

Grundrechte-Report 2016

Zur Lage der Bürger- und
Menschenrechte in Deutschland

Herausgeber: T. Müller-Heidelberg, E. Steven,
M. Pelzer, M. Heiming, H. Fechner, R. Gössner,
H. Niehaus, K. Mittel (Hg.)

Fischer Taschenbuch, Juni 2016

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich

Art. 3 (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

(2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

(3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

Helmut Pollähne

Die Diskriminierung des Europäischen Diskriminierungsverbots

Warum ratifiziert Deutschland das 12. Zusatzprotokoll
zur EMRK nicht?

August 2015: In Deutschland brennen wieder Flüchtlingsheime. Erinnerungen werden wach an die frühen 1990er Jahre, insbesondere an das Pogrom in Rostock-Lichtenhagen im August 1992. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit grassierten seinerzeit nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Teilen Europas. Die Regierungen sahen sich herausgefordert, ohne ihre Mitverantwortung eingestehen zu wollen – aber immerhin: Am 9. Oktober 1993 wurde in Wien im Rahmen des ersten Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs des Europarates feierlich eine Erklärung verabschiedet, versehen (u. a.) mit einem Aktionsplan »zur Bekämpfung der wachsenden Probleme von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz«.

Man zeigte sich »alarmiert durch das gegenwärtige Wiederaufleben von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemi-

tismus, der Ausbreitung eines Klimas der Intoleranz, der Zunahme von Gewaltakten insbesondere an Migranten und Personen, die von Einwanderern abstammen, sowie durch erniedrigende Behandlung und damit verbundene diskriminierende Praktiken«. Beschlossen wurde u. a. die Einrichtung der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), die den oben genannten Aktionsplan umsetzen sollte. Ein wichtiger Baustein in der Arbeit der ECRI waren seitdem die Länderberichte.

Rassistische Gewaltakte in Deutschland

Die rassistischen »Gewaltakte« in Deutschland fanden zwar in der Wiener Erklärung nicht explizit Erwähnung, waren aber sicher präsent. Das jedenfalls lässt der erste ECRI-Deutschlandbericht (März 1998) erahnen, der bereits einleitend von »einer Reihe fremdenfeindlicher Gewaltakte [...] einschließlich von der Bewegung der Rechtsradikalen begangenen Taten« spricht. Die ECRI sei besorgt, so heißt es abschließend, »über die extreme rassistische Gewalt, die Belästigung und das Auftreten von Antisemitismus, die in Deutschland in den letzten Jahren zu verzeichnen waren«.

Vor dem Hintergrund der ersten Länderberichte formulierte die ECRI 1995 u. a. die Empfehlung, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) um ein Zusatzprotokoll (ZP) zu ergänzen zur Verankerung eines allgemeinen Diskriminierungsverbots als Menschenrecht. Auch unter dem Eindruck der andauernden Probleme mit Rassismus und Intoleranz wurde die Empfehlung im Europarat aufgegriffen und führte tatsächlich am 4. November 2000 zur Verabschiedung des 12. ZP zur EMRK, dessen Artikel 1 lautet:

»(1) Der Genuss eines jeden gesetzlich niedergelegten Rechtes ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

(2) Niemand darf von einer Behörde diskriminiert werden, insbesondere nicht aus einem der in Absatz 1 genannten Gründe.«

Das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK ...

Vor gut zehn Jahren, am 1. April 2005, trat dieses 12. ZP in Kraft, nachdem auch Deutschland es unterzeichnet hatte. So weit, so gut, könnte man meinen und fragen, was diese historischen Hinweise im Grundrechte-Report 2016 zu suchen haben. Einerseits sind »das gegenwärtige Wiederaufleben von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus« und die »Zunahme von Gewaltakten insbesondere an Migranten und Personen, die von Einwanderern abstammen« derzeit mindestens so alarmierend wie in den 1990er Jahren. Andererseits ist das 12. ZP – eines der wichtigsten Instrumente des Europarates zur Bekämpfung von »Rassismus und Intoleranz« – ausgerechnet in Deutschland nicht in Kraft getreten. Die Bundesregierung hat es zwar im Jahre 2000 feierlich unterzeichnet, es wurde jedoch bis heute nicht ratifiziert, ist hier also niemals Gesetz geworden und findet deshalb keine Anwendung.

