheit

Der Einfluss der Medien auf die Rassekonstruktion wird kaum bestritten. Die Darstellung von Minderheiten wie den Roma oder Schwarzen Menschen war schon oft Gegenstand der Kritik Betroffener. Die Nennung der Gruppenzugehörigkeit oder Nationalität bei der Berichterstattung über Straftaten sowie die Bezeichnung sozial benachteiligter Stadtviertel als Ghettos oder die kulturalisierende Darstellung von Einwanderungs-Communities können stigmatisierend wirken.

Die Meinungsfreiheit findet ihre Grenzen beim Verbot der Verbreitung rassistischer Ideen (UN-Antirassismuskonvention), beim Aufruf zu rassistischem Hass und Straftaten und Verletzungen der individuellen Würde. Das Verbot von rassifizierenden Darstellungen und der Schutz von Frauen und sexuellen Minderheiten dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Sie müssen auch in den sozialen Medien durchgesetzt werden.

Die Medien stehen in der Verantwortung, Rassismus nicht zu befördern, sondern aktiv entgegen zu wirken. Die Bundesregierung sollte sie medienpolitisch darin unterstützen, dieser Verantwortung gerecht zu werden.



Mit der Mitteilung 8/2010 (Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Sarrazin) wurde erstmalig eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 (d), 4 und 5 ICERD durch Deutschland gerügt, weil es an wirksamen Ermittlungen und Strafverfahren fehlte.

Printmedien und digitale Medien stehen mit ihrer Berichterstattung unter dem Schutz des Grundgesetzes. Sie haben gleichwohl eine Verantwortung bei der Einhaltung anderer Grundrechte. Wenn in Nachrichtensendungen, die allgemein als ausgewogen und nicht tendenziös angesehen werden, Menschen anhand von Herkunft oder Hautfarbe als besondere Bevölkerungsgruppe bezeichnet werden – gleich ob von den Sprecher\_innen oder von Interviewpartner:innen – ist dies häufig mit einer Stigmatisierung und einer Bestätigung von Vorurteilen verbunden. Zudem besteht die Tendenz, Herausforderungen als Krisen oder Katastrophen zu überzeichnen; damit werden Möglichkeiten der Bearbeitung der Herausforderungen erschwert und der Eindruck erweckt als seien radikale Lösungen erforderlich.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Der Pressekodex des Deutschen Presserats sieht vor, von der Nennung der Herkunft von Straftäter\_innen abzusehen, wenn diese nicht von besonderer Relevanz für die Tat ist.
- Medienschaffende sollten die Darstellung in Wort und Bild von durch rassistische Diskriminierung betroffenen Minderheiten regelmäßig reflektieren und eine die Menschenwürde respektierende Berichterstattung gewährleisten.
- Die Besetzung von Medien-Gremien sollte die Vielfalt der Bevölkerung Deutschlands widerspiegeln – auch der Personen die Diskriminierung erleben.
- Zivilgesellschaftliche Initiativen sowie wissenschaftliche Ansätze, die zu einer Offenlegung rassistischer Diskurse beitragen, bedürfen der dauerhaften öffentlichen Finanzierung und Unterstützung.

### **4.9. Prekärer Aufenthaltsstatus und geflüchtete Menschen**

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Ein- und Auswanderungsprozesse kennzeichnen seine Geschichte, auch wenn diese Tatsache über Jahrzehnte ignoriert wurde. Zweimal kam es seit der Wende zu Wellen rassistischer Gewalt aufgrund des vermehrten Zuzugs Geflüchteter – 1993 und 2015/2016.

#### **a) Situation von Asylsuchenden menschenwürdig gestalten**

Zwar erlaubt die UN-Antirassismuskonvention, zwischen Staats- und Nicht-Staatsangehörigen zu differenzieren (Art. 1 Abs. 2 der Konvention). Eine unterschiedliche Behandlung darf jedoch nicht dazu führen, dass Menschenrechte ausgehöhlt werden<sup>12</sup>. Manche Bestimmungen des Ausländerrechts sowie aktueller Gesetzesvorhaben können zu einer Verletzung von Menschenrechten von Asylsuchenden führen.

