

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Dritter Bericht über Deutschland

Verabschiedet am 5. Dezember 2003

Straßburg, den 8. Juni 2004

Nähere Informationen über die Arbeit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) sowie sonstige Arbeiten des Europarats auf diesem Gebiet erhalten Sie vom

ECRI – Sekretariat
Generaldirektion für Menschenrechte – DG II
Europarat / Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87
E-Mail: combat.racism@coe.int

Schauen Sie sich auch unsere Website an: www.coe.int/ecri

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	5
ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE	6
I. WEITERVERFOLGUNG DER EMPFEHLUNGEN IM ZWEITEN ECRI-BERICHT ÜBER DEUTSCHLAND	7
INTERNATIONALE RECHTSINSTRUMENTE	7
VERFASSUNGS- UND SONSTIGE GRUNDLEGENDE BESTIMMUNGEN	8
- Staatsangehörigkeitsrecht	8
STRAFRECHTSBESTIMMUNGEN	9
BÜRGERLICHRECHTLICHE UND VERWALTUNGSRECHTLICHE BESTIMMUNGEN	11
BESONDERE GREMIEN UND ANDERE EINRICHTUNGEN	12
BILDUNGSWESEN UND BEWUSSTSEINSWERKUNG	13
AUFNAHME UND STATUS VON AUSLÄNDERN	14
- Die Situation von Ausländern	15
- Die Situation von Asylbewerbern und Flüchtlingen	17
- Personen mit Duldungsstatus	19
- Die allgemeine Einstellung gegenüber Ausländern	20
ZUGANG ZU ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN	21
- Bildungswesen	21
- Wohnungswesen	22
BESCHÄFTIGUNGSWESEN	22
BESONDERS VON DISKRIMINIERUNG BEDROHTE GRUPPEN	23
- Die jüdische Gemeinde	23
- Moslems	24
- Roma / Sinti	24
- Äußerlich erkennbare Minderheiten	25
- Frauen als Opfer von Menschenhandel	25
MEDIEN	26
VERHALTEN DER STRAFVERFOLGUNGSBEHÖRDEN	27
ÜBERWACHUNG DER SITUATION	29
II. BESONDERE PROBLEME	30
RASSISTISCH, FREMDENFEINDLICH UND ANTISEMITISCH MOTIVIERTE GEWALT	30
BIBLIOGRAPHIE	36

Vorwort

Die Europäische Kommission gegen Intoleranz und Rassismus (ECRI) wurde vom Europarat ins Leben gerufen. Sie ist ein unabhängiges Gremium, das über die Einhaltung der Menschenrechte wacht, wenn es um Fragen von Rassismus und Intoleranz geht. Die Mitglieder der Kommission sind unabhängig und unparteiisch. Sie werden aufgrund ihrer moralischen Autorität und ihres anerkannten Sachverständs in Fragen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz ernannt.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit von ECRI bilden die Länderberichte. ECRI untersucht der Reihe nach die Situation hinsichtlich Rassismus und Intoleranz in allen Mitgliedsstaaten des Europarats und gibt Anregungen und Empfehlungen für geeignete Schritte zur Lösung der festgestellten Probleme.

Bei diesen Untersuchungen und Länderberichten werden alle Mitgliedsstaaten des Europarats gleich behandelt. Die Länder werden im Durchschnitt alle 4-5 Jahre besucht; jedes Jahr kommen 9 – 10 Länder dran. Die erste Runde wurde 1998 abgeschlossen, die zweite Ende 2002. Die dritte Runde begann im Januar 2003.

Die Berichte der dritten Runde prüfen, ob und mit welchem Erfolg Beanstandungen weiterverfolgt wurden und was etwaige Maßnahmen zur Umsetzung der wichtigsten Empfehlungen vorausgegangener ECRI-Berichte gebracht haben. Die dritte Berichtsrunde geht auch auf „besondere Probleme“ ein, die sich je nach der Situation in den verschiedenen Ländern ergeben haben. Diese Probleme werden dann in dem jeweiligen Bericht besonders gründlich untersucht.

Die Arbeitsmethoden umfassen die Durchsicht schriftlicher Unterlagen, einen Kontaktbesuch in dem betroffenen Land und anschließend ein vertrauliches Gespräch mit den Staatsbehörden.

Die ECRI-Berichte sind nicht das Ergebnis von Auskunftersuchen oder Zeugenbefragungen. Ihre Feststellungen beruhen auf einer Vielzahl von Informationen aus den verschiedensten Quellen. Zahlreiche nationale und internationale schriftliche Quellen werden gesichtet. Bei den Besuchen vor Ort werden Gespräche mit den betroffenen (staatlichen und nichtstaatlichen) Stellen geführt, um ein möglichst genaues Bild zu bekommen. Die Praxis vertraulicher Gespräche mit den Staatsbehörden gestattet es diesen, notfalls Ergänzungen zum Berichtsentwurf vorzuschlagen, um etwaige Irrtümer tatsächlicher Art im Bericht zu berichtigen. Zum Abschluss des Gesprächs steht es den Staatsbehörden frei zu verlangen, dass ihr Standpunkt dem Schlussbericht von ECRI als Anhang beigeheftet wird.

Der folgende Bericht wurde von ECRI in voller Eigenverantwortung erstellt. Er erstreckt sich auf die Situation, wie sie am 5. Dezember 2003 bestand. Nach diesem Zeitpunkt erfolgte Entwicklungen sind von der folgenden Untersuchung nicht erfasst und folglich auch bei den Schlussfolgerungen und Vorschlägen von ECRI nicht berücksichtigt.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Seit der Veröffentlichung des zweiten ECRI-Berichts über Deutschland hat es in einer ganzen Anzahl von Bereichen, die im Bericht hervorgehoben werden, Fortschritte gegeben.

Die Umsetzung der Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes, das am 1. Januar 2000 in Kraft trat, hat dazu geführt, dass eine Reihe von schon lange in Deutschland lebende Ausländer und in Deutschland geborene Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben. Ein Zuwanderungsgesetz ist in Vorbereitung und wird gegenwärtig im Parlament diskutiert. In dem Gesetz spiegelt sich ein gradueller Übergang zur Selbstwahrnehmung Deutschlands als Einwanderungsland wieder, zu dessen Pflichten auch die Förderung einer integrierten Gesellschaft gehört. Bei der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und antisemitischer Gewalt verfolgen die deutschen Behörden inzwischen einen multidimensionalen Ansatz. Neben Maßnahmen gegen Aktivitäten von Rechtsextremisten zielt ein solcher Ansatz auch auf die in der deutschen Gesellschaft insgesamt herrschenden Bedingungen, die solcher Gewalt zugrunde liegen. Dazu gehört unter anderem die Finanzierung lokaler Initiativen zur Festigung einer demokratischen Zivilgesellschaft. Vor allem in den Bereichen Beschäftigung und Bildung hat es eine Reihe von Initiativen gegeben, mit denen hauptsächlich die Lage von Minderheitengruppen verbessert und die Rassendiskriminierung bekämpft werden sollte. Darüber hinaus ist ein Anti-Diskriminierungsgesetz in Vorbereitung, das nach gegenwärtigen Plänen im Laufe des Jahres 2004 verabschiedet werden soll.

Doch trotz solcher Initiativen bieten rassistisch, ausländerfeindlich und antisemitisch motivierte Gewalt aus der Sicht von ECRI weiterhin Anlass zur Sorge in Deutschland. Betroffen sind insbesondere Asylbewerber, Angehörige der jüdischen Gemeinde, Roma und Sinti. Angehörige erkennbarer Minderheiten scheinen solcher Gewalt besonders stark ausgesetzt zu sein. Weitere Anstrengungen müssen unternommen werden um sicherzustellen, dass Nichtstaatsangehörigen und Einwanderern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens die gleichen Möglichkeiten offen stehen wie der übrigen Bevölkerung in Deutschland. In dieser Hinsicht bedarf es nach wie vor einer Anpassung des rechtlichen Rahmens für die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung. Handlungsbedarf besteht angesichts der Stigmatisierung von Einwanderern, Asylbewerbern und Flüchtlingen in der öffentlichen Debatte; die positive Rolle von Zuwanderung muss deutlicher hervorgehoben werden. Eine ernsthafte Herausforderung stellen Antisemitismus und Islamophobie, Vorurteile und die Diskriminierung von Minderheitengruppen, Roma und Sinti dar.

