

Alternativbericht für den

UN-Ausschuss für die Beseitigung der

Rassendiskriminierung

CERD

zum Bericht der deutschen Regierung der 111. Sitzung

Vorgelegt durch:

Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung – BUG

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

Webseite: www.bug-ev.org

Kontaktperson:

Vera Egenberger – Geschäftsführerin

Email: vera.egenberger@bug-ev.org

Telefon: 0049 30 688 366 18

Besonderen Dank an Uyanga Delgermaa, Francis Grimm, Tracy Hoffmann, Sara Borasio und Rabia Küçükşahin für die Unterstützung bei der Erstellung des BUG Alternativberichts.

Inhaltsverzeichnis

1 Racial Profiling	3
1.1 Der rechtliche Rahmen	3
1.1.1 Gleichbehandlungsgrundsatz im Grundgesetz	3
1.1.2 Das Bundespolizeigesetz (BPolG) und seine Konkretisierungen	4
1.1.3 Kein effektiver Schutz im Zivilrecht und Verwaltungsrecht	5
1.2 Erscheinungsformen des Racial Profiling bei der Landespolizei	5
1.3 Entwicklungen seit den abschließenden Beobachtungen des ICERD in seinem letzten Bericht	7
1.3.1 Rechtliche Reformen	8
1.3.2 Effizienter Beschwerdemechanismus	9
1.3.3 Erhebung von Daten über Personenkontrollen	9
1.4 Empfehlungen zur Einhaltung der ICERD-Normen	11
2 Von Frauen erlebter antimuslimischer Rassismus	14
2.1 Rassendiskriminierung (ICERD Art. 1)	14
2.2 Rassistische Vorurteile (ICERD Art. 2, 4, 7)	15
2.3 Beschäftigung (ICERD Art. 5)	17
2.3.1 Beschäftigung im öffentlichen Dienst	17
2.3.2 Beschäftigung in der Privatwirtschaft	18
2.4 Bildung (ICERD Art. 7)	19
2.5 Empfehlungen zur Einhaltung der ICERD-Standards	19

Das **Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung** wurde im April 2009 gegründet und ist ein eingetragener Verein nach deutschem Recht mit dem Status Gemeinnützigkeit. Das BUG hat den Beraterstatus bei den Vereinten Nationen.

Das BUG verfolgt die Vision einer diskriminierungsfreien Gesellschaft, in der alle Menschen unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Religion, ihrem Geschlecht, ihrer Behinderung, ihrem Alter oder ihrer sexuellen Orientierung in allen Lebensbereichen gleichbehandelt werden, entsprechend den proklamierten Grundsätzen der Gleichbehandlung in Deutschland.

Um dieses Ziel zu erreichen, fördert, implementiert und stärkt das BUG das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und bietet eine Beistandschaft bei strategisch wichtigen Fällen an. Das BUG setzt sich für die politische, gesellschaftliche und rechtliche Umsetzung von richtungsweisenden Entscheidungen ein, um diskriminierende Strukturen, Regelungen und Praktiken zu beenden.

Das BUG freut sich über die Möglichkeit beim CERD-Ausschuss bezüglich der anstehenden Berichterstattung der Bundesregierung über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz einen Beitrag zu leisten.

Mit diesem Schattenbericht möchten wir im CERD-Komitee einen zusätzlichen Beitrag liefern, insbesondere zu

- a) Racial Profiling durch die Bundespolizei und
- b) Antimuslimischen Rassismus insbesondere von Frauen.

1 Racial Profiling

1.1 Der rechtliche Rahmen

Die deutsche Bundesregierung ist in den Bereichen Bildung, Sport und Polizei nicht entscheidungsbefugt, da diese Bereiche größtenteils in die Zuständigkeit der Länder fallen. Die Bundespolizei überwacht die legale Einreise in das deutsche Hoheitsgebiet - eine Zuständigkeit, die in den Bereich des Bundesrechts fällt und mit der CERD-Konvention, Artikel 2, 1. in Einklang stehen muss.

Dieser Schattenbericht bezieht sich ausschließlich auf Fragen im Zusammenhang der Bundespolizei, auch wenn die Landespolizeien in ihrem spezifischen Auftrag, wie z. B. Verbrechensverhütung und -bekämpfung, mit vergleichbaren Situationen in Bezug auf Racial Profiling konfrontiert sind.

1.1.1 Gleichbehandlungsgrundsatz im Grundgesetz

In Artikel 3 Absatz 3 des deutschen Grundgesetzes ist eine allgemeine Verpflichtung für Bundeseinrichtungen verankert, sich jeder diskriminierenden Praxis zu enthalten, die wie folgt lautet:

„Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen bevorzugt oder benachteiligt werden. Niemand darf wegen einer Behinderung benachteiligt werden.“

Daher ist Racial Profiling eine unrechtmäßige Praxis, wie es gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstößt.

1.1.2 Das Bundespolizeigesetz (BPolG) und seine Konkretisierungen

Identitätskontrollen zur Bekämpfung der illegalen Einreise nach Deutschland sind im Bundespolizeigesetz geregelt, §§ 22 und 23 BPolG. § 22 Abs. 1a BPolG erlaubt es der Bundespolizei, auf Flughäfen mit internationalem Verkehr und in Bahnhöfen Personen anzuhalten, zu befragen und ihre Identität zu überprüfen. Auch in Zügen im Bundesgebiet können Personen wegen einer möglichen unerlaubten Einreise kontrolliert werden.

Der § 22 Abs. 1a BPolG lautet wie folgt:

„Zur Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet kann die Bundespolizei in Zügen und im Bereich der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), wenn aufgrund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilichen Erfahrungen anzunehmen ist, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer Anlage oder Einrichtung eines Flughafens (§ 4) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und die Herausgabe mitgeführter Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Überprüfung verlangen sowie alle Gegenstände zu überprüfen, die sie bei sich tragen.“

Der § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG überträgt der Bundespolizei die Befugnis, aus Gründen der Kriminalität und öffentlichen Gefahrenlagen sowie zur Verhinderung der unerlaubten Einreise nach Deutschland Identitätskontrollen durchzuführen, allerdings nur an den Grenzen und im Umkreis von 30 Kilometern entlang der Grenze.

Der § 23 BPolG lautet wie folgt:

"(1) Die Bundespolizei kann die Identität einer Person feststellen:

- 1. zur Abwendung einer Gefahr,*
- 2. zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs,*
- 3. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern zur Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet oder zur Verhinderung von Straftaten im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4."*

Da das europäische Recht, insbesondere der Schengener Grenzkodex, die Einführung systematischer Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union verbietet, bestehen Bedenken gegen die Vereinbarkeit des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG mit dem europäischen Recht.

Weitere Vorgaben zur Durchführung von Identitätskontrollen werden nicht gemacht.¹ Die interne Regelung der Bundespolizei (BRAS 120) enthält lediglich eine allgemeine Vorschrift, dass das äußere Erscheinungsbild von Personen nicht ausschlaggebend für polizeiliches Handeln im Sinne des Diskriminierungsverbots des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) sein darf.² Eine darüber hinausgehende Konkretisierung objektiver Kriterien für die Durchführung verdachtsunabhängiger Identitätskontrollen und im Besonderen von Lagekenntnissen oder polizeilicher Erfahrungen liegen dort nicht vor.

1.1.3 Kein effektiver Schutz im Zivilrecht und Verwaltungsrecht

Der Anwendungsbereich des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) erstreckt sich nicht auf Fälle von Diskriminierung durch staatliche Institutionen, einschließlich der Polizei. Racial Profiling als eine Form der rassistischen Diskriminierung durch staatliche Akteure kann daher nicht durch das AGG eingeklagt werden.

