

„UNTERSUCHUNG VON RASSISTISCHER UND RELIGIÖSER DISKRIMINIERUNG IN DER EUROPÄISCHEN TERRORBEKÄMPFUNG: EIN MENSCHENRECHTLICHES HANDBUCH“ (FORSCHUNGSHANDBUCH)

Zusammenfassung

„Ziel einer diskriminierenden Antiterrormaßnahme oder einer Reihe von Maßnahmen zu sein, kann zu Verlegenheit, Angst, Beklemmung und einer Traumatisierung führen, mit potenziell lang anhaltenden Auswirkungen. Die wiederholte Erfahrung von rassistischer Diskriminierung wirkt sich negativ auf die psychische und physische Gesundheit ethnischer Minderheiten aus und trägt unter anderem zu vermindertem Selbstwertgefühl, Depressionen, psychischem Stress und Angstzuständen bei.“

– Forschungshandbuch, Abschnitt 3.2.3.5, S. 59

Warum ist dieses Forschungshandbuch notwendig?

Die Diskriminierung von Menschen muslimischen Glaubens im Kontext der europäischen Terrorbekämpfung ist ein altbekanntes Menschenrechtsproblem. Vor allem in den letzten 20 Jahren wurde die legitime Ausübung religiöser, kultureller und politischer Aktivitäten durch Menschen muslimischen Glaubens und ihre Zugehörigkeiten als gefährlich konstruiert. Diese Einstufung diente dann zur Rechtfertigung von Überwachung, Verhaftung, Ausweisung, Staatsbürgerschaftsentzug, Antiradikalisierungsmaßnahmen und anderen Einschränkungen ihrer Rechte. Diese Maßnahmen, die das Bild einer muslimischen „Bedrohung“ aufgebaut und verfestigt haben, haben in Europa ein Klima geschaffen, in dem Menschen muslimischen Glaubens zum Ziel aggressiver Hassreden und öffentlicher Angriffe werden. Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten sind fast 20 Jahre vergangen, aber die diskriminierenden Angriffe auf Menschen muslimischen Glaubens und ihre Gemeinschaften haben nicht nachgelassen; in Wirklichkeit hat sich das Problem in Europa und in vielen Teilen der Welt sogar weiter zugespitzt. Infolgedessen erlitten Individuen, Familien und Gemeinschaften tiefe Ängste und schwere Traumata.

Trotz der weit verbreiteten Anerkennung dieses Problems durch die Vereinten Nationen und andere europäische Institutionen hat Diskriminierung bisher generell weniger Beachtung innerhalb von Menschenrechtsorganisationen und Aufsichtsbehörden gefunden als andere Menschenrechtsverletzungen im Kontext der Terrorbekämpfung. Das hängt unter anderem damit zusammen, weil sie schwer zu beweisen ist. Die ungleichen Auswirkungen der COVID-19-Maßnahmen auf Minderheiten und die Versicherheitlichung von Maßnahmen im öffentlichen Gesundheitswesen haben die Notwendigkeit, Diskriminierung in der Terrorbekämpfung zu hinterfragen, nur noch deutlicher gemacht. Die durch die Ermordung von George Floyd ausgelösten Unruhen in den Vereinigten Staaten und anderen Teilen der Welt haben viele Organisationen dazu veranlasst, ihren Beitrag im Kampf gegen Rassismus neu zu überdenken. Dieses Handbuch soll die Lesenden

ermutigen, ihre Bemühungen im Kampf gegen Diskriminierung – speziell im Kontext der Terrorbekämpfung – zu intensivieren. In diesem Sinne stattet es die Lesenden mit den erforderlichen Werkzeugen aus, um gegen systemimmanenten Rassismus und die Bedrohung der Religionsfreiheit insbesondere in diesem Bereich vorzugehen.

Was beinhaltet das Forschungshandbuch?

Das Forschungshandbuch bietet eine ausführliche Anleitung zur Untersuchung von rassistischer und religiöser Diskriminierung im Kontext der europäischen Terrorbekämpfung auf Grundlage internationaler Menschenrechtsnormen.

Das Forschungshandbuch umfasst Folgendes:

- Die **Prinzipien des internationalen Antidiskriminierungsrechts** und deren Anwendung im Kontext der Terrorbekämpfung
- Die **Elemente einer Diskriminierungsklage** („Was muss bewiesen werden?“) sowie verschiedene Beweismethoden und -formen, die verwendet werden können („Wie kann man Diskriminierung beweisen?“)
- **Typische Herausforderungen beim Nachweis von Diskriminierung** im Kontext der Terrorbekämpfung
- **Wichtige Empfehlungen** für Forschende innerhalb von Nichtregierungsorganisationen und Aufsichtsorganen

Das Handbuch stützt sich auf **Präzedenzfälle zu Diskriminierung** in Bereichen wie Beschäftigung, Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie Bildung. Es enthält Beispiele aus nationalen Gerichtsbarkeiten, wie Großbritannien, Frankreich, Ungarn, Nordirland und Belgien, und Fallstudien aus dem außereuropäischen Ausland, darunter Kanada, die USA und Chile, sowie die Rechtsprechung der EU und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Wie entstand dieses Forschungshandbuch?