Man weiß gar nicht, was skandalöser ist: dass ausgerechnet Deutschland – sonst gerne Vorbild (bisweilen allerdings eher Lehrmeister) in Sachen Menschenrechte – das 12. ZP zur EMRK noch immer nicht ratifiziert hat oder die dafür angeführten Gründe.

... gilt in Deutschland nicht

Aus den Reihen der jeweiligen Opposition im Bundestag hat es mehrere Anläufe gegeben, auf die Ratifizierung zu drängen, die Antworten bzw. Reaktionen der Bundesregierung fielen immer gleich aus, zuletzt im September 2007 (BT-Drs 16/6314):

Einerseits verbiete die deutsche Rechtsordnung mit Artikel 3 GG »Diskriminierung bereits umfassend«, hinzu komme das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz von 2006, so dass die Ratifizierung des 12. ZP »keine unmittelbaren Rechtsfolgen für die deutsche Rechtsordnung auslösen würde«. Abgesehen

davon, ob alle der »deutschen« Rechtsordnung unterworfenen Menschen diese Auffassung teilen würden, drängt sich die Frage auf, warum dies einer Ratifizierung entgegenstehen sollte. Außerdem ließe sich ein solches – letztlich nationalistisches – Argument gegen alle europäischen oder internationalen Menschenrechte in Stellung bringen. Man ahnt, dass es eigentlich um etwas anderes geht.

Andererseits könnte – so die Angst der deutschen Regierung – die Formulierung des 12. ZP (s. o.) »dahingehend ausgelegt werden, dass Differenzierungen nach der Staatsangehörigkeit, die in Deutschland verfassungskonform sowohl im Arbeits- und Arbeitsgenehmigungsrecht als auch im Ausländer- und Asylrecht vorgenommen werden, nicht mehr zulässig wären«. Man halte dies zwar für vereinbar mit dem 12. ZP, da es aber noch keine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hierzu gebe, könne eine andere Auslegungspraxis nicht ausgeschlossen werden. Deshalb wolle man die weitere Entwicklung »beobachten« und abwarten, welche »Haltung« der EGMR dazu einnehme. Auch zehn Jahre nach Inkrafttreten des 12. ZP wird immer noch beobachtet.

Angst vor dem EGMR?

Das zweite Argument ist ebenso aufrichtig wie beschämend und legt zugleich die Axt an das europäische System des Menschenrechtsschutzes (und lässt die Wiener Erklärung von 1993 zugleich als Lippenbekenntnis verblassen). Der wahre Grund wird aber auch damit eher verschleiert: Mit dem Inkrafttreten des 12. ZP in Deutschland könnten hier lebende und von Diskriminierung betroffene Menschen vor dem EGMR gegen Deutschland klagen – das soll zumindest so lange verhindert werden, bis man sichergehen kann, dass die in der deutschen Rechtsordnung vermeintlich verfassungsgemäßen Diskriminierungen auch durch den EGMR abgesegnet würden. In der Konsequenz hieße das, das 12. ZP andernfalls niemals zu ratifizieren und menschenrechtswidrige Diskriminierungen zu zementieren. Dass Deutschland damit nicht alleine steht, weil

bisher überhaupt nur 18 Staaten des Europarates das 12. ZP ratifiziert haben (und es sogar einige EU-Staaten gibt, die selbst die Unterzeichnung verweigert haben), ist zwar ein alarmierendes Zeichen für den Zustand Europas in Sachen »Gleichheit und Brüderlichkeit«, entschuldigt hier vor Ort aber gar nichts.

Die Ratifizierung des 12. ZP zur EMRK ist überfällig, nicht zuletzt als politisches Zeichen gegen die erneute Zunahme von »Rassismus und Intoleranz«!

Literatur

Wiener Erklärung, www.coe.int/t/d/Com/Dossiers/Events/2005-Gipfel/Wiener%20Erkl%C3%A4rung.asp

ECRI-Bericht über Deutschland, verabschiedet am 5. 12. 2013, veröffentlicht am 25. 2. 2014, www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf