



# Rassistische Diskriminierung

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:  
**iserundschmidt**  
Kreativagentur für PublicRelations GmbH  
Bad Honnef – Berlin

3. aktualisierte Auflage  
August 2005  
1. und 2. Auflage unter dem Titel  
„Rassismus und Diskriminierung“, 2003  
Aktualisierung durch Griet Newiger-Addy

ISBN 3-937714-11-1



---

Studie

# Rassistische Diskriminierung

Internationale Verpflichtungen und  
nationale Herausforderungen für die  
Menschenrechtsarbeit in Deutschland

David Nii Addy



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

## Der Autor

---

**David Nii Addy**, Politikwissenschaftler mit Spezialisierung in den Bereichen Migration, Antidiskriminierung und Entwicklungspolitik. Nach Tätigkeiten als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin und als freiberuflicher Gutachter arbeitet Addy derzeit für eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen.



## Vorwort

---

Der Schutz vor Diskriminierung ist ein Strukturprinzip aller Menschenrechte. Die Menschenrechte erheben den Anspruch, dass sie jedem Menschen nach Maßgabe der Gleichberechtigung zukommen sollen. Rassistische Diskriminierung ist in der Geschichte des Menschenrechtsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen früh als eine der zentralen Herausforderungen – im Verhältnis des Staates zum Individuum, aber auch im Verhältnis Privater untereinander – anerkannt worden, wie die Entstehungsgeschichte des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966 (ICERD) zeigt. Die Überwindung von Rassismus bleibt auch in der Gegenwart ein wichtiges politisches Handlungsfeld – international wie auch für die deutsche Innenpolitik.

Die vorliegende Studie stellt die völkerrechtlichen Instrumente und Mechanismen gegen Rassismus im Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarates und der Europäischen Union vor. Der Autor betrachtet die

deutsche Berichtspraxis an die internationalen und europäischen Organe und deren Kommentare zur rechtlichen und tatsächlichen Lage in Deutschland und analysiert Rechtsentwicklung und Maßnahmen Deutschlands im Handlungsfeld rassistische Diskriminierung.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte veröffentlichte die 1. Auflage dieser Studie unter dem Titel „Rassismus und Diskriminierung“ im Juni 2003. Diese Auflage war, ebenso wie ein Nachdruck Ende 2003, schnell vergriffen. Die nun vorliegende Studie „Rassistische Diskriminierung“ basiert auf dem Text der 1. Auflage, der jedoch aktualisiert und überarbeitet wurde.

Berlin, August 2005  
Deutsches Institut für Menschenrechte

Dr. Heiner Bielefeldt  
Direktor

Frauke Seidensticker  
Stellvertretende Direktorin



# Inhalt

Zusammenfassung .....	9	3.2	Berichte des UN-Sonderberichterstatters über Rassismus .....	43
Einleitung .....	12	3.3	Untersuchungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) .....	44
<b>1 Rassistische Diskriminierung als politisches Handlungsfeld .....</b>	<b>16</b>	3.4	Berichte anderer UN-Gremien .....	45
1.1 Hauptergebnisse .....	23	3.5	Berichte der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) .....	46
<b>2 Die Bekämpfung von Rassismus als völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland .....</b>	<b>24</b>	3.6	Berichte zum Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutze nationaler Minderheiten .....	49
2.1 UN-Konventionen und Programme .....	26	3.7	Berichte der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) ..	50
2.1.1 Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) .....	26	3.8	Berichte von internationalen NGOs .....	52
2.1.2 Verwandte Konventionen der UN und ausgewählter Sonderorganisationen .....	27	3.9	Hauptergebnisse .....	53
2.1.3 Die Erklärung und das Aktionsprogramm der UN- Weltkonferenz gegen Rassismus .....	27	<b>4 Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus .....</b>	<b>54</b>	
2.2 Europäische Menschenrechtsstandards .....	31	4.1	Neuere Entwicklungen in der Migrationspolitik ..	56
2.2.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention .....	32	4.2	Maßnahmen durch Sonderprogramme und institutionelle Netzwerke .....	61
2.2.2 Das Europäische Rahmenabkommen für den Schutz nationaler Minderheiten .....	33	4.3	Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien: Der Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz .....	64
2.2.3 Die Antirassismusrichtlinie der EU und das Aktionsprogramm .....	33	4.4	Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus .....	69
2.2.4 Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung als neuer Themenschwerpunkt von OSZE und ODIHR .....	38	4.5	Hauptergebnisse .....	70
2.3 Hauptergebnisse .....	39	<b>5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen</b>	<b>71</b>	
<b>3 Deutsche Staatenberichte und Berichte von internationalen Organisationen zu rassistischer Diskriminierung in Deutschland: Erscheinungsformen und Handlungsbedarf .....</b>	<b>40</b>	<b>6 Internationale Leitlinien für Maßnahmen gegen Rassismus .....</b>	<b>73</b>	
3.1 Deutsche Staatenberichte an den UN-Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) und ihre Kommentierung durch den Ausschuss .....	40	Literaturverzeichnis .....	78	
		Abkürzungsverzeichnis .....	88	





# Zusammenfassung

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

## Rassistische Diskriminierung als politisches Handlungsfeld

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. Hinzu kommen subtilere Formen der Diskriminierung in vielen Gesellschaftsbereichen. Gleichwohl scheint das gesellschaftliche Bewußtsein für Diskriminierung nur gering ausgebildet zu sein. Eine umfassende Antidiskriminierungspolitik muß hier auf der Basis von vorhandenen Erfahrungen lokaler Beratungseinrichtungen und von internationalen 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 Organen ergibt für den Bereich der Rassismusbekämpfung einen umfassenden nationalen Handlungsbedarf, dem in der Vergangenheit noch nicht vollständig entsprochen wurde. Im Rahmen der Studie werden die relevanten EU-Richtlinien, die Deutschland durch die Verabschiedung eines Antidiskriminierungsgesetzes umsetzen muss, 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
- Europäisches 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 der 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 Problemereiche 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. Der Ende 2004 von den Regierungsfractionen vorgelegte Gesetzentwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz ist in diesem Sinne ein lange überfälliger Schritt und wichtiger Baustein einer nationalen Antidiskriminierungspolitik. Wenn auch zu begrüßen ist, dass der Entwurf die Vorgaben der Antirassismus-Richtlinie der EU im wesentlichen erfüllt, müssen

einzelne im Entwurf vorgesehene Regelungen kritisch beurteilt werden. So wird der Rechtsschutz vor rassistischer Diskriminierung in einzelnen Punkten nur unzureichend erweitert: Es fehlen beispielsweise klare Regelungen zu einem Benachteiligungsverbot durch öffentliche Stellen. Problematisch sind zudem die Vorschläge zur Ausgestaltung der für die Umsetzung von Antidiskriminierungsmaßnahmen zentralen Antidiskriminierungsstelle des Bundes, deren Befugnisse präziser und weitreichender als in dem Entwurf vorgesehen gefasst werden sollten.

### 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. Ob mit dem neuen Zuwanderungsgesetz der Einstieg in eine moderne Migrationspolitik in der Bundesrepublik gelingen kann, ist jedoch fraglich. Zudem zeigte sich schon im Zuge der Entstehung des Gesetzes, dass mit einer Neuregelung der Einwanderungspolitik nicht unbedingt die von vielen Expertinnen und Experten wie Betroffenen erhoffte Versachlichung der politischen Debatte zu diesem Thema verbunden ist. Zentrale Forderungen wichtiger internationaler Instanzen bestehen weiter fort, so 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 muss zukünftig außerdem rassistische Diskriminierung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt finden, der potentiell eine wichtige Rolle bei der wahrnehmbaren Marginalisierung von Migrantinnen und Migranten und ethnischen Minderheiten zukommt. Forderungen nach einer konsequenteren Strafverfolgung rassistischer Gewalttäter und Gewalttäterinnen sowie weitere Vorschläge von internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) 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 dauerhafte 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 Diskriminierungssachverhalten im Rahmen von zukünftigen Politikmaßnahmen noch deutlicher umgesetzt werden. Die Schaffung einer zukunftsorientierten Migrationspolitik, die auch Antidiskriminierungspolitik als wichtiges Element einer umfassenden Integrationspolitik begreift, würde einen wichtigen politischen Rahmen für die Bekämpfung von Rassismus bilden. Versuchen, die öffentliche Diskussion dieser Themen für parteipolitische Zwecke oder populistische Wahlkampfretorik zu instrumentalisieren, sollte zukünftig entschiedener entgegengetreten werden.

### Empfehlungen für eine Antidiskriminierungspolitik

Die konsequente Umsetzung der EU-Antirassismusrichtlinie und die Schaffung eines eigenständigen Antidiskriminierungsgesetzes kann die gesetzliche Basis einer neuen gesamtgesellschaftlichen Initiative gegen Rassismus bilden. Die Vorschläge internationaler Organisationen und aus der Zivilgesellschaft 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 sechsten 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. Weiter werden Elemente einer nationalen Antidiskriminierungspolitik entwickelt, die auf der Grundlage von internationalen Leitlinien folgende Politikvorschläge für die Bundesrepublik umfassen:

- Zivilrechtliche Schutzansprüche gegen direkte und indirekte Diskriminierungen, die eindeutig und umfassend im Rahmen eines Einzelgesetzes definiert sind, Zugang zu effektivem Rechtsschutz, eine Erleichterung bei der Beweislastregelung sowie eine Klagemöglichkeit für antirassistische Beratungsinstitutionen
- 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 durch Gerichte und Strafverfolgungsbehörden
- Systematische Erfassung von Diskriminierungsfällen durch unabhängige Stellen und Entwicklung von statistischen Methoden zur Datenerfassung und Indikatoren, die Aussagen hinsichtlich des Ausmaßes und der Wirkungsweise von Diskriminierung ermöglichen, um effiziente Gegenmaßnahmen zu konzipieren
- Unabhängige Bewertung der Antidiskriminierungspolitik durch ein Monitoring auf der Basis von empirischen 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, Politik und Parteien mit unabhängigen Kontrollmechanismen

# Einleitung

Rassistische Diskriminierungen 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.<sup>1</sup> Diese internationalen Instrumente sind nicht zuletzt aus der Gewissheit entstanden, dass auch für die internationale Politik Gefahr von rassistischen Konstellationen ausgeht, die in Extremfällen in einen kriegerischen Konflikt, einen Genozid oder andere Formen der „ethnischen Säuberung“ zu eskalieren drohen.

**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 Integrationsfähigkeit multi-ethnischer Gesellschaften überaus bedeutsam ist. 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 dafür, dass internationale Empfehlungen für die Bekämpfung von Rassismus systematisch aufgegriffen wurden und auf diese Weise die in der öffentlichen Diskussion relativ gering ausgeprägte Sensibilität für Diskriminierungssachverhalte 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 muss rassistische Diskriminierung als kontinuierliche gesellschaftliche Herausforderung begriffen werden. Durch die Benachteiligungen verschiedener Bevölkerungsgruppen wird die Gesellschaft als Ganzes geschädigt. Besonders betroffen sind Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge, aber auch andere

<sup>1</sup> 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;

‚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 Religion 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 rassistischer Diskriminierung zu widmen. Sie können bei der Umsetzung von umfassenden Antidiskriminierungsmaßnahmen zum Schutz von Migrantinnen und Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten wichtige Überwachungsfunktionen leisten, die – je nach Ausstattung und Mandat – Dokumentations-tätigkeiten, 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, herauszustellen. Viele Menschenrechtsinstitutionen verstehen sich zudem ausdrücklich als zuständige Verbindungsglieder zwischen internationalen und nationalen Aktivitäten zur Bekämpfung von Rassismus.<sup>2</sup> 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 ...“.<sup>3</sup>

Spezifische Entwicklungen prägen die verschiedenen Formen von rassistischer Diskriminierung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. So wurden im Rahmen der Europäischen Konferenz gegen Rassismus im Oktober 2000, die der Vorbereitung der Weltkonferenz diente und die die weit verbreitete Existenz von Rassismus, Xenophobie, Antisemitismus und Intoleranz in vielen europäischen Staaten konstatierte, u.a. folgende aktuelle Erscheinungsformen als besorgniserregend identifiziert:<sup>4</sup>

- Die alltägliche Diskriminierung beim Zugang zu Beschäftigung, dem Wohnungsmarkt, der Bildung und Dienstleistungen
- Die Verbreitung von rassistischen Gewalttaten gegen Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge, Menschen afrikanischer Herkunft, jüdische Gemeinden und andere Bevölkerungsgruppen
- Die Zunahme von extremistischen Gruppen und der Anstieg von religiöser Intoleranz
- Die Förderung von Diskriminierung durch bestimmte Medien- und Politikerdiskurse
- Die Verwendung von neuen Technologien bei der Verbreitung von Rassismus

<sup>2</sup> 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;

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

<sup>4</sup> Vgl. dazu und im folgenden: European Conference against Racism: General Conclusions of the European Conference, EUROCONF (2000) 7 final, Strasbourg 11–13 October 2000;

Zudem wurde ein Mangel oder die häufig fehlende Effektivität von Antidiskriminierungsmaßnahmen konstatiert. Zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung wurden eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen vorgeschlagen:

- 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 notwendigen Entschädigungsregelungen
- Die Entwicklung von Positivmaßnahmen zur aktiven Förderung von Gleichberechtigung
- Der Ausbau von Integrationsmaßnahmen unter Berücksichtigung des universellen Menschenrechtsschutzes, unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsrechlichem Status

Die aktualisierte Neuauflage der vorliegenden 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 ausgewählter internationaler Organisationen aufzuzeigen. Eine besondere Aktualität erhält das Thema durch das laufende Gesetzgebungsverfahren eines seit langem von unterschiedlichen internationalen Gremien geforderten Antidiskriminierungsgesetzes.

Im ersten Kapitel der Studie wird der Abbau von rassistischer Diskriminierung 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 einzuord-

nen, 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 Völkerrechtsverträge 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, die den Referenzrahmen für die nationale Gesetzgebung bilden.

Im dritten Kapitel 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 deutschen Staatenberichte durch den zuständigen **UN-Ausschuss gegen jede Form der Rassendiskriminierung** sowie die Länderanalysen der **Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)** des Europarates bzw. die 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 werden die zentralen migrationspolitischen Veränderungen, die im Zusammenhang mit dem Zuwanderungsgesetz stehen, problematisiert sowie die Struktur und Arbeitsweise der bundesweiten Sonderprogramme der Bundesregierung gegen



Rechtsextremismus dargestellt. Ebenso werden die wichtigsten Regelungen des Entwurfs für ein Antidiskriminierungsgesetz beschrieben und knapp analysiert. Schließlich werden im fünften Kapitel 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 und umfangreicher Kompetenzen einer unabhängigen Antidiskriminierungsstelle, eines auf aussagekräftigen Daten beruhenden Monitoring sowie positiver Fördermaßnahmen hervorgehoben.

# 1 Rassistische Diskriminierung als politisches Handlungsfeld

*„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.“<sup>5</sup>*

Rassismus ist ein internationales Phänomen mit tiefen historischen Wurzeln, das oft verharmlost oder gelehnt 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, Rassismus 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.<sup>6</sup>

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 politischen, 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 Benachtei-**

**ligungen aufgrund der Religion oder Nationalität, die zusammen mit geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlungen als wichtige Formen von multipler Diskriminierung** in Erscheinung treten.

Im 21. Jahrhundert drückt sich Rassismus in europäischen Demokratien vor allem als dynamisches Ideologeelement 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.<sup>7</sup> 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 Rassismus existiert, die als offene bzw. versteckte, indirekte oder institutionalisierte Art der Ungleichbehandlung unterschiedliche gesellschaftliche Unterdrückungsmechanismen rechtfertigten. Insbesondere

<sup>5</sup> Bundesministerium des Innern (BMI): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 304;

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

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



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 biologistischer Vererbungslehre im Rahmen der europäisch-angelsächsischen Sozialgeschichte entstanden waren, wurde die **vermeintliche Minderwertigkeit von Menschen aus der diskriminierenden Abwertung von phänotypischen bzw. herkunftsbedingten, aber auch von sozial konstruierten oder kulturell konotierten Unterschieden** hergeleitet.<sup>8</sup>

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 wurde<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

Durch die Verknüpfung mit antisemitischen Vorurteilen und mystisch verklärten 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. In seiner historische Ausprägung richtete sich Rassismus in Deutschland daher im Kontext eines biologistischen Volksbegriffs vor allem gegen Menschen jüdischen Glaubens, Sinti und Roma sowie gegen andere Minderheiten. Antisemitismus ist dabei weiterhin ein wesentliches Element moderner rechtsextremer Ideologie.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> In der Nachkriegszeit, die mit einer weitgehenden offiziellen Ächtung des Antisemitismus einherging, 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

<sup>8</sup> Vgl. den historischen Gesamtüberblick bei Lauren, Paul G.: *Power and Prejudice – The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*, Oxford 1988 sowie auch Fredrickson, George M.: *Rassismus: ein historischer Abriss*, Hamburg 2004;

<sup>9</sup> 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;

<sup>10</sup> Addy, David Nii: „Rassismus“ in: U. Albrecht / H. Volger (Hg.): *Lexikon der Internationalen Politik*, München 1997, S. 430 ff.;

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

<sup>12</sup> 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;

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.“<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Auch konzentriert sich die Debatte immer noch vor allem auf die strafrechtlich relevanten Gewaltübergriffe, da für andere Diskriminierungsformen – 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.<sup>16</sup>

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 Benachteiligungen 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.<sup>17</sup>

Auch das Zentrum für Türkeistudien, das im Rahmen repräsentativer Untersuchungen jährlich 1000 türkischstämmige Bürger und Bürgerinnen in Nordrhein-Westfalen befragt, hat in den Jahren zwischen 1999 und 2003 einen deutlichen Anstieg bei der „empfundenen Ungleichbehandlung“ ausgemacht<sup>18</sup>: Während 1999 „nur“ 65% der Befragten angaben, die Erfahrung von ungleicher Behandlung von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern gemacht zu haben, waren dies 2001 schon 71% und in den Jahren 2002 und 2003 jeweils 80%. Dabei beeinflussen u.a. Alter und Schulbildung die Diskriminierungswahrnehmung. Jüngere Befragte sowie Befragte mit höherer Bildung, aber auch Absolventinnen und Absolventen der Hauptschule äußerten überdurchschnittlich häu-

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

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

<sup>15</sup> Vgl. u.a. Layton-Henry, Zig/Wilpert, Czarina (Hg.): Challenging Racism in Britain and Germany, Basingstoke 2003; Klein, Eckart (Hg.): Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2002; Morgenstern, Christine: Rassismus – Konturen einer Ideologie. Einwanderung im politischen Diskurs der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 2002; Winckler, Anneke: Antiziganismus – Rassismus gegen Roma und Sinti im vereinigten Deutschland, Münster 2002; Arndt, Susan (Hg.): AfrikaBilder – Studien zu Rassismus in Deutschland, Münster 2001; Rätzl, Nora (Hg.): 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; Terkessidis, Mark: Die Banalität des Rassismus, Bielefeld 2004;

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

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

<sup>18</sup> Halm, Dirk/Sauer, Martina: Das Zusammenleben von Deutschen und Türken – Entwicklung einer Parallelgesellschaft?, in: WSI Mitteilungen 10/2004, S. 547–553;

fig, dass sie Diskriminierung erfahren. Insgesamt gab mehr als die Hälfte der befragten Migranten und Migrantinnen an, am Arbeitsplatz, bei der Wohnungssuche und bei der Arbeitssuche diskriminiert worden zu sein. Fast die Hälfte der Befragten äußerte, bei Behörden Ungleichbehandlung erfahren zu haben.<sup>19</sup> Eine bislang nicht vorhandene bundesweite **Auswertung der vielfältigen Beratungserfahrungen 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 dargestellt, 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> Sie werden womöglich auch durch Vorurteile im Handeln von Institutionen, versteckte Benachteiligungen innerhalb der schulischen bzw. beruflichen

Ausbildungssysteme, des Justizsystems sowie im individuellen Verhalten von Polizeibeamten und –beamtinnen ergänzt. Auch antisemitische Einstellungen bleiben neueren Untersuchungen zufolge eine konstante Größe, die auch immer wieder wahltaktische Verwendung findet und sich gewaltsam äußern kann.<sup>22</sup>

Ideologische Orientierungsmuster bilden somit eine wichtige Voraussetzung für die augenscheinlichste Dimension von Rassismus – die **rassistische Gewalt**. Das Bundeskriminalamt hat für 2004 eine Gesamtzahl von 368 explizit fremdenfeindlichen Gewalttaten ausgewiesen, die damit knapp die Hälfte aller rechtmotivierten Gewalttaten mit extremistischem Hintergrund ausmachten.<sup>23</sup> Darüber hinaus wurden 37 antisemitische Gewalttaten erfaßt, deren Zahl damit im Vergleich zu den Vorjahren weiter zugenommen hat.<sup>24</sup> Insgesamt reflektiert der Anstieg antisemitischer Straftaten seit Ende der 90er Jahre eine neue Dimension des Antisemitismus, die auch in verschiedenen anderen Ländern Westeuropas zu verzeichnen ist. In einer vergleichenden Studie des EUMC zum Antisemitismus in der EU in den Jahren 2002 und 2003 wird ein wachsender Antisemitismus neben Deutschland auch für Belgien, Frankreich, die Niederlande und Großbritannien konstatiert.<sup>25</sup>

Nach wie vor liegt ein deutlicher Schwerpunkt rassistischer Gewalt in den neuen Bundesländern. Auch 2004 wurden gemessen an der Einwohnerzahl durchschnittlich mehr als dreimal so viele Gewalttaten im Vergleich zu den alten Bundesländern registriert.<sup>26</sup> Insgesamt ist jedoch von einer großen Dunkelziffer auszugehen, da viele gewaltsame Übergriffe nicht polizeilich gemeldet oder erfasst werden. So verzeichneten die vom Bundesprogramm CIVITAS finanzierten Beratungsstellen für Opfer rechtsextremer Gewalt in den neuen Bundesländern und dem Land

<sup>19</sup> Ebd., S. 551f.

<sup>20</sup> Vgl. u.a. die empirischen Ergebnisse repräsentativer Umfragen bei Heitmeyer, W. (Hg.): Deutsche Zustände, 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;

<sup>21</sup> Ahlheim, Klaus: „Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland“ in: Gabriele von Arnim et al. (Hg.): Jahrbuch Menschenrechte 2002, Frankfurt am Main 2001, S. 298;

<sup>22</sup> The American Jewish Council: German Attitudes towards Jews, the Holocaust and the US, Infratest, Dezember 2002;

<sup>23</sup> Vgl. dazu BMI: Verfassungsschutzbericht 2004, Vorabfassung, Berlin 2005, S. 34f.; insgesamt wurden in dem Bereich „politisch motivierte Kriminalität – rechts“ im Jahr 2004 12.051 Straftaten mit extremistischem Hintergrund erfasst, wovon 776 Gewalttaten waren. Die Zahl der Straftaten stieg damit im Vergleich zum Vorjahr um 11,7%, die der Gewalttaten um 2,2%. Ebd. S. 31;

<sup>24</sup> Ebd. S. 34f. sowie BMI: Verfassungsschutzbericht 2003, Berlin 2004, S. 33f., vgl. auch den Überblick über antisemitische Vorfälle von drei Organisationen der Zivilgesellschaft: apabiz e.V., Reach Out, tacheles reden! e.V.: Chronologie antisemitischer Vorfälle 2003, Berlin 2004;

<sup>25</sup> European Monitoring Center on Racism and Xenophobia (EUMC): Manifestations of Antisemitism in the EU 2002-2003. Based on information by the National Focal Points of the RAXEN Information Network, Vienna 2004, S.19;

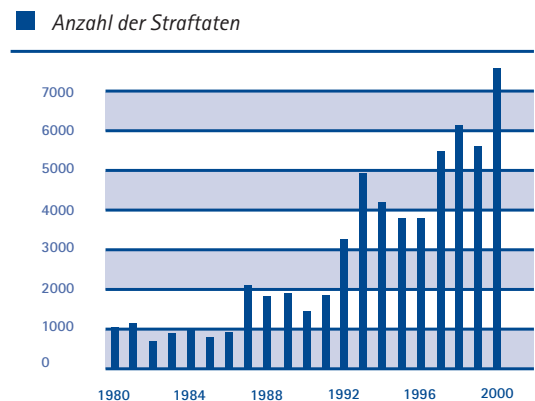
<sup>26</sup> BMI: Verfassungsschutzbericht 2004, Berlin 2005, S. 36;

Berlin 2003 insgesamt 551 rechtsextrem motivierte Angriffe<sup>27</sup>, während die Statistik des Verfassungsschutzberichtes für dasselbe Jahr „nur“ 354 Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund in den betreffenden Bundesländern enthält. Für das erste Halbjahr 2004 recherchierten die Opferberatungsstellen in den neuen Bundesländern und Berlin insgesamt 251 rechtsextreme Gewalttaten, 209 der von ihnen beratenen Personen, vor allem Flüchtlinge, Migranten und Migrantinnen sowie Aussiedlerinnen und Aussiedler, wurden aus rassistischen Tatmotiven angegriffen. Nach einer Studie für das BMI scheinen die Mehrzahl der bekannt gewordenen Gewalttäter junge Männer mit geringer Bildung zu sein, bei denen kriminalistischen Untersuchungen zufolge Überschneidungen mit allgemeiner jugendlicher Delinquenz identifiziert werden können.<sup>28</sup>

Eine Gesamtschau der offiziellen Zahlen zur Entwicklung von rechtsextremistischen, antisemitischen und rassistischen Straftaten ergibt sich für den Zeitraum seit der deutschen Vereinigung aus den Angaben des *Ersten Periodischen Sicherheitsberichts* der Bundesregierung. Hiernach lässt sich bei der **Entwicklung rassistischer Straftaten** eine Hochphase für die Jahre 1992-1993 mit 6.336 bzw. 6.721 Fällen ausmachen. In den Folgejahren schwanken die Zahlen zwischen 2.000-3.000 jährlichen Fällen und steigen mit dem Jahr 2000 erneut auf über 3.594 Fälle an.<sup>29</sup> 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.

Schon im Jahr 2000 waren bereits über 60% der registrierten Gewalttaten mit einem rechtsextremistischen Hintergrund „gegen als fremd wahrgenommene Menschen“ gerichtet. Das Bundesinnenministerium hatte ursprünglich 25 Todesfälle für den Zeitraum 1990-2000 aufgeführt, eine Zahl, die nach einer internen Überprüfung auf insgesamt 33 revidiert wurde.<sup>30</sup> Begründete **Skepsis bezüglich der offiziellen Ana-**

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;

**lysesystematik** von Daten der Landeskriminalämter zu rassistisch und rechtsextrem motivierten Gewalttaten veranlasste die „Frankfurter Rundschau“ und den Berliner „Tagesspiegel“ in den Jahren 2000 und 2001 zur Herausgabe von eigens recherchierten Dokumentationen über die Todesopfer rechter Gewalt. Hierin werden mindestens 93 „vollendete Tötungsdelikte aus rechtsextremem oder fremdenfeindlichem Hintergrund seit der deutschen Einheit“<sup>31</sup> dokumentiert. Bis 2003 ist die Zahl der Opfer nach den Recherchen beider Zeitungen auf mindestens 99 angestiegen.<sup>32</sup>

Auch beim BMI wurde daraufhin ein Defizit bei der Erfassung und Interpretation rassistischer Straf- und Gewalttaten 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.“<sup>33</sup> Daher existiert seit Anfang 2001 für die zentrale Erfassung von (früheren) ‚Staatsschutzdelikten‘ unter dem Oberbegriff ‚Hass-

<sup>27</sup> Pressemitteilung der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Rahmen des Programms CIVITAS finanzierten Beratungsstellen für Opfer rechtsextremer Gewalt in Brandenburg, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Berlin vom 16.9.2004, Informationen über [info@opferperspektive.de](mailto:info@opferperspektive.de);

<sup>28</sup> BMI/Wahl, Klaus (Hg.): Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus – Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern, Texte zur Inneren Sicherheit, Berlin 2001;

<sup>29</sup> BMI: Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 285f;

<sup>30</sup> Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und Bonn, August 2002, S. 264;

<sup>31</sup> Todesopfer rechter Gewalt seit der Vereinigung – Eine Bilanz, Sonderdruck des Tagesspiegel, Januar 2001;

<sup>32</sup> „Hass auf alle, die anders sind“: Artikel im Tagesspiegel vom 6.3.2003;

<sup>33</sup> BMI: Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 275;

kriminalität' 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“<sup>34</sup>. Eine kritische Analyse und der Vergleich der auf der Grundlage dieser neuen Erfassungskriterien erstellten Statistiken zu rechtsextremer und fremdenfeindlicher Gewalt mit den Rechercheergebnissen von „Tagesspiegel“ und „Frankfurter Rundschau“ sowie den Opferberatungsstellen in den neuen Bundesländern zeigen jedoch, dass trotz konzeptioneller Verbesserungen die offiziellen Zahlen nach wie vor nicht alle rassistisch oder rechtsextrem motivierten Gewalttaten lückenlos erfassen.<sup>35</sup>

Wenig Beachtung fanden bislang auch die **traumatisierenden Effekte für die Opfer der Gewalt** sowie die integrationshemmenden Wirkungen von Diskriminierung, die vor allem Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge und ethnische Minderheiten betreffen. 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.“<sup>36</sup>

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 Mangelware.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> Allerdings scheint bei dieser Betrachtung offensichtlich der international als **indirekte Diskriminierung** bezeichnete faktische Ausschlussmechanismus nicht in die Analyse einbezogen worden 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 Einwanderinnen und Einwanderer und ihre Nachkommen jüngeren empirischen Studien zufolge „überdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen“, die darüber hinaus auch weite Teile der Flüchtlinge trifft und dem weitverbreiteten Bild der ‚Sozialstaats-Schmarotzer‘ keineswegs entspricht.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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

<sup>34</sup> BMI: Verfassungsschutzbericht 2001, Berlin 2002, S. 35;

<sup>35</sup> Vgl. Kleffner, Heike/Holzberger, Mark: War da was? Reform der polizeilichen Erfassung rechter Straftaten, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77, Nr. 1/2004, S. 56-64;

<sup>36</sup> BMI: Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 272;

<sup>37</sup> Vgl. die Untersuchung des Landeszentrum für Zuwanderung: Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen, a.a.O.;

<sup>38</sup> Vgl. Argumentation bei Suntum, Ulrich van / Schlotböller, Dirk: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern – Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Bielefeld 2002;

<sup>39</sup> 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;

<sup>40</sup> Schuck, Peter / Münz, Rainer: Paths to Inclusion – The integration of migrants in the United States and Germany, Oxford 1998;

Gewährleistung von Chancengleichheit für Familien ausländischer Herkunft in Bildung und Ausbildung eine zentrale Aufgabe der Politik liegt.<sup>41</sup> 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“.<sup>42</sup>

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 zusammengefasst 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%.<sup>43</sup> Zudem haben Untersuchungen deutlich gemacht, dass „auch in der Bundesrepublik bei der Praxis der Strafzumessung gravierende Unterschiede zwischen Deutschen und Nichtdeutschen bestehen“<sup>44</sup>. Einem vom Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration in Auftrag gegebenen Gutachten zufolge sind die gegen ausländische Angeklagte verhängten Strafen „seit 1993 erheblich härter ausgefallen und weit strenger als die Strafen gegen deutsche Angeklagte“<sup>45</sup>. **Unkenntnis über die tatsächliche Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten und ethnischen Minderheiten kann das periodische Erstarken von rechtsextremen Parteien begünstigen.** Trotz der für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration vergleichbar günstigen Rechtsstellung und Ausbildungsvoraussetzung von jüdischen Kon-

tingentflüchtlingen existiert auch bei dieser Gruppe eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. Untersuchungen zufolge kann daher auch hier – abgesehen von der ungünstigen Altersstruktur und anfänglich unzureichenden Sprachkompetenz – das Fehlen einer umfassenden Integrationspolitik als wichtige Ursache für die beruflichen Eingliederungsprobleme gelten.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup> Subtile Vorurteile gegen äußerlich wahrnehmbare Minderheitengruppen, aber auch Antisemitismus und Islamophobie, werden hierbei gleichermaßen ignoriert und nicht selten durch die Verkennung interkultureller Erfordernisse bei Lehrhalten 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

41 BMFSFJ: 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;

42 Zegers de Beijl, R. / McClure, I. / Taran, P.: „Inequality in Access to Employment – A statement of the Challenge“, in: UNESCO (Hg.): United to Combat Racism, Paris 2001, S. 153-167;

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

44 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Nürnberg Oktober 2004, S. 370;

45 Ebd. Das Gutachten wurde verfasst von Prof. Dr. Christian Pfeiffer, Matthias Kleimann, Sven Petersen und Dr. Tilmann Schott (Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen), Hannover: Probleme der Kriminalität bei Migranten und integrationspolitische Konsequenzen;

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

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

Diskriminierung" führe.<sup>48</sup> In diesem Sinne erscheint Rassismus als ideologisches und institutionelles Fundament einer sich lange Zeit über ethnische Herkunft bestimmenden Bundesrepublik.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

Direkte 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 Zugewanderte und Kulturbegriffe explizit rassistische Kategorien zunehmend ersetzen, ändert nichts an den ideologischen Mechanismen und faktischen Ausgrenzungspraktiken, die hierbei zugrunde liegen. Ursachen für die soziale und arbeitsmarktbezogene Marginalisierung von Migrantinnen und 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 Bildungskenntnissen 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.<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup> Auch für Deutschland bedeutet rassistische Diskriminierung weit mehr als historische Verantwortung und muss 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 Formen von Diskriminierung, 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 können. 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 rassistischer Straftaten belegen die anhaltende Brisanz der Situation, die durch subtilere Formen der Diskriminierung in vielen Gesellschaftsbereichen ergänzt werden. Gleichwohl scheint das gesellschaftliche Bewusstsein für Diskriminierungssachverhalte nur gering ausgebildet zu sein. Eine umfassende Antidiskriminierungspolitik muss hier auf der Basis von internationalen Standards ansetzen.

<sup>48</sup> Kürsat-Ahlers, Elcin: „Die Bedeutung der staatsbürgerschaftlich-rechtlichen Gleichstellung und Antidiskriminierungspolitik für Integrationsprozesse“ in: Mehrländer, Ursula / Schultze, Günther (Hg.): Einwanderungsland Deutschland – Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn 2001, S. 134;

<sup>49</sup> Wilpert, Czarina: „Ideological and institutional foundations of racism in the Federal Republic of Germany“ in: Wrench, John / Solomos, John (Hg.): Racism and Migration in Western Europe, Oxford 1993, S. 67–81;

<sup>50</sup> Kuerthen, H. & W. Bergmann / Rainer Erb (Hg.): Antisemitism and Xenophobia in Germany after unification, New York und Oxford 1997;

<sup>51</sup> 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;

<sup>52</sup> van Boven: „Discrimination and Human Rights Law – Combating Racism“ in: Fredman, Sandra (Hg.): 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 Diskriminierungsvorwürfen 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 zivilrechtlicher Generalklauseln ist somit den Gerichten überlassen.

Einzelne Länderverfassungen enthalten über Diskriminierungsverbote hinaus auch 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.<sup>53</sup>

**Deutschland hat sich mit der Ratifizierung vieler internationaler Menschenrechtsstandards einen hohen Maßstab gesetzt, dem es mit einer regelmäßi-**

gen Berichtspflicht über die Umsetzung dieser internationalen 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 Menschenrechtslage in Deutschland erhalten vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Verbrechen eine besondere Bedeutung.

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 die wachsende 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.<sup>54</sup>

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

<sup>53</sup> Europäische Kommission: Überblick über die gesetzlichen Antidiskriminierungsbestimmungen der Mitgliedstaaten, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Brüssel Februar 2000;

<sup>54</sup> Thomas Fues / Brigitte Hamm: „Die Weltkonferenzen und ihre Folgeprozesse – Umsetzung in die deutsche Politik“ in: Fues / Hamm (Hg.): 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 zentralen internationalen Abkommen, Gremien und Berichtspflichten auf dem Gebiet der Rassismusbekämpfung, die im Rahmen dieser Studie betrachtet werden.

Schaubild III:

Schutz vor rassistischer Diskriminierung im Rahmen ausgewählter Organe des internationalen Menschenrechtssystems

Politikebene	Internationales Übereinkommen bzw. Gründungsakt	Institutionelle Zuständigkeit	Überwachungsfunktion bzw. Politikmaßnahmen
Vereinte Nationen	ICERD	CERD	Staatenberichtsverfahren Staatenbeschwerdeverfahren Individualbeschwerdeverfahren
	Resolution der UN Menschenrechtskommission von 1993	Sonderberichterstatter über Rassismus	Länderberichte
	Aktionsprogramm der UN-Weltkonferenz von Durban (WCAR)	Independent Eminent Experts WGPAD IGWG	Periodische Fortschrittsberichte und Nationale Aktionspläne
	ILO Konvention Nr. 111	Sachverständigenausschuss für die Anwendung des Übereinkommens	Staatenberichtsverfahren
Europarat	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	Entscheidungen über Individual- oder Staatenbeschwerden
	Gründungsauftrag gemäß Beschluss der Staats- und Regierungschefs des Europarats von 1993	ECRI	Länderberichte und thematische Empfehlungen
	Rahmenabkommen für den Schutz nationaler Minderheiten	Beratender Ausschuss	Staatenberichtsverfahren Vor-Ort-Untersuchungen
Europäische Union	EU-RL aufgrund 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 gemäß 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 die 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 Überwachung der Einhaltung des Abkommens ist Aufgabe des Ausschusses, 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“.<sup>55</sup>

Beim **Staatenberichtsverfahren** 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 Berichterörterung 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 Allgemeinen Empfehlungen verabschiedet worden, die jedoch ebenfalls keine völkerrechtliche Bindungswirkung haben.<sup>56</sup>

Der Ausschuss greift im Staatenberichtsverfahren auch auf andere Informationsquellen zurück. Seit Anfang der 90er Jahre werden für die Erörterung der Staatenberichte verstärkt Eingaben von NGOs berücksichtigt.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> Das Individualbeschwerdeverfahren hat die Bundesrepublik Deutschland erst 2001 akzeptiert, so dass noch keine Erfahrungen vorliegen.

<sup>55</sup> Bryde, Brun-Otto: „Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung“ in: Klein, Eckart: Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2002, S. 75;

<sup>56</sup> Die Allgemeinen Empfehlungen werden vom Deutschen Institut für Menschenrechte in deutscher Übersetzung herausgegeben: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden 2005; vgl. auch 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;

<sup>57</sup> 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;

<sup>58</sup> Wolfrum, Rüdiger: „Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – Inhalt und Verfahren seiner Durchsetzung“ in: G. Baum / E. Riedel / M. Schaefer (Hg.): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden 1998, S. 137;

### 2.1.2 Verwandte Konventionen der UN und ausgewählter Sonderorganisationen

Mit dem UNESCO Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen, dem Frauenrechtsübereinkommen (CEDAW), der Kinderrechtskonvention und dem Zivil- und dem Sozialpakt 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.<sup>59</sup> 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.“<sup>60</sup>

Auch hier muss Deutschland dem Sachverständigenausschuss für die Anwendung des Übereinkommens und der 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 Umsetzung der Verpflichtungen 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.<sup>61</sup>

### 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. Die Regierungen werden aufgefordert, nationale Gesetze zu beschließen oder zu verbessern, um direkte und indirekte Formen von Rassismus in allen Bereichen des öffentlichen Lebens zu ächten.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup> Dementsprechend sind sich die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer und Beobachter und Beobachterinnen 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.<sup>64</sup> Hierzu zählt insbesondere die Erarbeitung von **Nationalen Aktionsplänen**, die in Konsultation mit Vertretern der Zivilgesellschaft und Nationalen Menschenrechtsinstitu-

<sup>59</sup> Siehe den Abschnitt 3.3 in dieser Studie;

<sup>60</sup> ILO Übereinkommen 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958 zitiert nach: <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/german/docs/gc111.htm>;

<sup>61</sup> Vgl. Angaben der ILO-Datenbank: <http://ilolex.ilo.ch:1567/english/index.htm>;

<sup>62</sup> 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;

<sup>63</sup> 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;

<sup>64</sup> 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;

tionen erstellt und an das Sekretariat des Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) übermittelt werden sollen. In ihnen 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.<sup>65</sup>

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 und Migrantinnen 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“.<sup>66</sup>

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 Migrantinnen und Migranten zu schützen. In der Erklärung wird außerdem betont, dass ein Verbot von rassisti-

schen 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“.<sup>67</sup> 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...“.<sup>68</sup> 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“.<sup>69</sup> Diese Vorgabe richtet sich gegen die weit verbreitete Praxis des ‚racial profiling‘.

Staaten werden auch aufgefordert, die einschlägigen internationalen und regionalen Übereinkünfte zu Menschenrechten und Nichtdiskriminierung zu ratifizieren und wirksam umzusetzen. Ferner werden Regierungen nachdrücklich aufgefordert, „die Bemerkungen und Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung gebührend zu berücksichtigen“.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> Aktionsprogramm, Artikel 99;

<sup>66</sup> Abschlusserklärung der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, Art.16, Durban 2001, S. 6;

<sup>67</sup> Aktionsprogramm, Art. 219;

<sup>68</sup> Aktionsprogramm, Art. 58;

<sup>69</sup> Aktionsprogramm, Art. 72;

<sup>70</sup> Aktionsprogramm, Art. 76;

und der 1990 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten **Internationalen Konventionen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und -arbeitnehmerinnen** 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“.<sup>71</sup>

Ausdrücklich wird die Weigerung oder der Widerwillen seitens öffentlicher Instanzen und Politik, gegen Rassismus vorzugehen, als ein wichtiger Faktor für die Verbreitung und Perpetuierung von Diskriminierung interpretiert. Politikerinnen und 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“.<sup>72</sup> 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“.<sup>73</sup>

Über die Schaffung wirksamer Rechtshilfe, Rechtsbehelfe und Wiedergutmachung sollen in nationalen Rechtsvorschriften zentrale Empfehlungen der Konferenz 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 Konfliktschlichtung 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“.<sup>74</sup>

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“.<sup>75</sup> 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 Aspekte als Querschnittsaufgabe berücksichtigen.

Der Nachfolgeprozess der Weltkonferenz sieht jährliche Berichte des Generalsekretärs an die Generalversammlung der Vereinten Nationen vor, um über Aktivitäten der Staaten, der UN-Sonderorganisationen sowie Nationaler Menschenrechtinstitutionen und NGOs im Bereich Anti-Diskriminierung zu informieren. Wie der umfassende Bericht von 2004 bilanzierend feststellt, beteiligt sich offenbar eine wachsende Zahl unterschiedlicher Akteure an der Umsetzung der Empfehlungen der Weltkonferenz.<sup>76</sup>

Den nationalen Regierungen kommt bei der Implementation die Schlüsselrolle zu. Den Staaten wird insbesondere empfohlen, auf der Basis von nationalen statistischen Informationen spezielle Programme mit

<sup>71</sup> Aktionsprogramm, Art. 123;

<sup>72</sup> Aktionsprogramm, Art. 115;

<sup>73</sup> Aktionsprogramm, Art. 144;

<sup>74</sup> Aktionsprogramm, Art. 84 und 164;

<sup>75</sup> Aktionsprogramm, Art. 92;

<sup>76</sup> Vgl. Global efforts for the total elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action, Report of Secretary-General to the General Assembly, A/59/375, 21. September 2004;

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.<sup>77</sup>

Innerhalb der UN wurden mehrere Verfahren geschaffen, um den Implementationsprozess zu begleiten und voran zu bringen: Mitte 2003 ernannte der Generalsekretär ein Gremium von fünf hochrangigen unabhängigen Expertinnen und Experten (Independent Eminent Experts)<sup>78</sup>, die die Umsetzung verfolgen und beratend tätig werden sollen. In den bisher veröffentlichten Beratungsergebnissen betonten sie u.a. die Wichtigkeit des Prinzips der Nichtdiskriminierung auch im Kampf gegen den Terrorismus und riefen die Staaten dazu auf, bei der Entwicklung nationaler Aktionspläne gegen Diskriminierung fortzufahren und Akteure der Zivilgesellschaft substantiell miteinzubeziehen. Außerdem schlugen sie der internationalen Gemeinschaft vor, einen weltweit anwendbaren Index für Gleichheit (Racial Equality Index) vergleichbar dem vom UNDP angewandten Human Development Index zu entwickeln.<sup>79</sup>

Daneben richtete die UN-Menschenrechtskommission zwei weitere Gremien ein: Die **Inter-governmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action** (IGWG) soll Empfehlungen zur Implementation der Beschlüsse der Weltkonferenz aussprechen sowie eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Effektivität bestehender internationaler rechtlicher Standards bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung erstellen und Vorschläge zur Stärkung des internationalen rechtlichen und institutionellen Rahmens machen. Die IGWG befaßte sich in bisher drei Sitzungen mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten im Zusammenhang mit rassistischer

Diskriminierung (Armut, Bildung, Gesundheit, Internet) und verabschiedete dazu jeweils Empfehlungen.<sup>80</sup> Neben der Begleitung und Analyse der Implementationsfortschritte der Durban-Deklaration und des Aktionsprogramms besteht eine wichtige Funktion der IGWG in der Vernetzung und Koordination, dem Informations- und Erfahrungsaustausch sowie der Identifikation von good practices zwischen den Staaten, den unterschiedlichen UN-Organisationen und Gremien sowie weiteren zwischenstaatlichen Organisationen und NGOs, die in diesem Themenfeld aktiv sind.

Die Aufgabe der **Working Group of Experts on People of African Descent** (WGPAD) ist es, spezifische Formen von Diskriminierung zu untersuchen, die Menschen afrikanischer Herkunft betreffen, und Gegenmaßnahmen vorzuschlagen. Die WGPAD diskutierte in bisher vier Sitzungen insbesondere die Bereiche Justiz und Strafvollzug, Bildung, Medien, Gesundheit, sowie die Situation auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt und machte in diesem Zusammenhang spezifische Empfehlungen, z.B. zur Entwicklung effektiver Maßnahmen gegen das sog. „racial profiling“.<sup>81</sup> Die Einrichtung eines spezifischen Gremiums, das sich ausschließlich und umfassend der Situation der weltweiten afrikanischen Diaspora widmet, wird von Beobachtern und Beobachterinnen allgemein als wichtiger Schritt auch innerhalb des UN-Systems empfunden.

Die im Sekretariat des Hochkommissariats für Menschenrechte gegründete **Anti-Discrimination Unit** (ADU) wurde 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 und nationalen Erfahrungen und best practices anlegen zu können. Durch die gezielte Kooperation mit nationalen Menschenrechtseinrichtungen sollen ferner die Überprüfung von nationaler Gesetzgebung anhand internationaler Stan-

<sup>77</sup> 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;

<sup>78</sup> Martti Oiva Kalevi Ahtisaari, ehem. Präsident Finnlands, Prinz El Hassan bin Talal aus Jordanien, Edna Maria Santos Roland, ehem. Sonderberichterstatterin über Rassismus der UN, Salim Ahmed Salim, Tanzania, ehem. Präsident der UN-Vollversammlung und der OAU sowie Hanna Suchocka, die ehem. Premierministerin Polens;

<sup>79</sup> Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Views of the independent eminent experts on the implementation of the Durban Declaration and Programme of Action to the Economic and Social Council, E/CN.4/2004/112, 10. Februar 2004;

<sup>80</sup> Vgl. Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report of the Intergovernmental Working Group on the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action to the Commission on Human Rights, First session (E/CN.4/2003/20) vom 24. März 2003, Second session (E/CN.4/2004/20) vom 10. März 2004;

<sup>81</sup> Vgl. Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report of the Working Group of Experts on People of African Descent to the Commission on Human Rights, First and Second Session (E/CN.4/2003/21) vom 25. Februar 2003, Third Session (E/CN.4/2004/21) vom 19. Dezember 2003;

dards angeregt werden, örtliche Konsultationen für die Erarbeitung von Nationalen Aktionsplänen unterstützt und der antirassistische Informationsauftrag als Teil der Menschenrechtsbildung sichergestellt werden.<sup>82</sup> So ist die ADU im Rahmen ihrer technischen Kooperation u.a. an einem Programm zur Unterstützung von Projekten nationaler NGOs im Bereich Menschenrechtsbildung beteiligt. Zudem ist sie mit umfassenden Berichtspflichten zum follow-up der Durban-Konferenz gegenüber der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung beauftragt.<sup>83</sup>

Das Regionaltreffen für die westliche Staatengruppe fand 2003 in Brüssel statt und verabschiedete eine Reihe konkreter Empfehlungen<sup>84</sup> insbesondere zu Aufklärungsprogrammen in der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, zu Schritten gegen religiöse Diskriminierung im Zusammenhang mit dem Anstieg von Antisemitismus und Islamfeindlichkeit sowie zur Sicherung der Gleichstellung am Arbeitsplatz. Zudem wurden Vorschläge gemacht, die sich auf das institutionelle Rahmengefüge beziehen, u.a. die Aufwertung der Rolle des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) bei der Überprüfung von Implementationsschritten einzelner Staaten zur Durban-Deklaration und dem Aktionsprogramm.

## 2.2 Europäische Menschenrechtsstandards

Im Rahmen des für Deutschland relevanten regionalen Menschenrechtsschutzes sind vor allem der Europarat und die Europäische Union zu nennen. Der **Europarat** verfügt mit der *Europäischen Menschenrechtskonvention* und dem Europäischen Gerichtshof 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.<sup>85</sup> Im November 2002 hat der Ministerrat des Europarates ferner ein *Zusatzprotokoll für das Abkommen zur Bekämpfung der Datennetzkriminalität* verabschiedet. Das Protokoll verlangt von Unterzeichnerstaaten die Kriminalisierung von rassistischem Material im Internet bzw. in Computersystemen und der Verharmlosung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Ziel ist die weitgehende Harmonisierung von Strafrechtsnormen gegen Rassismus im Internet sowie die Verbesserung der internationalen Kooperation. Das Zusatzprotokoll ist bislang von 22 Staaten, darunter auch Deutschland, unterzeichnet worden und tritt in Kraft, wenn es von mindestens fünf Staaten ratifiziert ist.<sup>86</sup>

Im Rahmen der **Europäischen Union** sind in den letzten Jahren vielfältige Anstrengungen unternommen worden, um dem 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 „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 (...)“.<sup>87</sup> Im Dezember 2001 legte die Europäische Kommission dem Rat einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vor, mit dem die strafrechtlichen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten bezüglich fremdenfeindlicher und rassistischer De-

<sup>82</sup> Implementation of the Programme of Action für 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;

<sup>83</sup> Vgl. auch: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Annual Report 2003, Geneva 2004, S. 35-38; Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report of the Intergovernmental Working Group on the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action to the Commission on Human Rights, Second session (E/CN.4/2004/20) vom 10. März 2004, S. 6;

<sup>84</sup> Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report on the Regional Expert Seminar for Western States on the Implementation of the Durban Programme of Action: an exchange of ideas on how to move forward, E/CN.4/2004/17/Add.2, 24 February 2004;

<sup>85</sup> Imbert, Pierre-Henri: „The role of the Council of Europe in the Struggle against Racism, Racial Discrimination and Xenophobia“ in: UNESCO (Hg.): United to combat Racism, Paris 2001, S. 77-89;

<sup>86</sup> Vgl. zu Hintergrundinformationen und zum Stand der Ratifizierung: <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/Cybercrime/default.asp>;

<sup>87</sup> Zitiert nach [www.migration-online.de](http://www.migration-online.de) vom 13.11.2002, DGB Bildungswerk, Bereich Migration und Qualifizierung;

likte vereinheitlicht und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung solcher Delikte verbessert werden soll.<sup>88</sup> Ausweislich der Protokolle des Rates für Justiz und Inneres wurde dieser Beschlussvorschlag mehrfach diskutiert und bisher u.a. aufgrund von Vorbehalten verschiedener Länder hinsichtlich der Ausgewogenheit zwischen den vorgeschlagenen Bestimmungen und den verfassungsmäßigen Prinzipien der Versammlungs-, Presse- und Meinungsfreiheit noch nicht angenommen. Die Europäische Beobachtungsstelle gegen Rassismus hat in ihrem Jahresbericht 2003/2004 die Mitgliedsstaaten aufgefordert, auf eine Verabschiedung des Beschlusses hinzuwirken, da damit auch ein wichtiger Schritt zu einer besseren Vergleichbarkeit der Daten über rassistisch motivierte Straftaten zwischen den Mitgliedsstaaten vollzogen würde.<sup>89</sup> Auch das Europäische Netzwerk gegen Rassismus hat mit einem Forderungskatalog auf den Vorschlag eines Rahmenbeschlusses reagiert.<sup>90</sup>

Sowohl das Europäische Parlament, der Rat als auch die Kommission haben in der Vergangenheit verschiedene Initiativen ergriffen. So wurden 1997 das *Europäische Jahr gegen Rassismus* ausgerufen, anschließend die Europäische Beobachtungsstelle gegen Rassismus (EUMC) in Wien gegründet und ein Aktionsprogramm verabschiedet sowie im Jahr 2000 zwei Gleichbehandlungsrichtlinien beschlossen. Die Inhalte der auf Vermeidung von rassistischer Diskriminierung zielenden Richtlinie (Antirassismusrichtlinie) 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 innerstaatliche Umsetzung sichergestellt werden soll.

