

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Studie



Diskriminierung und Rassismus

Internationale Verpflichtungen und
nationale Herausforderungen für die
Menschenrechtsarbeit in Deutschland

David Nii Addy



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D- 10969 Berlin
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bad Honnef – Berlin

Juni 2003

ISBN 3-9808112-1-2

Studie

Diskriminierung und Rassismus

Internationale Verpflichtungen und
nationale Herausforderungen für die
Menschenrechtsarbeit in Deutschland

David Nii Addy

Der Autor

David Nii Addy, Politikwissenschaftler mit Spezialisierung in den Bereichen Migration, Antidiskriminierung und Entwicklungspolitik. Nach mehrjähriger Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin und für die Internationale Arbeitsorganisation arbeitet Addy derzeit freiberuflich als Gutachter.

Vorwort

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begleitet und fördert den Umsetzungsprozess der Ergebnisse der „Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz“, die im August 2001 in Durban stattfand. Es übernimmt eine aktive Rolle bei der Überwachung der internationalen Verpflichtungen Deutschlands im Bereich Rassismus und Diskriminierung.

Diese Grundlagenstudie systematisiert die völkerrechtlichen Instrumente und Mechanismen gegen Rassismus im Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarates und der Europäischen Union, betrachtet die deutsche Berichtspraxis an die internationalen und europäischen Organe und deren Kommentare zur rechtlichen und tatsächlichen Lage in Deutschland. Auf dieser Basis entwickelt der Autor Leitlinien für eine umfassende Antidiskriminierungspolitik in Deutschland.

Darüber hinaus sollen die Überlegungen und Empfehlungen des Autors dazu dienen, die Entwicklung eines deutschen Nationalen Aktionsplanes gegen Rassismus in der Nachfolge der Weltkonferenz gegen Rassismus zu unterstützen und die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union zu fördern.

Wir hoffen, dass diese beiden Prozesse wichtige Bausteine in der Entwicklung einer konsequenten deutschen Politik gegen rassistische Diskriminierung bilden werden.

Juni 2003

Frauke Seidensticker
Stellvertretende Direktorin
Deutsches Institut für Menschenrechte

Inhalt

Zusammenfassung	9	3.4 Berichte anderer UN Gremien	41
Einleitung	12	3.5 Berichte der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)	42
1 Rassismus und Diskriminierung als politische Handlungsfelder	16	3.6 Berichte zum Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutze nationaler Minderheiten sowie des Europäischen Zentrums für Minderheitenfragen (ECMI)	45
1.1 Hauptergebnisse	23	3.7 Berichte der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)	46
2 Die Bekämpfung von Rassismus als völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland	24	3.8 Berichte von internationalen Nichtregierungsorganisationen	48
2.1 UN-Konventionen und Programme	26	3.9 Hauptergebnisse	49
2.1.1 Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	26	4 Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus	50
2.1.2 Verwandte Konventionen der UN und ausge- wählter Sonderorganisationen	27	4.1 Maßnahmen zur Schaffung eines Zuwanderungsgesetzes und eines neuen Integrationskonzeptes	52
2.1.3 Die Erklärung und das Aktionsprogramm der UN- Weltkonferenz gegen Rassismus	27	4.2 Maßnahmen durch Sonderprogramme und institutio- nelle Netzwerke	54
2.2 Europäische Menschenrechtsstandards und Rechtsverpflichtungen	30	4.3 Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Richtlinien und anderer Vorschläge für ein Anti- Diskriminierungsgesetz bzw. eine nationale Anti- Diskriminierungsstelle	56
2.2.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention	31	4.4 Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse der UN- Weltkonferenz gegen Rassismus	58
2.2.2 Das Europäische Rahmenabkommen für den Schutz nationaler Minderheiten	31	4.5 Hauptergebnisse	59
2.2.3 EU-Richtlinien und Aktionsprogramme	32	5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	60
2.3 Hauptergebnisse	35	6 Internationale Leitlinien für Maßnahmen gegen Rassismus	62
3 Deutsche Staatenberichte und Berichte von interna- tionalen Organisationen zu Rassismus und Diskriminierung in Deutschland: Erscheinungsformen und Handlungsbedarf	36	Literaturverzeichnis	67
3.1 Deutsche Staatenberichte an den UN-Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) und ihre Kommentierung durch den Ausschuss	37	Abkürzungsverzeichnis	74
3.2 Berichte des UN-Sonderberichterstatters über Rassismus	40		
3.3 Untersuchungen der Internationalen Arbeitsorga- nisation (ILO)	40		

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie gibt einen Überblick über vorhandene internationale Menschenrechtsstandards zum Schutz vor Diskriminierung und Rassismus. Auf der Basis von aktuellen Berichten und Empfehlungen entsprechender Gremien der Vereinten Nationen, des Europarats und der Europäischen Union werden Leitlinien für die Entwicklung einer umfassenden Antidiskriminierungspolitik in Deutschland entwickelt.

Rassismus und Diskriminierung als politische Handlungsfelder

In der Studie wird Rassismus als besonders schwere Form von Diskriminierung und als Menschenrechtsverletzung charakterisiert, die die gesellschaftliche Integrationsfähigkeit gefährdet und für Deutschland ein wichtiges politisches Handlungsfeld darstellt. Neben Gewaltübergriffen und stigmatisierenden Einstellungen kann Rassismus dabei auch in anderen Formen der gesellschaftlichen Benachteiligung wirksam werden. Der Rolle von Diskriminierung bei der Verhinderung von tatsächlicher Chancengleichheit für ethnische Minderheiten wird daher in Zukunft mehr Beachtung geschenkt werden müssen, wobei es zunehmend auch zu Überschneidungen mit Diskriminierungen aufgrund von Religion oder Nationalität kommt.

Ausmaß und Entwicklungstrends von rassistischer Diskriminierung sind nur schwer meßbar, da es in Deutschland bislang keine systematische Dokumentation von Rassismus in all seinen Erscheinungsformen gibt und kaum empirische Untersuchungen über Diskriminierungserfahrungen vorliegen. Trotz Veränderungen bei der offiziellen Erfassung von entsprechenden Delikten besteht hier weiter ein grundsätzlicher Verbesserungsbedarf – nicht zuletzt um Formen der indirekten Diskriminierung aufzudecken und die unabhängige Dokumentation bzw. Analyse von rassistischen Phänomenen zu ermöglichen. Die vorhandenen Zahlen über rassistische Straftaten belegen die anhaltende Brisanz der Situation, die durch subtilere Formen der Diskriminierung in vielen Gesell-

schaftsbereichen ergänzt wird. Gleichwohl scheint das gesellschaftliche Bewußtsein für Diskriminierungstatbestände nur gering ausgebildet zu sein. Eine umfassende Antidiskriminierungspolitik muß hier auf der Basis von vorhandenen Erfahrungen lokaler Beratungseinrichtungen und internationaler Standards ansetzen.

Die internationalen Standards zur Bekämpfung von Rassismus

Auf der internationalen Ebene existiert ein umfassendes System zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung als Teil des globalen Menschenrechtsschutzes durch völkerrechtliche Konventionen. Deutschland hat sich durch die Anerkennung der zentralen Menschenrechtskonventionen einen hohen Standard gesetzt. Die entsprechende Zusammenarbeit mit den zuständigen internationalen Organisationen produziert für den Bereich der Rassismusbekämpfung einen umfassenden nationalen Handlungsbedarf, dem in der Vergangenheit noch nicht vollständig entsprochen wurde. Zudem muß Deutschland gegenwärtig spezifische Richtlinien der Europäischen Union zur Vermeidung von Diskriminierung umsetzen. Im Rahmen der Studie werden die relevanten EU-Richtlinien sowie die Vorgaben und Empfehlungen folgender völkerrechtlicher Übereinkommen, globaler Aktionsprogramme bzw. multilateraler Einrichtungen behandelt:

- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
- Aktionsprogramm der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus
- UN-Sonderberichterstatter über Rassismus
- Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte
- Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
- Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
- Rahmenabkommen für den Schutz nationaler Minderheiten

Die Wirksamkeit dieses vorhandenen internationalen Rahmens beruht auf der nationalen Umsetzung der Rechtsverpflichtungen. Eine vollständige Umsetzung der auf Diskriminierungsschutz zielenden völkerrechtlichen Standards sowie die stärkere Berücksichtigung von internationalen Empfehlungen ist daher geboten. Die Untersuchung empfiehlt deshalb für Deutschland eine regelmäßige, öffentlichkeitswirksame Beobachtung ihrer Berichtspraxis an die entsprechenden Gremien sowie die aktive Rezeption der entsprechenden Kommentare und Empfehlungen, die die Umsetzung dieser Standards begleiten sollte. Besondere Bedeutung kommt hierbei einer aktiven Auseinandersetzung mit den Problemanalysen durch die entsprechenden Gremien des Europarats, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen zu, die sinnvolle Vorschläge zur Bekämpfung von Rassismus in Deutschland enthalten. Insbesondere die im Zusammenhang mit der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus identifizierten Problem-bereiche sollten auf diese Weise im Rahmen eines Nationalen Aktionsplans angegangen werden und weitreichende, überprüfbare Maßnahmen nach sich ziehen.

Die deutsche Anerkennung der Individualbeschwerde im Rahmen der Zuständigkeit des UN-Ausschusses für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung hat bereits ein positives Zeichen gesetzt, das jedoch mehr Öffentlichkeit verdient. Durch die zügige Ratifizierung des 12. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention, die konsequente Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien und die Berücksichtigung vorhandener internationaler Empfehlungen bei der Entwicklung zusätzlicher gesetzlicher Schutzmaßnahmen würde Deutschland wichtige Voraussetzungen für den Abbau von Diskriminierung schaffen. Hierzu zählen ein Antidiskriminierungsgesetz, die Schaffung einer Struktur von nationalen und regionalen Antidiskriminierungsstellen sowie spezifische Förderprogramme für benachteiligte ethnische Minderheiten.

Berichte internationaler Organisationen und die Analyse nationaler Maßnahmen

Die deutschen Staatenberichte an internationale Gremien sind in den vergangenen Jahren bei der Behandlung von Rassismus problemorientierter geworden und von einigen notwendigen Reformen der nationalen politischen Rahmenbedingungen begleitet worden. Allerdings bestehen zentrale Forderungen wichtiger internationaler Instanzen weiter fort: nach unabhängigen Untersuchungen über Vorwürfe hinsichtlich polizeilicher Übergriffe, nach der Ausweitung des

bisherigen Verständnisses von besonders schutzwürdigen Minderheitengruppen und nach einer aussagefähigen statistischen Datenbasis zwecks kontinuierlicher Wirkungsanalyse der Politikmaßnahmen. Besondere Berücksichtigung müssen zukünftig außerdem Diskriminierungstatbestände auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt finden, denen potentiell eine wichtige Rolle bei der wahrnehmbaren Marginalisierung von Migranten und ethnischen Minderheiten zukommt. Forderungen nach einer konsequenteren Strafverfolgung rassistischer Gewalttäter sowie weitere Vorschläge von internationalen Nichtregierungsorganisationen sollten ebenfalls beachtet werden.

Der politische Kontext für die Bekämpfung von Rassismus wird durch die Art der Behandlung des Themas in der Öffentlichkeit, aber auch durch die Effektivität von Sonderprogrammen und spezifischen politischen Maßnahmen zur nationalen Umsetzung von internationalen Verpflichtungen bestimmt. Vor dem Hintergrund der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und der Einsicht, dass Rassismus eine dauerhaft politische Herausforderung für Deutschland bilden wird, lässt sich aus den offiziellen Stellungnahmen ein allmählicher Wandel in der Beurteilung dieses politischen Handlungsfeldes ableiten. Diese politische Einsicht sollte durch eine Intensivierung der Maßnahmen gegen rassistische Gewalt, eine gezielte Förderung von ethnischen Minderheiten beim Aufstieg in gesellschaftliche Schlüsselbereiche und eine aktive Auseinandersetzung mit vorhandenen Diskriminierungstatbeständen im Rahmen von zukünftigen Politikmaßnahmen noch deutlicher umgesetzt werden. Die menschenrechtliche Ausgestaltung des Zuwanderungsgesetzes sowie die Konzipierung von Antidiskriminierungspolitik als Teil einer umfassenden Integrationspolitik würden einen wichtigen politischen Rahmen für die Bekämpfung von Rassismus bilden, der auf keinen Fall für parteipolitische Zwecke instrumentalisiert werden darf.

Empfehlungen für eine Antidiskriminierungspolitik

Die konsequente Umsetzung der EU-Richtlinien gegen Diskriminierung und die Schaffung eines eigenständigen Antidiskriminierungsgesetzes sollten die gesetzliche Basis einer neuen gesamtgesellschaftlichen Initiative gegen Rassismus bilden. Internationale und zivilgesellschaftliche Vorschläge sollten hierbei im Interesse einer Optimierung des Schutzes unbedingt Beachtung finden. Überprüfbare Maßnahmen zur besseren Unterstützung von besonders bedrohten Opfergruppen und zur schnellen Umsetzung der im

jüngsten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung identifizierten Aufgabenfelder sollten im Zusammenhang mit den Empfehlungen der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus zentrale Bestandteile des zu entwickelnden Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus werden. Bestehende Bundesprogramme und institutionelle Netzwerke müssen ferner in Zusammenarbeit mit lokalen Beratungsprojekten verbessert sowie in ihrer Wirkungsweise durch unabhängige Evaluierungen gestärkt werden.

Vor diesem Hintergrund werden in der Studie abschließend Empfehlungen an Regierung, Sozialpartner, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Medien abgegeben. Ferner werden Elemente einer nationalen Antidiskriminierungspolitik entwickelt, die auf der Grundlage von internationalen Leitlinien folgende Politikvorschläge für die Bundesrepublik umfassen:

- Zivilrechtliche Maßnahmen gegen direkte und indirekte Diskriminierungen, die eindeutig und umfassend im Rahmen eines Einzelgesetzes definiert sein müssen, Zugang zu effektiven Rechtsansprüchen, eine Erleichterung bei der Beweislastregelung sowie eine Klagemöglichkeit für antirassistische Beratungsinstitutionen ermöglichen müssen;
- Einrichtung einer unabhängigen Antidiskriminierungsstelle zur Förderung der Gleichbehandlung, Opferberatung, Öffentlichkeitsarbeit sowie der wissenschaftlichen Begleitforschung und Politikberatung;

- Konsequente Anwendung bestehender strafrechtlicher Verbote und die strafverschärfende Berücksichtigung rassistischer Beweggründe;
- Systematische Erfassung von Diskriminierungsfällen durch unabhängige Stellen und Entwicklung von statistischen Datenerfassungsmethoden, die Aussagen über die sozio-ökonomische Position von Männern und Frauen mit tatsächlicher oder möglicher Diskriminierungserfahrung ermöglichen;
- Unabhängige Bewertung der Antidiskriminierungspolitik durch ein Monitoring auf der Basis von unabhängigen Analysen und eindeutigen Qualitätsstandards;
- Durchführung von Positivmaßnahmen mit überprüfbaren Zielvorgaben für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen und unter Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Wirkungen;
- Gezielte Entwicklung und Implementierung von präventiven Trainingsmaßnahmen, die eine Verbindung von Menschenrechtsbildung und Antidiskriminierung zur Überwindung rassistischer Einstellungen und Verhaltensformen fördern;
- Entwicklung selbstverpflichtender Verhaltenskodices durch Medien, Politiker und Parteien mit unabhängigen Kontrollmechanismen.

Einleitung

Diskriminierung und Rassismus sind weit mehr als gelegentlich anzutreffende Verhaltensweisen oder bedauerliche Ereignisse der Vergangenheit. Als dynamische Strukturmerkmale vieler Gemeinwesen stellen sie eine ständige Herausforderung dar. Der Schutz von Menschen vor Diskriminierung ist ein allgemeines Menschenrecht, das in nahezu allen völkerrechtlichen Standards verankert ist. Sowohl die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, die beiden Menschenrechtspakete der Vereinten Nationen als auch eine Vielzahl von anderen internationalen Konventionen enthalten Bestimmungen zum Schutz vor Rassismus und diskriminierender Benachteiligung.¹ Diese internationalen Instrumente sind nicht zuletzt aus der Gewissheit entstanden, dass auch für die internationale Politik Gefahr von rassistischen Konstellationen ausgeht, die in Extremfällen die Gefahr bergen, in einen kriegerischen Konflikt, einen Genozid oder andere Formen der „ethnischen Säuberung“ zu eskalieren.

Rassismus gilt als eine besonders schwerwiegende Form von Diskriminierung, die sich – im Rahmen einer zumeist ungleichen Machtbeziehung zwischen Tätern und Opfern – in Gewalt, die Menschenwürde angreifenden individuellen Handlungen, stigmatisierender Ausgrenzung oder auch durch überdurchschnittliche sozioökonomische Benachteiligungen auf der Basis von struktureller Ungleichbehandlung äußern kann. Entsprechend handelt es sich bei Rassismus um eine Verletzung von Menschenrechten, welche sowohl im Hinblick auf den effektiven Schutz der Opfer als auch für die nachhaltige Integrations-

fähigkeit multi-ethnischer Gesellschaften überaus bedeutsam sind. Wenn dieser Zusammenhang ernst genommen wird, muss die Bekämpfung von Rassismus zu einer gesellschaftlichen Querschnittsaufgabe werden. Hierbei können internationale Erfahrungen mit Antidiskriminierungspolitik eine zentrale Rolle spielen, die auch für die Bundesrepublik wichtige Anregungen bieten können.

Gleichwohl gab es in Deutschland lange Zeit kaum Anzeichen, daß internationale Empfehlungen für die Bekämpfung von Rassismus systematisch aufgegriffen und auf diese Weise die in der öffentlichen Diskussion relativ gering ausgeprägte Sensibilität für Diskriminierungstatbestände erhöht wurde. Rassismus gefährdet nicht nur die soziale Bindungskraft einer Gesellschaft, sondern hat auch wirtschaftliche Folgewirkungen und kann das Erreichen eines hohen Beschäftigungsniveaus, aber auch die Wettbewerbsfähigkeit eines Gemeinwesens negativ beeinflussen. Der Abbau von Diskriminierung ist daher sowohl ein menschenrechtlicher als auch ein wirtschaftlicher und sozialpolitischer Imperativ, durch den zukünftige gesellschaftliche Konflikte entschärft werden können.

Somit müssen Diskriminierung und Rassismus als kontinuierliche gesellschaftliche Herausforderungen begriffen werden, die unterschiedliche Bevölkerungsgruppen auf diverse Weise benachteiligen können und damit die Gesamtgesellschaft schädigen. Besonders betroffen sind Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge, aber auch andere ‚sichtbare Minderheiten‘, so daß es – nicht zuletzt in geschlechtsspezifischer Hinsicht – zu vielfältigen Überschneidungen und

Mehrfachdiskriminierungen kommen kann. Tatsächlich sind viele Diskriminierungserfahrungen auch in Deutschland unabhängig vom individuellen „Integrationserfolg“ der betroffenen Person und gründen sich auf die Nationalität, die religiöse Zugehörigkeit sowie insbesondere auf die ethnische Herkunft der Opfer. Sie betreffen dabei jedoch zunehmend auch Deutsche, deren vermeintliche oder tatsächliche ‚ethnische Herkunft‘ zu einer diskriminierenden Ungleichbehandlung führen kann. Hierüber gibt es bislang allerdings kaum verlässliche Statistiken oder umfassend ausgewertete Erfahrungsberichte. Ohne eine systematische Analyse und Dokumentation von Erscheinungsformen und Wirkungsweisen rassistischer Diskriminierung können aber die Ursachen nicht identifiziert und Präventionsmaßnahmen nicht zielgerichtet entwickelt werden. Vielmehr droht die Verstärkung von negativen Vorurteilen und diffamierenden Stereotypen, die auf der Basis von wertenden Verallgemeinerungen rassistische Handlungen nach sich ziehen können. Diese Besorgnis ist auch mit Blick auf die Wirkungsweise einzelner Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung relevant geworden.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen haben eine besondere Verpflichtung, sich dem Themenkomplex Rassismus und Diskriminierung zu widmen. Sie können bei der Umsetzung von umfassenden Antidiskriminierungsmaßnahmen zum Schutz von Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten wichtige Überwachungsfunktionen leisten, die – je nach Ausstattung und Mandat – Dokumentationsstätigkeiten, regelmäßige Stellungnahmen bei Gesetzesvorlagen, unabhängige Forschungsarbeiten oder sogar juristische Beratung von Betroffenen einschließen können. Auch können sie durch ihre Beiträge zur Menschenrechtsbildung eine Schlüsselrolle in der präventiven Bildungsarbeit und friedlichen Konfliktvermittlung erhalten. Regelmäßige Analysen und Dokumentationen zur nationalen Diskriminierungssituation sowie eine begleitende Kommentierung der getroffenen Gegenmaßnahmen können dazu beitragen, die Bedeutung des politischen Willens, der von Seiten des Staates nötig ist, um seiner Verantwortung für angemessene rechtliche Schutzmaßnahmen und gezielte Fördermaßnahmen gerecht zu werden, heraus-

zustellen. Viele Menschenrechtsinstitutionen verstehen sich zudem ausdrücklich als zuständige Verbindungsglieder zwischen internationalen und nationalen Aktivitäten zur Bekämpfung von Rassismus.²

Eine besondere Rolle wurde nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung bzw. Überwachung der Ergebnisse der **UN-Weltkonferenz gegen Rassismus** (WCAR) in Durban zugeordnet. Im Aktionsprogramm, das am Ende der Konferenz einstimmig verabschiedet wurde, werden die Unterzeichnerstaaten aufgefordert, „unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen einzurichten, zu stärken, (...) und ihre Wirksamkeit zu steigern, insbesondere in Fragen des Rassismus ...“.³ Der Weltkonferenz waren regionale Vorbereitungskonferenzen vorausgegangen, die zum Teil bereits im Vorfeld der Konferenz wichtige Prozesse für die spätere Umsetzung der Beschlüsse in Gang gesetzt und Regierungen aufgefordert haben, ohne Verzögerung nationale Antidiskriminierungsmaßnahmen zu implementieren. Die **Europäische Konferenz gegen Rassismus** fand im Oktober 2000 in Straßburg statt und bestätigte mit Besorgnis die weit verbreitete Existenz von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Xenophobie, Antisemitismus und Intoleranz, die sich für deren Opfer insbesondere in folgender Weise zeigt:⁴

- Der alltäglichen Diskriminierung beim Zugang zu Beschäftigung, dem Wohnungsmarkt, der Bildung und Dienstleistungen;
- Dem Mangel oder der fehlenden Effektivität von Anti-Diskriminierungsmaßnahmen;
- Der Verbreitung von rassistischen Gewalttaten gegen Migranten, Flüchtlinge, Menschen afrikanischer Herkunft, jüdische Gemeinden und andere Bevölkerungsgruppen;
- Der Zunahme von extremistischen Gruppen und dem Anstieg von religiöser Intoleranz;
- Der Förderung von Diskriminierung durch bestimmte Medien- und Politikerdiskurse;
- Der Verwendung von neuen Technologien bei der Verbreitung von Rassismus.

¹ Hierzu zählen insbesondere das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das UNESCO Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen, das Übereinkommen über die Rechte der Kinder sowie das Übereinkommen 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958) der Internationalen Arbeitsorganisation. Auf regionaler Ebene ist insbesondere die durch Protokoll 12 erweiterte Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarats zu nennen.

² Vgl.: The Copenhagen Declaration of the Sixth International Conference for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Copenhagen & Lund, 10-13 April 2002; siehe auch: National Institutions' Statement to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and related Intolerance, Durban 1 September 2001;

³ Programme of Action of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and related Intolerance, Durban 31 August – 8 September 2001, article 90;

⁴ European Conference against Racism: General Conclusions of the European Conference, EUROCONF (2000) 7 final, Strasbourg 11-13 October 2000;

Die ethnische, religiöse, kulturelle und sprachliche Vielfalt in Europa wurde ausdrücklich als Quelle von positiver sozialer Vitalität gewertet. Diese Aussage war mit der Überzeugung verbunden, dass der Schutz von Menschenrechten gesellschaftliche Bedingungen erfordert, die für Menschen unabhängig von ihrer Herkunft gleiche Rechte und Chancen sichern. Der Schutz vor Diskriminierung und Rassismus sollte hierbei vor allem durch die folgenden Maßnahmen gewährleistet werden:

- Die Ratifizierung und vollständige Implementierung der relevanten internationalen Konventionen;
- Die Verabschiedung umfassender nationaler Antidiskriminierungsgesetze und die Überprüfung bestehender Gesetze hinsichtlich möglicher Formen von Diskriminierung;
- Die Gewährung von Rechtsschutz und von notwendigen Entschädigungsregelungen;
- Die Entwicklung von Positivmaßnahmen zur aktiven Förderung von Gleichberechtigung;
- Der Ausbau von Integrationsmaßnahmen unter Berücksichtigung des universellen Menschenrechtsschutzes, unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsrechtlichem Status.

Die vorliegende Studie für das Deutsche Institut für Menschenrechte hat das Ziel, einen Überblick über vorhandene internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Bekämpfung von Rassismus zu geben und zentrale Bereiche des zukünftigen nationalen Handlungsbedarfs aus dem Blickwinkel von Empfehlungen ausgewählter internationaler Organisationen aufzuzeigen. Eine besondere Aktualität erhält das Thema durch die politischen Prozesse, die sich aus der bevorstehenden Umsetzung von thematischen EU-Richtlinien sowie den Empfehlungen der UN-Konferenz gegen Rassismus für Deutschland ergeben haben.

Im ersten Teil der Studie wird der Abbau von Diskriminierung und Rassismus unter Verwendung der international gängigen Definition als ein aktuelles politisches Handlungsfeld thematisiert, welches in Deutschland trotz eindeutiger historischer Bezüge und einer Vielzahl von Diskriminierungserfahrungen, so eine These dieser Untersuchung, lange Zeit vernachlässigt wurde. Zentrale Konzepte und Datenerfordernisse der internationalen Rassismusanalyse sind daher in der vorherrschenden Diskussion vielfach ebenso unbekannt wie umstritten geblieben oder durch fragwürdige Konzepte wie ‚Ausländerfeindlichkeit‘ ersetzt worden. Vor diesem Hintergrund wird die Schwierigkeit aufgezeigt, Ursachen und Erscheinungsformen

von Rassismus angesichts konzeptioneller Uneindeutigkeit und des Fehlens systematischer Untersuchungen in einen analytischen Zusammenhang einzuordnen, der die soziale Realität von ethnischen Minderheiten im Hinblick auf mögliche Anzeichen für eine Diskriminierung besser erfassen könnte.

Im zweiten Kapitel werden relevante internationale Menschenrechtsstandards zur Bekämpfung von Rassismus präsentiert. Die Bundesrepublik hat sich durch die umfassende Ratifizierung der relevanten internationalen Völkerrechtsvereinbarungen einen hohen Maßstab gesetzt. Für die Darstellung dieses Teils der Studie bilden die Kernelemente des **Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)** einen wichtigen konzeptionellen Rahmen. Neben dem Aktionsprogramm der UN Weltkonferenz gegen Rassismus aus dem Jahr 2001 stehen außerdem zentrale Inhalte der **„EU-Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“** im Vordergrund, da sich hieraus jeweils für die kommenden Jahre konkreter und aktueller Handlungsbedarf in Deutschland ergibt.

Im dritten Abschnitt wird ein Überblick über zentrale Aussagen einzelner internationaler Organisationen zu Erscheinungsformen von Rassismus in Deutschland gegeben. Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Berichte werden ebenso wie zentrale Forderungen der beobachtenden Institutionen an die deutsche Politik aufgezeigt. Die Kommentierung der offiziellen deutschen Staatenberichte an den zuständigen **UN-Ausschuss gegen jede Form der Rassendiskriminierung** sowie die besonders wichtigen Länderanalysen der **Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)** des Europarates bzw. der thematischen Studien der **Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Xenophobie (EUMC)** der Europäischen Union bilden hier den Schwerpunkt. Ziel ist die Darstellung zentraler Schwachstellen im Bereich der Rassismusbekämpfung in Deutschland aus internationaler Perspektive.

Die rechtlichen und praktischen Politikmaßnahmen der letzten Jahre werden dann im vierten Kapitel am Beispiel offizieller Berichte der Bundesregierung sowie anhand geplanter Maßnahmen im Rahmen des nationalen Nachfolgeprozesses zur WCAR beschrieben. Darüber hinaus wird die Ausgangslage für die Umsetzung der EU-Richtlinien und eines Antidiskriminierungsgesetz beschrieben sowie die Struktur bzw. Wirkungsweise bundesweiter Sonderprogramme pro-

blematisiert. Schließlich werden im fünften Teil zentrale Inhalte zusammengefasst und Empfehlungen an wichtige Akteure ausgesprochen sowie im sechsten Kapitel durch eine knappe Darstellung von ‚best practices‘ der Anti-Diskriminierungspolitik in einen

internationalen Zusammenhang gestellt. Hierbei wird die Bedeutung eines umfassenden gesetzlichen Rahmens, der umfassenden Kompetenzen einer unabhängigen Antidiskriminierungsstelle, eines auf aussagekräftigen Daten beruhenden Monitoring sowie von positiven Fördermaßnahmen hervorgehoben.

1 Rassismus und Diskriminierung als politische Handlungsfelder

„Es ist Zeit zu begreifen, dass wir es bei der Fremdenfeindlichkeit mit einem Phänomen zu tun haben, das uns auf lange Zeit hinaus beschäftigen wird.“⁶

Rassismus ist ein internationales Phänomen mit tiefen historischen Wurzeln, das oft verharmlost oder gelehnet wird – oftmals um moralische Verantwortung psychologisch abzuwehren. Das erschwert eine problemgerechte Analyse. Aus diesem Grund und angesichts vielfältiger Ursachen bzw. komplexer gesellschaftlicher Erscheinungsformen bleiben **Umfang und Entwicklungstrends von Rassismus schwer zu fassen** und laufen Gefahr, im politischen Alltagsgeschäft entweder für kurzfristige Zwecke instrumentalisiert oder dauerhaft ignoriert zu werden. Staaten haben aber die Verantwortung, Diskriminierungen im öffentlichen und privaten Bereich zu bekämpfen sowie sicherzustellen, dass nach außen neutral erscheinende Praktiken in ihrer tatsächlichen Wirkung nicht diskriminieren. Hierbei muss der Schutz von Menschenrechten auch für Nicht-Staatsangehörige Geltung haben.⁶

In Anlehnung an Artikel 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen läßt sich rassistische Diskriminierung als *jede auf der vermeintlichen ethnischen Herkunft, „Rasse“, Hautfarbe, Abstammung, oder nationalen Ursprungs“ beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung“* definieren, *„die zum Ziel oder zur Folge hat, daß dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politi-*

schen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird“. Allerdings kommt es bei modernen Formen der ethnischen Diskriminierung zunehmend zu **Überschneidungen mit Benachteiligungen aufgrund der Religion oder Nationalität, die zusammen mit geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlungen als wichtige Formen von multipler Diskriminierung** in Erscheinungen treten.

Im 21. Jahrhundert drückt sich Rassismus in europäischen Demokratien vor allem als dynamisches Ideologiemerkmale rechtsextremer Wertorientierungen aus, das überaus komplexe Sachverhalte im Zusammenhang mit dem rasanten globalen Wandel vereinfachend zu deuten versucht. Darüber hinaus kann Rassismus aber auch als politischer Diskurs und gesellschaftlich dominanter Begründungszusammenhang für eine Politik der Aus- und Abgrenzung im Kontext von Einwanderungspolitik fungieren.⁷ Dabei bezieht sich der Begriff Rassismus im Prinzip auf jede Form der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder Hautfarbe, ohne dass dies bedeutet, den pseudo-wissenschaftlichen ‚Rasse‘-Begriff anzuerkennen. Rassismus kann auch in Deutschland als eine wichtige Ursache für die direkte und indirekte Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten und ethnischen Minderheiten gesehen werden, die sich in vielen gesellschaftlichen Bereichen u.a. in Form von offenen oder subtilen **Alltagsdiskriminierungen, ungenügender Repräsentanz in gesellschaftlichen Schlüsselbereichen** und in **mangelhaftem Schutz vor gewaltsamen Übergriffen** ausdrückt.