In diesem Bericht empfiehlt ECRI den deutschen Behörden in einer Anzahl von Bereichen weitere Maßnahmen zu ergreifen. Empfohlen wird u.a. die Fortführung und Intensivierung von Maßnahmen zur effektiven Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und antisemitisch motivierter Gewalt. Bei der Gestaltung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik sollten die positive Rolle der Zuwanderung und die Tatsache, dass Einwanderer einen festen Bestandteil der deutschen Gesellschaft bilden, stärker berücksichtigt werden. ECRI empfiehlt auch, den Umfang der Gesetze gegen Rassismus und Rassendiskriminierung auszudehnen und sie wirkungsvoller umzusetzen, vor allem um die Aufmerksamkeit stärker auf die rassistische Dimension von Straftaten zu lenken. Um die Lage von Minderheitengruppen im Hinblick auf gleichen Zugang und gleiche Möglichkeiten in solchen Bereichen wie Beschäftigung, Bildung und Wohnen zu verbessern, empfiehlt ECRI weitergehende Initiativen, auch im Gesetzgebungsbereich. Darüber hinaus werden Empfehlungen ausgesprochen, die auf die vollständige Wahrung der Rechte von Asylbewerbern und Personen mit geduldetem Aufenthalt in Deutschland abzielen.

I. WEITERVERFOLGUNG DER EMPFEHLUNGEN IM ZWEITEN ECRI-BERICHT ÜBER DEUTSCHLAND

Internationale Rechtsinstrumente

1. In ihrem zweiten Bericht über Deutschland empfahl ECRI Deutschland, die Erklärung nach Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) abzugeben und es Einzelpersonen oder Gruppen von Einzelpersonen dadurch zu ermöglichen, Beschwerden vor dem Ausschuss zur Beseitigung von Rassendiskriminierung (CERD) einzulegen. ECRI empfahl Deutschland ferner, das Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung von Wanderarbeitnehmern zu ratifizieren. Weiter empfahl ECRI Deutschland, das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit, die Revidierte Europäische Sozialcharta sowie das Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene zu unterzeichnen und zu ratifizieren.
2. ECRI stellt mit Genugtuung fest, dass Deutschland im September 2001 die Erklärung nach Art. 14 ICERD abgegeben hat. Deutschland hat zwar noch nicht das Protokoll Nr. 12 zur EMRK ratifiziert, doch stellt ECRI fest, dass darauf hin gearbeitet wird.. Das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, das Deutschland 1977 unterzeichnet hat, wurde noch nicht ratifiziert. ECRI nimmt zur Kenntnis, dass Deutschland im Februar 2002 das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit unterzeichnet, aber bisher noch nicht ratifiziert hat. Deutschland hat die Revidierte Europäische Sozialcharta noch nicht unterzeichnet, doch hat ECRI erfahren, dass die Möglichkeit einer Unterzeichnung derzeit geprüft wird. Ferner wurde berichtet, dass auch die Unterzeichnung des Übereinkommens über die Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene vorbereitet wird. Die deutschen Behörden wiesen allerdings darauf hin, dass die Anwendung von Abschnitt C dieses Übereinkommens, wonach Ausländer das aktive und passive Wahlrecht erhalten, nicht in Frage komme.
3. ECRI nimmt zur Kenntnis, dass Deutschland im Januar 2003 das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Datennetzkriminalität bezüglich der Kriminalisierung von Handlungen rassistischer oder fremdenfeindlicher Art, begangen durch Computersysteme unterzeichnet hat. ECRI stellt ferner fest, dass Deutschland das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen noch nicht unterzeichnet hat.

Empfehlungen

4. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, sobald als möglich das Protokoll Nr. 12 zur EMRK zu ratifizieren. Ferner empfiehlt ECRI die Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit und des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer. Weiter erneuert ECRI seine Aufforderung an Deutschland, die Revidierte Europäische Sozialcharta und das Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene zu unterzeichnen und zu ratifizieren. ECRI empfiehlt den

deutschen Behörden, die in den Abschnitten A, B und C des genannten Übereinkommens enthaltenen Bestimmungen anzuwenden. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Datennetzkriminalität sowie die Unterzeichnung und Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen.

Verfassungs- und sonstige grundlegende Bestimmungen

- Staatsangehörigkeitsrecht

5. Angesichts des hohen Ausländeranteils an der deutschen Bevölkerung und des Umstands, dass ein großer Teil der ausländischen Bevölkerung schon lange in Deutschland lebt und schon dort geboren, begrüßte ECRI in seinem zweiten Bericht die zum 1. Januar 2000 in Kraft getretene Neufassung des Staatsangehörigkeitsrechts als positiven Schritt zur erleichterten Einbürgerung dieses Personenkreises. Die neue Gesetzesfassung verkürzte die für einen Einbürgerungsantrag erforderliche Aufenthaltszeit beträchtlich. Auch ist nunmehr vorgesehen, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern automatisch deutsche Staatsbürger werden, sofern mindestens ein Elternteil acht Jahre lang mit Aufenthaltsberechtigung oder drei Jahre lang mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis legal in Deutschland gelebt hat. Im zweiten Bericht nahm ECRI auch zur Kenntnis, dass Ausländer, welche die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben möchten, auch weiterhin von Ausnahmefällen abgesehen – ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben müssen. ECRI stellte ferner fest, dass Kinder, die nach der neuen Regelung mit der Geburt eine doppelte Staatsangehörigkeit (die deutsche und eine andere) erwerben, sich bis zum Alter von 23 Jahren für eine der beiden entscheiden müssen. ECRI empfahl deshalb den deutschen Behörden eine flexiblere Handhabung des Problems der Doppelstaatlichkeit. ECRI forderte die deutschen Behörden ferner auf, die praktische Anwendung der Einbürgerungskriterien (z.B. ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache, Grundgesetزتreue, keine Vorstrafen und die Fähigkeit, für den eigenen Unterhalt zu sorgen) zu überprüfen und etwaige Probleme willkürlicher oder diskriminierender Anwendung aufzugreifen.
6. Seit dem Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung haben über 500 000 Personen die deutsche Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung erworben (ca. 186 000 im Jahre 2000, 178 000 im Jahre 2001 und 155 000 im Jahre 2002). ECRI stellt fest, dass die Einbürgerungsrate im Vergleich zu den dem Inkrafttreten der neuen Regelung vorausgegangenen drei Jahren um jährlich 56 % gestiegen ist. Zusätzlich dazu wurden etwa 41 000 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern im Jahre 2000 Deutsche. 2001 waren es ca. 39 000. ECRI begrüßt diese Entwicklung, stellt aber fest, dass ein beträchtlicher Prozentsatz von Ausländern, die lange genug in Deutschland gelebt haben, um die Einbürgerung beantragen zu können, noch immer ohne deutsche Staatsbürgerschaft in Deutschland lebt. Darunter sind besonders viele Türken, auch wenn sie 40 % der eingebürgerten Ausländer ausmachen. Einer der Hauptgründe hierfür scheint das Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zu sein. Die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit ist nur in Ausnahmefällen gestattet, z.B. für Flüchtlinge, Bürger von Staaten, deren Gesetzgebung keinen Verzicht auf die Staatsbürgerschaft erlaubt, sowie – im Falle der Gegenseitigkeit – Bürger der

Europäischen Union (EU). Die deutschen Behörden haben darauf hingewiesen, dass mit Rücksicht auf das allgemeine Ziel der Förderung gesellschaftlicher Integration der Schwerpunkt derzeit auf den im Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes¹ skizzierten Maßnahmen und nicht auf einer erneuten Eröffnung der Debatte über Doppelstaatlichkeit liegt.

7. Die deutschen Behörden verfügen über keine verlässlichen Angaben über die Zahl abgelehnter Einbürgerungsanträge und die Gründe hierfür. Ablehnende Bescheide werden jedoch stets schriftlich begründet und können angefochten werden, was auch vorkommt. ECRI hat keine Initiative zur Überwachung der praktischen Handhabung der Einbürgerungskriterien festgestellt, um etwaigen Fällen übertrieben enger Auslegung der Kriterien oder unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung auf die Spur zu kommen. Es ist ECRI allerdings zu Ohren gekommen, dass diese Kriterien, vor allem das Erfordernis entsprechender Deutschkenntnisse und die Fähigkeit, für den eigenen Unterhalt aufkommen zu können, mitunter übertrieben eng ausgelegt werden.

Empfehlungen

8. ECRI unterstützt die Bemühungen der deutschen Behörden, schon lange in Deutschland lebenden Ausländern und in Deutschland geborenen Personen den Erwerb der Staatsbürgerschaft zu erleichtern. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, auch weiterhin die öffentliche Debatte über eine flexiblere Handhabung des Problems der doppelten Staatsbürgerschaft zu fördern. Wie im zweiten ECRI-Bericht angeregt, könnte man z.B. versuchen, der Öffentlichkeit stärker bewusst zu machen, wie viele Personen bereits mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen, und dem Eindruck entgegenzutreten, dass ein solcher Status beträchtliche Vorteile bringe. Ferner bittet ECRI die deutschen Behörden, die praktische Anwendung der Einbürgerungskriterien zu überwachen, um einer etwaigen systematisch erfolgenden übertrieben engen Auslegung solcher Kriterien oder unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Religion, Staatsangehörigkeit und nationaler oder ethnischer Herkunft auf die Spur zu kommen.