In der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte konnten jedoch Beschwerden über rassistische Diskriminierung 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.<sup>91</sup> Zusätzliche Rechtsgarantien verspricht sich daher der Europarat von einem neuartigen **12. Zusatzprotokoll**,<sup>92</sup> 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. Das Protokoll trat im April 2005 in Kraft, nachdem es bislang von 26 Mitgliedsstaaten unterzeichnet sowie von 12 Mitgliedsstaaten ratifiziert worden war. Die Bundesrepublik unterzeichnete das Protokoll am 4. November 2000. Eine Ratifizierung durch die Bundesrepublik steht jedoch noch aus.<sup>93</sup> Das Zusatzprotokoll dehnt den Diskriminierungsschutz von Artikel 14 über den Geltungsbereich der im Rahmen der Konvention definierten Rechte aus und ersetzt ihn durch eine allgemeine Nicht-Diskriminierungsklausel „für alle rechtlich festgelegten Rechte“. Der erweiterte Geltungsbereich bezieht sich hierbei auf Rechte, die Individuen unter nationalem Recht garantiert sind, sowie auf entsprechende Verpflichtungen öffentlicher Behörden. Beobachter

<sup>88</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vom 28.11.2001, KOM (2001) 664 endgültig;

<sup>89</sup> EUMC: Racism and Xenophobia in the EU Member States – trends, developments and good practice, Annual Report 2003/2004, Part 2, Vienna 2004, S. 194;

<sup>90</sup> ENAR: Europäische Strategien zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als Straftat, Brüssel April 2003;

<sup>91</sup> Gouttes, Régis de: „Reinforcement of International and Regional Mechanism for Individual Complaints of Racial Discrimination“ in: UNESCO (Hg.): United to combat Racism, Paris 2001, S. 57–67;

<sup>92</sup> Protokoll 12 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten;

<sup>93</sup> Vgl. zum Stand der Ratifizierung: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=177&CM=2&DF=11/11/04&CL=GER>;



und Beobachterinnen erhoffen sich dadurch, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte der Bedeutung von rassistischer Diskriminierung mehr Beachtung schenken wird.<sup>94</sup>

### 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.

Das Abkommen sichert den jeweiligen Minderheitengruppen 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 allgemeiner verbindliche 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. Diese Beschränkung wurde vom Beratenden Ausschuss kritisiert. Für die Implementierung in Deutschland ist das BMI federführend.

### 2.2.3 Die Antirassismusrichtlinie der EU und das Aktionsprogramm

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. Der neue Artikel 13 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ist daher zu Recht als „turning point in EU anti-discrimination law“ bezeichnet und der Schutz vor Diskriminierung als Teil des ‚Acquis Communautaire‘ aufgewertet worden.<sup>95</sup>

Für die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung ist die EU-Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Antirassismusrichtlinie) entscheidend.

**Ziel** der Antirassismusrichtlinie ist es, „ein einheitlich hohes Niveau des Schutzes vor Diskriminierungen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten“. Hierüber

<sup>94</sup> Schokkenbroek, Jeroen: European protection against discrimination – the new Protocol No.12 to the European Convention on Human Rights, in: Klein, Eckart (Hg.): Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2002, S. 175-189; vgl. auch van Boven, Theo: Discrimination and Human Rights Law – Combating Racism, in: Fredman, Sandra (Hg.): Discrimination and Human Rights – The Case of Racism, Oxford 2001, S. 124ff;

<sup>95</sup> Bell, Mark: Anti-Discrimination Law and the European Union, Oxford 2002, S. 143;

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.“<sup>96</sup>

In Einklang mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU soll durch die Richtlinie ein Arbeitsmarkt geschaffen werden, der die soziale Integration aller im Rechtsraum lebenden 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.“<sup>97</sup>

In der Definition von Diskriminierung verwendet die Richtlinie neben der unmittelbaren oder direkten Diskriminierung das international 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 2 „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 betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich“.

Der **Geltungsbereich** der Richtlinie umfasst den Zugang zu unselbständiger und selbständiger Er-

werbsarbeit 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 Arbeitgeberorganisationen; den Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste; die sozialen Vergünstigungen; den Bildungsbereich; den Zugang zu und die Versorgung mit öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum. In diesem Zusammenhang ist auch vorgesehen, „dass sämtliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zuwiderlaufen, aufgehoben werden.“<sup>98</sup>

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“.

Die Richtlinie enthält darüber hinaus die international gängigen Instrumente zum **Rechtsschutz** für Opfer von Diskriminierungen: Einen angemessenen Schutz vor Viktimisierung sowie eine Beweislastleichterung zugunsten der klagenden Partei, Möglichkeiten der prozessualen Beteiligung von Verbänden etwa durch Opfervertretung oder Verbandsklagen und wirksame und abschreckende Rechtsfolgen. Betriebliche Antidiskriminierungsvereinbarungen werden ebenfalls angeregt. Das Diskriminierungsverbot muss

<sup>96</sup> 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;

<sup>97</sup> Ebd.;

<sup>98</sup> Vgl. EU Richtlinie 2000/43/EG, Artikel 14;

auch hinsichtlich Drittstaatsangehöriger angewandt werden, betrifft jedoch keine 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“.

Insgesamt verfolgt die Europäische Union in der Gleichstellungspolitik einen horizontalen, auf eine breite Zahl von Diskriminierungsmerkmalen bezogenen Ansatz. Neben der Antirassismusrichtlinie wurden daher weitere Gleichbehandlungsrichtlinien bezüglich der Merkmale Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung verabschiedet.<sup>99</sup>

Unterstützung erfahren die Richtlinien 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.<sup>100</sup> 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 in den Medien ver-

hindert 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 NGOs
- Organisation von Konferenzen und Seminaren sowie die Durchführung von Kampagnen und die Veröffentlichung von Material zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit

Erfahrungen aus europäischen Ländern, die schon vor der Verabschiedung der Antirassismusrichtlinie über spezifische Gesetze gegen rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung verfügten, machen zweierlei deutlich: Zum einen spielen die unterschiedlichen Rechtstraditionen bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht eine wichtige Rolle. Zum anderen ist es von Bedeutung, den Umsetzungsprozess für „eine fundierte und ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Rassismus in sämtlichen Mit-

<sup>99</sup> Merkmal Geschlecht: Revidierte Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen vom 23.09.2002 (2002/73/EG) und Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen vom 13.12.2004 (2004/113/EG);

Merkmale Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung: Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vom 27.11. 2000 (2000/78/EG);

<sup>100</sup> 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;

gliedsstaaten"<sup>101</sup> zu nutzen. 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 Ausgangslagen weit verbreitet. Erschwerend kommen in vielen Fällen die „Schwerfälligkeit von Verfahren“, die Unangemessenheit von Rechtsfolgen und -strafen und auch „häufig ein mangelndes Interesse bzw. eine fehlende Bereitschaft der zuständigen Stellen, die Ahndung rassistisch motivierter Handlungen aktiv zu fördern“, hinzu.<sup>102</sup>

Empfehlenswert ist eine umfassende einzelgesetzliche Regelung des Diskriminierungsschutzes. Verstreute Vorschriften haben in vielen Ländern zu einem geringen Bekanntheitsgrad der Regelungen geführt. Auch wird aus vergleichender Perspektive auf die Vorteile von zivilrechtlichen Regelungen aufgrund der geringeren Beweispflicht 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.

**Die Frist für die Umsetzung der Antirassismusrichtlinie in nationales Recht lief im Juli 2003 ab.** Seither hat sich der rechtliche Schutz gegen Diskriminierung europaweit deutlich verbessert.<sup>103</sup> Gesetzliche Veränderungen auf nationaler Ebene waren zum Teil (wie z.B. in Schweden) eingebettet in Kampagnen, um die neuen Regelungen in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und sie für die Thematik zu sensibilisieren. Zudem zeigt sich, dass die Vorgaben der EU die internationalen Bemühungen zu einer umfassenden Strategie gegen Diskriminierung und Rassismus, z.B. auf der Ebene der

UN, stärken und auch über den eigenen geographischen Wirkungskreis hinaus positiv auf nationale Gesetzgebungen ausstrahlen. So verabschiedeten Bulgarien, Rumänien und Norwegen an den EU-Richtlinien orientierte Regelungen. Andererseits hatten eine Reihe der Mitgliedsstaaten die Richtlinien auch ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist nur teilweise oder unvollständig in nationales Recht umgesetzt. In einigen Mitgliedsstaaten kritisierten Vertreter der Zivilgesellschaft, nicht ausreichend im Rahmen des Umsetzungsprozesses konsultiert worden zu sein. Die Europäische Kommission zeigte sich konsequent und reichte im Rahmen eines **Vertragsverletzungsverfahrens** im Juli 2004 Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen insgesamt fünf Länder ein, darunter auch gegen die Bundesrepublik Deutschland, die bis dahin den formalen Gesetzgebungsprozess noch nicht einmal begonnen hatte.<sup>104</sup> Im April 2005 wurde Deutschland wegen der Nichtumsetzung der Antirassismusrichtlinie vom Europäischen Gerichtshof verurteilt.<sup>105</sup>

Dem Aktionsprogramm der EU zur Bekämpfung von Diskriminierungen stehen für die Laufzeit von 2001 bis 2006 insgesamt 98,4 Millionen Euro zur Verfügung. Jährlich sind seit Programmbeginn ca. 100 Projekte und Aktivitäten unterstützt worden.<sup>106</sup> Im Programmschwerpunkt „Analyse und Bewertung“ wurden neben dem Einsatz von Expertengruppen zur Überwachung der Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinien und Evaluierungsstudien (darunter auch eine Evaluierung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) eine Reihe von Untersuchungen finanziert:<sup>107</sup> Zur Entwicklung vergleichbarer statistischer Aussagen und Daten wurde 2003 eine Eurobarometer-Umfrage zu Meinungen und Einstellungen zum Ausmaß von Diskriminierung u.a. in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Zugang zu Gütern und Dienstleistungen in Auftrag gegeben. Zudem wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Frage der Erhebung ethnienspezifischer Daten befasst. An dieser Arbeits-

<sup>101</sup> 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;

<sup>102</sup> Ebd., S. 63;

<sup>103</sup> Vgl. dazu und im folgenden den Überblick über den Stand der rechtlichen Umsetzung, flankierende nationale Maßnahmen zur Förderung von Gleichstellung sowie die bisherigen Initiativen im Rahmen des Aktionsprogramms: Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Gleichbehandlung und Antidiskriminierung, Jahresbericht 2004, Mai 2004;

<sup>104</sup> Europäische Kommission, Pressemitteilung „Kommission geht vor den Europäischen Gerichtshof, um EU-Antidiskriminierungsvorschriften durchzusetzen“ (IP/04/947) vom 19. Juli 2004. Neben Deutschland sind Österreich, Finnland, Griechenland und Luxemburg betroffen;

<sup>105</sup> EuGH Rechtssache C-329/04, Urteil vom 28.04.2005;

<sup>106</sup> Vgl. dazu Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union – GRÜNBUCH, Mai 2004;

<sup>107</sup> Vgl. Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Gleichbehandlung und Antidiskriminierung, Jahresbericht 2004, Mai 2004, S. 34f. Die veröffentlichten Studien sind erhältlich unter: [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/policy/policy\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/policy_de.htm);

gruppe sind neben Expertinnen und Experten aus statistischen Ämtern der nationalen Regierungen und Forschern und Forscherinnen auch Vertreter und Vertreterinnen diskriminierungsgefährdeter Gruppen beteiligt.<sup>108</sup> Darüber hinaus wurden verschiedene thematische Studien erstellt, u.a. zu Strukturen, Aufgaben und Arbeitsweisen von 21 nationalen Antidiskriminierungsstellen<sup>109</sup> zur Berücksichtigung der Aspekte Gleichheit und Vielfalt bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie zur Entwicklung von Indikatoren zur Messung der Kostenwirksamkeit von Diversity-Strategien in Unternehmen. Im Zuge der Erweiterung der EU ist auch die Lage der Sinti, Roma und Fahrenden, die in der erweiterten EU insgesamt die größte ethnische Minderheitengruppe darstellen und die in vielen europäischen Ländern massiven Diskriminierungen bis hin zu rassistisch motivierter Segregation z.B. im Bildungsbereich ausgesetzt sind, stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Auch hierzu wurde eine umfangreiche Studie mit Handlungsempfehlungen an die unterschiedlichen politischen Akteure auf der Ebene der EU und der nationalen Regierungen erstellt<sup>110</sup>.

Im Rahmen des Programmschwerpunkts „Entwicklung von Handlungskompetenzen“ werden unterschiedliche Akteure, die gegen Diskriminierung aktiv sind, unterstützt: Finanziert werden u.a. europäische Dachwerknetze von NGOs, die die Interessen von diskriminierungsgefährdeten Bevölkerungsgruppen vertreten (u.a. European Network against Racism, ENAR), aber auch die europaweite Vernetzung von nationalen Gleichstellungsstellen. Flankiert werden diese Aktivitäten von einem breit angelegten Sensibilisierungsprogramm, das bisher u.a. Fortbildungen für Richterinnen und Richter und Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, internationale Konferenzen und die auf fünf Jahre angelegte EU-weite Informationskampagne „Für Vielfalt – Gegen Diskriminierung“<sup>111</sup> umfasst. Auch im Rahmen anderer EU-Programme werden Mittel zur Unterstützung der Bekämpfung von Diskriminierungen bereitgestellt, so z.B. über den Europäischen Sozialfonds und insbesondere die Gemeinschaftsinitiative EQUAL, deren Ziel darin besteht, sämtlichen

Diskriminierungen und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken, sowie im Rahmen von Programmen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Jugend wie auch Forschung und technologische Entwicklung.

Darüber hinaus führte die Europäische Kommission im Sommer 2004 eine öffentliche Anhörung über die bisherigen Auswirkungen ihrer Antidiskriminierungspolitik und die zukünftigen Perspektiven durch.<sup>112</sup> Mehr als 1.500 Konsultationsbeiträge gingen bei der Europäischen Kommission zum **Grünbuch „Gleichstellung und Bekämpfung von Diskriminierungen“** ein, davon über 1.000 von Privatpersonen.<sup>113</sup> Die übrigen stammten von Interessenverbänden, darunter vielen nationalen und europäischen NGOs, sowie nationalen und lokalen Behörden, Gleichstellungsstellen und anderen Einrichtungen. Die überwiegende Mehrheit der Befragten (88%) war der Meinung, dass die EU ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Diskriminierung im Anschluss an die Erweiterung verstärken sollte. Allerdings gaben 49% der Befragten (darunter viele Einzelpersonen und NGOs) an, dass die neuen Rechtsvorschriften bisher begrenzten oder gar keinen Einfluss hätten. Dies mag auch daran liegen, dass einige Mitgliedsstaaten, insbesondere Deutschland, die neuen Richtlinien zum Zeitpunkt der Konsultation nur teilweise oder gar nicht umgesetzt hatten. Nationale Behörden, Gleichstellungsstellen und Arbeitgeberorganisationen bewerten den Einfluss der EU-Richtlinien dagegen wesentlich stärker.

Aus den Ergebnissen der Konsultation lässt sich schließen, dass wichtige zukünftige Handlungsfelder insbesondere im Monitoring der Umsetzung der EU-Richtlinien sowie in weiteren Maßnahmen zur Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit liegen. Über 90% der Befragten halten zudem die Verbesserung statistischer Daten für einen wesentlichen Bereich, um mehr Aufschluss über das Ausmaß und die Formen von Diskriminierung zu erhalten und auf dieser Basis politische Gegenstrategien entwickeln zu können. Gewürdigt wurde auch der Beitrag des EU-

<sup>108</sup> Vgl. zu dieser Thematik auch folgende Studie: Europäische Kommission/Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Vergleichende Studie über die Sammlung von Daten mit dem Ziel der Bemessung des Ausmaßes und der Auswirkung von Diskriminierung in den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Großbritannien und den Niederlanden, August 2004;

<sup>109</sup> Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Vielfalt fördern. 21 Stellen zur Förderung der Vielfalt und zur Bekämpfung von Diskriminierungen in der Europäischen Union, Mai 2002;

<sup>110</sup> Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union, 2004;

<sup>111</sup> Siehe: [www.stop-discrimination.info](http://www.stop-discrimination.info);

<sup>112</sup> Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union – GRÜNBUCH, Mai 2004;

<sup>113</sup> Zu den Ergebnissen siehe: European Commission / Employment and Social Affairs DG: Equality and non-discrimination in an enlarged European Union, Discussion Paper, Brussels, 15 November 2004; sowie: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/greenpaper\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/greenpaper_de.htm);

Aktionsprogramms, insbesondere die Wichtigkeit von Vernetzung und Erfahrungsaustausch der unterschiedlichen mit der Thematik befaßten Akteure. Unterschiedliche Meinungen gab es dagegen zur Frage weiterer gesetzlicher Initiativen auf europäischer Ebene. Während eine Reihe der NGOs eine Angleichung des gesetzlichen Schutzes vor Diskriminierung aus Gründen der Religion oder Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung und der sexuellen Ausrichtung an den Schutz vor rassistischer Diskriminierung fordern, halten dies die meisten nationalen Behörden für verfrüht.

Insgesamt werden die Herausforderungen für eine europäische Antidiskriminierungspolitik zukünftig vor allem in folgenden Bereichen liegen: Ein Schwerpunkt wird weiterhin darin liegen, die umfassende Umsetzung der bestehenden europäischen Rechtsvorschriften in die nationalen Gesetzgebungen voranzutreiben. Die Europäische Kommission muss hierzu dem Rat und dem Parlament 2005 und 2006 Bericht erstatten und gegebenenfalls auch Vorschläge für eine Änderung oder Aktualisierung der Richtlinien unterbreiten. Hinsichtlich der Antirassismusrichtlinie könnten sich mögliche Diskussionen zu der erlaubten unterschiedlichen Behandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ergeben. Auch im akademischen Umfeld gibt es eine Reihe von Stimmen, die hier ein Problem sehen und argumentieren, dass rassistisch motivierte Ungleichbehandlungen zum Teil mit einer unterschiedlichen Staatsangehörigkeit einhergehen können und dass es daher in der Praxis für die betroffenen Personen schwierig sein könnte, wirksam rechtliche Schritte einzuleiten.<sup>114</sup> Zudem wäre zu fragen, ob weitere spezifische Rechtsvorschriften für bestimmte Minderheiten, wie z.B. für Roma erforderlich sind, um den Schutz vor Diskriminierung zu stärken. Schließlich wird verschiedentlich gefordert, NGOs auch ohne Mandat einer individuell betroffenen Person im Wege der Verbandsklage zu ermöglichen, rechtliche Schritte gegen Diskriminierungen einzuleiten. Außerdem werden zukünftig die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU eine noch größere Bedeutung erhalten.

Schließlich sollte noch stärker der Wandel von einer eher reaktiven Antidiskriminierungspolitik zu einer aktiven Politik der positiven Schritte im Zentrum der Auf-

merksamkeit stehen: Neben den Maßnahmen, die wirksam werden, wenn Diskriminierung aufgetreten ist, müssen Strategien entwickelt werden, die darauf abzielen, die Bedingungen für mehr Gleichberechtigung zu verbessern.<sup>115</sup> Dazu zählen insbesondere die Übernahme der Gleichbehandlungspolitik als Mainstreaming-Ansatz in relevante Politikbereiche wie Beschäftigungs-, Bildungs- und Wohnungspolitik sowie die Formulierung positiver Pflichten zur Förderung von Gleichberechtigung für zentrale Akteure wie die öffentliche Verwaltung, Arbeitgeber und Dienstleistungsanbieter.

#### 2.2.4 Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung als neuer Themenschwerpunkt von OSZE und ODIHR

Die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung bildet einen Themenschwerpunkt der Arbeit des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). So wurden 1994 im ODIHR eine Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti geschaffen und ein Aktionsprogramm gestartet, das die politischen Rechte der Roma und Sinti fördern, regionale Krisenverhütung und -bekämpfung betreiben sowie die Entwicklung der Zivilgesellschaft in den Roma-Gemeinschaften unterstützen soll. Verschiedene Beschlüsse des Ministerats der OSZE, insbesondere 2002 in Porto und 2003 in Maastricht, haben zu einer Ausweitung der Aktivitäten im Bereich Antidiskriminierung geführt. Das **ODIHR fungiert seither als Informationsstelle der Mitgliedsstaaten zur Sammlung von Daten und Informationen über Gewalt und Diskriminierung** im Zusammenhang mit Rassismus, Xenophobie und Antisemitismus sowie den zur Bekämpfung zur Verfügung stehenden rechtlichen Regelungen auf nationaler Ebene. Zu den Aufgaben zählen ferner die Erstellung regelmäßiger Berichte über die gesammelten Informationen, die Analyse unterschiedlicher Politikmaßnahmen und best-practices zur Bekämpfung von Intoleranz und Nichtdiskriminierung sowie die Unterstützung bei der Überarbeitung gesetzlicher Regelungen, wenn dies von nationalen Regierungen gewünscht wird. Das Büro kooperiert bei der Informationssammlung mit internationalen Organen wie CERD, ECRI und der EUMC

<sup>114</sup> Vgl. hierzu den Überblick über die akademische Diskussion zu den Gleichbehandlungsrichtlinien der EU: European Commission / Directorate-General for Employment and Social Affairs: Critical review of academic literature relating to the EU directives to combat discrimination, July 2004;

<sup>115</sup> Vgl. ebd. sowie die Ausführungen im „Grünbuch“ zu Herausforderungen für die Zukunft für eine Gleichstellungspolitik in: Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union – GRÜNBUCH, Mai 2004, S.19ff;

sowie einschlägigen NGOs. Geplant ist im Rahmen des Programms zu Toleranz und Nichtdiskriminierung die Etablierung eines Netzwerks aus NGOs, das die Informationssammlung und das Monitoring im Bereich gewalttätiger Formen von Rassismus, Antisemitismus und Intoleranz unterstützen soll.

Im Zuge der Profilierung in diesem Themenfeld organisierte die OSZE eine Reihe hochrangig besetzter internationaler Konferenzen, darunter eine Konferenz zu Antisemitismus im April 2004 in Berlin, deren Beschlüsse die Aktivitäten des ODIHR zur Bekämpfung von Antisemitismus ausweitete und konkretisierte. Im Rahmen der ebenfalls 2004 abgehaltenen Brüsseler Konferenz für Toleranz und die Bekämpfung von Rassismus, Xenophobie und Diskriminierung verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten u.a., ihre gesetzlichen Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung falls erforderlich auszuweiten, Bildungsprogramme in diesem Bereich zu fördern, den interkulturellen und interreligiösen Dialog zu unterstützen sowie den Kampf gegen Diskriminierung und Gewalt gegen muslimische Glaubensangehörige und Migranten und Migrantinnen innerhalb der Länder der OSZE zu stärken.<sup>116</sup> Darüber hinaus entschied der Ministerrat Ende 2004, drei hochrangige Positionen (Special Representatives) einzurichten, die die Arbeit der OSZE in diesem Bereich koordinieren und die Umsetzung der Beschlüsse der OSZE überwachen sollen.<sup>117</sup>

Angesichts der vielfältigen Aktivitäten einer Reihe internationaler Organisationen im Bereich Antidiskriminierung stellt sich die Frage, welche spezifische Rolle die OSZE und das ODIHR bei der Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Intoleranz spielen können. Die zukünftigen Handlungsschwerpunkte sieht eine Studie<sup>118</sup> u.a. in folgenden Bereichen: Das ODIHR und die OSZE können eine Art „Verstärkerfunktion“ für die Anliegen anderer internationaler Gremien zur Bekämpfung von Rassismus wie ECRI, EUMC und CERD erfüllen, indem deren Themen und Forderungen innerhalb der OSZE eine weitere politische Plattform finden und diskutiert werden. Gewarnt wird jedoch davor, bei der Sammlung von Informationen zu Rassismus und Intoleranz Doppelstrukturen zu errichten und den Mitgliedsstaaten weitere Berichtspflichten aufzuerlegen, die sie schon an anderer Stelle in gleicher Weise leisten müssen. Das ODIHR könnte

dagegen im Rahmen regelmäßiger Berichte evaluieren, inwieweit OSZE-Mitgliedsstaaten ihren Verpflichtungen bei der Umsetzung von OSZE-Beschlüssen im Bereich Antidiskriminierung nachkommen, sowie bei der Implementierung von Beschlüssen und Empfehlungen anderer Gremien wie ECRI und CERD. Ebenso kann das ODIHR einen Beitrag bei der Kooperation und Koordination der unterschiedlichen Gremien leisten, u.a. über die Organisation jährlicher Treffen sowie eine themenbezogene Zusammenarbeit z.B. zu statistischen Fragen. Eine besondere Rolle kann das ODIHR darüber hinaus bei der Informationssammlung zur Situation von Staaten der OSZE spielen, die nicht im Rahmen der EU oder anderer regionaler Zusammenschlüsse in ein umfassendes Monitoring einbezogen sind. Schließlich sollte weiterhin die extrem gefährdete Situation der Roma, die in beinahe dem gesamten Gebiet der OSZE mit gravierenden Formen der Diskriminierung konfrontiert sind, einen Fokus der OSZE-Menschenrechtspolitik darstellen. Spezifische Vorteile der OSZE können auch darin liegen, Rassismus, Antisemitismus und Xenophobie im Kontext von sicherheitspolitischen Fragen zu thematisieren und zu behandeln.

## 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. Zivilgesellschaftliche Akteure und Medien sollten die deutsche Berichtspraxis und die Umsetzung der Empfehlungen internationaler Gremien kritisch 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 kommt hierbei einer aktiven Auseinandersetzung mit der Problemanalyse durch die entsprechenden Gremien des Europarats, der Europäischen Union, der OSZE und der Vereinten Nationen zu.

<sup>116</sup> Siehe: [http://www.osce.org/documents/cio/2004/09/3567\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2004/09/3567_en.pdf);

<sup>117</sup> Die Special Representatives sollen sich jeweils einem von drei unterschiedlichen Schwerpunktthemen widmen: 1. Antisemitismus, 2. Gewalt und Diskriminierung gegen Menschen muslimischen Glaubens sowie 3. Diskriminierung und Xenophobie im gesamten Bereich der 55 OSZE-Mitgliedsstaaten;

<sup>118</sup> OSZE/ODIHR: International Action against Racism, Xenophobia, Anti-Semitism and Intolerance in the OSCE Region. A Comparative Study, September 2004, S. 66ff;

### 3

## Deutsche Staatenberichte und Berichte von internationalen Organisationen zu rassistischer Diskriminierung in Deutschland: Erscheinungsformen und Handlungsbedarf

Die Bekämpfung von rassistischer 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 das Staatenberichtsverfahren im Rahmen des *Internationalen Übereinkommens zur Eliminierung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)*, welches durch Berichte des UN-Sonderberichterstatters ergänzt wird. Periodische Berichte des Generalsekretärs sowie diverse Untersuchungen einzelner Sonderorganisationen haben ferner regelmäßig die Notwendigkeit der thematischen Beschäftigung mit Rassismus seitens der Vereinten Nationen unterstrichen. So hat beispielsweise das Forschungsinstitut UNRISD im Rahmen eines Forschungsprojekts auf die Bedeutung von Mehrfachdiskriminierungen, etwa wegen der ethnischen Herkunft und des Geschlechts, sowie auf die notwendige Repräsentanz aller Bevölkerungsteile bei der Konzipierung von Antidiskriminierungspolitiken hingewiesen.<sup>119</sup> Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) erstellte einen globalen Bericht zu Diskriminierung im Bereich Arbeit und Beschäftigung, der 2003 veröffentlicht wurde.<sup>120</sup>

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.<sup>121</sup> Die Situation von *nationalen* Minderheiten ist ferner durch das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* auf völkerrechtlicher Ebene berücksichtigt worden, das in Deutschland zusätzlich durch das *Europäische Zentrum für Minderheiten* begleitet wird. Seit 1999 verfügt der Europarat außerdem über ein Menschenrechtskommissariat, das 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 fremden-

<sup>119</sup> United Nations Research Institute for Social Development: Racism and Public Policy, Report of the UNRISD International Conference 3-5 September 2001, Durban;

<sup>120</sup> International Labour Organisation: Time for Equality at Work. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2003;

<sup>121</sup> ECRI: Annual Report on ECRI's activities covering the period from 1 January to 31 December 2001, CRI (2002)19, Strasbourg 29 May 2002;



feindlicher 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 bekannte Vorwürfe hinsichtlich rassistischer Misshandlungen durch Polizeibeamte und -beamtinnen 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 hinreichend eingeschätzt.<sup>122</sup>

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. Insgesamt 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 Täterinnen und 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,<sup>123</sup> 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 darüber zum Ausdruck, „dass der Vertragsstaat zwar den 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...“

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 ergangen ist, wenn auch das Grundgesetz und das Recht vieler Länder die Rassendiskriminierung verbieten und verschiedene Formen der Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit unter Strafe stellen“.<sup>124</sup>

<sup>122</sup> 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;

<sup>123</sup> Vgl. BMFSFJ: Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), August 2002;

<sup>124</sup> Deutsche Übersetzung der Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Germany, 23.04.97, CERD/C/304/Add.24;

Im **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.<sup>125</sup> 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“.<sup>126</sup> 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“.<sup>127</sup>

Durch eine ausführlichere Thematisierung der Vorwürfe wegen polizeilicher Misshandlungen, die Betonung der positiven Bedeutung des veränderten Staatsangehörigkeitsrechts und die Hinweise 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...“<sup>128</sup>

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 Personenkreise 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.“<sup>129</sup>

In den **Schlussbemerkungen des CERD-Ausschusses zum 15. Staatenbericht** wurde die Sorge über die anhaltend hohe Anzahl von rassistischen Vorkommnissen unterstrichen 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 bekräftigte 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-

<sup>125</sup> Bundesministerium der Justiz (BMJ): 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](http://www.bmj.bund.de/images/10148.pdf);

<sup>126</sup> Ebd., S. 20;

<sup>127</sup> Ebd., S. 40;

<sup>128</sup> Ebd., S. 21;

<sup>129</sup> Ebd., S. 6f;

extremer Vereinigungen sowie die Schaffung mehrerer Sonderprogramme als wichtige Politikmaßnahmen zur Prävention von Diskriminierung. Für den nächsten Bericht wurde 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.<sup>130</sup> Der 18. Staatenbericht, der vermutlich den noch ausstehenden 16. und 17. Bericht integrieren müßte, war am 15. Juni 2004 fällig und steht im Juni 2005 noch immer aus.

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 – Eingaben beim CERD-Ausschuss zu tätigen.

Zumindest solange ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz fehlt, könnten Verfahren gegen Deutschland wegen unzureichendem Rechtsschutz gegen Diskriminierung Privater erfolgreich sein. Allerdings müssten potentielle Beschwerdeführer darlegen, dass entweder der verfassungsrechtliche Schutz gegen private Diskriminierung oder die Anwendung bestehender Schutzgesetze durch Gerichte bzw. Verwaltung im konkreten Fall unzureichend waren.<sup>131</sup> Entsprechend sind vor allem Institutionen der Zivilgesellschaft sowie engagierte Anwälte und Anwältinnen gefordert,

die Möglichkeiten der Individualbeschwerde für eine gezielte Einflussnahme auf die Staatenpraxis und die Herstellung von Öffentlichkeit fortan zu nutzen.<sup>132</sup> Die deutsche Politik schließlich müsste den positiven Schritt, das Individualverfahren nunmehr anerkannt zu haben, mit einer offensiven Bekanntmachungsstrategie konsequent zu Ende führen.

### 3.2 Berichte des UN-Sonderbericht-erstatters über Rassismus

Mit der Einrichtung von Sonderberichterstattern und -berichtserstatterinnen in unterschiedlichen Themenfeldern verfügt die UN-Menschenrechtskommission im Prinzip über recht flexible Hilfsorgane zur Überprüfung der Umsetzung von internationalen Standards. 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 Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge betroffen sind. Zugenommen haben insbesondere Stigmatisierungen in der Nachfolge der Terrorakte vom 11. September 2001, die vor allem arabische und muslimische Menschen betreffen. Der Sonderberichterstatter wurde daher von der Menschenrechtskommission gebeten, hierzu einen besonderen themenbezogenen Bericht zu erstellen.<sup>133</sup> In dem allgemeinen Bericht von Anfang 2004 befasste sich der Sonderberichterstatter u.a. mit der weltweiten Zunahme antisemitischer Aktivitäten, der Praxis des ‚racial profiling‘ sowie der von gravierender Diskriminierung gekennzeichneten Situation der Roma und Sinti in verschiedenen europäischen

<sup>130</sup> Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, 58. Sitzungsperiode, CERD/C/58/CRP vom 21. März 2001;

<sup>131</sup> 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, S. 381-391;

<sup>132</sup> 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. Das Deutsche Institut für Menschenrechte bereitet hierzu einen Leitfaden vor: Cremer, Henrik: Die Individualbeschwerde an den UN-Ausschuss gegen Rassismus (CERD). Ein Handbuch, Berlin, im Erscheinen;

<sup>133</sup> Vgl. dazu auch den Bericht Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination: Situation of Muslim and Arab peoples in various parts of the world, Report by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance to the Commission on Human Rights, E/CN.4/2004/19, 23 February 2004;

Staaten.<sup>134</sup> Er empfahl der Menschenrechtskommission u.a. eine kontinuierliche Diskussion der Themen Islamfeindlichkeit und Antisemitismus durch regelmäßige Berichte und appellierte eindringlich an die Staaten, nationale Programme gegen Rassismus und Diskriminierung auf der Basis der Ergebnisse der Durban-Konferenz zu entwickeln und die Förderung kultureller, religiöser und ethnischer Pluralität in das Zentrum dieser Programme zu stellen.

In seinem ersten Bericht zu Deutschland hat der damalige Sonderberichterstatter 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.<sup>135</sup> Allerdings vermag 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 die Hoffnung begründet, dass die Bundesregierung nunmehr zügig die angekündigte Antidiskriminierungsgesetzgebung verabschieden möge.<sup>136</sup>

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 die ungenügende Konkretisierung des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts.<sup>137</sup> Auch werden die mangelhafte Koordinierung mit dem CERD-Ausschuss, politisch-ideologische Auseinandersetzungen um die Berichterstattung sowie die begrenzte Analysetiefe einzelner Länderberichte moniert.<sup>138</sup> In jüngster Zeit scheint die institutionelle Präsenz des Sonderberichterstatters und die Koordinierung zwischen den Gremien zugenommen zu haben.

### 3.3 Untersuchungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Die Verhinderung von Diskriminierung im Bereich der Arbeitswelt ist eine zentrale Aufgabe der ILO, die dadurch sowohl Arbeitnehmerinnen und 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 aufgenommen wurden.

Die Ergebnisse der ILO-Untersuchungen wiesen in allen Untersuchungsländern die Existenz von Diskriminierungstatbeständen von ethnischen Minderheiten gegenüber den identisch qualifizierten Mitbewerberinnen und Mitbewerbern auf, wobei die augenfälligste Benachteiligungen bereits während der allerersten (telefonischen) Kontaktphase 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 ein Fünftel der in die Analyse einbezogenen Stellen wegen diskriminierender Praktiken für in Deutschland geborene Bewerberinnen und Bewerber mit

<sup>134</sup> Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report by the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mr. Doudou Diène to the Commission on Human Rights, E/CN.4/2004/18, 21 January 2004;

<sup>135</sup> Implementation of the Programme of Action for the Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination, Report by Mr. Maurice Glele-Alhazano, 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;

<sup>136</sup> Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report by Mr. Maurice Glele-Alhazano, 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;

<sup>137</sup> 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;

<sup>138</sup> Boyle, Kevin / Baldaccini, Anneliese: „A critical evaluation of International Human Rights Approaches to Racism“ in: Fredman, Sandra (Hg.): Discrimination and Human Rights – The case of Racism, Oxford 2001, S. 135-191;

Migrationshintergrund praktisch unzugänglich. Auf der Basis der Praxistests, die auf der Grundlage von 175 (fingierten) Bewerbungen seitens türkisch-stämmiger Männer der zweiten Generation für ungelernte Tätigkeiten beruhten, wies die Studie somit eine örtliche Diskriminierungsrate von rund 20% nach. Schwerpunkt der **Benachteiligungen, die aufgrund identischer Profile mit deutschen Bewerberinnen und Bewerbern nicht sachlich begründet oder auf fehlende Bildung bzw. Deutschkenntnisse zurückzuführen waren**, lag im Bereich von kleinen und mittleren Dienstleistungsbetrieben.<sup>139</sup>

Die Untersuchung schließt daraus, dass die anhaltende Marginalisierung von dauerhaft niedergelassenen Migrantinnen und Migranten und ihren im Aufnahmeland aufgewachsenen Nachfahren sicherlich nicht ausschließlich mit ungenügender Qualifikation erklärt werden kann. Effektive Antidiskriminierungspolitik sollte 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.<sup>140</sup>

Im Jahr 2003 beschäftigte sich erstmals der globale „Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“<sup>141</sup> mit dem Thema Diskriminierung. Die Untersuchung belegt, dass vor dem Hintergrund aktueller Arbeitsmarktveränderungen und trotz allgemeiner Verurteilung von offener Diskriminierung weltweit weiterhin viele Menschen wegen ihres Geschlechts, ihrer Religion oder ihrer Hautfarbe beim Zugang zu Arbeit oder der Entlohnung benachteiligt werden. Dem Bericht zufolge untergräbt Diskriminierung auf diese Weise soziale Gerechtigkeit und Demokratie im Arbeitsleben, für deren Garantie daher spezielle Maßnahmen nötig sind, die auf nationaler

und internationaler Ebene zusammen mit den Sozialpartnern kontinuierlich weiterentwickelt werden müssen. Im Jahr 2004 verabschiedete die ILO im Rahmen der internationalen Arbeitskonferenz zudem einen Aktionsplan für Migrantinnen und Migranten, der den Kampf gegen Diskriminierung als integralen Bestandteil eines effektiven Migrationsmanagements betrachtet.

### 3.4 Berichte anderer UN-Gremien

Schon zum ersten deutschen Staatenbericht äußerte 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“<sup>142</sup>. Hinsichtlich der Situation von Flüchtlingskindern brachte der Ausschuss auch 2004 in seinen Abschließenden Bemerkungen zum 2. periodischen Staatenbericht der Bundesrepublik seine Besorgnis u.a. darüber zum Ausdruck, dass Roma-Kinder und andere einer ethnischen Minderheit angehörende Kinder zwangsweise in Länder ausgewiesen werden können, aus denen ihre Familien geflohen sind, die Rekrutierung von Kindersoldaten im Asylverfahren nicht als kinderspezifischer Verfolgungsgrund anerkannt wird und die Verfahren der Familienzusammenführung zu bürokratisch seien.<sup>143</sup> Darüber hinaus empfahl der Ausschuss, „dass der Vertragsstaat seine administrativen und juristischen Maßnahmen verstärkt, um De-facto-Diskriminierungen von ausländischen oder Minderheiten angehörenden Kindern zu verhindern und zu beseitigen“<sup>144</sup>. Die Bundesrepublik wurde gebeten, ein System zur Erfassung von Daten und Indikatoren zu entwickeln, bei dem auch die Situation von „besonders benachteiligten Kindern wie z.B. Ausländerkindern spezielle Beachtung“<sup>145</sup> geschenkt wird sowie in ihrem nächsten periodischen Bericht über Maßnahmen hinsichtlich der Umsetzung des Aktionsprogramms der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban zu informieren.

<sup>139</sup> Golderg, Andreas / Mourinho, Dora: „The occurrence of discrimination in Germany“ in: Zegers de Beijl, a.a.O., S. 53- 63;

<sup>140</sup> Zegers de Beijl, Roger: Documenting discrimination against migrant workers in the labour market – A comparative study of four European countries, ILO, Geneva, 2000;

<sup>141</sup> International Labour Organisation: Time for Equality at Work. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2003;

<sup>142</sup> 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. 23;

<sup>143</sup> Vgl. dazu und im folgenden: UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes: Behandlung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte nach Artikel 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Abschließende Bemerkungen: Deutschland, 35. Sitzung vom 30.1.2004 (CRC/C/15/Add. 226);

<sup>144</sup> Ebd.;

<sup>145</sup> Ebd.;

Der *UN-Sonderberichterstatter über Folter, grausame und unmenschliche Behandlung oder Strafe* wies in seinem Bericht an die UN-Menschenrechtskommission aus dem Jahr 1997 darauf hin, dass er die deutsche Regierung 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 sei“<sup>146</sup>. Schon 1996 hatte der *UN-Menschenrechtsausschuss*, der die Einhaltung des *Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte* überwacht, in seinen Abschließenden Bemerkungen zum 4. Staatenbericht Deutschlands 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“<sup>147</sup>.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zum 5. Staatenbericht Deutschlands vom Frühjahr 2004 begrüßte der Menschenrechtsausschuss zwar den Rückgang der Zahl der in den letzten Jahren bekannt gemachten Beschwerden, äußerte sich aber gleichzeitig weiterhin besorgt über „die anhaltenden Berichte über Misshandlungen von Personen einschließlich Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten durch die Polizei“<sup>148</sup>. Er empfahl daher u.a. die gründliche Untersuchung und Ahndung dieser Vorfälle sowie Maßnahmen zum Schutz und zur Entschädigung für die Opfer. Vorgeschlagen wurde zudem die Einrichtung einer zentralen staatlichen Stelle zur Erfassung und Veröffentlichung von Misshandlungen und sonstigem Fehlverhalten „einschließlich rassistischer Beschimpfungen“ sowie von in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen, Disziplinar- oder Strafverfahren und Untersuchungen. Zudem äußerte sich der Ausschuss vor dem Hintergrund der Terrorismusdebatte besorgt über „eine Atmosphäre des latenten Verdachts“ gegen bestimmte Personen ausländischer Abstammung und ersuchte die Bundesregierung, „über die Medien eine Aufklärungskampagne zu starten, um Personen ausländischer Abstammung, insbesondere Araber und Muslime, vor stereotyper Assoziierung mit Terrorismus, Extre-

mismus und Fanatismus zu schützen“<sup>149</sup>. Schließlich machte der Ausschuss darauf aufmerksam, dass Roma nach wie vor von Vorurteilen und Diskriminierungen, insbesondere beim Zugang zu Wohnung und Beschäftigung, betroffen sind, und empfahl u.a. spezielle Fördermaßnahmen zur Beseitigung dieser Benachteiligungen.

### 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 Analysen der Mitgliedsstaaten 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 einer von der jeweiligen Regierung ernannten Verbindungsperson 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 NGOs offen. Verschiedene ‚Allgemeine Politische Empfehlungen‘ wurden bislang u.a. zur nationalen Gesetzgebung gegen Rassismus und Diskriminierung, zur Bekämpfung von Rassismus durch Fachorgane auf nationaler Ebene und gegen die Diskriminierung von Roma und Sinti sowie muslimische Glaubensan-

<sup>146</sup> UN-Sonderberichterstatter über Folter, grausame und unmenschliche Behandlung oder Strafe: Bericht an die UN-Menschenrechtskommission 1997 (E/CN.4/1997/7/Add.1), zitiert nach: Aktion Courage – SOS Rassismus: Rassismus am Pranger – Internationale Organisationen klagen an, Schriftenreihe Rassismus (Inter)National Band 1, Bonn 1998, S. 25;

<sup>147</sup> UN-Menschenrechtsausschuss: Auszug aus den Abschließenden Bemerkungen nach der Behandlung des 4. Staatenberichts Deutschland gemäß Artikel 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte am 8. November 1996 (CCPR/C/79/Add.73), zitiert nach: Aktion Courage, ebd. S. 29;

<sup>148</sup> UN-Menschenrechtsausschuss: Abschließende Bemerkungen: Deutschland (CCPR/CO/80/DEU.), 80. Tagung vom 4.5.2004;

<sup>149</sup> Ebd.;

gehörige vorgelegt. Weitere Vorschläge beschäftigen sich mit der Verbreitung von rassistischen Ideen über das Internet, aber auch mit der oft vernachlässigten Bedeutung von „Erfahrung und Wahrnehmung von Diskriminierung aus Sicht der potentiellen Opfer“. Vor dem Hintergrund eines steigenden Antisemitismus in verschiedenen europäischen Staaten sowie der Intensivierung internationaler Terrorismusbekämpfung verabschiedete ECRI 2004 schließlich zwei weitere Empfehlungen, die sich dem Kampf gegen Antisemitismus sowie der Verhinderung von Rassismus im Kontext der Terrorismusbekämpfung widmen.<sup>150</sup>

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, des Fehlens einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung und der schwierigen sozialen Situation von Asylsuchenden angesprochen sowie insgesamt Besorgnis über rassistische Entwicklungen in Deutschland ausgedrückt. Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt und in anderen Bereichen wurden 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“.<sup>151</sup>

Hinsichtlich der Rolle der Polizei bemerkt 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.<sup>152</sup> Während auch dieser Bericht die unterschiedlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von rassistischer 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.“ 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

<sup>150</sup> ECRI: General Policy Recommendation No 9 on the fight against antisemitism, adopted on 25 June 2004, September 2004; ECRI: General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism, adopted on 17 March 2004, June 2004; ECRI: Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 7 von ECRI über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, verabschiedet am 13. Dezember 2002, Straßburg 17. Februar 2003; ECRI: Zusammenstellung von allgemeinen politischen Empfehlungen von ECRI, CRI (2001)7, Europarat, Straßburg, Januar 2001;

<sup>151</sup> ECRI: Bericht über Deutschland, CRI (98) 22, Europarat, Straßburg (März) 1998, S. 11;

<sup>152</sup> ECRI: Zweiter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 15. Dezember 2000, CRI (2001) 36, Straßburg 3. Juli 2001;

den positiven Beitrag der Menschen ausländischer Herkunft anzuerkennen“.<sup>153</sup>

Der Ausschuss zeigt sich **über die unverhältnismäßig hohe Arbeitslosigkeit von Migrantinnen und 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.“<sup>154</sup>

In einer juristischen Bestandsaufnahme für alle Mitgliedsstaaten hat ECRI 2002 eine Aufstellung der gesetzlichen Rechtsinstrumente gegen rassistische Diskriminierung 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.<sup>155</sup> 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“.<sup>156</sup> Einzelne Verbesserungen beim Flughafenverfahren, der Dauer des Asylverfahrens und der Visumsvergabepraxis in einigen deutschen Auslandsvertretungen werden auch vorgeschlagen.

Der am 5. Dezember 2003 verabschiedete **dritte Bericht** über Deutschland knüpft an die Forderungen der vergangenen Berichte an.<sup>157</sup> Auch er kommentiert wohlwollend eine Reihe von gesetzlichen Neuregelungen und praktischen Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung von Rassismus und zur Stärkung der Zivilgesellschaft. Gleichwohl weist der Bericht auf die anhaltende Bedrohung durch rassistische Stigmatisierungen und Gewalt hin und betont, dass weitere Anstrengungen erforderlich seien, um die Gleichstellung von Migrantinnen und Migranten und ethnischen Minderheiten in allen Bereichen des öffentlichen Lebens zu gewährleisten. Insbesondere ‚Angehörige erkennbarer Minderheiten‘ wie Menschen afrikanischer Herkunft, aber auch bestimmte Asylsuchende, Sinti und Roma sowie Angehörige der jüdischen Gemeinde sind nach Ansicht von ECRI weiterhin stark von Gewalt bedroht. Zu den in der bundesdeutschen Debatte bislang vernachlässigten relevanten Problembereichen zählt laut ECRI auch die Residenzpflicht für Asylsuchende.<sup>158</sup> Gefordert werden zudem umfassende Untersuchungen über bestehende Benachteiligungsmechanismen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie eine bessere Analyse der Situation verschiedener Minderheitsgruppen durch statistische Erhebungen, aufgeschlüsselt nach Religion, Sprache, Staatsangehörigkeit und nationaler oder ethnischer Herkunft.<sup>159</sup>

Im Hinblick auf die bevorstehende Antidiskriminierungsgesetzgebung empfiehlt ECRI den deutschen Behörden dringend, seine Allgemeinen Politik-Empfehlungen bei der Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens sowie der Einrichtung der zu schaffenden Antidiskriminierungsstelle zu berücksichtigen.<sup>160</sup> Im Rahmen eines Fachgesprächs des Deutschen Instituts für Menschenrechte wurden Ergebnisse und Empfehlungen des dritten Länderberichts mit Vertretern von ECRI, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft im Oktober 2004 diskutiert. Die Bundesregierung war hingegen nicht mit allen betroffenen Ressorts vertreten.<sup>161</sup>

<sup>153</sup> Ebd., S. 4;

<sup>154</sup> Ebd., S. 13;

<sup>155</sup> 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;

<sup>156</sup> Ebd., S. 5;

<sup>157</sup> ECRI: Dritter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 5. Dezember 2003, CRI (2004) 23, Straßburg 8. Juni 2004;

<sup>158</sup> Ebd., S.17;

<sup>159</sup> Ebd., S.29;

<sup>160</sup> Ebd., S.13;

<sup>161</sup> Siehe Protokoll zum „Fachgespräch des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum Dritten Bericht über Deutschland der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) am 8. Oktober 2004 im Haus der Bundespressekonferenz“ vom 28.10.2004, [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de);



### 3.6 Berichte zum Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutze nationaler Minderheiten

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.“<sup>162</sup>

Auf Einladung der Bundesregierung bereiste der *Berater Ausschuss* im Juni 2001 Deutschland, um die Erörterung des Staatenberichts durch eine Vor-Ort-Mission zu ergänzen. In seinem 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 verbreitete Vorurteile sowie Mediendiskurse, 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.<sup>163</sup>

Insgesamt ist der Ausschuss der Auffassung, **dass die Bundesregierung den Geltungsbereich des**

**Rahmenabkommens auf andere Minderheitsgruppen ausdehnen könnte** und diese Frage in Konsultation mit den entsprechenden Gruppen erörtern sollte. Hierzu könnten womöglich weitere inländische Personengruppen sowie Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund gehören. Die anstehende Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien wird daher ebenso wie die Vorarbeiten zur Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes außerordentlich begrüßt.<sup>164</sup>

Entgegen der impliziten Annahme, dass die Angehörigkeit zu einer Minderheitengruppe im Prinzip keine Auswirkung auf den gesellschaftlichen Status einer Person hat, betont der Ausschuss 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.<sup>165</sup> 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 Migrantinnen und Migranten werden angemahnt und zwar insbesondere für die Chancengleichheit im Bildungsbereich.

In einer ausführlichen Stellungnahme **hat das BMI für die Bundesregierung weite Teile der Ausschussberichts zurückgewiesen** und auf ihr Recht verwiesen, den Geltungsbereich des Abkommens auf die vier nationalen Minderheitengruppen zu beschränken und keine statistischen Daten über Minderheitengruppen sammeln zu wollen.<sup>166</sup> Damit widerspricht sie auch dem UN-Menschenrechtsausschuss, der sich zu der Frage der Minderheiten in Deutschland bei einer anderen Gelegenheit wie folgt äußerte: „Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass die Definition von Minderheiten als ethnische oder Sprachgruppen, die ein traditionelles Siedlungsgebiet in besonderen Regionen haben, wie sie der Bericht der Bundesregierung Deutschland (...) vor-

<sup>162</sup> BMI: Erster Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Bonn 1999, S. 52;

<sup>163</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities – Opinion on Germany, adopted on 1 March 2002, Absatz 19;

<sup>164</sup> Ebd., Absatz 18;

<sup>165</sup> Ebd., Absatz 73-75;

<sup>166</sup> 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;

nimmt, im Verhältnis zur Definition des Artikel 27 des Paktes viel zu restriktiv ist. Der Ausschuss ist der Meinung, dass Artikel 27 auf alle Menschen zutrifft, die zu sprachlichen, religiösen, ethnischen oder anderweitigen Minderheiten gehören, egal ob sie in einem bestimmten Gebiet oder in einer bestimmten Region konzentriert sind oder siedeln, Einwanderer oder Asylberechtigte in Deutschland sind.<sup>167</sup>

Der *Zentralrat deutscher Sinti und Roma* hat inzwischen in verschiedenen Stellungnahmen weitere Maßnahmen der Bundesrepublik für die Umsetzung des Rahmenabkommens eingefordert. Hierzu zählen die gleichberechtigte Anerkennung des Romanes als Minderheitensprache, ein Diskriminierungsverbot im Beamten- und Medienrecht sowie zusätzliche Fördermaßnahmen, die im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages geregelt werden könnten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Bundesregierung in ihrem zweiten Staatenbericht, der im Februar 2004 fällig war, auf diese Fragen eingehen wird.

Das **Europäische Zentrum für Minderheitenfragen** (European Centre for Minority Issues/ECMI), das durch praxisnahe Forschung, Dokumentationen und Beratung einen Beitrag zur Vermittlung bei tatsächlichen oder potentiellen Konflikten um Minderheitenfragen im europäischen Raum leisten will, wurde 1996 durch Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland und das Bundesland Schleswig-Holstein gegründet. Im Rahmen seiner Forschung über Deutschland hat es sich bislang ausschließlich mit den ‚anerkannten‘ nationalen Minderheiten beschäftigt. Im Jahr 2002 erschien jedoch erstmals ein Themenheft, das sich mit einem breiten Ansatz zur Bekämpfung von Diskriminierung sowie dem Antidiskriminierungsgesetz für Deutschland beschäftigte. Der entsprechende Beitrag befürwortet denn auch eine zügige Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes, die konsequente Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie sowie die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle. Die Regierung wird hierin aufgefordert, weiteren politischen Schaden durch wahltaktische Verzögerungen und das Ignorieren von internationalen Erfahrungen zu begrenzen.<sup>168</sup>

### 3.7 Berichte der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)

Die Beobachtungsstelle wurde 1997 durch eine Verordnung des Europäischen Rates gegründet, um „objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen über rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Phänomene auf europäischer Ebene bereitzustellen...“. Durch die Vergabe von Forschungsaufträgen, die Durchführung von Umfragen und die Informationsverbreitung hinsichtlich bewährter Praktiken will sie außerdem zur Analyse von und Sensibilisierung für Erscheinungsformen von Rassismus beitragen. Neben der Dokumentation führt die Beobachtungsstelle seit 2000 auch regelmäßig europäische Runde Tische zum Gedankenaustausch durch.

