

E-Paper

# Die Rolle des Staates in der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit

**STEPHAN KRAMER / DR. KATI LANG / MONIKA LAZAR /  
STEFAN SCHÖNFELDER**

Eine Publikation des Stiftungsverbundes der Heinrich-Böll-Stiftung

# Die Rolle des Staates in der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit

verfasst von Stephan Kramer / Dr. Kati Lang / Monika Lazar / Stefan Schönfelder

im Auftrag der Fachkommission «Ideologien der Ungleichwertigkeit und Neonazismus in Deutschland»

Eine Publikation des Stiftungsverbundes der Heinrich-Böll-Stiftung

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>II. Grundlagen der Kommissionsarbeit</b>	<b>5</b>
1. Vorbemerkungen	5
2. Motivation	7
3. Arbeitsweise der Expert_innenkommission	9
<b>III. Grundlagen zur Rolle des Staates</b>	<b>10</b>
<b>IV. Die Staatsgewalten in der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit</b>	<b>12</b>
1. Die Legislative	12
2. Die Exekutive und die Judikative	17
<b>V. Ausblick</b>	<b>23</b>
<b>VII. Anhang</b>	<b>24</b>
Die Autorinnen und Autoren	24
Impressum	25

# I. Zusammenfassung

Im Art. 1 GG heißt es, dass es die „Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ ist, die Menschenwürde „zu achten und zu schützen.“ Zwar kann die Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit nicht einfach an den Staat delegiert werden, doch muss dieser dabei eine tragende Rolle spielen. Der Staat ist momentan die mächtigste Form organisierter menschlicher Gemeinwesen. Im nachfolgenden Policy Paper soll deshalb untersucht werden, welche Rolle staatliche Gewalten derzeit bei der Auseinandersetzung mit und Bekämpfung von Ideologien der Ungleichwertigkeit einnehmen und welche Handlungsempfehlungen sich daraus ableiten lassen.

Der Legislative kommt dabei eine Vorbildfunktion zu, die an vielen Stellen allerdings erst noch entwickelt und mit politischen Inhalten gefüllt werden muss. Die Legislative ist deshalb von großer Bedeutung, da sie über Förderschwerpunkte, Zielgruppen sowie Strukturen und Mittel entscheidet, mit denen Maßnahmen gegen Rassismus, Antisemitismus, Heterosexismus, die Abwertung von Asylsuchenden oder Langzeitarbeitslosen sowie andere Ideologien der Ungleichwertigkeit gefördert werden.

Die Exekutive und Judikative in der Bundesrepublik bilden die gesellschaftliche Diversität bis zum heutigen Tag nicht annähernd ab. Die strukturelle Diskriminierungen von und Zugangsbarrieren gegenüber Menschen, die nicht der weißen, heterosexuellen Mehrheitsgesellschaft angehören, werden nur zögerlich und nicht systematisch und grundlegend abgebaut. Dem gegenüber steht eine hohe Zahl von Straf- und Gewalttaten mit rassistischen, heterosexistischen, antisemitischen und anderen menschenverachtenden Motiven. Der Fall der Mord- und Terrorserie des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) belegt gravierende Ermittlungsfehler der staatlichen Behörden. Der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags hat deswegen bereits Handlungsempfehlungen gemacht, die jedoch bei weitem noch nicht umgesetzt wurden. Im vorliegenden Policy Paper findet sich eine Auswahl an Empfehlungen, die sich aus den fachlichen Hintergründen der Autor\_innen speisen und eine sehr knappe Beschreibung der notwendigen Änderungen umfassen. Ergänzungen und Präzisierungen aus anderen Fachbereichen können diese Handlungsempfehlungen erweitern und darüber hinaus gehen. Als grundlegend wird ein umfassender, struktureller Wandel in der Einstellungs- und Beförderungspraxis bei Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten und in den Verwaltungen angesehen – und speziell Maßnahmen durch die diese Apparate für gesellschaftliche Minderheiten geöffnet werden. Fachliche Fortbildungen zu interkulturellen Kompetenzen müssen in der Grundausbildung und innerhalb von Beförderungsverfahren obligatorisch werden. Darüber hinaus ist ein verlässliches Beschwerdeverfahren für Diskriminierungen durch und in staatlichen Organen einzuführen.

Die deutschen Inlandsgeheimdienste haben bei der Bekämpfung von Ideologien der Ungleichwertigkeit in der Vergangenheit versagt. Sie haben intransparente und undemokratische Strukturen, die der Demokratie mehr schaden als nutzen. Die Expertenkommission

empfiehlt, daher die sofortige Abschaltung aller V-Leute und die schrittweise Auflösung der Verfassungsschutzämter. An ihre Stelle sollen unabhängige, wissenschaftliche Forschungseinrichtungen treten, die transparent und mit nachvollziehbaren Methoden die Verfasstheit der Demokratie fortlaufend beobachten und analysieren.

Neben diesen Maßnahmen und Empfehlungen ist nicht aus den Augen zu verlieren, dass der Staat kein naturgegebenes Modell, sondern ein Konstrukt innerhalb einer kapitalistisch organisierten Weltgemeinschaft ist. Eine Politik der internationalen Beziehungen, die durch kapitalistische Verwertungslogik und einen unsolidarischen Umgang der Staaten miteinander geprägt ist, reproduziert nicht nur Fluchtbewegungen, sondern auch Ideologien der Ungleichwertigkeit immer wieder neu.

# II. Grundlagen der Kommissionsarbeit

## 1. Vorbemerkungen

Mit Beginn des Jahres 2014 wurde die Bund-Länder-Fachkommission „Ideologien der Ungleichwertigkeit und Neonazismus in Deutschland“ vom Verbund der Heinrich-Böll-Stiftungen ins Leben gerufen. Schwerpunkt der Kommissionsarbeit sind die Analyse von – im weitesten Sinne - rassistischen Tendenzen in der Gesellschaft, von anderen Ideologien der Ungleichwertigkeit sowie von bisher verfolgten Ansätzen bei der Arbeit gegen solche Einstellungen und Handlungen. In Zusammenarbeit der Kommissionsmitglieder wurde sehr schnell klar, dass der Fokus bei der Bekämpfung von Ideologien der Ungleichwertigkeit nicht auf den Rändern, sondern auf Mechanismen in der gesamten Gesellschaft liegen muss. Aus diesem Grund werden Arbeitsansätze für eine menschenrechtsorientierte Entwicklung demokratischer Kultur reflektiert, die alle gesellschaftlichen Gruppen in den Blick nehmen.

Die Fachkommission bearbeitet und diskutiert unterschiedliche Fragestellungen aus diesem Themenkomplex und veröffentlicht im Laufe ihrer Arbeit mehrere Policy Paper, in denen Diskussionsstände und Empfehlungen für die zukünftige Umsetzung veröffentlicht werden. Es soll erreicht werden, dass politische Entscheider\_innen sich mit den Themen befassen und Impulse für eine Weiterentwicklung auf Grundlage bisheriger Erfahrungen aus Praxis und Wissenschaft gegeben werden.