---

<sup>12</sup> Vgl. Allgemeine Empfehlung Nr. 30 (2004) des UN-Antirassismusausschusses CERD zur Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen

Das Asylbewerberleistungsgesetz hat zum Beispiel zu solchen Effekten geführt. Obwohl das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2012 unmissverständlich festgestellt hat, dass – auch bei kurzem Aufenthalt und schlechter Aufenthaltsperspektive in Deutschland – das menschenwürdige Existenzminimum einschließlich des physischen und soziokulturellen Existenzminimums sichergestellt werden muss, wird der Kreis der Personen, die lediglich eingeschränkte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, immer wieder eingeschränkt (siehe zum Beispiel den Entwurf für ein Integrationsgesetz des Bundes). Dies geschieht mit erheblichem Diskriminierungspotenzial. Deshalb fordern viele zivilgesetzliche Organisationen, Ansprüche aller Ausländer\_innen über die Sozialgesetzbücher zu regeln und auf Sondergesetze zu verzichten.

Eine erhebliche Gefahr der Ausgrenzung liegt auch darin, dass bei Asylsuchenden und deren Zugang zu Integrationsmaßnahmen zunehmend nach der Bleibeperspektive differenziert wird, Diese orientiert sich aber allein an den Anerkennungsquoten der jeweiligen Herkunftsländer und nicht an der individuellen Situation. So erhalten Menschen zum Beispiel aus Afghanistan und dem Irak keinen Zugang zu diesen Maßnahmen.

U.a. sollten folgende Sonderregelungen für Asylsuchende geändert werden:

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Für Schutzsuchende darf es keine Sondergesetze mit unter das Existenzminimum abgesenkten Leistungsstandards geben.
- Zum Existenzminimum gehört auch der Zugang zu guter Gesundheitsversorgung. Der Zugang von Schutzsuchenden zur Gesundheitsversorgung sollte durch die Einführung der Gesundheitskarte in allen Bundesländern ermöglicht werden.
- Die geplante/erfolgte Einstufung von Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien, Montenegro, Albanien und Kosovo, Ghana und Senegal, Marokko, Algerien, Tunesien als sichere Herkunftsstaaten widerspricht den Erkenntnissen über die Menschenrechtssituation in diesen Ländern. Sie hat gravierende Folgen für die Betroffenen im Hinblick auf ihre Wohnsituation, soziale Teilhabe und Zugang zum Arbeitsmarkt. Sie sollte rückgängig gemacht werden.
- Eine Unterscheidung beim Zugang zu Integrationsangeboten oder zu Förderinstrumenten am Arbeitsmarkt aufgrund der Bleibeperspektive wirkt diskriminierend und sollte abgeschafft werden.
- Die wieder eingeführte Residenzpflicht für Asylsuchende führt – ohne erkennbare sachliche Rechtfertigung – zu unnötigen Beschränkungen der Betroffenen und sollte abgeschafft werden

#### **b) Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus Menschenrechte garantieren**

Auch wenn Menschen durch ihre illegale Einreise nach Deutschland oder den illegalen Aufenthalt gegen geltendes Gesetz verstoßen, haben sie Anspruch auf ihre Grund- und Menschenrechte. Sie sind jedoch de facto wegen der Meldepflicht öffentlicher Stellen und der damit verbundenen Gefahr der Abschiebung bei der Wahrnehmung dieser Rechte gehindert. Das gilt z.B. für sie gesundheitliche Grundversorgung, obwohl Deutschland auch durch Unterzeichnung vieler völkerrechtlicher Abkommen, darunter der UN-Kinderrechtskonvention, dazu verpflichtet ist, diese Grundversorgung sicher zu stellen.

Kindern ohne regulären Aufenthaltsstatus wird trotz der 2010 erfolgten bundesweiten Aufhebung der Meldepflicht infolge der Forderung nach einer Anmeldebestätigung des Einwohnermeldeamt durch die Schulen in mehreren Bundesländern nach wie vor de facto der Zugang zu Bildung verwehrt. Darüber hinaus können Arbeitnehmerrechte wegen der Meldepflicht der Gerichte praktisch nicht eingeklagt werden.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Menschenrechte in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Gerichtsbarkeit müssen jederzeit auch für Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus gewahrt werden. Menschen, die aus humanitären Motiven Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus unterstützen, dürfen nicht kriminalisiert werden.
- Alle Kinder haben das Menschenrecht auf Bildung. Schulen haben auch Kindern ohne legalen Aufenthalt der Eltern den Zugang zu gewährleisten, indem sie in solchen Fällen auf die Vorlage einer Anmeldebestätigung verzichten. Die Bundesländer haben eine entsprechende ungehinderte Praxis zu gewährleisten.
- Die Bundesregierung ist aufgefordert, Regularisierungsprogramme für länger als fünf Jahre in Deutschland lebende Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus in Betracht zu ziehen. In Deutschland dauerhaft lebenden Menschen ohne Aufenthaltspapiere muss perspektivisch der Weg in die Legalität ermöglicht werden.

