



## *Erklärung*

### *der Konferenz der Europäischen Justitia et Pax Kommissionen*

## **Menschenwürde und Menschenrechte** **Kultur der Solidarität zur Stärkung der Menschenrechte**

### **A) Einführung**

Der Respekt vor der **Würde eines jeden Menschen** bildet das Fundament, auf dem der Rechtsstaat ruht. Die Würde gründet im Achtungsanspruch des Menschen gegenüber sich selbst und jedem anderen Menschen. Die Menschenrechte sind der rechtliche Ausdruck eines kontinuierlichen Prozesses zum Schutz, der Achtung und der Gewährleistung eines Lebens in Würde. Für uns als Christen entspringt unser Engagement für die Menschenwürde der Überzeugung der Geschöpflichkeit des Menschen nach Gottes Ebenbild und seiner Erlösung durch Christus.

Die **rechtlichen Garantien eines menschenwürdigen Lebens** müssen auf alle Menschen innerhalb eines Staates gleiche Anwendung finden. Die Kompatibilität jeglicher Gesetzgebung – ob bereits bestehend oder in Vorbereitung – mit der Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte ist beständig neu zu bewerten. Um volle Rechtsstaatlichkeit zu verwirklichen, muss die Solidarität mit denen, die aufgrund ihres ethnischen, religiösen, politischen oder sonstigen Minderheitenstatus überdurchschnittlich in der Gefahr stehen, in der Wahrnehmung ihrer Rechte beeinträchtigt zu werden, gefördert werden.

Ein starkes Gefühl der **Solidarität** mit Gruppen, die dem Risiko der Diskriminierung ausgesetzt sind, ist ein charakteristisches Merkmal einer wahrhaft freien Gesellschaft. Der Solidarität, mit der wir etwa die finanziellen Belastungen der Sozialsysteme teilen – selbst wenn das persönliche Risiko, krank oder arbeitslos zu werden, bei jedem unterschiedlich ausfällt –, bedarf es jedoch auch im Kontext des Rechtssystems. Gelebte Solidarität erfordert, dass Menschen nicht nur um ihre eigenen Rechte besorgt sind, sondern durch ihre Sorge für die Menschenrechte dazu motiviert werden, das Wort zu ergreifen, wenn die Rechte Anderer auf dem Spiel stehen. Wir sehen jedoch gegenwärtig, dass eine solche Kultur der Solidarität im

Rechtskontext abgeschwächt wird und im Gegenteil eine zunehmend unkritische Akzeptanz für Verletzungen oder Einschränkungen der Rechte bestimmter Gruppen innerhalb der Gesellschaft Raum gewinnt – wie etwa der Rechte von Nicht-Staatsbürgern.

Die *Konferenz der Europäischen Justitia et Pax Kommissionen* möchte auf die fundamentale Bedeutung der Solidarität, die auf dem Respekt der Menschenwürde basiert, für das heutige Europa hinweisen. Die hier vorgestellten Beispiele behandeln das Thema nicht erschöpfend, aber sie können die potentiellen Gefahren und Folgen einer zunehmenden Akzeptanz von Diskriminierung und Ungleichheit auf dem Gebiet der Menschenrechte deutlich machen. Sie stehen für größere gesellschaftliche Veränderungen, die wir mit Sorgen beobachten.