Strafrechtsbestimmungen

9. Die deutschen Behörden haben ECRI mitgeteilt, dass die nach dem zweiten ECRI-Bericht am häufigsten angewandten, für den Aufgabenbereich von ECRI einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen in § 130 StGB zu finden sind. Dieser Paragraph untersagt die Aufstachelung zu Hass und Gewalt gegen Teile der Bevölkerung (§ 130 Abs.1), und zwar auch durch Verbreitung von Schriften oder in Rundfunk- und Fernsehsendungen (§ 130 Abs.2). Ferner untersagt § 130 die Billigung, Leugnung oder Verharmlosung des unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangenen Völkermords (§ 130 Abs.3), und zwar auch hier einschließlich der Verbreitung von Schriften (§ 130 Abs.4). Andere häufig angewandte Bestimmungen sind § 86a StGB, der die Verbreitung und Verwendung von Kennzeichen verfassungsgemäßer Organisationen verbietet, sowie § 86 StGB, der die Verbreitung von Propaganda verfassungsfeindlicher Organisationen unter Strafe stellt. Ferner gab es Fälle,

¹ Vgl. unten, Aufnahme und Status von Ausländern.

in denen § 85 StGB, der die Fortführung der Aktivitäten einer verbotenen Organisation untersagt, angewandt wurde.

10. § 46 StGB zählt verschiedene, bei der Strafzumessung zu berücksichtigende Umstände auf, wobei allgemein auf die Beweggründe und Ziele des Täters abgestellt wird. Rassistische Beweggründe einer Tat können daher in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. Die deutschen Behörden haben von Fällen berichtet, in denen wegen der rassistischen Beweggründe der Täter strengere Urteile gefällt wurden. Wie bereits im zweiten ECRI-Bericht bemerkt wurde, betrachtet der BGH bei Mord Rassismus als erschwerenden Umstand. ECRI stellt jedoch fest, dass trotz der Empfehlungen im zweiten Bericht das deutsche Strafrecht nicht ausdrücklich bestimmt, dass rassistische Beweggründe bei der Urteilsfindung strafverschärfend zu werten sind.
11. In allgemeiner Hinsicht weisen Nichtregierungsorganisationen, die sich dem Kampf gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung verschrieben haben, darauf hin, dass das deutsche Strafrecht zwar umfassende Bestimmungen gegen zahlreiche Unternehmungen rechtsextremer Organisationen und ihrer Mitglieder enthält und das Verbot solcher Organisationen erlaubt, dass aber die bestehende Gesetzgebung nicht immer darauf abgestellt ist, den rassistischen Hintergrund von Straftaten aufzuhellen.
12. Im zweiten Bericht betonte ECRI die Notwendigkeit, bei der Aus- und Fortbildung von Polizisten, Staatsanwälten, Richtern und Anwälten auf die gesetzlichen Bestimmungen gegen rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierte Straftaten hinzuweisen. ECRI wurde davon in Kenntnis gesetzt, dass der Kampf gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung einen hohen Stellenwert in den Programmen der Fortbildungseinrichtungen für Richter, Staatsanwälte und andere juristische Berufe habe. Nichtregierungsorganisationen berichten von Fortschritten bei der Anwendung der bestehenden Strafbestimmungen durch die Justizbehörden in einigen, aber nicht in allen Ländern.

Empfehlungen

13. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden eine sorgfältige Überwachung der Wirksamkeit der bestehenden Strafbestimmungen im Aufgabenbereich von ECRI. Die deutschen Behörden werden gebeten zu prüfen, in welchem Ausmaß das geltende Strafrecht die Justiz in die Lage versetzt, den rassistischen Hintergrund von Straftaten aufzuhellen. Hierzu weist ECRI die deutschen Behörden auf ihre Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7² hin, die verschiedene Handlungen aufzählt, die ECRI unter Strafe gestellt sehen möchte. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden insbesondere, ausdrücklich im Gesetz zu verankern, dass rassistische Beweggründe bei allen Straftaten als strafschärfend zu werten sind.
14. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, weiterhin und verstärkt dafür zu sorgen, dass bei der Aus- und Fortbildung von Strafvollzugsbeamten, Staatsanwälten, Richtern und Rechtsanwälten auf die gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung rassistischer, fremdenfeindlicher oder

² CRI (2003) 8. Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7 von ECRI: Staatliche Gesetzgebung gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung.

antisemitischer Straftaten hingewiesen wird und dies in allen Bundesländern geschieht.

Bürgerlichrechtliche und verwaltungsrechtliche Bestimmungen

15. Im zweiten Bericht empfahl ECRI Deutschland, in Schlüsselbereichen wie Wohnungswesen, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Arbeitsmarkt, Warenverkehr und Dienstleistungen in Ergänzung zum Gleichheitsgebot nach Art. 3 GG spezifische gesetzliche Bestimmungen gegen Diskriminierung zu erlassen. ECRI nahm zur Kenntnis, dass diese Frage derzeit im Rahmen der Richtlinie (2000/43/EC) des Europäischen Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (2000/43/EC) geprüft werde. ECRI hoffte, dass diese Prüfung rasch zum gewünschten Erfolg führen werde.
16. Zwar wurde bisher kein besonderes Gesetz gegen Diskriminierung erlassen, jedoch haben die deutschen Behörden ECRI mitgeteilt, dass ein entsprechender Gesetzesentwurf ausgearbeitet wurde und dem Parlament noch 2004 vorgelegt werden soll. Der Entwurf sieht ein ganzes Paket von Maßnahmen zur Umsetzung von – unter anderem – der Richtlinien 2000/43/EC und 2000/78/EC des Europäischen Rates vor, mit denen ein allgemeiner Rahmen zur Gleichbehandlung bei Arbeit und Beschäftigung vorgegeben wird. Die deutschen Behörden haben mitgeteilt, dass sie zweierlei gesetzliche Regelungen vorschlagen werden: eine Reihe von Bestimmungen zu allgemeinen Aspekten der Diskriminierung im Bereich des bürgerlichen Rechts, die alle Gebiete des öffentlichen Lebens umfassen, sowie Bestimmungen gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Berufsausbildung. Die genauen Diskriminierungsgründe, die von der allgemeinen bürgerlichrechtlichen Gesetzgebung erfasst werden sollen, ist noch nicht klar.
17. ECRI weist die deutschen Behörden auf ihre Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7 hin, wo im Einzelnen aufgezählt wird, welche bürgerlichrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen gegen rassistische Diskriminierung nach Ansicht von ECRI nötig sind. Auch wenn ECRI die Einzelheiten des in Vorbereitung befindlichen Gesetzesentwurfs noch nicht kennt, so spricht ECRI doch in der erwähnten Allgemeinen Politik-Empfehlung Probleme an, die auch von deutschen Nichtregierungsorganisationen im Zusammenhang mit dem geplanten Gesetz aufgeworfen wurden. Solche Probleme sind vor allem: das Erfordernis sicherzustellen, dass gesetzliche Bestimmungen gegen Diskriminierung für alle öffentlichen Behörden sowie für alle natürlichen und juristischen Personen gelten, und zwar sowohl im öffentlichen wie im privaten Bereich; die Verpflichtung aller öffentlichen Behörden, die Gleichbehandlung zu fördern und rassistische Diskriminierung zu verhindern; das Erfordernis, die Beweislast beiden, dem angeblichen Opfer sowie der diskriminierenden Stelle oder Person zu gleichen Teilen aufzubürden; das Erfordernis sicherzustellen, dass Organisationen, die ein berechtigtes Interesse haben, Rassismus und rassistische Diskriminierung zu bekämpfen, das Recht haben, Fälle den zuständigen Justizbehörden anzuzeigen. ECRI möchte ferner betonen, dass die Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7 die Empfehlung enthält, dass das Gesetz ausdrücklich Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationaler oder völkischer Herkunft verbietet.

Empfehlungen

18. ECRI begrüßt die Bemühungen der deutschen Behörden, gesetzliche Bestimmungen gegen Diskriminierung in allen Bereichen des öffentlichen Lebens zu erlassen, und hofft, dass die notwendige Gesetzesvorlage bald fertiggestellt und dem Parlament zugeleitet wird. ECRI bittet die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass bei der Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten das Erfordernis, den Opfern rassistischer Diskriminierung den bestmöglichen Schutz zu gewähren, berücksichtigt wird. In diesem Zusammenhang empfiehlt ECRI den deutschen Behörden dringend, die Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7 zu berücksichtigen, vor allem hinsichtlich der oben genannten Bereiche.