Das Forschungshandbuch ist das Ergebnis einer zweijährigen Zusammenarbeit zwischen Amnesty International und den Open Society Foundations. Es hat das Ziel, die Untersuchung der diskriminierenden Folgen europäischer Antiterrorgesetze und -richtlinien zu erleichtern und zu fördern. Bei Gesprächen mit vielen Interessengruppen wurde deutlich, dass es bei der schwierigen Arbeit, Diskriminierung in der Terrorbekämpfung zu untersuchen und zu beweisen, an Ressourcen mangelte. Dieses Projekt begann mit einem kleinen Treffen von Fachleuten aus dem juristischen, akademischen und NRO-Bereich im Juni 2019. Anschließend folgten Experteninterviews und juristische Recherchen. Im Juli 2020 erhielt eine Gruppe von akademischen Sachverständigen, Forschenden und Aktivist_innen einen Vorentwurf dieses Handbuchs zur Begutachtung und übermittelte uns ihr Feedback. Nach weiteren internen Revisionen erfolgte die Online-Veröffentlichung im Februar 2021.

Für wen ist dieses Handbuch gedacht?

Dieses Handbuch richtet sich an Individuen und Organisationen, die Forschung betreiben und die sich durch Interessenvertretung, Kampagnen und Prozessführung zur Abschaffung von Diskriminierung in der Terrorbekämpfung engagieren. Dazu gehören Anwält_innen, Aktivist_innen, Fürsprecher_innen, Forschende in NRO und relevantes Fachpersonal in Aufsichts-, Rechenschafts- und Gleichstellungsorganen. Jeder Mensch, der Interesse daran hat, gegen Rassismus und Diskriminierung vorzugehen, wird dieses Handbuch nützlich finden.

Welche wichtigen Empfehlungen werden im Forschungshandbuch gegeben?

Organisationen, forschende und fürsprechende Personen, die im Menschenrechtsbereich aktiv sind, sollten:

- **Nachforschungen anstellen, um Diskriminierung im Kontext der Terrorbekämpfung zu dokumentieren.** Oft liegen nur Indizienbeweise für eine Diskriminierung vor, aber das Fehlen von direkten Beweisen bedeutet nicht das Aus für ein Prima-facie-Verfahren
- eine **Kombination aus Methoden und Informationsquellen nutzen**, die in diesem Forschungshandbuch skizziert sind, um eine möglichst starke Beweisführung aufzubauen
- **spezifische, kontextbezogene Diskriminierungsgründe und verfügbare Beweise ermitteln** und dabei auch die zunehmende Rassifizierung von Menschen muslimischen Glaubens erläutern, so dass die Gründe „Rasse“, Religion und ethnische Herkunft untrennbar miteinander verknüpft werden
- die **Einleitung eines Gerichtsverfahrens in Erwägung ziehen, um eine Offenlegung relevanter Beweise zu erwirken**, falls Beweise für die Diskriminierung anderweitig nicht verfügbar sind
- die Staaten auffordern, **bestimmte Verbrechen nicht allein aufgrund der vermuteten politischen oder ideologischen Motive der Tatbeteiligten als „Terrorismus“ einzustufen**, sondern sich stattdessen auf das allgemeine Strafrechtssystem und, wo nötig, auf Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und das internationale Strafrecht zu beziehen
- **mit Ombudspersonen, Gleichstellungsorganen und nationalen Menschenrechtsinstitutionen zusammenarbeiten**, um sicherzustellen, dass diese sich bei ihren Regierungen für ihr Mandat zur **Ausübung von Aufsichtsfunktionen** in Bezug auf die Terrorbekämpfung einsetzen. Wo ein solches Mandat bereits besteht, sollten sie **mit diesen zusammenarbeiten und ihnen Informationen über Verstöße** gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung im Kontext der Terrorbekämpfung zur Verfügung stellen.

Aufsichts- und Rechenschaftsorgane sollten:

- Nachforschungen anstellen, um Diskriminierung im Kontext der Terrorbekämpfung zu dokumentieren, einschließlich der **Untersuchung von Antiterrorgesetzen und -politiken im Hinblick auf eine Gleichbehandlung**, wenn dies in ihren Aufgabenbereich fällt
- bei ihrer Arbeit zu Terrorbekämpfung und nationaler Sicherheit, einschließlich der Diskriminierung im Kontext der Terrorbekämpfung, die **Zivilgesellschaft befragen und einbeziehen**
- die **Inanspruchnahme von Beschwerdeverfahren** durch Opfer einer Diskriminierung im Kontext der Terrorbekämpfung fördern und erleichtern
- die Staaten auffordern, **aufgeschlüsselte Daten zu ihren Antiterrormaßnahmen zu sammeln und zu veröffentlichen**.

Dieses Forschungshandbuch soll dazu beitragen, ein altes Unrecht zu korrigieren, indem es Aktivist_innen und Fachleuten Werkzeuge an die Hand gibt, um gegen Diskriminierung anzukämpfen. Es eröffnet aber auch Opfern und Überlebenden solch traumatischer Misshandlungen die Möglichkeit, gegen die Verletzung ihrer Menschenrechte vorzugehen.