## **B) Konkrete Probleme**

### *(1) Ungleicher Zugang zu politischen, kulturellen und ökonomischen Ressourcen*

**Soziale Sicherheit** stellt nicht nur ein elementares Grundbedürfnis für alle Menschen dar, sondern ist auch ein anerkanntes Menschenrecht. In der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung wird betont: Staaten sind dazu verpflichtet, Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine verantwortliche autonome Lebensführung für jeden ermöglichen – unterstützt durch ein System sozialer Sicherheit. Das UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erklärte daher das Recht auf soziale Sicherheit für maßgeblich in der Gewährung der Menschenrechte für alle Menschen, besonders dann wenn sie in Umständen leben, die es ihnen nicht ermöglichen, ihre Rechte selbst vollständig geltend zu machen.<sup>1</sup> Das Komitee verlieh in diesem Kontext seiner besonderen Sorge für diejenigen Ausdruck, die außerhalb der formellen Wirtschaft arbeiten. Es forderte die Unterzeichnerstaaten auf, Schritte zu unternehmen, um zu gewährleisten, dass die Systeme zur sozialen Sicherheit auch die Menschen berücksichtigen, die in der informellen Wirtschaft tätig sind. Doch nach wie vor sind Sozialleistungen in den meisten Staaten an formelle Beschäftigung gebunden.

Als Folge der deutlichen Trennung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung gerät das Verhältnis zwischen Sozialleistungen und Arbeit zunehmend unter Druck. Das Problem der **sozialen Ausgrenzung** wird auch zukünftig nicht nur durch den zu engen politischen Focus auf Beschäftigung allein gelöst werden. Soziale Ausgrenzung ist gegenwärtig das Ergebnis einer komplexen Kombination unterschiedlicher Faktoren, einschließlich unzureichenden Einkommens trotz Beschäftigung, Absenkung bestimmter oder fehlender Zugang zu Sozialleistungen sowie der zunehmenden Unterschiedlichkeit und Instabilität der privaten Haushalte. Da die Fähigkeit der bestehenden Sozialsysteme sozialer Ausgrenzung entgegenzutreten, begrenzt ist, steigt das Risiko der ständigen Ausgrenzung für bestimmte Einzelper-

---

<sup>1</sup> UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeiner Kommentar Nr. 19, E/C.12/GC/19 (2008), Abschn. 1.

sonen oder Gruppen. Eine wahrhaft inklusive Gesellschaft schätzt jedoch die Verschiedenheit der Lebensentwürfe und -modelle, bekämpft Tendenzen zu steigender Disparität und ermöglicht aufsteigende soziale Mobilität. Auch der Europarat bezieht sich auf das Verständnis einer inklusiven Gesellschaft in der Europäischen Sozialcharta (revidiert) und erklärt: "Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, im Rahmen eines umfassenden und koordinierten Ansatzes Maßnahmen zu ergreifen, um für Personen, die in sozialer Ausgrenzung oder Armut leben oder Gefahr laufen, in eine solche Lage zu geraten, sowie für deren Familien den tatsächlichen Zugang insbesondere zur Beschäftigung, zu Wohnraum, zur Ausbildung, zum Unterricht, zur Kultur und zur Fürsorge zu fördern."<sup>2</sup> Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass einige Mitglieder des Europarates diesen Artikel bei ihrer Ratifizierung ausdrücklich ausgeschlossen haben.

Der moderne Sozialstaat ist dazu verpflichtet, für alle Mitglieder der Gesellschaft gleiche Zugangschancen zu den relevanten kulturellen, politischen und ökonomischen Ressourcen rechtlich abzusichern. Bestehende rechtliche oder *de facto*- **Barrieren**, wie beispielsweise die Rechtsposition von Asylsuchenden oder anderen Migranten innerhalb der Struktur des nationalen Sozialsystems, müssen so weit wie möglich abgebaut werden. Soziale Ausgrenzung durch mangelnde Teilhabemöglichkeiten an gesellschaftlichen oder politischen Prozessen verletzt die Menschenwürde und stellt gleichzeitig eine Rechtsverletzung dar. Innerhalb der Gesellschaft ist das Risiko der sozialen Ausgrenzung unterschiedlich verteilt, da bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel ungelernete Arbeiter oder Migranten, eher davon betroffen sind. Solche gefährdeten Gruppen sind abhängig von der Solidarität der Gesellschaft hinsichtlich einer Umgestaltung des Sozialsystems. Eine zunehmende Zahl von Menschen befindet sich allerdings bereits so weit am Rande der Gesellschaft, dass sie nicht einmal in der Lage sind, diejenigen Rechte in Anspruch zu nehmen, auf die sie bereits jetzt ein Anrecht haben. Diese Schranken werden durch den ungleichen Zugang zum Recht noch verstärkt.