Besondere Gremien und andere Einrichtungen

19. Im zweiten Bericht empfahl ECRI Deutschland, auf Bundesebene eine besondere Stelle zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung zu schaffen, die u.a. dafür zuständig wäre, die Opfer von Rassismus und rassistischer Diskriminierung bei ihren Beschwerden zu unterstützen.
20. Die deutschen Behörden sind dabei, die Schaffung einer solchen Stelle im Rahmen der Debatte über den Erlass gesetzlicher Bestimmungen gegen Diskriminierung³ zu prüfen. Die Allgemeinen Politik-Empfehlungen von ECRI geben Richtlinien zu Stellung, Rolle und Aufgaben solcher staatlichen Stellen. ECRI möchte besonders die in der Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 2⁴ gemachten Empfehlungen betonen, wonach solche Gremien unabhängig und rechenschaftspflichtig sein müssen. ECRI möchte ferner unterstreichen, dass die Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7 die Empfehlung enthält, dass solche besonderen staatlichen Stellen u.a. für Folgendes zuständig sein sollen: den Opfern zu helfen, vorgetragene Fälle zu untersuchen, vor Gericht zu bringen und am Gerichtsverfahren teilzunehmen, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu überwachen, den Gesetzgeber und die Vollzugsbehörden zu beraten, das Bewusstsein der Öffentlichkeit für Fragen des Rassismus und der Rassendiskriminierung zu schärfen sowie politische und praktische Maßnahmen zur Sicherstellung der Gleichbehandlung zu fördern.
21. Im zweiten Bericht begrüßte ECRI die Arbeit der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung sowie der Ausländerbeauftragten oder Ausländerbeiräte auf der Ebene der Länder und der Städte. ECRI forderte die deutschen Behörden auf, Schwierigkeiten, mit denen solche Gremien zu kämpfen hatten, zu beseitigen und sie personell und finanziell entsprechend auszustatten.
22. Seit dem zweiten ECRI-Bericht und in Übereinstimmung mit der im Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes⁵ zum Ausdruck kommenden neuen Politik wurde die Ausländerbeauftragte umbenannt in Beauftragte der Bundesregierung für

³ Vgl. *Bürgerlichrechtliche und verwaltungsrechtliche Bestimmungen*.

⁴ CRI (97) 36: *Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 2 von ECRI: Besondere Gremien zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf staatlicher Ebene*.

⁵ Vgl. unten unter „Aufnahme und Status von Ausländern“.

Migration, Flüchtlinge und Integration. Auf der Ebene der Länder und der Städte stellt ECRI jedoch fest, dass seit dem zweiten Bericht in etlichen Fällen das Amt des Ausländerbeauftragten oder Beiräte für Ausländerfragen aufgelöst oder mit Stellen anderer Zuständigkeit zusammengelegt wurden.

Empfehlungen

23. ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihren Bemühungen, auf Bundesebene eine besondere Stelle zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung zu schaffen. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden dringend, die Allgemeinen Politik-Empfehlungen Nr. 2 und Nr. 7, vor allem hinsichtlich der oben erwähnten Bereiche, zu beachten.
24. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, auch weiterhin dafür zu sorgen, dass die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die nötigen Mittel zur Erledigung ihrer Aufgaben verfügt. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden ferner, sich dafür einzusetzen, dass die Ausländerbeauftragten oder Ausländerbeiräte der Länder und der Städte weiter ihrer Arbeit nachgehen können, und dabei vor allem sicherzustellen, dass solchen Gremien ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden und dass eine etwaige Ausweitung ihrer Zuständigkeiten nicht dazu führt, dass Probleme der Wanderarbeiter, Asylanten und Flüchtlinge vernachlässigt werden.

Bildungswesen und Bewusstseinsweckung

25. Im zweiten Bericht betonte ECRI, wie wichtig es sei, die Erziehung zur Achtung der Menschenrechte in die Lehrpläne aufzunehmen. ECRI unterstrich auch die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass Lehr- und Lernmaterial an Schulen über die Vielfalt der deutschen Gesellschaft informiert und diese Vielfalt positiv wertet.
26. ECRI begrüßt die Tatsache, dass eine der Hauptaufgaben des von den deutschen Behörden im März 2001 gegründeten Instituts für Menschenrechte die Förderung der Erziehung zur Achtung der Menschenrechte in Deutschland ist. Was jedoch die Menschenrechtserziehung an den Schulen angeht, stellt ECRI fest, dass trotz einer entsprechenden Empfehlung der Bundesbehörden zur Aufnahme von Menschenrechtserziehung in die Lehrpläne aller Länder nur wenige Länder dem bisher nachgekommen sind. Das Ergebnis ist, dass in den Schulen der meisten Länder die Menschenrechte nur in Projektarbeit behandelt werden, auch wenn einige davon dabei besonders auf Fragen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung abstellen.
27. Ferner empfahlen die Bundesbehörden interkulturelle Erziehung in den Schulen aller Bundesländer – zwar nicht als eigenes Fach, jedoch als fächerübergreifendes Thema. ECRI erfuhr, dass im Großen und Ganzen alle Länder entsprechende Schritte zugunsten fächerübergreifender interkultureller Erziehung unternommen haben. ECRI wurde aber auch darauf aufmerksam gemacht, dass die derzeit an deutschen Schulen gebräuchlichen Lehr- und Lernmaterialien nicht immer die Vielfalt der deutschen Gesellschaft widerspiegeln. Hinzukommt, dass laut vorliegenden Berichten Bemühungen zur Entwicklung der interkulturellen Kompetenz der Lehrer, Erzieher und aller am schulischen Leben Beteiligten noch nicht sehr weit gediehen sind.

Empfehlungen

28. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass die Erziehung zur Achtung der Menschenrechte als Pflichtfach auf allen Schulstufen in ganz Deutschland eingeführt wird. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden auch nachzuprüfen, in welchem Maße interkulturelle Erziehung auch tatsächlich im Alltagsleben deutscher Schulen stattfindet, und sicherzustellen, dass Lehr- und Lernmaterialien die Vielfalt der deutschen Gesellschaft widerspiegeln. ECRI fordert auch weitere Maßnahmen zur Entwicklung der interkulturellen Kompetenz der Lehrer, Erzieher und aller am schulischen Leben Beteiligten.

Aufnahme und Status von Ausländern

29. Im zweiten Bericht ging ECRI ausführlich auf die Lage der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ein, die etwa 9 % der Gesamtbevölkerung ausmacht. ECRI stellte fest, dass Deutschland trotz der großen Zahl schon lange im Land lebender oder gar dort geborener Ausländer noch immer zögert, sich als Einwanderungsland zu betrachten. ECRI fand, dass Einwanderer, auch solche der zweiten oder dritten Generation, die schon in Deutschland geboren sind, in der deutschen Statistik und im öffentlichen Sprachgebrauch immer noch als „Ausländer“ wahrgenommen werden. Das Wort „Ausländer“ scheint vielfach sogar noch für Leute zu gelten, die schon längst die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. ECRI stellte fest, dass die deutsche Politik gegenüber diesem Personenkreis weitgehend von einer Gastarbeiter-Perspektive geprägt wurde, d.h. Einwanderer wurden in erster Linie nach ihrem Nutzen als Arbeitskräfte bewertet. Folglich oblag es hauptsächlich der zugewanderten Bevölkerung selbst, sich um ihre Eingliederung in die deutsche Gesellschaft zu bemühen, denn Integrationsmaßnahmen hatten keine Priorität. Der Umstand, dass solche Personen oft keinen gesicherten Aufenthaltsstatus hatten, wirkte sich dabei negativ auf die Möglichkeit, sich zu integrieren, aus.
30. In den letzten Jahren machte sich die schon im zweiten ECRI-Bericht angedeutete Betrachtungsweise, der zufolge die deutschen Behörden und Leute, welche die öffentliche Meinung prägen, dazu übergegangen sind, von Deutschland als Einwanderungsland zu sprechen, immer deutlicher bemerkbar. ECRI hält diesen Wandel in der Betrachtungsweise für wichtig; denn Probleme mit Rassismus und Rassendiskriminierung sind – wie in anderen Abschnitten des Berichts erwähnt – eng verknüpft mit der Stellung und Rolle von Einwanderern und Personen ausländischer Herkunft in der deutschen Gesellschaft und der öffentlichen Wahrnehmung dieses Teils der Bevölkerung in der Gesellschaft. Diese Tendenz zu einer vergleichsweise positiveren Wertung von Einwanderung für Deutschland hat sich auch bei der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage „zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) gezeigt. Die Gesetzesvorlage wurde vom Bundestag angenommen, aber im Juni 2003 vom Bundesrat abgelehnt und befindet sich gegenwärtig im Vermittlungsausschuss des Parlaments. Obwohl Nichtregierungsorganisationen darauf hingewiesen haben, dass einige Bestimmungen dieses Zuwanderungsgesetzes umstritten sind, scheint man sich doch einig zu sein, dass die Gesetzesvorlage darauf hindeutet, dass die

Rolle der Einwanderung in der deutschen Gesellschaft und die Pflicht und Verantwortung des Staates, die Integration zu fördern, anerkannt wird.

Empfehlungen

31. ECRI erhofft sich weitere Fortschritte beim Bemühen der deutschen Behörden, in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik nicht nur auf den Nutzen von Zuwanderern als Arbeitskräfte abzustellen, sondern Einwanderung an sich als positiv und Einwanderer voll und ganz als Teil der deutschen Gesellschaft anzusehen.

- Die Situation von Ausländern

32. Die Anwesenheit von Familienmitgliedern ist gefühlsmäßig und psychologisch von Vorteil und wichtig für erfolgreiche Integration. ECRI regte deshalb im zweiten Bericht an zu überlegen, ob man nicht die Altersgrenze für zuzugsberechtigte Kinder von Ausländern heraufsetzen und Besuche von im Ausland lebenden Familienmitgliedern erleichtern könnte. Mit Bedauern stellt ECRI jedoch fest, dass der Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes die Altersgrenze für Kinder, die zu ihren bereits in Deutschland lebenden Eltern ziehen dürfen, von 16 auf 12 Jahre herabsetzt und nur für Kinder von Flüchtlingen und kürzlich eingetroffenen hochqualifizierten Arbeitskräften eine Altersgrenze von 18 Jahren vorsieht. In mehr allgemeiner Hinsicht nimmt ECRI zur Kenntnis, dass Deutschland gegenüber dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes eine Vorbehaltserklärung des Inhalts abgegeben hat, dass das Übereinkommen nicht dahingehend ausgelegt werden könne, dass das Recht Deutschlands beschränkt werde, den Zuzug und Aufenthalt von Ausländern durch Gesetze und Verordnungen zu regeln oder zwischen Deutschen und Ausländern zu unterscheiden. ECRI hat erfahren, dass diese Erklärung in der Praxis Kinder im Genuss ihrer Rechte in Deutschland beschränkt.
33. Wie bereits im zweiten ECRI-Bericht ausgeführt wurde, können Ausländer aus Deutschland ausgewiesen werden, wenn sie eine Straftat begangen haben, welche die öffentliche Sicherheit verletzt oder bedroht und mit Gefängnis von mindestens drei Jahren bestraft wird. Obwohl Personen unter 21 größeren Schutz gegen Ausweisung genießen, wurde dennoch vermerkt, dass es möglich ist, Jugendliche, die in Deutschland geboren sind oder die meiste Zeit ihres Lebens dort verbracht haben, auszuweisen.
34. Im zweiten Bericht empfahl ECRI Deutschland, Ausländern, die schon lange im Land leben, gewisse politische Rechte wie z.B. das Wahlrecht bei Kommunalwahlen zu gewähren. ECRI stellt fest, dass EU-Bürger noch immer die einzigen Ausländer sind, die aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen genießen.

Empfehlungen

35. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass das Recht auf Privat- und Familienleben sowie die Rechte des Kindes gegenüber allen in Deutschland lebenden Personen, auch gegenüber Ausländern, uneingeschränkt geachtet werden. ECRI wiederholt die Bitte, Kindern den Zuzug zu ihrer Familie und Besuche von im Ausland lebenden Mitgliedern einer Familie zu erleichtern. ECRI ist insoweit der Ansicht, dass die Altersgrenze für zuzugsberechtigte Kinder, die derzeit bei 16 liegt, nicht gesenkt, sondern im Gegenteil für alle Kinder auf 18 erhöht werden sollte. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass keine Ausweisung von Ausländern unter Verletzung ihres Rechts auf Privat- und Familienleben oder unter Verletzung der Rechte des Kindes erfolgt.
36. ECRI empfiehlt Deutschland, auch Ausländern, die nicht EU-Bürger sind, aber schon lange in Deutschland leben, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen einzuräumen.
37. Das geplante Zuwanderungsgesetz sieht zum ersten Mal ein Integrationsprogramm von Bund und Ländern für Neuankömmlinge vor. Personen, die erst kürzlich im Rahmen der Familienzusammenführung oder der Einwanderungsbestimmungen für Arbeitskräfte ins Land gekommen sind, sowie Flüchtlinge sind berechtigt und verpflichtet, an einem Integrationskurs teilzunehmen, sofern sie nicht Grundkenntnisse der deutschen Sprache nachweisen können. Bei dem Kurs geht es in erster Linie um Deutschunterricht, aber auch um andere Aspekte wie deutsche Kultur und Geschichte. Personen, die bereits in Deutschland leben, brauchen solche Kurse nicht zu besuchen, dürfen aber teilnehmen, wenn genügend Plätze verfügbar sind. Die Teilnahme am Kurs zählt bei der Entscheidung über eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis der betroffenen Personen. Nichtregierungsorganisationen und Vertreter ausländischer Gemeinschaften haben ECRI berichtet, dass das Programm wenigstens teilweise der Nachfrage aus Einwanderungskreisen entspricht. Sie haben jedoch Bedenken hinsichtlich mögliche Sanktionen für Personen, die nicht teilgenommen haben, geäußert. Sie befürworten Ausnahmen für Personen, die sich in einer besonderen Situation befinden oder besonders verletzlich sind.

Empfehlungen

38. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass Integrationskurse für Neuankömmlinge soweit möglich auf die besonderen Umstände des einzelnen Teilnehmers, seinen Bildungsstand, seine beruflichen Fähigkeiten, sein Alter und seinen Gesundheitszustand Rücksicht nehmen. Weiter empfiehlt ECRI den deutschen Behörden sicherzustellen, dass alle Länder dabei einen hohen Ausbildungsstand bieten, was z.B. durch entsprechende Richtlinien, Kontrollverfahren, Ausbildung der Lehrer und Austausch von Beispielen guter Praxis unter den verschiedenen Ländern zu gewährleisten wäre. Die deutschen Behörden werden auch dringend gebeten, die Folgen etwaiger Sanktionen bei Nichtteilnahme zu überwachen und notfalls korrigierend einzugreifen und gegebenenfalls verhängte Sanktionen wieder aufzuheben.

- **Die Situation von Asylbewerbern und Flüchtlingen**

39. Im zweiten Bericht nahm ECRI zur Kenntnis, dass Asylbewerber eine Arbeitserlaubnis bekommen, nachdem sie sich ein Jahr rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben. Allerdings stellte ECRI fest, dass freie Arbeitsplätze laut Gesetz erst Deutschen, EU-Bürgern und Ausländern mit Daueraufenthaltserlaubnis angeboten werden müssen, ehe Personen mit weniger sicherem Aufenthaltsstatus zum Zuge kommen. Dadurch haben Asylbewerber es besonders schwer, Arbeit zu finden. ECRI stellte ferner fest, dass die Sozialleistungen für Asylbewerber gekürzt wurden. ECRI empfahl den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass Asylbewerber nicht in die Mittellosigkeit gedrängt werden. Seit dem zweiten ECRI-Bericht hat es in dieser Hinsicht keine neuen Entwicklungen gegeben. Auch wenn das geplante Zuwanderungsgesetz angeblich die Regeln, in welcher Reihenfolge freie Arbeitsplätze anzubieten sind, teilweise abändern würde, so geht ECRI dennoch davon aus, dass sich dadurch die Aussichten von Asylbewerbern auf dem Arbeitsmarkt nicht verbessern würden.
40. ECRI stellt fest, dass die Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern in Deutschland erheblich eingeschränkt ist. Asylbewerber dürfen den Kreis, in dem sie gemeldet sind, nicht ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde verlassen. ECRI hat jedoch mehrfach davon gehört, dass diese Erlaubnis oft ohne triftige Gründe verzögert oder verweigert wird. ECRI hat erfahren, dass das geplante Zuwanderungsgesetz Vorschriften enthält, die den Ermessensspielraum der Ausländerbehörde bei der Erteilung der Erlaubnis zum Verlassen des Kreises regeln.
41. ECRI stellt fest, dass nicht alle anerkannten Flüchtlinge in vollem Umfang berechtigt sind, ihre Familie nachkommen zu lassen. Derzeit gibt es zwei Kategorien anerkannter Flüchtlinge in Deutschland: solche, denen nach Art. 16a GG Asyl gewährt wurde, und solche, denen nach § 51 des Ausländergesetzes Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde. Die letztere Gruppe genießt nicht alle Rechte, die Familie nachkommen zu lassen; dies hängt in der Praxis vielmehr von wirtschaftlichen Erfordernissen ab. Wenn sie Empfänger von Sozialhilfe sind, dürfen sie nicht ihre Familienmitglieder nachkommen lassen. ECRI hat erfahren, dass das geplante Zuwanderungsgesetz allen anerkannten Flüchtlingen das Recht zubilligen würde, die Familie nachkommen zu lassen.
42. Die Zahl der Asylanträge ist in den letzten Jahren stetig gesunken. Auch der Prozentsatz anerkannter Flüchtlinge ist laut Berichten in der Zeit von Januar bis August 2003 zurückgegangen. ECRI stellt fest, dass Verfolgung durch nichtstaatliche Stellen und Verfolgung aufgrund des Geschlechts in Deutschland nicht als Gründe für die Gewährung des Flüchtlingsstatus zählen. Die deutschen Behörden haben ECRI jedoch mitgeteilt, dass das geplante Zuwanderungsgesetz Umstände dieser Art für die Gewährung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkennen würde. Obwohl Richter an Verwaltungsgerichten keine besonderen Fortbildungslehrgänge zum Thema Asylbewerber und Flüchtlinge besuchen müssen, werden Kurse dieser Art sowohl vom Justizministerium als auch vom Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge angeboten.

Empfehlungen

43. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden erneut, dafür zu sorgen, z.B. durch angemessenen Zugang zum Arbeitsmarkt, dass Asylbewerber nicht mittellos dastehen. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden ferner sicherzustellen, dass Asylbewerber sich frei bewegen dürfen. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass allen anerkannten Flüchtlingen das uneingeschränkte Recht auf Familienzusammenführung gewährt wird.
44. ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihren Bemühungen sicherzustellen, dass Verfolgung durch nichtstaatliche Stellen und Verfolgung aufgrund des Geschlechts als Gründe für die Gewährung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt werden. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, sich stärker darum zu bemühen, dass Richter, die mit Asylverfahren zu tun haben, eine besondere Ausbildung in Asyl- und Flüchtlingsfragen erhalten.
45. Im zweiten Bericht zeigte ECRI sich beunruhigt über Berichte, wonach Roma und Mitglieder anderer Minderheiten aus dem Kosovo trotz des Abschiebungsverbots und trotz Art. 3 EMRK gewaltsam zurückgeschickt worden waren. Inzwischen hat Deutschland sich schriftlich verpflichtet, bis zum 31. März 2004 keine Serben und Roma mehr gewaltsam ins Kosovo zurückzuschicken; Mitglieder anderer Minderheiten können hingegen abgeschoben werden, mitunter aber erst nach Prüfung des Einzelfalls.
46. Asylbewerber, die auf bestimmten deutschen Flughäfen eintreffen und aus Ländern stammen, die als sicher gelten, oder die ihre Identität nicht nachweisen können, können dem so genannten Flughafenverfahren unterliegen. Nach Angaben der deutschen Behörden trifft dies jährlich auf eine begrenzte Zahl von Personen zu (2001 waren es 278, 2002 waren es 298). Angesichts der kurzen Fristen bei diesem Verfahren empfahl ECRI den deutschen Behörden im zweiten Bericht, dafür zu sorgen, dass alle Asylbewerber genügend Zeit bekommen, ihren Antrag gründlich vorzubereiten, und sich hierfür ungehindert Rechtsbeistand holen dürfen. Die deutschen Behörden berichten, dass Asylbewerbern, die diesem Verfahren unterliegen, kostenlose Beratung durch einen Anwalt angeboten wird; sie können sich aber auch an einen Anwalt ihrer Wahl wenden. ECRI stellt das Fehlen von Bestimmungen fest, wonach Kinder ohne Begleitung vom Flughafenverfahren ausgenommen sind. ECRI stellt weiter fest, dass nach deutschem Gesetz Kindern ohne Begleitung ein Betreuer bestellt werden muss, doch hat ECRI erfahren, dass gleichwohl manchmal kein Betreuer bestellt wurde oder dass Betreuern viel zu viel Kinder zur Betreuung zugewiesen wurden.
47. Das Gesetz schreibt vor, dass alle auf deutschem Boden geborenen Kinder das Recht haben, beim Standesamt angemeldet zu werden und eine Geburtsurkunde zu erhalten. Allerdings müssen die Eltern ihre Identität nachweisen außer in Fällen, in denen dies mit übergroßen Schwierigkeiten oder unverhältnismäßigen Kosten verbunden wäre. ECRI hat erfahren, dass Standesämter in manchen Bundesländern sich geweigert haben, in Deutschland geborene Kinder von Asylbewerbern ohne Ausweispapiere einzutragen.

Empfehlungen

48. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass niemand gegen den Grundsatz, dass nicht abgeschoben werden soll, und unter Verletzung von Art. 3 EMRK abgeschoben wird. In diesem Zusammenhang empfiehlt ECRI besondere Vorsicht, wenn es darum geht, Personen ins Kosovo zurückzuschicken.
49. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden erneut, dafür zu sorgen, dass alle Asylbewerber, auch solche, die dem Flughafenverfahren unterliegen, genügend Zeit bekommen, ihren Antrag gründlich vorzubereiten und sich dafür uneingeschränkt Rechtsbeistand holen können. ECRI empfiehlt ferner, dass Kinder ohne Begleitung vom Flughafenverfahren ausgenommen werden. ECRI unterstützt die deutschen Behörden bei ihrem Bemühen sicherzustellen, dass alle Kinder ohne Begleitung in der Praxis wirksam betreut werden.
50. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass das Recht aller in Deutschland geborenen Kinder auf standesamtliche Eintragung in allen Fällen voll beachtet wird, egal, ob die Identität ihrer Eltern bekannt ist oder nicht.

- Personen mit Duldungsstatus

51. Ungefähr 227 000 Personen leben derzeit mit Duldungsstatus in Deutschland. Hierunter fallen Personen, denen angesichts der Gefahr einer Verletzung ihrer Menschenrechte im Falle der Rückkehr vorübergehend Schutz gewährt wurde, ferner Personen, die aus dem einen oder anderen Grunde nicht aus Deutschland abgeschoben werden können. Personen, deren Aufenthalt in Deutschland nur geduldet ist, haben an sich kein Recht auf Wohnsitz in Deutschland und somit nur eingeschränkte Rechte. Sie dürfen z.B. erst eine Arbeit aufnehmen, wenn sie länger als ein Jahr geduldet in Deutschland gelebt haben. Wenn es um das Angebot freier Arbeitsplätze geht, gilt für sie dieselbe Rangfolge wie die oben für Asylbewerber beschriebene⁶, was Probleme bei der Arbeitssuche schafft. Es wurde ECRI auch berichtet, dass Personen mit Duldungsstatus in manchen Fällen nur eine Arbeitserlaubnis für eine eng begrenzte Anzahl von Wochenstunden erhielten und dass eine Ausweitung dieser Erlaubnis trotz entsprechender Bitten des Arbeitgebers abgelehnt wurde. Dies hat mitunter dazu geführt, dass solche Personen mit Duldungsstatus ihre Arbeit wieder verloren und der Sozialhilfe zur Last fielen. Was das Recht auf Bildung angeht, dürfen Kinder mit Duldungsstatus zwar die Schule besuchen, haben aber keinen Anspruch auf Berufsausbildung. Außerdem genießen Personen mit Duldungsstatus kein Recht auf Familienzusammenführung und sind in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt.
52. ECRI stellt fest, dass sehr, sehr viele Personen seit Jahren geduldet in Deutschland leben, manche schon 12 Jahre und länger, und folglich enge Bindungen zu Deutschland entwickelt haben. In vielen Fällen wurden die Kinder solcher Personen in Deutschland geboren und kennen nur das deutsche

⁶ Vgl. oben unter Aufnahme und Status von Ausländern – Die Situation von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Schulwesen. Gleichwohl hängt über solchen Personen immer das Damoklesschwert der Abschiebung. Es wurde von Fällen berichtet, in denen Familien, die sich in Deutschland bestens eingelebt hatten, abgeschoben wurden oder in denen Familien auseinandergerissen wurden, weil einige ihrer Mitglieder abgeschoben wurden.

53. Die deutschen Behörden haben ECRI mitgeteilt, dass nach dem geplanten Zuwanderungsgesetz Personen, denen zeitweilig Schutz gewährt wurde, eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten sollen. Es wird jedoch alles versucht werden, um die übrigen Personen mit derzeitigem Duldungsstatus so schnell als möglich abzuschieben. ECRI hält es aber für nötig, eine Lösung für solche Personen zu finden, die schon jahrelang geduldet in Deutschland leben. ECRI hat z.B. erfahren, dass einige Nichtregierungsorganisationen sich dafür eingesetzt haben, dass Personen, die schon fünf Jahre und länger geduldet in Deutschland leben, bleiben dürfen.

Empfehlungen

54. ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihrer Absicht, Personen, denen zeitweilig Schutz gewährt wurde, eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu geben. Bis dahin empfiehlt ECRI den deutschen Behörden, sich um humane und den Menschenrechten entsprechende Lösungen für diejenigen Personen zu bemühen, die schon lange geduldet in Deutschland leben und enge Bindungen zu Deutschland entwickelt haben.

- Die allgemeine Einstellung gegenüber Ausländern

55. Im zweiten Bericht befasste ECRI sich mit der Auswirkung von Zuwanderungs- und Asylpolitik und der Debatte zu diesem Thema auf die Einstellung und das Verhalten der Öffentlichkeit gegenüber Ausländern, aber auch gegenüber Deutschen ausländischer Abstammung. Trotz der oben erwähnten und zu begrüßenden wachsenden Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland stellt ECRI fest, dass die Debatte über das Zuwanderungsgesetz und andere Maßnahmen gegen Diskriminierung keineswegs immer zu einem Klima geführt hat, in dem Einwanderer, Asylbewerber, Flüchtlinge und Personen ausländischer Abstammung als gleichberechtigte und willkommene Teile der deutschen Bevölkerung betrachtet werden. ECRI hat gehört, dass auch dann, wenn Maßnahmen zugunsten von Zuwanderung oder zur Verbesserung der Lage von Ausländern und Asylbewerbern getroffen wurden, Politiker und Meinungsmacher mitunter eine zwiespältige Haltung hinsichtlich der Frage, ob die Anwesenheit von Einwanderern in der deutschen Gesellschaft überhaupt wünschenswert sei, eingenommen haben.