Eine umgekehrte Situation ist im Bereich des Verwaltungsrechts gegeben, wo nur geprüft werden kann, ob die verdachtsunabhängige Identitätskontrolle aus angemessenen Beweggründen durchgeführt wurde. Das Verwaltungsrecht erfasst nur unter Bezugnahme auf den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz, Fälle von Diskriminierung und prüft nur die Angemessenheit des polizeilichen Handelns im Allgemeinen. Eine Entschädigung kann nicht vor den Verwaltungsgerichten erwirkt werden, sondern muss in einem zusätzlichen Zivilprozessverfahren eingeklagt werden. Die Langwierigkeit und der Ressourcenaufwand zweier getrennter Verfahren sind ein Hindernis für die rechtliche Bekämpfung von Diskriminierung und die Erlangung einer Entschädigung. Bislang wurde in Deutschland noch kein zivilrechtliches Urteil in dieser Angelegenheit gesprochen.

1.2 Erscheinungsformen von Racial Profiling bei der Bundespolizei

Zur Veranschaulichung von Formen von Racial Profiling bei einer verdachtsunabhängigen Identitätskontrolle werden drei Fälle vorgestellt. Das BUG hat sie als Beistand rechtlich unterstützt.

a) Koblenz

Im Januar 2014 war ein Ehepaar westafrikanischer Herkunft mit ihren beiden Töchtern auf dem Weg von Mainz nach Bonn. In einem Regionalzug wurde die Familie von der Bundespolizei angehalten und kontrolliert. Jedes Familienmitglied war im Besitz eines deutschen Reisepasses. Die Beamten forderten Einsicht in die Dokumente und überprüften die Gültigkeit der Pässe bei der Zentralstelle. In diesem Zug wurden keine anderen Reisenden kontrolliert. Die Polizei führte diese Kontrolle auf der Grundlage von § 22 Abs. 1a BPolG durch.

¹ Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2020 in einem Fall entschieden, dass der bestehende Ministerialerlass ausreicht, um Identitätskontrollen im Sinne des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG europarechtskonform durchzuführen. Siehe: Bundesverwaltungsgericht, 13.12.2019, Aktenzeichen. 6 B 30.19.

² Interne Regelung „BRAS 120“, Ausgabe 2014, S. 4-5, online verfügbar: https://dav-migrationsrecht.de/files/page/0_88079200_1485810891s.pdf.

Die Familie leitete ein Gerichtsverfahren ein, in dem der Polizeibeamte aussagte, er habe die Familie kontrolliert, weil sie Englisch spreche und weil der Mann ein Schleuser der Frau und der beiden Mädchen sein könne. In erster Instanz entschied das Verwaltungsgericht Koblenz zugunsten der Kläger, dass die Maßnahmen der Bundespolizei rechtswidrig gewesen sei.³ Die Bundespolizei legte gegen das Urteil Berufung ein.

In zweiter Instanz stellte das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz fest, dass die Maßnahme der Bundespolizei wegen eines Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG rechtswidrig war. Ein solcher Verstoß liege nicht nur dann vor, wenn die Ungleichbehandlung ausschließlich oder maßgeblich an ein verbotenes Merkmal wie die Hautfarbe anknüpfe, sondern bereits dann, wenn ein unzulässiges Differenzierungsmerkmal tragendes Kriterium gewesen sei.⁴

b) Bochum

In einem zweiten Fall, der sich im November 2013 am Bochumer Hauptbahnhof ereignete, wartete ein deutscher Staatsbürger mit karibischen Wurzeln abends am Bahnhof, um seine Lebensgefährtin abzuholen. Ein Bundespolizist forderte die Einsicht in seine Unterlagen, auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 Nr. 1 / Nr. 3 BPolG. Die Polizisten verdächtigten den Mann vor allem wegen seines Verhaltens (er habe sich eine Kapuze über den Kopf gezogen und sich hinter einer Glassäule den Blicken der Polizei entzogen), zum Teil aber auch *wegen seiner Hautfarbe*.

Die Identitätskontrolle und die erste Aufforderung, den Ausweis vorzuzeigen, wurden zunächst als rechtmäßig angesehen, aber der Verdacht wurde ausgeräumt, als die Partnerin des Mannes aus dem Zug kam und sich zu ihnen gesellte. Daraufhin hätten die Beamten die Ausweiskontrolle nicht fortsetzen dürfen.

Der Kläger legte gegen das Urteil Berufung ein und in zweiter Instanz stellte das OVG Münster fest, dass die Identitätskontrolle rechtswidrig war. Das Gericht folgte damit der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, dass es auch dann rechtswidrig ist, wenn die Hautfarbe auch nur einer der ausschlaggebenden Faktoren für die Kontrolle ist.

Das Gericht stellte fest, dass ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot in bestimmten Fällen gerechtfertigt sein kann. Darüber hinaus beurteilt es, dass die Hautfarbe ein mitursächliches Kriterium sein kann, wenn es „*verlässliche Anhaltspunkte für eine bestimmte Gruppe von Tätern gibt, die aufgrund ihrer äußeren Merkmale erkennbar sind.*“ Die Straffälligkeit einer Gruppe, die durch ein bestimmtes äußeres Merkmal gekennzeichnet ist, muss also statistisch nachgewiesen werden. Zur Problematik einer solchen Statistik erwähnt das Gericht kurz, dass statistische Verzerrungseffekte auszuschließen sind.

c) Saarlouis

Der dritte Fall ereignete sich im Juli 2016, als ein deutscher Staatsbürger mit westafrikanischen Wurzeln gegen Mitternacht vor seiner Haustür stand, um eine Zigarette zu rauchen. Sein Haus lag im Umkreis von 30 Kilometern der französischen Grenze. Drei Bundespolizisten sprachen ihn an und unterzogen ihn ohne Anfangsverdacht einer Identitätskontrolle. Da sich der Ausweis

³ Verwaltungsgericht Koblenz, 23.10.2014, Aktenzeichen 1K 294/14.KO.

⁴ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, 21.04.2016, Referenz Nr. 7 A 11108/14.OVG.

des Klägers in seiner Wohnung befand, wies er sich mündlich aus, woraufhin ein Datenabgleich durchgeführt wurde, der seine Personalien für glaubwürdig befand. Diese Identitätsprüfung erfolgte auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG.