Deshalb müssen Regierungen eine Sozialpolitik fördern, die Stigmatisierung vermeidet und eine umfassende Reintegration und Einbeziehung unterstützt. In Europa benötigen wir eine politische Debatte über die Grundstrukturen des Sozialstaates aus einer Perspektive der Menschenrechte. Diese Debatte muss über Themen wie die Umverteilung der Steuergelder oder die finanziellen Grundlagen des Sozialsystems hinausgehen. Die Zunahme der informellen Arbeit und der ungesicherten Arbeitsplätze verschärft das Problem und die Reichweite der sozialen Ausgrenzung. Der Sozialstaat muss die Abschaffung der extremen materiellen Armut anstreben und darüber hinaus auf die Ermöglichung einer vollständigen Teilnahme Aller an der Gesellschaft in ihren vielfältigen Vollzügen abzielen.

---

<sup>2</sup> Europarat, Europäische Sozialcharta (revidiert), CETS Nr. 163 (1996), Abschn. 30.

(2) *Gefahr diskriminierender Verhaltensmuster von Polizei und Behörden gegenüber Minderheiten*

Der umfängliche Einsatz sogenannter **herkunftsbasierter Personenprofile (ethnic profiling)** in der Polizeiarbeit verfestigt, bewusst oder unbewusst, die Stigmatisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen aufgrund zugeschriebener ethnischer oder religiöser Zugehörigkeiten. In den letzten Jahren haben die Staaten ihre Befugnisse erweitert, Einzelpersonen anzuhalten, zu befragen, zu durchsuchen und zu identifizieren, während gleichzeitig, häufig im Zusammenhang mit Gesetzgebung zur Terrorbekämpfung, Kontrollen zur Verhinderung des Missbrauchs dieser Befugnisse reduziert wurden. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat vor dem Hintergrund von Maßnahmen der Terrorbekämpfung ein prüfendes Augenmerk auf Grenzbeamte und Mitarbeiter in Polizei und Justizbehörden gefordert, um diskriminierendes Verhalten auszuschließen.<sup>3</sup>

Die Mitglieder der Polizeikräfte sind aber nicht allein und in erster Linie für diese Praxis verantwortlich. Derartige Aktionen von Polizei und anderen Behörden sind Ausdruck einer tiefer liegenden Veränderung der Polizeiarbeit. Aufgrund des politischen Drucks in Europa nach den Ereignissen vom 11. September 2001 in New York, vom 11. März 2004 in Madrid und vom 7. Juli 2005 im Vereinigten Königreich ändert sich der Aufgabenbereich der Polizeikräfte. Die Grenzen zwischen Polizei und Geheimdiensten sind durchlässiger geworden. Es besteht die reale Gefahr, dass die weit verbreitete Anwendung des *ethnic profiling* in der Gesetzgebung zur Terrorbekämpfung legitimiert werden und in die Bereiche anderer Behörden hineinwirken könnte. So könnte *ethnic profiling* zu Erfahrungen alltäglicher Diskriminierung beitragen.

(3) *Rechtsverletzungen an Migrantinnen und Migranten*

Die verbreitete Praxis der **Internierung sogenannter irregulärer Migranten** entspricht oftmals nicht den gebotenen menschenrechtlichen Standards europäischer Politik. Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass die Umstände der Internierung von irregulären Migrantinnen und Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen in überfüllten Einrichtungen nicht selten gesundheitsgefährdend und unakzeptabel sind. Durch solche Einrichtungen erhöht sich das Risiko weiterer Menschenrechtsverletzungen, etwa der sozialen und kulturellen Rechte der Betroffenen.<sup>4</sup> Nicht selten sind die tatsächliche Dauer des Aufenthalts in solchen Zentren, der Zugang zu Rechtsbeistand oder die konkreten Umstände der Unterbringung nur unzureichend geregelt. Dort, wo detaillierte Regelungen vorliegen, wird häufig eine große Lücke zwischen Regeln und Praxis beobachtet.

<sup>3</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Allgemeine Politische Empfehlungen Nr. 8: Bekämpfung von Rassismus beim Kampf gegen den Terrorismus, CRI (2004), 26.

<sup>4</sup> UN-Arbeitsgruppe zu willkürlichen Verhaftungen, A/HRC/13/30 (2010), Abschn. 65.

In Europa wird die **Abschiebehäft** auf unterschiedliche Weise praktiziert. Oftmals aber ist für die Betroffenen selbst kaum ein Unterschied zwischen einer Strafhaft und einer Internierung im Sinne der Abschiebehäft wahrzunehmen. Für viele sind die Vorgänge ihrer Inhaftierung oft undurchschaubar. "Die Situation des Inhaftiertseins selbst ist die größte Schwierigkeit, mit der die Inhaftierten nach eigener Einschätzung umgehen müssen. Die bloße Verhängung von Haft mit all ihren Konsequenzen erwies sich für viele von ihnen als unüberwindliche Schwierigkeit. Jede und jeder, unabhängig von Alter, Geschlecht, rechtlichem Status und Dauer der Haft war hiervon in irgendeiner Form betroffen."<sup>5</sup> Menschen werden ihrer Unabhängigkeit beraubt und fühlen sich Haftbedingungen ausgeliefert, die die Erfahrung sozialer Isolation noch verstärken. Die Abschiebehäft erfahren sie zutiefst als Verletzung ihrer Würde.

#### *(4) Missverständnisse hinsichtlich der Beziehung zwischen Freiheit und Sicherheit*

Die Frage, die einige der oben genannten Probleme verbindet, ist die Beziehung zwischen Freiheit und Sicherheit. Die Sicherheit der Gesellschaft als Ganzes wird häufig als Argument zur Rechtfertigung der Einschränkungen von Freiheit von Einzelpersonen vorgebracht. So wird suggeriert, dass man eine Wahl zwischen Freiheit und Sicherheit treffen kann und muss. Nach dieser Sichtweise wird eine verbesserte Sicherheit nur durch die Einschränkung von Freiheiten erreicht. Manchmal wird dieses Recht auf Sicherheit im Rahmen der Menschenrechte präsentiert. Eine solche Perspektive stellt jedoch ein Missverständnis des Verhältnisses zwischen Freiheit und Sicherheit dar: Freie Gesellschaften in Europa entstanden während eines Jahrhunderte dauernden Prozesses, bei dem die Regierungen die Bevölkerung zuerst durch ein Gewaltmonopol kontrollierten und sich später selbst und ihre Untertanen dem System der Rechtsstaatlichkeit unterwarfen. Somit schufen die Staaten die notwendigen Bereiche der Sicherheit, in denen sich Freiheit, Respekt und Schutz der Menschenrechte entfalten konnten. Deshalb sind Staaten an die Rechtsstaatlichkeit gebunden, welche eine Grundvoraussetzung für Freiheit ist. Wenn jedoch Sicherheitsgewährung an sich das Ziel sein soll, dann ändert sich das Fundament des Staates grundsätzlich. Der Staat selbst und nicht die Menschen und ihre Bedürfnisse stehen im Mittelpunkt der politischen Aktivität, und die Erhaltung und der Schutz des Staates werden das Hauptziel der Regierungen sein.

In vielen Ländern haben jüngste Gesetzgebungen zur Terrorbekämpfung gezeigt, dass Regierungen häufig nicht erkennen, dass sie gegen die Freiheitswerte, die sie zu verteidigen vorgeben, verstoßen, wenn sie übermäßig um die Sicherheit besorgt sind. Weit gefasste Definitionen von Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus im Rahmen verschiedener Gesetze haben häufig negative Auswirkungen auf die Menschenrechte, indem etwa bestimmte Gruppen mehr als andere Gefahr laufen, davon betroffen und somit diskriminiert zu werden. Ein besonderes Beispiel ist die Verletzung des Persönlichkeitsrechtes, wenn es darum geht, manche Gruppen eher zu überwachen als andere. Der Bericht des UN-Sonder-

---

<sup>5</sup> Becoming Vulnerable in Detention. The DEVAS Project, Jesuit Refugee Service (ed.), 2010.

berichterstatters "Über den Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus" bewertet die Auswirkungen einer zu breiten Auslegung von Gesetzen zur Terrorbekämpfung wie folgt: "Jedoch ist die Bekämpfung des Terrorismus keine Trumpfkarte, die automatisch jegliche Art von Eingriffen rechtfertigt [...] Jeder Eingriff in die Persönlichkeitsrechte muss einer kritischen Bewertung unterzogen werden."<sup>6</sup>

### C) Empfehlungen

Die Beispiele haben verdeutlicht, wie wichtig Solidarität ist, um die Schaffung eines von der Wahrung der Menschenrechte geprägten Rahmens zu ermöglichen. Was für soziale Systeme gilt, muss auch für die Rechtsstaatlichkeit gelten. Menschenwürde erfordert Solidarität, wenn die Rechte von Einzelpersonen oder Gruppen auf dem Spiel stehen, wie wir bereits oben erwähnt haben. Die Menschenwürde kann nicht in Nuancen oder Abstufungen zur Geltung gebracht werden, sondern muss allen Menschen in gleicher Weise nach dem Gesetz zuerkannt werden. Die Würde der Person ist universell und die daraus resultierenden Rechte sind ohne Einschränkungen zu garantieren.

Deshalb sollte sich die deutsche Politik europaweit dafür einsetzen,

(1) *ungleiche Zugangschancen zu politischen, kulturellen und ökonomischen Ressourcen zu überwinden:*

- Der Zugang zu den Leistungen des Sozialstaates muss im Bedarfsfalle gewährt werden.
  - Gleicher Zugang zum Rechtssystem für alle gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen ist eine wichtige Garantie für eine unabhängige Lebensführung und muss geschützt werden.
  - Regierungen müssen eine Sozialpolitik fördern, die Stigmatisierungen vermeidet und zu einer umfassenden Wiedereingliederung beiträgt.
  - § 30 muss bei der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta (revidiert) Berücksichtigung finden.
  - Bestehende rechtliche oder de-facto-Barrieren innerhalb der Struktur der nationalen Sozialsysteme müssen so weit wie möglich reduziert werden.
- *Für deutsche Sozialpolitik fordern wir daher die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Das Gesetz ist in seinen Auswirkungen eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Menschen ohne gesicherten Aufenthaltstitel. Das sozio-kulturelle Existenzminimum ist ein allgemeines Grundrecht und gilt damit für alle*

---

<sup>6</sup> Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Martin Scheinin, A/HRC/13/37 (2009), Abschn. 13.

*Menschen, die sich in Deutschland aufhalten. Es gibt nur eine Menschenwürde und daher nur ein für alle geltendes Existenzminimum.*

(2) *das Risiko diskriminierender Verhaltensmuster durch staatliche Behörden gegenüber Minderheiten zu senken:*

- Es muss betont werden, dass Polizeiarbeit in erster Linie auf Einzelaktionen basieren sollte und nicht auf dem sogenannten *ethnic profiling*.
- Herausgestellt werden muss, dass die Anwendung des *ethnic profiling* durch staatliche Behörden dazu führen könnte, dass seine Anwendung auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden und die Diskriminierung gegen bestimmte Gruppen verstärkt werden könnte.
- *Wir machen für die deutsche Innenpolitik insbesondere auf die Gefahren aufmerksam, die sich für den Rechtsstaat durch eine weitere Verlagerung der Polizeiarbeit in die Vorfeldermittlung durch Methoden ergeben könnten, die einem ethnic profiling nahe kommen. So wird beispielsweise in gemeinsamen Datenbanken von Polizei und Geheimdienstbehörden (Gemeinsame-Dateien-Gesetz 2006) am Trennungsgebot der Dienste aus unserer Sicht nur unzureichend festgehalten. Die Befugnisse zur Anlage der Dateien sind überdies auf beunruhigende Weise weit und vage gefasst und könnten Diskriminierungen Vorschub leisten.*

(3) *Eingriffe in die Rechte von Migranten zu unterlassen:*

- Den gebotenen menschenrechtlichen Standards entsprechende Unterbringungsmöglichkeiten für die sogenannten irregulären Migranten müssen bereitgestellt werden.
- Die tatsächliche Dauer der Internierung muss verkürzt werden; bestmögliche Verfahren sollten in Europa angestrebt werden und die gegenseitige Hilfe zwischen Regierungen in Europa beim Umgang mit den sogenannten irregulären Migranten muss ermöglicht werden.
- Die Kriminalisierung und die Internierung irregulärer Migranten und Asylsuchender muss ein Ende finden.
- *Wir fordern von deutscher Politik, die Kriminalisierung durch Internierung in der sogenannten Abschiebehäft irregulärer Migranten und Asylsuchender in Deutschland zu beenden. Für die Betroffenen selbst sind die Vorgänge ihrer Inhaftierung oft undurchschaubar. Schon die Situation des Inhaftiertseins selbst stellt die größte Schwierigkeit dar, mit der die Inhaftierten nach eigener Einschätzung umgehen müssen: Menschen können der Sorge um sich selbst nicht mehr nachkommen, sie sind Haftbedingungen ausgeliefert, die die Erfahrungen sozialer Isolation verstärken. Die Abschiebehäft erfahren sie zutiefst als Verletzung ihrer Würde.*

(4) *Missverständnisse hinsichtlich der Beziehung zwischen Freiheit und Sicherheit zu beseitigen:*

- Staaten müssen die notwendigen Sicherheitsbereiche für die Freiheit schaffen, d. h. Bereiche, in denen sich Respekt und Schutz der Menschenrechte entfalten können. Die Staaten sind an Gesetze gebunden, die die notwendigen Vorbedingungen für die Freiheit gewähren, und die Sicherheit darf nicht als Argument für die Einschränkung von Recht und Freiheit dienen.
- Gesetze und andere Maßnahmen zur Terrorbekämpfung müssen sorgfältig geprüft werden, um sicherzugehen, dass diese nicht gegen die Freiheitswerte derjenigen, die eigentlich verteidigt werden sollen, verstoßen.
- *Wir fordern, Gesetze und andere Maßnahmen zur Terrorbekämpfung in Deutschland sorgfältiger zu prüfen, um sicherzugehen, dass diese nicht gegen die Freiheitswerte derjenigen, die eigentlich verteidigt werden sollen, verstoßen. Die Zurückhaltung gegenüber möglichen Freiheitseinschränkungen, die auch das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auferlegt, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass in jüngster Zeit immer wieder Gesetze für bedenklich erklärt oder gar kassiert wurden, die unter dem Vorzeichen der Terrorismusabwehr erlassen wurden.*

Rom/Bonn im März 2011

*Deutsche Kommission Justitia et Pax /*

*Konferenz der Europäischen Justitia et Pax Kommissionen\**

\* Die Konferenz der Europäischen Justitia et Pax Kommissionen (Justitia et Pax Europa) ist ein europäischer Zusammenschluss von 31 nationalen Justitia et Pax Kommissionen. Jede wurde von der jeweiligen katholischen Bischofskonferenz des Landes eingerichtet oder anerkannt. Das Sekretariat der CEJPC befindet sich gegenwärtig in Paris (Frankreich).