Empfehlungen

56. ECRI ruft Politiker, Journalisten und sonstige Personen des öffentlichen Lebens erneut dazu auf, möglichst den Eindruck einer ablehnenden Einstellung oder Vorurteile gegenüber Ausländern und Angehörigen von Minderheitsgruppen zu vermeiden. Sie sollten im Gegenteil maßgeblich dazu beitragen, Rassismus und Diskriminierung anzuprangern, und dafür sorgen, dass Ausländer als gleichberechtigte und willkommene Teile der deutschen Gesellschaft gesehen

werden. In dieser Hinsicht betont ECRI, dass es bei der Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung entscheidend darauf ankommt, dass alle politischen Parteien und ihre Vertreter der Versuchung widerstehen, im Wahlkampf Probleme mit Einwanderern, Flüchtlingen und Asylbewerbern auszuschlachten, um Stimmen zu gewinnen. Politische Parteien und ihre Vertreter sollten statt dessen allen Formen von Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit entschieden entgegentreten und sich bei ihrer Politik von keinen derartigen Gefühlen leiten lassen.

Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen

- Bildungswesen

57. Wie bereits im zweiten ECRI-Bericht ausgeführt, findet man unverhältnismäßig viele Ausländerkinder in der Hauptschule und in Sonderschulen für Leistungsschwache. In Deutschland insgesamt gehen 14 % der Ausländerkinder auf Sonderschulen, aber nur 4 % der deutschen Kinder. Ausländerkinder sind auch in der Realschule und im Gymnasium untervertreten. Hinzukommt, dass mehr ausländische als deutsche Kinder ohne Hauptschulabschluss abgehen. Im zweiten Bericht regte ECRI an, diese Probleme näher zu untersuchen und zu prüfen, ob Ausländerkinder insoweit diskriminiert werden. Die deutschen Behörden haben erklärt, dass Vorurteile und Klischees nur teilweise Ursache des geringeren Schulerfolgs sind. Andere Ursachen sind Sprachschwierigkeiten, ungenügende Kenntnis der gebotenen Möglichkeiten, der niedrige Bildungsstand der Eltern und mangelnde interkulturelle Kompetenz aller am Schulleben Beteiligten. Weiter scheint es eine Rolle zu spielen, ob der Aufenthalt in Deutschland gesichert ist, d.h. inwieweit ausländische Familien ihre Zukunft in Deutschland planen können. Die deutschen Behörden haben auch darauf hingewiesen, dass bei statistischen Erhebungen auf den Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft abgestellt wird, so dass deutsche Kinder ausländischer Herkunft statistisch in der Gruppe der deutschen Schüler, die besser abschneiden, erfasst werden. Einige Länder haben jedoch damit begonnen, in der Statistik auf die Muttersprache der Kinder abzustellen. ECRI wurde informiert, dass mehrere Länder dazu übergegangen sind, ausländischen Kindern Unterricht in ihrer Muttersprache anzubieten. ECRI hat auch erfahren, dass vermehrt versucht wird, Deutsch als Zweitsprache anzubieten, und zwar schon im Kindergarten, wo es unverhältnismäßig viele Ausländerkinder gibt. ECRI stellt in dieser Hinsicht fest, dass einige Länder zur Qualitätskontrolle nach der zweiten Klasse Prüfungen eingeführt haben. ECRI nimmt auch mit Interesse von Initiativen Kenntnis, die erzieherischen Fähigkeiten der Eltern zu verbessern.

Empfehlungen

58. ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihren Bemühungen, ausländischen Kindern zu besserem Schulerfolg zu verhelfen. ECRI hält es für sinnvoll, hierbei den Schwerpunkt auf den Unterricht von Deutsch als Zweitsprache schon ab dem Kindergarten zu legen. ECRI betont aber, dass ausschließlich auf Ausländerkinder abzielende Maßnahmen nicht genügen, um die Chancengleichheit dieser Kinder im Bildungswesen sicherzustellen. ECRI empfiehlt insoweit dringend zu versuchen, auch durch Maßnahmen gegenüber der einheimischen Bevölkerung die interkulturelle Kompetenz aller am Schulleben Beteiligten zu verstärken.

- **Wohnungswesen**

59. Nach wie vor hört man von Rassendiskriminierungsfällen auf dem Wohnungsmarkt. ECRI hat erfahren, dass die Wohnungsbeschaffung eines der Gebiete ist, das die in Vorbereitung befindliche Gesetzgebung gegen Diskriminierung erfassen soll. Im zweiten Bericht regte ECRI an, diskriminierende Praktiken, Hindernisse oder Ausschlussmechanismen auf dem öffentlichen und privaten Wohnungsmarkt zu untersuchen. Die deutschen Behörden haben ECRI mitgeteilt, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern verstärkt wurde, um durch gezielte Maßnahmen Wohnungen für Personen mit niedrigem Einkommen bereitzustellen. Ausländer sind bekanntlich in dieser Gruppe unverhältnismäßig stark vertreten. Die deutschen Behörden haben ferner unterstrichen, dass Bund und Länder mit dem Programm „Soziale Stadt“ jenen Bezirken helfen wollen, in denen erheblicher Mangel an sozialer Infrastruktur, Gebäuden, und Wohnungen herrscht.

Empfehlungen

60. ECRI empfiehlt, diskriminierende Praktiken, Hindernisse oder Ausschlussmechanismen auf dem öffentlichen und privaten Wohnungsmarkt zu untersuchen, um eine Grundlage für gezielte wohnungspolitische Maßnahmen zur Behebung etwaiger Probleme zu erhalten.

Beschäftigungswesen

61. Im zweiten Bericht empfahl ECRI den deutschen Behörden weitere Untersuchungen der Schwierigkeiten von Ausländern und Personen ausländischer Abstammung auf dem Arbeitsmarkt, wobei es darauf ankäme, unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufzuzeigen. ECRI hatte von diskriminierenden Niedriglöhnen für Ausländer in gewissen Sektoren gehört und forderte weitere Maßnahmen gegen solche Praktiken. Schließlich empfahl ECRI den Erlass umfassender Gesetzgebung gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt.
62. Seit dem zweiten ECRI-Bericht haben die deutschen Behörden ein Programm namens XENOS zur Finanzierung sowohl von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als auch von Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Rassendiskriminierung aufgelegt. XENOS bezuschusst Projekte verschiedener sozialer Einrichtungen, vor allem auf kommunaler Ebene. Darunter fallen Seminare zur interkulturellen Kompetenz, Berufsausbildung für Angehörige benachteiligter Gruppen, Ausbildung von Multiplikatoren, Entwicklung betrieblicher Maßnahmen gegen Diskriminierung und betrieblicher Mittlervverfahren (Mediation) usw. 55 % der Gelder dieses Programms sind für Vorhaben in den ostdeutschen Ländern bestimmt, der Rest für westdeutsche Vorhaben.
63. Seit dem zweiten ECRI-Bericht wurde die Rolle der Betriebsräte im Kampf gegen Rassendiskriminierung gestärkt. Die neuen Aufgaben der Betriebsräte umfassen die Förderung der Integration ausländischer Arbeitnehmer und die Aufforderung an die Betriebsleitung, Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bei der Arbeit zu ergreifen. Die Betriebsräte sind nunmehr

berechtigt, die Zustimmung zur Einstellung von Arbeitern, die durch rassistisches und fremdenfeindliches Verhalten aufgefallen sind, zu verweigern und die Entlassung solcher Arbeiter zu verlangen. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, regelmäßig über die Integration ausländischer Arbeiter auf ihren Lohnlisten zu berichten, wenn Betriebsversammlungen stattfinden. Wie bereits oben erwähnt⁷ (7), betrifft eine Reihe von Bestimmungen des Gesetzpakets gegen Diskriminierung, das 2004 dem Parlament vorgelegt werden soll, das Beschäftigungswesen und die Berufsausbildung und soll Fälle von Diskriminierung aus vielfältigen Gründen erfassen, auch solchen, die in den Aufgabenbereich von ECRI fallen.