In der Fachkommission arbeitet ein interdisziplinäres Team von Expert\_innen aus der Wissenschaft, der praktischen Arbeit und der Politik zusammen. Mitglieder der Kommission sind Dorothea Schütze (Institut für Demokratieentwicklung), Yasemin Shooman (Akademie des Jüdischen Museums Berlin), Betül Yilmaz (Akademie des Jüdischen Museums Berlin), Heike Radvan (Fachstelle Gender und Rechtsextremismus), Monika Lazar (MdB, Bündnis90/Grüne), Stephan Kramer (European Office on Anti-Semitism, American Jewish Committee), Beate Küpper (Lehrstuhl für Soziale Arbeit für Gruppen und Konfliktsituationen, Hochschule Niederrhein), Bianca Klose (Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus, Berlin), Joshua Kwesi Aikins (Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland), Ulli

Jentsch (Antifaschistisches Pressearchiv und Bildungszentrum Berlin e.V.), Thomas Hafke (Fan- Projekt Bremen e.V.), Alexander Häusler (Forschungsstelle Rechtsextremismus/Neonazismus der FH Düsseldorf), Friedemann Bringt (Bundesarbeitsgemeinschaft Kirche und Rechtsextremismus), Volker Beck (MdB, Bündnis90/Grüne), Tim Hexamer (Kulturbüro Sachsen e.V.), Michael Nattke (Kulturbüro Sachsen e.V.), Stefan Schönfelder (Weiterdenken - Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen) und Michael Stognienko (Heinrich-Böll-Stiftung).

## 2. Motivation

### **a) Zäsur durch die Aufdeckung des NSU**

Die Aufdeckung der rassistischen Morde des Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU) und die zahlreichen offenen Fragen, die sich aus den Berichten unterschiedlicher Untersuchungsausschüsse ableiten lassen, stellen eine Zäsur dar. Das Ausmaß neonazistischer Gewalt in der Bundesrepublik wurden von der Mehrheitsgesellschaft (die sich in Deutschland überwiegend als weiße, heterosexuelle Dominanzgesellschaft darstellt) und den staatlichen Behörden über Jahrzehnte hinweg unterschätzt, ignoriert oder geleugnet. Trotz des Verweises auf zahlreiche neonazistische Tötungsdelikte, die nicht vom NSU begangen wurden und der aggressiven rassistischen Propaganda extrem rechter Gruppen wurde die Existenz einer neonazistischen Terrororganisation in Deutschland nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. Es reicht nicht aus, diese Tatsachen zur Kenntnis zu nehmen und situativ an die rechtsterroristische Mordserie zu erinnern. Es bedarf der selbstkritischen Überprüfung und Weiterentwicklung der Instrumentarien und Methoden, die dazu geeignet sind, Ideologien der Ungleichwertigkeit und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit zurückzudrängen. Diese Auseinandersetzung mit den Instrumenten, die bisher genutzt wurden, ist langfristig und tiefgründig zu führen. Die Expertenkommission wird deshalb ihre versammelte Expertise nutzen, um den Fokus auf relevante gesellschaftliche Bereiche zu legen.

Die Rassismusforschung und die Rechtsextremismusforschung sowie die praktische Arbeit gegen Rassismus und Rechtsextremismus sind in Deutschland in der Vergangenheit nebeneinander und mit wenig Bezug aufeinander praktiziert worden. Ziel der Kommission ist es deshalb auch, die praktischen Arbeitsansätze und die wissenschaftlichen Erkenntnisse der beiden Bereiche in Dialog zu setzen. In der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und einer menschenrechtsorientierten Demokratieentwicklung braucht es Synergien.

### **b) Institutioneller Rassismus in der deutschen Gesellschaft**

Rassismus ist kein gesellschaftliches Randphänomen, sondern konstitutiver Wissensbestand der deutschen Gesellschaft. Auch für diese Tatsache lassen sich anhand der Ergebnisse der NSU-Untersuchungsausschüsse zahlreiche Belege finden. Unabhängig vom NSU-Terror dominiert im Wissenschafts- und Praxis-Diskurs der Mehrheitsgesellschaft die Ansicht, dass sich Rassismus und andere Ungleichwertigkeitsvorstellungen mit Hilfe von Einstellungen der Einzelnen psychologisieren und individualisieren lassen. Migrantenselbstorganisationen und Betroffenengruppen weisen seit Jahren darauf hin, dass diese Erklärung nur ein möglicher Zugang ist, der zwingend durch andere ergänzt und mit ihnen

verzahnt werden muss. Ungleichwertigkeitsmechanismen werden aus historischen und familiären Diskursen überliefert und finden über hegemoniale Politik ihren Niederschlag in Gesetzen – wodurch sie zur gesellschaftlichen Normalität erklärt werden. Die Kategorien des Institutionellen Rassismus und der Institutionellen Diskriminierung bieten eine Perspektive, um die Benachteiligungsstrukturen und Ausgrenzungen sichtbar zu machen, die auf Grundlage von Zugehörigkeitskonstruktionen durch Organisationen (z.B. durch Gesetze, Erlasse, Regeln, Verfahrensweisen), zur Absicherung von Privilegien der Mehrheitsgesellschaft oder durch Mitarbeiter\_innen von Organisationen im Rahmen ihrer Arbeit reproduziert werden. Menschen die nicht der Mehrheitsgesellschaft angehören, sind auf Grundlage der Konstruktion ihres „Anders-seins“ nach wie vor massiven Benachteiligungen ausgesetzt. Grundlegende Maßnahmen zur Veränderung dieser Verhältnisse blieben in der Bundesrepublik bisher aus.

### **c) Diversifizierung von Ideologien der Ungleichwertigkeit**

Darüber hinaus ist zu beobachten, dass Ideologien der Ungleichwertigkeit nach wie vor mehrheitsfähig in der deutschen Gesellschaft sind. Einstellungsstudien zeigen, dass rassistische, antisemitische, heterosexistische und andere Facetten gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in der deutschen Gesellschaft stabil verankert sind. Zudem haben weder Ausstiegsprogramme, noch die Konjunkturschwankungen in der organisatorischen Entwicklung des neonazistischen und nationalistischen Milieus dazu beigetragen, dass die Zahl der organisierten Neonazis sich deutlich verringert. Rassistische und heterosexistische Positionen wurden in den letzten Jahren wieder zunehmend salonfähig. An dieser Entwicklung sind unterschiedliche gesellschaftliche Akteure und Gruppen beteiligt. Auf der Ebene der politischen Parteien lassen sich diese Entwicklungen in Deutschland u.a. im Aufstieg der Alternative für Deutschland (AFD) beobachten. Bei den letzten Europa-, Kommunal- und Landtagswahlen konnte sich die AFD als stärkste Kraft rechts der CDU etablieren. Auch wenn die Entwicklung der AFD regionale Spezifika aufweist, wird sie vielerorts als nationalchauvinistische Anti-Immigrationspartei gewählt, die heterosexistische Stereotypen offen vertritt.

Die Zunahme von antisemitischen Übergriffen, Anschlägen auf Synagogen und israelfeindlichen Demonstrationen im gesamten Bundesgebiet zeigt, dass in den Jahren 2013/2014 der Antisemitismus erstarkte. Im Gewand einer einseitigen und undifferenzierten Kritik am Handeln des Staates Israel oder auf Montagsdemonstrationen von verschwörungstheoretischen Gruppen werden antisemitische Positionen wieder als Meinungen öffentlich diskutiert. Seit Ende 2014 formierten sich zudem islamfeindliche und rassistische Demonstrationen unter dem Titel Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (PEGIDA). Die asylfeindlichen Demonstrationen im gesamten Bundesgebiet, in welche sich PEGIDA und deren Ableger einreihen, sind die größte Demonstrations- und Protestwelle in Deutschland seit 1989. Rassismus und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit werden deutlich offener und aggressiver als in den Jahren zuvor sichtbar.