Geschichte und Funktion

Bei der Herausbildung von modernen Gesellschaften haben vielerorts unterschiedliche Formen von Diskriminierung existiert, die als offene bzw. versteckte, indirekte oder institutionalisierte Art der Ungleichbehandlung unterschiedliche gesellschaftliche Unterdrückungsmechanismen rechtfertigten. Insbesondere die transatlantische Sklaverei und der Kolonialismus, aber auch andere Formen der Entrechtung und der gesellschaftlichen Segregation, wurden schon in früheren Jahrhunderten immer wieder rassistisch legitimiert. Auf der Basis von pseudowissenschaftlichen ‚Rasstheorien‘, die im Laufe des 19. Jahrhunderts aus dem Zusammenwirken von Anthropologie, Sozialdarwinismus und biologischer Vererbungslehre im Rahmen der europäisch-angelsächsischen Sozialgeschichte entstanden waren, ließ sich die **vermeintliche Minderwertigkeit von Menschen aus der diskriminierenden Abwertung von phänotypischen bzw. herkunftsbedingten, aber auch von sozial konstruierten Unterschieden** herleiten.⁸

Die Reproduktion entsprechender Stereotype diente während der kolonialen Expansion vor allem der ideologischen Absicherung von Ausbeutungssystemen durch die Konstruktion von Minderwertigkeit bzw. der Abgrenzung der eigenen Gruppe. Es ist zu vermuten, daß diese Funktion von Rassismus auch während der vergleichsweise kurzen kolonialen Vergangenheit Deutschlands eine ähnlich verhängnisvolle Rolle spielte, die bislang jedoch in der historischen Forschung stark vernachlässigt wurde⁹ und trotz periodisch wiederkehrender Reparationsforderungen aus Namibia in der öffentlichen Wahrnehmung bislang kaum Beachtung fand. In der Ausprägung als systematisches Gedankengebäude und politische Praxis steht Rassismus jedoch in engem Zusammenhang mit der kolonialen Erfahrung.

Hierbei kann **Rassismus als undemokratische Herrschaftsideologie, die zwecks Legitimierung von sozialer Diskriminierungspraxis** Anwendung findet, als

internationales Gesellschaftsphänomen interpretiert werden. Als modernes Strukturelement wuchs die Bedeutung von Rassismus auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit der allmählichen Wahrnehmung von ‚ethnisch-vermittelter‘ gesellschaftlicher Schichtung, die im Kontext der Herausbildung von neuen Einwanderungsgesellschaften in zahlreichen Staaten Westeuropas ihren Ausdruck in rassistischer Gewalt, segmentierten Arbeitsmärkten und deutlichen Ungleichheiten beim Zugang zu Bildung und sozialen Dienstleistungen fand.¹⁰

Durch die Verknüpfung mit antisemitischen Vorurteilen und mystisch verkörperten Vorstellungen von ‚Volk‘ und ‚Nation‘ konnte sich Rassismus in Deutschland **historisch als zentraler Bestandteil der nationalsozialistischen Ideologie** legitimieren. Rassismus als Legitimationsgrundlage für den Holocaust umfasste neben massiven, staatlich verordneten Diskriminierungen und Verfolgungen in letzter Instanz auch die physische Vernichtung aufgrund der vermeintlichen ‚Rasse‘, Religion, Behinderung, Weltanschauung oder sexuellen Orientierung. In seiner historischen Ausprägung richtete sich Rassismus in Deutschland daher im Kontext eines biologischen Volksbegriffs vor allem gegen Menschen jüdischen Glaubens, Sinti und Roma sowie gegen andere Minderheiten. Antisemitismus ist dabei weiterhin ein wesentliches Element moderner rechtsextremer Ideologie.¹¹

Die lange Tradition gesellschaftlicher Diskriminierung von Menschen afrikanischer Herkunft ist in Deutschland erst in jüngerer Zeit wissenschaftlich aufgearbeitet worden. Ihre konkrete Ausprägung war nicht nur Konsequenz dominanter pseudo-wissenschaftlicher Rasstheorien oder einzelner Kolonialverbrechen, sondern führte im Rahmen des nationalsozialistischen Herrschaftssystems auch direkt zu staatlich verordneter Ermordung, Zwangssterilisationen und Ausbürgerung von Deutschen afrikanischer Herkunft.¹² In der Nachkriegszeit, die mit einer weitgehenden offiziellen Ächtung des Antisemitismus ein-

⁸ Vgl. den historischen Gesamtüberblick bei Lauren, Paul G.: Power and Prejudice – The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination, Oxford 1988;

⁹ Vgl. die neuen Forschungsergebnisse bei Van der Heyden, U. & Zeller, J.: Kolonialmetropole Berlin – Eine Spurensuche, Berlin 2002; Grosse, Pascal: Kolonialismus, Eugenik und bürgerliche Gesellschaft in Deutschland 1850–1918, Frankfurt 2000;

¹⁰ Addy, David Nii: „Rassismus“ in: Lexikon der Internationalen Politik, U. Albrecht & H. Volger (Hrsg.) München, 1997, S. 430 ff.;

¹¹ Bundesamt für Verfassungsschutz: Die Bedeutung des Antisemitismus im aktuellen deutschen Rechtsextremismus, 9/2002; <http://www.verfassungsschutz.de/>

¹² Vgl. Lusane, Clarence: Hitler's Black Victims – The historical experiences of Afro-Germans, European Blacks, Africans, and African Americans in the Nazi Era, New York 2003; Lemke Muniz de Faria, Yara-Colette: Zwischen Fürsorge und Ausgrenzung – Afrodeutsche ‚Besatzungskinder‘ im Nachkriegsdeutschland, Berlin 2002; El-Tayeb, Fatima: Schwarze Deutsche – Der Diskurs um ‚Rasse‘ und nationale Identität 1890–1933, Frankfurt a.M. 2001;

⁵ BMI: Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 304;

⁶ International Council on Human Rights Policy: The persistence and mutation of racism, Versoix 2000;

⁷ Hargreaves, A. & Leaman, J. (Hrsg.) Racism, Ethnicity and Politics in Contemporary Europe, Aldershot 1995;

herging, wurden verbreitete Diskriminierungen gegen schwarze Menschen und andere Minderheiten lange Zeit nicht wahrgenommen. Ihre Verdrängung bildete jedoch eine wichtige Grundlage für den Mythos vom vermeintlich homogenen Deutschland.

Trotz der langen Vorgeschichte und globalen Verbreitung fand in Deutschland **Rassismus als politischer Begriff und sozialwissenschaftliches Instrument zur Analyse von Diskriminierung und Benachteiligung** lange Zeit fast ausschließlich im Zusammenhang mit dem nationalsozialistischen Holocaust, US-amerikanischer Segregationspolitik und südafrikanischer Apartheid Verwendung. So ließ sich bis weit in die 90er Jahre in Deutschland feststellen, „dass der Begriff Rassismus jahrzehntelang sowohl in der wissenschaftlichen Debatte als auch in der öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle spielte.“¹³ Die verbreitete Skepsis hinsichtlich der Verwendung des Rassismusbegriffs hängt dabei u.a. mit der Vorbelastung durch die NS-Vergangenheit sowie mit der Gefahr zusammen, das Konzept im Sinne eines politischen Kampfbegriffes inflationär bzw. wissenschaftlich unpräzise zu verwenden.¹⁴ Im öffentlichen Diskurs hat sich daher – oft in Zusammenhang mit der Vorstellung von einem extremistischen Randphänomen oder einer vermeintlich natürlichen Reaktion auf die Präsenz von Einwandern – das diffuse Konzept der Ausländer- bzw. Fremdenfeindlichkeit durchgesetzt.

Ausmaß und Erscheinungsformen

Die allgemeine Rassismuskonzeption in Deutschland ist also vergleichsweise spät entstanden und hat erst in den letzten Jahren an Intensität und internationaler Anschlussfähigkeit gewonnen.¹⁵ Auch konzentriert sich die Debatte immer noch vor allem auf die strafrechtlich relevanten Gewaltübergriffe, da für andere Diskriminierungstatbestände – mit Ausnahme

des durch repräsentative Erhebungen ermittelbaren undemokratischen Einstellungspotentials – keine systematischen empirischen Analysen vorliegen. Die **Diskriminierungen im Bereich der Beschäftigung, des Wohnungsmarktes, des Bildungsbereiches oder des Zugangs zu Dienstleistungen** sind weniger leicht aufzuzeigen und werden gegenwärtig nur unsystematisch dokumentiert. Gleichwohl gibt es einzelne Bestandsaufnahmen, die beispielsweise die aktuelle Benachteiligung von Sinti und Roma im Bildungs- und Arbeitsmarkt dokumentieren.¹⁶

Im Rahmen eines Modellprojekts in Nordrhein-Westfalen wurden zwischen 1997–1999 erstmals 215 Diskriminierungsberichte analysiert, die während des Untersuchungszeitraums von sieben Beratungseinrichtungen dokumentiert worden waren. Hiernach waren von den Benachteiligten überdurchschnittlich viele jüngere Männer betroffen, die zumeist türkischer oder nordafrikanischer Herkunft waren, aber häufig über einen gesicherten Aufenthaltsstatus oder die deutsche Staatsangehörigkeit verfügten. Der Großteil der Diskriminierungsvorwürfe konzentrierte sich auf Erlebnisse mit Behörden, gefolgt von Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt bzw. beim Zugang zu Dienstleistungen. Der soziale Status, die Sprache oder das Geschlecht spielten nach dieser Studie eine weit weniger wichtige Rolle als die ethnische Herkunft, die Staatsangehörigkeit oder die Hautfarbe, die in den allermeisten Fällen als Ursache für die Ungleichbehandlungen angegeben wurden.¹⁷

Auch das *Zentrum für Türkeistudien* hat in den Jahren zwischen 1999–2001 einen deutlichen Anstieg bei der „empfundenen Ungleichbehandlung“ ausgemacht, wonach 2001 bereits 59% der 1000 regelmäßig befragten türkischstämmigen Bürger in Nordrhein-Westfalen mehrfache Diskriminierungserfahrungen zu berichten wusste.¹⁸ Eine bislang nicht vorhandene bundesweite **Auswertung der vielfältigen Beratungs-**

erfahrungen von örtlichen Antidiskriminierungsbüros könnte einen wichtigen Beitrag zur Einschätzung von Umfang und Charakter der Diskriminierungserfahrungen leisten. Menschen afrikanischer Herkunft berichten vor allem von diskriminierenden Polizeikontrollen. Nach Wahrnehmung von Betroffenen ist die Gleichsetzung des äußeren Erscheinungsbild mit potentiellen Tatverdächtigen so verbreitet, dass sie dem international kritisierten ‚racial profiling‘ nahekommt. Zusammen mit der verbreiteten Existenz von rassistischen Einstellungen und Gewaltübergriffen in einzelnen ‚no-go areas‘ bilden diese aktuellen Erscheinungsformen aber sicherlich nur einen Teilbereich der vorhandenen Diskriminierungserfahrung in Deutschland.

Einzelne empirische Studien haben überzeugend dargelegt, dass **rassistische Einstellungen** in Deutschland relativ konstant auftretende Orientierungen sind, die – unabhängig vom sozialen Status des Ideologieträgers und der zahlenmäßigen Präsenz der zum Sündenbock erkorenen Zielgruppe – weit in die Mitte der Gesellschaft reichen und daher nicht auf einzelne isolierte Bevölkerungsgruppen reduziert werden können.¹⁹ Hierbei ist Arbeitslosigkeit und die Furcht vor dem sozialen Abstieg allerdings keine unmittelbare Ursache von Rassismus, allenfalls kann dadurch eine „lebensgeschichtlich erworbene Vorurteilsneigung“ verstärkt werden.²⁰ Sie werden womöglich auch durch Vorurteile im Handeln von Institutionen, versteckte Benachteiligungen innerhalb der schulischen bzw. beruflichen Ausbildungssysteme, der Justizsysteme sowie im individuellen Verhalten von Polizeibeamten ergänzt. Auch antisemitische Einstellungen bleiben neueren Untersuchungen zufolge eine konstante Größe, die auch immer wieder wahltaktische Verwendung findet und sich gewaltsam äußern kann.²¹

Ideologische Orientierungsmuster bilden somit eine wichtige Voraussetzung für die augenscheinlichste

Dimension von Rassismus – der **rassistischen Gewalt**. Offiziell sind für 2001 eine Gesamtzahl von 3.391 „fremdenfeindlich motivierte[n]“ Straftaten ausgewiesen worden. Zusätzlich wurden 1.629 antisemitische Straftaten registriert. Die Mehrzahl der politisch motivierten Gewalttaten hatte hierbei einen „fremdenfeindlichen Hintergrund“, ohne dass dabei ein Vorjahresvergleich statistisch möglich gewesen wäre.²² Denn seit Anfang 2001 existiert für die zentrale Erfassung von (früheren) ‚Staatschutzdelikten‘ unter dem Oberbegriff „Hasskriminalität“ ein neues Definitionssystem für ‚politisch motivierte Kriminalität‘, „wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbildes bzw. ihres gesellschaftlichen Status richtet.“²³

Ein deutlicher Schwerpunkt lässt sich weiterhin für die Neuen Bundesländer nachweisen, wo auch 2001, gemessen an der Einwohnerzahl, durchschnittlich mehr als doppelt so viele Gewalttaten wie in den westlichen Bundesländern registriert wurden. Hierbei scheinen, nach einer Studie für das Bundesinnenministerium, die Mehrzahl der bekannt gewordenen Gewalttäter junge Männer mit geringer Bildung zu sein, bei denen kriminalistischen Untersuchungen zufolge vielfältige Überschneidungen mit allgemeiner jugendlicher Delinquenz identifiziert werden können.²⁴ Es ist jedoch auch hier von einer großen Dunkelziffer auszugehen, da viele gewaltsame Übergriffe nicht polizeilich gemeldet werden. Antisemitische Straftaten werden zudem auch zunehmend von islamistischen Organisationen propagiert.

Eine Gesamtschau der offiziellen Zahlen zur Entwicklung von rechtsextremistischen, antisemitischen und rassistischen Straftaten ergibt sich für den Zeitraum

13 Zerger, Johannes: Was ist Rassismus? Eine Einführung, Göttingen 1997, S. 67;

14 Vgl. Jaschke, Hans-Gerd: Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Wiesbaden 2001, S. 65f;

15 Vgl. u.a. Klein, Eckart (Hrsg.): Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2002; Morgenstern, Christine: Rassismus – Konturen einer Ideologie. Einwanderung im politischen Diskurs der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 2002; Winckler, Anke: Antiziganismus – Rassismus gegen Roma und Sinti im vereinigten Deutschland, Münster 2002; Arndt, Susan (Hrsg.): AfrikaBilder – Studien zu Rassismus in Deutschland, Münster 2001; Rätzkel, Nora (Hrsg.): Theorien über Rassismus, Hamburg 2000; Koch, Ralf: Medien mögen's weiß – Rassismus im Nachrichtengeschäft – Erfahrungen von Journalisten in Deutschland und den USA, München 1996; Claussen, Detlev: Was heißt Rassismus?, Darmstadt 1994; Institut für Migrations- und Rassismusforschung: Rassismus und Migration in Europa, Hamburg 1992; Melber, Henning: Der Weißheit letzter Schluß – Rassismus und kolonialer Blick, Frankfurt 1992; Mosse, George: Die Geschichte des Rassismus in Europa, Frankfurt am Main 1990; Geiss, Imanuel: Geschichte des Rassismus, Frankfurt am Main 1988; Castles, Stephen: Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987;

16 "The Situation of Roma in Germany" in: Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, (Hrsg.) Open Society Institute, Volume II Case Studies in Selected Member States, Budapest & New York, 2002, S. 141–223;

17 Landeszentrum für Zuwanderung: Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen: Ergebnisse der Evaluation der mit Landesmitteln geförderten Antidiskriminierungsprojekte, Solingen Juni 2001;

18 Zentrum für Türkeistudien: Empfinden von Ungleichbehandlung nimmt zu, Presseinformation vom 5.12.2002;

19 Vgl. u.a. die empirischen Ergebnisse repräsentativer Umfragen in: Deutsche Zustände, herausgegeben von W. Heitmeyer, Frankfurt a.M. 2002 oder auch die Sonderumfrage im Rahmen des EU-weiten, regelmäßigen Eurobarometers: Attitudes towards minority groups in West and East Germany – A special analysis of the Eurobarometer 2000 Survey on behalf of the EUMC, Vienna April 2001;

20 Ahlheim, Klaus: "Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland" in: Jahrbuch Menschenrechte 2002, hrsg. von Gabriele von Arnim et al., Frankfurt am Main 2001, S. 298;

21 The American Jewish Council: German Attitudes towards Jews, the Holocaust and the US, Infratest, Dezember 2002;

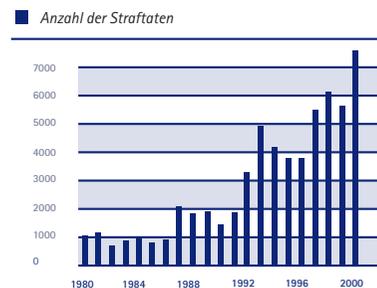
22 Auswärtiges Amt: Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berichtszeitraum 01.01.2000 – 31.03.2002, Berlin 2002, S. 48;

23 Bundesministerium des Inneren: Verfassungsschutzbericht 2001, Berlin 2002, S. 35;

24 BMI: Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus – Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern, Texte zur Inneren Sicherheit, herausgegeben von Klaus Wahl, Berlin 2001

seit der deutschen Vereinigung aus den Angaben des *Ersten Periodischen Sicherheitsberichts* der Bundesregierung. Hiernach lassen sich bei der **Entwicklung rassistischer Straftaten** eine Hochphase für die Jahre 1992–1993 mit 6.336 bzw. 6.721 Fällen ausmachen, um in den Folgejahren zwischen 2.000–3.000 jährlichen Fällen zu schwanken und mit dem Jahr 2000 erneut auf über 3.594 Fälle anzusteigen.²⁵ Die dem Gesamtkomplex politisch-motivierter ‚Hasskriminalität‘ zugewiesenen Daten ergeben sich aus dem folgenden Schaubild. Dessen Angaben liegen allerdings deutlich unterhalb von anderen in diesem Zusammenhang erhobenen Zahlen.

Schaubild I: Offizielle Angaben zur Entwicklung von rechtsextremistischen, antisemitischen und rassistischen Straftaten in Deutschland 1980–2000

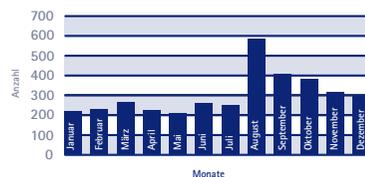


Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik zitiert nach *Erster Periodischer Sicherheitsbericht*, Bundesministerium des Inneren, Berlin 2001, S. 284;

Auch wenn über die Höhe der registrierten Gewalttaten kein Konsens herrscht, lässt sich doch seit Mitte der 80er Jahre ein relativ konstanter Anstieg der Straftaten belegen. Im Durchschnitt schwankt die Anzahl der offiziell dokumentierten monatlichen Gewaltdelikte für den genannten Zeitraum zwischen 1.581 (Juni 1993) und 265 (Juni 2000) und wird hier exemplarisch für das Jahr 2000 abgebildet.

25 BMI: *Erster Periodischer Sicherheitsbericht*, Berlin 2001, S. 285f; 26 ebd., S. 275; 27 ebd., S. 272;

Schaubild II: Fremdenfeindliche Straftaten nach Monaten in 2000



Quelle: Kriminalpolizeilicher Meldedienst Staatsschutz zusammengestellt nach *Erster Periodischer Sicherheitsbericht*, Bundesministerium des Inneren, Berlin 2001, S. 286;

Gleichwohl wird weiterhin ein großes Defizit bei der Erfassung und Interpretation dieser Daten eingeräumt und durchaus selbstkritisch festgestellt, dass „...die bisherige polizeiliche Praxis der Einordnung von Straftaten und Tatopfern in die Staatsschutzstatistiken zu restriktiv [war], weil sie am Extremismusbegriff ausgerichtet war und für die Berücksichtigung rassistischer und sozialdarwinistischer Elemente (...) keinen Raum ließ.“²⁶ Wenig Beachtung fanden bislang auch die **traumatisierenden Effekte für die Opfer der Gewalt** sowie die **integrationshemmenden Wirkungen von Diskriminierung**, die vor allem Migranten, Flüchtlinge und ethnische Minderheiten betroffen haben. Auch die Bundesregierung räumt dies inzwischen ein: „Weder in der wissenschaftlichen Forschung und Analyse, noch in der Arbeit der Polizei und Justiz, noch in den Interventionsstrategien und Gegenmaßnahmen von Politik und Bildung werden die Opfer rechter Gewalt bislang hinreichend berücksichtigt.“²⁷

Schon im Jahr 2000 waren bereits über 60% der registrierten Gewalttaten „gegen als fremd wahrgenommene Menschen“ gerichtet. Offizielle Angaben des Bundesinnenministeriums hatten ursprünglich 25 Todesfälle für den Zeitraum 1990–2000 aufgeführt,

die nach einer internen Überprüfung auf insgesamt 33 revidiert wurde.²⁸ Begründete **Skepsis bezüglich der offiziellen Analyssystematik** von Daten der Landeskriminalämter zu rassistisch und rechtsextrem motivierten Gewalttaten veranlaßte die ‚Frankfurter Rundschau‘ und den Berliner ‚Tagesspiegel‘ im Jahr 2000 und 2001 zur Herausgabe von eigens recherchierten Dokumentationen über Todesopfer rechter Gewalt. Hierin werden mindestens 93 „vollendete Tötungsdelikte aus rechtsextremen oder fremdenfeindlichem Hintergrund seit der deutschen Einheit“ dokumentiert.²⁹

Durch das lange Zeit dominierende Selbstverständnis als homogene Gesellschaft und das Fehlen einer übersichtlichen einzelgesetzlichen Regelung in Form eines Antidiskriminierungsgesetzes – von der sich Betroffene nicht nur eine politische Signalwirkung, sondern auch mehr Schutzmöglichkeiten erhoffen – ist die **öffentliche Sensibilität für Diskriminierungen bislang äußerst unzureichend** geblieben. Qualifizierte Untersuchungen sind weiterhin große Mangelware.³⁰ Dies muss angesichts des Ausmaßes an rassistisch motivierter Gewalt und der drohenden gesellschaftlichen Marginalisierung weiter Bevölkerungsteile mit Migrationshintergrund verwundern.

Marginalisierung als Folge von Diskriminierung

Die schlechte Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten wird auch im Rahmen von aktuellen Untersuchungen vor allem als Effekt von Sprachproblemen und anderen gruppenspezifischen Defiziten gesehen, so dass ein hohes Maß an Skepsis hinsichtlich des Zusammenhangs mit Diskriminierung geäußert wird.³¹ Allerdings scheint bei dieser Betrachtung offensichtlich der international als **indirekte Diskriminierung** bezeichnete faktische Ausschlussmechanismus nicht in die Analyse einbezogen wor-

den zu sein. Hiernach wäre zu vermuten, dass das Zusammenwirken von etablierten Normen, Verfahren und Verhaltensweisen eine entscheidende Rolle bei der (nicht notwendigerweise beabsichtigten) Benachteiligung von ethnischen Minderheiten spielt. Somit wären unterrepräsentierte Arbeitsmarktpositionen vermutlich auch auf geringere Einstellungschancen zurückzuführen, die als Ergebnis von institutionalisierten Prozessen bestimmte Bevölkerungsgruppen beim Zugang zu Beschäftigung benachteiligen. Um entsprechende Untersuchungen durchführen zu können, müssten jedoch verlässliche statistische Angaben über die Arbeitsmarktsituation von ethnischen Minderheiten vorliegen, die – unabhängig von der Nationalität – Rückschlüsse auf Diskriminierungserfahrungen und Zugangsbarrieren zulassen.

Tatsächlich sind Einwanderer und ihre Nachkommen jüngerer empirischen Studien zufolge „überdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen“, die darüber hinaus auch weite Teile der Flüchtlinge trifft und dem weiterverbreiteten Bild der ‚Sozialstaats-Schmarotzer‘ keineswegs entspricht.³² Vergleichende Untersuchungen betonen daher die Notwendigkeit, den **Zusammenhang von Diskriminierung und der wahrnehmbaren Tendenz zu ethnischer Segregation** und Benachteiligungen vor allem im Bildungssektor auch in Deutschland zu überprüfen.³³ Hierbei müssen auch geschlechtsspezifische Unterschiede berücksichtigt werden. Auch von offizieller Seite wird eingeräumt, dass ausländische Frauen und Familien auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind und in der Gewährleistung von Chancengleichheit für Familien ausländischer Herkunft in Bildung und Ausbildung eine zentrale Aufgabe der Politik liegt.³⁴ Internationale Untersuchungen belegen für den Arbeitsmarkt das häufige Zusammenspiel von objektiven Nachteilen durch Qualifikationsmängel und zusätzlichen Diskriminierungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft, Nationalität oder vermeintlichen ‚Rasse‘.³⁵

28 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und Bonn, August 2002, S. 264; 29 Todesopfer rechter Gewalt seit der Vereinigung – Eine Bilanz, Sonderdruck des Tagesspiegel, Januar 2001; 30 Vgl. die Untersuchung des Landeszentrum für Zuwanderung: Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen, a.a.O.; 31 Vgl. Argumentation bei Suntum, Ulrich van & Schlotböller, Dirk: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern – Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Bielefeld 2002; 32 Hanesch, W. et al: Armut und Ungleichheit in Deutschland – Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, Reinbek 2000, S. 447; 33 Schuck, Peter & Münz, Rainer: Paths to Inclusion – The integration of migrants in the United States and Germany, Oxford 1998; 34 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Frauen in Deutschland – Von der Frauen zur Gleichstellungspolitik, Bonn 2002, S. 192; vgl. auch Deutscher Bundestag: Sechster Familienbericht – Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Leistungen, Belastungen, Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung, 14. Wahlperiode Drucksache 14/4357 vom 20.10.2000; 35 Zegers de Beijl, R. & McClure, I. & Taran, P.: „Inequality in Access to Employment – A statement of the Challenge“, in: UNESCO (Hrsg.): United to Combat Racism, Paris 2001, S. 153-167;

In Deutschland geborene Jugendliche ausländischer Herkunft leiden ferner unter einer **de facto Ungleichbehandlung beim Zugang zu Arbeits- bzw. Ausbildungsplätzen**, die neben Sprach- oder Schuldefiziten auch auf eine diskriminierende Ausschlußpraxis hindeuten könnte. Sie sind außerdem überdurchschnittlich von strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes betroffen, was sich zusammengekommen in einem ausgesprochen hohen Anteil von Arbeitslosigkeit ausdrückt. Ein Anteil von fast 20% unter ihnen verfügt über keinen Schulabschluss, nahezu die Hälfte der 20–25 Jährigen hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Vergleichszahlen für deutsche Jugendliche liegen bei 8% bzw. 12%.³⁶ **Unkenntnis über die tatsächliche Lebenssituation von Migranten und ethnischen Minderheiten kann das periodische Erstarken von rechtsextremen Parteien begünstigen.** Trotz der vergleichbar günstigen Rechtsstellung und Ausbildungsvoraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von jüdischen Kontingentflüchtlingen existiert auch bei dieser Gruppe eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. Untersuchungen zufolge kann daher auch hier das Fehlen einer umfassenden Integrationspolitik als wichtige Ursache für die beruflichen Eingliederungsprobleme gelten, ohne bei der Beurteilung die ungünstige Altersstruktur und anfangs sicherlich oftmals unzureichende Sprachkompetenz aus dem Blick zu verlieren.³⁷

Selbstverständlich ist nicht jede Schlechterstellung ein Ergebnis von Diskriminierung. Aber soziale Marginalisierungstendenzen sind oft Folge von sozioökonomischen und demographischen Entwicklungen, die sich mit Formen der ethnischen oder geschlechtsspezifischen Diskriminierung überschneiden. Zudem besteht die Gefahr, dass **Armut und soziale Benachteiligung** nicht auch als **Ergebnis von möglicher Diskriminierung** gewertet werden, sondern vor allem als Bestätigung für rassistische Vorurteile dienen,

indem insbesondere Bildungsprobleme von Minderheiten vorwiegend als individualpsychologische Verhaltensdefizite oder kulturelle Anpassungsprobleme interpretiert werden.³⁸ Subtile Vorurteile gegen äußerlich wahrnehmbare Minderheitengruppen, aber auch Antisemitismus und Diskriminierungen gegen Muslime, werden hierbei gleichermaßen ignoriert und nicht selten durch die Verknennung interkultureller Erfordernisse bei Lehrinhalten oder Personal im Bildungssystem reproduziert.

In der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzung gibt es dementsprechend divergierende Positionen: Auf der einen Seite betonen Analysen die negative integrationspolitische Wirkung ausländerrechtlicher Beschränkungen für Migrantinnen und Migranten und das Fehlen einer staatlichen Antidiskriminierungspolitik, um daraus eine problematische Sonderstellung Deutschlands abzuleiten, die zu „einer verfestigten ethnischen Schichtung und (...) struktureller Diskriminierung“ führe.³⁹ In diesem Sinne erscheint Rassismus als ideologisches und institutionelles Fundament einer sich lange Zeit über ethnische Herkunft bestimmenden Bundesrepublik.⁴⁰ Anderen Interpretationen zufolge ist Deutschland dagegen kein Sonderfall, sondern Teil einer allgemeinen europäischen Entwicklung. ‚Xenophobische Gewaltausbrüche‘ und auch regionale Besonderheiten erscheinen in dieser Sichtweise weniger als klare Formen von rassistischer Diskriminierung, sondern als situationsbedingte Eskalationen, die die Weiterentwicklung einer liberalen und offenen Gesellschaft nicht ernsthaft bedrohen.⁴¹

Aktive Formen von Rassismus stehen aber in einem engen Zusammenhang mit den Wirkungsweisen von indirekter Diskriminierung, die im Ergebnis eine zusätzliche Form der Ungleichbehandlung bewirken können. Daß hierbei die Diskussionen über Zuwanderer und Kulturbegriffe explizit rassistische bzw. ‚rassi-

sche‘ Kategorien zunehmend ersetzen, ändert nichts an den ideologischen Mechanismen und faktischen Ausgrenzungspraktiken, die hierbei zugrunde liegen. Ursachen für die soziale und arbeitsmarktbezogene Marginalisierung von Migranten und ethnischen Minderheiten können sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite gesehen werden. Im öffentlichen Diskurs wird ihre Randposition jedoch zumeist nur mit ungenügenden Sprach- und Bildungskennnissen in Verbindung gebracht, so dass staatliche Integrationsmaßnahmen einseitig auf Verbesserungen der Angebotsseite abzielen. Die Bekämpfung von Rassismus verlangt aber integrative Konzepte, die auf allen Ebenen von Diskriminierung ansetzen und eines politischen bzw. rechtlichen Rahmens bedürfen, der ein modernes Verständnis von Nation fördert, ohne eine Hierarchisierung von Rechtsansprüchen aus einer ethnischen Volkszugehörigkeit abzuleiten. In diesem Sinne kann **das Fehlen einer Antidiskriminierungspolitik** auch dazu führen, dass das Selbstbild einer homogenen Gesellschaft als Mythos weiter reproduziert wird.⁴²

Internationale Beobachter weisen aber auch darauf hin, dass zunehmend Staaten bereit sind, Rassismus nicht nur als externes Übel oder als historische Verantwortung für Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Form von Sklaverei, Kolonialismus und Holocaust, sondern auch als innenpolitische Herausforderung zu begreifen.⁴³ Auch für Deutschland bedeuten Diskriminierung und Rassismus weit mehr als historische Verantwortung und müssen daher in Zukunft noch stärker als politisches Handlungsfeld erkannt werden. Hierbei können globale Standards und internationale Empfehlungen helfen.

1.1 Hauptergebnisse

Zur Kennzeichnung und Analyse von direkten und indirekten Diskriminierungstatbeständen, gewaltsamen Übergriffen oder politischen Diskursen hat der Begriff Rassismus auch im 21. Jahrhundert Bedeutung, da hierüber historische Kontinuität ebenso wie die ideologische Dimension gesellschaftlicher Ausschlussmechanismen deutlich gemacht werden kann. Durch vielfältige Überschneidungen mit anderen Diskriminierungsgründen ermöglicht Rassismus auch die Legitimation für weitere soziale Benachteiligungen. Ausmaß und Entwicklungstrends von rassistischer Diskriminierung sind dabei allerdings nur schwer meßbar, da es in Deutschland bislang keine systematische Dokumentation von Rassismus in all seinen Erscheinungsformen gibt und kaum empirische Untersuchungen über Diskriminierungserfahrungen vorliegen. Die vorliegenden Zahlen von rassistischen Straftaten belegen die anhaltende Brisanz der Situation, die durch subtilere Formen der Diskriminierung in vielen Gesellschaftsbereichen ergänzt wird. Gleichwohl scheint das gesellschaftliche Bewußtsein für Diskriminierungstatbestände nur gering ausgebildet zu sein. Eine umfassende Antidiskriminierungspolitik muß hier auf der Basis von internationalen Standards ansetzen.