Die EUMC ist dabei bestrebt, an der Etablierung von neuen Netzwerken zur Bekämpfung von Rassismus, der Stärkung von nationalen ‚Runden Tischen‘ und der Verbesserung von Systemen zur Daten- und Informationssammlung auf nationaler wie europäischer Ebene mitzuwirken. Hierzu hat sie u.a. das ‚European Information Network on Racism and Xenophobia‘ (RAXEN) etabliert, welches über die Einrichtung von nationalen ‚Focal Points‘ einen dezentralen Informationsfluss sicherstellen soll.<sup>169</sup> Die EUMC veröffentlicht zwei Jahresberichte – einen über die Aktivitäten der Beobachtungsstelle sowie einen zweiten zu den aktuellen Entwicklungen bezüglich Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in der Europäischen Union, in welchen die Informationen aus dem RAXEN-Informationsnetz einfließen. Die Informationen aus den Mitgliedsstaaten sind in den Jahresberichten thematisch gegliedert (Gesetzgebung, rassistisch motivierte Gewalt und Straftaten, Beschäftigung, Wohnungswesen, Bildung), enthalten jedes Jahr ein Schwerpunktthema sowie abschließende Empfehlungen.

Im Hinblick auf **verbreitete Diskriminierungserfahrungen auf europäischen Arbeitsmärkten** heißt es im Jahresbericht 2001: „Die hohe Arbeitslosenquote von Migranten könnte in vielen Ländern als Indikator

<sup>167</sup> 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. 31;

<sup>168</sup> 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;

<sup>169</sup> Winkler, Beate: „Bestrebungen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Europäischen Union“ in Gabriele von Arnim et al. (Hg.): Jahrbuch Menschenrechte 2002, Frankfurt am Main 2001, S. 262-270;

für Diskriminierung gelten. Dies drückt sich jedoch nicht immer in den Daten über Beschwerden wegen Diskriminierung aus, weil die Anzahl der Beschwerden in den Mitgliedsstaaten (in denen Daten erhoben werden) zwar steigt, aber dennoch nicht sehr hoch ist. Eine Zunahme an Beschwerden ist zum großen Teil Ergebnis der Wirksamkeit oder allein der Existenz eines speziellen Organs.“ Ferner werden subjektive Diskriminierungserfahrungen durch Benachteiligungen bei einzelnen Bewerbungsverfahren, die schwerfälligen Anerkennung von außereuropäischen Qualifikationen oder auch durch „unnötig hohe Standards für die Beherrschung der Landessprache selbst für unqualifizierte Tätigkeiten als Grundlage für Zurückweisung verwendet.“<sup>170</sup> Diskriminierungserfahrungen bei der Arbeits- oder Lehrstellensuche können im übrigen auch zu einem späteren Zeitpunkt bei der individuellen Laufbahnentwicklung auftreten und betreffen nach Angaben der EUMC in Deutschland vor allem muslimische Menschen sowie Menschen afrikanischer Herkunft.

Die EUMC erstellt jedoch in der Regel keine eigenen Länderanalysen, sie verfügt aber – neben dem RAXEN-Informationssystem – seit 2001 über nationale Verbindungspersonen, die einen engen Kontakt zu nationalen Regierungen ermöglichen sollen. Ferner enthalten einzelne thematische Untersuchungen Länderkapitel, die in der Regel von externen Gutachterinnen und Gutachtern erstellt wurden. So wies eine vergleichende Untersuchung über den **Zusammenhang von Medienberichten und rassistischen Vorurteilen** auch für Deutschland auf die Dominanz von negativen Stereotypen und die Stigmatisierung von Minderheiten durch die Reproduktion von Bedrohungsszenarien hin.<sup>171</sup> Im Jahresbericht 1999 der EUMC wurde die negative Rolle der medienwirksamen Unterschriftenaktion gegen die doppelte Staatsangehörigkeit als Verstärkung von xenophoben Vorurteilen interpretiert.<sup>172</sup>

Eine andere Studie unterstrich den Anstieg von Islamphobie, die sich in Deutschland in der unmittelbaren Nachfolge zum 11. Septembers 2001 vor allem in einer pauschalierenden Gleichsetzung des Islam mit Terrorismus, negativen Wirkungen der ‚Sicherheitspakete‘ und einem wahrnehmbaren Anstieg bei der religiös begründeten Diskriminierung gegen Menschen muslimischen Glaubens zeigte.<sup>173</sup>

Eine weitere Studie von 2003 beschäftigte sich mit der Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen und Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt in den Staaten der Europäischen Union.<sup>174</sup> Demnach sind die Arbeitsmärkte **weiterhin stark entlang nationaler oder ethnischer Zugehörigkeit segmentiert**: So konzentriert sich die Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten aus Nicht-EU-Staaten auf einzelne Sektoren wie Bau, verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungen in den Bereichen Reinigung, Gastronomie und Gesundheit sowie Tourismus und Landwirtschaft. Lohnunterschiede, geringere Erwerbstätigkeitsquoten und sehr viel höhere Arbeitslosenraten hängen mit einem Mix unterschiedlicher Faktoren zusammen: Bestehenden Qualifikationsunterschieden, Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, ökonomischem Strukturwandel und eben auch direkten Formen von Diskriminierung bei der Arbeitssuche sowie am Arbeitsplatz. Der Bericht des nationalen ‚Focal Point‘ in Deutschland<sup>175</sup> erklärt die benachteiligte Stellung von Migrantinnen und Migranten auch auf dem deutschen Arbeitsmarkt zwar überwiegend mit Faktoren des Humankapitals. Dennoch verweisen verschiedene in dem Bericht angeführte Studien<sup>176</sup>, bei denen Befragungen von Personen mit einem Migrationshintergrund durchgeführt wurden, auf Benachteiligungen bei Bewerbungen (z.B. Ablehnung aufgrund der Nationalität, des Namens, der Kleidung oder auch Durchführung von „kulturspezifischen“ Bewerbungstests, die für die Stellenqualifikation irre-

<sup>170</sup> Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC): Vielfalt und Gleichheit für Europa – Jahresbericht 2001, Wien 2002, S. 19;

<sup>171</sup> Trebbe, Joachim / Tobias Köhler: „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 Jessica ter Wal/European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Wien 2002, S. 125–147; vgl. auch Schatz, H. / Holtz-Bacha, C. / Nieland, J. (Hg.): Migranten und Medien – Neue Herausforderungen an die Integrationsfunktion von Presse und Rundfunk, Wiesbaden 2000;

<sup>172</sup> EUMC: Diversity and Equality – Annual Report 1999, Vienna 2000, S. 19–34;

<sup>173</sup> EUMC: Anti-Islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA – Germany, Eurpäisches Forum für Migrationsstudien, Vienna 2002; EUMC: Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001, Wien 2002, S. 18;

<sup>174</sup> EUMC: Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union, Vienna 2003;

<sup>175</sup> EUMC: Migrants, Minorities and Employment in Germany. Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination. RAXEN 3 Report to the EUMC by the RAXEN Point for Germany, European Forum for Migration Studies (EFMS) at the University of Bamberg, Authors: Elmar Hönekopp, Gisela Will, Stefan Rühl, June 2002;

<sup>176</sup> Ebd., S. 47ff. Bei den Studien handelt es sich um: EFFNATIS-Umfrage 2001, Repräsentativuntersuchung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung 2001, HOPI Projekt sowie die Teststudien der ILO Mitte der 90er Jahre;

levant sind) sowie Diskriminierungen am Arbeitsplatz (u.a. verbale Angriffe, keine Unterstützung bei Beförderungen, unfaire Zuweisung bestimmter Arbeiten). Der Bericht weist ebenfalls darauf hin, dass in der Praxis der Arbeitsgerichte in den vergangenen Jahren verstärkt Fälle auftraten, bei denen es um rassistische Handlungen gegen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund ging.

Im Rahmen einer vergleichenden Untersuchung der Antidiskriminierungsgesetzgebung in Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die die EUMC zur Unterstützung der nationalen Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien durchführen ließ, liegt auch eine Untersuchung für Deutschland vor.<sup>177</sup> Hierin wird betont, dass für eine vollständige Umsetzung der europäischen Vorgaben vor allem in folgenden Bereichen **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 Beweislastleichterung 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.<sup>178</sup> Ein 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.<sup>179</sup> Im Dezember 2003 beschloss der Europäische Rat überraschend, den Auftrag der EUMC auszudehnen, um sie in eine Agentur für Grundrechte umzuwandeln. Die Europäische Kommission führte daraufhin Ende 2004 eine öffentliche Konsultation durch und hat im Sommer 2005 Rechtsakte zur Errichtung der Agentur vorgeschlagen.<sup>180</sup> Es wird darauf zu achten sein, dass auch zukünftig die Beobachtung und Analyse von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zentrale Themenfelder der Einrichtung sein werden.

### 3.8 Berichte von internationalen NGOs

Bei der innenpolitischen Wahrnehmung und Diskussion von offiziellen Regierungsberichten können spezialisierte NGOs 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.<sup>181</sup> 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.<sup>182</sup> Die erste Untersuchung entstand angesichts der Welle von rassistischen Übergriffen im Gefolge der deutschen Vereinigung und betonte die negativen internationalen Wechselwirkungen für die Außenwahrnehmung von Deutschland. Der Regierung wurde insgesamt mangelndes

<sup>177</sup> EUMC: 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;

<sup>178</sup> EUMC: Rassismus, Fußball und das Internet, Wien April 2002; [http://www.eumc.at/publications/football/football\\_de.htm](http://www.eumc.at/publications/football/football_de.htm);

<sup>179</sup> Centre for Strategy & Evaluation Services: Evaluierung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Abschlussbericht für die Europäische Kommission, Mai 2002;

<sup>180</sup> EU, KOM (2005) 280;

<sup>181</sup> Vgl. <http://www.antiracism-info.org>;

<sup>182</sup> Human Rights Watch: Germany for Germans – Xenophobia and Racist Violence in Germany, New York 1995; Human Rights Watch: Foreigners Out, New York 1992;

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 wurde 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 von Migrantinnen und Migranten und ethnischen 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.<sup>183</sup> Ähnliche Dokumentationen hat auch *Aktion Courage/SOS Rassismus* vorgelegt.<sup>184</sup> Alle Berichte von NGOs 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 NGOs 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.<sup>185</sup> Das europäische NGO-Netzwerk **ENAR** hat neben seiner Lobby-Arbeit verschiedene wissenschaftliche Analysen zur Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien 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) ausge-

dehnt. Die Analyse soll vor allem als Instrument für NGOs 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.<sup>186</sup>

### 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. Mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien im Dezember 2004 haben die Regierungsfractionen zudem einen lange überfälligen Schritt getan, um einem zentralen Anliegen unterschiedlicher internationaler Gremien gerecht zu werden. Allerdings bestehen wichtige Forderungen internationaler Instanzen 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.

<sup>183</sup> Amnesty International: Federal Republic of Germany – Continuing Pattern of police ill-treatment, EUR 23/04/97 London 1997; Amnesty International: Erneut im Fokus. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland, Bonn, Januar 2004;

<sup>184</sup> Zuletzt *Aktion Courage/SOS Rassismus: Polizeiübergrieffe gegen Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, Bonn 2004;

<sup>185</sup> 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;

<sup>186</sup> 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.“<sup>187</sup>*

Eine ungewöhnlich klare Sprache findet sich in der **Erklärung des bilateralen ‚Deutsch–Französischen Forums gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit‘**. Das Forum forderte die zügige Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien ebenso wie eine umfassende Unterstützung von Rassismuskritikern sowie eine Begrenzung der „staatsangehörigkeitsgebundenen 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.<sup>188</sup>

Auch der **siebte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik** widmete 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.<sup>189</sup> Als Prävention gegen Rassismus wird die Umsetzung einer gezielten Integrationspolitik betrachtet. Als gesetzgeberische Maßnahmen werden das Zuwanderungsgesetz und das geplante Antidiskriminierungsgesetz besonders hervorgehoben.<sup>190</sup> 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.<sup>191</sup>

In früheren Jahren war der Anstieg von rassistischen Gewalttaten nach 1990 zwar auch offiziell verurteilt worden, aber gelegentlich zumindest implizit mit

<sup>187</sup> Erklärung des Deutsch–Französischen Forums gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Freiburg i.Br. vom 11. Juni 2001;

<sup>188</sup> Fraktionsübergreifender Antrag von SPD, Bündnis 90/ Die Grünen, FDP und PDS, Bundestags-Drucks. 14/5456;

<sup>189</sup> Auswärtiges Amt: Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berichtszeitraum 1.4.02 bis 28.2.05, S. 97–118;

<sup>190</sup> Ebd., S. 97;

<sup>191</sup> Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und Bonn, August 2002, S. 262ff;

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“.<sup>192</sup> 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 Diskriminierungsvorwürfen an Mitarbeitern der Polizeidienste thematisierten beispielsweise fast ausschließlich arbeitspezifische Stressfaktoren, die dieser Analyse folgend zwar in Einzelfällen Vorurteile verstärken, aber keine systematischen Verhaltensstrukturen produzieren könnten.<sup>193</sup>

Lange Zeit wurde daher der **Schwerpunkt der Maßnahmen vor allem auf die Täter und Täterinnen und ihr Umfeld gelegt, ohne dass die Opfer von Diskriminierungen in ihrer Handlungsfähigkeit ausreichend gestärkt wurden.** Diskussionen über eine interkulturelle Öffnung der Jugendgemeinstdienste 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 – 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 entsprechende Medienberichte aus dem In- und Ausland im Jahr 2000 reagierte die 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.<sup>194</sup> Ferner hat die Bundesregierung durch eine viel beachtete Erklärung des Außenministers im Rahmen der Durbaner Weltkonferenz gegen Rassismus sowie durch die 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 Beobachterinnen und Beobachter zum Abbau der rechtlichen Ungleichbehandlung zwischen Staatsangehörigen und in Deutschland geborenen bzw. langjährig ansässigen ‚Ausländerinnen‘ und ‚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.<sup>195</sup> Allerdings war bisher die Verwirklichung

<sup>192</sup> BMFSFJ / BMJ: Jugendstrafrecht und Präventionsstrategien, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 13/8284, Bonn 1997, S. 68;

<sup>193</sup> Schulte, Rainer: „Die Polizei im Umgang mit Fremden – Analyse und Lösungsansätze“ in: Klein, Eckart (Hg.): Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 49-60;

<sup>194</sup> 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;

<sup>195</sup> Vgl. auch die wichtigen inhaltlichen Anstöße durch Nickel, Rainer; Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt a. M. (Hg.): Rechtlicher Schutz gegen Diskriminierung – Ein Leitfadens, Frankfurt 1996; 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;

der gesellschaftlichen Integrationspolitik vielfach unzureichend und durch zahlreiche Widersprüche gekennzeichnet, wobei die Bedeutung von Antidiskriminierungspolitik weitgehend außer Acht gelassen wurde.<sup>196</sup> 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, kurzatmige Kampagnen und unverbundene Praxisansätze“ sowie eine fehlende übergeordnete Gesamtkoordination der Maßnahmen und „unzureichenden Vorstellungen über die Genese fremdenfeindlicher Gewalt“ zu vermeiden.<sup>197</sup> Ähnlich kritisch äußerte sich ein zivilgesellschaftliches Aide-Memoire am Rande der 58. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission.<sup>198</sup> 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.<sup>199</sup> Umso dringlicher erscheint die Schaffung einer unabhängigen Instanz, 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 Neuere Entwicklungen in der Migrationspolitik

*„Integration ist eben nicht nur Spracherwerb, Integration ist immer auch rechtliche Integration, Ein-*

*bürgerung, politische Partizipation und Schutz vor Diskriminierung.“<sup>200</sup>*

Eine Rationalisierung der Einwanderungsdiskussion und die Ausgestaltung von Integration als dynamischen Prozess, der nicht nur von den Eingewanderten die Bereitschaft zur Eingliederung verlangt, sondern auch von der Aufnahmegesellschaft die Sicherstellung einer gleichberechtigten Teilhabe der Eingewanderten, ist ein überaus wichtiger Baustein bei der Prävention von Rassismus und Diskriminierung. Dementsprechend knüpften sich an die Schaffung eines neuen Gesetzes zur Regelung der Einwanderung viele Hoffnungen auf eine klare programmatische Wende in der Einwanderungspolitik. Auch die vom Bundesinnenminister im Jahr 2000 eingesetzte **Unabhängige Kommission Zuwanderung**, die einen Katalog von Empfehlungen zur Ausgestaltung einer zukunftsfähigen Migrationspolitik entwickelte, übte auf der Grundlage ihrer Beratungen und zahlreicher Stellungnahmen in ihrem Abschlussbericht Kritik an dem langjährigen Festhalten an einem unzeitgemäßen Selbstbild Deutschlands als Nicht-Einwanderungsland und einer widersprüchlichen Integrationspolitik des ‚pragmatischen Improvisierens‘. Die Kommission empfahl daher nicht nur die Verabschiedung eines neuen Zuwanderungsgesetzes, sondern auch die zügige Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes.<sup>201</sup>

Allerdings haben sich die **Hoffnungen auf einen Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik und eine positive Signalwirkung des neuen Zuwanderungsgesetzes auf den öffentlichen Diskurs zu diesen Themen nur unzureichend erfüllt**: Bislang sind weder eine zukunftsorientierte, sachliche Behandlung des Themas Einwanderung und Integration erkennbar noch eine breite öffentliche Diskussion des Zusammenhangs von Integration und Diskriminierung. Im Gegenteil dominieren weiterhin Stereotypisierungen und Vereinfachungen über Sachargu-

<sup>196</sup> 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 Nii: „Internationale Migration – Herausforderung für eine Antidiskriminierungspolitik“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte B44–45/96, S. 17–24;

<sup>197</sup> BMI: Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus – Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern, Texte zur Inneren Sicherheit, herausgegeben von Klaus Wahl, Berlin 2001, S. 323;

<sup>198</sup> World University Service: Aide Memoire on Germany, 58th Session of the UN Commission on Human Rights, 18 March –26 April 2002;

<sup>199</sup> 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;

<sup>200</sup> Pressemitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen: Rassismus erkennen – Farbe bekennen, vom 27. September 2002;

<sup>201</sup> Bericht der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001;



mente.<sup>202</sup> So schlägt die berechtigte Empörung über islamistisch fundamentalistische Hassprediger und Attentäter nur allzu häufig in pauschalisierende Vorurteile und einen Generalverdacht gegenüber Eingewanderten mit einem muslimischen Hintergrund um.

Die Entstehungsgeschichte des Zuwanderungsgesetzes ist selbst bestes Beispiel dafür, wie die öffentliche Diskussion zur Einwanderung in Deutschland weiterhin von sachfremden Themen und politischen Stimmungen überlagert wird. Mit dem Zuwanderungsgesetz plante die Bundesregierung eine Neuregelung des Ausländerrechts und erstmals eine moderne und transparente rechtliche Ausgestaltung der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik. In der Koalitionsvereinbarung der rotgrünen Bundesregierung von 1998 einigte man sich darauf, die Arbeitsmigration zu erleichtern, die Integration zu verbessern sowie die Regelungen zur Flüchtlingspolitik zu überarbeiten, u.a. durch eine Altfallregelung und die Beachtung geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung. 2001 legte das Bundesinnenministerium den Entwurf eines **Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von EU-Bürgern und Ausländern** vor. Schon dieser Entwurf folgte den Überlegungen der Zuwanderungskommission nur partiell, beinhaltete aber gleichzeitig bereits im Vorfeld einer parlamentarischen Beratung Positionen der CDU/CSU, auf deren Unterstützung die Bundesregierung im Bundesrat angewiesen war. Wie das Abstimmungsverhalten im Bundesrat im März 2002 zeigte, scheiterte der Versuch, auf diese Weise die Zustimmung der Unionsparteien zu gewinnen, obwohl unterschiedlichste gesellschaftliche Organisationen von den Kirchen, Gewerkschaften, sozialen Verbänden und Vereinen bis hin zu den Arbeitgebern die zentralen Regelungen des Regierungsentwurfs unterstützten.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht das Zuwanderungsgesetz aufgrund verfahrensrechtlicher Fehler

bei der Bundesratsabstimmung aufgehoben hatte, wurde der gleiche Gesetzentwurf Anfang 2003 erneut eingebracht und mehr als ein Jahr in einer Verhandlungskommission des Vermittlungsausschusses des Bundesrates beraten. Insgesamt wurde im Zuge des mehrjährigen Verhandlungsmarathons deutlich, dass auf der einen Seite die Unionsparteien immer neue Nachforderungen aufsattelten und insbesondere Gesetzesverschärfungen, die eigentlich im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung standen, immer stärker in den Vordergrund stellten. **Sicherheitspolitische Fragen überlagerten somit mehr und mehr die Einwanderungsdebatte mit der Folge, dass der positive Beitrag von Migration für die deutsche Gesellschaft gegenüber den Bedrohungsszenarien in der öffentlichen Diskussion in den Hintergrund trat.** Auf der anderen Seite standen Teile der Bundesregierung offenbar nur halbherzig hinter einem zukunftsorientierten Migrationskonzept und ließen sich allzu bereitwillig zentrale Regelungen des Entwurfs abhandeln. Schließlich wurde ohne Beteiligung der Bündnisgrünen ein Kompromissentwurf erarbeitet, dem im Juli 2004 eine breite Mehrheit in Bundestag und Bundesrat zustimmte.<sup>203</sup>

Im Ergebnis bleiben die gesetzlichen Regelungen mit wenigen Ausnahmen weit hinter den Vorschlägen der Zuwanderungskommission zurück. Zwar ist der Streit über die schon seit langem theoretische Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei, nunmehr auch auf gesetzlicher Ebene entschieden. Die politische Aussage des neuen Gesetzes deutet jedoch ebenso eindeutig wie sein Titel in eine andere Richtung: „Auch mit dem neuen Zuwanderungsgesetz bleibt das Versprechen einer ‚Steuerung und Begrenzung‘ der Zuwanderung die zentrale Botschaft und nicht die Öffnung eines Einwanderungslandes Deutschland.“<sup>204</sup>

Zu den positiven Entwicklungen werden folgende Veränderungen gezählt: Die gesetzlichen Regelungen werden für die Betroffenen durch die Reduzierung der Zahl der Aufenthaltstitel und andere Verfahrens-

<sup>202</sup> In diesem Kontext hat das Deutsche Institut für Menschenrechte ein Policy Paper veröffentlicht: Bielefeldt, Heiner: Zur aktuellen Kopftuchdebatte in Deutschland. Anmerkungen aus der Perspektive der Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Policy Paper No. 3, Berlin, Mai 2004;

<sup>203</sup> Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, Bonn, 5. August 2004;

<sup>204</sup> Schönwälder, Karin: Kleine Schritte, verpasste Gelegenheiten, neue Konflikte. Zuwanderungsgesetz und Migrationspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2004, S. 1205-1214, S. 1207;

änderungen vereinfacht.<sup>205</sup> Ausländische Hochschulabsolventinnen und -absolventen erhalten zur Arbeitsplatzsuche eine einjährige Aufenthaltserlaubnis nach dem Studium und müssen nicht sofort ausreisen. Allerdings dürfen sie nur auf einem ihrem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz arbeiten. Zudem gilt die individuelle Vorrangprüfung.<sup>206</sup> Für spezifische Gruppen wie hochqualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Spezialistinnen und Spezialisten aus dem Ausland mit einem Jahresgehalt ab 84 000 Euro und ausländische Unternehmerinnen und Unternehmer ist eine erleichterte Einwanderung vorgesehen. Außerdem bestehen bei der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte gewisse Spielräume für eine befristete Anwerbung, die über Verordnungen ausgestaltet werden können. Auch hier gilt das Vorrangprinzip.

Auch in der Flüchtlingspolitik gab es einige Fortschritte: Flüchtlingen wird auch bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt. Viele bisher nicht anerkannte Asylbewerberinnen und Asylbewerber erhalten somit einen besseren Schutz und die Möglichkeit einer Verfestigung des Aufenthalts. Insgesamt verbessert sich die Situation der Konventionsflüchtlinge durch eine Angleichung an den Status von Asylberechtigten. Erhalten blieben die Regeln zum Familiennachzug von Kindern bis 16 Jahren. Für Kinder bis 18 Jahre gibt es in bestimmten Fällen erleichterte Nachzugsmöglichkeiten.

**Einzelne Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes sind jedoch ohne Einschränkungen als enttäuschend anzusehen.** Gestrichen wurde das sog. Punktesystem, das ursprünglich Kernelement des neuen Einwanderungssystems war und eine gesteuerte und transparent geregelte Einwanderung von Arbeitskräften ermöglicht hätte. Dagegen wurde der Anwerbestopp mit den vielfach kritisierten unflexiblen Verfahrensweisen und intransparenten Ausnahmeregelungen grundsätzlich beibehalten. Erhalten blieb in diesem Zusammenhang auch die individuellen Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit. Ausgeblieben ist bisher eine umfassende Bleiberechtsregelung für

geduldete Flüchtlinge, die bereits länger als fünf Jahre in Deutschland leben, sowie die generelle Abschaffung der Duldung. Das Gesetz sieht lediglich eine Härtefallregelung vor: Bundesländer können Härtefallkommissionen einrichten und Aufenthaltserlaubnisse erteilen, wenn die Kommission feststellt, dass ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer aufgrund dringender humanitärer oder persönlicher Gründe in Deutschland bleiben sollten. Im Gegensatz zu den einwanderungs- und integrationspolitischen Regelungen wurden im Zuge der letzten Verhandlungsrunden die Vorschriften des Sicherheitsrechts immer weiter ausgedehnt.

Viele Forderungen, die Organisationen der Zivilgesellschaft schon seit langem zur Verbesserung der **Situation von Asylsuchenden und Flüchtlingen** stellen, blieben bei der Neugestaltung des Zuwanderungsgesetzes gänzlich unberücksichtigt. So fordert beispielsweise der Flüchtlingsrat Berlin insbesondere für Familien mit Kindern, für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und traumatisierte Kriegspopler 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“<sup>207</sup>. NGOs 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 Flüchtlingspolitik zu verbessern. Hierzu würde auch die **Rücknahme des deutschen Vorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention** zählen, die seit Jahren von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention als unnötiges Defizit im Menschenrechtsschutzsystem der Bundesrepublik

<sup>205</sup> Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Neuregelung den Behördenalltag tatsächlich vereinfacht oder die neueingeführte Zweckbindung an unterschiedliche Aufenthaltszwecke bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in ihrer Wirkung den alten Aufenthaltstiteln gleichkommt. Vgl. die Kritik bei DGB-Bundesvorstand, Referat Migrationspolitik: Eine unendliche Geschichte: Das Zuwanderungsgesetz – ein Rückschritt in der Einwanderungs- und Integrationspolitik? Stand 23.8.2004, <http://www.dgb.de/themen/migration/umsetzung.htm>;

<sup>206</sup> Individuelle Vorrangprüfung bedeutet, dass die Bundesagentur für Arbeit vor Annahme eines konkreten Beschäftigungsangebots durch einen Ausländer prüfen muß, ob sich negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben. Die Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn keine Deutschen oder ihnen gleichgestellte Arbeitnehmer zur Verfügung stehen;

<sup>207</sup> Zitiert nach [www.migration-online.de](http://www.migration-online.de) vom 13.11.2002, aus: Forum Migration 38, November 2002, DBG Bildungswerk Bereich Migration und Qualifizierung;

betrachtet wird.<sup>208</sup> Die Bundesregierung setzt sich zwar für die Rücknahme ein, scheidet aber bislang offenbar an der mangelnden Unterstützung in den Ländern.<sup>209</sup> Angesichts der schweren innenpolitischen Kontroversen um den Zuwanderungskompromiss scheinen weitere Fortschritte im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik in naher Zukunft allerdings eher unwahrscheinlich.