Der Kläger sah in der Identitätskontrolle Racial Profiling und sah darin eine Verletzung seiner Grundrechte (Art. 3 Abs. 3 GG) und einen Verstoß gegen den Schengener Grenzkodex. Er reichte eine Klage gegen die Bundespolizei ein. Die Klage wurde im September 2017 vom Verwaltungsgericht Saarlouis und im Februar 2019 vom Oberverwaltungsgericht des Saarlandes abgewiesen. Daher wurde der Fall an das Bundesverwaltungsgericht verwiesen, wo die Bundespolizei ihr Argument, es habe Lageerkenntnisse über illegale Einreisen in der Nachbarschaft des Klägers gegeben, belegen musste.⁵

Diese Fälle sind nur einige von mehreren ähnlichen Fällen, die von deutschen Gerichten untersucht wurden.⁶

1.3 Entwicklungen seit den abschließenden Beobachtungen des ICERD des letzten Schattenberichts

Der Ausschuss hat Deutschland bereits in seinen früheren Abschließenden Beobachtungen aufgefordert, mehrere Reformen durchzuführen, um rassistische Diskriminierung angemessen zu verhindern und zu beseitigen. Diese Empfehlungen umfassten unter anderem eine Änderung und Überarbeitung von § 22 Abs. 1a und § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG, die Einrichtung eines wirksamen Beschwerdemechanismus und die Bereitstellung wirksamer Rechtsmittel, einschließlich Entschädigung, in Fällen von Racial Profiling.⁷

Die Besorgnis über diskriminierende Praktiken bei Personenkontrollen wird auch von anderen Menschenrechtsorganisationen geteilt. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfahl in ihrem sechsten Bericht über Deutschland die Einführung eines Standards für einen „begründeten Verdacht“ bei Identitätskontrollen, da andernfalls Gesetze, die Polizeibeamten die Durchführung von Identitätskontrollen ohne einen auf objektiven Kriterien beruhenden Anfangsverdacht gestatten, „der rassistischen Profilerstellung Tür und Tor öffnen“.⁸

Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bereits in einem Fall entschieden, dass Gesetze, die der Polizei die Befugnis verleihen, eine Person im öffentlichen Raum ohne begründeten Verdacht auf ein Fehlverhalten anzuhalten und zu durchsuchen, gegen Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention⁹ verstoßen, wenn sie „weder

⁵ Bundesverwaltungsgericht, 13.12.2019, Referenz Nr. 6 B 30.19.

⁶ Weitere Fälle im Zusammenhang mit Racial Profiling: Verwaltungsgericht Köln, 04.01.2016, Aktenzeichen 20 K 7847/13; Verwaltungsgericht Dresden 18.01.2022.

⁷ Abschließende Bemerkungen des CERD zum kombinierten 19. bis 22. periodischen Bericht Deutschlands, 30.06.2015, § 11.

⁸ ECRI Bericht Deutschlands (sechster Überwachungszyklus), 2020, § 105.

⁹ Art. 8 (1): Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

hinreichend umschrieben noch Gegenstand angemessener rechtlicher Garantien gegen Missbrauch sind“.¹⁰

Auch die UN-Sachbearbeitungsgruppe zu Menschen afrikanischer Herkunft stellte in ihrem Bericht 2017 fest, dass „*Racial Profiling durch Polizeibeamte endemisch ist*“¹¹ und empfahl der Regierung, „*alle Gesetze und Vorschriften zu überprüfen und zu ändern, die zu faktischer Rassendiskriminierung geführt haben, wie etwa das Bundespolizeigesetz.*“¹²

Trotz dieser Empfehlungen sind eine Reform der gesetzlichen Bestimmungen und ein wirksamer Beschwerdemechanismus noch nicht in Kraft getreten. Das Gleiche gilt für die Bereitstellung wirksamer Rechtsmittel, da die Möglichkeit, in einem Fall von Racial Profiling eine Entschädigung zu erhalten, nach wie vor sehr begrenzt ist.

Laut dem Bundesbericht, den Deutschland dem CERD-Ausschuss vorgelegt hat, gehören „*polizeiliche Maßnahmen, die sich ausschließlich oder überwiegend auf das äußere Erscheinungsbild oder die ethnische Herkunft stützen, (...) nicht zu den in der polizeilichen Praxis in Deutschland angewandten Methoden.*“¹³

In der Antwort auf eine Anfrage der Fraktion DIE LINKE teilt die Regierung weiter mit, dass Antirassismus-Seminare während der Laufbahnausbildung der Bundespolizei durchgeführt werden und „*jede*r Polizeibeamte*in im Rahmen von Pflichtunterweisungen zu diesem Thema geschult wird.*“¹⁴ Details über die genauen Inhalte der Lehrpläne, wie und wann sie unterrichtet werden, sind jedoch nicht öffentlich. Einem Bericht des MEDIENDIENSTs zufolge gibt es zwar in fünf Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) explizite Anti-Rassismus-Trainings, die übrigen elf Bundesländer sowie die Bundespolizei haben solche Maßnahmen zur Vorbeugung von Racial Profiling jedoch nicht oder nur teilweise umgesetzt.¹⁵

1.3.1 Rechtliche Reformen

Im Juni 2020 hat Berlin als erstes Bundesland ein Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) verabschiedet, das Schutz vor Diskriminierung durch staatliche Stellen, einschließlich der Polizei, bietet. Auf der Grundlage von § 14 LADG gibt es eine Ombudsperson, die Opfern von Diskriminierung hilft, ihre Rechte durchzusetzen, zum Beispiel durch eine Diskriminierungsklage. Mit Hilfe dieses Rechtsmechanismus wurde im September 2021 zum ersten Mal eine erfolgreiche Beschwerde aufgrund Racial Profiling eingereicht. Der Beschwerdeführer erhielt eine schriftliche Entschuldigung von der Polizeibehörde, in der sie einräumte, dass die Identitätskontrolle „*diskriminierend und schikanös*“ gewesen sei. Die

¹⁰ European Court of Human Rights, Gillan und Quinton v. the United Kingdom, Antragsnummer 4158/05, 12.01.2010, § 87.

¹¹ Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen, Bericht der Arbeitsgruppe von Experten für Menschen afrikanischer Herkunft in Deutschland, 15.08.2017, § 25.

¹² UN-Hochkommissariat, Bericht der Arbeitsgruppe der Experten für Menschen afrikanischer Herkunft in Deutschland, 15.08.2017, § 70.

¹³ 23.- 26. Periodischer Bericht der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2020, § 143.

¹⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage von Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiteren Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE, Referenz-Nr. 20/4961, 14.12.2022, S. 10.

¹⁵ MEDIENDIENST, Rassismus und Antisemitismus innerhalb der Polizei 04.08.2022, online zugreifbar: <https://mediendienst-integration.de/artikel/rassismus-und-antisemitismus-bei-der-polizei.html>

Polizeibehörde erklärte: „Wir bedauern den Vorfall sehr und möchten uns im Namen der Berliner Polizei bei Ihnen entschuldigen.“¹⁶

Die vorherige deutsche Bundesregierung sah keine Notwendigkeit für rechtliche und strukturelle Reformen. Die derzeitige Regierung arbeitet nun an einer Reform des Bundespolizeigesetzes (BPolG), die zum Teil die Problematik des Racial Profiling berührt. Die Reform zielt darauf ab, eine Quittung für jede Identitätskontrolle ohne Anfangsverdacht einzuführen, auf der der Rechtsgrund für die Kontrolle angegeben werden soll. Die Reform liegt derzeit (August 2023) dem Parlament zur weiteren Behandlung vor. Eine Definition von Racial Profiling oder eine Umkehr der Beweislast ist in dem Gesetzentwurf jedoch nicht vorgesehen. Eine Definition, dass Identitätskontrollen ohne Anfangsverdacht auf dem Verhalten und nicht auf dem Aussehen der Person beruhen müssen, findet sich derzeit nicht im Gesetzentwurf.

Das Bundesministerium des Innern signalisiert die Absicht, einen Runderlass oder ähnliches zu entwickeln, wie Identitätskontrollen ohne Anfangsverdacht von Bundespolizisten durchgeführt werden sollen, nachdem die Änderungen des Bundespolizeigesetzes umgesetzt sind.

1.3.2 Effizienter Beschwerdemechanismus

Die Bundespolizei verfügt über keinen unabhängigen Beschwerdemechanismus für diskriminierende Polizeipraktiken. Opfer von Diskriminierung können nur eine an die Bundespolizei gerichtete Beschwerde einreichen. Dennoch hielt die vorherige Bundesregierung die bestehenden Strukturen für ausreichend, um Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Anwendung der Befugnis zur Kontrolle und Durchsuchung durch die Polizei zu gewährleisten.¹⁷ Nach Beschwerden gegen Polizeibeamte wegen angeblicher Übergriffe im Dienst führen nur etwa zwei Prozent der Verfahren zu einer Anklage, während 65 Prozent der Anzeigen gar nicht erst bei der Polizei eingereicht werden.¹⁸

Ein unabhängiges und wirksames Beschwerdesystem für die Polizei scheint von grundlegender Bedeutung für einen demokratischen und rechenschaftspflichtigen Polizeidienst. In Deutschland gibt es eine weitgehend unabhängige Beschwerdestruktur für Betroffene von polizeilichen Vorfällen nur in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen für die jeweiligen Landespolizeien und auf der Grundlage des LADG in Berlin, während eine solche Struktur für die Bundespolizei fehlt.

1.3.3 Erhebung von Daten über Personenkontrollen

Der Ausschuss hat bereits seine Besorgnis über das Fehlen umfassender Daten über den Einsatz von Polizeikontrollen zum Ausdruck gebracht.¹⁹ Darüber hinaus erkennt die Europäische Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse ausdrücklich die Verwendung

¹⁶ Tagesspiegel, Behörde entschuldigt sich schriftlich, 24.09.2021: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/behorde-entschuldigt-sich-schriftlich-berliner-polizei-gesteht-erstmal-racial-profiling-ein-261310.html>.

¹⁷ 23. -26. Periodischer Bericht der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2020, § 147 - § 150.

¹⁸ Süddeutsche Zeitung, Kaum Schulungen zu Rassismus und Antisemitismus bei der Polizei, 05.08.2022, online zugreifbar: <https://www.sueddeutsche.de/politik/polizei-studie-schulung-rassismus-1.5634140>

¹⁹ CERD Abschließende Bemerkungen zu den zusammengefassten 19. bis 22. periodischen Berichten über Deutschland, § 11.

statistischer Daten an, um eine Ungleichbehandlung aufgrund der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft nachzuweisen.²⁰

Obwohl die Aufzeichnung von Polizeikontrollen zu einem besseren Verständnis des Phänomens Racial Profiling in Deutschland beitragen kann, liegen immer noch keine Daten über den Einsatz von Polizeikontrollen und ihre möglichen rassistischen Implikationen vor. Im April 2023 wurde jedoch ein Zwischenbericht der ersten Studie über Polizeibeamte in Deutschland von der Deutschen Hochschule der Polizei²¹ veröffentlicht. Die Studie trägt den Titel „*Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeibeamt*innen*“²² (MEGAVO) und zielt darauf ab, die Erfahrungen von Polizeibeamt*innen zu bewerten, einschließlich etwaiger „*antidemokratischer und menschenfeindlicher oder autoritärer Einstellungsmuster*“²³. Die Ergebnisse des Zwischenberichts deuten darauf hin, dass „*Stereotypisierungen im Polizeialltag durchaus zu beobachten sind*“²⁴. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die Selbstauskunft der Beamt*innen zwar relativ wenig diskriminierende Einstellungen erkennen lässt, latent vorhandene Stereotype aber durch die wiederkehrenden Interaktionen der Beamt*innen verstärkt werden können, wenn „*bestimmte Orte, die als Hotspots bekannt sind, wie bestimmte Parks oder Bahnhöfe, vermehrt kontrolliert wurden - auch speziell im Hinblick auf bestimmte Personengruppen.*“²⁵

*„In diesem Zusammenhang tauchten verdinglichende Perspektiven in Bezug auf bestimmte ethnische Gruppen/Personengruppen auf. Es wurden Statistiken wie die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) angeführt, die belegen würden, dass bestimmte Gruppen/Menschengruppen besonders oft auffällig seien. Viele Polizeibeamt*innen seien sich des Vorgangs durchaus bewusst: Insbesondere diejenigen, die in polizeilichen Brennpunkten Dienst tun, könnten nach einiger Zeit, in der immer wieder ähnliche Erfahrungen in Bezug auf das Verhalten bestimmter Personengruppen/Ethnien gemacht würden, eine verdinglichende Perspektive einnehmen. Negative Eigenschaften würden dann dieser Gruppe per se zugeschrieben werden.“*²⁶

In einem Interview mit der *Tagesschau* kritisiert Tobias Singelstein, Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der MEGAVO, die Studie für ihre geringe Teilnahmequote (nur 16 %) und ihre mangelnde Analyse und Fokussierung.²⁷ „*Die MEGAVO-Studie bezieht sich stark auf individuelle Einstellungen*“, so Singelstein, „*diese machen aber nur einen Teil des Rassismus aus. Auf diese Weise wird die strukturelle Seite des Problems kaum berücksichtigt*“. Er kommt zu dem Schluss, dass die Studie bei weitem nicht vollständig ist und „*nicht die Rassismus-Studie ist, die gefordert worden war.*“

²⁰ EU-Richtlinie 2000/43/EG, Erwägungsgrund 15.

²¹ MEGAVO, online zugreifbar: <https://www.polizeistudie.de/> .

²² MEGAVO, Projekt siehe: <https://polizeistudie.de/projekt/>

²³ MEGAVO, Project, online zugreifbar: <https://www.polizeistudie.de/projekt/> .

²⁴ MEGAVO, Interim Report, online zugreifbar: <https://www.polizeistudie.de/wp-content/uploads/projekt-megavo-zwischenbericht-2023-04-04.pdf> .

²⁵ Ebd.

²⁶ Ebd.

²⁷ Tagesschau, „Es braucht noch viel mehr Forschung“, 04.04.2023, online zugreifbar: <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/megavo-polizeistudie-101.html> .

Das *Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung* wurde vom Bundestag beauftragt, im Jahr 2020 einen Rassismusmonitor²⁸ zu erstellen. Dieser Monitor soll alle Lebensbereiche abdecken und regelmäßig durchgeführt werden.

1.4 Empfehlungen zur Einhaltung der ICERD-Normen

Die Bekämpfung von Racial Profiling erfordert konkrete Maßnahmen wie die folgenden, die der Ausschuss für seine Abschließenden Bemerkungen in Betracht ziehen könnte:

a) Laufende Gesetzesreform

Das Bundespolizeigesetz oder die interne Regelung der Bundespolizei (BRAS 120) sollte Indikatoren bezüglich „Lagekenntnisse“ und die „Polizeiliche Erfahrung“ festlegen, um den Beamt*innen eine klare Anleitung zu geben, welche Faktoren als „Kenntnis“ oder „Erfahrung“ gelten.

I. Das Ministerium des Innern soll in den einschlägigen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften Leitlinien für die „Lagekenntnis“ und die „Polizeiliche Erfahrung“ festlegen.

Im Gesetz selbst oder in einem Runderlass des Bundesministeriums des Inneren sollten im Austausch mit Minderheiten- und anderen spezialisierten zivilgesellschaftlichen Organisationen Klarstellungen zur Durchführung diskriminierungsfreier verdachtsunabhängiger Identitätskontrollen erarbeitet werden, um systematische Schritte zur Durchführung solcher Kontrollen vorzusehen. Dabei sind Grundsätze einer legitimen und vertretbaren Auswahl von Personen zu berücksichtigen.

Für Kontrollen, insbesondere in Zügen, könnten folgende Kriterien in Betracht gezogen werden:

- i. Personenkontrollen sollten nur in Zügen mit grenzüberschreitendem Verkehr durchgeführt werden.
- ii. Die Kriterien für die Auswahl der zu kontrollierenden Züge müssen quantitativ (Festlegung der maximalen Anzahl der zu kontrollierenden Züge pro Tag, Festlegung einer maximalen Anzahl von Kontrollvorgängen pro Wagen und Zug), örtlich (nur grenzüberschreitende Züge) und zeitlich (Kontrolle nur innerhalb einer bestimmten Zeit nach Grenzübertritt) sein.
- iii. Die Auswahl des Wagens muss ebenfalls nach dem Zufallsprinzip erfolgen. Es muss daher im Voraus festgelegt werden, in welchen Wagen die Kontrollen stattfinden sollen.

²⁸ DeZIM Institut, Pressemitteilung, 03.07.2020, online zugreifbar: https://www.dezim-institut.de/fileadmin/PDF-Download/200703_PM_Rassismus-Monitor.pdf.

- iv. Die Auswahl der zu kontrollierenden Personen muss nach dem Zufallsprinzip anhand von bereits im Vorfeld festgelegten und nicht-diskriminierenden Auswahlkriterien erfolgen.

II. Das Bundesministerium des Innern sollte einen Erlass erarbeiten und an alle Polizeidienststellen der Bundespolizei verteilen, in dem die relevanten Schritte einer diskriminierungsfreien Identitätskontrolle ohne Anfangsverdacht beschrieben sind. Zivilgesellschaftliche Akteur*innen sollten bei der Erstellung konsultiert werden.

b) Quittung bei Identitätskontrollen

Voraussichtlich wird das Bundespolizeigesetz dahingehend geändert, dass jede Person, die einer verdachtsunabhängigen Identitätskontrolle unterzogen wird, auf Anfrage eine Kontrollquittung erhält. Diese Quittung soll den Rechtsgrund, auf dem die Kontrolle durchgeführt wurde, sowie die Identifikationsnummer des*r Beamten*in enthalten.

Es wird außerdem empfohlen, den kontrollierten Personen die Möglichkeit zu geben, die Zugehörigkeit zu einer von Diskriminierung betroffenen Gruppe anzugeben (sofern sie dies wünschen). Dies würde es der Bundespolizei ermöglichen, langfristig zu überprüfen, ob die Kontrollen diskriminierungsfrei durchgeführt werden.

III. Der Ausschuss begrüßt die Absicht, eine Quittung für Identitätskontrollen einzuführen, die den Rechtsgrund und die Identifikationsnummer des*r kontrollierenden Beamten*in enthält. Der Ausschuss empfiehlt, in das Formular auch die Möglichkeit aufzunehmen, dass die kontrollierte Person sich als Angehöriger einer von (rassistischer) Diskriminierung betroffenen Gruppe ausweisen kann.

c) Datenerhebung

Daten darüber, dass Angehörige ethnischer Minderheiten oder People of Color (PoC) überproportional häufig ohne Anfangsverdacht bei Personenkontrollen angehalten werden, wurden nie erhoben. PoC geben jedoch an, dass sie häufiger von Personenkontrollen betroffen sind als Weiße.

IV. Der Ausschuss empfiehlt der Bundesregierung, eine repräsentative Datenerhebung durchzuführen (wie oben beschrieben), um zu überprüfen, ob solche anekdotischen Hinweise durch Forschungsergebnisse untermauert sind.

d) Unabhängiger Beschwerdemechanismus der Bundespolizei

Nach dem Vorbild einiger oben genannter Bundesländer sollte die Einrichtung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle in Betracht gezogen werden, die für die Untersuchung von Beschwerden gegen Bundespolizisten zuständig ist.

V. Der Ausschuss empfiehlt der Bundesregierung, eine unabhängige Beschwerdekommision einzurichten, die Beschwerden gegen Beamte der Bundespolizei in unabhängiger Weise prüft.

e) Erlass eines Gleichbehandlungsgesetzes für staatliche Akteur*innen

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist ein Zivilgesetz, das nur private Akteur*innen außerhalb der Beschäftigung zur Gleichbehandlung verpflichtet. Staatliche Akteur*innen müssen sich an die Gleichbehandlungsklausel des Grundgesetzes halten. Da der oben beschriebene Rechtsweg bei Diskriminierungsfällen durch staatliche Akteur*innen unangemessen ist, sollte erwogen werden, einen angemessenen Rechtsrahmen zu entwickeln, um staatliche Akteur*innen, insbesondere die Polizei, zur Gleichbehandlung zu verpflichten und den Opfern einen angemessenen Rechtsweg anzubieten, einschließlich einer Entschädigung und geeigneter Mittel zum Nachweis der Diskriminierung.

VI. Der Ausschuss empfiehlt der deutschen Regierung, einen angemessenen Rechtsrahmen zu schaffen, der staatliche Akteur*innen rechtlich zur Gleichbehandlung verpflichtet und einen geeigneten Rechtsweg entlang, der in den europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien dargelegten rechtlichen Standards, eröffnet.

2 Von Frauen erlebter antimuslimischer Rassismus

2.1 Rassendiskriminierung (ICERD Art. 1)

In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 32 des CERD (2009) heißt es in Absatz 7: *„Die 'Gründe' der Diskriminierung werden in der Praxis durch den Begriff der 'Intersektionalität' erweitert, wonach der Ausschuss Situationen doppelter oder mehrfacher Diskriminierung - wie Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts oder der Religion - behandelt, wenn eine Diskriminierung aus einem solchen Grund in Kombination mit einem oder mehreren in Artikel 1 des Übereinkommens aufgeführten Gründen zu bestehen scheint.“*²⁹

In einer Umfrage, die 2019 in Deutschland durchgeführt wurde, betrachteten 52 % der Teilnehmer*innen den Islam als Bedrohung. 13 % der Befragten hielten es für angemessen, Muslim*innen die Einwanderung nach Deutschland zu verbieten. Mehr als 40 % gaben an, dass sie nicht akzeptieren würden, dass ein Familienmitglied eine*n Muslim*a heiratet.³⁰ Eine Umfrage der Evangelischen Kirche aus dem Jahr 2018 zeigt, dass jede*r Zweite die Meinung teilt, der Islam passe nicht in die deutsche Gesellschaft. Rund 45 % der Befragten gaben an, dass sie gegen eine*n muslimische*n Bürgermeister*in in ihrer Gemeinde seien.³¹

Bei der Bewertung der Situation muslimischer Frauen wird deutlich, dass sie mit intersektionellen Formen der Diskriminierung konfrontiert sind und die Erfahrungen mit Rassismus, geschlechtsspezifischer und religiöser Diskriminierung kombinieren. Daher sollte die Intersektionalität Teil der Analyse des deutschen Berichts des CERD sein.

Derzeit leben zwischen 5,3 und 5,6 Millionen Muslime*a in Deutschland. Dies entspricht zwischen 6,4 und 6,7% der Gesamtbevölkerung von 83,17 Millionen Menschen. 48% der muslimischen Bevölkerung sind Frauen.³² Etwa 30 % dieser muslimischen Frauen in Deutschland tragen ein Kopftuch.³³ 88 % dieser Frauen tragen den Schleier als ihre religiöse Identität und Pflicht. Eine aktuelle Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zeigt, dass 35 % der Frauen, die manchmal oder nie ein Kopftuch tragen, auch Angst vor Benachteiligung in der Schule, in der Ausbildung oder am Arbeitsplatz angeben. Die Angst vor Belästigungen und Beschimpfungen wurde von 13 % dieser Frauen als Grund für das Nichttragen eines Kopftuchs angegeben.³⁴

Der vorliegende Alternativbericht des Büros für Umsetzung von Gleichbehandlung zeigt die Diskriminierung muslimischer Frauen aufgrund ihres Geschlechts und ihrer Religion in Deutschland auf.

²⁹ CERD/C/GC/32 marginal Nr. 7.

³⁰ Bertelsmann Religionsmonitor (2019): Weltanschauliche Vielfalt und Demokratie, S. 13, 77 f.

³¹ Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland (2018): Islam und Muslim*innen in Deutschland, S. 4

³² BAMF (2021): Muslimisches Leben, S. 37, 48.

³³ Ebd., S. 117.

³⁴ Ebd., S. 122.

Seit über 25 Jahren wird in Deutschland über das gesetzliche Verbot des Tragens eines religiösen Kopftuches im Berufsleben³⁵, etwa bei medizinischem Personal, Lehrer*innen oder in der Justiz diskutiert. Zu diesem Thema gibt es drei zentrale Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes. Während sich die ersten beiden Entscheidungen auf kopftuchtragende Lehrerinnen beziehen,³⁶ ging es in der dritten Entscheidung um eine kopftuchtragende Rechtsreferendarin.³⁷ In der ersten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2003³⁸ wurde dargelegt, dass ein Kopftuchverbot nicht gegen das deutsche Grundgesetz verstößt. Daraufhin erließen viele Bundesländer, die die Entscheidungsbefugnis in allen schulischen Angelegenheiten haben, ihre eigenen gesetzlichen Rahmenregelungen. Einige von ihnen erlaubten Lehrerinnen das Tragen eines Kopftuchs, andere verboten es.³⁹

2015 entschied das Bundesverfassungsgericht in einem neuen Verfahren, dass ein Kopftuchverbot im öffentlichen Dienst nur dann verhältnismäßig ist, wenn eine hinreichend konkrete Gefahr für die Störung des Schulfriedens besteht.⁴⁰

Im Jahr 2020 erging ein drittes Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das die Beschränkung des Kopftuchtragens während des Referendariats am hessischen Gericht erlaubt.⁴¹ Mehrere Bundesländer haben inzwischen Regelungen getroffen, dass Rechtsreferendarinnen (und manchmal auch Gerichtsbedienstete, die keine staatlichen Aufgaben wahrnehmen) im Gerichtssaal kein Kopftuch tragen dürfen. Diese Bundesländer sind Baden-Württemberg⁴², Bayern⁴³, Hessen⁴⁴, Niedersachsen⁴⁵, Nordrhein-Westfalen⁴⁶ und Schleswig-Holstein⁴⁷.

2.2 Rassistische Vorurteile (ICERD Art. 2, 4, 7)

Bemühungen der deutschen Regierung zur Überwindung rassistischer Vorurteile gegenüber kopftuchtragenden Musliminnen gemäß ICERD Art. 2, 4 und 7 finden sich im Regierungsbericht an CERD nicht wieder. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die deutsche Regierung keine entsprechenden Aktivitäten unternommen hat.

Frauen, die aus religiösen Gründen ein Kopftuch tragen, sind einem hohen Risiko von rassistischer, geschlechtsspezifischer und religiöser Diskriminierung ausgesetzt. Sie werden

³⁵ Klagen gegen Krankenschwester: Arbeitsgericht Köln vom 6. März 2008, Az. 19 Ca 7222/07; die Kassiererin und die Kindergärtnerin: EuGH vom 15.7.2021 Aktenzeichen: C-804/18 und C-341/19.

³⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003, Aktenzeichen: 2 BvR 1436/02; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Januar 2015, Aktenzeichen: 1 BvR 471/10.

³⁷ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2020, Aktenzeichen: 2 BvR 1333/17.

³⁸ Siehe Fußnote 36

³⁹ Nachfolgend sind die Bundesländer mit Kopftuchbeschränkungen für Lehrer in chronologischer Reihenfolge aufgeführt: Baden-Württemberg (01.04.2004), Niedersachsen (29.04.2004), Saarland (23.06.2004), Hessen (18.10.2004), Bayern (23.11.2004), Berlin (27.01.2005), Bremen (28.06.2005), Nordrhein-Westfalen (13.06.2006).

⁴⁰ Siehe Fußnote 36.

⁴¹ Siehe Fußnote 37.

⁴² § 21 AGGVG, vom 17.12.2017

⁴³ Art. 11 BayRiStAG vom 22.03.2018

⁴⁴ § 45 HBG vom 24.11.2021

⁴⁵ § 31a NJG vom 16.05.2020

⁴⁶ § 2 JNeutG NRW vom 18.03.2021

⁴⁷ § 56 LBG vom 20.05.2022

von der Mehrheitsgesellschaft als „von ihren Familien unterdrückt“⁴⁸ angesehen und als „nicht bereit, sich in die Gesellschaft zu integrieren“. Muslimische Frauen werden oft als gefährlich dargestellt, da das Kopftuch für einige als Symbol des radikalen Islamismus gilt.⁴⁹ Durch diese Vorurteile werden muslimische Frauen im öffentlichen und politischen Leben, in der Arbeitswelt und im Bildungswesen, benachteiligt und diskriminiert und sind der Gefahr geschlechtsspezifischer, hassmotivierter Gewalt ausgesetzt.

Nach der Definition des ICERD umfasst Rassendiskriminierung nicht nur Ungleichbehandlung, sondern auch hassmotivierte Straftaten. In Deutschland werden rassistisch motivierte Straftaten in der Kategorie "politisch motivierte Straftaten" erfasst. Der Kriminalpolizeiliche Meldedienst verzeichnete im Jahr 2022 610 antimuslimische Hassdelikte: 45 davon waren Gewaltdelikte, davon 39 mit Körperverletzung.⁵⁰

Muslimische Frauen, die ein Kopftuch tragen, sind einem höheren Risiko ausgesetzt, verbale und körperliche Gewalt zu erfahren, da das Kopftuch ein sichtbares Zeichen von Geschlecht und Religion ist. Bei den erhobenen Daten wird jedoch nicht das Geschlecht berücksichtigt. Aus den Berichten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADA) geht hervor, dass 75,8 % der verbalen und körperlichen Diskriminierungen im öffentlichen Bereich und in der Freizeit von kopftuchtragenden Musliminnen gemeldet wurden. In vielen Fällen wurde auch von Mobbing, rassistischen oder anderen abfälligen Äußerungen berichtet.⁵¹

Artikel 2 des ICERD besagt, dass Gesetze keine Rassendiskriminierung schaffen oder aufrechterhalten dürfen. Allerdings gibt es in Deutschland - wie bereits erwähnt - mehrere Gesetze auf Bundes- und Landesebene, die muslimischen Frauen das Tragen eines Kopftuchs in Bereichen des öffentlichen Dienstes verbieten. Daher gibt es kaum kopftuchtragende Musliminnen in solchen öffentlichen Ämtern. Folglich gibt es keine stichhaltigen Beweise dafür, dass Frauen, die ein Kopftuch tragen, ihre Aufgaben neutral wahrnehmen. Das Bild von muslimischen Frauen scheint allein auf Zuschreibungen und Vorurteilen zu beruhen. Es erzeugt eine rassistische Stigmatisierung aufgrund von Geschlecht und Religion, die auch zu einer Verletzung ihres Rechts auf Selbstbestimmung, Handlungsfähigkeit und Autonomie führt. Vor allem dann, wenn kopftuchtragende Frauen sich zwischen dem Tragen eines Kopftuchs und einer Beschäftigung entscheiden müssen. Dieses Stigma spricht ihnen die Fähigkeit und die Vernunft ab, als Frau selbst Entscheidungen treffen zu können.

Da es kaum statistische Daten über ethnische Minderheiten in Deutschland gibt, gibt es auch keine über die Repräsentation von Muslim*innen im öffentlichen Leben, geschweige denn von kopftuchtragenden Musliminnen im politischen Leben. Es gibt jedoch anekdotische Hinweise darauf, dass es nur sehr wenige muslimische Frauen mit Kopftuch in politischen Parteien oder politischen Positionen gibt. Der Grund dafür ist die erhöhte Wahrscheinlichkeit von Vorurteilen und Voreingenommenheit gegenüber muslimischen Frauen, die einen Schleier tragen.

⁴⁸ Shooman (2014): „weil ihre Kultur so ist“, S. 83-99.

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ BMI/BKA: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2022, S. 12.

⁵¹ FADA (2017): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland, S. 220f.

2.3 Beschäftigung (ICERD Art. 5)

Im Jahr 2015 äußerte sich der CERD *„besonders besorgt über Berichte über die ethnisch-religiöse Diskriminierung muslimischer Frauen beim Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten“*.⁵²

Eine Studie des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors (NaDiRa) aus dem Jahr 2021 ergab, dass kopftuchtragende Frauen häufiger als andere muslimische Gruppen berichten, dass sie in den letzten fünf Jahren auf dem deutschen Arbeitsmarkt diskriminiert wurden. Kopftuchtragende muslimische Frauen berichten auch am häufigsten, dass sie bei Beförderungen übergangen werden und sich gar nicht erst auf Stellen bewerben, weil sie erwarten, dass sie aufgrund ihrer Religion nicht eingestellt werden. Mehr als die Hälfte der kopftuchtragenden Musliminnen berichtet, dass sie in Vorstellungsgesprächen gefragt wurden, ob sie bereit wären, ihr Kopftuch abzulegen, wobei 34 % der Befragten angaben, dass dies häufig vorkommt, insbesondere bei Stellen, die eine höhere Qualifikation erfordern. Über 60 % der kopftuchtragenden Musliminnen gaben an, dass die Überlegung, ob sie ihr Kopftuch tragen können, ihre Berufswahl beeinflusst hat.⁵³

2.3.1 Beschäftigung im öffentlichen Dienst

Im Juni 2021 wurde das *„Gesetz zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften“*⁵⁴ erlassen. Das Gesetz verbietet in §34 Beamtinnen und Beamten, die in Einrichtungen der Länder tätig sind, die Ausübung ihres Berufes, wenn sie ein Kopftuch tragen, da dies *„objektiv geeignet ist, das Vertrauen in die neutrale Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinträchtigen“*.⁵⁵

Dieses neue Gesetz geht auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zurück, in dem es um einen Polizisten ging, der verfassungswidrige Symbole (ein Hakenkreuz)⁵⁶ tätowiert hatte. In diesem Fall wurde deutlich, dass es einer gesetzlichen Grundlage bedarf, um verfassungswidrige Tätowierungen und Verhaltensweisen zu verbieten. Daher regelt das Gesetz nun auch, dass religiöse Symbole wie ein muslimisches Kopftuch ebenfalls verboten sind. Damit werden verfassungswidrige Symbole mit religiösen Symbolen gleichgesetzt. Von diesem neuen Gesetz sind nun auch Musliminnen in öffentlichen Ämtern auf Bundesebene betroffen, die ein Kopftuch tragen, insbesondere Richterinnen, Staatsanwältinnen, Polizistinnen und Soldatinnen. Ähnliche Fälle gab es auch auf Länderebene: Einer kopftuchtragenden Rechtsreferendarin wurde wegen des Tragens eines Schleiers die Leitung von Gerichtssitzungen, die Durchführung von Beweisaufnahmen, die Vertretung der Staatsanwaltschaft und der Vorsitz in einem Verwaltungsausschuss verwehrt. Sie reichte deshalb eine Verfassungsbeschwerde gegen dieses Verbot ein. In seiner Entscheidung aus dem Jahr 2020 konzentrierte sich das Verfassungsgericht eher auf die Rolle eines Richters als auf die eines Rechtsreferendars und berücksichtigte nicht Art. 33(3) der Verfassung, der besagt, dass *„weder der Genuss der bürgerlichen und politischen Rechte noch die Wählbarkeit zu öffentlichen Ämtern noch die im öffentlichen Dienst erworbenen Rechte von der*

⁵² CERD/C/DEU/CO/19–22, marginal Nr. 14.

⁵³ Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e.V., (2022), Kopftuch und Arbeit? Erfahrungen von Musliminnen und Muslimen auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

⁵⁴ Bundesgesetzblatt: Bundesbeamtinnenstatusgesetz, ausgegeben am 06.07.2021, S. 2250.

⁵⁵ Beamtinnenstatusgesetz, § 34 (2).

⁵⁶ BVerwG, Urteil 11. November 2017, Fallnummer: 2 C 25.17.

Religionszugehörigkeit abhängig sein dürfen. Niemand darf wegen der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem bestimmten religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis benachteiligt werden." ⁵⁷

Das Bundesverfassungsgericht stellt in dieser Entscheidung klar, dass es zu respektieren ist, wenn Länder restriktivere rechtliche Rahmenbedingungen für religiöse Symbole festlegen.⁵⁸

2.3.2 Beschäftigung in der Privatwirtschaft

Eine Studie aus dem Jahr 2016 besagt, dass muslimische Frauen mit türkischem Namen, die ein Kopftuch tragen, sich viermal so oft bewerben müssen, um zu einer ähnlichen Anzahl von Vorstellungsgesprächen eingeladen zu werden wie Bewerberinnen mit deutschem Namen, die kein Kopftuch tragen. ⁵⁹

Eine Studie aus dem Jahr 2022 ergab, dass die Rückrufquote in Deutschland für verschleierte Muslima bei 25,2 % lag, verglichen mit 53 % für die Mehrheitsgruppe und 50,4 % für unverschleierte Muslima. In Situationen mit hohem Kundenkontakt sank sie sogar auf 17,9 %, gegenüber 54,5 % bei der Mehrheitsgruppe und 51,5 % bei unverschleierten Muslim*innen. ⁶⁰

Laut einem Gutachten der FADA wird das Kopftuch von vielen Arbeitgebenden *„überwiegend als unerwünscht oder gar unvereinbar mit der beruflichen Tätigkeit angesehen“*. ⁶¹ Verschiedene Beratungsstellen berichteten von Fällen, in denen Frauen geraten wurde, ihr Kopftuch abzulegen, da dies die einzige Möglichkeit sei, sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren.⁶² In einem extremen Fall wurden einer Frau vom Arbeitsamt Sanktionen in Form von Leistungskürzungen angedroht, wenn sie ihr Kopftuch nicht ablege, mit der Begründung, das Kopftuch erschwere ihr die Arbeitssuche.⁶³

Der folgende Fall aus der Privatwirtschaft zeigt, dass im Arbeitsalltag Regelungen getroffen werden, die es weiblichen Angestellten verbieten, ihr Kopftuch zu tragen:

Eine Kassiererin, welche in einem Drogeriemarkt arbeitet, trug seit 2014 ein Kopftuch. Als sie der Aufforderung ihres Arbeitgebers, das Kopftuch abzulegen, nicht nachkam, wurde ihr eine andere Stelle zugewiesen, auf der sie das Kopftuch tragen durfte. Im Juli 2016 erhielt sie von ihrem Arbeitgeber die Anweisung, an ihrem Arbeitsplatz ohne auffällige, großflächige Zeichen religiöser, politischer oder weltanschaulicher Überzeugungen zu erscheinen. Der EuGH stellte fest, dass Vorschriften wie in diesem Fall unverhältnismäßig seien und daher eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Religion oder Weltanschauung darstellen.⁶⁴

⁵⁷ Verfassung, Art. 33 (3).

⁵⁸ Siehe Fußnote 37, marginal Nr. 102.

⁵⁹ Weichselbaumer (2016): Diskriminierung von Migrantinnen mit Kopftuch, S. 12f.

⁶⁰ Mariña Fernández-Reino, Valentina Di Stasio, Susanne Veit, Discrimination Unveiled: A Field Experiment on the Barriers Faced by Muslim Women in Germany, the Netherlands, and Spain, European Sociological Review, 2022,; jcac032, <https://doi.org/10.1093/esr/jcac032>, S.11

⁶¹ FADA (2010): Diskriminierung aufgrund der islamischen Religionszugehörigkeit im Kontext Arbeitsleben, S. 8.

⁶² FADA (2017): Diskriminierung in Deutschland, S. 381.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ EuGH vom 15.7.2021 Fallnummer: C-341/19.

2.4 Bildung (ICERD Art. 7)

Im Rahmen der von FADA in Auftrag gegebenen Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ wurden insgesamt 1.655 Fälle von Diskriminierungserfahrungen im Bildungsbereich ausgewertet.⁶⁵ In diesem Bereich erleben vor allem Muslim*innen Diskriminierung. Der Bericht spricht von einer Kita-Verweigerung gegenüber kopftuchtragenden Müttern, Mobbing und schlechteren Leistungsbewertungen von Studierenden aufgrund der Zuschreibung der muslimischen Religion an Schulen und Hochschulen.⁶⁶

Von September 2019 bis August 2021 führte die Anlaufstelle zum Schutz vor Diskriminierung an Schulen (ADAS) in Berlin eine quantitative Studie zu den Erfahrungen muslimischer Schüler*innen an Berliner Schulen im Umgang mit religiöser Vielfalt durch. Obwohl die Befragten im Durchschnitt gerne zur Schule gehen, fühlen sich die meisten von ihnen (78%) ungleich behandelt und haben das Gefühl, dass sie aufgrund ihrer Herkunft in der Schule mehr leisten müssen als andere. Fast die Hälfte von ihnen (47 %) hat dieses Gefühl ziemlich oder sehr stark.⁶⁷ Mehr als die Hälfte von ihnen (62 %) gab an, dass es an ihrer Schule Lehrer*innen oder Erzieher*innen gibt, die sich negativ über bestimmte Religionen äußern. Die negativen Äußerungen bezogen sich fast ausschließlich (92 %) auf den Islam. In 15 % der Fälle werden häufig oder regelmäßig negative Äußerungen gemacht.⁶⁸ Der überwiegende Teil der negativen Reaktionen, z. B. in Form von stereotypisierenden und abwertenden Äußerungen, wurde von Lehrkräften und in einigen Fällen von der Schulleitung geäußert und richtete sich vor allem gegen kopftuchtragende muslimische Mädchen und junge Frauen.⁶⁹ Aussagen von muslimischen Schülerinnen während der Interviews für die oben genannte Studie:

„Es gibt immer negative Kommentare und wenn man gut ist, sind die Lehrer überrascht, geben aber trotzdem eine schlechtere Note als z.B. Deutsche.“

„Ein anderer Lehrer fragte mich vor der ganzen Klasse, ob ich mich nicht doch ISIS angeschlossen hätte.“

„Ich wurde wegen meines Kopftuchs nicht in die nächste Klassenstufe versetzt.“⁷⁰

2.5 Empfehlungen zur Einhaltung der ICERD-Standards

Der derzeitige gesetzliche Schutz vor rassistischer, geschlechtsspezifischer und religiöser Diskriminierung entspricht nicht vollständig den ICERD-Standards und muss analysiert werden.

⁶⁵ Ebd., S. 122.

⁶⁶ Ebd., S. 142 ff., 291.

⁶⁷ ADAS (2021): Religion und Glauben an der Schule, S. 6.

⁶⁸ Ebd., S. 7.

⁶⁹ Ebd.

⁷⁰ Ebd., S. 30 und 33.

a) Daher schlägt das BUG dem Ausschuss vor, die deutsche Regierung zu bitten:

VII.	Werden die bestehenden Gesetze geändert, um zu gewährleisten, dass kopftuchtragende muslimische Frauen gleichberechtigten Zugang zur Beschäftigung, zur Teilnahme am öffentlichen Leben, an Entscheidungsprozessen und zur Übernahme öffentlicher Ämter in der Justiz haben?
VIII.	Welche über den gesetzlichen Rahmen hinausgehenden Maßnahmen werden von den Schulbehörden ergriffen, um sicherzustellen, dass kopftuchtragende muslimische Mädchen und Frauen in der Schule, in der Ausbildung, am Arbeitsplatz oder durch staatliche Institutionen nicht diskriminiert werden?
IX.	Werden befristete positive Maßnahmen ergriffen, um eine gleichberechtigte Teilhabe muslimischer Frauen am Arbeitsleben, am öffentlichen Leben, an Entscheidungsprozessen und an der Ausübung öffentlicher Ämter in der Justiz zu erreichen?
X.	Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass die Beschwerdemechanismen für Diskriminierungen nach § 13 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) auch eine aussagekräftige Analyse der Diskriminierungserfahrungen muslimischer Frauen beim Zugang zum und im Erwerbsleben liefern?
XI.	Bezieht die Bundesregierung einen intersektionellen Ansatz in Bezug auf Rasse, Geschlecht und Religion in die Politik- und Gesetzgebungsverfahren ein?
XII.	Welche Schritte unternimmt die deutsche Regierung, um das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz zu reformieren, und welche Änderungen sind bisher vorgesehen?

b) Die BUG möchte das CERD auffordern, die folgenden Empfehlungen zu prüfen:

XIII.	Die deutsche Regierung hebt die Gesetze auf, die das Tragen von Kopftüchern im öffentlichen Dienst verbieten, und ermutigt die Bundesländer, ihre Gesetze aufzuheben, die das Tragen von Kopftüchern durch muslimische Frauen in öffentlichen Ämtern der Justiz verbieten.
XIV.	Die Bundesregierung ergreift befristete positive Maßnahmen, um eine gleichberechtigte Teilhabe muslimischer Frauen am Arbeitsleben, am öffentlichen Leben, an Entscheidungsprozessen und an der Ausübung öffentlicher Ämter in der Justiz zu erreichen.

XV. Die Bundesregierung ergreift Maßnahmen, um sicherzustellen, dass intersektionale Ansätze in Politik- und Gesetzgebungsprozessen angewendet werden.

XVI. Die Bundesregierung wird aufgefordert, Untersuchungen und Datenerhebungen zur Repräsentation muslimischer Frauen im öffentlichen und politischen Leben zu initiieren.

XVII. Die Bundesregierung soll Daten über Gewalt aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion und insbesondere über Frauen, die wie muslimische Frauen intersektionell diskriminiert werden, erheben.