### 3. Arbeitsweise der Expert \_ innenkommission

In den ersten Sitzungen der Kommission im Jahr 2014 haben sich Fragen zum Selbstverständnis der Kommission gestellt, die für die weitere Arbeit grundlegend waren. So wird die Interpretation, Neonazismus und Ideologien der Ungleichwertigkeit seien an den „Rändern der Gesellschaft“ verortet, abgelehnt. Die Mehrheitsgesellschaft konzentrierte ihre Bemühungen um die Bekämpfung von Ungleichwertigkeit in den letzten Jahrzehnten auf die Bekämpfung von Neonazis. Dieser Ansatz ist nicht falsch, jedoch auch nicht ausreichend. In Zukunft müssen Defizite bei der Menschenrechtsorientierung der gesamten deutschen Gesellschaft bearbeitet werden. Die Menschenrechte sind dabei ein letzter normativer Horizont auf den sich alle demokratischen politischen Akteure einigen können. Trotzdem ist ihre Umsetzung ein ständiger Deutungskampf. Sie sind der Politik weder vor- noch nachgeordnet, sondern als deren eigentliches Programm zu verstehen. Menschenrechte können nicht allein per Dekret oder Gesetz erteilt werden, sondern sind Ergebnis eines Selbstermächtigungsprozesses. Sie stellen den Mittelpunkt eines ständigen Demokratisierungsprozesses dar. Demzufolge muss es bei der Frage, wie Ideologien der Ungleichwertigkeit zurück gedrängt werden können, primär darum gehen, wie der Prozess der Selbstermächtigung der von Ungleichwertigkeitsvorstellungen Betroffenen unterstützt werden kann. In der Bundesrepublik gelten die Menschenrechte nicht für alle Menschen an allen Orten und zu allen Zeiten gleich. Es muss auch darum gehen, dass und wie Privilegierte ihre Privilegien nutzen können, Nichtprivilegierte zu ihren Rechten zu verhelfen. Dies kann nur in engem Austausch mit den Betroffenenengruppen selbst geschehen.

Zur Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit im Gemeinwesen und in den Kommunen vor Ort, der Auseinandersetzung in Schulen und weiteren Bildungseinrichtungen, in den Universitäten, der Jugendarbeit, der Politischen Bildung und zur Rolle des Staates in diesem Feld, werden wir in den nächsten Monaten Policy Paper veröffentlichen, die sich an die Entscheider\_innen in der Politik, die Praktiker\_innen im Feld und an den Verbund der Heinrich-Böll-Stiftungen als Adressat\_innen richten. Neben den Policy Papers ist Ende 2015 ein Abschlussbericht der Kommission geplant, der über diese Felder der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit hinaus geht.

**Formuliert von den Mitgliedern der Kommission**

# III. Grundlagen zur Rolle des Staates

In keinem anderen Land der Welt werde so oft über den Staat gesprochen wie in Deutschland, konstatiert der Historiker Wolfgang Reinhard in seinem Buch „Geschichte des modernen Staates“[1]. Mit der intensiven Debatte, so Reinhard weiter, gehe jedoch keineswegs eine realistische Wahrnehmung seiner Strukturen und Fähigkeiten einher. Vielmehr seien im Reden über ihn noch immer „erhebliche Restbestände einer nahezu religiösen ‚Andacht zum Staate‘ wirksam“.[2] Diese kommt nicht überraschend, denn geradezu charakterbildend für die deutsche ‚Andacht zum Staat‘ sind die folgenden Worte des ‚Preußischen Staatsphilosophen‘ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, der ihn, analog zur Idee der Schöpfung, zu nicht weniger als dem Ausgangspunkt menschlicher Geschichte verklärt: „Aber der Staat erst führt einen Inhalt herbei, der für die Prosa der Geschichte nicht nur geeignet ist, sondern sie selbst mit erzeugt.“[3] Gegenüber derlei Überhöhungen, die heute oftmals nicht mehr in einer derartigen Abstraktheit formuliert werden, ist es ratsam, sich mit Hilfe Reinhardts folgendes vor Augen zu führen: Erstens, der Staat ist weder notwendig, noch ist er aus reinem Zufall entstanden. Zweitens, er ist „weder gut noch böse, sondern ein moralisch zwar nicht neutrales, wohl aber mehrdeutiges Phänomen“.[4] Was aber bedeutet das für den vorliegenden Versuch, die Rolle und die Aufgaben des Staates in der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit zu bestimmen? Es bedeutet einerseits, dass der Staat nicht per se frei von Ausgrenzungsmechanismen und Reproduktionen von z. B. Rassismus, Antisemitismus und Heterosexismus sein kann. Zum anderen zeigt es, dass die Geschichte des Staates sowie eine Betrachtung seiner heutigen Gestalt unvermeidlich ist, wenn man über seine Rolle in der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit reflektiert.

Der moderne Staat ist in seinem Ursprung „Machtstaat“ und „Kriegsstaat“.[5] Seine Entstehungsgeschichte lässt sich nicht trennen von der gewaltsamen Konfliktlösung und dem Ausbau von Macht durch Zentralgewalten. Von oben herab differenzierten sich so den äußeren und inneren Anforderungen entsprechend verschiedene Strukturen, deren Aufgaben in der Entscheidungsfindung (Legislative), ihrer Ausübung (Exekutive) sowie ihrer nachfolgenden Kontrolle (Judikative) bestanden. Die Amerikanische Revolution im Jahr

1 Reinhard, Wolfgang, 2007: Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München

2 Ebd., S. 8.

3 Hegel, Georg F. W., 1917: Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte. Leipzig, S.145. zitiert und interpretiert nach: Cassirer, Ernst, 2002: Vom Mythos des Staates. Hamburg, S. 342.

4 Reinhard, Wolfgang, 2007: Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München, S. 8.

5 Ebd.

1776 kann als Resultat von aufstrebendem Bürgertum und ideellem Fortschritt der Aufklärung verstanden werden. Mit ihr ging die Konstituierung einer neuen Staatsform einher, die bis heute die Vorstellung legitimer Herrschaft verkörpert: der demokratische Verfassungsstaat. Nach dem Verfassungs- und Demokratieforscher Hans Vorländer war mit diesem Schritt eine „allseitige Erwartung [...] auf eine bessere, freiheitliche und demokratische Zukunft“ verbunden, zu deren Wahrung sich auch in der Bundesrepublik seit 1949 folgende Grundsätze etablierten:[6] „Es ist die typische Kombination eines Grundrechtekatalogs mit dem Entwurf einer gewaltenteiligen Staatsorganisation in der Form der geschriebenen Verfassungsurkunde, die den Vorrang vor dem einfachen Gesetz hat und die durch die verfassungsgebende Gewalt des Volkes konstituiert worden ist“, die den modernen Verfassungsstaat ausmacht.[7] Daneben betont Vorländer aber auch die Rolle der Zielbestimmung durch die Verfassung, die im Fall der Bundesrepublik Deutschland in Art. 1 GG formuliert ist und in unserem Zusammenhang besondere Bedeutung hat.[8] Hier heißt es: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

Wenn es nun im Folgenden darum geht, die Rolle des Staats in der Auseinandersetzung mit den Ideologien der Ungleichwertigkeit zu bestimmen, empfiehlt sich aus dem bisher Gesagten, diese Vorstellung vom Staat zugrunde zu legen: Der Staat ist die bisher mächtigste Form, dauerhaft menschliche Gemeinwesen zu organisieren, und hat dementsprechend eine vielseitige Gestaltungskraft. In seiner modernen Form ist er durch eine Trennung der Gewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) charakterisiert, die ihre Legitimation aus dem souveränen Akt der Verfassungsgebung durch das Volk beziehen. Die folgende Darstellung bezieht sich nur auf die ihm eigentlich zugeschriebenen Bereiche, die ausgehend von der souveränen Macht des Volkes, der Legislative, über die Exekutive, hin zur Judikative behandelt werden, wobei sowohl die Schwächen als auch Möglichkeiten der Handlungsfelder offengelegt werden. Nimmt man den Art. 1 GG ernst, dann ist es nicht nur ein Wunsch, sondern die Verpflichtung aller dieser staatlichen Bereiche, die Menschenwürde und damit in letzter Konsequenz auch die allgemeinen Menschenrechte gegen sich selbst und andere, die diese bedrohen, immer wieder neu durchzusetzen.

**6** Vorländer, Hans, 2009: Die Verfassung. Idee und Geschichte, München, S. 7.

**7** Ebd.: S. 11.

**8** Ebd.: S. 10f.

# IV. Die Staatsgewalten in der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit

## 1. Die Legislative

### 1.1 Situationsbeschreibung

Ideologien der Ungleichwertigkeit (IdU) bedrohen die Würde, Gleichstellung, Gesundheit und das Leben von Menschen. Politiker\_innen müssen die Werte des Grundgesetzes schützen und Voraussetzungen schaffen, die es allen ermöglicht, frei von Diskriminierung zu leben. Die Politik muss hierzu einerseits die gesellschaftliche Entwicklung widerspiegeln, andererseits aber auch jene Entwicklungen permanent aktiv gestalten. Diese Gestaltungsfunktion macht Politiker\_innen zu Handelnden in der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit.

Es gibt große Probleme mit Rassismus in Deutschland, die weit in staatliche Behörden hineinreichen. Die Verbrechen des NSU sind nur ein sehr drastisches Beispiel dafür, wie notwendig eine umfassende Auseinandersetzung mit IdU ist. Betroffene von Rassismus und anderen Ausgrenzungsmechanismen sind täglich mit diesen konfrontiert und haben keine Möglichkeit auszuweichen. Ein wichtiges Ziel muss deshalb – in Förderprogrammen, aber auch allen anderen Bereichen der Gesellschaft – die Bekämpfung von strukturellem sowie alltäglichem Rassismus und anderen IdU sein. Dabei müssen auch Genderaspekte stärker berücksichtigt werden. Alle Ansätze kranken zudem daran, dass viel *über* die Betroffenen von IdU (z.B. Migrant\_innen) gesprochen wird, aber wenig *mit* ihnen. Programme des Bundes richten sich an die Mehrheitsgesellschaft, Empowerment und Selbstermächtigung der Betroffenen bleiben meist außen vor.

Nur eine Minderheit fachlich interessierter Politiker\_innen informiert sich gezielt, indem sie Studien aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft heranziehen sowie den Austausch mit Wissenschaftler\_innen, Institutionen, Initiativen und Betroffenen pflegen. In den vergange-

nen Jahren gab es mehrfach hochwertige und aussagekräftige Studien,<sup>[9]</sup> jedoch muss der Transfer von Wissen und Know-how in die Politik deutlich besser werden. Politiker\_innen sind zudem fortwährend mit sehr vielen Anliegen konfrontiert, teilweise noch nicht für das Thema sensibilisiert und schaffen es nicht, allen Impulsen und Anregungen immer angemessen nachzugehen. Dies ist einer der Gründe, warum der „Kampf gegen Rechtsextremismus“ meist erst dann intensiviert wird, wenn es zu aufrüttelnden Vorfällen kommt, über die die Medien berichten. Im parlamentarischen Bereich finden zudem eigene Forschungen statt, etwa durch die Untersuchungsausschüsse zu den Verbrechen des NSU oder das Expertengremium Antisemitismus. Eine offizielle Befassung durch das Parlament hat den Vorteil, dass sich so nicht nur die ohnehin interessierten und zuständigen Abgeordneten mit dem Themenfeld beschäftigen.

Von parlamentarischen Entscheidungsträger\_innen wird oft erwartet, dass sie gesellschaftliche Probleme quasi „von oben“ lösen. Ein solcher Anspruch ist überzogen. Politik gestaltet zwar die Gesellschaft aktiv mit, ist aber zugleich Teil davon. Insofern unterliegen politisch Verantwortliche, ebenso wie alle anderen Menschen, ihren eigenen Wahrnehmungsdefiziten und erkennen bei sich selbst manche Vorurteilsstruktur nicht, obwohl sie IdU politisch aufrichtig ablehnen. Solche „blinden Flecken“, die den Rechtspopulismus stärken können, gibt es in allen demokratischen Parteien. Des Weiteren sehen sich Politiker\_innen objektiven (oder unabänderlich scheinenden) Einschränkungen ausgesetzt, z.B. durch Geldmangel in den öffentlichen Haushalten, den gesellschaftlichen Mainstream oder starke Lobbygruppen. Einfluss auf den politischen Handlungsspielraum üben außerdem die parlamentarischen Mehrheiten aus. Eine Regierungsfraktion kann ihre Vorhaben einfacher und direkter durchsetzen als die Opposition.

Diese subjektiven und objektiven Faktoren müssen berücksichtigt werden, wenn es darum geht, wie Politik Demokratie gestalten kann. Umso wichtiger ist eine starke und sensibilisierte Zivilgesellschaft als Partner\_in, aber auch als Korrektiv der Politik.

Ein gravierendes Hindernis für nachhaltige Veränderungen sind Lippenbekenntnisse und Symbolpolitik. Zu häufig wird im parlamentarischen Betrieb eine Problematik durch Beschlüsse „ad acta gelegt“ – ohne dass praktische Konsequenzen folgten. Immerhin gibt es mittlerweile einen erklärten demokratischen Minimalkonsens, der in den vergangenen Jahren durch fraktionsübergreifende Bundestagsbeschlüsse festgeschrieben wurde. Dazu gehören ein Beschluss gegen Antisemitismus im Jahr 2008 und ein gemeinsamer Entschließungsantrag im November 2011 nach dem Bekanntwerden der NSU-Verbrechen. Im NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestages arbeiteten alle Fraktionen konstruktiv zusammen und kamen zu gemeinsamen Schlussfolgerungen, welche im März 2014 einstimmig vom neuen Bundestag als „Arbeitsauftrag“ bestätigt wurden.

Leider sind die bisherigen Erfahrungen nicht ermutigend. So blieb beispielsweise der Antisemitismusbeschluss des Bundestags ein „leeres Ritual“. Ein symbolisches Berichterstat-

9 Vgl. u.a. Heitmeyer, 2002-2011; Brähler/Decker, 2006-2014; Zick/Klein, 2014

tergespräch war bislang die einzige Maßnahme. Der Kultusministerkonferenz wurde der Beschluss noch nicht einmal zugeleitet, obwohl er wichtige Aspekte zum Thema Bildung enthält. Ebenso müssen die Ergebnisse der Enquetekommission zum bürgerschaftlichen Engagement endlich aufgegriffen werden.

In die aktuelle Gestaltung des Bundesförderprogramms flossen kaum Erkenntnisse aus den NSU-Ausschüssen oder aktuellen Studien zur gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit ein. Zudem wurden die Erkenntnisse von Betroffenengruppen oder von Rassismusexpert\_innen nur mangelhaft berücksichtigt. Der Programmansatz zur „Deradikalisierung“ stellt sogar einen Rückschritt in der Debatte dar. Nicht die Einstellungen von IdU in der gesamten Gesellschaft werden dabei in den Fokus gerückt, sondern neonazistischer Terror und Gewalt. Diese Formen zeigen aber nur die Spitze des Eisbergs, und man untermauert mit diesem Schwerpunkt letztlich die umstrittene „Extremismusthese“.

Ein strukturelles Problem von Förderung ist weiter die fehlende Nachhaltigkeit. Äußere Ereignisse begünstigen (oder verhindern) immer wieder politische Entscheidungen. Als z.B. die NPD 2006 in den Landtag von Mecklenburg-Vorpommern einzog, wurde das auslaufende Bundesprogramm um einige Monate verlängert. Diese Abhängigkeit von „politischen Stimmungen“ ist kontraproduktiv und verhindert die dauerhafte Stärkung von Demokratie.

Die Politik scheut sich letztlich auch, institutionellen Rassismus klar zu benennen, denn dies würde Selbstkritik und die Bereitschaft zu echten strukturellen Reformen erfordern. Politische Glaubwürdigkeit und Vorbildwirkung können sich nicht entfalten. Vielfach sind diese überhaupt noch zu entwickeln.

## **1.2 Handlungsempfehlungen**

### **Dialogorientierung und Vorbildwirkung**

Um Ideologien der Ungleichheit wirksam zu bekämpfen, braucht es einen fortwährenden Austausch und eine Zusammenarbeit aller demokratischen Kräfte auf Augenhöhe. Dafür muss die Politik gute Rahmenbedingungen schaffen, denn die Auseinandersetzung mit Rassismus und anderen IdU ist eine gesamtgesellschaftliche Daueraufgabe.

Der Gesetzgeber muss gesellschaftliche Entwicklungen permanent beobachten und Gesetze auf Grundlage neuer Erkenntnisse modernisieren. Insbesondere im Bereich der IdU ist dies eine verantwortungsvolle Aufgabe, für welche Politik Zeit und Ressourcen aufbringen muss, um der Viktimisierung von Betroffenengruppen möglichst zeitnah vorzubeugen oder zu begegnen.

Ansätze, die wenig auf Repression und viel auf Stärkung demokratischer Kompetenz setzen, müssen in hohem Maße dialogorientiert sein. Es braucht einen strukturierten Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft, aber auch eine bessere Kooperation zwischen den Bundes- und Landesministerien, bei denen verschiedene Förderbereiche zum Themenfeld Demokratieentwicklung angesiedelt sind. Nur gemeinsam und mit Respekt für alle Betei-

lichten lässt sich eine wirkungsvolle Gesamtstrategie entwickeln. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass staatliche Stellen als Geldgeber\_innen keine Weisungskompetenz gegenüber den zivilgesellschaftlichen Fördergeldnehmer\_innen erhalten.

Politik sollte den Anspruch verfolgen, Vorbild zu sein. Dazu ist es nötig, dass sie selbst einen Sensibilisierungsprozess durchläuft. Interne Weiterbildungen für politische Verantwortungsträger\_innen und in staatlichen Behörden sind notwendig, um die Maßgaben des Art. 1 GG praktisch umsetzen zu können. Besonders auf kommunaler Ebene, wo die Probleme unmittelbar auftreten, müssen Politiker\_innen Rassismus und andere IdU erkennen und adäquat darauf reagieren können. Freiwillige Weiterbildungen genügen dafür nicht, nehmen an ihnen doch vor allem Personen teil, die ohnehin schon ein gewisses Problembewusstsein haben. Systematische Weiterbildungen, gerade auch für ehrenamtliche Mandatsträger\_innen, die sonst kaum erreicht werden können, müssen die Regel werden.

### **Inhaltliche Förderschwerpunkte und Zielgruppen**

Menschenrechtsorientierte Bildung ist überall erforderlich. Ein besonderer Schwerpunkt ist jedoch auf politische Parteien und staatliche Behörden zu legen. Menschenrechtsverletzungen in Deutschland müssen offensiv thematisiert und bekannt gemacht werden, und sie zu beheben muss das oberste Ziel des politischen Handelns sein.

Hauptziel von Programmen gegen IdU muss es sein, sich mit Rassismus und allen anderen Formen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit auseinanderzusetzen. Eine Ausrichtung allein auf „Rechtsextremismus“ legt hingegen nahe, die Probleme existierten nur an den „extremistischen“ Rändern der Gesellschaft. Tatsächlich aber finden sich alltäglicher Rassismus und die Diskriminierung von migrantischen und anderen betroffenen Gruppen überall in der Gesellschaft. Für eben diese Gruppen müssen die Programme Beratung und Empowerment anbieten (bisher richten sie sich unspezifisch an die Mehrheitsgesellschaft). Die betroffenen Zielgruppen müssen verstärkt ermittelt, angesprochen und ermutigt werden, Förderprogramme selbst in Anspruch zu nehmen. Grundlage hierfür ist es, die von Rassismus Betroffenen in die Weiterentwicklung vorhandener Programme einzubeziehen.

Damit Betroffene sich nachhaltig selbst ermächtigen können, ist eine Strukturförderung unerlässlich. Dazu müssen umfangreiche zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden die Betroffenen dabei helfen, Konzepte für Empowerment und Selbstermächtigung zu entwickeln.

Evaluierte und als geeignet befundene Strategien zum Umgang mit rechtsorientierten Jugendlichen, die bereits in Naziszenen integriert sind oder mit diesen stark sympathisieren, sollten weitergeführt werden (Deradikalisierung), dürfen aber nicht Schwerpunkt der Programme sein.

Staatliche Organe sind nicht frei von strukturellem, institutionellem und individuellem Rassismus. Die Ursachen hierfür sind offen zu analysieren und zu bekämpfen. Die Lösung kann nicht in Projektförderungen bestehen, und die von IdU Betroffenen müssen strukturell voll miteinbezogen werden. Hierzu sollte eine Quotenregelung in Institutionen, Parteien, Stiftungen usw. ernsthaft und transparent geprüft und ggf. schnellstmöglich eingeführt werden.

Rechtsextremismus, Rassismus und Gewalt sind nicht spezifisch männlich. Sowohl auf Seiten der Täter\_innen, wie auch der Betroffenen müssen Präventionsstrategien Gendergesichtspunkte besser einschließen.

### **Strukturen und Mittel der Förderung**

IdU kann vor Ort durch Beratungsstrukturen und Projekte entgegengewirkt werden. Qualität braucht Zeit. Zu kurze und vom politischen Betrieb abhängige Förderperioden sind kontraproduktiv. Ohne dauerhaft angelegte, in Teilen auch institutionelle Förderung wirken Projekte zur Demokratiestärkung nicht nachhaltig.

Eine dauerhafte Förderung ist notwendig und wäre verfassungsrechtlich möglich, wenn eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung gegeben ist (vgl. Battis-Gutachten[10]). Mittels einer bundesgesetzlichen Regelung kann die Finanzierung zivilgesellschaftlicher Arbeitsansätze verstetigt werden. Das erhöht, trotz staatlicher Zuwendungen, auch die inhaltliche Unabhängigkeit der Träger.

Gewachsene Strukturen, wie die ostdeutschen Mobilen Beratungsteams und Opferberatungsstellen, haben in den vergangenen Jahren Angebote von hoher Qualität und Professionalität entwickelt. Diese Qualität muss erhalten und in einem kontinuierlichen Austausch auf Strukturen in Westdeutschland ausgeweitet werden. Der Bund muss dies unterstützen und für entsprechende Transferstrukturen ausreichend finanzielle Mittel bereitstellen.

Die Länder müssen sich gemeinsam mit dem Bund gegen IdU engagieren. Dazu braucht es in allen Bundesländern dauerhaft angelegte, finanziell angemessen ausgestattete Landesprogramme, die eine gezielte Auseinandersetzung fördern.

Programme gegen IdU können nicht die Förderung der lokalen Jugendarbeit ersetzen. Hier dürfen sich die Länder und Kommunen nicht auf Kosten des Bundes finanziell zurückziehen. Demokratie wird lebendig durch vielfältige regionale Strukturen und Angebote zur Partizipation.

Im Rahmen von Forschungsprogrammen, z.B. durch das BMBF, müssen zukünftig die Forschung zu Rassismus- und Antisemitismus sowie zu anderen Ideologien der Ungleichwertigkeit eigenständig finanziell gefördert werden.

**10** <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/gutachten.pdf>



## 2. Die Exekutive und die Judikative

### 2.1 Situationsbeschreibung

Die deutschen Behörden und Gerichte bilden die Gesellschaft nicht ausreichend ab. Mitarbeiter\_innen, die nicht der weißen, heterosexuellen Mehrheitsgesellschaft angehören, bilden die Ausnahme und sind in den meisten Behörden eine sehr kleine Minderheit. Durch kulturalistische Regelungen, wie z.B. dem Kopftuchverbot, wurden zudem Bevölkerungsteile systematisch von behördlichen Laufbahnen ausgeschlossen. Einzelne Bundesländer haben in den letzten fünf Jahren einzelne Maßnahmen ergriffen, um in der Exekutive den Anteil von Menschen, die nicht der weißen, heterosexuellen Mehrheitsgesellschaft angehören, zu erhöhen. Meist beschränkt sich dies auf den Polizeivollzugsdienst, und Verwaltung und Justizdienst bleiben außen vor. Diese an sich begrüßenswerten Schritte sind somit nicht umfangreich genug und führen zu keinem Strukturwandel in den Behörden.

Laut Länderbericht der ECRI aus dem Jahr 2014 ist das Vertrauen der Betroffenen in Polizei und Justiz in Deutschland sehr gering. Die Zahl der durch Rassismus oder Heterosexismus motivierten Gewalttaten und Morde seit der Wiedervereinigung ist sehr hoch. Zudem zögern Polizeibeamt\_innen oft, Anzeigen von Straftaten mit einem rassistischen, homophoben oder anderweitig gruppenbezogen menschenfeindlichem Hintergrund aufzunehmen.

Die Ermittlungs- und Aufklärungsfehler, die durch Untersuchungsausschüsse und Medien bei der rassistischen Mordserie des NSU aufgedeckt wurden, bilden eine Zäsur. Aufgedeckt wurde umfangreiches Fehlverhalten sowie institutionelle Diskriminierung – bis heute jedoch weitgehend ohne Folgen. Nicht thematisiert werden auch der alltägliche, institutionelle Rassismus staatlicher Behörden, der sich nicht nur auf rechtswidrige Gewaltanwendung beschränkt und dem ganze Bevölkerungsgruppen ausgesetzt sind (z.B. anlassunabhängige Personenkontrollen mit herabwürdigender „Kindersprache“ und „Duzen“). Racial Profiling ist trotz festgestellter Rechtswidrigkeit nach wie vor polizeiliche Praxis.

Die NSU-Morde und die Rolle der Verfassungsschutzämter bei der Nichtaufklärung bzw. vorgeworfenen Verdeckung bezüglich der rechtsterroristischen Mordserie werfen viele Fragen zur Rolle des Inlandsgeheimdienstes auf. Die „NSU-Affäre“ und die darauf folgende Verschleppung und gezielte Verhinderung einer sinnvollen Aufklärung durch die Verfassungsschutzämter ist nur die Spitze eines Eisberges ungeheurer Skandale rund um diese Behörden –man denke nur an den rechtsterroristischen Oktoberfest-Anschlag 1980 und Skandale in den 1990er Jahren rund um die Beobachtung neonazistischer Strukturen. Die Verfassungsschutzämter möchten möglichst viele, konspirativ ermittelte Informationen, sind jedoch nur selten bereit diese zur Verbrechensprävention und Bekämpfung bereitzustellen. Eine wirksame Kontrolle der Inlandsgeheimdienste durch die demokratisch

legitimierten Gremien ist nicht erkennbar. Insbesondere Oppositionspolitiker\_innen bemängeln immer wieder, dass eine echte Kontrolle schlichtweg nicht stattfindet.

Exekutive und Judikative befassen sich mit Ideologien der Ungleichwertigkeit insofern es um die Prävention und Verfolgung von Straftaten geht. Seit 2001 werden in der Bundesrepublik Straftaten, die aus rechten Motivlagen heraus begangen werden, mit Hilfe des Systems zur Erfassung politisch motivierter Gewalttaten (PMK) registriert und entsprechend behandelt. Im Vergleich zur Zeit davor ist dies ein Fortschritt. Zivilgesellschaftliche Initiativen und Betroffene halten die praktische Umsetzung und Handhabbarkeit des PMK-Systems jedoch für unzureichend. Derzeit wird die PMK-Erfassung überarbeitet. Insgesamt folgt das PMK-System eher innenpolitischen Kriterien und nicht international anerkannten Standards und Bewertungsmaßstäben. Eine sinnvolle Rückkopplung zwischen PMK und Justiz ist weitestgehend nicht vorhanden.

Unabhängig davon wollen sich die Behörden nicht vom veralteten Ansatz der „Extremismus“-Bekämpfung verabschieden, der nicht geeignet ist, um vorurteilsbehaftete Straftaten zu verhindern und zu verfolgen.

Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen bescheinigen der Polizei eklatante Aus- und Fortbildungslücken, mangelnde statistische Erfassung und manifeste blinde Flecken bei der Auseinandersetzung mit IdU. In einzelnen Behörden und bei einigen Beamt\_innen hat zudem der Wechsel von der Täter- hin zur Opferperspektive noch nicht stattgefunden.

Was die strafrechtlichen Grundlagen angeht bieten die bisherigen gesetzlichen Regelungen zwar einen anwendbaren Rahmen, aber auch nach den geplanten Gesetzesänderungen wird man vorurteilsmotivierte Straftaten<sup>[11]</sup> nur unzureichend verfolgen können. Ein nach wie vor bestehender deutungsöffener Raum wälzt die Verantwortung auf die Gerichte ab.

Es fehlt an wissenschaftlichen Studien über durch Vorurteile motivierte Verbrechen und deren Rolle bei der Strafbemessung, und die wenigen vorliegenden Untersuchungen offenbaren umfangreiche Wahrnehmungs- und Handlungsdefizite auf allen Ebenen. Empirische Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass „die Frage nach einem systemisch bedingten Ausfall gestellt werden“<sup>[12]</sup> muss. Häufig wird die Gefahr, die von vorurteilsmotivierten Straftaten ausgeht, falsch eingeschätzt. So wird rechte Gewalt überwiegend in den Kontext durchschnittlicher Jugendgewalt gestellt, die Alkohol-, Sucht- oder Familien-

**11** Der Begriff der vorurteilsmotivierten Straftaten bzw. nachfolgend auch Vorurteilskriminalität ist der aktuellen wissenschaftlichen Debatte in der deutschen Rechtswissenschaften und Kriminologie rund um das Thema entnommen. Verstanden werden darunter im Allgemeinen Straftaten, die der\_in die Täter\_in auf Grund eines eigenen Gruppenzugehörigkeitsgefühls gegen ein oder mehrere Mitglieder einer anderen Gruppe auf Grund der zugeschriebenen Eigenschaft verübt. Als solche Eigenschaften gelten z.B. Hautfarbe, Nationalität, Religion, sexuelle Orientierung oder sonstige Lebensstile.

**12** Lang, Kati (2014): Vorurteilskriminalität. Eine Untersuchung vorurteilsmotivierter Taten im Strafrecht und deren Verfolgung durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte, Baden-Baden, S. 308.

probleme der Täter\_innen in den Urteilsbegründungen hinzugezogen, und den Täter\_innen ein planvolles politisch motiviertes Agieren nicht zugetraut. Die Anwält\_innen von rechten Straftäter\_innen haben sich inzwischen darauf spezialisiert, ein solches Bild von ihren Mandant\_innen zu zeichnen. Die Taten werden dadurch aus ihren politischen Zusammenhängen herausgelöst. Die Strafzumessung bezüglich vorurteilsmotivierten Straftaten findet während des Ermittlungsverfahrens, im Gerichtsprozess und im Urteil nur eine unzureichende Beachtung. Nur in einem Fünftel der Fälle von Hasskriminalität wird die Motivlage tatsächlich strafverschärfend ins Urteil mit einbezogen. Die Folge ist, dass in Deutschland die von Hasskriminalität Betroffenen erneut viktimisiert werden. Wenn Urteile keine Warnsignale an die rechte Szene und andere Täter\_innen senden, dann ist die Judikative nicht am gesamtgesellschaftlichen Wirken gegen IdU beteiligt.[13]

Innerhalb der Verwaltung ist der horizontale Ansatz[14] in der Antidiskriminierungsarbeit auch neun Jahre nach der Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) noch immer relativ neu. Es existieren individuelle, institutionelle und strukturelle Diskriminierungen. Diskriminierungsverbote sind nach wie vor nur vereinzelt geregelt und haben keine umfassende Rechtskraft auf allen Ebenen. Fortbildungen für die in der Verwaltung Beschäftigten werden nicht systematisch durchgeführt. Vorhandene Angebote sind zudem oft qualitativ schlecht und können auch kontraproduktiv wirken.

## 2.2 Handlungsempfehlungen

### Grundlegende Handlungsempfehlungen im Bereich der Exekutive und Judikative

Die Exekutiv- und Judikativorgane müssen sich umfangreich öffnen und einen strukturellen Wandel in der Einstellungs- und Beförderungspraxis vornehmen. Damit bei der Polizei, den Staatsanwaltschaften, den Gerichten und in der Verwaltung die gesellschaftliche Vielfalt der Bundesrepublik abgebildet wird, sind in den nächsten Jahren überproportional viele Menschen in den Dienst einzustellen und zu befördern, die nicht der weißen, heterosexuellen Mehrheitsgesellschaft angehören. Dazu sind auf Bundes- und auf den Landesebene systematisch und umfangreich Programme aufzulegen, die sich an den Erfahrungen des „managing diversity“ in den Niederlanden oder dem „diversity managing“ in den USA orientieren. Um sicherzustellen, dass entsprechende Maßnahmen auch umgesetzt werden, sind in Absprache mit den Antidiskriminierungsstellen Quoten einzuführen, die mindestens vorübergehend dafür sorgen, dass der Anteil von Angehörigen aus gesellschaftlichen Minderheiten in den staatlichen Behörden auf allen Ebenen deutlich steigt.

**13** Zur ausführlichen Situationsbeschreibung bezüglich der Arbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten siehe auch: Lang, Kati. (2014).

**14** Der horizontale Ansatz des AGG besagt, dass alle im AGG genannten Diskriminierungsgründe gleichermaßen schutzwürdig sind.

Bei Polizei und Verwaltung müssen Zugangsbarrieren für Menschen, die nicht der weißen Mehrheitsgesellschaft angehören oder die von Diskriminierungen betroffen sind, deutlich abgebaut werden. Langfristig kann dies insbesondere durch bessere Bildungsgerechtigkeit geschehen, da Bildungsabschlüsse und Deutschkenntnisse entscheidend für solche und andere Ausbildungsberufe sind.<sup>[15]</sup> Diejenigen, die über neue Einstellungen in entsprechende Positionen entscheiden, müssen über umfangreiche interkulturelle Kompetenzen verfügen und eigene Annahmen und rassistische Ressentiment reflektiert haben. Die Schritte, durch die Zugangsbarrieren abgebaut werden sollen, müssen von den staatlichen Stellen in Absprache mit unabhängigen Antidiskriminierungsstellen umgesetzt und kontrolliert werden. Ethnisch-kulturelle Einstellungen und Erfahrungen sowie zusätzliche Sprachkompetenzen sind zwingend als positive Kriterien in die Auswahl der Anwärter\_innen bei Polizei und Verwaltung aufzunehmen. Darüber hinaus bedarf es auf kommunaler Ebene Maßnahmen, durch die Vertrauen zu den entsprechenden Communities aufgebaut werden kann. Die Behörden sollten sich dabei von selbstermächtigten Vertretungen der Communities beraten lassen.

Zur Grundausbildung jedes/jeder Polizeibeamt\_in und jedes/jeder im Staatsdienst beschäftigten muss es verpflichtend gehören, interkulturelle Kompetenzen zu erlernen und Sensibilität in Fragen von Diskriminierung und den Folgen von Vorurteils kriminalität für die Betroffenen zu entwickeln. Bestandteil dieser Ausbildung muss die Selbstreflexion und die Auseinandersetzung mit der eigenen Haltung sein. Schulungen und Kompetenztrainings in diesem Themenbereich müssen systematisch erfolgen und strukturell verankert werden. Dabei ist zwingend darauf zu achten, dass einschlägige Methoden der Menschenrechtsbildung und die entsprechenden Qualitätsmaßstäbe beachtet werden. Zusatzausbildungen in diesem Bereich müssen bei Beförderungen im Öffentlichen Dienst berücksichtigt werden.

Der horizontale und ganzheitliche Ansatz muss bei der Bekämpfung von Diskriminierung gestärkt werden. Dazu müssen alle Merkmale gemeinsam und auf einheitlicher Rechtsgrundlage behandelt werden. Nur so lässt es sich vermeiden, dass Diskriminierungen hierarchisiert werden – und nur so wird es möglich, auf einen breiten Erfahrungsschatz im Umgang mit Diskriminierungen zurückzugreifen. Zugleich werden so unterschiedliche Betroffenenengruppen gestärkt, da sie nicht vereinzelt behandelt werden. In der Verwaltung sind unabhängige staatliche Antidiskriminierungsstellen bzw. Ansprechpersonen auf den Länderebenen und in den Kommunen zu schaffen und personell wie finanziell ausreichend auszustatten. Spezialisierte Antidiskriminierungsberatungsstellen von Nichtregierungsorganisationen in den Ländern und Kommunen müssen auf- und ausgebaut werden und dabei auf bereits bewährte Strukturen vor Ort zurückgreifen. Für den Umgang mit konkreten Diskriminierungsfällen braucht es unabhängige, gesetzlich abgesicherte Beschwerdestruk-

**15**    Verwiesen sei hier ausdrücklich auf das Policy Paper „Bildungspolitik und Schule in der Verantwortung. Für eine nicht-diskriminierende demokratische Gesellschaft!“ der Expertenkommission „Ideologien der Ungleichwertigkeit“ vom Verbund der Heinrich-Böll-Stiftungen, welches im Mai 2015 veröffentlicht wurde.

turen. Insbesondere bei Fällen von Diskriminierung durch die Polizei oder andere staatliche Behörden ist die Einführung von effektiven und abgesicherten Beschwerdemechanismen notwendig.

### **Darüber hinausgehende Handlungsempfehlungen für die Exekutive**

Der Abschlussbericht des Bundestagsuntersuchungsausschuss zum NSU empfiehlt, die Arbeitskultur der Exekutive zu verändern. Das bedeutet konkret, dass in den Polizeidienststellen und in staatlichen Behörden eine Fehlerkultur entwickelt werden muss, die es ermöglicht, Fehler der Behörden einzuräumen und aus diesen für die Zukunft zu lernen. Rassistisches oder homophobes Verhalten von Beamt\_innen muss scharfe dienstrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Der Austausch mit nicht-staatlichen Beratungsstellen und selbstermächtigten Vertretungen für Betroffene von Vorurteils kriminalität auf Landesebene ist zu systematisieren und strukturell zu verankern. Hierbei muss ein ständiger Dialog über besondere Normen bei Ermittlungen zu Verbrechen mit rassistischen Motiven stattfinden. Es muss sichergestellt werden, dass die staatlichen Vertreter\_innen in diesen Runden Beschwerden nachgehen und über den Stand der internen Bearbeitung berichten müssen.

Begleitet werden sollte dieses Umdenken von der Täter- auf die Opferperspektive dadurch, dass regelmäßig Daten zu von vorurteilsmotivierten Delikten Betroffenen sowie zu Viktimisierungserfahrungen in der Bevölkerung erhoben und diese Ergebnisse Behörden und Dienststellen mitgeteilt werden.

### **Handlungsempfehlungen zu den Verfassungsschutzämtern**

Der Einsatz von V-Leuten ist schnellstmöglich zu beenden und die Politische Bildungsarbeit des Verfassungsschutzes unverzüglich einzustellen. Kurzfristig ist das Personal jener Parlamentarischen Gremien, die den Verfassungsschutz überwachen, um mindestens das Doppelte aufzustocken. Die Oppositions- und Mehrheitsfraktionen müssen in den Kontrollgremien gleiche, umfangreiche Rechte haben. Mittelfristig ist ein tragfähiges Konzept zur Auflösung der Verfassungsschutzämter zu erarbeiten und umzusetzen.

Informationen über demokratiegefährdende Einstellungen, Handlungen und Tendenzen können in einer gut vernetzten und öffentlich finanzierten Struktur, die die Expertise wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen und das Know-how zivilgesellschaftlicher Strukturprojekte vor Ort zusammenbringt, jährlich oder zweijährlich auf Landes- und Bundesebene präsentiert werden. Die Quellen- und Datenlage kann transparent und nachvollziehbar dargestellt und bewertet werden. Dafür braucht es, parallel zur Auflösung der Verfassungsschutzämter, eine langfristige und gesicherte Ausstattung entsprechender unabhängiger wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen und der etablierten Strukturprojekte zivilgesellschaftlicher Arbeit in den Ländern.

Ob es notwendig ist, zu konkreten Fragen der Terrorabwehr über die polizeilichen Maßnahmen hinaus geheimdienstlich im Inland tätig zu sein, bleibt eine offene Frage. Dieser Aufgabenbereich ist jedoch stark eingegrenzt und rechtfertigt keine eigenständigen Behörden.

Um politische Interessenlagen bei wechselnden politischen Mehrheiten möglichst aus dem Themengebiet fernzuhalten, ist ein staatsunabhängiges Monitoring dringend flächendeckend auf- bzw. auszubauen.

## V. Ausblick

Der menschenrechtsorientierte Umgang mit Geflüchteten ist eine staatliche Aufgabe, angefangen von der Unterstützung der Menschen bei der Überwindung der EU-Außengrenzen, über die Art und die Form der Unterbringung, bis hin zur Gleichstellung gegenüber Staatsbürger\_innen bezüglich Arbeits-, Bewegungsfreiheits- und Mitspracherechten. Dieser Aspekt wird in unserem Policy Paper jedoch nicht berücksichtigt. Dies bedeutet nicht, der Staat spiele hier keine Rolle, sondern das Thema Flucht und Asyl ist so komplex, dass, um es angemessen zu bearbeiten, eine eigene Kommission erforderlich wäre. Die Art, wie diese Fragen beantwortet werden, hat dabei direkte Auswirkungen auf die Reproduktion von Ideologien der Ungleichwertigkeit.

Nicht aus den Augen verloren werden darf, dass der Staat nicht naturgegeben ist, sondern ein Konstrukt innerhalb einer kapitalistisch organisierten Weltgemeinschaft. Die internationalen Beziehungen sind geprägt von kapitalistischer Verwertungslogik und dem unsolidarischen Umgang der Staaten miteinander, wodurch nicht nur Fluchtbewegungen, sondern auch Ideologien der Ungleichwertigkeit immer wieder neu reproduziert werden.

Wenn im vorliegenden Policy Paper aufgezeigt wird, welche Rollen der Staat in der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit einnimmt und einzunehmen hat, dann soll das nicht bedeuten, nur den staatlichen Gewalten komme hierbei eine Funktion zu. Es geht hier um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, das heißt, unabhängig vom Staat muss sich jedes Individuum und jede Institution hierzu positionieren. Für ausgewählte Bereiche – Gemeinwesen, Schule, Jugendarbeit und außerschulische Politische Bildungsarbeit – erklärt die Fachkommission, wie sich diese Aufgabe auch jenseits des Staatsapparats in hoher Qualität umsetzen lässt.

# VII. Anhang

## Die Autorinnen und Autoren

**Stephan J. Kramer** ist Sozialpädagoge und hat Rechtswissenschaften studiert. Er war von 2004 bis 2014 Generalsekretär des Zentralrates der Juden in Deutschland und wurde anschließend Leiter des Berliner Büros des European Jewish Congress. Er ist unter anderem Mitglied der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, sowie des «Board of Governors» des World Jewish Congress und ständiger Gast im 12. Beirat für Fragen der Inneren Führung der Bundeswehr beim Bundesministerium der Verteidigung.

**Dr. Kati Lang** ist Juristin und arbeitet als Rechtsanwältin in Dresden. Sie promovierte zu vorurteilsmotivierten Taten im Strafrecht und deren Verfolgung durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten in der Bundesrepublik. Zuvor war sie für die Beratungsstellen für Betroffene rechter Gewalt der RAA Sachsen e.V. tätig.

**Monika Lazar** ist Politikerin und seit 2004 Mitglied im Deutschen Bundestag. Dort ist sie seit 2005 Sprecherin der Fraktion Bündnis90/Grüne für Strategien gegen Rechtsextremismus. Sie ist ordentliches Mitglied im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und im Kuratorium der Bundeszentrale für Politische Bildung.

**Stefan Schönfelder** arbeitet seit 1999 für das Bildungswerk Weiterdenken - der Heinrich Böll Stiftung Sachsen und ist seit 2007 deren Geschäftsführer. Im Rahmen der Stiftungsarbeit hat er sich u.a. kritisch mit dem Handeln staatlicher Institutionen und den Inlandsgeheimdiensten in der Bundesrepublik beschäftigt.



# Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin, D

Redaktion: Fachkommission «Ideologien der Ungleichwertigkeit und Neonazismus in Deutschland»

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

Erscheinungsdatum: November 2015

Weitere E-Books zum Downloaden unter  
[www.boell.de/publikationen](http://www.boell.de/publikationen)

## Copyright

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: [internetredaktion@boell.de](mailto:internetredaktion@boell.de)