#### **4.10. EU-Freizügigkeit**

Die Einreise von EU-Bürger\_innen aus Bulgarien und Rumänien wurde medial häufig als ‚Armutseinwanderung‘ bezeichnet und zielte zumeist auf eine Negativdarstellung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe ab. Statistiken zeichnen hier jedoch ein ganz anderes Bild. Trotzdem wurden 2015 weitreichende Einschränkungen bezüglich des Aufenthaltes und der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen für EU-Bürger\_innen aus Rumänien und Bulgarien verabschiedet.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Die Vorgaben der EU-Verträge zum Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit und das Sekundärrecht müssen konsequent angewandt werden; das heißt auch, dass EU-Staatsangehörige in Deutschland gegenüber deutschen Staatsangehörigen Alterssicherung nicht benachteiligt werden dürfen.
- EU-Bürger/innen müssen unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder der Zugehörigkeit zu einer Minderheit als gleichermaßen freizügigkeits- und gleichberechtigt wahrgenommen werden.

#### **4.11. Kohärenz mit den Internationalen Menschenrechtsmechanismen herstellen**

Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich ein hohes Maß an Menschenrechtsstandards erreicht, sind im Schutz vor rassistischer Diskriminierung noch einige Lücken zu schließen.

Im Rahmen der Berichterstattung wird die Bundesrepublik sowohl beim Europarat (ECRI) als auch bei den UN-Menschenrechtsgremien regelmäßig mit konkreten Empfehlungen aufgefordert, Problemlagen rassistischer Diskriminierung zu bearbeiten. Diese Aufforderung wird aus der Sicht der Zivilgesellschaft nur in sehr eingeschränktem Maße umgesetzt.

Deutschland hat sich beispielsweise bislang geweigert, das seit dem Jahr 2000 ausliegende Zusatzprotokoll 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu ratifizieren. Artikel 14 der EMRK verbietet Diskriminierung nur 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 AGG.

#### **Anforderung an den NAP:**

- Protokoll 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention sollte unverzüglich ratifiziert werden.

Die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer\_innen und ihrer Familienangehörigen ist seit 2003 in Kraft. Unterzeichnet haben überwiegend Länder des globalen Südens.

#### **Anforderungen an den NAP:**

- Die Bundesrepublik sollte eine Vorreiterrolle in der EU übernehmen und die Konvention ratifizieren.

### **4.12. Gesetzliche Grundlage für Förderprogramme zu Demokratie und Rechtsextremismus**

Eine wesentliche Erkenntnis aus dem NSU-Untersuchungsausschuss ist die Notwendigkeit der Stärkung der Zivilgesellschaft in der Auseinandersetzung mit Rassismus und bei der Bekämpfung von Rechtsextremismus. Mit dem Programm „Demokratie leben!“ wurde ein entsprechendes Förderinstrument geschaffen. Gleichwohl erfüllt das Programm – wegen seiner rechtlichen Grundlage – die Anforderungen des Abschlussberichts nur inhaltlich, nicht aber strukturell. Die angekündigte Ausweitung der Mittel ab dem Haushaltsjahr 2017 wird begrüßt.

#### **Anforderung an den NAP:**

- Die Parteien des Deutschen Bundestages sind aufgefordert eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Förderung von Maßnahmen für Demokratie, Weltoffenheit und gegen Rassismus zu schaffen. Diese ist auch erforderlich, weil Rassismus kein Jugendphänomen ist, sondern eine in allen Altersgruppen und Bevölkerungsschichten verbreitete Einstellung.
- In die Förderung zur Strukturentwicklung bundesweiter Träger sollten angesichts der geplanten annähernden Verdoppelung der Mittel auch Träger aufgenommen werden, die sich zwar nicht überwiegend, aber doch dauerhaft und fachlich kompetent mit den Themenbereichen des Bundesprogrammes beschäftigen.