Zwiespältig sind auch die im Gesetz enthaltenen Maßnahmen zur **Integration** zu beurteilen. Zwar ist der Rechtsanspruch auf Sprachkurse für Neuzugewanderte grundsätzlich positiv zu bewerten.<sup>210</sup> Problematisch ist zum einen jedoch, dass Migranten und Migrantinnen, die schon vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes in der Bundesrepublik lebten (im Beamtendeutsch sogenannte ‚Bestandsausländerinnen‘ und ‚Bestandsausländer‘), keinen Anspruch auf Sprachkurse haben und die für diese Gruppe zur Verfügung gestellten Integrationskurse den Bedarf voraussichtlich nicht abdecken werden. Gleichzeitig können allerdings nach einer Art „Rohrstock-Integration“<sup>211</sup> Migrantinnen und Migranten durch die Ausländerbehörde unter Androhung von Sanktionen hinsichtlich der Gewährung von Sozialleistungen zur Teilnahme verpflichtet werden. Neuzugewanderte können bei Nichtteilnahme zudem aufenthaltsrechtliche Sanktionen drohen. Zum anderen ist bislang unklar geblieben, wie ein zukunftsfähiges umfassendes Integrationskonzept ausgestaltet werden soll.

Im **Zuwanderungsgesetz fehlen innovative Politikmaßnahmen für ethnische Minderheiten**, die über die Sprachförderung und die ‚Heranführung‘ an Rechtsordnung, Geschichte und Kultur Deutschlands deutlich hinausgehen. Immerhin wird die politische

Verantwortung des Bundes für ein strategisches Gesamtkonzept unter Einbeziehung der zentralen Akteure anerkannt. Bislang beschränkt sich dies aber auf die Zentralisierung von Kompetenzen beim Nürnberger Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das neben der Konzeption und Durchführung der Integrationskurse, der Erstellung von Informationsmaterialien zu den Integrationsangeboten des Bundes sowie der wissenschaftlichen Forschung und Beratung zu Migrations- und Integrationsfragen ein bundesweites Integrationsprogramm erarbeiten soll.

Der vom Bundesinnenminister im April 2003 eingesetzte und schon Ende Dezember 2004 wieder aufgelöste **Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat)** hatte in seinem Jahresgutachten 2004<sup>212</sup> eine Fülle von Vorschlägen für ein **umfassendes Integrationskonzept** unterbreitet, von denen einige zum Teil schon vor Jahren in die einwanderungspolitische Diskussion eingeführt wurden.<sup>213</sup> Dazu zählen im Bildungsbereich neben der Unterstützung des Erwerbs der deutschen Sprache u.a. die Förderung bilingualer Erziehung schon ab dem Kindergartenalter, die damit zusammenhängende verstärkte Einstellung von Personal mit Migrationshintergrund, die Einführung interkultureller Bildungsinhalte in den Schulen sowie neuer Curricula an den Hochschulen. Empfohlen wird ferner die Curriculumentwicklung und Lehrerqualifizierung für die flächendeckende Einführung eines Islamunterrichts in deutscher Sprache, verstärkte Hochschulberatung für Studierende mit Migrationshintergrund sowie die gezielte und befristete Forschungsförderung einer Migrations-, Integrations- und Interkulturalitätsforschung, um „den Rückstand der deutschen Forschung in diesen Bereichen auszugleichen“<sup>214</sup>.

<sup>208</sup> 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;

<sup>209</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Nürnberg Oktober 2004, S. 147; Auch der Zuwanderungsrat empfiehlt Bundesregierung und Landesregierungen, die Rücknahme der Erklärungsvorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention zu prüfen;

<sup>210</sup> Jährlich sind 138.000 Plätze in Integrationskursen für Neuzuwanderer vorgesehen, die aus einem jeweils 300 Stunden umfassenden Grund- und Aufbausprachkurs sowie einem 30-stündigen Orientierungskurs zu Kultur, Geschichte und Rechtssystem Deutschlands bestehen sollen. Hinzu kommen jährlich ca. 50.000 Plätze für bereits im Land lebende Zuwanderer;

<sup>211</sup> So Heribert Prantl in der Süddeutschen Zeitung vom 17.6.2004: Zuwanderung. Ein Gesetz mit umgedrehten Vorzeichen;

<sup>212</sup> Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Nürnberg Oktober 2004. Der Auftrag des Zuwanderungsrates umfasste die Beobachtung und Beurteilung von aktueller Zuwanderungen in ihren Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, die Beurteilung der Entwicklung der Integration sowie die Analyse der Aufnahme- und Integrationskapazitäten der Bundesrepublik. Mitglieder des Zuwanderungsrates waren die ehemalige Präsidentin des Deutschen Bundestages Rita Süsmuth, der Direktor des Interdisziplinären Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück Klaus J. Bade, Christoph Kannengießer (stellv. Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung), Gerd Landsberg (Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes), Heinz Putzhammer (Mitglied des Bundesvorstandes DGB) sowie der Universitätsprofessor und Forschungsdirektor der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin Gert G. Wagner;

<sup>213</sup> Ebd., S. 244ff;

<sup>214</sup> Ebd., S. 437;

Für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik forderte der Zuwanderungsrat die Integration von Diversity Management und Maßnahmen betrieblicher Gleichstellungspolitik in alle wirtschaftlichen Ausbildungs- und Studieninhalte sowie die umfassende Einführung betrieblicher Vereinbarungen zur Gleichbehandlung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund. Weitere Forderungen bezogen sich auf eine umfassendere Partizipation von Migrantinnen und Migranten an politischen Prozessen, wobei von den Migrantenselbstorganisationen auch die Unterstützung von Strukturen eingefordert wurde, die die Identifikation von Ansprechpersonen erlauben. Auch für den kommunalen Bereich wurden eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die dazu beitragen können, die Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in kommunale Entscheidungsprozesse zu verbessern und Probleme, z.B. im Wohnbereich, zu lösen. Einen wichtigen Beitrag würde dabei eine „stärkere interkulturelle Öffnung der Kommunalverwaltung“<sup>215</sup> im Bereich der Dienstleistungsorientierung sowie der Personalpolitik der Kommunen leisten. Insgesamt wurde der **Öffentliche Dienst aufgefordert, durch entsprechende Förderprogramme und eine erhöhte Sensibilität bei der Personalauswahl den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund deutlich zu erhöhen**. Hier attestierte der Zuwanderungsrat „erheblichen Handlungsbedarf“<sup>216</sup>.

Insgesamt würde eine systematische Umsetzung der Vorschläge des Zuwanderungsrates in Verbindung mit einem Antidiskriminierungsgesetz die Integrationspolitik Deutschlands zumindest einen wichtigen Schritt voran bringen. Zutreffend stellt der Zuwanderungsrat fest, dass in Deutschland „vor allem bessere Rahmenbedingungen zur Bekämpfung der mittelbaren (strukturellen) Ungleichbehandlung geschaffen werden (müssen) ... Diskriminierung kann – in einem breiter gefassten Verständnis – auch unterlassene Förderung bedeuten, indem man die Benachteiligung und den Förderungsbedarf bestimmter Gruppen misachtet“<sup>217</sup>. Wichtig wäre daher z.B. 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.<sup>218</sup> Bei der Konzipierung einer Integrationspolitik sollten Ansätze zur Antidiskriminierung und tatsächlichen Durchsetzung von Gleichberechtigung mit einbezogen und durch entsprechende internationale Erfahrungen ergänzt werden.

Es ist absehbar, dass mit dem ab 2005 geltenden Zuwanderungsgesetz nur ein vorläufiger Kompromiss gefunden wurde, mit dem die **Chancen, die in einer transparent gestalteten Politik zur Arbeitsmigration liegen, kaum verwirklicht** werden können. Selbst die neuen Zuwanderungsmöglichkeiten für hoch Qualifizierte, ausländische Hochschulabsolventen und Selbständige sind immer noch zu restriktiv und bürokratisch ausgestaltet und können allenfalls als minimaler Schritt in die richtige Richtung bezeichnet werden. Zunächst bleibt abzuwarten, inwieweit Handlungsspielräume des Gesetzes im Bereich der Regelung der Zuwanderung bei der Umsetzung der entsprechenden Verordnungen und in der Anwendungspraxis genutzt werden. Die gesetzliche Neuformulierung der Einwanderungspolitik muss aber weiterhin auf der politischen Tagesordnung bleiben, wenn Deutschland die Herausforderungen, die sich aus den demographischen Veränderungen, regionalen und internationalen Wanderungsbewegungen sowie dem ökonomischen Strukturwandel und einer zunehmend global vernetzten Weltwirtschaft ergeben, meistern will.<sup>219</sup>

Neue Spielräume für Veränderungen können sich nicht zuletzt auch im Zuge der weiteren Harmonisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik auf europäischer

<sup>215</sup> Ebd., S. 438;

<sup>216</sup> Ebd., S. 388; So liegt der Anteil der ausländischen Beschäftigten im Öffentlichen Dienst bei nur 3,6% im Vergleich zu 10,5% im produzierenden Gewerbe;

<sup>217</sup> Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Nürnberg Oktober 2004, S. 388. Allerdings spricht sich der Zuwanderungsrat gegen eine „positive Diskriminierung“ im Sinne einer Bevorzugung bestimmter Personengruppen aus. Insgesamt fällt auf, dass die Diskussion des Themas Diskriminierung in dem umfangreichen Gutachten gerade einmal 15 Seiten einnimmt;

<sup>218</sup> Vgl. 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;

<sup>219</sup> Vgl. beispielsweise auch Holzmann, Robert/Münz, Rainer: Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note, Social Protection Discussion Paper Series No. 0411, Social Protection Unit, World Bank, Washington D.C. June 2004;

Ebene ergeben. Auch in einem Beschluss des Rates für Justiz und Inneres der Europäischen Union zur Integration von Einwanderern und Einwanderinnen vom November 2004<sup>220</sup> wird u.a. ein Mainstreaming der Integrationspolitik für alle relevanten Politikfelder und die Entwicklung von klaren Zielen, Indikatoren und Evaluierungsmechanismen angeregt. Ebenso enthält das von der Europäischen Kommission erstellte Handbuch zur Integration<sup>221</sup> Informationen, Vorschläge und Beispiele für best practices in den Themenfeldern Einführungsprogramme für neue Migrantinnen und Migranten und anerkannte Flüchtlinge, Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Politik und Zivilgesellschaft sowie der Indikatorenentwicklung.

## 4.2 Maßnahmen durch Sonderprogramme und institutionelle Netzwerke

In Reaktion auf die Welle rassistischer Gewalt im Jahr 2000 hat die Bundesregierung eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen und Aktivitäten gegen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus ins Leben gerufen. Dabei verfolgt die Bundesregierung „einen mehrdimensionalen Handlungsansatz, der präventive und repressive Elemente verbindet“<sup>222</sup> und die folgenden Schwerpunkte<sup>223</sup> aufweist:

- Menschenrechtspolitik/Menschenrechtserziehung
- Stärkung der Zivilgesellschaft/Zivilcourage
- Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern
- Maßnahmen, die auf den Täter und Täterinnen und ihr Umfeld zielen

Ein wichtiges Element der präventiven Politik ist das **Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“** mit einer Laufzeit bis 2006.<sup>224</sup> Ziel des Programms ist die Förderung von Projekten, die ziviles Engagement und Toleranz stärken

und Strategien gegen Rechtsextremismus, Antisemitismus und Rassismus entwickeln und umsetzen. Das Aktionsprogramm besteht aus drei Teilen: Das Programm „**XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt**“<sup>225</sup> setzt mit seiner Strategie an der Schnittstelle zwischen Schule und Arbeitswelt an. Arbeitsmarktliche Qualifizierungsmaßnahmen werden mit Aktivitäten gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verknüpft. Zielgruppen sind insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, die beim Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sowie bei der schulischen und beruflichen Bildung benachteiligt sind. Zu den geförderten Schwerpunkten zählen u.a. die Qualifizierung von Multiplikatoren, Bildungsmaßnahmen in Schule, Beruf und Betrieben sowie die Förderung lokaler und regionaler Kooperationen von Kernakteuren des Arbeitsmarktes durch Projekte und Expertenpools, um zivilgesellschaftliche Strukturen zu stärken. Bis 2006 stellt die Bundesregierung für dieses Programm, für dessen Umsetzung das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) verantwortlich ist, ca. 75 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds bereit. Aufgrund der von den Projekten geforderten Kofinanzierung durch Bund, Länder, Kommunen oder Eigenmittel stehen für die Umsetzung des Programms insgesamt 150 Mio. Euro zur Verfügung.

Mit dem Programm „**entimon – Gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus**“<sup>226</sup> wird eine Vielfalt unterschiedlicher Projekttypen unterstützt, die demokratisches Handeln und Toleranz stärken, Menschen mit Migrationshintergrund einbinden und zur Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus und Gewalt beitragen sollen. Dabei reichen die geförderten Aktivitäten von der Entwicklung lokaler Aktionspläne und Netzwerke, über Bildungs- und Beratungsangebote in der Schule und außerschulischen Jugendbildung bis zu Forschungsprojekten, Fachtagungen und Kongressen. Förderschwerpunkte werden in diesem Programm bei der politischen Bildung, dem Auf- und

<sup>220</sup> Vgl. Council of the European Union: Immigrant Integration Policy in the European Union, Press Release, 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs, Brussels, 19 November 2004, 14615/04 (Presse321);

<sup>221</sup> European Commission / Directorate-General for Justice, Freedom and Security: Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, November 2004 (download: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/](http://europa.eu.int/comm/justice_home/));

<sup>222</sup> Auswärtiges Amt: Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berichtszeitraum 1.4.2002–28.2.2005, Berlin 2005, S. 107f;

<sup>223</sup> Eine umfassende Übersicht findet sich in dem 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;

<sup>224</sup> Vgl. dazu [www.bmfsfj.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=4732.html](http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=4732.html);

<sup>225</sup> Vgl. [www.xenos-de.de](http://www.xenos-de.de);

<sup>226</sup> Vgl. [www.entimon.de](http://www.entimon.de); Bis zu seiner Überarbeitung 2002 lief das Teilprogramm unter dem Namen „Maßnahmen gegen Gewalt und Rechtsextremismus“;

Ausbau von Netzwerken und dem interkulturellen und interreligiösen Lernen gesetzt. Für dieses Programm sind bis 2006 rund 64 Mio. Euro vorgesehen.

Das Programm „**CIVITAS** – initiativ gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern“<sup>227</sup> fördert Modellprojekte zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen gegen Rechtsextremismus und zur Beratung von Opfern rechtsextremer und rassistischer Gewalt in Ostdeutschland. Mit der Einrichtung dieses Programms wurde anerkannt, dass in vielen Regionen der neuen Bundesländer besondere Bedingungen bestehen (überdurchschnittliche rechtsextreme Gewalt, hohe Attraktivität rechtsextremer Subkulturen und stärkere Verbreitung nationalistischer und rassistischer Einstellungen vor allem unter Jugendlichen, Mangel an zivilgesellschaftlichen Strukturen), die eine spezifische Förderung von Projekten gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus nötig machen. Neben einer Vielzahl lokaler und zeitlich befristeter Projekte werden im Rahmen der Förderung drei innovative Strukturprojekttypen unterstützt: Mobile Beratungsteams, die auf der Basis lokaler Situationsanalysen (u.a. zu rechtsextremen Aktivitäten und demokratischen Potentialen) ein Beratungsdesign entwickeln und die interessierten Akteure im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ bei der Umsetzung unterstützen, z.B. durch fachliche Beratung, Vernetzungshilfe oder die Moderation zwischen unterschiedlichen lokalen Akteuren<sup>228</sup>; Opferberatungsstellen, die Opfer von rechtsextremen Straf- und Gewalttaten umfassend beraten und unterstützen sowie über eine Umfeldaktivierung (u.a. durch Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung, kommunale Interventionsmaßnahmen) zur Verbesserung der Situation der Betroffenen beitragen wollen; Netzwerkstellen, die lokale Vernetzungsprozesse zwischen verschiedenen Akteuren gegen Rechtsextremismus vorantreiben sollen. Für dieses Programm werden insgesamt bis zum Ende der Laufzeit 2006 Mittel in Höhe von ca. 44 Mio Euro zur Verfügung

gestellt. Alle Förderprogramme verfügen über umfangreiche Datenbanken, die einen Überblick über die Art der geförderten Projekte geben. Darüber hinaus werden in der Verantwortung des BMWA über das Programm **EQUAL** Projekte zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt unterstützt. In Deutschland stehen für diese EU-Gemeinschaftsinitiative von 2000 bis 2006 rund 500 Mio Euro zur Verfügung.

Allen Programmen ist gemeinsam, dass durch die Förderung unterschiedlicher modellhafter Projekttypen und Praxisansätze Strategien bei der Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus erprobt und weiterentwickelt werden sollen. Zur Auswertung dieser Modellansätze und ihrer Wirksamkeit wurde für alle Programme die Durchführung externer wissenschaftlicher Evaluationen vereinbart. Qualitätssicherung und Selbstevaluation werden auch auf der Ebene der einzelnen Projekte zunehmend verankert. Eine erste **Evaluierung der Aktionsprogramme und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit** im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung forderte Verbesserungen bei der langfristigen Konzeption von Projekten, der Zielgruppenbestimmung sowie der Entwicklung von klaren Erfolgskontrollen ein.<sup>229</sup> 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. Eine abschließende Bewertung der Wirksamkeit der von der Bundesregierung initiierten Programme wäre vor dem Programmende 2006 jedoch verfrüht. Teilweise werden die bei den bisherigen Zwischenergebnissen der Evaluierungen<sup>230</sup> zu Tage getretenen Stärken und Schwächen der Programmimplementation im Zuge der weiteren Umsetzung der Programme mit berücksichtigt.

<sup>227</sup> [www.jugendstiftung-civitas.org](http://www.jugendstiftung-civitas.org);

<sup>228</sup> Vgl. ausführlich: Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus: Wahrnehmen – Deuten – Handeln. Strategien im Umgang mit Rechtsextremismus, in: Bulletin, Sonderausgabe Nr. 6/2004;

<sup>229</sup> Vgl. Roth, Roland: Bürgernetzwerke gegen Rechts – Evaluierung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, FES, Bonn 2003;

<sup>230</sup> Vgl. Servicestelle entimon / Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH: Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung des Programms „entimon – Gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ 2001 – 2003, Berlin 2004; Servicestelle CIVITAS / Stiftung Demokratische Jugend: Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung des Programms „CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus in den Neuen Bundesländern“ 2001 – 2003, Berlin 2004; Brüggemann, Ulrich/Klingelhöfer, Susanne/Schmidt, Mareike: Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Programms „entimon – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“. Quantitative und Qualitative Ergebnisse, Deutsches Jugendinstitut, München Dez. 2004; Lynen von Berg, Heinz/Palloks, Kerstin/Vossen, Johannes: Bericht der wissenschaftlichen Begleitforschung über die Modellphase der Strukturprojekte des Programms „CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern“, Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld, Berlin November 2003; Lynen von Berg, Heinz/Palloks, Kerstin: Evaluierung eines Programms zur Stärkung der Zivilgesellschaft – Anlage, Konzeption und Vorgehensweisen der wissenschaftlichen Begleitforschung des „CIVITAS-Programms“, Teil 1, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 6. Jg. Heft 1/2004, S. 41–69;

Eine wichtige Bedeutung kommt dem mit dem Aktionsprogramm insgesamt vorgenommenen „Paradigmenwechsel von der Arbeit mit Problem- und Randgruppen, wie gewaltbereiten, fremdenfeindlichen und rechtsextrem orientierten Jugendlichen zu einem Ansatz der Stärkung demokratischer Potentiale und zivilgesellschaftlicher Prozesse und Akteure zur Prävention rechtsextremer und fremdenfeindlicher Entwicklungen“<sup>231</sup> zu. Dazu zählen auch die in den Leitlinien der Programmteile zum Teil explizit genannte Einbeziehung und Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund und Migrantenselbstorganisationen. Offen ist bislang, ob und inwieweit dieses Ziel im Rahmen der Implementation erreicht werden konnte.<sup>232</sup> Somit bleibt zu fragen, ob die zweifellos notwendige Unterstützung für lokale Projekte und Initiativen tatsächlich auch zu einer langfristigen Stärkung der ‚Opfergruppen‘ führt. Projekte, die das gegenseitige Verständnis fördern oder die interkulturelle Kompetenz der Mehrheitsgesellschaft verbessern sollen, werden langfristig nur erfolgreich sein, wenn sie von Antidiskriminierungsmaßnahmen zur Stärkung der Minderheiten begleitet sind. Insgesamt machen die bisherigen Evaluierungsergebnisse jedoch deutlich, dass es im Rahmen des Aktionsprogramms der Bundesregierung gelungen ist, einzelne innovative Praxisansätze zu fördern, die über den Abschluss der Programmlaufzeit hinaus finanziell gefördert werden sollten, um die erzielten Erfolge längerfristig abzusichern.<sup>233</sup>

Neben dem Aktionsprogramm gründete die Bundesregierung das **Bündnis für Demokratie und Toleranz**, das zivilgesellschaftliches Engagement bündeln und öffentlichkeitswirksam den Protest privater Organisationen und Akteure gegen rechtsextreme Gewalt demonstrieren soll.<sup>234</sup> Der Anerkennung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten sollen auch verschiedene von dem Bündnis ins Leben gerufene Wettbewerbe (z.B. Victor-Klempere-Wettbewerb) und Auszeichnungen (Botschafter der Toleranz) dienen. Nach Angaben des Bündnisses haben sich über 1.000 Initiativen bislang

dem Bündnis angeschlossen. Allerdings werden von Seiten einzelner NGOs einige medienwirksame Aktionen des Bündnisses mit Skepsis betrachtet und inhaltliche Anstöße bzw. effektive Koordinierungsfunktionen vermisst.

Um die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft zu verbessern, wurde schon 1998 in der Folge der Tätigkeit des Nationalen Koordinierungsausschusses zum Europäischen Jahr gegen Rassismus das **Forum 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 NGO-vertretern auch der deutsche Vertreter des EUMC-Verwaltungsrates angehört. Der Vorsitz der Geschäftsführung und die Geschäftsstelle sind jedoch im BMI beheimatet. Das Forum tagt in Abständen von mehreren Monaten und fungiert unterdessen als Nationaler Runder Tisch im Rahmen des europäischen Informationsnetzwerkes der EUMC. Zwischen den halbjährigen Treffen findet die Arbeit vor allem im Rahmen von eingerichteten Arbeitsgruppen statt. Von der Arbeitsgruppe Gleichbehandlung wird in unregelmäßigen Abständen ein INFO-Brief mit Schwerpunktthemen zum Bereich Antidiskriminierung herausgegeben.<sup>235</sup> In letzter Zeit mehrt sich jedoch auf Seiten von NGOs Kritik an der Effektivität der Arbeit des Forums gegen Rassismus.

Bereits zuvor hatte sich eine Vielzahl von NGOs in einem **Netz gegen Rassismus** zusammengeschlossen, das sich auf europäischer Ebene im Rahmen des internationalen Netzwerkes von NGOs unter dem Dach von **ENAR** engagiert. Das Netz legte u.a. einen Vorschlag für einen deutschen Aktionsplan gegen Rassismus und eine Stellungnahme zum Antidiskriminierungs-

<sup>231</sup> Servicestelle entimon / Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH: Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung des Programms „entimon – Gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ 2001 – 2003, Berlin 2004, S. 55;

<sup>232</sup> So wird in dem Zwischenbericht für das Programm entimon zwar positiv vermerkt, dass im Förderschwerpunkt „inter- bzw. transkulturelles und interreligiöses Lernen“ eine Professionalisierung weg von den sonst häufig dominierenden ‚folkloristischen‘ oder ‚kulturalistischen‘ Projektansätzen zu verzeichnen ist. Allerdings wird auch darauf verwiesen, dass es bisher nur vereinzelt gelungen ist, „innerhalb transkultureller Netzwerke partizipative Formen allochtoner und autochtoner Kooperationen zu entwickeln“. Ebd., S. 57;

<sup>233</sup> Zur Diskussion steht hier die Verstärkung der Finanzierung im Bundeshaushalt oder die Gründung einer Bundesstiftung, vgl. Frankfurter Rundschau vom 1.10.2004: „Im Kampf gegen Rechts ist langer Atem nötig“;

<sup>234</sup> Vgl. Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt: Aktiv werden, Initiative ergreifen. Das Bündnis im Jahr 2004, Berlin Dezember 2004, ([www.buendnis-toleranz.de](http://www.buendnis-toleranz.de));

<sup>235</sup> Vgl. zur Arbeit des Forums gegen Rassismus auch Kap. 4.4;

gesetzt vor.<sup>236</sup> Auch im **Forum Menschenrechte** haben sich Mitgliedsorganisationen in einer anti-rassistischen Arbeitsgruppe zusammengeschlossen und entsprechende Positionen in die politische Auseinandersetzung eingebracht.<sup>237</sup>

### 4.3 Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien: Der Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz

Die dauerhafte Präsenz von ethnischen Minderheiten bzw. die fortschreitende ‚interne Pluralisierung‘ der Bundesrepublik erfordert nach Ansicht kritischer Expertinnen und Experten schon seit langem dringend eine entsprechende Ausgestaltung der Rechtsnormen und – ähnlich wie in anderen europäischen Staaten – ein erweitertes Antidiskriminierungsrecht.<sup>238</sup> 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 Diskriminierung scheiterten.<sup>239</sup> 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“<sup>240</sup>. Sie erwartete 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.

In ihrer Koalitionsvereinbarung hatte die von SPD und Bündnisgrünen geführte Bundesregierung schon 1998 die Absicht dokumentiert, ein Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden. Dementsprechend legte sie 2001 einen ersten Gesetzentwurf vor, der jedoch von zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren aus unterschiedlichen Blickwinkeln heftig kritisiert und daher nicht auf den parlamentarischen Weg gebracht wurde. Viele auf Diskriminierungsfragen spezialisierte NGOs zeigten zahlreiche Schwachpunkte auf und kritisierten, dass der Entwurf die Inhalte der Antirassismusrichtlinie der EU vollkommen unzureichend umsetzte.<sup>241</sup> Dagegen waren die Regelungen beispielsweise aus Sicht kirchlicher Einrichtungen, die Einschränkungen im Rahmen ihrer Personalpolitik befürchteten,<sup>242</sup> zu weitgehend. Auch eine Reihe von Verbänden wie der Deutsche Anwaltverein oder verschiedene Unternehmervereinigungen beanstandeten die Vorschläge. Ein **zentraler Kritikpunkt der Gegner eines Antidiskriminierungsgesetzes ist die angeblich zu weitgehende Einschränkung von Vertragsfreiheit und Privatautonomie**. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass die EU u.a. im Bereich des geschlechterbezogenen Diskriminierungsschutzes bereits diverse Regelungen besitzt, „die zum Zwecke des Diskriminierungsschutzes in die Privatautonomie eingreifen, ohne dass irgendeine dieser Maßnahmen wegen einer Verletzung der Vertragsfreiheit beim EuGH gescheitert wäre“<sup>243</sup>. Die Richtlinie reagiert „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“<sup>244</sup>. Tatsächlich wird die Privatautonomie auch

<sup>236</sup> Netz gegen Rassismus: Vorschlag für einen Aktionsplan gegen Rassismus für die Bundesrepublik Deutschland, beschlossen am 28. März 2000;

<sup>237</sup> 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;

<sup>238</sup> Nickel, Rainer: Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik – Plädoyer für ein erweitertes Antidiskriminierungsrecht, Baden-Baden 1999;

<sup>239</sup> 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 Pörksen, Heike: Politische Ansätze zum Schutz gegen ethnische Diskriminierung in der Bundesrepublik, Diplomarbeit am Fachbereich Politische Wissenschaften der Freien Universität Berlin, Berlin 1997;

<sup>240</sup> Bericht der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 4. Juli 2001, S. 252;

<sup>241</sup> Vgl. hierzu u.a. die verschiedenen Stellungnahmen aus dem Jahr 2002 des Interkulturellen Rates, von Pro Asyl, der Nichtdiskriminierungsinitiativen aus NRW sowie Amnesty International: Kommentar zum 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen vom 6.6.2002, S. 14;

<sup>242</sup> Vgl. zur Diskussion: Rust, Ursula et al (Hg.): Die Gleichbehandlungsrichtlinien der EU und ihre Umsetzung in Deutschland, Loccum Protokolle 40/03, Rehburg-Loccum 2003, S.179ff;

<sup>243</sup> 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;

<sup>244</sup> Ebd.;



in vielen anderen Bereichen, z.B. im Verbraucherschutz oder Mietrecht, notwendigerweise rechtlich begrenzt: „Es ist offenkundig, dass eine grenzenlose Privatautonomie unweigerlich im Recht des Stärkeren mündet (...) Die Grenzen der Privatautonomie festzulegen ist Aufgabe des Gesetzgebers. Und die Frage, ob dem Einzelnen eine Ungleichbehandlung auf Grund von Merkmalen wie ethnische Herkunft, Geschlecht, Behinderung, Alter oder sexuelle Orientierung erlaubt oder untersagt sein soll, ist letztlich allein politisch zu entscheiden.“<sup>245</sup>

Von Anderen wird die Anwendung des Konzepts der **mittelbaren Diskriminierung** im Rahmen des deutschen Rechtssystems als Problem der Antirassismusrichtlinie gesehen, wiewohl selbst ihnen klar ist: „ein Diskriminierungsverbot wäre häufig wirkungslos, wenn es sich auf die sogenannte unmittelbare Diskriminierung beschränken würde.“<sup>246</sup> Als problematisch wird auch die Aufnahme des Tatbestandes der rassistischen Belästigung angesehen. Zudem wird Skepsis hinsichtlich einer möglichen „Privilegierung“ durch Positivmaßnahmen geäußert, die eine „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“<sup>247</sup>. Darüber hinaus befürchten Kritikerinnen und Kritiker, dass eine Erleichterung der Beweislast für von Diskriminierung Betroffene zu einer Prozessflut führen würde. Demgegenüber verwies die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage schon im Herbst 2002, dass es durchaus positive Erfahrungen mit Beweislasterleichterungen in Fällen einer Benachteiligung wegen des Ge-

schlechts gebe, die „nicht zu einer Häufung der auf eine Diskriminierung gestützten Prozesse geführt“<sup>248</sup> hätten.

Die Regierungskoalition legte im Dezember 2004 einen **neuen Gesetzentwurf**<sup>249</sup> vor, der die vier zur Umsetzung ausstehenden Richtlinien aus dem Gleichstellungsbereich gemeinsam umsetzen soll.<sup>250</sup> Zugleich trägt der Entwurf einzelnen Bedenken der Kritikerinnen und Kritiker eines Antidiskriminierungsgesetzes Rechnung. Die Kernregelungen des Entwurfs betreffen das Benachteiligungsverbot im Arbeits- und Zivilrecht und die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle. Dabei wird ein **horizontaler Ansatz** verfolgt, indem neben der rassistisch und ethnisch motivierten Diskriminierung auch Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung berücksichtigt werden. Umfaßt sind direkte und indirekte Benachteiligungen, Belästigung, sexuelle Belästigung und die Anweisung zur Belästigung.<sup>251</sup> Möglich sind nach dem Gesetzentwurf allerdings positive Maßnahmen, die bestehende Nachteile aufgrund der ethnischen Herkunft oder einer anderen Benachteiligung verhindern oder ausgleichen sollen.<sup>252</sup>

Erwartungsgemäß wurde auch dieser Entwurf insbesondere von den Oppositionsparteien und Unternehmerverbänden scharf und zum Teil ausgesprochen polemisch kritisiert. Überraschenderweise sprachen sich aber auch einzelne Bundesminister und Ministerpräsidenten aus den Reihen der SPD öffentlich gegen die von der eigenen Bundestagsfraktion vorgelegten Vorschläge aus. Dabei bestand ein wesentlicher Kritikpunkt darin, dass der Entwurf teilweise über den Schutz der EU-Vorgaben hinausgeht, indem die vorgesehenen Benachteiligungsverbote nicht nur im Bereich des Arbeitsrechts, sondern auch in dem Bereich

<sup>245</sup> Edathy, Sebastian/Sommer, Bernd: Das unterschätzte Projekt, in: Berliner Republik, 2/2004, ([http://b-republik.de/b-republik.php/cat/8/aid/574/title/Das\\_unterschaetzte\\_Projekt](http://b-republik.de/b-republik.php/cat/8/aid/574/title/Das_unterschaetzte_Projekt)); vgl. zur grundsätzlichen Debatte auch: Bielefeldt, Heiner/Follmar-Otto, Petra: Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Policy Paper No. 5, Berlin, Februar 2005;

<sup>246</sup> Hailbronner, Kay: Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, Nr. 6/2001, S. 256;

<sup>247</sup> Ebd., S. 258;

<sup>248</sup> 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 25.9.2002;

<sup>249</sup> Deutscher Bundestag: Entwurf eines „Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien“ der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4538;

<sup>250</sup> siehe Pressemitteilung BMJ vom 15.12.2004: Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz vorgestellt;

<sup>251</sup> Vgl. § 3;

<sup>252</sup> Vgl. § 5;

der zivilrechtlichen Regelungen (mit Einschränkungen) für alle Diskriminierungsmerkmale gelten sollen. Nach einer Anfang März 2005 durchgeführten Expertenbefragung im Bundestag einigten sich die Regierungsfractionen vor dem Hintergrund der kritischen Debatte auf verschiedene Änderungen<sup>253</sup> des Entwurfs, der jedoch in seinen Grundzügen erhalten blieb. Aufgrund der vorgezogenen Neuwahlen zum Bundestag im Herbst 2005 ist eine rechtzeitige Verabschiedung des Gesetzentwurfs vor dem Ende der 15. Legislaturperiode aber unwahrscheinlich. Die Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht wird sich damit weiter verzögern.

Nach dem Entwurf gilt im **Arbeitsrecht** das Benachteiligungsverbot für die unselbständige und selbständige Erwerbsarbeit, z.B. bei der Einstellung, dem beruflichen Aufstieg und der Entlassung, für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgeltes sowie auch für den Zugang zu Berufsberatung und beruflicher Aus- und Weiterbildung und für die Mitgliedschaft und Mitwirkung in Berufsverbänden und Vereinigungen der Arbeitgeber und Beschäftigten. Die Regelungen sind verbindlich sowohl für Beschäftigte in der Privatwirtschaft als auch für Beamtinnen und Beamte. Der Diskriminierungsschutz für Soldatinnen und Soldaten wird in einem eigenen Gesetz geregelt. Allerdings formuliert der Gesetzentwurf für Kirchen und Religionsgesellschaften weitreichende Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Ungleichbehandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung.<sup>254</sup> Die arbeitsrechtlichen Regelungen enthalten zudem die Verpflichtung für Arbeitgeber, Maßnahmen zum Schutz vor Benachteiligungen zu treffen, u.a. auch präventiv im Bereich der Aus- und Fortbildung, sowie die neuen gesetzlichen Regelungen bekannt zu machen. Von Diskriminierung betroffene Beschäftigte haben ein Beschwerderecht, dürfen bei Belästigungen unter Umständen die Arbeitsleistung verweigern und haben

Anspruch auf materiellen und immateriellen Schadensersatz. Der Entwurf enthält ebenfalls einen Viktimisierungsschutz<sup>255</sup> für betroffene Beschäftigte.

Im **zivilrechtlichen Teil** besteht ein Verbot rassistisch oder ethnisch motivierter Benachteiligungen über die sogenannten Massengeschäfte wie im Handel, in der Gastronomie und bei Versicherungen hinaus für Verträge aller Art, die den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen betreffen. Ausnahmen bilden hier zum einen Verträge, die eine besondere persönliche Nähe der Vertragsabschließenden oder ihrer Familienangehörigen bedingen, wie z.B. die Vermietung einer Wohnung auf demselben Grundstück. Zum anderen kann eine unterschiedliche Behandlung weiterhin bei der Vermietung von Wohnraum möglich sein, um die „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen (...) sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse“<sup>256</sup> zu ermöglichen. Ferner gibt es Regelungen zu Schadensersatz und Entschädigung. Unter bestimmten Umständen können die von Benachteiligung Betroffenen auch die Beseitigung der Beeinträchtigung oder einen Vertragsabschluss verlangen. Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf die Möglichkeit für Antidiskriminierungsverbände, benachteiligte Personen rechtlich zu beraten und in Verfahren ohne Anwaltszwang gerichtlich zu vertreten<sup>257</sup> sowie eine erleichterte Beweislastregelung<sup>258</sup>.

Wenngleich der Gesetzentwurf durchgehend von Benachteiligungen „aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft“ spricht, wird aber im Begründungsteil begriffliche Sensibilität gezeigt: Dort wird klargestellt, dass die Verwendung des Begriffs ‚Rasse‘ analog zur EU-Richtlinie keinesfalls eine Akzeptanz von Theorien bedeutet, die versuchen, die Existenz verschiedener ‚Rassen‘ zu belegen. Vielmehr wird an dem Begriff festgehalten, „weil Rasse den sprachlichen Anknüpfungspunkt zu dem Begriff des

<sup>253</sup> Vgl. BMJ: Infopapier zum Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz, Berlin, 18.3.2005, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Antidiskriminierungsgesetz: Aktueller Stand vom 18.3.2005

([www.gruene-fraktion.de/cms/innen\\_recht/dok/63/63384.htm](http://www.gruene-fraktion.de/cms/innen_recht/dok/63/63384.htm)). Zu den wichtigsten Änderungen gehören die Streichung der Haftung für Dritte durch den Arbeitgeber, die ausdrückliche Einbeziehung von den Kirchen zugeordneten Einrichtungen (z.B. Kindertagesstätten, Diakonie) in die Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Möglichkeit von Ungleichbehandlung, die Begrenzung der Frist zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen auf sechs Monate, Ausnahmeregelungen bei der Vermietung von Wohnraum sowie die Abkoppelung des Amtsverhältnisses des Leiters der Antidiskriminierungsstelle von der Wahlperiode des Bundestages;

<sup>254</sup> Vgl. § 9;

<sup>255</sup> Vgl. § 16;

<sup>256</sup> Vgl. § 19, Abs. 3. Diese Regelung wurde im Zuge der Nachverhandlungen nach der Bundestagsanhörung zwischen den Koalitionspartnern vereinbart;

<sup>257</sup> Vgl. § 23;

<sup>258</sup> Vgl. § 22;

„Rassismus“ bildet und die hiermit verbundene Signalwirkung – nämlich die konsequente Bekämpfung rassistischer Tendenzen – genutzt werden soll“<sup>259</sup>.

Schließlich sieht der Gesetzentwurf die Einrichtung einer beim BMFSFJ angesiedelten **Antidiskriminierungsstelle** des Bundes vor.<sup>260</sup> Sie soll Betroffene informieren, Beratung durch andere Stellen vermitteln und gegebenenfalls eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstreben. Mit Einverständnis der Betroffenen hat die Stelle dabei das Recht, die Beteiligten um Stellungnahmen zu ersuchen. Zu ihren Aufgaben gehören darüber hinaus Öffentlichkeitsarbeit, Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen sowie die Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen zu Diskriminierungen. Die Leitung der Stelle wird auf Vorschlag der Bundesregierung für jeweils vier Jahre besetzt und ist bei ihrer Amtsausübung unabhängig. Der Antidiskriminierungsstelle wird ein Beirat zur Seite gestellt. Sie soll zudem NGOs in ihre Arbeit mit einbeziehen. Insgesamt sehen die Regelungen eine Zusammenarbeit der Antidiskriminierungsstelle mit den anderen in diesem Bereich tätigen Beauftragten der Bundesregierung sowie entsprechenden Stellen in den Ländern und Kommunen vor. So sollen von rassistisch, ethnisch, religiös oder weltanschaulich motivierter Benachteiligung Betroffene unverzüglich an die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration weitergeleitet werden. Die Betroffenen müssen damit allerdings einverstanden sein. Ein gleiches Verfahren gilt für den Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten sowie für den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. Eine Zusammenarbeit der Stelle mit den Beauftragten ist auch bei der Erstellung des Berichts zu Diskriminierungen und Empfehlungen zu ihrer Beseitigung vorgesehen, den die Stelle alle vier Jahre dem Bundestag vorlegen muss.

**Insgesamt erfüllen die Grundzüge des Entwurfs für ein Antidiskriminierungsgesetz die Vorgaben der Antirassismus-Richtlinie der EU. Allerdings hätte**

**die Bundesregierung bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Antidiskriminierungsschutzes durchaus noch weitergehende Regelungen schaffen können.**

So wählt der Entwurf bei der Unterstützung von Betroffenen durch Antidiskriminierungsverbände eine Minimallösung, da die bestehenden prozessualen Möglichkeiten nicht wesentlich erweitert werden und keine Verbandsklagerechte vorgesehen sind.<sup>261</sup> Ebenso wird der Rechtsschutz vor Diskriminierung durch öffentliche Stellen, in dessen Rahmen z.B. die wiederholt erhobenen Vorwürfe hinsichtlich eines ‚racial profiling‘ oder des unverhältnismäßigen Einsatzes von Gewalt durch Polizeikräfte zu untersuchen wären, durch das Gesetz nicht verbessert. Dies steht beispielsweise auch im Gegensatz zur Empfehlung der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, die in ihrem Dritten Bericht über Deutschland der Bundesregierung empfiehlt, „sicherzustellen, dass gesetzliche Bestimmungen gegen Diskriminierung für alle öffentlichen Bereiche sowie für alle natürlichen und juristischen Personen gelten, und zwar sowohl im öffentlichen wie im privaten Bereich“<sup>262</sup>. Problematisch sind schließlich auch die im Entwurf vorgesehenen Ausnahmen, nach denen unterschiedliche Behandlungen weiterhin zulässig sind. Dies gilt insbesondere für die Regelungen im Wohnungsbereich, bei dem es nachweislich zu vielfältigen ethnisch oder rassistisch motivierten Benachteiligungen von Wohnungssuchenden kommt. Mit dem Verweis auf die „besondere persönliche Nähe der Vertragsabschließenden“ oder die „Schaffung und Erhaltung (...) ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse“ lassen sich viele Diskriminierungen rechtfertigen.

Kritisch ist die unzureichende Ausgestaltung der Funktion und der Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle zu sehen. Offenbar wurden hier Erfahrungen aus anderen Ländern nicht ausreichend berücksichtigt, die zeigen, dass durch umfassende Kompetenzen einer derartigen Einrichtung der Schutz vor Benachteiligung entscheidend verbessert werden kann. So bleiben die **Untersuchungsbefugnisse der Antidiskriminierungsstelle im Vergleich zu Regelungen in**

<sup>259</sup> Ebd., S. 70;

<sup>260</sup> Vgl. §§ 25 bis 30;

<sup>261</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte: Presseinformation vom 17.1.2005: Überblick zum Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes;

<sup>262</sup> ECRI: Dritter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 5. Dezember 2003, Straßburg, 8. Juni 2004, S. 11.

Dementsprechend fordert auch das Netz gegen Rassismus, in das Gesetz „den Schutz von Betroffenen vor Benachteiligung und Diskriminierung durch öffentliche Institutionen und deren Amtsträger“ aufzunehmen. Siehe: Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte: Bewertung des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien BT Drs. 15/4538, Koordinierungsstelle DGB-Bundesvorstand Berlin 2005;

anderen europäischen Ländern eher gering. Beispielsweise kann die niederländische Gleichbehandlungskommission Ermittlungen vor Ort durchführen und hat das Recht, von Beteiligten Auskünfte zu verlangen. Dabei ist die Verweigerung von Informationen ein Straftatbestand,<sup>263</sup> während der deutsche Regierungsentwurf eine Verpflichtung zur Abgabe einer Stellungnahme durch die Beteiligten nicht vorsieht. Die niederländische Kommission fällt auch förmliche, allerdings rechtlich unverbindliche Entscheidungen (Stellungnahmen), die veröffentlicht werden können. Rechtsverbindlichen Charakter haben dagegen die Entscheidungen des irischen Office of the Director of Equality Investigations.<sup>264</sup> Der schwedische Ombudsman zur Bekämpfung ethnischer Diskriminierungen oder auch die Equality Authority in Irland haben ein Initiativrecht zur Einleitung von Ermittlungen bei dem Verdacht auf strukturelle Diskriminierungen in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen. Besonders weitgehende Rechte hat die britische Commission for Racial Equality, die von einer Organisation oder einem Unternehmen die Befolgung von Weisungen im Hinblick auf Antidiskriminierungsmaßnahmen verlangen kann.

Auch hinsichtlich der in den EU-Richtlinien geforderten Sanktionen bei einem Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot wäre es möglich, über die im Gesetzentwurf vorgesehenen Schadensersatzleistungen und Entschädigungszahlungen hinauszugehen. Gerichte könnten beispielsweise die Möglichkeit erhalten, die Wiedereinstellung in eine Firma anzuordnen oder den Arbeitgeber zu verpflichten, der diskriminierten Person eine Stelle anzubieten. Vorgeschlagen und in vielen Staaten bereits praktiziert wird auch, die öffentliche Auftragsvergabe an die Bedingung zu knüpfen, dass in den Unternehmen der Grundsatz der Nichtdiskriminierung berücksichtigt wird.<sup>265</sup> Schon vor Jahren wurde im Rahmen einer vergleichenden juristischen Analyse verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich möglicher Verfahrensmodelle für eine Antidiskriminierungs-

stelle 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.<sup>266</sup>

Zudem bleiben in dem Entwurf der Regierungsfraktionen Unklarheiten hinsichtlich der **Zusammenarbeit der Stelle mit den anderen in diesem Bereich tätigen Beauftragten**. Die Koalitionsfraktionen haben zwar nach der Bundestagsanhörung beschlossen, dass Betroffene nur mit ihrem Einverständnis an andere Stellen des Bundes, der Länder oder Kommunen (beispielsweise Integrationsbeauftragte) weitergeleitet werden sollen. Sie bleiben somit „Herr des Verfahrens“. Der Entwurf gewährleistet jedoch nicht, dass die weiteren Beauftragten der Bundesregierung oder die entsprechenden Stellen auf Landes- und Kommunalebene über die europarechtlich geforderte Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung verfügen.<sup>267</sup> Offen bleibt auch, ob die Beauftragten alle Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle wahrnehmen können oder sollen, z.B. Schlichtungsaufgaben im Rahmen der individuellen Unterstützung der von Diskriminierung Betroffenen oder die Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen, und ob hierfür die nötigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Auf die Einrichtung eines behördlichen Unterbaus der Antidiskriminierungsstelle in Ländern und Kommunen wurde im Gesetzentwurf ganz verzichtet. Ein Grund liegt vermutlich auch darin, dass das Gesetz sonst im Bundesrat zustimmungspflichtig gewesen wäre.<sup>268</sup>

Bei der zukünftigen Arbeit der Antidiskriminierungsstelle sollten insgesamt im Rahmen der Zusammenarbeit mit den anderen Beauftragten ein inhaltlicher Informationsaustausch und die gemeinsame Nutzung von Sachkenntnissen gewährleistet sein. Internationale Erfahrungen weisen darauf hin, dass von integrierten Konzepten im Organisationsaufbau von

<sup>263</sup> Vgl. Goldschmidt, Jenny, E.: Erfahrungen mit dem Antidiskriminierungsrecht in den Niederlanden, in: Info-Brief des Forums gegen Rassismus, Nr. 5, August 2004, S. 63–69;

<sup>264</sup> Vgl. dazu und im folgenden: Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Vielfalt fördern. 21 Stellen zur Förderung der Vielfalt und zur Bekämpfung von Diskriminierungen in der Europäischen Union, Mai 2002;

<sup>265</sup> Vgl. ECRI: Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 7 von ECRI über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, verabschiedet am 13. Dezember 2002, Straßburg, den 17. Februar 2003;

<sup>266</sup> Rädler, Peter: Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin et al 1999;

<sup>267</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte: Stellungnahme zum Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes, Berlin;

<sup>268</sup> Vgl. Interkultureller Rat in Deutschland: Antidiskriminierungsgesetz im Bundestag: Entwurf mit Licht und Schatten, Pressemitteilung vom 20.1.2005, Darmstadt;

Antidiskriminierungsstellen Synergieeffekte zu erwarten sind und das Gewicht der Institution in der Öffentlichkeit eher zunimmt.<sup>269</sup> In jedem Fall sollten aber bei dem Aufbau der Stelle eine repräsentative Zusammensetzung der Mitarbeiterstruktur sowie möglichst offene Zugangsmöglichkeiten für Betroffene, z.B. durch vorhandene Sprachkenntnisse, berücksichtigt werden.

Zurückhaltend sind in dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen auch die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle im Bereich der **Politikberatung** beschrieben. Nicht aufgenommen wurden etwa gesetzlich verankerte Anhörungsrechte bei der Formulierung von Gesetzesentwürfen und Verordnungen, die die formelle Mitwirkung der Stelle im politischen Prozess stärken könnten. Sinnvoll erscheint auch ein kürzerer als der vorgesehene vierjährige Berichtszyklus, um Erkenntnisse, die sich aus der Arbeit der Stelle ergeben, kontinuierlich in den politischen Prozeß einfließen lassen zu können. **Insgesamt würde es zum Erfolg der Antidiskriminierungsstelle beitragen, wenn die Stelle zukünftig nicht nur eine Funktion als Rechtsinstrument zur Durchsetzung des Abbaus von Benachteiligungen ausfüllt, sondern auch den öffentlichen Diskurs dahingehend beeinflusst, die Kenntnisse über Diskriminierung in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen zu erweitern und das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen zu schärfen.** Entscheidend dafür wären u.a. breit angelegte wissenschaftliche Forschungen, die neben der Untersuchung von mittelbaren Formen von Diskriminierung u.a. durch die Sammlung und Auswertung statistischer Daten zu Diskriminierungen und die Durchführung von Situationstests auch ein Monitoring von Antidiskriminierungsmaßnahmen und die Entwicklung von Positivmaßnahmen beinhalten sollten. Um diesen Aufgaben gerecht zu werden und zu vermeiden, dass die Antidiskriminierungsstelle vor allem eine Alibi-funktion wahrnimmt, sollten ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

#### 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. In den Jahren 2002 und 2003 fanden vom Europarat und von der Antidiskriminierungseinheit des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte organisierte europäische Expertentreffen statt, um sich über den unterschiedlichen Umsetzungsstand in den Mitgliedsstaaten auszutauschen. Die unverbindlichen Empfehlungen dieser Treffen sollen bei der Erstellung und Implementierung Nationaler Aktionspläne helfen.<sup>270</sup>

In Deutschland werden die nationalen Aktivitäten vom BMI im Rahmen von interministeriellen Absprachen koordiniert. 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:<sup>271</sup>

##### Handlungsfelder für Deutschland nach Durban

- Integration von Flüchtlingen zur Vorbeugung gegen Diskriminierung
- Maßnahmen gegen Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern bei der Arbeitsuche 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

<sup>269</sup> Vgl. Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Vielfalt fördern. 21 Stellen zur Förderung der Vielfalt und zur Bekämpfung von Diskriminierungen in der Europäischen Union, Mai 2002;

<sup>270</sup> Vgl. Addy, David Nii: Recommendations for Antidiscrimination Policies in Germany – The Long Way towards International Standards, in: Scheinin, Martin/Toivanen, Reetta (Hg.): Rethinking Nondiscrimination and Minority Rights, Institute for Human Rights/German Institute for Human Rights, Berlin 2004, S. 34;

<sup>271</sup> 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. 45;

- 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 NGOs und der Zivilgesellschaft in die Bekämpfung von Rassismus
- Schutz von Opfern rassistischer Gewalt sowie konsequente Strafverfolgung der Täterinnen und Täter

Zunächst kritisierten deutsche NGOs, dass die nationale Implementierung der Vorschläge der Weltkonferenz nicht ausreichend Gestalt angenommen habe. Ende 2002 wurde jedoch ein ‚bottom-up‘ Prozess für die Erstellung des Nationalen Aktionsplans (NAP) eingeleitet. Im November konstituierte sich eine Arbeitsgruppe von NGOs zur Erarbeitung eines NAP als Unterarbeitsgruppe des Forums gegen Rassismus.

Der NAP sollte eine nationale Selbstverpflichtung enthalten, die auf der Basis eines möglichst konkreten Zeitplans zielgerichtete Maßnahmen zu der Umsetzung notwendiger gesetzgeberischer Maßnahmen bzw. ihrer Überwachung enthält. Die besondere Chance der institutionellen Kooperation zwischen Regierung und Zivilgesellschaft im Hinblick auf die gemeinsame Entwicklung eines NAP wurde jedoch bisher nur unzureichend genutzt. Konflikte um Entscheidungskompetenzen und die Zusammensetzung der „Durban Follow-Up AG“, die im Rahmen des Forum gegen Rassismus zeitweilig nur unzureichende Unterstützung fand, behinderten die Kooperation: Weder schaffte es die Regierung, im geplanten Zeitraum einen Entwurf für einen NAP vorzulegen, noch konnten Vermittlungsbemühungen oder positive Erfahrungen aus anderen europäischen Staaten den festgefahrenen Prozess dauerhaft inspirieren.<sup>272</sup> Obwohl die Arbeiten an einem Regierungsentwurf Ende 2002 begannen, konnte ein abgestimmter Entwurf der Bundesregierung bis Juli 2005 nicht vorgelegt werden.

#### 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 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.

Mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes wurden die Chancen, die in einer zukunftsorientierten Migrationspolitik liegen, nicht genutzt. Aufgrund der demographischen Entwicklungen und des ökonomischen Strukturwandels sowie der fortschreitenden europäischen Harmonisierungsbestrebungen wird die Fortentwicklung der Einwanderungspolitik in Deutschland auch weiterhin Thema bleiben. Dies schließt auch eine Neugestaltung der Integrationspolitik ein. Mit der Vorlage des Entwurfs für ein Antidiskriminierungsgesetz haben die Regierungsfractionen den längst überfälligen Anschluss an internationale Vorgaben in diesem Bereich nachvollzogen. Es ist äußerst bedenklich, dass es der Regierungskoalition voraussichtlich nicht gelingen wird, diesen Gesetzentwurf vor der vorgezogenen Bundestagswahl zu verabschieden. Damit wird die Umsetzung der Antirassismusrichtlinie der EU in nationales Recht weiter unzulässig verzögert. Der zügige Erlass eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes muss von einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen begleitet werden. Solche Maßnahmen müssen auch einen Schwerpunkt der Arbeit der zukünftigen Antidiskriminierungsstelle bilden. Überprüfbare Maßnahmen zur besseren Unterstützung von besonders bedrohten Opfergruppen und zur schnellen Umsetzung der im sechsten 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. Die weitere Finanzierung erfolgreicher Projekte gegen Rechtsextremismus und Rassismus auf lokaler und regionaler Ebene, die im Rahmen bisheriger Bundesprogramme unterstützt werden, sollte über die Laufzeit dieser Programme hinaus gesichert werden.

<sup>272</sup> Das Deutsche Institut für Menschenrechte veranstaltete im Jahr 2004 mehrere Fachgespräche zum NAP unter Beteiligung von Regierung und Zivilgesellschaft;

## 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 bei der Einlösung internationaler Verpflichtungen ihre hohen Maßstäbe im eigenen Land glaubhaft anwendet. Eine vollständige, aktive Umsetzung der auf Diskriminierungsschutz zielenden internationalen Standards sowie die stärkere Berücksichtigung von internationalen Empfehlungen sind weiterhin 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 auch im Zusammenhang mit der Verabschiedung und Anwendung des Antidiskriminierungsgesetzes 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.

Lange gab es in Deutschland kein umfassendes zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz, dementsprechend kaum juristisches ‚case law‘, und es fehlten

auch weitere Elemente einer nationalen Antidiskriminierungspolitik, die zur Ergänzung der bestehenden Maßnahmen erforderlich gewesen wären. Nationale Politikmaßnahmen und Gerichtsentscheidungen sollten stärker als bisher direkten Bezug auf die internationalen Menschenrechtsstandards als Bestandteil des deutschen Rechts nehmen. Mit dem geplanten Antidiskriminierungsgesetz soll der juristische Schutz vor Diskriminierung durch Private ausgebaut werden. Zudem bietet ein Antidiskriminierungsgesetz die Chance, einen politischen Prozess in Gang zu setzen mit dem Ziel, eine umfassende Antidiskriminierungsstrategie unter Einbeziehung verschiedener politischer und gesellschaftlicher Akteure zu entwickeln. Darüber hinaus ist es weiterhin notwendig, die nationalen Aktivitäten im Zuge des Nachfolgeprozesses der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus zu intensivieren sowie die Fortentwicklung der Einwanderungspolitik in der Bundesrepublik voranzutreiben.

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 **NGOs** 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 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 Diskriminierungen sollte dabei durch weitere wissenschaftliche Studien sowie umfangreiche Praxistests ergänzt werden. Nur so lassen sich Überschneidungen rassistischer Diskriminierungen beispielsweise 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 migrationsspezifischen 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 wären 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 können 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 Migrantinnen und 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 Programmentwürfen, 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.<sup>273</sup>

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 Überwindung von negativen Stereotypen und Desinformation.<sup>274</sup> 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.<sup>275</sup>

Der nationale **gesetzliche Rahmen** soll nach einer 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 Beweislast erleichtern, Möglichkeiten zur Verbandsklage und eine angemessene Entschädigung ermöglichen.<sup>276</sup> 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

<sup>273</sup> Vgl. Addy, David Nii: „Internationale Erfahrungen bei der Konzipierung von Antidiskriminierungspolitiken“ in: Die unsolidarische Gesellschaft, Dokumentation der Antidiskriminierungs-Tagung vom 17.11.1996, (Hg.) Brandung – Werkstatt für politische Bildung in der Heinrich-Böll-Stiftung, Potsdam 1996, S. 17–24;

<sup>274</sup> ILO, IOM, OHCHR in consultation with UNHCR: International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia, Discussion Paper, Geneva 2001;

<sup>275</sup> 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;

<sup>276</sup> 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;

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.<sup>277</sup>

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, keine Geltung haben. 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 richten. Darüber hinaus betreiben die meisten derartigen Einrichtungen auch wissenschaftliche Begleitfor-

schung, 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.<sup>278</sup>

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‘ der UN 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.<sup>279</sup> ECRI hat bereits vor einigen Jahren eine ähnliche Übersicht über europäische Erfahrungen mit solchen Institutionen erstellt, um gute Praktiken herauszustellen.<sup>280</sup>

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 wegen unterschiedlicher Merkmale 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 Diskriminierungsopfern sollte daher Teil des umfassenden Mandats sein, welches Rechtsberatung, Ermittlungsbefugnisse, die Durchführung von Situationstests oder die Vertretung in Gerichtsverfahren bzw. den Erlass förmlicher

<sup>277</sup> McCrudden, Christopher: „International and European Norms regarding national legal remedies for Racial Inequality“ in: Fredman, Sandra (Hg.): *Discrimination and Human Rights*, Oxford 2001., S. 251–307;

<sup>278</sup> 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;

<sup>279</sup> 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;

<sup>280</sup> ECRI: *Good Practices – Specialised bodies to combat racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance at national level*, CRI (99) 43, April 1999;

Entscheidungen umfassen könnte.<sup>281</sup> Dementsprechend umfassende Befugnisse spezialisierter Antidiskriminierungsstellen, die sich möglichst an den von ECRI formulierten Empfehlungen für Fachorgane<sup>282</sup> orientieren sollten, sind für eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung ebenso wichtig wie ausreichende personelle und finanzielle Mittel, um die sich daraus ergebenden umfangreichen Aufgaben zu bewältigen. Dies bestätigen auch Erkenntnisse, die sich aus einem umfassenden Erfahrungsaustausch zwischen einzelnen nationalen Antidiskriminierungsstellen bisher ergeben haben, der derzeit ebenfalls mit Unterstützung des EU-Aktionsprogramms zur Bekämpfung von Diskriminierung in Zusammenarbeit mit der Migration Policy Group organisiert wird.<sup>283</sup> An dem Projekt waren ursprünglich sieben entsprechende Einrichtungen beteiligt mit dem Ziel, die Kooperation zu fördern sowie best practices zu identifizieren.<sup>284</sup> Darauf aufbauend wird nun ein europaweites Netzwerk (European Network of Specialised Equality Bodies, EuroNEB) eingerichtet, mit dem längerfristig auch eine Angleichung der Implementierung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien in den verschiedenen Mitgliedsstaaten erreicht werden soll.

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 Analyse von Formen indirekter Diskriminierung bzw. die Gestaltung von effektiven Maßnahmen gegen 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. Im Rahmen einer vergleichenden Studie der EU-Kommission zur Samm-

lung von Daten zur Messung von Diskriminierung wird allerdings davon abgeraten, die Variablen ‚Nationalität‘ oder ‚Geburtsland‘ als Kategorien zu verwenden, da in den faktisch multikulturellen Gesellschaften Europas von Diskriminierung nicht nur Migrantinnen und Migranten und ihre direkten Nachkommen betroffen sind.<sup>285</sup> Empfohlen werden „ethnische Kategorien“ oder Begriffe wie z.B. „sichtbare Minderheiten“, die im Rahmen von Befragungen über die Methode der Selbstidentifizierung erhoben werden. In jedem Fall sinnvoll ist es, Kategorien im Rahmen eines breiten Konsultationsprozesses und in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft zu entwickeln, um eine stärkere Akzeptanz des Verfahrens zu erreichen. Insgesamt lassen sich statistische Erhebungsmethoden in diesem Bereich nicht allgemeingültig formulieren oder ohne Berücksichtigung der nationalen Kultur und Geschichte von einem Land auf das andere übertragen. Die Studie betont jedoch, „dass das Fehlen von adäquaten Statistiken zur Beschreibung und Bewertung der Diskriminierungen im Gegensatz zur Einrichtung einer funktionsfähigen“<sup>286</sup> Politik steht.

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.“<sup>287</sup> Alle Daten müssen außerdem geschlechtsspezifische Aussagen ermöglichen.

<sup>281</sup> PLS Ramboll Management, a.a.O., S. 12-15;

<sup>282</sup> Vgl. ECRI: Allgemeine politische Empfehlung Nr. 2: Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, CRI (97) 36, Straßburg, den 13. Juni 1997;

<sup>283</sup> Vgl. Niessen, Jan/Cormack, Janet: National specialised equality bodies in the wake of the EU Anti-Discrimination Directives, in: Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation, Report of the seventh expert meeting of the project: Towards the uniform and dynamic implementation of EU Anti-Discrimination legislation: The role of specialised bodies, 17-18 June 2004;

<sup>284</sup> An dem im August 2004 beendeten Projekt „Towards the uniform and dynamic implementation of EU anti-discrimination legislation: the role of specialised bodies“ beteiligten sich die entsprechenden Einrichtungen aus den Niederlanden, Österreich, Belgien, Irland, Großbritannien, Nordirland und Schweden. Weitere Informationen siehe unter: [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com);

<sup>285</sup> Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Vergleichende Studie über die Sammlung von Daten mit dem Ziel der Bemessung des Ausmaßes und der Auswirkung von Diskriminierung in den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Großbritannien und den Niederlanden, August 2004;

<sup>286</sup> Ebd., S. 102;

<sup>287</sup> ECRI: Zusammenstellung von allgemeinen politischen Empfehlungen von ECRI, CRI (2001) 7, Strasbourg Januar 2001, S. 29;

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 reagierenden Antidiskriminierungspolitik zu erhalten, abgewogen werden. Auf der Basis einer verbesserten Datenlage bzw. institutioneller 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.<sup>288</sup> Schließlich können sie die statistische Grundlage bilden, um 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.<sup>289</sup> 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.<sup>290</sup> Erwiesener Diskriminierungspraxis oder offensichtlichen Mängeln bei Institutionen hinsichtlich der Widerspiegelung von ‚ethnischer Vielfalt‘, wird mit spezifischen 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 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 Migrantinnen und Migranten vor allem Menschen afrikanischer Herkunft, Sinti und Roma sowie religiöse Minderheiten.

Eine wichtige präventive Rolle kommt auch **Politikerinnen und 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.<sup>291</sup>

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-

<sup>288</sup> Zegers de Beijl, Roger: Documenting discrimination against migrant workers in the labour market, a.a.O.;

<sup>289</sup> Appelt, Erna/Jarosch, Monika (Ed.): *Combating Racial Discrimination. Affirmative action as a model for Europe*, (Berg) Oxford/New York 2000;

<sup>290</sup> Fredman, Sandra: „Combating Racism with Human Rights – The Right to Equality“, in: Fredman, Sandra (Hg.): *Discrimination and Human Rights – The Case of Racism*, Oxford 2001, S. 9–44;

<sup>291</sup> EUMC: *Diversity and Equality – Annual Report 1999*; Vienna 2000, S. 95ff;

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.<sup>292</sup>

Zusammenfassend lassen sich folgende Elemente einer umfassenden Antidiskriminierungspolitik nennen:

#### Eckpfeiler einer nationalen Antidiskriminierungspolitik

- Zivilrechtliche Schutzansprüche gegen direkte und indirekte Diskriminierungen, die eindeutig und umfassend im Rahmen eines Einzelgesetzes definiert sind
- 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 Antidiskriminierungsstellen zur Förderung der Gleichbehandlung, Opferberatung, Öffentlichkeitsarbeit sowie der wissenschaftlichen Begleitforschung und Politikberatung
- Konsequente Anwendung bestehender strafrechtlicher Verbote und die strafverschärfende Berücksichtigung rassistischer Beweggründe durch Gerichte und Strafverfolgungsbehörden
- 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 Politikerinnen und Parteien mit unabhängigen Kontrollmechanismen

<sup>292</sup> International Council on Human Rights Policy: Racial and economic exclusion – Policy Implications, Versoix 2001.

## Literaturverzeichnis

**Addy, David Nii:** Recommendations for Antidiscrimination Policies in Germany – The Long Way towards International Standards, in: Scheinin, Martin/Toivanen, Reetta (Hg.): Rethinking Nondiscrimination and Minority Rights, Institute for Human Rights/German Institute for Human Rights, Berlin 2004, S. 25-38;

„Rassismus“ in: U. Albrecht / H. Volger (Hg.): Lexikon der Internationalen Politik, 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: Brandung – Werkstatt für politische Bildung in der Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Die unsolidarische Gesellschaft, Dokumentation der Antidiskriminierungs-Tagung vom 17.11.1996, Potsdam 1996, S. 17-24;

**Ahlheim, Klaus:** „Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland“ in: Gabriele von Arnim et al. (Hg.): Jahrbuch Menschenrechte 2002, Frankfurt am Main 2001, S. 292-300;

**Aktion Courage – SOS Rassismus:** Polizeiübergriffe gegen Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland 2000-2003, Bonn 2004

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:** Erneut im Fokus. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland, Bonn, Januar 2004;

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;

**apabiz e.V., ReachOut, tacheles reden! e.V.:** Chronologie antisemitischer Vorfälle 2003, Berlin 2004;

**Appelt, Erna / Jarosch, Monika (Hg.):** Combating Racial Discrimination. Affirmative Action as a Model for Europe, Oxford/New York 2000;

**Arndt, Susan (Hg.):** AfrikaBilder – Studien zu Rassismus in Deutschland, Münster 2001;

**Auswärtiges Amt:** Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berichtszeitraum 01.04.2004-28.02.2005, Berlin 2005;

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;

- Bielefeldt, Heiner:** Zur aktuellen Kopftuchdebatte in Deutschland. Anmerkungen aus der Perspektive der Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Policy Paper No. 3, Berlin, Mai 2004;
- Bielefeldt, Heiner / Follmar-Otto, Petra:** Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Policy Paper No. 5, Berlin, Februar 2005;
- 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 (Hg.): 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, S. 381-391;
- Brüggemann, Ulrich / Klingelhöfer, Susanne / Schmidt, Mareike:** Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Programms „entimon – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“. Quantitative und Qualitative Ergebnisse, Deutsches Jugendinstitut, München Dez. 2004;
- Bryde, Brun-Otto:** „Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung“ in: Klein, Eckart (Hg.): 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 Innern:** Verfassungsschutzbericht 2004, Vorabfassung, Berlin 2005;
- Verfassungsschutzbericht 2003, Berlin 2004;
- Verfassungsschutzbericht 2001, Berlin 2002;
- Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001;
- Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus – Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern, Texte zur Inneren Sicherheit, Klaus Wahl (Hg.), 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](http://www.bmj.bund.de/images/10148.pdf);
- Centre for Strategy & Evaluation Services:** Evaluation 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 Rechtsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache Nr. 14/5990;

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hg.): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinfügungen. Baden-Baden 2005;

**DGB-Bundesvorstand, Referat Migrationspolitik:** Eine unendliche Geschichte: Das Zuwanderungsgesetz – ein Rückschritt in der Einwanderungs- und Integrationspolitik? Stand 23.8.2004 <http://www.dgb.de/themen/migration/umsetzung.htm>;

**Edathy, Sebastian / Sommer, Bernd:** Das unterschätzte Projekt, in: Berliner Republik, 2/2004, ([http://b-republik.de/b-republik.php/cat/8/aid/574/title/Das\\_unterschaetzte\\_Projekt](http://b-republik.de/b-republik.php/cat/8/aid/574/title/Das_unterschaetzte_Projekt));

**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 Ger-

many 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):** Racism and Xenophobia in the EU Member States – trends, developments and good practice, Annual Report 2003/2004, Part 2, Vienna 2004

Manifestations of Antisemitism in the EU 2002–2003. Based on information by the National Focal Points of the RAXEN Information Network, Vienna 2004;

EUMC: Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union, Vienna 2003;

Migrants, Minorities and Employment in Germany. Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination. RAXEN 3 Report to the EUMC by the RAXEN Point for Germany, European Forum for Migration Studies (EFMS) at the University of Bamberg, Authors: Elmar Hönekopp, Gisela Will, Stefan Rühl, June 2002;

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 9 on the fight against antisemitism, adopted on 25 June 2004, September 2004;
- Dritter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 5. Dezember 2003, CRI (2004) 23, Straßburg 8. Juni 2004;
- General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism, adopted on 17 March 2004, June 2004;
- Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 7 von ECRI über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, verabschiedet am 13. Dezember 2002, Straßburg 17. Februar 2003;
- 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):** Europäische Strategien zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als Straftat, Brüssel April 2003;
- 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:** Council of the European Union: Immigrant Integration Policy in the European Union, Press Release, 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs, Brussels, 19 November 2004, 14615/04 (Presse321);
- European Commission / Directorate-General for Justice, Freedom and Security: Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, November 2004 (download: [http:// europa.eu.int/comm/justice\\_home/](http://europa.eu.int/comm/justice_home/));
- Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Vergleichende Studie über die Sammlung von Daten mit dem Ziel der Bemessung des Ausmaßes und der Auswirkung von Diskriminierung in den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Großbritannien und den Niederlanden, August 2004;
- European Commission / Directorate-General for Employment and Social Affairs: Critical review of academic literature relating to the EU directives to combat discrimination, July 2004;
- Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union, 2004;
- Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Sammlung von Daten mit dem

Ziel der Bemessung des Ausmaßes und der Auswirkung von Diskriminierung in den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Großbritannien und den Niederlanden, August 2004;

Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Gleichbehandlung und Antidiskriminierung, Jahresbericht 2004, Mai 2004;

Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union – GRÜNBUCH, Mai 2004;

Europäische Kommission / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: Vielfalt fördern. 21 Stellen zur Förderung der Vielfalt und zur Bekämpfung von Diskriminierungen in der Europäischen Union, Mai 2002;

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 (Hg.):** Discrimination and Human Rights – The Case of Racism, Oxford 2001;

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

**Fredrickson, George M.:** Rassismus: ein historischer Abriss, Hamburg 2004;

**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;

**Goldschmidt, Jenny, E.:** Erfahrungen mit dem Antidiskriminierungsrecht in den Niederlanden, in: Info-Brief des Forums gegen Rassismus, Nr. 5, August 2004, S. 63–69;

**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 (Hg.): 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;
- Halm**, Dirk / **Sauer**, Martina: Das Zusammenleben von Deutschen und Türken – Entwicklung einer Parallelgesellschaft?, in: WSI Mitteilungen 10/2004, S. 547-553;
- 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. (Hg.) Racism, Ethnicity and Politics in Contemporary Europe, Aldershot 1995;
- Holzmann**, Robert / **Münz**, Rainer: Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note, Social Protection Discussion Paper Series No. 0411, Social Protection Unit, World Bank, Washington D.C. June 2004;
- 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 (Hg.): 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;
- International Labour Organisation**: Time for Equality at Work. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2003;
- 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;
- Kleffner**, Heike / **Holzberger**, Mark: War da was? Reform der polizeilichen Erfassung rechter Straftaten, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77, Nr. 1/2004, S. 56-64;
- Klein**, Eckart (Hg.): Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam Bd. 12, Berlin 2002;
- Kuerthen**, W., **Bergmann**, W. und **Erb**, Rainer (Hg.): Antisemitism and Xenophobia in Germany after unification, New York und Oxford 1997;
- Kürsat-Ahlers**, Elcin: „Die Bedeutung der staatsbürgerschaftlich-rechtlichen Gleichstellung und Antidiskriminierungspolitik für Integrationsprozesse“ in: Mehrländer, Ursula und Schultze, Günther (Hg.): 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 2001;

- Lauren, Paul G.:** Power and Prejudice – The politics and Diplomacy of Racial Discrimination, Oxford 1988;
- Layton-Henry, Zig / Wilpert, Czarina (Hg.):** Challenging Racism in Britain and Germany, Basingstoke 2003;
- Lynen von Berg, Heinz / Palloks, Kerstin:** Evaluierung eines Programms zur Stärkung der Zivilgesellschaft – Anlage, Konzeption und Vorgehensweisen der wissenschaftlichen Begleitforschung des „CIVITAS-Programms“, Teil 1, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 6. Jg. Heft 1/2004, S. 41-69;
- Lynen von Berg, Heinz / Palloks, Kerstin / Vossen, Johannes:** Bericht der wissenschaftlichen Begleitforschung über die Modellphase der Strukturprojekte des Programms „CIVITAS – initiativ gegen Rechts-extremismus in den neuen Bundesländern“, Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld, Berlin November 2003;
- MacEwen, Martin (Hg.):** 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 Privat-autonomie – 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 (Hg.): Discrimination and Human Rights, Oxford 2001, S. 251-307;
- Meinecke, Christina:** „Grundwerte Solidarität, Respekt, Toleranz – Ein Rückblick auf die Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban“ in: Vereinte Nationen Nr.3/2002, S. 94-99;
- Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus:** Wahrnehmen – Deuten – Handeln. Strategien im Umgang mit Rechtsextremismus, in: Bulletin, Sonderausgabe Nr. 6/2004;
- 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:** Bewertung der Positionen der Parteien in den Wahlprogrammen zum Thema Migration für die Bundestagswahlen 2002, Berlin 2002;
- Vorschlag für einen Aktionsplan gegen Rassismus für die Bundesrepublik Deutschland, Koordinierungsstelle DGB-Bundesvorstand, Abt. Internationales, Referat Migration, beschlossen am 28. März 2000;
- Nickel, Rainer:** Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik – Plädoyer für ein erweitertes Antidiskriminierungsrecht, Baden-Baden 1999;
- Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt a. M. (Hg.): Rechtlicher Schutz gegen Diskriminierung – Ein Leitfaden, Frankfurt 1996;
- Niessen, Jan / Cormack, Janet:** National specialised equality bodies in the wake of the EU Anti-Discrimination Directives, in: Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation, Report of the seventh expert meeting of the project: Towards the uniform and dynamic implementation of EU Anti-Discrimination legislation: The role of specialised bodies, 17-18 June 2004;
- Open Society Institute (Hg.):** „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;
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights:** Annual Report 2003, Geneva 2004;
- OSZE / ODIHR:** International Action against Racism, Xenophobia, Anti-Semitism and Intolerance in the OSCE Region. A Comparative Study, September 2004;
- 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;

- Pro Asyl:** Das Zuwanderungsgesetz. Überblick über die wichtigsten Neuregelungen im Zuwanderungsgesetz, Frankfurt/M., August 2004;
- Rädler, Peter:** Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin u.a. 1999;
- Räthzel, Nora (Hg.):** 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;
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration:** Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Nürnberg, Oktober 2004;
- Schatz, H. / Holtz-Bacha, C. / Nieland, J. (Hg.):** Migranten und Medien – Neue Herausforderungen an die Integrationsfunktion von Presse und Rundfunk, Wiesbaden 2000;
- Scheinin, Martin / Toivanen, Reetta (Hg.):** Rethinking Nondiscrimination and Minority Rights, Institute for Human Rights/German Institute for Human Rights, Berlin 2004;
- Schokkenbroek, Jeroen:** „European protection against discrimination – the new Protocol No.12 to the European Convention on Human Rights“ in: Klein, Eckart (Hg.): Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2002, S. 175-189;
- Schönwälder, Karin:** Kleine Schritte, verpasste Gelegenheiten, neue Konflikte. Zuwanderungsgesetz und Migrationspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2004, S. 1205-1214;
- Schuck, Peter / 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 Tübingen und der Ausländerbeauftragten des Senats von Berlin, Dokumentation April 1992;
- Servicestelle CIVITAS / Stiftung Demokratische Jugend:** Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung des Programms „CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus in den Neuen Bundesländern“ 2001 – 2003, Berlin 2004;
- Servicestelle entimon / Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH:** Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung des Programms „entimon – Gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ 2001 – 2003, Berlin 2004;
- Suntum, Ulrich van / Schlotböller, Dirk:** Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern – Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Bielefeld 2002;
- 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;
- Terkessidis, Mark:** Die Banalität des Rassismus. Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive, Bielefeld 2004;
- Trebbe, Joachim / 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 Jessica 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:** 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](http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/pub962.htm);

Global efforts for the total elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action, Report of Secretary-General to the General Assembly, A/59/375, 21. September 2004;

Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report of the Intergovernmental Working Group on the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action to the Commission on Human Rights, First session (E/CN.4/2003/20) vom 24. März 2003, Second session (E/CN.4/2004/20) vom 10. März 2004;

Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination: Situation of Muslim and Arab peoples in various parts of the world, Report by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance to the Commission on Human Rights, E/CN.4/2004/19, 23 February 2004;

Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report on the Regional Expert Seminar for Western States on the Implementation of the Durban Programme of Action: an exchange of ideas on how to move forward, to the Commission on Human Rights, E/CN.4/2004/17/Add.2, 24 February 2004;

Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report by the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mr. Doudou Diène to the Commission on Human Rights, E/CN.4/2004/18, 21 January 2004;

Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, Report of the Working Group of Experts on People of African Descent to the Commission on Human Rights, First and Second Session (E/CN.4/2003/21) vom 25. Februar 2003, Third Session (E/CN.4/2004/21) vom 19. Dezember 2003;

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;

**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 (Hg.): Discrimination and Human Rights – The Case of Racism, Oxford 2001, S. 111–133;

- 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 (Hg.): Racism and Migration in Western Europe, Oxford 1993, S. 67-81;
- Winckler, Äneke:** 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: Gabriele von Arnim et al. (Hg.): Jahrbuch Menschenrechte 2002, Frankfurt am Main 2001, S. 262-270;
- Wolfrum, Rüdiger:** „Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – Inhalt und Verfahren seiner Durchsetzung" in: G. Baum / E. Riedel / M. Schaefer (Hg.): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden 1998, S. 129-137;
- Wrench, John / 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 / I., Taran, P.:** „Inequality in Access to Employment – A statement of the Challenge" in: UNESCO (Hg.): 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


ADU	Anti-Diskriminierungseinheit (Anti-Discrimination Unit) im Sekretariat des Hochkommissariats für Menschenrechte	IGWG	Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	ILO	Internationale Arbeitsorganisation
BMI	Bundesministerium des Innern	NAP	Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus
BMJ	Bundesministerium der Justiz	NGOs	Nichtregierungsorganisationen
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	OHCHR	Hochkommissariat für Menschenrechte
CERD	Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ECMI	Europäisches Zentrum für Minderheitenfragen	RAXEN	European Racism and Xenophobic Information Network
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz	UNDP	United Nations Development Programme
EGV	Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft	UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
ENAR	Europäisches Netzwerk gegen Rassismus	WCAR	UN-Weltkonferenz gegen Rassismus
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	WGPAD	Working Group of Experts on People of African Descent
EUMC	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Intoleranz		
ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung		











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](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)