36 Angaben nach EUMC: Diversity and Equality – Annual Report 1999; Vienna 2000, S. 34;

37 Rübler, Harald: "Berufliche Integrationsprobleme hochqualifizierter Zuwanderer. Das Beispiel der jüdischen Kontingentflüchtlinge aus den GUS-Staaten" in: ZAR 6/2000, S. 268-273;

38 International Council on Human Rights Policy: The persistence and mutation of racism, a.a. O., S. 12;

39 Kürsat-Ahlers, Elcin: "Die Bedeutung der staatsbürgerschaftlich-rechtlichen Gleichstellung und Antidiskriminierungspolitik für Integrationsprozesse" in: Mehrländer, Ursula & Schultze, Günther (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland – Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn 2001, S. 134;

40 Wilpert, Czarina: "Ideological and institutional foundations of racism in the Federal Republic of Germany" in: Wrench, John & Solomos, John (Eds.): Racism and Migration in Western Europe, Oxford 1993, S. 67-81;

41 Kuerthen, H. & V. Bergmann & Rainer Erb (Hrsg.): Antisemitism and Xenophobia in Germany after unification, New York und Oxford 1997;

42 Alibhai-Brown, Yasmin: The role of racism and prejudice in exclusion, marginalization, inequality, and the implications of this for a cohesive society, Paper presented at the Consultation on Racism and Human Rights, International Council on Human Rights Policy, Geneva December 3-4 1999;

43 van Boven: "Discrimination and Human Rights Law – Combating Racism" in: Fredman, Sandra: Discrimination and Human Rights – The Case of Racism, Oxford 2001, S. 113;

2 Die Bekämpfung von Rassismus als völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland

In Deutschland existieren unterschiedliche Bestimmungen im Grundgesetz und im Arbeits-, Straf- und Zivilrecht, die darauf abzielen, rassistische Diskriminierungen zu ächten. Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes garantiert die Gleichheit vor dem Gesetz und verbietet Diskriminierungen aus Gründen der ‚Rasse‘ oder ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion bzw. Weltanschauung oder einer Behinderung durch öffentliche Instanzen. Bei Diskriminierungsvorfällen gegenüber dem Staat können Bürger vor den Verwaltungs- und Verfassungsgerichten klagen. Allerdings ist damit keine unmittelbare Drittwirkung der Grundrechtsartikel auf Rechtsverhältnisse zwischen Privaten verbunden und die Konkretisierung dieser Generalklausel ist somit den Gerichten überlassen.

Gleichwohl enthalten einzelne Länderverfassungen spezielle Schutzbestimmungen für ethnische Minderheiten. Diverse Strafrechtsbestimmungen verbieten explizit die Volksverhetzung und Angriffe auf die Menschenwürde. Nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch sind ferner Entlassungen aus den oben genannten Gründen unzulässig. Das revidierte Betriebsverfassungsgesetz enthält außerdem erweiterte Verbotsklauseln hinsichtlich Diskriminierungen in Unternehmen mit Betriebsrat und die Verpflichtung, regelmäßig über betriebliche Integrationsmaßnahmen zu berichten. Ein umfassender zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz existiert in der Bundesrepublik jedoch nicht.⁴⁴

Deutschland hat sich mit der Ratifizierung vieler internationaler Menschenrechtsstandards einen hohen Maßstab gesetzt, dem sie mit einer regelmäßigen Berichtspflicht über die Umsetzung dieser in-

ternationalen Rechtsvorgaben Rechnung tragen muß. Dadurch gewinnt Deutschland für seine Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen an Legitimität. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Politikfeld Rassismus und die öffentliche Auseinandersetzung über die interne Menschenrechtssituation in Deutschland erhalten eine spezielle Bedeutung, die mit der besonderen historischen Verantwortung der Bundesrepublik zusammenhängt.

Das Spannungsverhältnis zwischen internationalen Absichtserklärungen, völkerrechtlichen Standards und ihrer nationalen Umsetzung ist allerdings im Laufe der 90er Jahre vor allem im Rahmen der Nachfolgeprozesse globaler UN-Konferenzen zu Tage getreten. Während letztere sich zunehmend durch Behandlung von wichtigen politischen Querschnittsthemen sowie der wachsenden Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren auszeichnen, fehlte es den Beschlüssen in der Folge oftmals an Verbindlichkeit, wirkungsvollen Überprüfungsmechanismen bzw. effektiver inter-ministerieller Koordination und der Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen zur nationalen Durchsetzung. Entsprechend deuten einzelne Untersuchungen zur deutschen Umsetzungspraxis darauf hin, dass die „dort formulierten Globalstrategien für die deutsche Politik insgesamt eine nur periphere Rolle spielen...[und] die Vermittlung auf die operative Ebene einschließlich der für die Umsetzung zentralen Mittelzuweisungen“ bislang nur selten erfolgte.⁴⁵

Die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen bleibt auch für einen demokratischen Rechtsstaat eine permanente Herausforderung.

⁴⁴ Europäische Kommission: Überblick über die gesetzlichen Antidiskriminierungsbestimmungen der Mitgliedstaaten, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Brüssel Februar 2000;

⁴⁵ Thomas Fues & Brigitte Hamm: "Die Weltkonferenzen und ihre Folgeprozesse – Umsetzung in die deutsche Politik" in: Fues & Hamm (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre – Baustellen für Global Governance, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Band 12, Bonn 2001, S. 110;

Das nächste Schaubild gibt einen Überblick über die Berichtspflichten auf dem Gebiet der Rassismusbekämpfung, die im Rahmen dieser Studie betrachtet werden.

Schaubild III:

Schutz vor Rassismus und Diskriminierung im Rahmen ausgewählter Organe des internationalen Menschenrechtssystems

Politikebene	Internationales Übereinkommen bzw. Gründungsakte	Institutionelle Zuständigkeit	Überwachungsfunktion bzw. Politikmaßnahmen
Vereinte Nationen	ICERD	CERD	Kommentare zur nationalen Berichterstattung
	Resolution der UN Menschenrechtskommission von 1993	Sonderberichterstatter über Rassismus	Länderberichte
	Aktionsprogramm der UN-Weltkonferenz von Durban/WCAR	Anti-Discrimination Unit des OHCHR	Periodische Fortschrittsberichte und Nationale Aktionspläne
	ILO Konvention Nr. 111	Sachverständigenausschuss für die Anwendung des Übereinkommens	Regelmäßige Staatenberichte
Europarat	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	Entscheidungen über Individual- oder Staatenbeschwerden
	Gründungsauftrag gemäß Beschluss der Staats- und Regierungschefs des Europarat von 1993	ECRI	Länderberichte und thematische Empfehlungen
	Rahmenabkommen für den Schutz nationaler Minderheiten	Beratender Ausschuss	Periodische Berichterstattung
Europäische Union	Artikel 13 des Amsterdamer Vertrages	EU-Kommission	Umsetzung der EU Richtlinien zu Antidiskriminierung
	Verordnung des Europäischen Rates von 1997	EUMC	Thematische Untersuchungen

2.1 UN-Konventionen und Programme

2.1.1 Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)

Das ICERD-Übereinkommen wurde 1966 von der UN Generalversammlung verabschiedet, ist 1969 in Kraft getreten und wurde inzwischen von 160 Staaten unterzeichnet und ratifiziert. Die Vertragsstaaten sichern lt. Artikel 5 „das Recht auf Sicherheit der Person und auf staatlichen Schutz gegen Gewalttätigkeit oder Körperverletzung, gleichviel ob sie von Staatsbediensteten oder von irgendeiner Person, Gruppe oder Einrichtung verübt werden“ zu. Ferner sollen Vertragsstaaten den Zugang zu öffentlichen Orten und Dienstleistungen sicherstellen. Die zentralen Rechtsverpflichtungen der Vertragsstaaten beziehen sich im Einzelnen auf:

- Das Verbot von rassistischen Handlungen und Gesetzen bzw. der Verbreitung von rassistischen Ideen durch staatliche Stellen und Private;
- Die Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes, einschließlich der Schaffung von angemessener Entschädigung;
- Soziale, wirtschaftliche und kulturelle Fördermaßnahmen für von Diskriminierung betroffenen Personengruppen;
- Maßnahmen zum Abbau von Vorurteilen und zur Förderung von Verständigung zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen;
- Internationale Zusammenarbeit und Kooperation mit dem zuständigen Ausschuss.

Das Abkommen schuf mit dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) ein unabhängiges Überwachungsgremium im Rahmen des Menschenrechtsschutzsystems der UN-Treaty Bodies. Er besteht aus 18 unabhängigen Mitgliedern,

die von den Vertragsstaaten in geheimer Wahl ernannt werden. Die Einhaltung des Abkommens ist Aufgabe des Sachverständigenausschusses, der in der Regel zweimal jährlich tagt, und wird über drei unterschiedliche Verfahren gesichert. Hierzu gehören das regelmäßige Staatenberichts-, das Staatenbeschwerde- und das Individualbeschwerdeverfahren. Letzteres besitzt nach Ansicht eines ehemaligen Ausschussmitglieds aber derzeit „noch kein sehr effizientes Verfahren“.⁴⁶

Beim **Staatenberichtssystem** sind die Vertragsstaaten zu einer periodischen Berichterstattung im Abstand von zwei Jahren nach Artikel 9 des Übereinkommens verpflichtet, die den Ausschuss in Form eines Staatenberichts über die im Zusammenhang mit der Konvention getroffenen Maßnahmen bzw. Neuerungen informieren soll. Auf dieser Basis und durch einen kritischen Dialog kann der Ausschuss im Rahmen der Berichtserörterung Vorschläge für menschenrechtliche Verbesserungen unterbreiten und in den Abschließenden Beobachtungen formell zum Ausdruck bringen. Letztere können als wichtiges Instrument zur staatlichen Fortschrittskontrolle fungieren. Ergänzend sind eine Reihe von Generellen Empfehlungen verabschiedet worden, die jedoch ebenfalls keine völkerrechtliche Bindungswirkung haben.⁴⁷

Aufgrund der teilweise mehrjährigen Verzögerungen bei der Erfüllung der staatlichen Berichtspflichten wird auch auf andere Informationsquellen zurückgegriffen. Seit Anfang der 90er Jahre werden für die Erörterung der Staatenberichte verstärkt Eingaben von Nichtregierungsorganisationen berücksichtigt.⁴⁸ Für die beiden anderen Verfahren gibt es für Deutschland bislang keine Erfahrungen, wobei der Staatenbeschwerde aufgrund ihres „schwerfälligen Vermittlungsverfahrens“ in der Praxis ohnehin bislang keine Bedeutung zukam.⁴⁹ Das Individualbeschwerdeverfahren hat die Bundesrepublik Deutschland erst 2001 akzeptiert, so daß noch keine Erfahrungen vorliegen.

2.1.2 Verwandte Konventionen der UN und ausgewählter Sonderorganisationen

Mit dem UNESCO Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen, dem CEDAW-Übereinkommen, der Kinderrechtskonvention und dem Internationalen Zivilpakt existieren weitere völkerrechtliche Konventionen, die Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung enthalten. An dieser Stelle soll jedoch nur auf eine zentrale ILO-Konvention eingegangen werden, da auf ihrer Basis eine Reihe von Untersuchungen vorgenommen wurden, die für die vorliegende Studie von Bedeutung sind.⁵⁰ Das **Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf** der Internationalen Arbeitsorganisation definiert in Artikel 1 Diskriminierung als „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen.“⁵¹

Auch hier muss Deutschland dem Sachverständigenausschuss für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen regelmäßig einen Staatenbericht vorlegen, wobei Vertragsverletzungen gegebenenfalls vor den Verwaltungsrat gebracht werden können. Diese wären dann auch im Ausschussbericht an die jährlich tagende *Internationale Arbeitskonferenz* enthalten. Formale Beschwerden über die Einhaltung des Konventionsschutzes hinsichtlich des Kriteriums der nationalen Abstammung oder Hautfarbe gab es bislang keine. Die wenigen Anfragen und Bemerkungen des Ausschusses bezogen sich bislang auf Problemkonstellationen, die sich aufgrund der politischen Überzeugung oder des Geschlechts ergeben haben.⁵²

2.1.3 Die Erklärung und das Aktionsprogramm der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus

Die dritte Weltkonferenz gegen Rassismus hat unter Leitung der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 31. August bis zum 8. September 2001 in Durban/Südafrika stattgefunden. Sie hat die vorrangige staatliche Verantwortung für die Eindämmung von Rassismus bestätigt. Rassismus wurde als ein verbreitetes Ausgrenzungsphänomen gebrandmarkt, das viele Gesellschaften prägt und das trotz vielfältiger Anstrengungen beständig neue Formen annimmt. Die Unterzeichnerstaaten teilen die Besorgnis, dass Rassismus durch ungleiche Wohlstandsverteilung, Marginalisierung und soziale Ausgrenzung verschlimmert werden kann und eine schwere Verletzung der Menschenrechte darstellt. Regierungen werden aufgefordert, nationale Gesetzgebungen zu beschließen oder zu verbessern, um direkte und indirekte Formen von Rassismus in allen Bereichen des öffentlichen Lebens zu ächten.⁵³

Wie bereits bei vorherigen Konferenzen litten die Verhandlungen in 2001 unter einem hohen Maß an Politisierung, das sich vor allem an der Bewertung des Nahost-Konfliktes und der Diskussion um die umstrittenen Forderungen nach Reparationen ausdrückte. Trotz „weicher“ völkerrechtlicher Bindewirkung können die Abschlussdokumente aber als dezidierte „Handlungsanleitung für die Zivilgesellschaft und als Berufungsgrundlage für die Opfer“ dienen.⁵⁴ Dementsprechend sind sich die meisten Teilnehmer und Beobachter inzwischen einig, dass die Verabschiedung der Konferenzdokumente einen großen Erfolg darstellt und sich daraus eine Reihe von konkreten Empfehlungen ergeben, die den globalen Prozess der Rassismusbekämpfung einen guten Schritt voranbringen können.⁵⁵ Hierzu zählt insbesondere die Erarbeitung von **Nationalen Aktionsplänen**, die in Konsultation mit Vertretern der Zivilgesellschaft und nationalen Menschenrechtsinstitutionen erstellt und an das Sekretariat des Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR) übermittelt werden sollen. In ihnen

⁵⁰ Siehe den Abschnitt 3.3 in dieser Studie.

⁵¹ ILO Übereinkommen 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958 zitiert nach: <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/german/docs/gc111.htm>

⁵² Vgl. Angaben der ILO-Datenbank: <http://ilolex.ilo.ch:1567/english/index.htm>

⁵³ Measures to combat contemporary forms of racism and racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Resolution adopted by the General Assembly A/RES/56/267 27 March 2002;

⁵⁴ Meinecke, Christina: "Grundwerte Solidarität, Respekt, Toleranz – Ein Rückblick auf die Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban" in: Vereinte Nationen Nr.3/2002, S. 99; vgl. auch Sundberg, Ulrika: "Durban – The third World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance" in: International Review of Penal Law, Vol.73, 2002, pp.301-317;

⁵⁵ Vgl. die differenzierte Einschätzung der Direktorin der International Human Rights Law Group McDougall, Gay: "The World Conference against Racism – Through a Wider Lens" in: The Fletcher Forum of World Affairs, Vol.26 No.2 Summer/Fall 2002, pp. 135-151;

⁴⁶ Bryde, Brun-Otto: "Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung" in: Klein, Eckart: Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2002, S. 75;

⁴⁷ Tanaka, Atsuko & Nagamine, Yoshinobu: The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – A Guide for NGOs, Minority Rights Group/MRG and International Movement against All Forms of Discrimination and Racism/IMADR, January 2001;

⁴⁸ Vgl. Hüfner, Klaus: How to File Complaints on Human Rights Violations – A Manual for Individual and NGOs, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen & Deutsche UNESCO Kommission, Bonn 2002, S. 51; Banton, Michael: Combating Racial Discrimination – The UN and its Member States, Minority Rights Group, London 2000;

⁴⁹ Wolfrum, Rüdiger: "Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – Inhalt und Verfahren seiner Durchsetzung" in: Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, G. Baum & E. Riedel & M. Schaefer (Hrsg.), Baden-Baden 1998, S. 137;

sollen Maßnahmenbündel zur Förderung von ethnischer Vielfalt (Diversität) und Gleichberechtigung aufgestellt werden, die u.a. über Positivmaßnahmen zur Sicherstellung von verbesserter Chancengerechtigkeit beim Zugang zu sozialen Dienstleistungen und durch den Abbau von räumlicher Segregation hergestellt werden sollen.⁵⁶

In der **Erklärung der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz** wird eingeräumt, dass die Zielsetzungen der drei vorangegangenen UN-Dekaden zur Rassismusbekämpfung nicht erreicht wurden und dass schwerwiegende Formen von Rassismus, einschließlich des Antisemitismus, der Islamphobie und der verbreiteten Gewalt insbesondere gegen Menschen afrikanischer Herkunft, indigene Völker, Migranten sowie Roma und Sinti weiterexistieren. Sklaverei und Sklavenhandel werden als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet und „zu den Hauptursachen“ des modernen Rassismus gezählt. Ferner wird anerkannt, „dass Fremdenfeindlichkeit gegenüber Nichtstaatsangehörigen, insbesondere Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden, eine der Hauptursachen des zeitgenössischen Rassismus ist und dass es im Zuge diskriminierender, fremdenfeindlicher und rassistischer Praktiken häufig zu Menschenrechtsverletzungen gegenüber Angehörigen dieser Gruppen kommt“.⁵⁷

Um dem entgegenzuwirken, werden die Staaten aufgefordert, die kulturelle Vielfalt als einen Gewinn für die Wohlfahrt der Menschheit zu werten und die gleichberechtigte Teilhabe aller als wichtigen Bestandteil einer rassismusfreien, demokratischen Gesellschaft zu verstehen. Die Notwendigkeit, „besondere oder positive Maßnahmen zu Gunsten der Opfer von Rassismus“ zu schaffen, wird anerkannt, um „eine angemessene Vertretung in Bildungseinrichtungen, im Wohnungsbereich, in politischen Parteien, in Parlamenten und bei der Beschäftigung“ herbeizuführen. Es wird des Weiteren unterstrichen, „dass Migrationspolitiken nicht auf Rassismus basieren dürfen und es gilt, Menschenrechte von Migranten zu schützen. In der Erklärung wird

außerdem betont, dass ein Verbot von rassistischen Ideen und Gedankengut durchaus mit dem demokratischen Prinzip der Meinungsfreiheit vereinbar ist.

Das **Aktionsprogramm** enthält Vorschläge für die Stärkung von nationalen und internationalen Mechanismen zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung und für die Wahrung von Menschenrechten, wobei sich die Unterzeichnerstaaten bewusst sind, „dass der Erfolg dieses Aktionsprogramms vom politischen Willen und von angemessenen Finanzmitteln auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene...abhängen wird“.⁵⁸ Ursachen und zeitgenössische Erscheinungsformen von Rassismus werden ebenso benannt wie spezielle Opfergruppen, denen besondere Schutzmaßnahmen zuteil werden sollen. Sowohl in der Erklärung als auch im Aktionsprogramm wird deutlich gemacht, dass Frauen und Mädchen in besonderer Weise unter den multiplen Formen von Diskriminierung leiden.

Zur Förderung von Gleichberechtigung und der Herstellung von Chancengleichheit haben sich die unterzeichnenden Staaten verpflichtet, „wirksame Maßnahmen und Politiken zu beschließen und umzusetzen, die alle Bürger und Institutionen ermutigen, gegen Rassismus (...) Stellung zu beziehen, sowie die Vorteile der Vielfalt innerhalb und zwischen allen Nationen anzuerkennen...“.⁵⁹ Auf nationaler Ebene sollen zudem gesetzgeberische Maßnahmen zum Schutz gegen Diskriminierung aufgestellt und durch Politikentwürfe ergänzt werden, „um das Phänomen der Ermittlungen und Kontrollen auf der Basis der Rasse zu beseitigen, bei dem Polizisten und andere mit dem Gesetzesvollzug betraute Beamte in einem bestimmten Grad Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft als Grundlage für Ermittlungen gegen Personen oder für die [Feststellung], ob eine Person einer kriminellen Tätigkeit nachgeht, heranziehen.“⁶⁰ Diese Vorgabe richtet sich auf die weit verbreitete Praxis des „racial profiling“.

Staaten werden auch aufgerufen, die einschlägigen internationalen und regionalen Übereinkünfte zu Menschenrechten und Nichtdiskriminierung zu rati-

fizieren und wirksam umzusetzen. Ferner werden Regierungen nachdrücklich aufgefordert, „die Bemerkungen und Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung gebührend zu berücksichtigen“⁶¹ und der 1990 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten **Internationalen Konventionen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer** und ihrer Familienangehörigen beizutreten. Migrantinnen und Migranten sowie Opfer von Menschenhandel sollen ausdrücklich in Antidiskriminierungsmaßnahmen einbezogen werden. Die Gleichberechtigung soll insbesondere durch den Abbau von Barrieren beim Zugang zu Beschäftigung und der Gesundheitsversorgung, aber auch hinsichtlich der Teilhabe an politischen und wirtschaftlichen bzw. kulturellen Entscheidungen realisiert werden. Staaten werden aufgefordert, „alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Hindernisse zu beseitigen, die den Zugang von Kindern zu Bildung einschränken“ und „sicherzustellen, dass alle Kinder ohne Diskriminierung Zugang zu hochwertiger Bildung erhalten“.⁶²

Ausdrücklich wird die Weigerung oder der Widerwillen seitens öffentlicher Instanzen und Politiker, gegen Rassismus vorzugehen, als ein wichtiger Faktor für die Verbreitung und Perpetuierung von Diskriminierung interpretiert. Politikern und politischen Parteien wird daher eine Schlüsselrolle zuerkannt, sofern sie „konkrete Maßnahmen zur Förderung der gesellschaftlichen Gleichstellung, Solidarität und Nichtdiskriminierung“ ergreifen bzw. „freiwillige Verhaltenskodizes aufstellen, (...) so dass ihre Mitglieder sich öffentlicher Erklärungen oder Handlungen enthalten, die zu Rassismus (...) ermutigen oder anstiften“.⁶³ Die Medien sollen durch freiwillige „Codes of Conduct“ und andere Maßnahmen der Selbstregulierung helfen, die verbreitete Stereotypenbildung zu vermeiden sowie „die faire und ausgewogene Darstellung der Vielfalt ihrer Gesellschaften zu fördern sowie sicherzustellen, dass sich diese Vielfalt auch bei ihren Mitarbeitern widerspiegelt“.⁶⁴

Über die Schaffung wirksamer Rechtshilfe, Rechtsbehelfe und Wiedergutmachung sollen in nationalen Rechtsvorschriften zentrale Empfehlungen der Kon-

ferenz Berücksichtigung finden, die die Möglichkeit einer Verbandsklage bzw. den Anspruch auf Schadensersatzleistungen beinhalten. Durch „die Schaffung nationaler Stellen mit Zuständigkeit für die wirksame Untersuchung von Anschuldigungen der Rassendiskriminierung und für den Schutz der Beschwerdeführer gegen Einschüchterung oder Drangsalierung“ soll der Zugang zum Rechtsweg erleichtert und innovative Methoden der Konfliktklärung bzw. entsprechende Betriebsvereinbarungen propagiert werden. Eine konsequente strafrechtliche Verfolgung wird mit dem Hinweis gefordert, dass rassistische „Beweggründe bei der Strafzumessung als erschwerende Umstände angesehen werden“.⁶⁵

Die **Schaffung von spezialisierten und unabhängigen nationalen Fachinstitutionen** wird im Aktionsplan auch angeregt, um sicherzustellen, dass „auf gesamtstaatlicher und lokaler Ebene verlässliche statistische Daten“ gesammelt, zusammengestellt, analysiert und veröffentlicht werden. Ferner werden Staaten aufgefordert, „alle sonstigen damit zusammenhängenden Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um die Lage der Einzelpersonen und Gruppen von Einzelpersonen, die Opfer von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz sind, regelmäßig zu bewerten“.⁶⁶ Dabei wird betont, dass diese statistischen Daten nur mit Zustimmung der Opfer und unter Berücksichtigung des Datenschutzes sowie auf der Basis von freiwilliger Selbstidentifizierung durch nicht-diskriminierende Kategorien erhoben werden dürfen. Zweck der Datenerhebung ist die differenzierte Bewertung von Gesetzgebung und gesellschaftlicher Entwicklung sowie die periodische statistische Berichterstattung an die relevanten UN-Menschenrechtsorgane. Die Daten müssen hierbei geschlechtsspezifische Analysen als Querschnittsaufgabe berücksichtigen.

Der **Nachfolgeprozess der Weltkonferenz** sieht jährliche Berichte des Generalsekretärs an den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen vor, um über Aktivitäten der Staaten sowie der UN-Sonderorganisationen im Bereich Anti-Diskriminierung zu infor-

56 Aktionsprogramm, Artikel 99.

57 Abschlusserklärung der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, Art.16, Durban 2001, S. 6;

58 Aktionsprogramm, Art.219.

59 Aktionsprogramm, Art. 58.

60 Aktionsprogramm, Art. 72.

61 Aktionsprogramm, Art. 76.

62 Aktionsprogramm, Art. 123.

63 Aktionsprogramm, Art. 115.

64 Aktionsprogramm, Art. 144.

65 Aktionsprogramm, Art. 84 und 164.

66 Aktionsprogramm, Art. 92.

mieren. Die im Sekretariat des Hochkommissariats für Menschenrechte gegründete Anti-Diskriminierungseinheit wurde ferner beauftragt, eine Reihe von regionalen Nachfolgetreffen zu organisieren, um das Amt des Hochkommissars über die nationale Umsetzung auf dem Laufenden zu halten, Netzwerke zu fördern und eine Datenbank mit lokalen Erfahrungen anlegen zu können. Durch die gezielte Kooperation mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen soll ferner die Überprüfung von nationaler Gesetzgebung anhand internationaler Standards angeregt werden, örtliche Konsultationen für die Erarbeitung von Nationalen Aktionsplänen unterstützt und der antirassistische Informationsauftrag als Teil der Menschenrechtsbildung sichergestellt werden.⁶⁷

Staaten wird insbesondere empfohlen, auf der Basis von nationalen statistischen Informationen spezielle Programme mit Positivmaßnahmen zu konzipieren, die die Förderung des Zugangs zu Bildung, Gesundheit und anderen Dienstleistungen für Opfer von rassistischer Benachteiligung zum Zweck haben, die Gender Dimension berücksichtigen und – wo nötig – die Einwanderungsgesetzgebung hinsichtlich der Übereinstimmung mit internationalen Standards zu überprüfen.⁶⁸

2.2 Europäische Menschenrechtsstandards und Rechtsverpflichtungen

Im Rahmen des für Deutschland relevanten regionalen Menschenrechtsschutzes sind vor allem der Europarat und die Europäische Union zu nennen. Der **Europarat** verfügt auf der Basis der *Europäischen Menschenrechtskonvention* und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte über wichtige internationale Rechtsinstrumente zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen. Durch die Schaffung einer spezialisierten Kommission seit Anfang der 90er Jahre hat er sich ferner explizit der Rassismusbekämpfung angenommen. Mit dem *Rahmenübereinkommen für den Schutz nationaler Minderheiten* gibt es außerdem seit Ende der 90er Jahre ein neuartiges Rechtsinstrument für den Minderheitenschutz.⁶⁹

Im November 2002 hat der Ministerrat des Europarates ferner ein *Zusatzprotokoll für das Abkommen zur Bekämpfung der Datenkriminalität* verabschiedet. Das Protokoll verlangt von Unterzeichnerstaaten die Kriminalisierung von rassistischem Material im Internet bzw. Computersystemen und der Verharmlosung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Ziel ist die weitgehende Harmonisierung von Strafnormen gegen Rassismus im Internet sowie die Verbesserung der internationalen Kooperation. Das Zusatzprotokoll wird im Rahmen der nächsten Sitzung der Parlamentarischen Versammlung zur Zeichnung vorgelegt.⁷⁰

Im Rahmen der **Europäischen Union** sind in den letzten Jahren vielfältige Anstrengungen unternommen worden, um den Anstieg von rassistischen Gewalttaten und diskriminierenden politischen Diskursen in den Staaten Westeuropas Einhalt zu gebieten. In den Schlussfolgerungen des Rates für Justiz, Inneres und Katastrophenschutz vom November 2002 verurteilte der Rat zuletzt „auf das Schärfste die rassistisch motivierten Taten, die in vergangenen Wochen an mehreren Orten in der Europäischen Union verübt wurden. Er bekundet seinen Willen zur Verstärkung der Prävention und der Bekämpfung von rassistisch motivierter Gewalt und des Antisemitismus. Mit gleicher Intensität wendet er sich auch gegen jede Form der Intoleranz gegen Personen, die jüdischen oder moslemischen oder anderen Glaubens sind...“⁷¹ Der Rat berät gegenwärtig einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, der von der EU-Kommission im Dezember 2001 vorgelegt worden war.

Sowohl das Europäische Parlament, der Rat als auch die Kommission haben in der Vergangenheit verschiedene Initiativen ergriffen. So wurde 1997 das *Europäische Jahr gegen Rassismus* ausgerufen, anschließend die Europäische Beobachtungsstelle gegen Rassismus in Wien gegründet und ein Aktionsprogramm verabschiedet sowie im Jahr 2000 zwei Gleichbehandlungsrichtlinien beschlossen. Die Inhalte der auf Vermeidung von rassistischer

Diskriminierung zielenden Richtlinie wird im Rahmen dieses Kapitels besondere Beachtung finden.

2.2.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention

Der regionale Menschenrechtsschutz ist auf der Basis der 1950 verabschiedeten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) entwickelt worden. Deutschland hat nach der Ratifizierung der EMRK im Jahre 1952 auch das Recht der Individualbeschwerde anerkannt. In Artikel 14 der EMRK wird die Gewährleistung aller Rechte und Freiheiten, die in der Konvention enthalten sind, ohne Diskriminierung garantiert. Die Konvention sieht mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einen internationalen Kontrollmechanismus vor, der verbindliche Entscheidungen zu Individualbeschwerden einzelner Personen bzw. zu Staatenbeschwerden der Vertragsstaaten trifft. Die Parteien eines Rechtsstreits sind an die Urteile des Gerichtshofes gebunden und müssen Maßnahmen ergreifen, um diese zu realisieren. Das Ministerkomitee überwacht die Umsetzung der Urteile, wobei zusätzlich der Generalsekretär die Parteien auffordern kann, Erklärungen über die Art und Weise abzugeben, mit der die Umsetzung in innerstaatliches Recht sichergestellt werden soll.

In der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte konnten jedoch Beschwerden über rassistische Diskriminierung nicht ausschließlich mit dem Verweis auf Artikel 14 geltend gemacht werden und liefen daher Gefahr, als nicht explizit garantierte Rechte unbegründet verworfen zu werden, so dass es bislang relativ wenig ‚case-law‘ in diesen Fragen gibt.⁷² Zusätzliche Rechtsgarantien verspricht sich daher der Europarat von einem neuartigen **12. Zusatzprotokoll**,⁷³ das – auf der Basis von Empfehlungen der für Rassismus und Geschlechterdiskriminierung zuständigen Ausschüsse – aus den Verhandlungen zwischen dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte und der Parlamentarischen

Versammlung entstanden war und im November 2000 vom Ministerkomitee verabschiedet wurde. Ende 2002 hatten 27 Mitgliedsstaaten das Protokoll unterzeichnet, jedoch steht die Ratifizierung von Deutschland bzw. insgesamt mindestens zehn Vertragsstaaten weiterhin aus, um das Protokoll in Kraft treten zu lassen. Das Protokoll, das von der Bundesrepublik am 4. November 2000 unterzeichnet wurde, ist bislang nur von zwei Vertragsstaaten ratifiziert worden.⁷⁴

Das Zusatzprotokoll beabsichtigt, den Diskriminierungsschutz von Artikel 14 über den Geltungsbereich der im Rahmen der Konvention definierten Rechte auszudehnen und durch eine allgemeine Nicht-Diskriminierungsklausel „für alle rechtlich festgelegten Rechte“ zu ersetzen. Der erweiterte Geltungsbereich bezieht sich hierbei auf Rechte, die Individuen unter nationalem Recht garantiert sind, sowie auf entsprechenden Verpflichtungen öffentlicher Behörden. Beobachter erhoffen sich dadurch, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte der Bedeutung von rassistischer Diskriminierung in seiner Urteilsprechung mehr Beachtung schenken wird.⁷⁵

2.2.2 Das Europäische Rahmenabkommen für den Schutz nationaler Minderheiten

Das Rahmenabkommen des Europarates sieht vor, Angehörige von nationalen Minderheiten durch die Gewährung von speziellen Minderheitenrechten in ihren Menschenrechten zu schützen. Das Rahmenabkommen trat im Februar 1998 in Kraft, nachdem die Bundesrepublik es im September 1997 ratifiziert hatte. Im Januar 1999 wurde es ferner durch das Inkrafttreten der *Europäischen Charta für die Regional- und Minderheitensprache* ergänzt. Nach Artikel 25 sind die Vertragsstaaten zu regelmäßiger Berichterstattung über die zur Umsetzung getroffenen Maßnahmen verpflichtet. Ein Beratender Ausschuss überwacht die Einhaltung auf der Basis dieser Berichte sowie durch Vor-Ort-Untersuchungen, über die er das zuständige Ministerkomitee informiert.

67 Implementation of the Programme of Action for the Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination and follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Report of the Secretary-General submitted pursuant to General Assembly resolutions 56/265 and 55/784, ECOSOC A/57/83/ E/2002/72 25 June 2002;

68 Measures to combat contemporary forms of racism and racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Resolution adopted by the General Assembly A/RES/56/267 27 March 2002;

69 Imbert, Pierre-Henri: "The role of the Council of Europe in the Struggle against Racism, Racial Discrimination and Xenophobia" in: UNESCO (Hrsg.): United to combat Racism, Paris 2001, S. 77-89;

70 Press Release: Council of Europe adopts Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, Strasbourg 7.11.02;

71 Zitiert nach www.migration-online.de vom 13.11.2002, DGB Bildungswerk, Bereich Migration und Qualifizierung;

72 Gouttes, Régis de: "Reinforcement of International and Regional Mechanism for Individual Complaints of Racial Discrimination" in: UNESCO (Hrsg.): United to combat Racism, Paris 2001, S. 57-67;

73 Protokoll 12 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

74 Es handelt sich hierbei um Georgien und Zypern. Vgl. Angaben vom 6.12. 2002 bei <http://conventions.coe.int/Treaty/EG/cadreprincipal.htm>

75 Schokkenbroek, Jeroen: "European protection against discrimination – the new Protocol No.12 to the European Convention on Human Rights" in: Klein, Eckart: Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2002, S 175-189; vgl. auch von Boven, Theo: "Discrimination and Human Rights Law – Combating Racism" in: Fredman, Sandra: Discrimination and Human Rights – The Case of Racism, Oxford 2001, S. 124ff;

Das Abkommen sichert den jeweiligen Minderheiten-gruppen diverse Rechte zu, um die Eigenständigkeit ihrer Kultur, Sprache und Identität wahren zu können. Gemäß Artikel 6 sind die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, „geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können“.

Nach Artikel 4 „ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten“ und die Vertragsstaaten verpflichten sich, „erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern“. Hierzu zählen gemäß Artikel 12 auch spezielle Bildungsmaßnahmen und „angemessene Möglichkeiten für die Lehrerausbildung und den Zugang zu Lehrbüchern“, um die „Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion nationaler Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern“. In diesem Zusammenhang verpflichten sich die Vertragsstaaten, „die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern“.

Da die Rahmenkonvention **keine allgemeinverbindliche Definition nationaler Minderheiten** enthält, obliegt es jedoch den Vertragsstaaten, diese zu bestimmen. Die Bundesrepublik hat dies in einer Erklärung vom 11. Mai 1995 getan, wonach in Deutschland das Rahmenabkommen ausschließlich für die offiziell anerkannten Minderheiten der Sorben, Friesen, Dänen und der deutschen Sinti und Roma gilt. Für die Implementierung in Deutschland ist das Bundesministerium des Inneren federführend.

2.2.3 EU-Richtlinien und Aktionsprogramme

Auf der Grundlage von Erfahrungen mit dem Schutz vor Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts bzw. der (EU-)Nationalität und nach einer Reihe von früheren Initiativen des Europäischen Parlaments aus der zweiten Hälfte der 80er Jahre hat die Europäische Union mit dem Vertrag von Amsterdam die Bekämpfung von Diskriminierung in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft aufgenommen. Hiermit ist der vorläufige Höhepunkt eines Prozesses erreicht worden, der mit der Zunahme der Bedrohung durch grenzüberschreitenden Rassismus, der Entstehung von supra-nationalen Lobbyorganisationen und politischen Wechselwirkungen beim Übergang zu einer EU-weiten Migrationspolitik eingeleitet wurde. Artikel 13 des Vertrages ist daher zu Recht als „turning point in EU anti-discrimination law“ bezeichnet und der Schutz vor Diskriminierung als Teil der ‚Acquis Communautaire‘ aufgewertet worden.⁷⁶

Für die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung sind die folgenden aktuellen Beschlüsse entscheidend:

- EU-Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft
- EU-Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf⁷⁷
- EU-Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001–2006)

Ziel der ersten Richtlinie, die für die vorliegende Arbeit von besonderer Bedeutung ist und die bis Juli 2003 in nationales Recht umgesetzt werden muss, ist es, „ein einheitlich hohes Niveau des Schutzes vor Diskriminierungen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten“. Hierüber muss fortan alle fünf Jahre berichtet werden. Ausdrücklich hebt die Richtlinie hervor, dass „Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft (...) die Verwirklichung der im EG-

Vertrag festgelegten Ziele unterminieren, insbesondere die Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Maßes an sozialem Schutz, die Hebung des Lebensstandards und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie die Solidarität. Ferner kann das Ziel der Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beeinträchtigt werden.“⁷⁸

In Einklang mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU soll durch die Richtlinie ein Arbeitsmarkt geschaffen werden, der die soziale Integration aller im Rechtsraum lebender Bürger und Bürgerinnen fördert. Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet ‚**Gleichbehandlungsgrundsatz**‘, dass es keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der ‚Rasse‘ oder der ethnischen Herkunft geben darf. Denn „die Gleichheit vor dem Gesetz und der Schutz aller Menschen vor Diskriminierung ist ein allgemeines Menschenrecht.“ Diskriminierungen wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder sexuellen Ausrichtung können der zweiten EU-Richtlinie entsprechend ebenso die Verwirklichung der im EG-Vertrag festgelegten Ziele unterminieren.⁷⁹

Darüber hinaus verwendet die Richtlinie das internationale verbreitete Konzept der indirekten Diskriminierung, wonach nicht nur Akte der intendierten Ungleichbehandlung, sondern auch institutionelle Prozesse im Ergebnis als diskriminierend angesehen werden können. Im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 „liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde; liegt eine *mittelbare* Diskriminierung vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffende Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sach-

lich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich“.

Der **Geltungsbereich** der Richtlinie umfasst den Zugang zu unselbstständiger und selbständiger Erwerbsarbeit sowie beruflichem Aufstieg; den Zugang zu allen Formen der Berufsberatung, Berufsausbildung, beruflichen Weiterbildung und der Umschulung; die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt; die Mitgliedschaft in Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation; den Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste; die sozialen Vergünstigungen; den Bildungsbereich; den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum. In diesem Zusammenhang ist auch vorgesehen, „dass sämtliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zuwiderlaufen, aufgehoben werden.“⁸⁰

Der Schutz vor Diskriminierung soll durch die Einrichtung von **Antidiskriminierungsstellen** verstärkt werden, die für die Analyse der mit Diskriminierungen verbundenen Probleme, die Prüfung möglicher Lösungen und die Bereitstellung konkreter Hilfsangebote an die Opfer zuständig sein sollen. Nach Artikel 13 besteht deren Aufgabe darin, „die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern. (...) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es zu den Zuständigkeiten dieser Stellen gehört, – unbeschadet der Rechte der Opfer und der Verbände, der Organisationen oder anderer juristischer Personen – nach Artikel 7 Absatz 2 die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen; – unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen; – unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen“.

⁷⁶ Bell, Mark: Anti-Discrimination Law and the European Union, Oxford 2002, S. 143;

⁷⁷ Der horizontale Ansatz dieser Richtlinie verfolgt die Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes unabhängig von Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuellen Identität. Da der Begründungszusammenhang und das Maßnahmenpektrum der beiden Richtlinien aber ähnlich sind, wird auf eine separate Darstellung an dieser Stelle verzichtet.

⁷⁸ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, L180/22, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften am 19.7.2000;

⁷⁹ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, L303/16, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 21.2.2000;

⁸⁰ Vgl. EU Richtlinie 2000/43/EG, Artikel 14.

Die Richtlinie enthält darüber hinaus die international gängigen Instrumente zum **Rechtsschutz** für Opfer von Diskriminierungen: ein angemessener *Schutz vor Viktimisierung* sowie eine *Verlagerung der Beweislast* auf die beklagte Partei, *Möglichkeiten zur Verbandsklage* und *wirksame Rechtsfolgen* bzw. Sanktionsmöglichkeiten. Betriebliche Antidiskriminierungsvereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern werden ebenso angeregt. Das Diskriminierungsverbot sollte insgesamt auch hinsichtlich Drittstaatsangehörigen angewandt werden, betrifft jedoch keine (zulässige) Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit und lässt die Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen und ihren Zugang zu Beschäftigung und Beruf unberührt. Artikel 5 ermöglicht **Positivmaßnahmen**, denn „[d]er Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen“.

Unterstützung erfährt die Richtlinie darüber hinaus durch den Beschluss des Rates vom 27. November 2000 über ein **Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen**, welches für die Jahre 2001–2006 „zur Förderung von Maßnahmen zur Bekämpfung direkter oder indirekter Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ aufgelegt wurde.⁸¹ Ziele des Programms sind:

- Förderung eines besseren Verständnisses über Diskriminierung in ihren unterschiedlichen Ausprägungen;
- Bewertung der Wirksamkeit von Politik und Praxis hinsichtlich Antidiskriminierungspolitik;
- Entwicklung der Fähigkeit, wirksam Diskriminierungen zu verhüten und gegen sie vorzugehen;
- Förderung eines europaweiten Netzwerkes;
- Sensibilisierungsmaßnahmen.

Diskriminierung soll insbesondere innerhalb der öffentlichen Verwaltungen und durch die Medien verhindert werden, indem eine **wirksame Beobachtung von Diskriminierungen** aus unterschiedlichen Gründen sichergestellt wird und eine gezielte Verbreitung von Informationen über das Recht auf Gleichbehandlung zu einer verstärkten Teilnahme der Zielgruppe an der Entscheidungsfindung im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich führt. Entsprechend sind folgende Aktivitäten im Rahmen des Aktionsprogramms vorgesehen:

- Entwicklung und Verbreitung vergleichbarer statistischer Reihen, mit denen das Ausmaß von Diskriminierungen in der Gemeinschaft erfasst, analysiert und unter Wahrung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten bewertet werden kann;
- Entwicklung von Methoden und Indikatoren für die Bewertung der Wirksamkeit von Politik und Praxis der Diskriminierungsbekämpfung („Benchmarking“);
- Analyse der Rechtsvorschriften und Praxis der Diskriminierungsbekämpfung mit dem Ziel, deren Wirksamkeit zu beurteilen und die gewonnenen Erkenntnisse zu verbreiten;
- Thematische Studien, in denen Konzepte für die Bekämpfung sowohl bestimmter Formen der Diskriminierung als auch von Diskriminierung ganz allgemein miteinander verglichen werden;
- Entwicklung von Handlungskonzepten durch grenzüberschreitende Aktionen zum Erfahrungsaustausch und der Basisfinanzierung einschlägiger Nichtregierungsorganisationen;
- Organisation von Konferenzen und Seminaren sowie die Durchführung von Kampagnen und die Veröffentlichung von Material zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

Bisherige Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen die Bedeutung der unterschiedlichen politischen Rechtstraditionen und betonen die Notwendigkeit, den Umsetzungsprozess der Richtlinien für eine Verbesserung der geltenden Rechtsvorschriften

sowie für „eine fundierte und ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Rassismus in sämtlichen Mitgliedsstaaten“ zu nutzen.“⁸² Besonders die Schwierigkeiten, „im Falle einer Diskriminierung die rassistisch motivierte Absicht zu beweisen (...) oder im Falle einer unzureichenden Definition von Diskriminierung wie auch eines zu eingeschränkten Geltungsbereiches“ Gesetzesvorlagen im Sinne der Opfer von Diskriminierung zu nutzen, sind demnach trotz unterschiedlicher Ausgangslage weit verbreitet. Erschwerend kommt in vielen Fällen die „Schwerfälligkeit von Verfahren“, die Unangemessenheit von Strafen und auch „häufig ein mangelndes Interesse bzw. eine fehlende Bereitschaft der zuständigen Stellen, die Ahndung rassistisch motivierter Handlungen aktiv zu fördern“, hinzu.⁸³

Angesichts einer oftmals begrenzten Bekanntheit der gesetzlichen Antidiskriminierungsvorschriften in vielen Ländern, erhalten umfassende einzelgesetzliche Regelungen somit einen wichtigen Symbolcharakter. Auch wird aus vergleichender Perspektive auf die Vorteile von zivilrechtlichen Regelungen aufgrund der geringeren Beweislastpflicht hingewiesen und die Prüfung der Möglichkeit vorgeschlagen, in öffentlichen Ausschreibungen spezifische Antidiskriminierungsklauseln aufzunehmen, um größere Auftragnehmer dazu zu bewegen, die Vorgaben zu befolgen. Ohne sich auf eine spezifische Rechtstradition festzulegen, kommt den EU-Richtlinien somit eine wichtige Funktion bei der Stärkung von nationaler Antidiskriminierungspolitik zu.

2.3 Hauptergebnisse

Auf der internationalen Ebene existiert ein umfassendes System zum Verbot rassistischer Diskriminierung als Teil des globalen Menschenrechtsschutzes durch völkerrechtliche Konventionen. Deren Wirksamkeit beruht jedoch auf der vollständigen nationalen Ratifizierung, Anwendung und Überwachung dieser internationalen Rechtsverpflichtungen. Für Deutschland sollte daher eine öffentlichkeitswirksame Beobachtung ihrer Berichtspraxis an die entsprechenden Gremien sowie die aktive Rezeption der entsprechenden Kommentare und Empfehlungen die Umsetzung dieser Standards begleiten. Durch die zügige Ratifizierung des 12. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention, die konsequente Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien und die Berücksichtigung vorhandener Empfehlungen bei der Entwicklung zusätzlicher gesetzlicher Schutzmaßnahmen würde Deutschland wichtige Voraussetzungen für den Abbau von Diskriminierung schaffen. Besondere Bedeutung käme hierbei einer aktiven Auseinandersetzung mit der Problemanalyse durch die entsprechenden Gremien des Europarats, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen zu.

⁸¹ Beschluss des Rates vom 27. November 2000 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001–2006), (2000/750/EG), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 2.12.2000;

⁸² Europäisches Netz gegen Rassismus/ENAR: Von der Theorie zur Praxis – Evaluierung der Rechtsvorschriften gegen rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten, Brüssel Juni 2001, S. 64; ⁸³ ebd. S. 63;

3 Deutsche Staatenberichte und Berichte von internationalen Organisationen zu Rassismus und Diskriminierung in Deutschland: Erscheinungsformen und Handlungsbedarf

Die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung hat die **Vereinten Nationen** seit ihrer Gründung beschäftigt und in Form eines ausdrücklichen Diskriminierungsverbots auch Eingang in die Charta der Vereinten Nationen gefunden. Im Zentrum des thematisch relevanten UN-Schutzsystems steht dabei die Behandlung der von den Regierungen der Vertragsstaaten zu erstattenden Staatenberichten im Rahmen des *Internationalen Übereinkommens zur Eliminierung jeder Form von Rassismus*, welche durch Berichte des UN-Sonderberichterstatters thematisch ergänzt werden. Periodische Berichte des Generalsekretärs sowie diverse Untersuchungen einzelner Sonderorganisationen haben ferner regelmäßig die Notwendigkeit der thematischen Beschäftigung mit Rassismus seitens der Vereinten Nationen unterstrichen. Das Forschungsinstitut UNRISD hat im Rahmen eines kürzlich beendeten Forschungsprojekts auf die Bedeutung der Schnittmenge zwischen Rassismus und Gender sowie auf die notwendige Repräsentanz aller Bevölkerungsteile bei der Konzipierung von Antidiskriminierungspolitik hingewiesen.⁸⁴ Die *Internationale Arbeitsorganisation* arbeitet derzeit an einem globalen Diskriminierungsbericht, dessen Veröffentlichung für 2003 geplant ist.

Seit seinem Bestehen weist ECRI als das entsprechende Fachorgan des **Europarats** auf die Dauerhaftigkeit rassistischer Diskriminierung und das Fehlen einer effektiven Antidiskriminierungsgesetzgebung in der Mehrzahl der Mitgliedsstaaten hin. Darüber hinaus hat sich der Europarat in diesem Rahmen auch mit

Fragen von Rassismus in öffentlichen Institutionen, der Verbreitung von rassistischen Ideen über das Internet sowie Vorurteilen gegenüber Sinti und Roma, Menschen jüdischen bzw. muslimischen Glaubens beschäftigt.⁸⁵ Die Situation von *nationalen Minderheiten* ist ferner durch das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* ein völkerrechtlicher Rahmen geschaffen worden, der in Deutschland zusätzlich durch das *Europäische Zentrum für Minderheiten* begleitet wird. Seit 1999 verfügt der Europarat außerdem über die Einrichtung eines Menschenrechtskommissars, der im Bereich der Menschenrechte Umsetzungsmängel identifizieren und das Menschenrechtsbewusstsein in den Mitgliedsstaaten fördern soll.

Für die **Europäische Union** befasst sich vor allem die *Europäische Beobachtungsstelle von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* (EUMC) mit der Beobachtung von Rassismus. Im Zentrum der Darstellung dieses Kapitels stehen daher neben den entsprechenden Veröffentlichungen der EUMC, Länderberichte von ECRI, sowie die Behandlung von Staatenberichten im Rahmen des UN-Übereinkommens zur Eliminierung von Rassismus.

3.1 Deutsche Staatenberichte an den UN-Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) und ihre Kommentierung durch den Ausschuss

Grundlage für die Beratungen und Kommentare von CERD sind die offiziellen Staatenberichte der Vertragsstaaten, die über neuere Entwicklungen berichten und auf offene Fragen aus der vorangegangenen Dialogrunde mit dem Ausschuss eingehen sollen. In ihrem **13. und 14. Staatenbericht** vom 1. Mai 1996 hatte die Bundesregierung den Rückgang fremdenfeindlicher Straftaten zwischen 1993–1995 sowie die steigende Aufklärungsrate hervorgehoben. Ausführlich wurden die Maßnahmen gegen Rassismus auf europäischer Ebene vorgestellt und die nationalen Aktivitäten hinsichtlich der Prävention bzw. Bekämpfung von Gewalt und Fremdenfeindlichkeit dokumentiert. Ferner wurden Ausführungen zu den anerkannten nationalen Minderheiten gemacht und vorhandene Daten über rassistische Vorfälle für die Jahre 1991–1995 präsentiert. Des Weiteren wurden bekannt gewordene Vorwürfe hinsichtlich rassistischer Misshandlungen durch Polizeibeamte als weitgehend unbegründet interpretiert, und es wurde auf einzelne Einstellungsuntersuchungen verwiesen, die allgemein eine eher begrenzte rassistische Orientierung im Berichtszeitraum nahe legen. Die gesetzlichen Regelungen im deutschen Grundgesetz und Strafrecht zum Schutz vor Diskriminierung wurden darüber hinaus als ausreichend erachtet und zusammen mit den ergänzenden Regelungen des Verwaltungs- und Zivilrechts als hinreichenden eingeschätzt.⁸⁶

Gleichwohl wird eingeräumt, dass das Zivilrecht keine gesonderten Ansprüche auf Wiedergutmachung bei rassistischer Diskriminierung enthält und Probleme hinsichtlich der Beweislast auftreten können. Diskriminierungsvorwürfen, die vor allem zivilrechtliche Fragen hinsichtlich des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen sowie den Wohnungs- und Arbeitsmarkt betreffen, werde aber konsequent nachgegangen. Ins-

gesamt scheint in dem Bericht die Dimension rassistischer Ideologie hinter einen allgemeinen extremistischen Gewaltbegriff zurückzutreten, welcher durch ausführliche Hinweise auf Untersuchungen zu biographischen und sozialen Hintergründen der Täter bzw. die erfolgten Appelle an nationale Toleranzgebote ergänzt wird. Eine ausführliche und problemgerechte Auseinandersetzung mit dem Tatbestand der rassistischen Diskriminierung, wie es für den Genderbereich beispielsweise im aktuellen Staatenbericht zum UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau versucht wurde,⁸⁷ ist hier nach Ansicht des Autors nicht geschehen.

Wie üblich äußerte der Ausschuss Lob für die Qualität der Berichte und den offenen, konstruktiven Dialog mit der deutschen Delegation. In den **Schlussfolgerungen zum 13. und 14. deutschen Staatenbericht** hat er aber seine Besorgnis wegen „Erscheinungsformen der Fremdenfeindlichkeit und der Rassendiskriminierung einschließlich antisemitischer Handlungen und Feindseligkeiten gegenüber bestimmten ethnischen Gruppen sowie der rassistischen Gewalt, die in Deutschland noch in erheblichem Umfang auftreten“ geäußert. Der unzureichende privatrechtliche Schutz und das Fehlen eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes wurden festgestellt. Der Ausschuss bat ferner um weitere Informationen zur Verfolgung von rassistischen Straftätern, den vorhandenen gesetzlichen Wiedergutmachungsregelungen sowie zu den Ursachen für die feststellbaren Tendenzen zu einer räumlichen Segregation in einzelnen städtischen Regionen.

Ferner brachte der Ausschuss sein Befremden zum Ausdruck, „dass der Vertragsstaat zwar die vier kleinen in Deutschland traditionell heimischen Volksgruppen den Status einer ethnischen Minderheit zuerkannt und ihnen besonderen Schutz gewährt hat, aber zahlenmäßig größeren Volksgruppen, insbesondere Personen mit einer Aufenthaltsberechtigung bzw. nach Erwerb der Staatsangehörigkeit, keinen besonderen Schutz zuteil werden lässt. Besorgnis wird zum Ausdruck gebracht über polizeiliche Übergriffe gegen Ausländer, insbesondere Afrikaner und Türken...“

⁸⁴ United Nations Research Institute for Social Development: Racism and Public Policy, Report of the UNRISD International Conference 3–5 September 2001, Durban;

⁸⁵ ECRI: Annual Report on ECRI's activities covering the period from 1 January to 31 December 2001, CRI (2002)19, Strasbourg 29 May 2002;

⁸⁶ Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Fourteenth periodic reports of States parties due in 1996: Germany, CERD/C/Add.5, 21 October 1996, S. 24f;

⁸⁷ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), August 2002;

Mit Besorgnis wird auch festgestellt, „dass private Versicherungsträger Volksgruppen bisweilen diskriminieren und es dem Opfer obliegt, dagegen vorzugehen. (...) Besorgnis wird auch darüber zum Ausdruck gebracht, dass eine umfassende Gesetzgebung mit einem Verbot der Rassendiskriminierung in der Privatwirtschaft (...) fehlt“ und „dass bestimmte Ausländergruppen – einschließlich der Personen ohne legalen Status oder mit vorübergehendem Aufenthalt – nicht das Recht haben, wegen rassistisch diskriminierender Übergriffe Wiedergutmachung zu verlangen“.

Schließlich wird festgestellt, „dass in Deutschland keine nationale Einrichtung oder Ombudsperson für Menschenrechte besteht, die befugt wäre, die Maßnahmen der Regierung zur Beseitigung der Rassendiskriminierung zu überwachen und zu koordinieren, und kein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz erlassen ist, wenn auch das Grundgesetz und das Recht vieler Länder die Rassendiskriminierung verbieten und verschiedene Formen der Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit unter Strafe stellen.“⁸⁸

Im aktuellen 15. Bericht der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 2000 hat die Regierung die Bekämpfung von Rassismus erneut als vordringliche Aufgabe von Staat und Gesellschaft bekräftigt und darauf hingewiesen, dass der Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot aus Artikel 3 des Grundgesetzes die öffentliche Gewalt unmittelbar binden.⁸⁹ Der Bericht gibt ferner Auskunft darüber, dass sich die Bundesregierung „ernsthaft mit der Anregung des Ausschusses auseinander [setzt], ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz zu erlassen“. Allerdings sei die „Meinungsbildung, inwieweit durch ein Antidiskriminierungsgesetz der bereits bestehende gesetzliche Schutz vor Diskriminierungen verbessert werden kann, [...] noch nicht abgeschlossen.“⁹⁰ Die Einrichtung einer nationalen Stelle zur Durchführung des Übereinkommens, die der Ausschuss angeregt hatte, erschien der Bundesregierung dagegen angesichts der Befugnisse der Integrationsbeauftragten bzw. spezialisierter Institutionen auf europäischer Ebene „nicht zwingend erforderlich.“⁹¹

⁸⁸ Deutsche Übersetzung der Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Germany, 23.04.97, CERD/C/304/Add.24;

⁸⁹ Bundesministerium der Justiz: 15. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Stand. 7. Juni 2000, www.bmj.bund.de/images/10148.pdf

⁹⁰ ebd., S. 20;

⁹¹ ebd., S. 40;

⁹² ebd., S. 21;

Durch eine ausführlichere Thematisierung der Vorwürfe gegen polizeiliche Misshandlungen, die Betonung der positiven Bedeutung des veränderten Staatsangehörigkeitsrechts und den Hinweisen auf eine Lockerung ausländerrechtlicher Zugangsvoraussetzungen zum Opferentschädigungsgesetz erscheint die Darstellung insgesamt deutlich problemorientierter als in früheren Berichten. Entsprechend wird auf Verbesserungen bei dem Zugang zum Arbeitsmarkt durch veränderte Regelungen des Arbeiterlaubnisrechts bzw. die Reform des Arbeitsförderungsrechts hingewiesen. Darüber hinaus wird unterstrichen, dass die Regierung im Berichtszeitraum bewirkt habe, „dass die Arbeitsämter grundsätzlich keine Einschränkungen bei den Stellenangeboten hinsichtlich der Staatsangehörigkeit der Ausbildungs- und Arbeitssuchenden berücksichtigen dürfen.“⁹²

Die Bekämpfung von Rassismus wird auch als wichtiges Anliegen der auswärtigen Politik eingestuft, wofür sich die Bundesregierung weiterhin im Rahmen der Europäischen Union, des Europarates, der OSZE und der Vereinten Nationen einsetzen wird. In diesem Zusammenhang wird u.a. auf die Zielsetzungen der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz verwiesen sowie die Unterstützung Deutschlands bei den Vorbereitungen zur Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban zugesichert.

Der Bericht weist außerdem darauf hin, dass seit der Verabschiedung des vorangegangenen Staatenberichts die Bundesrepublik das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten sowie die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ratifiziert hat und zusammen mit Dänemark das *Europäische Zentrum für Minderheiten* (ECMI) gegründet hat. In diesem Zusammenhang weist die Stellungnahme darauf hin, „dass die besondere Förderung der nationalen Minderheiten in Deutschland nicht die Garantien für die übrigen Gruppen beeinträchtigt, die in der abschließenden Stellungnahme des Ausschusses genannt sind“. Vielmehr verfügen die genannten Personengruppen

nicht über eine „besondere zusätzliche Schutzbedürftigkeit“, die nach Angaben der Regierung nur für Menschen gelten kann, „die unverändert in ihren angestammten Heimatregionen lebten, über die aber die Grenzen hinweggegangen waren.“⁹³

In den **Schlussbemerkungen des CERD-Ausschusses zum 15. Staatenbericht** wurde die Sorge über die anhaltend hohe Anzahl von rassistischen Vorkommnissen erwidert und „trotz entscheidender Verbesserungen der verschiedenen Maßnahmen zur Verhinderung und Bestrafung“ angeregt, „dass der Vertragsstaat seine Anstrengungen zur Verhinderung und Bekämpfung solcher Handlungen verstärkt, auch durch weitere Untersuchungen mit dem Ziel, die Gründe für das jüngste Ansteigen rassistischer Gewalt aufzudecken und geeignete Maßnahmen zu entwickeln“. Darüber hinaus wiederholte der Ausschuss seine Besorgnis über Vorwürfe „wegen wiederholter Berichte über rassistische Vorkommnisse in Polizeiwachen und die Misshandlung von Ausländern, einschließlich Asylbewerbern, und deutschen Staatsangehörigen ausländischer Herkunft durch Beamte der Strafverfolgungsbehörden“.

Der Ausschuss vermerkte „mit Zufriedenheit die Verbesserungen durch die jüngste Reform des Staatsangehörigkeitsrechts“, das Verbot weiterer rechts-extremer Vereinigungen sowie die Schaffung mehrerer Sonderprogramme als wichtige Politikmaßnahmen zur Prävention von Diskriminierung. Für den nächsten Bericht wird die Bundesregierung gebeten, Angaben zu neuen Gesetzesvorhaben gegen Diskriminierung zu machen sowie aktualisierte Angaben zu der Anzahl von Personen ausländischer Herkunft im Polizeidienst bzw. zu Personen, die wegen rassistischer Vorkommnisse verurteilt wurden“ vorzulegen.⁹⁴ Der am 15. Juni 2004 fällige 18. Staatenbericht Deutschlands wird hierauf eingehen müssen und dabei vermutlich den ausstehenden 16. und 17. Bericht integrieren.

Die vom Ausschuss in früheren Jahren regelmäßig geäußerte Feststellung, wonach „der Vertragsstaat die Erklärung nach Artikel 14 des Übereinkommens nicht

abgegeben hat“, ist mit der Erklärung des deutschen Außenministers im Rahmen der WCAR hinfällig geworden. Demnach ist es nun in Deutschland möglich, von der Individualbeschwerde Gebrauch zu machen, wobei allgemein verbindliche Aussagen über den Ablauf und die Leistungsfähigkeit des Verfahrens schwer zu tätigen sind. Das **Individualbeschwerdeverfahren** des Übereinkommens könnte aber in Zukunft tatsächlich mehr Bedeutung bekommen, denn dieses Verfahren ermöglicht nicht nur Individuen, sondern auch Personengruppen unter deutscher Hoheitsgewalt – nach Erschöpfung des nationalen Rechtsweges – vertrauliche Eingaben beim CERD-Ausschuss zu tätigen.

Von juristischer Seite werden dem Verfahren in Deutschland, insbesondere angesichts des Fehlens eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes sowie einer in Einzelfällen unzureichenden Rechtsschutzgewährung des Staates gegen Diskriminierung durch Private, potentiell durchaus gute Erfolgchancen zugesprochen. Allerdings müssten potentielle Beschwerdeführer dabei erfolgreich darlegen, dass entweder der verfassungsrechtliche Schutz gegen private Diskriminierung oder die Anwendung bestehender Schutzgesetze durch Gerichte bzw. Verwaltung im konkreten Fall unzureichend waren.⁹⁵ Entsprechend sind vor allem Institutionen der Zivilgesellschaft sowie engagierte Anwälte gefordert, die Möglichkeiten der Individualbeschwerde für eine gezielte Einflussnahme auf die Staatenpraxis und die Herstellung von Öffentlichkeit fortan zu nutzen.⁹⁶ Die deutsche Politik schließlich müsste den positiven Schritt, das Individualverfahren nunmehr anerkannt zu haben, mit einer offensiven Bekanntmachungsstrategie – zu der auch die Information über eine „zu benennende Stelle“ gehört – konsequent zu Ende führen.

⁹³ ebd., S. 6f;

⁹⁴ Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, 58. Sitzungsperiode, CERD/C/58/CRP vom 21. März 2001;

⁹⁵ Britz, Gabriele: „Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – Zur Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens in Deutschland“ in: Europäische Grundrechte Zeitschrift EuGRZ Vol.29 Heft 15-17 vom 30. September 2002, S381-391;

⁹⁶ Tanaka, Atsuko & Nagamine, Yoshinobu: The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – A Guide for NGOs, Minority Rights Group/MRG and International Movement against All Forms of Discrimination and Racism/IMADR, January 2001;

3.2 Berichte des UN-Sonderberichterstatters über Rassismus

Mit der Einrichtung von Sonderberichterstattern in unterschiedlichen Themenfeldern verfügt die UN-Menschenrechtskommission im Prinzip über recht flexible Hilfsorgane zur Überprüfung der Umsetzung von internationalen Standards im Rahmen ihrer ‚special procedures‘. Die Position des Sonderberichterstatters über Rassismus wurde 1993 durch eine Resolution geschaffen, um auf die weltweite Zunahme rassistischer Phänomene durch einen neuen thematischen Mechanismus zu reagieren. Hierbei spielen auch unregelmäßige Ländermissionen eine besondere Rolle.

Allgemein weisen Berichte des Sonderberichterstatters regelmäßig auf den Anstieg von Rassismus in vielen unterschiedlichen Teilen der Welt hin, von dem insbesondere Migranten und Flüchtlinge betroffen sind. Weitverbreitete Stigmatisierungen in der Nachfolge der Terrorakte vom 11. September 2001 betrafen in jüngster Zeit dabei vor allem Araber und Muslime, wengleich auch eine Zunahme von antisemitischen Aktivitäten und anderen rassistischen Ideologien konstatiert wird.⁹⁷

In seinem ersten Bericht hat der Sonderberichterstatter für Deutschland nicht nur auf eine Reihe von rassistischen Vorfällen aus dem Jahr 1994 hingewiesen, sondern auch die positive Symbolträchtigkeit öffentlicher Gegenmaßnahmen, die die deutsche Regierung zwischenzeitlich getroffen hat, ausdrücklich betont.⁹⁸ Allerdings vermag es der knappe Bericht nicht, ein differenziertes Gesamtbild der Situation zu entwerfen und die Zunahme rassistischer Gewalttaten zu erklären. Gleichwohl werden auch in dem letzten Bericht seit der Ländervisite des Sonderberichterstatters aus dem Jahre 1995 die Fortschritte im Rahmen der strafrechtlichen Verfolgung und präventiven Aufklärungskampagnen ausdrücklich gewürdigt und münden in

der Hoffnung, dass die Bundesregierung nunmehr zügig die angekündigte Antidiskriminierungsgesetzgebung verabschieden möge.⁹⁹

Allerdings gibt es durchaus Hinweise darauf, dass verschiedene Faktoren eine effektive Ausübung des Mandats des Sonderberichterstatters behindern. Kritik an der begrenzten Wirksamkeit und Arbeitsweise dieses thematischen Berichterstatters verweist dabei zumeist auf das Fehlen eines systematischen ‚Follow-Up‘ und der ungenügenden Konkretisierung des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts.¹⁰⁰ Auch wird die mangelhafte Koordinierung mit dem CERD-Ausschuß, politisch-ideologische Auseinandersetzungen um die Berichterstattung sowie die begrenzte Analysetiefe einzelner Länderberichte moniert.¹⁰¹

3.3 Untersuchungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Die Verhinderung von Diskriminierung im Bereich der Arbeitswelt ist eine zentrale Aufgabe der ILO, die dadurch sowohl Arbeitnehmer vor ungerechtfertigter Benachteiligung als auch internationale Arbeitsmärkte vor unlauterem Wettbewerb schützen will. Anhand von vergleichenden Länderanalysen und Testuntersuchungen versuchte das Internationale Arbeitsamt bereits in den 90er Jahren, statistische Beweise für eine verbreitete Arbeitsmarktdiskriminierung von in westeuropäischen Einwanderungsstaaten aufgewachsenen ethnischen Minderheiten beim Zugang zu Beschäftigung zu erbringen. Die verwendete Methode basierte hierbei auf der Durchführung von empirischen Praxistests, die in einigen Staaten bereits als integrierte Bestandteile der Beweisführung zu Diskriminierungsfällen vorkommen können.

Die Ergebnisse der ILO-Untersuchungen wiesen in allen Untersuchungsländern die Existenz von Diskrimi-

nierungstatbeständen von ethnischen Minderheiten gegenüber den identisch qualifizierten Mitbewerbern auf, wobei die augenfälligste Benachteiligung bereits während der allerersten (telefonischen) Kontaktpause auftraten und mit den ‚fremdländisch-klingenden‘ Namen in Verbindung gebracht wurden. Die Diskriminierungsraten in den beteiligten Untersuchungsländern lagen für Belgien, Spanien und für die Niederlande jeweils höher als in Deutschland, das jedoch nicht an allen Untersuchungsschritten teilnehmen konnte.

Tatsächlich waren im Rahmen der deutschen Untersuchung, die in Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde, rund 1/5 der in die Analyse einbezogenen Stellen wegen diskriminierender Praktiken für in Deutschland geborene Bewerber mit Migrationshintergrund praktisch unzugänglich. Auf der Basis der Praxistests, die auf der Grundlage von 175 (fingierten) Bewerbungen seitens türkisch-stämmiger Männer der zweiten Generation für ungelernete Tätigkeiten beruhten, wies die Studie somit eine örtliche Diskriminierungsrate von rund 20% nach. Schwerpunkt der Benachteiligungen, die aufgrund identischer Profile mit deutschen Bewerbern nicht sachlich begründet oder auf fehlende Bildung bzw. Deutschkenntnisse zurückzuführen waren, lag im Bereich von kleinen und mittleren Dienstleistungsbetrieben.¹⁰²

Die Untersuchung schließt daraus, dass die anhaltende Marginalisierung von dauerhaft niedergelassenen Migranten und ihren im Aufnahmeland aufgewachsenen Nachfahren sicherlich nicht ausschließlich mit ungenügender Qualifikation erklärt werden kann. Effektive Antidiskriminierungspolitik sollten entsprechend zu zentralen Bestandteilen von Integrationspolitik werden, ohne die gesellschaftliche Desintegrationsprozesse nicht verhindert werden können. In Deutschland gab es zudem keine ausreichenden Schutzvorkehrungen für die Benachteiligung beim Zugang zu Beschäftigung im Privatwirtschaftsbereich und entsprechend auch keine umfassenden Kompensationsmöglichkeiten.¹⁰³

3.4 Berichte anderer UN-Gremien

In seinem Bericht von 1995 zur 10. Sitzung äußert der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes mit Blick auf die Bundesrepublik „...Zweifel, ob die besonderen Bedürfnisse und Rechte von Asylbewerber- und Flüchtlingskindern genügend berücksichtigt werden. Verwaltungsvorschriften für Asylbewerberkinder, besonders bezüglich der Familienzusammenführung, der Abschiebung in sichere Drittstaaten und der ‚Flughafenregelung‘ geben Anlaß zur Sorge. Diesbezüglich stellt der Ausschuss fest, dass die Sicherheiten der Artikel 2, 3, 12, 22 und 37 (d) der Konvention offensichtlich nicht garantiert werden und man sich nicht genügend bemüht, die Artikel 9 und 10 anzuwenden. Der Ausschuss stellt auch mit Besorgnis fest, dass die medizinische Versorgung von Asylbewerberkindern nicht den Vorschriften der Artikel 2 und 3 der Konvention entspricht.“¹⁰⁴

Auch der UN-Sonderberichterstatter über Folter, grausame und unmenschliche Behandlung oder Strafe wies in seinem Bericht an die UN-Menschenrechtskommission aus dem Jahre 1997 darauf hin, dass er die deutsche Regierung bereits im Vorjahr über Informationen in Kenntnis gesetzt habe, „...nach denen eine Anzahl von Menschen, die ethnischen oder nationalen Minderheiten in Deutschland angehören, von Polizisten schwer geschlagen und auf andere Weise misshandelt worden seien“.¹⁰⁵ Schon 1996 hatte der UN-Menschenrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zum 4. Länderbericht Deutschlands gemäß Artikel 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte seine Sorge zum Ausdruck gebracht, „...dass es Vorfälle von Misshandlungen durch die Polizei gibt, denen auch Ausländer und besonders Mitglieder ethnischer Minderheiten und Asylbewerber zum Opfer fallen“. Er bezeichnete es als „bedenklich, dass es kein wirklich unabhängiges Verfahren gibt, um Vorwürfe von Misshandlung durch

97 Report on Measures to combat contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, A/57/204, Fifty-seventh session, 11 July 2002;

98 Implementation of the Programme of Action for the Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination, Report by Mr. Maurice Glele-Alhano, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1994/64, E/CN.4/1995/78, 19 January 1995;

99 Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report by Mr. Maurice Glele-Alhano, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2001/5, Commission on Human Rights, E/CN.4/2002/24, 13 February 2002;

100 Rudolf, Beate: Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin u.a. 2000, S. 395ff;

101 Boyle, Kevin & Baldaccini, Anneliese: "A critical evaluation of International Human Rights Approaches to Racism" in: Fredman, Sandra (Hrsg.): Discrimination and Human Rights – The case of Racism, Oxford 2001, S. 135-191;

102 Goldberg, Andreas & Mourinho, Dora: "The occurrence of discrimination in Germany" in: Zegers de Beijl, a.a.O., S. 53- 63;

103 Zegers de Beijl, Roger: Documenting discrimination against migrant workers in the labour market – A comparative study of four European countries, ILO, Geneva, 2000;

104 UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes: Bericht über die 10. Sitzung vom 18.12.1995 (CRC/C/46) zitiert nach: Aktion Courage – SOS Rassismus: Rassismus am Pranger – Internationale Organisationen klagen an, Schriftenreihe Rassismus (Inter)National Band 1, Bonn 1998, S. 23f.;

105 UN-Sonderberichterstatter über Folter, grausame und unmenschliche Behandlung oder Strafe: Bericht an die UN-Menschenrechtskommission 1997, (E/CN.4/1997/7/Add.1), zitiert in Aktion Courage, a.a.O., S. 25;

die Polizei zu untersuchen. Der Ausschuß empfiehlt deshalb, im ganzen Lande unabhängige Gremien einzurichten, die Vorwürfen über Misshandlungen durch die Polizei nachgehen".¹⁰⁶

3.5 Berichte der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Mit einer Entscheidung des Gipfels der Staats- und Regierungschefs des Europarates im Oktober 1993 wurde die Grundlage für Arbeit von ECRI gelegt, die 1994 ins Leben gerufen wurde. Die Kommission wird von nationalen Sachverständigen gebildet, die weisungsunabhängig auf der Basis eines „country-by-country approach“ im Abstand von vier Jahren jeweils 10 Analysen von Mitgliedsstaaten pro Jahr durchführen und Empfehlungen abgeben. Eine kleine Arbeitsgruppe entwirft auf der Basis von Konsultationen und Dokumentenanalysen einen vorläufigen Bericht, der im Rahmen einer Plenarsitzung der Kommission verabschiedet wird. Dieser Berichtsentwurf wird dann im Vorfeld an die Regierung des besuchten Landes weitergeleitet und mit einem, von der jeweiligen Regierung ernannten Verbindungsbeamten im Rahmen eines vertraulichen Dialogs erörtert. Der endgültige Bericht wird schließlich nach Verabschiedung durch die ECRI-Plenartagung über das Ministerkomitee des Europarates der Regierung formal übermittelt und anschließend veröffentlicht. Eine Vetomöglichkeit des untersuchten Staates gegen Feststellungen des Berichts besteht nicht, allerdings kann der untersuchte Staat die Veröffentlichung untersagen.

Die Arbeit der Kommission wird durch ein Sekretariat unterstützt und ist prinzipiell auch für die Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen offen. Eine Reihe von allgemeinen ECRI-Empfehlungen wurde bislang u.a. zur Bekämpfung von Rassismus durch Fachorgane auf nationaler Ebene und gegen die Diskriminierung von Roma und Sinti sowie Muslimen vorgelegt. Weitere Vorschläge beschäftigen sich mit der Ver-

breitung von rassistischen Ideen über das Internet, aber auch mit der oft vernachlässigten Bedeutung von „Erfahrung und Wahrnehmung von Diskriminierung aus Sicht der potentiellen Opfer“.¹⁰⁷ Zu den Schwerpunkten der Kommission gehören darüber hinaus folgende Arbeitsbereiche:

- Überprüfung von Gesetzgebung und anderen Politikmaßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf ihre Wirksamkeit;
- Formulierung von allgemeinen Politikempfehlungen für die Mitgliedstaaten des Europarates;
- Evaluierung der nationalen Umsetzung von völkerrechtlichen Instrumenten.

Der erste Bericht über Deutschland mit entsprechenden Empfehlungen wurde im Frühjahr 1998 vom Europarat veröffentlicht. Darin hatte ECRI die Bundesregierung insgesamt in ihren Bemühungen bestärkt, Rassismus durch eine konsequente Anwendung des Strafrechts entschlossen zu bekämpfen und die besonderen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Vollendung der deutschen Einheit und der Umstrukturierung des Sozialstaates gewürdigt. Allerdings hatte der Bericht auch Fragen hinsichtlich der restriktiven Staatsbürgerschaftsregelung, dem Fehlen einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung und der schwierigen sozialen Situation von Asylbewerbern angesprochen sowie insgesamt Besorgnis über rassistische Entwicklungen in Deutschland ausgedrückt. Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt und in anderen Bereichen wurde ebenso konstatiert wie grundsätzliche Defizite bei weiten Teilen der Medienberichterstattung, „positivere Aspekte der Minderheitengruppen in Deutschland zu betonen und zu zeigen, dass das Zusammenleben in der Gesellschaft mit ihnen die Norm ist“.¹⁰⁸

Hinsichtlich der Rolle der Polizei bemerkte der Bericht: „Die Reaktion der Polizei auf Angriffe gegen Angehörige von Minderheitengruppen scheint sich in den letzten Jahren erheblich verbessert zu haben. Trotzdem haben viele Minderheitengruppen immer noch den

Eindruck, dass sie sich nicht auf den Schutz der Polizei verlassen können. Eine umfassende Strategie sollte erarbeitet werden, um gegenseitiges Vertrauen und Verständnis zwischen den Vollzugsbehörden und den Mitgliedern von Minderheitengruppen aufzubauen.“ Der Bericht empfiehlt der Bundesregierung auch einen flexibleren Ansatz bei der Gewährung von Doppelstaatsangehörigkeit, Erleichterungen bei der Vergabe von Besuchsvisa für Familienbesuche und bei der Familienzusammenführung sowie eine aktive Förderung von Chancengleichheit im öffentlichen Bereich.

Ein zweiter Bericht über Deutschland ist im Dezember 2000 beschlossen und – zusammen mit einer abweichenden Stellungnahme der Bundesregierung – im Juli 2001 veröffentlicht worden.¹⁰⁹ Ihm war ein Kontaktbesuch im Oktober 2000 vorausgegangen, der die Weiterverfolgung der Bestandsaufnahme des ersten Berichts zum Ziel hatte. Insgesamt ist dieser zweite Bericht sehr viel umfassender und kritischer angelegt. Er bemängelt vor allem auch die „Schwierigkeit, verlässliche Daten über die Lage der Minderheitengruppen in Deutschland zu erhalten“ und ist der Meinung, „dass die Erhebung verlässlicher und vergleichbarer Daten, aufgeschlüsselt nach ethnischer Herkunft, dazu beitragen könnte, die Situation und die Erfahrungen der verschiedenen Minderheitengruppen (...) besser einzuschätzen und zu bewerten. Dies sollte im Einklang mit den europäischen Gesetzen, Verordnungen und Empfehlungen über Datenschutz und Schutz der Privatsphäre und dem Prinzip der Meinungsfreiheit geschehen“.¹¹⁰

Während auch dieser Bericht die unterschiedlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung würdigt und insbesondere die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts positiv vermerkt, betont er gleichzeitig die Dringlichkeit der ungelösten Probleme, denn „Deutschland ist jedoch eine Gesellschaft, in der schwere rassistisch motivierte Gewalttaten begangen werden. Das bedeutet, dass Themen wie Rassismus (...) erst noch als solche erkannt und bekämpft werden müssen. Der bestehende

Gesetzesrahmen und die politischen Maßnahmen haben sich als unzureichend bei der wirksamen Bekämpfung dieser Probleme erwiesen. Besonders besorgniserregend sind die Situation von und die Einstellung gegenüber denen, die als ‚Ausländer‘ betrachtet werden, die unzureichenden Maßnahmen für die Integration und die fehlende Anerkennung, dass die deutsche Identität mit anderen Identitätsformen als den traditionellen einhergehen kann.“

Besondere und dringende Aufmerksamkeit bedürfen nach Ansicht von ECRI die rassistische und antisemitische Gewalt sowie die Herausforderung der Integration von Migrantinnen und Migranten und Minderheiten. In diesem Sinne empfiehlt die Kommission Deutschland, „weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenhass und Intoleranz in einigen Bereichen zu ergreifen“ sowie „Schranken und Probleme der Diskriminierung in Schlüsselbereichen wie Wohnungsbau, Ausbildung und Beschäftigung aufzuzeigen (...) und den positiven Beitrag der Menschen ausländischer Herkunft anzuerkennen“.¹¹¹

Für ECRI besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem langjährigen Selbstverständnis Deutschlands als vermeintlich homogenem Nicht-Einwanderungsland und den gegenwärtigen Problemen mit Rassismus. Dadurch sei ein politisches Klima entstanden, das lokale und allgemeine Faktoren der Gewalt und Jugendkriminalität verstärkt. „Hierzu gehören offener und latenter Rassismus und Antisemitismus, der allgemein in einigen Teilen der deutschen Gesellschaft auftritt, Gleichgültigkeit gegenüber solchen Phänomenen, Vorstellungen von Ausländern und ihrem Platz in der deutschen Gesellschaft sowie diskriminierende Politik und Praktiken, die den Rassismus und den Antisemitismus noch verstärken.“¹¹² Negative Klischeevorstellungen werden dabei nach Ansicht der Kommission durch aktuelle Diskussionen um Begriffe wie eine ‚deutsche Leitkultur‘ verstärkt. Rassistische Gewalt und die existierenden Diskriminierungsprobleme beeinträchtigen die gesellschaftliche Beteiligung von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten zusätzlich.

¹⁰⁶ UN-Menschenrechtsausschuss: Auszug aus den Abschließenden Bemerkungen nach der Behandlung des 4. Länderberichts Deutschland gemäß Artikel 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte am 8. November 1996 (CCPR/C/79/Add.73), zitiert in Aktion Courage, a.a.O., S. 29;

¹⁰⁷ ECRI: Zusammenstellung von allgemeinen politischen Empfehlungen von ECRI, CRI (2001)7, Europarat, Strasbourg, Januar 2001;

¹⁰⁸ ECRI: Bericht über Deutschland, CRI (98) 22, Europarat, Strasbourg (März) 1998, S. 11;

¹⁰⁹ ECRI: Zweiter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 15. Dezember 2000, CRI (2001) 36, Strasbourg 3. Juli 2001;

¹¹⁰ ebd., S. 15;

¹¹¹ ebd., S. 4;

¹¹² ebd., S. 20;

Nach Ansicht des Ausschusses sollte die positive Entwicklung, die durch die Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes eingeleitet wurde, daher durch eine flexiblere Haltung zur doppelten Staatsangehörigkeit abgerundet werden. Insbesondere öffentliche Amtsträger sollten sich bemühen, „das Thema in der Öffentlichkeit zu entdramatisieren, da die Besorgnisse mehr psychologischer Art zu sein scheinen und nicht der Wirklichkeit entsprechen“. ECRI verweist auch auf „die Verbindung, die zwischen der Gesetzgebung für die Staatsangehörigkeit und der Einstellung gegenüber Menschen ausländischer Herkunft besteht“.¹¹³ Dem Bericht zufolge ist es in diesem Zusammenhang wichtig, „dass alle politischen Parteien und Vertreter der Versuchung widerstehen, Minderheiten, Zuwanderer, Flüchtlinge und Asylbewerber negativ zu belegen, um Wählerstimmen zu gewinnen“, und dass „die Existenz von Rassismus (...) in der deutschen Gesellschaft öffentlich anerkannt wird“.¹¹⁴

Die eingeleiteten **Verbesserungen bei der Umsetzung der Strafverfolgung sollten konsequent weitergeführt und überwacht werden**. „ECRI ist der Auffassung, dass der Kampf gegen diese Gewalt noch verstärkt werden könnte, indem rassistisch begründete Straftaten als besondere Straftaten eingestuft werden oder der rassistische Beweggrund als erschwerender Faktor von den Gerichten berücksichtigt wird. Eine solche Bestimmung setzt nicht nur einen Rahmen, in dem härtere Strafen für solche Straftaten systematisch und konsequent ausgesprochen werden, sondern hat auch eine symbolische Bedeutung, da er zeigt, dass rassistische Gewalt nicht toleriert wird.“¹¹⁵

In diesem Sinne ist es auch nötig, dass sich die Beziehungen zwischen Polizei und Minderheiten-Gruppen grundlegend verbessern, denn ECRI ist „weiterhin aufgrund von Berichten über Misshandlung und Fehlverhalten von Strafvollzugsbeamten bei der Festnahme, während der Haft und in den Gefängnissen besorgt“ und stellt „eine große Diskrepanz zwischen den Berichten über Ausschreitungen und den Ergebnissen der Strafverfahren und den internen Untersuchungsverfahren“ fest, „bei denen eine sehr geringe

Zahl von Beschwerden als begründet angesehen wird“.¹¹⁶ Der Ausschuss schlägt daher eine Überwachung durch ein unabhängiges Organ vor und begrüßt, dass bereits neue Ausbildungsinitiativen begonnen wurden.

Der Ausschuss zeigt sich ferner **über die unverhältnismäßig hohe Arbeitslosigkeit von Migranten und die Benachteiligung im Wohnungs-, Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungsbereich besorgt** und ist der Auffassung, „dass direkte und indirekte Diskriminierung oft eine große Rolle bei diesem Phänomen spielen. Diskriminierende Arbeitsanforderungen, Vorurteile und Klischeevorstellungen seitens der Arbeitgeber gegenüber Personen mit einem unterschiedlichen ethnischen Hintergrund könnten sich negativ auf ihre Beschäftigungsmöglichkeiten auswirken. Bei Neuankömmlingen wurde berichtet, dass die Verfahren zur Anerkennung der Ausbildung und der Berufserfahrung sehr kompliziert sind und einige Personen daran hindern, eine Beschäftigung in ihrem Bereich zu finden.“¹¹⁷

Vor diesem Hintergrund wird insbesondere das Fehlen einer bundesweiten Antidiskriminierungsgesetzgebung bemängelt und vorgeschlagen, dass auch die Einrichtung eines unabhängigen Fachorgans in diesem Zusammenhang geprüft werden sollte. Begleitet von Sensibilisierungskampagnen, einer verbesserten Medienberichterstattung und gezielten Bildungsmaßnahmen könnte eine solche Gesetzgebung auch auf das allgemeine gesellschaftliche Meinungsklima einwirken und Gewalt verhindern helfen. In einer juristischen Bestandsaufnahme für alle Mitgliedsstaaten hat ECRI unlängst eine Aufstellung der gesetzlichen Rechtsinstrumente für Deutschland vornehmen lassen. Trotz neuer Gesetzesinitiativen und der Existenz allgemeiner verfassungs-, strafrechtlicher und zivilrechtlicher Schutzklauseln wird hierin auf das **Fehlen einer spezifischen Gesetzgebung** verwiesen, so dass es bislang kaum zu relevanten Präzedenzfällen gekommen sei.¹¹⁸

Darüber hinaus wird mit Blick auf zusätzliche Konventionen des Europarats die Bundesrepublik

aufgefordert, „das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer zu ratifizieren und die Revidierte Europäische Sozialcharta und das Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben zu unterzeichnen und zu ratifizieren“.¹¹⁹ Einzelne Verbesserungen beim Flughafenverfahren, der Dauer des Asylverfahrens und der Visumsvergabepraxis in einigen deutschen Auslandsvertretungen werden auch vorgeschlagen.

3.6 Berichte zum Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutze nationaler Minderheiten sowie des Europäischen Zentrums für Minderheitenfragen (ECMI)

Der **erste Staatenbericht** der Bundesrepublik, der im Februar 2000 an den Europarat übermittelt wurde, betont, dass die Bundesregierung den Minderheitenschutz als eine Querschnittsaufgabe der Menschenrechtspolitik betrachtet. Der Bericht weist darauf hin, dass statistische Angaben auf ethnischer Basis nicht erhoben werden und daher die Gesamtzahl der durch das Abkommen besonders geschützten Bevölkerungsteile nur geschätzt werden kann. Im Weiteren konzentriert er sich auf die Situationsbeschreibung der eng definierten nationalen Minderheiten, wengleich er eingesteht, dass „die wissenschaftliche Erforschung der Ursachen und Motive für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit [dazu beiträgt], Ansätze für nachhaltige Präventionsmaßnahmen weiterzuentwickeln und zu optimieren.“¹²⁰

Auf Einladung der Bundesregierung bereiste der *Beratende Ausschuss* im Juni 2001 Deutschland, um die Erörterung des Staatenberichts durch eine Vor-Ort-Mission zu ergänzen. In ihrem Bericht lobt der Ausschuss insgesamt die Anstrengungen zur Unterstützung der nationalen Minderheiten und schlussfolgert, dass die nationalen Minderheiten der Dänen, Sorben und Friesen in relativ großer Harmonie mit der Mehrheitsbevölkerung leben. Er identifiziert allenfalls Einzelaspekte wie z.B. im Medienbereich, die verbessert

werden könnten. Erweiterten Handlungsbedarf sieht der Ausschuss jedoch bei der Situation von Sinti und Roma, da sie weiterhin Gefahr laufen, durch die verbreitete Existenz von Vorurteilen sowie von Mediendiskursen, die zum Teil auch auf Klassifizierungen im Rahmen von uneinheitlichen Kriminalstatistiken beruhen, diffamiert zu werden. So wurden beispielsweise in Bayern bis vor kurzem bei Verdachtsbeschreibungen Klassifizierungen wie ‚Sinti/Roma Typ‘ oder gar ‚negroid‘ im Rahmen von polizeilichen Formularen vorgenommen.¹²¹

Insgesamt ist der Ausschuss der Auffassung, **dass die Bundesregierung den Geltungsbereich des Rahmenabkommens auf andere Minderheiten-Gruppen ausdehnen könnte** und diese Frage in Konsultation mit den entsprechenden Gruppen erörtern sollte. Hierzu könnten womöglich weitere inländische Personengruppen als auch Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund gehören. Die anstehende Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien wird daher ebenso wie die Vorarbeiten zur Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes außerordentlich begrüßt.¹²²

Entgegen der impliziten Annahme, die davon ausgeht, dass die Angehörigkeit zu einer Minderheiten-Gruppe im Prinzip keine Auswirkung auf den gesellschaftlichen Status einer Person hat, verweist der Ausschuss auf Hinweise, wonach Diskriminierungen gegen einzelne Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt durchaus existent sind. Entsprechend sollten die Behörden innovative Lösungen suchen, um mehr verlässliche statistische Daten zur Bewertung der sozioökonomischen Lage von Minderheiten vorlegen bzw. ihre Gleichbehandlung fördern zu können.¹²³ Der besonderen historisch-begründeten Skepsis gegenüber einer ethnisch-differenzierten Datenerfassung könnte dabei nach Ansicht des Ausschusses mit Sonderumfragen und in Kooperation mit den betreffenden Bevölkerungsgruppen begegnet werden. Auch Verbesserungen bei der Integrationspolitik für Migranten werden angemahnt und zwar insbesondere für die Chancengleichheit im Bildungsbereich.

113 ebd., S. 7;

114 ebd., S. 22;

115 ebd., S. 21;

116 ebd., S. 16;

117 ebd., S. 13;

118 ECRI: Legal Measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, Report prepared by the Swiss Institute of Comparative Law/Lausanne, CRI (98)80 rev.2, Strasbourg 2002;

119 ebd., S. 5;

120 BML: Erster Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens des

Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Bonn 1999, S. 52;

121 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities – Opinion on Germany, adopted on 1 March 2002, Absatz 19;

122 ebd., Absatz 18;

123 ebd., Absatz 73-75;

betont, dass für eine vollständige Umsetzung der europäischen Vorgaben vor allem in folgenden Bereichen noch keine umfassende Kompatibilität existiert und daher weiterer **Handlungsbedarf** besteht:

- Schutz durch ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz
- Definition von direkter und indirekter Diskriminierung
- Einführung eines rassistischen Belästigungstatbestands
- Reichweite der Richtlinienvorgaben im öffentlichen und privaten Bereich
- Möglichkeit zur juristischen Unterstützung durch antirassistische Organisationen
- Vorschriften für die Beweislast erleichterung bei Gerichtsverfahren
- Effektive und angemessene juristische Sanktionsmittel
- Ausgestaltung einer spezialisierten Antidiskriminierungsstelle

Weitere Untersuchungen der EUMC befassten sich mit der Verbreitung von Rassismus im Internet und in Strukturen europäischer Fußball-Fanggruppen, die auch für die Bundesrepublik einen hohen Anteil diskriminierender Websites aufwiesen.¹³³ Ein erster umfassender Evaluierungsbericht über die Tätigkeit der EUMC ist im Mai 2002 erschienen. Zentrale Empfehlungen des Berichts betrafen u.a. eine strategischere Fokussierung auf die Hauptziele der Datenerhebung und -analyse, eine stärkere Einbeziehung von nationalen Behörden bei der Harmonisierung von statistischen Klassifikationssystemen sowie die Präzisierung der rechtlichen Arbeitsgrundlagen angesichts der veränderten Rahmenbedingungen seit Verabschiedung des Amsterdamer Vertrages.¹³⁴

3.8 Berichte von internationalen Nichtregierungsorganisationen

Bei der innenpolitischen Wahrnehmung und Diskussion von offiziellen Regierungsberichten können spezialisierte Nichtregierungsorganisationen eine bedeutende Rolle spielen. Hierbei existieren auf internationaler

Ebene eine Reihe von professionellen Organisationen, die periodische Analysen vorlegen und erfolgreiches Lobbying im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzsystems betreiben. Hierzu zählen u.a. das *Anti-Racism Information Service* (ARIS), welches als Bindeglied zwischen den CERD-Beratungen und der globalen Zivilgesellschaft fungiert.¹³⁵ Allerdings gibt es in Deutschland keine vergleichbar spezialisierten nicht-staatlichen Organisationen, die in der Vergangenheit eine dauerhafte Rolle als effektive Vermittlungsinstanz zu der internationalen Ebene wahrgenommen hätten.

Human Rights Watch hat 1992 und 1995 zwei viel beachtete Analysen zu rassistischer Gewalt in Deutschland präsentiert.¹³⁶ Die erste Untersuchung entstand angesichts der Welle von rassistischen Übergriffen im Gefolge der deutschen Vereinigung und betont die negativen internationalen Wechselwirkungen für die Außenwahrnehmung von Deutschland. Der Regierung wurde insgesamt mangelndes Handeln sowie ein weitreichendes Versagen hinsichtlich ihres Schutzgebotes für Menschen ausländischer Herkunft vorgeworfen. Der zweite Bericht würdigte trotz eines Anstiegs antisemitischer Straftaten den relativen Rückgang rassistischer Gewalttaten u.a. als Konsequenz verstärkter Maßnahmen der Bundesregierung. Dennoch wird an die Regierung appelliert, mehr dafür zu tun, dass in Deutschland lebende Menschen ausländischer Herkunft als integrale Bestandteile der Gesellschaft gesehen werden.

Amnesty International hat seit Anfang der 90er Jahre wiederholt auf polizeiliche Misshandlungen gegen Migranten und ethnische Minderheiten hingewiesen und darzulegen versucht, dass es sich hierbei nicht bloß um isolierte Vorfälle handelt. Insbesondere die Anwendung von unverhältnismäßiger Gewalt, von Zwangsmitteln bei der Abschiebung und die Haftbedingungen für Asylsuchende wurden moniert und der schleppenden Strafverfolgung von beschuldigten Polizisten gegenübergestellt.¹³⁷ Ähnliche Dokumentationen hat auch *Aktion Courage/SOS Rassismus* jährlich für den Zeitraum 1994-1999 vorgelegt.¹³⁸ Alle Berichte von

Nichtregierungsorganisationen weisen zudem auf die hohe Dunkelziffer bei rassistischen Vorfällen hin, da ein Großteil der Opfer diese oftmals aus Misstrauen nicht bei Polizeidienststellen bekannt gibt.

In einer anderen vergleichenden Untersuchung dreier Nichtregierungsorganisationen wird für Deutschland die begrenzte Schutzwirkung der allgemeinen verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote betont und die Diskrepanz zwischen den Vorgaben der EU-Richtlinien und den bestehenden straf- bzw. zivilrechtlichen Regelungen aufgezeigt.¹³⁹ Das europäische NGO-Netzwerk **ENAR** hat neben seiner Lobby-Arbeit verschiedene wissenschaftliche Analysen zur Umsetzung der EU-Antidiskriminierungs-Richtlinien veröffentlicht. Die Wirksamkeit und Reichweite bestehender Rechtsvorschriften wurde zuerst für Länder mit langjähriger Erfahrung in der Antidiskriminierungspolitik untersucht und jüngst durch eine Gegenüberstellung der relevanten Gesetzgebung mit den aktuellen EU-Vorgaben auch auf andere Staaten (wie Deutschland) ausgedehnt. Die Analyse soll vor allem als Instrument für Nichtregierungsorganisationen dienen, die konkrete Vorschläge für eine Umsetzung der EU-Richtlinie entwickeln möchten. Beispiele für flankierende Positivmaßnahmen umfassen gezielte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Anti-Diskriminierungsklauseln in öffentlichen Ausschreibungen, aktive Maßnahmen von Arbeitgebern zur Vermeidung von Diskriminierung, allgemeine Informationskampagnen oder auch die Einrichtung von telefonischen Gratis-Hotlines.¹⁴⁰

3.9 Hauptergebnisse

Die deutschen Staatenberichte an internationale Gremien sind in den vergangenen Jahren bei der Behandlung von Rassismus problemorientierter geworden und von notwendigen Reformen der nationalen politischen Rahmenbedingungen begleitet worden. Die Anerkennung der Individualbeschwerde im Rahmen der Zuständigkeit des UN-Ausschusses für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung hat hierbei ein weiteres positives Zeichen gesetzt, das jedoch mehr Öffentlichkeit verdient. Allerdings bestehen zentrale Forderungen wichtiger internationaler Instanzen nach einem deutschen zivilrechtlichen Antidiskriminierungsgesetz nebst spezialisiertem Fachorgan, nach unabhängigen Untersuchungen über Vorwürfe hinsichtlich polizeilicher Übergriffe, nach der Ausweitung des bisherigen Verständnisses von besonders schutzwürdigen Minderheitengruppen und nach einer aussagefähigen statistischen Datenbasis zwecks Wirkungsanalyse der Politikmaßnahmen weiter fort. Besondere Berücksichtigung müssen zukünftig außerdem Diskriminierungstatbestände auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt finden, denen eine wichtige Rolle bei der wahrnehmbaren Marginalisierung von Migrantinnen und Migranten und ethnischen Minderheiten zukommt.

133 EUMC: Rassismus, Fußball und das Internet, Wien April 2002; http://www.eumc.at/publications/football/football_de.htm

134 Centre for Strategy & Evaluation Services: Evaluierung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Abschlussbericht für die Europäische Kommission, Mai 2002;

135 Vgl. <http://www.antiracism-info.org>

136 Human Rights Watch: Germany for Germans – Xenophobia and Racist Violence in Germany, New York 1995; Human Rights Watch: Foreigners Out, New York 1992;

137 Amnesty International: Federal Republic of Germany – Continuing Pattern of police ill-treatment, EUR 23/04/97 London 1997;

138 Aktion Courage/SOS Rassismus: Polizeiübergriffe gegen Ausländerinnen und Ausländer, verschiedene Dokumentationen für die Jahre 1994, 1996, 1998, 1999, Bonn;

139 Johansson, Per: Racial, Ethnic and Religious Discrimination – A comparative analysis of national and European law, Report for European Roma Rights Center & Interights & Migration Policy Group, Implementing European Anti-Discrimination Law Project, August 2002;

140 ENAR: Ohne Unterschied – Umsetzung der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes: Überblick und Vorschläge, März 2002; ENAR: Von der Theorie zur Praxis – Evaluierung der Rechtsvorschriften gegen rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten, Brüssel 2001;

4 Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus

„Wenn in der Mitte Europas Menschen wegen ihrer Hautfarbe, ihrer Nationalität oder ihrer Religion diskriminiert oder gar angegriffen werden, ist dies kein Randproblem – es betrifft alle Bürgerinnen und Bürger! Es ist ein Angriff auf das gemeinsame Selbstverständnis eines Europas der Freiheit, der Gleichheit, des Rechts und der Sicherheit für alle.“¹⁴¹

Eine ungewöhnlich klare Sprache findet sich in der **Erklärung des bilateralen ‚Deutsch-Französischen Forums gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit‘**. Das Forum forderte auch die zügige Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien ebenso wie eine umfassende Unterstützung von Rassismuskritikern sowie eine Begrenzung der „staatsangehörigkeits-gebundenen Beschränkungen beim Zugang zu Beschäftigung“. Diese erste gemeinsame Tagung der französischen und deutschen Nationalen Runden Tische mahnte ferner die Verantwortung der offiziellen Politik an, die auf der Ebene der Sprache „fremdenfeindlichen Einstellungen keinen Vorschub“ leisten dürfe und eine größere politische Teilhabe von zugewanderten Menschen ermöglichen sollte. Ebenfalls 2001 verabschiedete der Bundestag eine viel beachtete Erklärung gegen Rechtsextremismus, Antisemitismus und Gewalt.¹⁴²

Auch der **sechste Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik** widmet dem Thema Rassismus ein eigenes Kapitel, bei dem auf die besondere Verantwortung Deutschlands, „sowohl nach innen wie nach außen“ hingewiesen wird. Ferner wird

betont, dass sich die Bundesregierung „des direkten Zusammenhangs zwischen rassistischen Gewalttaten in Deutschland und der Debatte um das Zuwanderungs-, Ausländer- und Asylrecht bewusst“ ist.¹⁴³ Als Prävention gegen Rassismus wird die Umsetzung einer gezielten Integrationspolitik betrachtet, um vorhandene „Benachteiligungen auszugleichen und die Chancengleichheit – insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt – zu verbessern“.¹⁴⁴ Diese Einschätzung unterscheidet sich in ihrer Betonung des Zusammenhangs von Chancengleichheit und der Prävention von Diskriminierung grundlegend von früheren Darstellungen.

Nicht nur nach Ansicht der *Integrationsbeauftragten der Bundesregierung* „lässt sich ein Wandel in der Wahrnehmung und in den Formen der Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und verwandten Ausprägungen der Intoleranz in Deutschland feststellen“, so dass die „Erscheinungsformen von Intoleranz...heute nicht mehr als gesellschaftliche Randphänomene analysiert [werden].“ Immer deutlicher sei inzwischen, „dass die Erfassung von Diskriminierung eine komplexe Aufgabe darstellt“, die ohne Berücksichtigung „standardisierter Kriterien, Beratungsstellen, die Diskriminierungsfälle aufnehmen, sowie systematischer bundesweiter Untersuchungen“ nicht handhabbar gemacht werden kann. Umso wichtiger sei es, Diskriminierungstatbestände rechtlich umfassend zu definieren und die schwachen Strukturen deutscher Antidiskriminierungspolitik konzeptionell auszuweiten.¹⁴⁵

In früheren Jahren war der Anstieg von rassistischen Gewalttaten nach 1990 zwar auch offiziell verurteilt worden, aber gelegentlich zumindest implizit mit gesellschaftlichen Konflikten, die quasi automatisch „durch die erhebliche Zunahme an Zuwanderern nach 1988 entstanden“ seien, in Zusammenhang gebracht worden. In der Folge – so die verbreitete allzu optimistische Sichtweise – hätten die polizeiliche Strafverfolgung, das Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt, einzelne Projekte der Straßensozialarbeit und Aufklärungsmaßnahmen ohnehin dazu beigetragen, „dass die fremdenfeindlichen Gewalttaten seit dem Jahre 1993 kontinuierlich zurückgegangen sind“.¹⁴⁶ Der baldige Wiederanstieg der rassistischen Straftaten und die Tatsache, daß ein wachsender Teil der von Rassismus betroffenen Menschen keine ‚Fremden‘ im eigentlichen Sinne sind, wurde bei den Debatten und der Kennzeichnung als ‚Fremdenfeindlichkeit‘ weitgehend aus dem Blickfeld gelassen. Eine umfassende Auseinandersetzung mit institutionellen Formen von Rassismus bzw. vorhandenen Diskriminierungspraktiken scheint bislang ausgeblieben zu sein. Vereinzelt Untersuchungen zu Diskriminierungsvorfällen an Mitarbeitern der Polizeidienste thematisierten beispielsweise fast ausschließlich arbeitsspezifische Stressfaktoren, die dieser Analyse folgend zwar in Einzelfällen Vorurteile verstärken, aber keine systematischen Verhaltensstrukturen produzieren könnten.¹⁴⁷

Lange Zeit wurde daher der **Schwerpunkt der Maßnahmen vor allem auf die Täter und ihr Umfeld gelegt, ohne dass die Opfer von Diskriminierungen in ihrer Handlungsfähigkeit ausreichend gestärkt wurden**. Diskussionen über eine interkulturelle Öffnung der Jugendgemeinschaftsdienste bzw. Sozialarbeit, die Veränderung von Lehrinhalten oder die Festschreibung einer spezifischen Förderquote für Jugendliche nicht-deutscher Herkunft – wie im Rahmen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit unlängst geschehen – sind dagegen eher jüngeren Datums. Entsprechend fehlte lange Zeit auch die Wahrnehmung dafür, daß die vorhandene Angst vor rassistischer Gewalt in bestimmten Regionen und

Gemeinden teilweise solche Dimensionen angenommen hatte, daß diese zu faktischen ‚no go areas‘ für Menschen mit Migrationshintergrund geworden waren.

Auf einen offensichtlichen Wiederanstieg bei der Zahl rassistischer Übergriffe und antisemitischer Vorfälle sowie entsprechenden Medienberichten aus dem In- und Ausland im Jahr 2000 reagierte die neue Bundesregierung daher mit einer Ausweitung ihrer Gegenmaßnahmen. „Die Abwehr von Unfreiheit, totalitären Ideologien, Rassismus und der Schutz vor antidemokratischen und extremistischen Attacken – kurz: die Auseinandersetzung mit jeglichen Feinden der Freiheit – wurde nun als „eine permanente Aufgabe aller demokratischen Kräfte“ begriffen.“¹⁴⁸ Ferner hat die Bundesregierung durch eine viel beachtete Erklärung des Außenministers im Rahmen der WCAR sowie der Einleitung von Parteienverboten ihre konsequente Ablehnung von rassistischen Vergehen öffentlich dokumentiert. Darüber hinaus erhöhte auch das engagierte und kontinuierliche Auftreten des Bundestagspräsidenten und einzelner anderer hochrangiger Regierungsrepräsentanten die Glaubwürdigkeit in diesem Politikbereich. Im Jahr 2003 hat die Bundesregierung darüber hinaus erstmalig einen Staatsvertrag mit dem Zentralrat der Juden in Deutschland abgeschlossen.

Die **Modernisierung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts** wird darüber hinaus in Zukunft nach Einschätzung vieler Beobachter zum Abbau der rechtlichen Ungleichbehandlung zwischen Staatsangehörigen und in Deutschland geborenen bzw. langjährig ansässigen ‚Ausländern‘ beitragen. Erleichterungen beim Zugang zur Staatsangehörigkeit können ferner ein verändertes gesellschaftliches Selbstbild produzieren helfen, dem eine wichtige psychologische Rolle bei der Bekämpfung von Rassismus zukäme. Einzelne Bundesländer wie Berlin oder Brandenburg haben bereits seit geraumer Zeit im Rahmen der Büros der Ausländerbeauftragten Anti-Diskriminierungseinheiten gebildet.¹⁴⁹ Allerdings war bisher die Verwirklichung der gesellschaftlichen

141 Erklärung des Deutsch-Französischen Forums gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Freiburg i.Br. vom 11. Juni 2001;

142 Fraktionsübergreifender Antrag von SPD, Bündnis 90/ Die Grünen, FDP und PDS, Bundestags-Drucks. 14/5456

143 Auswärtiges Amt: Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berichtszeitraum 01.01.2000 – 31.03.2002, Berlin 2002, S. 41–42;

144 ebd., S. 51;

145 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und Bonn, August 2002, S. 262ff;

146 Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend & Bundesministerium der Justiz: Jugendstrafrecht und Präventionsstrategien, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 13/8284, Bonn 1997, S. 68;

147 Schulte, Rainer: „Die Polizei im Umgang mit Fremden – Analyse und Lösungsansätze“ in: Klein, Eckart (Hrsg.): Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 49–60;

148 Deutscher Bundestag: Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9519 vom 14.5.2002, S. 3;

149 Vgl. auch die wichtigen inhaltlichen Anstöße durch Nickel, Rainer: Rechtlicher Schutz gegen Diskriminierung – Ein Leitfadens, hrsg. vom Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt a. M., Frankfurt 1996; Senatsverwaltung für Soziales – Die Ausländerbeauftragte von Berlin: Schutzgesetze gegen ethnische Diskriminierung – Internationale Konsultation der Evangelischen Akademie Tübingen und der Ausländerbeauftragten des Senats von Berlin, Dokumentation April 1992;

Integrationspolitik vielfach unzureichend und durch zahlreiche Widersprüche gekennzeichnet, wobei die Bedeutung von Antidiskriminierungspolitik weitgehend außer Acht gelassen wurde.¹⁵⁰ Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass negative Wechselwirkungen mit anderen innenpolitischen Maßnahmen – wie z.B. der Terrorismusbekämpfung – die gesetzten Ziele der Rassismusbekämpfung untergraben.

Umso wichtiger ist daher die regelmäßige Überprüfung der Wirkungsweise von Politikmaßnahmen und die Weiterentwicklung der Instrumente, um im Rahmen der öffentlichen Präventivmaßnahmen zu „viel Programmatik, kurzzeitige Kampagnen und unverbundene Praxisansätze“ sowie eine fehlende übergeordnete Gesamtkoordination der Maßnahmen und „unzureichenden Vorstellungen über die Genese fremdenfeindlicher Gewalt“ zu vermeiden.¹⁵¹ Ähnlich kritisch äußerte sich ein zivilgesellschaftliches Aide-Memoire am Rande der 58. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission.¹⁵² Ob die Maßnahmen daher tatsächlich „bereits jetzt grundlegend dem internationalen Standard, der auf der VN-Antirassismus-Konferenz in Durban/Südafrika im Herbst 2001 vereinbart worden ist“ entsprechen, muss somit entgegen der geäußerten Selbsteinschätzung angezweifelt werden.¹⁵³

Auch *Amnesty International* bemerkt zur offiziellen Darstellung der Rassismusbekämpfung: „Dass die Bundesregierung dies als ein Hauptanliegen des internationalen Menschenrechtsschutz“ ansieht, begrüßt *amnesty international* ausdrücklich. Wünschenswert wäre es jedoch gewesen, in dem Bericht die Kritik internationaler und regionaler Konventionsorgane an politischen Maßnahmen und der Situation in Deutschland ausführlicher bzw. nicht erst mehrere hundert Seiten später dargestellt zu finden.“¹⁵⁴ Umso dringlicher erscheint die Schaffung einer unabhängigen

Inстанz, die die offizielle Politik einer kritischen Würdigung unterziehen und gezielte Verbesserungsvorschläge unterbreiten kann. Neben einem entsprechenden gesetzlichen Rahmen bedarf es aber auch hier einer ausreichenden statistischen Informationsbasis, die zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht vorhanden ist.

4.1 Maßnahmen zur Schaffung eines Zuwanderungsgesetzes und eines neuen Integrationskonzeptes

„Integration ist eben nicht nur Spracherwerb, Integration ist immer auch rechtliche Integration, Einbürgerung, politische Partizipation und Schutz vor Diskriminierung.“¹⁵⁵

Eine Rationalisierung der Diskussion um die gesetzliche Neuregelung der Zuwanderung und die dringende benötigte Verbesserung bestehender Integrationskonzepte ist überaus wichtig für die Prävention von Rassismus und Diskriminierung. Im Jahr 2000 ist die **Unabhängige Kommission Zuwanderung** vom Bundesinnenminister eingesetzt worden, um einen Katalog von Empfehlungen zur Ausgestaltung einer zukunftsfähigen Migrationspolitik zu entwickeln. Auf der Grundlage ihrer Beratungen und zahlreicher Stellungnahmen hat sie im Rahmen ihres Abschlussberichts Kritik an dem langjährigen Festhalten an einem unzeitgemäßen Selbstbild Deutschlands als Nicht-Einwanderungsland und einer bisher widersprüchlichen Integrationspolitik des „pragmatischen Improvisierens“ geübt. Die Kommission empfahl daher nicht nur die Verabschiedung eines neuen Zuwanderungsgesetzes, sondern auch die zügige Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes.¹⁵⁶

Mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes plante die Bundesregierung eine Neuregelung des alten Ausländerrechts und erstmals eine gesetzliche Regelung der deutschen Integrationspolitik. Allerdings bezieht das offizielle konzeptionelle Verständnis von Integrationspolitik bislang die Konzipierung von Antidiskriminierungsmaßnahmen erstaunlicherweise nicht mit ein, sondern ist im Rahmen des nun mehr zuständigen *Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge* vor allem auf die Sprachförderung ausgerichtet. Es ist zu befürchten, daß die anstehende Neuverhandlung des bislang im Bundesrat gescheiterten Gesetzes keine systematische Berücksichtigung von Antidiskriminierungsmaßnahmen ermöglichen wird. Tatsächlich blieben zivilgesellschaftliche Forderungen nach einer ausgeweiteten Bleiberechtsregelung auch im Rahmen des in der vergangenen Legislaturperiode ausgehandelten Zuwanderungsgesetzes weitgehend unbeachtet.

So fordert beispielsweise der Flüchtlingsrat Berlin insbesondere für Familien mit Kindern, für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und traumatisierte Kriegsoffer und Opfer rassistischer Angriffe bereits nach drei bzw. zwei Jahren einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland sowie unbürokratische und großzügige Bleiberechtsregelungen, die über einen Zugang zu Arbeits-, Ausbildungs- und Sprachförderung für die Betroffenen eine soziale Integration ermöglichen sollen. Auch *Pro Asyl* setzt sich für eine „Beendigung der sozialen Ausgrenzung“ und „strukturellen Diskriminierung“ von Flüchtlingen ein, die u.a. „die Beschränkung der Bewegungsfreiheit (Residenzpflicht) sowie die Zugangshürden zum Arbeitsmarkt bedeuten.“¹⁵⁷ Möglichkeiten für Veränderungen hinsichtlich des unter Integrationsgesichtspunkten immer wieder geforderten kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige wurden auch bisher nicht systematisch verfolgt. Eine Bewertung der Ausländer- und Asylpolitik

während der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung fällt somit nach Ansicht kritischer Beobachter durchaus widersprüchlich aus.¹⁵⁸

Nichtregierungsorganisationen fordern von der Bundesregierung, durch gezielte Maßnahmen – insbesondere zur Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen sowie durch grundlegende Veränderungen beim Flughafenverfahren und der Abschiebehaft – die rechtlichen Standards in der Migrations- und Flüchtlingspolitik zu verbessern. Hierzu würde auch die **Rücknahme des sog. ‚Ausländervorbehalts‘ zur UN-Kinderrechtskonvention** zählen, die seit Jahren von der *National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention* als unnötiges Defizit im Menschenrechtsschutzsystem der Bundesrepublik betrachtet wird.¹⁵⁹ Angesichts der schweren innenpolitischen Kontroversen um den ausgehandelten Kompromiss beim neuen Staatsbürgerschaftsrecht ist allerdings die Bereitschaft der Bundesregierung, im Bereich der Integrationspolitik neue Akzente zu setzen, bislang recht gering geblieben. Obwohl die Bedeutung einer verbesserten Integration für die Bekämpfung von Rassismus offiziell erkannt wurde, fehlen insbesondere innovative Politikmaßnahmen für ethnische Minderheiten, die über die Sprachförderung für Zuwanderer deutlich hinausgehen.

Wichtig wäre vor allem eine **Ausweitung von gleichstellungspolitischen Instrumenten auf Menschen mit Migrationshintergrund** unter Berücksichtigung von Erfahrungen der Frauenförderung bzw. des Gender Mainstreaming. Die Möglichkeiten, die eine gezielte Weiterentwicklung von Maßnahmen zum Abbau von geschlechtsspezifischer Diskriminierung und von Benachteiligungen durch scheinbar neutrale Prozesse für den Schutz vor rassistischer Diskriminierung bieten können, sind vereinzelt bereits untersucht worden.¹⁶⁰ Entsprechende Ansätze zur tatsächlichen

150 Friedrich-Ebert-Stiftung: Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in Einwanderungsgesellschaften – Zwischen Ideal und Wirklichkeit, Expertise von Professor Dr. Axel Schulte für das Wirtschafts- und sozialpolitische Forschungs- und Beratungszentrum, Bonn 2002; Addy, David Nil: „Internationale Migration – Herausforderung für eine Antidiskriminierungspolitik“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B44-45/96, S. 17-24;

151 BfM: Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus – Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern, Texte zur Inneren Sicherheit, herausgegeben von Klaus Wahl, Berlin 2001, S. 323;

152 World University Service: Aide Memoire on Germany, 58th Session of the UN Commission on Human Rights, 18 March – 26 April 2002;

153 Deutscher Bundestag: Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9519 vom 14.5. 2002, S. 45;

154 Amnesty International: Kommentar zum 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen vom 06.06.2002, S. 14;

155 Pressemitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen: Rassismus erkennen – Farbe bekennen, vom 27. September 2002.

156 Bericht der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001;

157 Zitiert nach www.migration-online.de vom 13.11.2002, aus: *Forum Migration* 38, November 2002, DGB Bildungswerk, Bereich Migration und Qualifizierung;

158 Grenz, Wolfgang: Die Ausländer und Asylpolitik der rot-grünen Bundesregierung“ in: *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung – Migrations-, Integrations und Minderheitenpolitik*, C. Butterwegge & G. Hentges, Opladen 2000, S. 105-119;

159 Vgl. Peter, Erich: „Die Rücknahme des deutschen Ausländervorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Kompetenzzuweisung“ in: *ZAR* 4/2002, S. 144-151; *National Coalition: Kinder ohne Deutschen Pass – ein Leben ohne Rechte? Verpflichtungen aus der UN-Kinderrechtskonvention*, Diskussionspapier, Bonn 2000;

160 Landeszentrum für Zuwanderung NRW: Förderung der Chancengleichheit ethnischer Minderheiten im öffentlichen Dienst – Eine Studie zu den rechtlichen Grundlagen von Fördermaßnahmen und zur Übertragbarkeit von frauenfördernden Instrumentarien auf ethnische Minderheiten, Expertise von Hella von Oppen, Solingen 2002;

Durchsetzung von Gleichberechtigung, die beispielsweise durch die Verabschiedung des Behindertengleichstellungsgesetzes unlängst auch auf andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen ausgedehnt worden sind, sollten systematisch auf weitere Diskriminierungsgründe ausgeweitet sowie durch internationale Erfahrungen bei der Konzipierung von einer auf Rassismus gerichteten Antidiskriminierungspolitik ergänzt werden.

4.2 Maßnahmen durch Sonderprogramme und institutionelle Netzwerke

Im Jahr 2001 wurden 51 Millionen Euro bereitgestellt, um im Rahmen des Kinder- und Jugendplans des Bundes ‚Maßnahmen gegen Gewalt und Rechtsextremismus‘ (30 Millionen €), bzw. Modellprojekte zur Unterstützung von Initiativen gegen Rechtsextremismus (5 Millionen €) und zur Beratung von Opfern rechtsextremer Straftaten in den neuen Bundesländern (5 Millionen €) zu fördern sowie für Opferentschädigung als Soforthilfe (10 Millionen €) zur Verfügung zu haben. Weitere 25 Millionen Euro waren 2001 für arbeitsmarktbezogene Projekte von ‚Xenos – leben und arbeiten in Vielfalt‘ vorgesehen und wurden durch ein Aktionsprogramm für die Verbesserung der Bildungschancen für Migranten ergänzt.¹⁶¹ Nach eigener Beschreibung verfolgt die Bundesregierung dabei „einen mehrdimensionalen Handlungsansatz, der präventive und repressive Elemente verbindet“ und die folgenden Schwerpunkte aufweist:

- Menschenrechtspolitik/Menschenrechtserziehung;
- Stärkung der Zivilgesellschaft/Zivilcourage;
- Förderung der Integration von Ausländern;
- Maßnahmen, die auf den Täter und sein Umfeld zielen.

Das **Forum gegen Rassismus** wurde 1998 in der Folge der Tätigkeit des Nationalen Koordinierungsausschusses zum Europäischen Jahr gegen Rassismus geschaffen, um als Plattform für den Erfahrungs- bzw.

Informationsaustausch zwischen Regierungsstellen, wissenschaftlichen Einrichtungen und bundesweit agierenden Vertretern der Zivilgesellschaft zu fungieren. Offiziell gehören dem Forum ungefähr 75 Mitglieder an. Seine Arbeit wird durch eine Geschäftsführende Arbeitsgruppe koordiniert, der neben Regierungs- und Nichtregierungsvertretern auch der deutsche Vertreter des EUMC-Verwaltungsrates angehört. Der Vorsitz der Geschäftsführung und die Geschäftsstelle sind jedoch im Bundesinnenministerium beheimatet. Das Forum tagt in Abständen von mehreren Monaten und fungiert unterdessen offiziell als Nationaler Runder Tisch im Rahmen des europäischen Informationsnetzwerkes der EUMC. Zwischen den halbjährlichen Treffen findet die Arbeit vor allem im Rahmen von eingerichteten Arbeitsgruppen statt, die gegenwärtig u.a. Vorschläge zur Umsetzung der EU-Richtlinien bzw. zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans entwickeln.

Bereits zuvor hatte sich eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen in einem **Netz gegen Rassismus** zusammengeschlossen, das sich auf europäischer Ebene im Rahmen des internationalen Netzwerkes von Nichtregierungsorganisationen unter dem organisatorischen Dach von **ENAR** engagiert. Das Netz hat inzwischen sowohl einen Vorschlag für einen deutschen Aktionsplan gegen Rassismus sowie eine kritische Bewertung der parteipolitischen Wahlkampfpositionen vorgelegt.¹⁶² Auch im **Forum Menschenrechte** haben sich Mitgliedsorganisationen in einer anti-rassistischen Arbeitsgruppe zusammengeschlossen und entsprechende Positionen in die politischen Auseinandersetzungen eingebracht.¹⁶³ Die kritische Begleitung der Politik der Bundesregierung und die angestrebte Vernetzung mit der internationalen Ebene scheinen bei den erwähnten Initiativen professionell und konstruktiv zu gelingen.

Unabhängig davon soll das von der Bundesregierung proklamierte **Bündnis für Demokratie und Toleranz** auf lokaler Ebene zivilgesellschaftliches Engagement bündeln und die Ablehnung von extremistischer Gewalt demonstrieren. Über 900 Initiativen haben

sich laut Angaben der Regierung dem Bündnis bislang angeschlossen. Allerdings wurden von Seiten einzelner Nichtregierungsorganisationen einige öffentlichkeitswirksame Aktionen des Bündnisses mit Skepsis betrachtet und inhaltliche Anstöße bzw. effektive Koordinierungsfunktionen vermisst. Der Beirat des Bündnisses regt seit einiger Zeit jedoch die Schaffung einer unabhängigen Dokumentationsstelle für rassistische Übergriffe an.

Dem Bündnis wurde inzwischen auch das Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ unterstellt, das nach offiziellen Angaben „zum ersten Mal arbeitsmarktbezogene Maßnahmen mit Aktivitäten gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus verbindet“. Die hierdurch geförderten Projekte beziehen sich größtenteils auf Bildungsarbeit sowie auf die Qualifizierung von Multiplikatoren in Berufsschulen, Betrieben und Kommunen. Die großen Förderprogramme CIVITAS und XENOS sind auch unter dem Dach des Bündnisses zusammengefasst worden.¹⁶⁴ Für einen Zeitraum von drei Jahren wurden dem Jugendprogramm rund 77 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, während CIVITAS im Jahr 2002 über rund 10 Millionen Euro verfügte. Im Vordergrund stand hier die Förderung von Modellprojekten zur Stärkung von zivilgesellschaftlichen Strukturen und der Opferberatung in Ostdeutschland, die auch in Zukunft wichtige Voraussetzungen für den Erfolg lokaler Antidiskriminierungsarbeit bleiben werden. Eine unabhängige Bewertung der Effektivität der vorhandenen Förderstrukturen steht jedoch weiterhin aus.

Verbesserungen bei der langfristigen Konzeption von Projekten, der Zielgruppenbestimmung sowie der Entwicklung von klaren Erfolgskontrollen werden dementsprechend auch von einer breit angelegten **Evaluierung der Aktionsprogramme und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit** im Auftrag der *Friedrich-Ebert-Stiftung* eingefordert. Nur hierdurch ließe sich sicherstellen, daß die Tendenz zu einer eher kurzfristigen „Symbolpolitik“ und dem spürbaren „Zwang zum Positiven“ durch eine langfristige

Mobilisierung und effektive Förderung der zivilgesellschaftlichen Kräfte ersetzt wird. Die „Fixierung auf die Zielgruppe Jugendliche“ und das weitgehende Aussparen von „institutioneller Fremdenfeindlichkeit“ sowie „der besonderen Bedingungen in Ostdeutschland“ hätten im Ergebnis nicht vermocht, existierende Widersprüche bei einzelnen pädagogischen Interventionsstrategien und Projekten des interkulturellen Dialogs aufzulösen. Die „Chance zur Qualitätssicherung“ und das Potential von lokalen Handlungsstrategien sind somit bei den Aktionsprogrammen mangels klarer Zielsetzung bzw. der fehlenden Berücksichtigung des politischen Kontextes und der wissenschaftlichen Begleitforschung nicht immer voll genutzt worden.¹⁶⁵

Das Ziel der verbesserten **Effektivität von bestehenden Netzwerken und Förderprogrammen** müsste demnach im Rahmen einer übergeordnet zu schaffenden Antidiskriminierungspolitik an prominenter Stelle behandelt werden. Auch bleibt zu fragen, ob die weiterhin benötigte Unterstützung für lokale Beratungsprojekte und stadtteilgebundene Initiativen auf der Basis der gegenwärtigen Mittelvergabepraxis tatsächlich zu einer langfristigen Stärkung der ‚Opfergruppen‘ führt. Projekte, die das gegenseitige Verständnis fördern oder die interkulturelle Kompetenz der Mehrheitsgesellschaft verbessern helfen sollen, können nur gelingen, wenn sie von Antidiskriminierungsmaßnahmen zur Stärkung von Minderheiten begleitet werden. Hierfür ist die Identifizierung und Förderung von bewährten Praktiken aus dem Bereich der Positivmaßnahmen ebenso erforderlich wie verstärkte Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen sozialer Marginalisierung und Diskriminierung, um differenzierte Aussagen über ungerechtfertigte herkunftsbedingte, religiöse oder geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen machen zu können.

161 Auswärtiges Amt: Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, a.a.O., S. 49f.

162 Netz gegen Rassismus: Bewertung der Positionen der Parteien in den Wahlprogrammen zum Thema Migration für die Bundestagswahlen 2002, Berlin 2002; Netz gegen Rassismus: Vorschlag für einen Aktionsplan gegen Rassismus für die Bundesrepublik Deutschland, beschlossen am 28. März 2000;

163 Forum Menschenrechte: Weltkonferenz gegen Rassismus – Ausgewählte Dokumente, Materialien Nr. 14, Februar 2000; Forum Menschenrechte: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – 5 Jahre nach der Wiener Weltmenschrechtskonferenz, November 1998;

164 Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9519 vom 14.5. 2002, S. 10;

165 Roth, Roland: Bürgernetzwerke gegen Rechts – Evaluierung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, FES, Bonn 2003;

4.3 Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Richtlinien und anderer Vorschläge für ein Anti-Diskriminierungsgesetz bzw. eine nationale Anti-Diskriminierungsstelle

Die dauerhafte Präsenz von ethnischen Minderheiten bzw. die fortschreitende ‚interne Pluralisierung‘ der Bundesrepublik erfordert nach Ansicht kritischer Experten dringend eine entsprechende Ausgestaltung der Rechtsnormen, was – ähnlich wie in anderen europäischen Staaten – in ein erweitertes Antidiskriminierungsrecht münden sollte.¹⁶⁶ Schon in den 90er Jahren hatte es verschiedene Entwürfe für ein deutsches Antidiskriminierungsgesetz gegeben, die jedoch an den damaligen Mehrheitsverhältnissen und dem fehlenden Bewusstsein für die verbreitete Existenz von Diskriminierungstatbeständen scheiterten.¹⁶⁷ Auch die **Zuwanderungskommission** der Bundesregierung empfahl in ihrem Bericht „die rasche Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft, um damit einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Diskriminierung zu leisten. Sie erwartet von dem Gesetz nicht nur Rechtssicherheit für die Betroffenen, sondern auch eine politische Signalwirkung, die deutlich macht, dass rassistisch motivierte Diskriminierungen weder vom Staat noch von der Gesellschaft geduldet werden. Eine umfassende Aufklärung der Betroffenen über ihre Rechte wird für erforderlich gehalten.“¹⁶⁸

Die zwei Koalitionsvereinbarungen der beiden Regierungsparteien haben seit 1998 die Absicht dokumentiert, ein entsprechendes Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden. Ein erster **zivilrechtlicher Gesetzentwurf** wurde in der letzten Legislaturperiode vom Bundesjustizministerium erarbeitet. Durch eine Konkretisierung der bestehenden Generalklauseln im deutschen Recht sollten fortan individualrechtliche Ansprüche gegen eine Benachteiligung bzw. Ungleichbehandlung beim Zugang zu Dienstleistungen wirksamer durchsetzbar sein, sofern diese

nicht auf sachlich begründeten Unterscheidungen beruhen. Kernpunkte des Entwurfes beziehen sich auf Tatbestände der Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, bei Finanzdienstleistungen oder auch bei berufsständischen Vereinen, denen zwecks Stärkung der Opfer mit gezielten Erleichterungen hinsichtlich der Beweispflicht, des Verbandsklagerechts und der Regelungen zum Schadensersatz begegnet werden soll. Zahlreiche gesellschaftliche Akteure haben aus unterschiedlichen Blickwinkeln deutliche Kritik an diesem Entwurf geäußert. So ging er beispielsweise den kirchlichen Einrichtungen oder auch dem Deutschen Anwaltsverein in seinen Regelungen zu weit, auf Diskriminierungsfragen spezialisierten Nichtregierungsorganisationen aber nicht weit genug.¹⁶⁹

Als Schwachpunkte des ursprünglichen Gesetzentwurfes gelten u.a.:

- der unzureichende Bezug auf die Inhalte der Umsetzungsverpflichtung der EU-Richtlinie;
- keine Regelung zur Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle;
- keine Berücksichtigung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt;
- eine fehlende Einbeziehung von Verwaltung, Polizei und Justiz sowie anderer wichtiger Rechtsbereiche sowie das Fehlen eines allgemeinen Normbereinigungsverfahrens;
- die relative Schwäche der Rechtsfolgen, die bei der Regelung der Ansprüche auf Unterlassung, Folgenbeseitigung und Schadensersatz vage bleiben.

Demgemäß lautet die Kritik von *Amnesty International*: „Die Vorschläge für ein Antidiskriminierungsgesetz erfüllen weder die Anforderungen der EU-Richtlinien selbst, noch regionaler und internationaler Menschenrechtsstandards, noch des 12. Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten oder der Richtlinien der Vereinten Nationen für ein Antidiskriminierungsgesetz von 1996...“¹⁷⁰

Zentrale Entscheidungen hinsichtlich der Berücksichtigung von internationalen Empfehlungen bei der **gesetzlichen Ausgestaltung von institutionellen Befugnissen, der föderalen Gliederung sowie der Finanzierungs- und Personal Ausstattung der einzurichtenden Antidiskriminierungsstelle** blieben somit bislang offen. Im Rahmen einer umfassenden juristischen Analyse wurden verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich möglicher Verfahrensmodelle für eine derartige Institution untersucht. Hiernach wäre eine solche Stelle hilfreich, um mittels Befugnissen zur Prozessführung (Amtsklage) zur Schlichtung von Verfahren, zur Erteilung von Unterlassungsverfügungen und zur Durchsetzung von Wiedergutmachungsansprüchen den Verfassungsauftrag durchzusetzen und den Diskriminierungsschutz zu verbessern.¹⁷¹

Bei einem Vergleich der geplanten Maßnahmen für ein zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz mit den Vorgaben der EU-Richtlinien wird auch ein expliziter Schutz vor Benachteiligung als Folge von Rechtsverfahren zwecks Einklagung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (‚Viktimisierung‘) vermisst. Gleichzeitig können vorhandene rechtspolitische Bedenken hinsichtlich der Beschränkung von Vertragsfreiheit bzw. Privatautonomie sowie der Erleichterung der Beweislast weitgehend ausgeräumt werden. Denn die EU besitzt u.a. im Bereich des geschlechterbezogenen Diskriminierungsschutzes bereits „diverse Regelungen (...), die zum Zwecke des Diskriminierungsschutzes in die Privatautonomie eingreifen, ohne dass irgendeine dieser Maßnahmen wegen einer Verletzung der Vertragsfreiheit beim EuGH gescheitert wäre“. Somit kann der Richtlinie die „Verhältnismäßigkeit“ nicht abgesprochen werden, vielmehr antwortet sie „auf eine häufig dokumentierte Gegenwart von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft, die die bisherigen rechtlichen Regelungen nicht beseitigt haben. Sie ist deshalb geeignet und erforderlich ihr Ziel zu erreichen.“¹⁷²

Allerdings wird von anderen Beobachtern die Anwendung des **Konzepts der mittelbaren Diskriminierung** im Rahmen des deutschen Rechtssystems als mögliches Problem der Richtlinie gesehen, wiewohl

selbst ihnen klar ist: „ein Diskriminierungsverbot wäre häufig wirkungslos, wenn es sich auf die sogenannte unmittelbare Diskriminierung beschränken würde.“¹⁷³ Auch der Tatbestand der rassistischen ‚Belästigung‘ wird als problematisch gesehen und Skepsis hinsichtlich einer möglichen „Privilegierung“ durch Positivmaßnahmen geäußert, die „die Personengruppe als besondere Gruppe herausheben ... [und] damit im Prinzip der gesellschaftlichen Integration tendenziell zuwider“ laufen würde. Allerdings wird eingeräumt, „dass (...) Maßnahmen, die auf die Gewährleistung der Chancengleichheit von unterprivilegierten Personengruppen, etwa durch spezifische Förderung der Qualifikation, ausgerichtet sind, im Hinblick auf die Gleichbehandlung gerechtfertigt werden könnten“.¹⁷⁴

In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage erklärte die Bundesregierung im Herbst 2002, daß sie „weitere gesetzgeberische Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG zu Beginn der nächsten Legislaturperiode auf den Weg“ bringen und durch eine Informationskampagne unterstützen würde. Mit Hinweis auf den zivilrechtlichen Gesetzentwurf der letzten Legislaturperiode räumt die Bundesregierung des weiteren ein, dass es durchaus **positive Erfahrungen mit Beweislast Erleichterungen in Fällen einer Benachteiligung wegen des Geschlechts** gebe, die „nicht zu einer Häufung der auf eine Diskriminierung gestützten Prozesse geführt“ hätten. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die Fragen nach „der mit der Förderung der Gleichbehandlung befassten Stelle“ und der Art der Sanktionen erst nach „der zurzeit noch andauernden Prüfung des Umsetzungsbedarfs“ entschieden werden.¹⁷⁵ Die Bundesregierung bekennt sich aber ausdrücklich zu ihrer Bereitschaft für einen Dialog mit Verbänden und Organisationen über die konkrete Ausgestaltung der Richtlinienumsetzung – ohne jedoch die Art und Weise des Dialogs zum Zeitpunkt der Anfrage näher benennen zu können. Es ist daher zu hoffen, dass bei dem Gesetzesvorhaben eine Minimallösung vermieden und die Möglichkeit eines höheren Schutzniveaus sowie einer übersichtlichen, einfachgesetzlichen Regelung bei der Umsetzung der Richtlinien genutzt wird.

166 Nickel, Rainer: Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik – Plädoyer für ein erweitertes Antidiskriminierungsrecht, Baden-Baden 1999;

167 Für eine vergleichende Analyse unterschiedlicher parteipolitischer Entwürfe der 90er Jahre vgl. Addy, David Nii: The quest for anti-discrimination policies to protect migrants in Germany: An assessment of the political discussion and proposals for legislation, ILO Migration Branch, Geneva 1997; vgl. auch Pörsken, Heike: Politische Ansätze zum Schutz gegen ethnische Diskriminierung in der Bundesrepublik, Diplomarbeit am Fachbereich Politische Wissenschaften der Freien Universität Berlin, Berlin 1997;

168 Bericht der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 4. Juli 2001, S. 252;

169 Vgl. hierzu u.a. die verschiedenen Stellungnahmen aus dem Jahre 2002 des Interkulturellen Rates, von Pro Asyl sowie der Nichtdiskriminierungsinitiativen aus NRW.

170 Amnesty International: Kommentar zum 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen vom 06.06.2002, S. 14;

171 Rädler, Peter: Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin u.a. 1999;

172 Mahlmann, Matthias: „Gleichheitsschutz und Privatautonomie – Probleme und Perspektiven der Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG gegen Diskriminierungen aufgrund von Rasse und ethnischer Herkunft“ in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien Heft 3 2002, S. 420;

173 Hailbronner, Kay: „Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU“ in: Zeitschrift für Ausländerrecht Nr. 6/2001, S. 256;

174 Hailbronner, a.a.O., S. 258;

175 Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/9854 – Umsetzung der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinie, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9983 vom 25.09.2002;

4.4 Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus

Die in den Durbaner Abschlussdokumenten enthaltenen Selbstverpflichtungen sind offenbar auf internationaler Ebene durchaus ernst genommen worden, so dass bereits verschiedene regionale Expertentreffen stattfanden, um das Follow-Up voranzutreiben. Im Mai 2002 ist auch ein erstes europäisches Expertentreffen zur Implementierung der WCAR-Beschlüsse vom Europarat einberufen worden. Ein weiteres Treffen ist für 2003 geplant, um sich über den unterschiedlichen Umsetzungsstand der Mitgliedsstaaten zu informieren. Das Büro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte bereitet derzeit eine Zusammenstellung internationaler ‚best practice‘ vor.

In Deutschland werden die nationalen Aktivitäten vom Bundesinnenministerium im Rahmen von interministeriellen Absprachen koordiniert. Im Rahmen des Forums gegen Rassismus wurden seit November 2002 verschiedene Nichtregierungsorganisationen und andere Vertreter der Zivilgesellschaft mit Regierungsvertretern zu bundesweiten Konsultationen zusammengebracht. Ziel ist die **Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans (NAP)** im Einvernehmen mit interessierten Nichtregierungsorganisationen, um den Aktionsplan Ende 2003 per Kabinettsbeschluss verabschieden zu können. Die Bundesregierung hat die Beschlüsse der WCAR als „Maßstab und Richtschnur für Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene“ gewürdigt und die folgenden Themen als „für Deutschland in erster Linie bedeutsame Aufgabenfelder“ bezeichnet.¹⁷⁶

Handlungsfelder für Deutschland nach Durban

- Integration von Flüchtlingen zur Vorbeugung gegen Diskriminierung;
- Maßnahmen gegen Diskriminierung von Ausländern bei Arbeitssuche und am Arbeitsplatz;

- Gesetzgebung zu Einwanderung sowie damit zusammenhängende ausländerrechtliche Bestimmungen;
- Bekämpfung des Menschenhandels und Schutz für die Opfer;
- Minderheitenschutzregelungen und spezifische Maßnahmen zum Schutz der Roma und Sinti;
- Menschenrechtsbildung unter besonderer Berücksichtigung der Aus- und Fortbildung von Vollzugspersonal in Polizei und Strafvollzug;
- Bekämpfung von Rassismus im Internet;
- Datenerhebung im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rassismus;
- Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft in die Bekämpfung von Rassismus;
- Schutz von Opfern rassistischer Gewalt sowie konsequente Strafverfolgung der Täter.

Zunächst kritisierten deutsche Nichtregierungsorganisationen, dass die nationale Implementierung der Verpflichtungen der Weltkonferenz gegen Rassismus nicht ausreichend Gestalt angenommen habe. Im Folgejahr hätten weder in ausreichendem Maße inhaltliche Vorarbeiten stattgefunden. Ende 2002 wurde jedoch ein ‚bottom-up‘ Prozess für die Erstellung des Nationalen Aktionsplans eingeleitet. Im November konstituierte sich eine Arbeitsgruppe von Nichtregierungsorganisationen zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans als Unterarbeitsgruppe des Forums gegen Rassismus. Die Ergebnisse dieses auch mit öffentlichen Mitteln unterstützten Arbeitsprozesses sollen im Herbst 2003 mit den Vorarbeiten der Bundesregierung zu einem gemeinsamen Nationalen Aktionsplan zusammengeführt werden, der dann durch das Bundeskabinett beschlossen werden soll.

Der NAP sollte eine nationale Selbstverpflichtung enthalten, die auf der Basis eines möglichst konkreten Zeitplans zielgerichtete Maßnahmen zur Umsetzung notwendiger gesetzgeberischer Maßnahmen bzw. ihrer Überwachung enthält. Ein solches Aufgabenbündel sollte angesichts des mangelnden öffentlichen Bewußtseins in Deutschland

unbedingt von einer breit angelegten Informationskampagne¹⁷⁷ über die Verbreitung von Diskriminierungserfahrungen und der notwendigen besseren gesellschaftlichen Repräsentanz von dauerhaft ansässigen Migranten und ethnischen Minderheiten begleitet sein.

Berits der Prozeß der Erstellung des NAP bietet eine einzigartige Chance, die themenbezogene Zusammenarbeit zwischen Regierung und Institutionen der Zivilgesellschaft zu erproben. Eine besondere Rolle wird hier auch der notwendigen **Stärkung von lokalen Antidiskriminierungsbüros** zukommen, die die Arbeit einer nationalen Antidiskriminierungsstelle quasi ‚vor Ort‘ ergänzen müssen.

4.5 Hauptergebnisse

Nach der überfälligen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und der deutlicheren Anerkennung von Rassismus als politischer Herausforderung für Deutschland lässt sich aus den offiziellen Stellungnahmen ein allmählicher Wandel in der Beurteilung dieses politischen Handlungsfeldes ableiten. Diese konzeptionelle Veränderung sollte durch eine Intensivierung der Maßnahmen gegen rassistische Gewalt und die aktivere Auseinandersetzung mit vorhandenen Diskriminierungstatbeständen auch praktisch im Rahmen

von zukünftigen Politikmaßnahmen noch deutlicher umgesetzt werden. Die menschenrechtliche Ausgestaltung des Zuwanderungsgesetzes sowie die Berücksichtigung von Antidiskriminierungspolitik als Teil einer umfassenden Integrationspolitik würden hierbei einen wichtigen politischen Rahmen für die Bekämpfung von Rassismus bilden, der auf keinen Fall für parteipolitische Zwecke instrumentalisiert werden darf.

Darüber hinaus müssen die konsequente Umsetzung der EU-Richtlinien gegen Diskriminierung und die Schaffung eines eigenständigen Antidiskriminierungsgesetzes die gesetzliche Basis einer neuen gesamtgesellschaftlichen Initiative gegen Rassismus bilden. Internationale und zivilgesellschaftliche Vorschläge sollten hierbei im Interesse einer Optimierung des Schutzes unbedingt Beachtung finden. Überprüfbare Maßnahmen zur besseren Unterstützung von besonders bedrohten Opfergruppen und zur schnellen Umsetzung der im jüngsten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung identifizierten Aufgabenfelder sollten ebenso wie die Empfehlungen der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus zentrale Bestandteile des zu entwickelnden Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus werden. Bestehende Bundesprogramme und institutionelle Netzwerke müssen ferner in Zusammenarbeit mit lokalen Beratungsprojekten verbessert sowie in ihrer Wirkungsweise durch unabhängige Evaluierungen gestärkt werden.

¹⁷⁶ Auswärtiges Amt: Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, a.a.O., S. 45;

¹⁷⁷ Im Rahmen der Arbeitsgruppe Gleichbehandlung/Nichtdiskriminierung im Forum gegen Rassismus wird derzeit eine Kampagne zur öffentlichkeitswirksamen Begleitung der Umsetzung der EU-Richtlinien diskutiert.

5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Die Bundesrepublik Deutschland hat die zentralen Standards internationaler menschenrechtlicher Schutzmechanismen ratifiziert. Zudem stellt sich Deutschland den internationalen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Rassismusbekämpfung in jüngerer Zeit problemgerechter und bemüht sich um eine stärkere Orientierung an globalen Standards. Rassismus wird inzwischen als wichtiges politisches Handlungsfeld wahrgenommen. Die deutsche Menschenrechtspolitik gewinnt in dem Maße an internationaler Legitimität, wie sie die Anwendung ihrer hohen Maßstäbe im eigenen Land glaubhaft macht. Eine vollständige, aktive Umsetzung der auf Diskriminierungsschutz zielenden internationalen Standards sowie die stärkere Berücksichtigung von internationalen Empfehlungen ist nun geboten.

Der Schutz vor Rassismus in Deutschland hat dabei eine besondere historische und ethische Dimension und die regelmäßige Berichterstattung an die internationalen Vertragsorgane sollte daher vor allem als Chance begriffen werden, den Schutz der Opfer von Diskriminierung bei der Konzeption von Gegenmaßnahmen stärker in den Vordergrund zu rücken. Die **Regierung** sollte sich nicht scheuen, eine öffentliche Debatte und Auseinandersetzung über internationale Vorschläge zur Rassismusbekämpfung zu führen sowie die Kooperation mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft zu intensivieren. Denn Rassismus existiert weiterhin sowohl als alltägliche Bedrohung in Form von Gewaltübergriffen, sozialer Benachteiligung, offenen Diskriminierungen als auch in subtilen Vorurteilen, und kann – gefördert durch entsprechende politische Diskurse und stigmatisierende Medienberichte – Menschenrechte in Deutschland bedrohen.

Bislang gibt es in Deutschland kein umfassendes zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz, dementsprechend kaum juristisches ‚case law‘ und es fehlen auch andere Elemente einer nationalen Antidiskriminierungspolitik, die zur Ergänzung der bestehenden

Maßnahmen dringend erforderlich wären. Nationale Politikmaßnahmen und Gerichtsentscheidungen sollten stärker als bisher direkten Bezug auf vorhandene internationale Menschenrechtsstandards nehmen. Gegenwärtig hat aber die deutsche Politik noch nicht umfassend die international empfohlenen Schutzmöglichkeiten vor rassistischer Diskriminierung ausgebaut und sich auch nicht konsequent an bewährten Praktiken orientiert. Eine stärkere Berücksichtigung von bewährten Praktiken und zivilgesellschaftlichen Vorschlägen für die Entwicklung von Antidiskriminierungspolitik im Gesetzgebungsprozess wird vor allem im Zuge der Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien notwendig sein.

Ein effektiver Schutz vor rassistischer Diskriminierung wird sich nicht allein durch Rechtssprechung gewährleisten lassen. Entscheidend bei der Umsetzung und Beurteilung der Wirksamkeit staatlicher Gegenmaßnahmen wird die öffentliche Kontrolle und zivilgesellschaftliche Beteiligung bleiben, die viel stärker als bisher auch die Partizipation von bislang unterrepräsentierten ethnischen Minderheiten sicherstellen muss. Antirassistische **Nichtregierungsorganisationen** sollten die Begleitung der deutschen Berichterstattung zu relevanten internationalen Konventionen zusätzlich in ihr strategisches Arbeitsprogramm aufnehmen, sich auf diese Weise stärker professionalisieren und die Strukturen des internationalen Menschenrechtsschutzsystems intensiver für ihre wichtige Lobbyarbeit nutzen. Die systematische Dokumentation von Diskriminierungen und der Aufbau unabhängiger institutioneller Mechanismen zur Überwachung der nationalen Politikmaßnahmen können darauf hinwirken, dass die internationalen Standards zukünftig in Deutschland besser eingehalten werden.

Insbesondere **wissenschaftliche Forschungseinrichtungen und zivilgesellschaftliche Beratungsprojekte** sind deshalb aufgerufen, stärker als bisher ihre Arbeit zu Rassismus auf europäischer Ebene zu koordinieren

und gemeinsame Zielvorgaben zu entwickeln. Durch eine größere Harmonisierung der statistischen und qualitativen Erfassungsmethoden von Diskriminierung würde nicht nur die Vergleichbarkeit nationaler Situationen, sondern auch die Bewertungsgrundlage von Politikmaßnahmen verbessert werden. Die Dokumentation und Analyse von vorhandenen Diskriminierungstatbeständen sollte dabei durch weitere wissenschaftliche Studien sowie umfangreiche Praxistests ergänzt werden. Nur so lassen sich Überschneidungen rassistischer Diskriminierungen mit Benachteiligungen aufgrund der Religion, des Geschlechts oder der Nationalität konzeptionell erfassen. In Zukunft wird es hierbei aller Wahrscheinlichkeit zunehmend um Angehörige von ethnischen Minderheiten gehen, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und denen keine migrationspezifischen Defizite unterstellt werden können.

Im Mittelpunkt einer nationalen Antidiskriminierungsstrategie sollte jedoch die Situation auf dem Arbeitsmarkt stehen. Der effektive Abbau von Diskriminierung kann auch hier nur durch eine verbesserte gesellschaftliche Teilhabe von Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, gelingen. Neben einer verstärkten Qualifizierungsoffensive zum Abbau von Arbeitslosigkeit und für eine höhere Ausbildungsbeteiligung sollten daher Förderpläne zur Erhöhung des Anteils von ethnischen Minderheiten im öffentlichen Dienst und anderen qualifizierten Berufsbereichen der

Privatwirtschaft in Betracht gezogen werden. Hierbei wäre eine Berücksichtigung von bereits gemachten Erfahrungen mit anderen Querschnittsthemen bzw. die Formulierung von konkreten qualitativen Zielvorgaben durch die **Sozialpartner** sicherlich hilfreich. Die Bekämpfung von Rassismus und der Abbau von Diskriminierung kann sich auch als Beitrag zur Stärkung von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit erweisen.

Neben öffentlichen Institutionen müssen sich außerdem in Zukunft vor allem die **Bildungs- und Medienbereiche** mit neuartigen interkulturellen Erfordernissen auseinandersetzen. Gesamtgesellschaftlich ist ein deutlich positiveres Bewußtsein für gesellschaftliche Vielfalt erforderlich. Zudem wäre die aktive Unterstützung von Selbstvertretungsorganisationen von Migranten im Sinne einer präventiven Rassismusbekämpfung und zur gezielten Förderung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen dringend geboten. Hierfür sind breite Bündnisse notwendig, die nicht zuletzt auch auf Seiten der **Minderheitenorganisationen** funktionsfähige Strukturen auf lokaler und nationaler Ebene erfordern. Eine verbesserte öffentliche Wahrnehmung von internationalen Politikempfehlungen oder vorhandenen Leitlinien wird daher auch in diesen Bereichen die Effektivität der nationalen Praxis zur Bekämpfung von Rassismus noch steigern müssen.

6 Internationale Leitlinien für Maßnahmen gegen Rassismus

Das Prinzip der Nichtdiskriminierung ist ein fundamentaler Bestandteil des internationalen Menschenrechtssystems. Die zentrale Herausforderung bei der Entwicklung von Handlungsstrategien gegen Diskriminierung besteht in der Gewährleistung von ausreichender Flexibilität, um auf den dynamischen Charakter von rassistischen Phänomenen reagieren zu können. Präventive Maßnahmen müssen mit einer regelmäßigen Überwachung der Schutzvorgaben kombiniert werden. Auf internationaler wie nationaler Ebene gibt es seit vielen Jahren Forderungen nach gezielten Politik- und Programmwürfen, die den Schutz vor rassistischer Diskriminierung für Einzelpersonen und betroffene Gruppen verbessern helfen und eine effiziente Umsetzung von völkerrechtlichen Standards in diesem Gesellschaftsbereich gewährleisten sollen. Hierbei haben sich in einzelnen Staaten Westeuropas eine Reihe von bewährten Praktiken herausgebildet.¹⁷⁸

Ein solcher Rahmen für „best-practices“ umfasst nach der Auffassung verschiedener internationaler Organisationen auf nationaler Ebene eine umfassende Gesetzgebung, die Existenz einer unabhängigen Überwachungsinstanz, die Erarbeitung eines gezielten Aktionsplans, ein koordinierendes inter-ministeriales Konsultationsgremium sowie Bildungsmaßnahmen zur Beeinflussung von negativen Stereotypen und Desinformation.¹⁷⁹ Darüber hinaus können Sektorvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern und spezielle Positivmaßnahmen zur Überwindung von strukturellen Ungleichheiten dafür Sorge tragen, dass der

staatliche Gleichbehandlungsauftrag im Sinne tatsächlicher Chancengleichheit durchgesetzt wird.¹⁸⁰

Der nationale **gesetzliche Rahmen** soll nach der neuesten, umfassenden Empfehlung von ECRI klar definierte Diskriminierungsverbote enthalten, die direkte und indirekte Diskriminierung aufgrund der ‚Rasse‘, Hautfarbe, ethnischen oder nationalen Herkunft, Nationalität, Religion und Sprache verbieten. Übersichtliche gesetzliche Bestimmungen müssen ferner durch entsprechende einfachgesetzliche Regelungen im Straf- bzw. Zivilrecht sowohl die aktive Förderung von Gleichbehandlung und eine konsequente Strafverfolgung von rassistischen Straftaten festschreiben als auch Beweislastentlastungen, Möglichkeiten zur Verbandsklage und eine angemessene Entschädigung ermöglichen.¹⁸¹ Die Gesetzgebung muss hierbei in jedem Fall alle öffentlichen Instanzen – auch den Strafvollzug, die Polizei, Justiz – sowie den privaten Bereich einschließen und notfalls Verbote gegen rassistische Organisationen ermöglichen.

Die unterschiedlichen nationalen Ausprägungen dieser gesetzgeberischen Maßnahmen reflektieren – neben der Orientierung an internationalen Standards – auch das jeweils zugrunde liegende rechtsphilosophische Gerechtigkeitsmodell. Je nach Rechtstradition und gesetzlichem Zuschnitt liegt der Schwerpunkt von Antidiskriminierungspolitik häufig entweder vor allem auf der Herstellung von individueller Chancengleichheit oder eher stärker auf der institutionellen Dimension von Diskriminierung als Ausdruck tatsächlicher

Wirkungen von gesellschaftlichen Prozessen auf einzelne Minderheitengruppen. Während letzterer somit oft indirekte Formen der Diskriminierung bzw. die relative Position von Bevölkerungsgruppen in den Blickpunkt rückt, verfolgt der erste Ansatz schwerpunktmäßig die Sicherstellung von fairen Ausgangsbedingungen durch straf- und zivilrechtliche Regelungen. Allerdings sind Mischformen die Regel.¹⁸²

Doch Gesetze alleine sind unzureichend, insbesondere wenn sie keine konsequente Anwendung finden oder ausschließlich über negative Verbotsmaßnahmen ex post korrigierend einwirken. Entsprechend deuten Erfahrungen bei der Anwendung von Antidiskriminierungsgesetzen darauf hin, daß diese häufig nicht ausreichend umgesetzt werden und explizit für Menschen, die die betreffende Staatsangehörigkeit nicht besitzen, Geltung haben müssen – also auch das Kriterium Nationalität enthalten müssten. Vergleichende Untersuchungen unterstreichen aber auch die begrenzte Nützlichkeit von strafrechtlichen Maßnahmen und zeigen, dass zivilrechtliche Bestimmungen zumeist effektiver sind. Für die erfolgreiche gesellschaftliche Verankerung einer solchen Antidiskriminierungsstrategie ist jedoch zuallererst eine öffentliche Anerkennung der Realität von Diskriminierung und Benachteiligung erforderlich, der sich alle gesellschaftlichen Instanzen offensiv stellen müssen. Zudem sollten institutionelle Mechanismen zur Überprüfung von Gesetzgebungsvorhaben bzw. zum Mainstreaming von Gleichbehandlungsgrundsätzen geschaffen werden.

Eine Schlüsselfunktion übernehmen dabei **spezialisierte Antidiskriminierungsstellen bzw. unabhängige Überwachungsinstitutionen**, die auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene die Gleichbehandlung fördern bzw. den Diskriminierungsschutz überwachen helfen. Zu ihren typischen Funktionen gehört auf nationaler Ebene die Politikberatung durch Kommentierung von Gesetzesvorhaben oder Ausarbeitung von Rechtsvorschriften bzw. freiwilligen Leitlinien. Letztere können sich auf ausgewählte Politikbereiche beziehen oder sich auch an einzelne Unternehmensbranchen bzw. an politische Entscheidungsträger rich-

ten. Darüber hinaus betreiben die meisten derartigen Einrichtungen auch wissenschaftliche Begleitforschung, öffentliche Sensibilisierungs- bzw. Informationsarbeit und übernehmen möglicherweise Aufgaben zur freiwilligen Streitschlichtung. Ihre Mitarbeiterstruktur sollte hierbei repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sein und die Durchführung von Trainingsmaßnahmen für spezielle Gruppen ermöglichen, um Antidiskriminierung als gesellschaftliche Querschnittsaufgabe zu verankern.¹⁸³

Eine vergleichende Analyse von 21 europäischen Einrichtungen, die im Rahmen des derzeitigen *EU-Aktionsprogramms zur Bekämpfung von Diskriminierungen* entstanden ist, bezieht sich bei ihren Empfehlungen auch auf die sog. ‚Pariser Prinzipien‘ für nationale Menschenrechtsinstitutionen. Hiernach sollten spezialisierte Stellen zur Förderung der Gleichstellung und Bekämpfung von Diskriminierung auf der Grundlage eines nationalen Gesetzes geschaffen, mit angemessenen Befugnissen bzw. öffentlichen Mitteln ausgestattet sowie regierungsunabhängig und sowohl in der Mitarbeiterstruktur als auch dem Verwaltungsrat möglichst pluralistisch zusammengesetzt sein.¹⁸⁴ ECRI hat bereits vor einigen Jahren eine ähnliche Übersicht über europäische Erfahrungen mit solchen Institutionen erstellt, um gute Praktiken herauszustellen.¹⁸⁵ Deutschland war auch in dieser Übersicht nicht vertreten.

Die untersuchten Erfahrungen mit entsprechenden nationalen Einrichtungen in Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Schweden, Finnland und dem Vereinigten Königreich deuten darauf hin, daß zunehmend ein horizontaler Ansatz in Betracht gezogen wird, bei dem die Ächtung von Diskriminierungen aus allen Gründen im Rahmen eines integrierten Konzepts verfolgt wird. Allerdings wird insbesondere bei der erstmaligen Schaffung entsprechender Institutionen darauf zu achten sein, daß genügend Aufmerksamkeit bislang vernachlässigten Diskriminierungsmerkmalen – wie der ethnischen Herkunft – geschenkt wird. Die konkrete Unterstützung von Diskriminierungsoffern sollte daher

178 Vgl. Addy, David Nii: "Internationale Erfahrungen bei der Konzipierung von Antidiskriminierungspolitikern" in: Die unsozialistische Gesellschaft, Dokumentation der Antidiskriminierungs-Tagung vom 17.11.1996, (Hrsg.) Brandung – Werkstatt für politische Bildung in der Heinrich-Böll-Stiftung, Potsdam 1996, S. 17–24;

179 ILO, IOM, OHCHR in consultation with UNHCR: International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia, Discussion Paper, Geneva 2001;

180 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: European Compendium of Good Practice for the Prevention of Racism at the Workplace, by John Wrench, Danish Centre for Migration and Ethnic Studies, Dublin 1997;

181 ECRI: General Policy Recommendation No.7 on national legislation to combat racism and racial discrimination, adopted on 13 December 2002, CRI (2003)8, Council of Europe, Strasbourg 17 February 2003;

182 McCrudden, Christopher: "International and European Norms regarding national legal remedies for Racial Inequality" in: Fredman, Sandra (Hrsg.): Discrimination and Human Rights, Oxford 2001., S.;

183 MacEwen, Martin: "Promoting equal opportunity – the enforcement agency" in: Anti-discrimination law enforcement – a comparative perspective, edited by MacEwen, M., Aldershot 1997, S. 1–29;

184 PLS Ramboll Management: Spezialisierte Stellen zur Förderung der Gleichstellung und/oder zur Bekämpfung von Diskriminierungen, Zusammenfassung des Berichts für die Europäische Kommission im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft gegen Diskriminierung (2001–2006), Mai 2002;

185 ECRI: Good Practices – Specialised bodies to combat racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance at national level, CRI (99) 43, April 1999;

Teil des umfassenden Mandats sein, welches Rechtsberatung, Ermittlungsbefugnisse, die Durchführung von Situationstests oder die Vertretung in Gerichtsverfahren bzw. den Erlass förmlicher Entscheidungen umfassen könnte.¹⁸⁶

Die Notwendigkeit der **Sammlung und Veröffentlichung von aussagefähigen statistischen Daten**, die als Grundlage zur Beurteilung der sozialen Realität und der anteilmäßigen Repräsentanz von ethnischen Minderheiten in ausgewählten Gesellschaftsbereichen dienen können, ist eine weitere wichtige Voraussetzung für die Problemanalyse von (indirekter) Diskriminierung bzw. die Gestaltung von effektiven Maßnahmen gegen direkte Diskriminierung. Diese Angaben sollten auf freiwilliger Selbsteinschätzung beruhen und können neben Aussagen über die ethnische Herkunft alternativ auch Informationen über den Geburtsort, die Muttersprache, die Religion oder die Staatsbürgerschaft enthalten. Regelmäßige Erhebungen müssen hierbei auch Auskunft über Anzahl sowie Charakter von rassistischen Vorfällen, deren Strafverfolgung und die Situation des Opfers geben, um Veränderungen meßbar zu machen und den Erfolg von Gegenmaßnahmen überprüfen zu können. Repräsentative Umfragen, die gezielt Untersuchungen zu subjektiven Einschätzungen von Minderheiten durchführen und auswerten, können zusätzlich wertvolle Informationen hinsichtlich der Ursachen und Erscheinungsformen von Rassismus produzieren. Ferner vermitteln sie über „die Anerkennung des Wertes der Erfahrungen und Wahrnehmungen potentieller Opfer eine wichtige Botschaft sowohl an die gesamte Bevölkerung als auch an die betroffenen Gruppen“.¹⁸⁷ Alle Daten müssen außerdem geschlechtsspezifische Aussagen ermöglichen.

Um eine möglichst realistische Dokumentation zu gewährleisten, sollten statistische Angaben aus unterschiedlichen, staatlichen und nicht-staatlichen Quellen zusammengetragen und analysiert werden. Durch die Festlegung von eindeutigen Kriterien und Indikatoren sollte eine methodische Klarheit etabliert werden, die auf der Basis von vorhandenen Datenschutzregelungen

eine weitreichende internationale Vergleichbarkeit ermöglichen hilft. Berechtigte Bedenken gegen die Schaffung von (neuen) ethnischen Kategorien bei der Datenerfassung müssen hierbei gegen das Erfordernis, aussagekräftige Indikatoren für eine auf reale gesellschaftliche Stratifikationsprozesse reagierende Antidiskriminierungspolitik zu erhalten, abgewogen werden. Auf der Basis einer verbesserten Datenlage bzw. institutionellen Voraussetzungen sollte ein umfassendes **Monitoring** hierbei sowohl die regelmäßige Überprüfung von Antidiskriminierungsmaßnahmen ermöglichen als auch eine kontinuierliche Situationsanalyse von relevanten Bevölkerungsgruppen gewährleisten helfen. Berichte zur ethnischen Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft können hier sehr hilfreiche Instrumente sein, um beispielsweise Diskriminierung in der Arbeitswelt nachzuweisen.¹⁸⁸ Schließlich können sie die statistische Grundlage bilden, um diskriminierenden Unternehmen von öffentlichen Ausschreibungen auszuschließen und gezielte Positivmaßnahmen zur Förderung von benachteiligten Gruppen zu entwickeln.

Als Ausdruck der Erkenntnis, dass rassistische Diskriminierung zumeist eine gesellschaftliche Dimension hat, die über bloßes individuelles Fehlverhalten hinausgeht, werden staatliche **Positivmaßnahmen** zur Förderung von durch Diskriminierung bedrohten Gruppen eine zentrale Bedeutung zugeschrieben. Durch die Betonung des positiven Förderansatzes soll gewährleistet werden, daß bislang benachteiligte Bevölkerungsgruppen *de facto* Chancengleichheit erhalten. Im Rahmen der internationalen Diskussion gelten solche Maßnahmen mitunter bereits als „fourth generation equality laws“, mit dem Ziel, die formalen Gleichheitsprinzipien im Sinne einer faktischen Umverteilungsfunktion zu ergänzen.¹⁸⁹ Erwiesener Diskriminierungspraxis oder offensichtlichen Mängeln bei Institutionen hinsichtlich der Widerspiegelung von ‚ethnischer Vielfalt‘, wird mit spezifische Förderprogrammen begegnet. Dies können besondere Ausbildungsinitiativen, quantitative Förderpläne oder auch nur das Konzipieren von zielgruppen-orientierten Informationen sein, die

beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt die Bewerbungschancen von unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen erhöhen helfen sollen. Ein solcher Politikansatz kann schließlich auch darauf abzielen, tatsächliche oder potentielle Opfer von Diskriminierung gezielt über ihre Rechte zu informieren und auf diese Weise langfristig die gesellschaftliche Sensibilität für Diskriminierungserfahrungen und somit die Bereitschaft für erweiterte Förderprogramme zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang bedeutsam erscheinen vor allem **zivilgesellschaftliche Basisinitiativen**, die die Handlungsfähigkeit bzw. Selbstorganisation von benachteiligten Gruppen und Individuen als Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe und angemessene gesellschaftliche Repräsentanz stärken müssen. Über eine entsprechende Förderung von Selbstvertretungsorganen wird letztlich auch das öffentliche Bewußtsein für den positiven Beitrag von Minderheitengruppen für die gesellschaftliche Vielfalt beeinflusst werden können. Zu den besonders gefährdeten Opfern von Rassismus gehören neben Flüchtlingen und Migranten vor allem Menschen afrikanischer Herkunft, Sinti und Roma sowie religiöse Minderheiten.

Eine wichtige präventive Rolle kommt auch **Politikern und ihren Parteien** zu, die sich verpflichten sollten, ethnische Vielfalt zu würdigen, anti-rassistische Elemente in ihre Wahlprogramme aufzunehmen und von einer wahltaktischen Instrumentalisierung von Migrations- bzw. Asylfragen Abstand zu nehmen. Hierzu sollte die *Charta von Europäischen Parteien gegen eine rassistische Gesellschaft* aktiv umgesetzt und durch eine stärkere Repräsentanz unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in politischen Parteien zusätzlich abgesichert werden.¹⁹⁰

Fortschritte bei der Beendigung von Ungleichbehandlungen aufgrund von Diskriminierungen, der gesellschaftlichen Stigmatisierung oder der benachteiligten Rechtsstellung werden ohne die **Beteiligung der betroffenen Gruppen an entsprechenden**

Reformprozessen nicht ausreichend erzielt werden können. Öffentliche Institutionen, Medienberichte, schulische Lehrinhalte und Ausbildungseinrichtungen müssen dabei geeignet sein, die Vielfalt einer multi-ethnischen Bevölkerungsstruktur vorurteilsfrei abzubilden und in Anlehnung an die gesellschaftliche Realität zahlenmäßig zu repräsentieren. Neuartige Angebote anti-rassistischer Bildungsarbeit sollten so konzipiert sein, dass sie das Erlernen alternativer Kommunikations- und Handlungsformen auf der Grundlage der in den Menschenrechten enthaltenen Werte und Normen ermöglichen und unterstützen. Sie sollten dabei auf alle relevanten Gesellschaftsbereiche – insbesondere den Arbeits- und Bildungsbereich – ausgerichtet sein und eine konzeptionelle Ausrichtung auf alle Bevölkerungsgruppen anstreben.

Vorschläge des *International Council on Human Rights Policy* machen deutlich, dass ein koordiniertes Vorgehen notwendig ist, welches verbreiteten Mängeln beim gesetzlichen Schutz und möglichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen bzw. Ressourcen durch eine verbesserte Einflussnahme auf politische Reformbemühungen und **eine sichtbare gesellschaftliche Repräsentanz von Minderheiten als Bedingungen für einen effektiven Schutz vor Rassismus** begegnen müsste. Regierungen und öffentliche Instanzen haben eine Vorbildfunktion und müssen Rassismus offen benennen und verurteilen. Dies gilt für historische Vergehen, die eine gesellschaftliche Anerkennung verlangen, ebenso wie für gegenwärtige Diskriminierungspraktiken.¹⁹¹

Der Themenkomplex Diskriminierung und Rassismus, der eine zentrale Herausforderung für die nationale Menschenrechtsarbeit darstellt, sollte daher zukünftig auch ein integraler Bestandteil der Arbeit des Deutschen Instituts für Menschenrechte werden. Zusammenfassend lassen sich folgende Elemente einer umfassenden Antidiskriminierungspolitik nennen:

186 PLS Ramboll Management, a.a.O., S. 12-15;

187 ECRI: Zusammenstellung von allgemeinen politischen Empfehlungen von ECRI, CRI (2001) 7, Strasbourg Januar 2001, S. 29;

188 Zegers de Beilj, Roger: Documenting discrimination against migrant workers in the labour market, a.a.O.;

189 Fredman, Sandra: "Combating Racism with Human Rights - The Right to Equality", in: Fredman, Sandra: Discrimination and Human Rights - The Case of Racism, Oxford 2001, S. 9-44;

190 EUMC: Diversity and Equality - Annual Report 1999; Vienna 2000, S. 95ff.;

191 International Council on Human Rights Policy: Racial and economic exclusion - Policy Implications, Versoix 2001;

Eckpfeiler einer nationalen Antidiskriminierungspolitik

- Zivilrechtliche Maßnahmen gegen direkte und indirekte Diskriminierungen, die eindeutig und umfassend im Rahmen eines Einzelgesetzes definiert sein müssen;
- Zugang zu effektiven Rechtsansprüchen auf Unterlassung, Schadensersatz oder Genugtuung für alle Opfer von Diskriminierung sowie eine Erleichterung bei der Beweislastregelung und eine Klagemöglichkeit für anti-rassistische Beratungsinstitutionen;
- Einrichtung unabhängiger Antidiskriminierungsstelle zur Förderung der Gleichbehandlung, Opferberatung, Öffentlichkeitsarbeit sowie der wissenschaftlichen Begleitforschung und Politikberatung;
- Konsequente Anwendung bestehender strafrechtlicher Verbote und die strafverschärfende Berücksichtigung rassistischer Beweggründe;
- Systematische Erfassung von Diskriminierungsfällen durch unabhängige Stellen und Entwicklung statistischer Methoden zur Datenerfassung, die Aussagen über die sozio-ökonomische Position von Männern und Frauen mit tatsächlicher oder möglicher Diskriminierungserfahrung ermöglichen;
- Unabhängige Bewertung der Antidiskriminierungspolitik durch ein Monitoring auf der Basis von unabhängigen Analysen und eindeutigen Qualitätsstandards;
- Durchführung von Positivmaßnahmen mit überprüfbaren Zielvorgaben für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen und unter Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Wirkungen;
- Gezielte Entwicklung und Implementierung von präventiven Trainingsmaßnahmen, die eine Verbindung von Menschenrechtsbildung und Antidiskriminierung zur Überwindung rassistischer Einstellungen und Verhaltensformen fördern;
- Entwicklung selbstverpflichtender Verhaltenskodices durch Medien, Politiker und Parteien mit unabhängigen Kontrollmechanismen.

Literaturverzeichnis

- Addy, David Nii:** „Rassismus“ in: Lexikon der Internationalen Politik, U. Albrecht & H. Volger (Hrsg.) München, 1997, S. 430–434;
- The quest for anti-discrimination policies to protect migrants in Germany: An assessment of the political discussion and proposals for legislation, ILO Migration Branch, Geneva 1997;
- „Internationale Migration – Herausforderung für eine Antidiskriminierungspolitik“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte B44–45/96, S. 17–24;
- „Internationale Erfahrungen bei der Konzipierung von Antidiskriminierungspolitiken“ in: Die unsolidarische Gesellschaft, Dokumentation der Antidiskriminierungs-Tagung vom 17.11.1996, herausgegeben von Brandung – Werkstatt für politische Bildung in der Heinrich-Böll-Stiftung, Potsdam 1996, S. 17–24;
- Ahlheim, Klaus:** „Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland“ in: Jahrbuch Menschenrechte 2002, hrsg. Von Gabriele von Arnim et al., Frankfurt am Main 2001, S. 292–300;
- Aktion Courage** – SOS Rassismus: Rassismus am Pranger – Internationale Organisationen klagen an, Bonn 1998;
- Alibhai-Brown, Yasmin:** The role of racism and prejudice in exclusion, marginalization, inequality, and the implications of this for a cohesive society, Paper presented at the Consultation on Racism and Human Rights, International Council on Human Rights Policy, Geneva December 3–4 1999;
- Amnesty International:** Kommentar zum 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen vom 06.06.2002;
- Federal Republic of Germany – Continuing Pattern of police ill-treatment, EUR 23/04/97 London 1997;
- Arndt, Susan** (Hrsg.): AfrikaBilder – Studien zu Rassismus in Deutschland, Münster 2001;
- Auswärtiges Amt:** Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berichtszeitraum 01.01.2000–31.03.2002, Berlin 2002;
- Banton, Michael:** Combating Racial Discrimination – The UN and its Member States, Minority Rights Group, London 2000;
- Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland**, Berlin und Bonn, August 2002;
- Bericht der Unabhängigen Kommission 'Zuwanderung':** Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 4. Juli 2001;
- Bell, Mark:** Anti-Discrimination Law and the European Union, Oxford 2002;
- Boyle, Kevin & Baldaccini, Anneliese:** „A critical evaluation of International Human Rights Approaches to Racism“ in: Fredman, Sandra (Hrsg.): Discrimination and Human Rights – The case of Racism, Oxford 2001, S. 135–191;
- Britz, Gabriele:** „Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – Zur Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens in Deutschland“ in: Europäische Grundrechte Zeitschrift EuGRZ. Vol. 29 Heft 15–17 vom 30. September 2002, S381–391;

Bryde, Brun-Otto: „Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung“ in: Klein, Eckart: Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2002;

Bundesamt für Verfassungsschutz: Die Bedeutung des Antisemitismus im aktuellen deutschen Rechtsextremismus, 9/2002; <http://www.verfassungsschutz.de/>

Bundesministerium des Inneren: Verfassungsschutzbericht 2001, Berlin 2002;

Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001;

Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus – Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern, Texte zur Inneren Sicherheit, herausgegeben von Klaus Wahl, Berlin 2001;

Erster Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Bonn 1999;

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), August 2002;

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und Bundesministerium der Justiz: Jugendstrafrecht und Präventionsstrategien, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 13/8284, Bonn 1997

Bundesministerium der Justiz: 15. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Stand. 7. Juni 2000, www.bmj.bund.de/images/10148.pdf

Centre for Strategy & Evaluation Services: Evaluierung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Abschlussbericht für die Europäische Kommission, Mai 2002;

Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Fifteenth periodic Report of Germany, CERD/C/338/Add.14, 10 August 2000; (deutsche Version als 15. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Bundesministeriums der Justiz, Stand 7. Juni 2000)

Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, 58. Sitzungsperiode, CERD/C/58/CRP vom 21. März 2001;

Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Germany, CERD/C/304/Add.115, 27 April 2000;

Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Germany, CERD/C/304/Add.24, 23.04.97;

Fourteenth periodic reports of States parties due in 1996: Germany, CERD/C/Add.5, 21 October 1996;

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/9854 – Umsetzung der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinie, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9983 vom 25.09.2002;

Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9519 vom 14.5. 2002;

Sechster Familienbericht – Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Leistungen, Belastungen, Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung, 14. Wahlperiode Drucksache 14/4357 vom 20.10.2000;

Lebenslagen in Deutschland – Daten und Fakten: Materialband zum ersten Armuts- und Rechtsmissstandsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache Nr. 14/5990;

Europarat: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of national Minorities – Opinion on Germany, adopted on 1 March 2002;

Framework Convention for the Protection of national Minorities: Comments of the Government of Germany on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Federal Republic of Germany;

Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC): Vielfalt und Gleichheit für Europa – Jahresbericht 2001, Wien Dezember 2002;

Rassismus, Fußball und das Internet, Wien April 2002;

Anti-discrimination Legislation in EU Member States – A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives: Germany, Migration Policy Group, Report prepared by Mathias Mahlmann, Vienna 2002;

Racism and Cultural Diversity in the Mass Media – An overview of research and examples of good practice in the EU Member States, 1995–2000, by Jessika ter Wal/European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Vienna 2002;

Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001, Vienna 2002;

Attitudes towards minority groups in West and East Germany – A special analysis of the Eurobarometer 2000 Survey on behalf of the EUMC, Vienna April 2001;

Annual Report 2000, Vienna 2001;

Diversity and Equality – Annual Report 1999; Vienna 2000;

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI): General Policy Recommendation No.7 on national legislation to combat racism and racial discrimination, adopted on 13 December 2002, CRI (2003)8, Council of Europe, Strasbourg 17 February 2003;

Legal Measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, Report prepared by the Swiss Institute of Comparative Law/Lausanne, CRI (98)80 rev.2, Strasbourg 2002;

Annual Report on ECRI's activities covering the period from 1 January to 31 December 2001, CRI (2002)19, Strasbourg 29 May 2002;

Zusammenstellung von allgemeinen politischen Empfehlungen von ECRI, CRI (2001) 7, Strasbourg Januar 2001;

Zweiter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 15. Dezember 2000, CRI (2001) 36, Strasbourg 3. Juli 2001;

Practical Examples in combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI (2001) 28, Strasbourg October 2001;

Examples of 'Good Practices' to fight against Racism and Intolerance in the European Media, CRI (2000) 19, April 2000;

Good Practices – Specialised bodies to combat racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance at national level, CRI (99) 43, April 1999;

Texts of international instruments relevant to the work of ECRI, CRI (99) 57, October 1999;

Bericht über Deutschland, CRI (98) 22, Strasbourg (März) 1998;

Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz – Eine Sammlung positiver Maßnahmen, CRI (96) 38, Strasbourg 1996;

Europäisches Netz gegen Rassismus/ENAR: Ohne Unterschied – Umsetzung der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes: Überblick und Vorschläge, März 2002;

Von der Theorie zur Praxis – Evaluierung der Rechtsvorschriften gegen rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten, Brüssel Juni 2001;

Europäische Union: Communication from the Commission – Contribution to the world conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, European Commission, COM(2001) 291 final, Brussels 2001;

Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, L180/22 veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften am 19.7.2000;

Richtlinie 2000/87/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, L303/16 veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften am 2.12.2000;

Beschluss des Rates vom 27. November 2000 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001-2006), L303/23 veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 2.12.2000;

Überblick über die gesetzlichen Antidiskriminierungsbestimmungen der Mitgliedstaaten, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Brüssel Februar 2000;

Evaluation Report: Integration of the Fight against Racism into Community policies and programmes, Brussels 13.9.2000;

European Conference against Racism: General Conclusions of the European Conference, EUROCONF (2000) 7 final, Strasbourg 11-13 October 2000;

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: European Compendium of Good Practice for the Prevention of Racism at the Workplace, by John Wrench, Danish Centre for Migration and Ethnic Studies, Dublin 1997;

Finzsch, Norbert und Schirmer, Dietmar: Identity and Intolerance – Nationalism, Racism and Xenophobia in Germany and the United States, Cambridge 1998;

Forum Menschenrechte: Weltkonferenz gegen Rassismus – Ausgewählte Dokumente, Materialien Nr. 14, Februar 2000;

Fredman, Sandra: Discrimination and Human Rights – The Case of Racism, Oxford 2001;

Fues, Thomas und Hamm, Brigitte: „Die Weltkonferenzen und ihre Folgeprozesse – Umsetzung in die deutsche Politik“ in: Fues & Hamm (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre – Baustellen für Global Governance, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Band 12, Bonn 2001, S. 44-125;

Friedrich-Ebert-Stiftung: Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in Einwanderungsgesellschaften – Zwischen Ideal und Wirklichkeit, Expertise von Professor Dr. Axel Schulte für das Wirtschafts- und sozialpolitische Forschungs- und Beratungszentrum, Bonn 2002;

Goldberg, Andreas & Mourinho, Dora: „The occurrence of discrimination in Germany“ in: Zegers de Beijl, Roger: Documenting discrimination against migrant workers in the labour market, ILO, Geneva 2000, S. 53- 63;

Grenz, Wolfgang: Die Ausländer und Asylpolitik der rot-grünen Bundesregierung“ in: Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung – Migrations-, Integrations und Minderheitenpolitik, C. Butterwegge & G. Hentges, Opladen 2000, S. 105-119;

Gouttes, Regis de: „Reinforcement of International and Regional Mechanism for Individual Complaints of Racial Discrimination“ in: UNESCO (Hrsg.): United to combat Racism – Selected articles and standard-setting instruments, Paris 2001, S. 57-67;

Hailbronner, Kay: „Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU“ in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik Nr. 6/2001, S. 254-259;

Hanesch, W. et al: Armut und Ungleichheit in Deutschland – Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, Reinbek 2000;

Hargreaves, A. und Leaman, J. (Hrsg.) Racism, Ethnicity and Politics in Contemporary Europe, Aldershot 1995;

Hüfner, Klaus: How to File Complaints on Human Rights Violations – A Manual for Individual and NGOs, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen & Deutsche UNESCO Kommission, Bonn 2002, S. 50-53;

Human Rights Watch: Germany for Germans – Xenophobia and Racist Violence in Germany, New York 1995;

Foreigners Out, New York 1992;

ILO, IOM, OHCHR in consultation with UNHCR: International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia, Discussion Paper, Geneva 2001;

Imbert, Pierre-Henri: „The role of the Council of Europe in the Struggle against Racism, Racial Discrimination and Xenophobia“ in: UNESCO (Hrsg.): United to combat Racism, Paris 2001, S. 77-89

Institut für Migrations- und Rassismusforschung: Rassismus und Migration in Europa, Beiträge des Kongresses ‚Migration und Rassismus in Europa‘ vom 26.-30. September in Hamburg, Hamburg 1992;

International Council on Human Rights Policy: Racial and economic exclusion – Policy Implications, Versoix 2001;

The persistence and mutation of racism, Versoix 2000;

Jaschke, Hans-Gerd: Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Wiesbaden 2001;

Johansson, Per: Racial, Ethnic and Religious Discrimination – A comparative analysis of national and European law, Report for European Roma Rights Center, Interights and Migration Policy Group, Implementing European Anti-Discrimination Law Project, August 2002;

Klein, Eckart (Hrsg.): Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam Bd. 12, Berlin 2002;

Kuerthen, W., Bergmann, W. und Erb, Rainer (Hrsg.): Antisemitism and Xenophobia in Germany after unification, New York und Oxford 1997;

Kürsat-Ahlers, Elcin: „Die Bedeutung der staatsbürgerchaftlich-rechtlichen Gleichstellung und Antidiskriminierungspolitik für Integrationsprozesse“ in: Mehrländer, Ursula und Schultze, Günther (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland – Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn 2001, S. 117-142;

Landeszentrum für Zuwanderung NRW: Förderung der Chancengleichheit ethnischer Minderheiten im öffentlichen Dienst – Eine Studie zu den rechtlichen Grundlagen von Fördermaßnahmen und zur Übertragbarkeit von frauenfördernden Instrumentarien auf ethnische Minderheiten, Expertise von Hella von Oppen, Solingen 2002;

Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen: Ergebnisse der Evaluation der mit Landesmitteln geförderten Antidiskriminierungsprojekte, Solingen Juni 201;

Lauren, Paul G.: Power and Prejudice – The politics and Diplomacy of Racial Discrimination, Oxford 1988;

MacEwen, Martin (Hrsg.): Anti-Discrimination Law Enforcement – A comparative perspective, Aldershot 1997;

McDougall, Gay: „The World Conference against Racism – Through a Wider Lens“ in: The Fletcher Forum of World Affairs, Vol.26 No.2 Summer/Fall 2002, pp. 135-151;

Mahlmann, Matthias: „Gleichheitsschutz und Privatautonomie – Probleme und Perspektiven der Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG gegen Diskriminierungen aufgrund von Rasse und ethnischer Herkunft“ in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien Heft 3 2002, S. 407-425;

McCrudden, Christopher: „International and European Norms regarding national legal remedies for Racial Inequality“ in: Fredman, Sandra (Hrsg.): Discrimination and Human Rights, Oxford 2001., S;

Meinecke, Christina: „Grundwerte Solidarität, Respekt, Toleranz – Ein Rückblick auf die Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban“ in: Vereinte Nationen Nr.3/2002, S. 94-99;

Morgenstern, Christine: Rassismus – Konturen einer Ideologie. Einwanderung im politischen Diskurs der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 2002;

Mosse, George: Die Geschichte des Rassismus in Europa, Frankfurt am Main 1990;

Netz gegen Rassismus: Vorschlag für einen Aktionsplan gegen Rassismus für die Bundesrepublik Deutschland, Koordinierungsstelle DGB-Bundesvorstand, Abt. Internationales, Referat Migration, beschlossen am 28. März 2000;

Bewertung der Positionen der Parteien in den Wahlprogrammen zum Thema Migration für die Bundestagswahlen 2002, Berlin 2002;

Nickel, Rainer: Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik – Plädoyer für ein erweitertes Antidiskriminierungsrecht, Baden-Baden 1999;

Rechtlicher Schutz gegen Diskriminierung – Ein Leitfaden, hrsg. vom Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt a. M., Frankfurt 1996;

Open Society Institute (Hrsg.): „The Situation of Roma in Germany“ in: Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, Volume II Case Studies in Selected Member States, Budapest & New York, 2002, S. 141-223;

- PLS Ramboll Management AS:** Spezialisierte Stellen zur Förderung der Gleichstellung und/oder zur Bekämpfung von Diskriminierungen, Zusammenfassung des Berichts für die Europäische Kommission im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft gegen Diskriminierung (2001–2006), Mai 2002;
- Pörksen, Heike:** Politische Ansätze zum Schutz gegen ethnische Diskriminierung in der Bundesrepublik, Diplomarbeit am Fachbereich Politische Wissenschaften der Freien Universität Berlin, Berlin 1997;
- Rädler, Peter:** Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin u.a. 1999;
- Räthzel, Nora (Hrsg.):** Theorien über Rassismus, Hamburg 2000;
- Roth, Roland:** Bürgernetzwerke gegen Rechts – Evaluierung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2003;
- Rübler, Harald:** „Berufliche Integrationsprobleme hochqualifizierter Zuwanderer. Das Beispiel der jüdischen Kontingentflüchtlinge aus den GUS-Staaten“ in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 6/2000, S. 268–273;
- Rudolf, Beate:** Die thematischen Berichterstatte und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin u.a. 2000;
- Schatz, H., Holtz-Bacha, C. und Nieland, J. (Hrsg.):** Migranten und Medien – Neue Herausforderungen an die Integrationsfunktion von Presse und Rundfunk, Wiesbaden 2000;
- Schokkenbroek, Jeroen:** „European protection against discrimination – the new Protocol No.12 to the European Convention on Human Rights“ in: Klein, Eckart: Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2202, S. 175–189;
- Schuck, Peter und Münz, Rainer:** Paths to Inclusion – The integration of migrants in the United States and Germany, Oxford 1998;
- Selbmann, Frank:** „The Drafting of a Law against Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic Origin in Germany – Constraints in Constitutional and European Community Law“ in: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, European Centre for Minority Issues, No. 3/2002;
- Senatsverwaltung für Soziales – Die Ausländerbeauftragte von Berlin:** Schutzgesetze gegen ethnische Diskriminierung – Internationale Konsultation der Evangelischen Akademie Tuzing und der Ausländerbeauftragten des Senats von Berlin, Dokumentation April 1992;
- Suntum, Ulrich van und Schlotböller, Dirk:** Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern – Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Bielefeld 2002;
- Tanaka, Atsuko und Nagamine, Yoshinobu:** The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – A Guide for NGOs, Minority Rights Group/MRG and International Movement against All Forms of Discrimination and Racism/IMADR, January 2001;
- Trebbe, Joachim und Köhler, Tobias:** „Germany“ in: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: Racism and Cultural Diversity in the Mass Media – An overview of research and examples of good practice in the EU Member States, 1995–2000, by Jessika ter Wal/European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Wien 2002, S. 125–147;
- UNESCO:** United to combat Racism – Selected articles and standard-setting instruments, Dedicated to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Paris 2001;
- United Nations:** Implementation of the Programme of Action for the Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination and follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Report of the Secretary-General submitted pursuant to General Assembly resolutions 56/265 and 55784, ECOSOC A/57/83/ E/2002/72 25 June 2002;
- Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report by Mr. Maurice Glele-Alhanzo, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2001/5, Commission on Human Rights, E/CN.4/2002/24, 13 February 2002;**
- World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration and Programme of Action, New York 2002;**
- Measures to combat contemporary forms of racism and racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Resolution adopted by the General Assembly A/RES/56/267, 27 March 2002;**
- Implementation of the Programme of Action for the Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination, Report by Mr. Maurice Glele-Alhanzo, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1994/64, E/CN.4/1995/78, 19 January 1995;**
- UN Model National Legislation for the Guidance of Governments in the Enactment of Further Legislation Against Racial Discrimination, Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination (1993–2003), www.unhcr.ch/html/menu6/2/pub962.htm;**
- United Nations Research Institute for Social Development:** Racism and Public Policy, Report of the UNRISD International Conference 3–5 September 2001, Durban;
- van Boven, Theo:** „Discrimination and Human Rights Law – Combating Racism“ in: Fredman, Sandra (Hrsg.): Discrimination and Human Rights – The Case of Racism, Oxford 2001, S.;
- Weyel, Volker:** Deutsche Menschenrechtspolitik – Aufgabe nicht nur außen, sondern auch nach innen“ in: UN-williges Deutschland – Der WEED Report zur deutschen UNO-Politik, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Band 3, Bonn 1997, S. 148–167;
- Wilpert, Czarina:** „Ideological and institutional foundations of racism in the Federal Republic of Germany“ in: Wrench, John & Solomos, John (Eds.): Racism and Migration in Western Europe, Oxford 1993, S. 67–81;
- Winckler, Änneke:** Antiziganismus – Rassismus gegen Roma und Sinti im vereinigten Deutschland, Münster 2002;
- Winkler, Beate:** „Bestrebungen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Europäischen Union“ in: Jahrbuch Menschenrechte 2002, hrsg. Von Gabriele von Arnim et al., Frankfurt am Main 2001, S. 262–270;
- Wolfrum, Rüdiger:** „Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – Inhalt und Verfahren seiner Durchsetzung“ in: Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, G. Baum & E. Riedel & M. Schaefer (Hrsg.), Baden-Baden 1998, S. 129–137;
- Wrench, John und Solomos, John (Hrsg.):** Racism and Migration in Western Europe – Oxford 1993;
- Zegers de Beijl, Roger:** Documenting discrimination against migrant workers in the labour market – A comparative study of four European countries, ILO, Geneva, 2000;
- Zegers de Beijl, R., McClure und I., Taran, P. :** „Inequality in Access to Employment – A statement of the Challenge“ in: UNESCO (Hrsg.): United to Combat Racism – Selected Articles and standard-setting instruments, Paris 2001, S. 153–167;
- Zerger, Johannes:** Was ist Rassismus? Eine Einführung, Göttingen 1997.

Abkürzungsverzeichnis

CERD	Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	EUMC	Europäische Beobachtungsstelle von Rassismus und Intoleranz
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte	ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ECMI	Europäisches Zentrum für Minderheitenfragen	ILO	Internationale Arbeitsorganisation
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz	NAP	Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus
ENAR	Europäisches Netzwerk gegen Rassismus	OHCHR	Hochkommissariat für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	WCAR	UN-Weltkonferenz gegen Rassismus