Empfehlungen

64. ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihren Bemühungen, Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit auf dem Arbeitsmarkt zu verhüten und zu bekämpfen. ECRI empfiehlt eine Evaluierung des XENOSenos-Programms um festzustellen, wie wirksam es ist und ob seine Zuschüsse auch wirklich einem großen Kreis von Einrichtungen der Zivilgesellschaft zugänglich und für vielfältige Initiativen verfügbar sind. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden erneut, dafür zu sorgen, dass die Probleme von Ausländern und Personen ausländischer Herkunft bei der Arbeitssuche so genau als möglich ermittelt werden, damit Zuschüsse für Projekte schwerpunktmäßig eingesetzt werden können. Ferner empfiehlt ECRI den deutschen Behörden, die praktische Wahrnehmung der neuen Aufgaben der Betriebsräte bei der Bekämpfung von Rassendiskriminierung und bei der Förderung der Integration ausländischer Arbeitnehmer zu evaluieren.

Besonders von Diskriminierung bedrohte Gruppen

- Die jüdische Gemeinde

65. Im zweiten Bericht stellte ECRI wachsenden Antisemitismus und eine Zunahme gewaltsamer Übergriffe gegen die jüdische Gemeinde fest. Seit dem zweiten ECRI-Bericht hat Deutschland eine merkliche Zunahme von Fällen antisemitischer Propaganda verzeichnet. Antisemitisch motivierte Gewalt gegen Personen und Eigentum hat zugenommen. Es gab auch Berichte über eine Zunahme antisemitischer Briefe, Telefonanrufe und Drohungen gegen Mitglieder jüdischer Gemeinden und jüdische Organisationen. ECRI geht in Abschnitt II dieses Berichts näher auf antisemitisch motivierte Gewalt ein. Hier ist jedoch festzustellen, dass seit dem zweiten ECRI-Bericht die gefühlsmäßige Wahrnehmung gegenwärtiger Ereignisse im Nahen Osten zum Entstehen antisemitischer Einstellungen in Deutschland beigetragen hat, wobei die jüdischen Gemeinden in Deutschland in unangemessener Weise damit in Verbindung gebracht wurden oder unrealistische Erwartungen an sie gestellt wurden.
66. Im zweiten Bericht empfahl ECRI, besonders darauf zu achten, dass gewisse Streitfragen, die Anlass zu öffentlichen Bekundungen von Antisemitismus geben könnten, nicht falsch dargestellt werden, so etwa das Problem der jüngsten jüdischen Einwanderungswelle nach Deutschland und die Frage der

⁷

Vgl. oben unter „Bürgerlichrechtliche und verwaltungsrechtliche Bestimmungen“

Entschädigung für Zwangsarbeit in der NS-Zeit. ECRI empfahl, statt dessen die Verantwortung Deutschlands bei der Wiederherstellung seiner jüdischen Gemeinde und deren Wert für Deutschland zu betonen. In den letzten zehn Jahren ist die jüdische Gemeinde Deutschlands von ca. 30 000 auf mindestens 100 000 Personen angewachsen. ECRI nimmt zur Kenntnis, dass im Januar 2003 zwischen der Bundesregierung und dem Zentralrat der Juden in Deutschland ein Übereinkommen geschlossen wurde, wonach Deutschland den Zentralrat bei seiner Arbeit zugunsten der gesellschaftlichen und politischen Eingliederung der Juden und der Entwicklung der jüdischen Gemeinde unterstützt.

- **Moslems**

67. Die deutschen Behörden schätzen die Zahl der in Deutschland lebenden Moslems auf 3 200 000, wovon 500 000 deutsche Staatsbürger sind. Nichtregierungsorganisationen berichten von einem plötzlichen Anstieg der Furcht vor dem Islam in Deutschland nach den Anschlägen vom 11. September 2001; dieses Phänomen habe sich seither nicht wesentlich vermindert. Organisationen, die im Rahmen der Zivilgesellschaft um die Förderung der Integration von Moslems bemüht sind, berichten, dass sie auf Misstrauen und diskriminierendes Verhalten von Landesbehörden stoßen, wenn es darum geht, den Moslems Gebetsräume, Moscheen und Kindergärten zur Verfügung zu stellen oder moslemischen Religionsunterricht an den Schulen anzubieten. Moslemische Frauen, die das Kopftuch tragen, sind besonders häufig Äußerungen von Rassismus und diskriminierendem Verhalten ausgesetzt, wie aus Berichten über Beschimpfungen und Belästigungen sowie Berichten über Belästigungen und Diskriminierungen am Arbeitsplatz hervorgeht. Zwar haben die deutschen Behörden betont, dass das Tragen des Kopftuchs an öffentlichen Schulen nicht verboten ist, doch hat ECRI erfahren, dass die strikte Beachtung von Verhaltenskodizes gegen das Tragen von Kopftüchern an einigen Schulen moslemische Mädchen davon abgehalten hat, bestimmte Ausbildungsangebote wahrzunehmen. Ganz allgemein berichten moslemische Organisationen, dass Bemühungen von Moslems, sich in die deutsche Gesellschaft zu integrieren, häufig auf Zurückhaltung stoßen, vor allem bei öffentlichen Behörden und in den Medien.

- **Roma / Sinti**

68. Roma und Sinti sind nach wie vor ernsthaft sozial benachteiligt, stoßen auf Vorurteile und werden diskriminiert. Besonders eklatante Fälle von Diskriminierung sind bei der Arbeits- und Wohnungssuche sowie im Schulwesen anzutreffen. Roma und Sinti sind auch weiterhin rassistischen Übergriffen und Belästigungen ausgesetzt und Gegenstand rassistischer Propaganda im Internet. Es wurden auch Denkmalsschändungen und Angriffe rechtsextremer Gruppen auf Gedenkstätten der Roma und Sinti gemeldet. Wie weiter unten ausgeführt⁸, haben einige Medien zur Fortdauer von Vorurteilen gegenüber diesem Teil der deutschen Gesellschaft und zu ihrer Ausgrenzung beigetragen. Wie im zweiten ECRI-Bericht bemerkt, sind Roma und Sinti eine offiziell anerkannte Minderheit. Vertreter etlicher Roma- und Sinti-Verbände betonen insoweit, dass es weiterer Fortschritte bedarf, so z.B. beim Gebrauch der Romani-Sprache, deren Unterricht an den Schulen aller deutschen Länder ermöglicht werden sollte, sowie bei der Vertretung der Roma und Sinti in

⁸ Vgl. unter „Medien“

politischen Gremien und Institutionen. Roma und Sinti wiederum, die nicht deutsche Staatsbürger sind, haben offensichtlich noch weit mehr unter Rassismus und Diskriminierung zu leiden. In vielen Fällen wird ihre Lage noch dadurch erschwert, dass sie oftmals nur Duldungsstatus⁹ in Deutschland genießen.

- **Äußerlich erkennbare Minderheiten**

69. Angehörige äußerlich erkennbarer Minderheiten, besonders Schwarze, sind besonders gefährdet und besonders ernsten Bekundungen von Rassismus ausgesetzt, z.B. rassistisch motivierten Belästigungen, Benachteiligungen und Angriffen. Es heißt, dass diese Gruppe unverhältnismäßig oft von der Polizei angehalten und auf Bahnhöfen und Flughäfen zur Kontrolle ausgesondert wird. Zwar sind ausländische Angehörige äußerlich erkennbarer Minderheiten von Rassismus und Rassendiskriminierung besonders betroffen, doch haben auch Deutsche fremder Abstammung oder schwarzer Hautfarbe darunter zu leiden.

- **Frauen als Opfer von Menschenhandel**

70. Die deutschen Behörden melden, dass Ermittlungen wegen Menschenhandels im Jahre 2002 gegenüber dem Vorjahr um 5 % zugenommen haben. Alle 811 festgestellten Opfer waren Frauen. Etwa 80 % davon kamen aus Mittel- und Osteuropa, und ca. 5 % waren noch minderjährig, zwischen 14 und 17. Die Strafverfolgung in Deutschland stützt sich auf die Bestimmungen gegen Menschenhandel im Strafgesetzbuch. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass die derzeitigen Bestimmungen lediglich Menschenhandel zu geschlechtlichen Zwecken verbieten, nicht aber zu anderen Zwecken wie Zwangsarbeit oder Erzwingung von Dienstleistungen. ECRI nimmt zur Kenntnis, dass die deutschen Behörden derzeit eine Gesetzesvorlage ausarbeiten, der zufolge die Strafrechtsbestimmungen auch Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft erfassen. Nichtregierungsorganisationen, die den Opfern von Frauenhandel helfen, halten es für erforderlich, dass jedes Bundesland eine Stelle zum Schutz und zur Beratung der Opfer einrichtet. Sie haben ferner darauf hingewiesen, dass sämtliche Maßnahmen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel für alle Opfer gelten müssen, egal, aus welchem Land sie kommen.

Empfehlungen

71. ECRI wiederholt in diesem Zusammenhang die in verschiedenen Abschnitten dieses Berichts gegebenen Empfehlungen, da ECRI der Ansicht ist, dass die Einhaltung dieser Empfehlungen helfen dürfte, Bekundungen von Rassismus und Rassendiskriminierung gegenüber hiervon besonders bedrohten Minderheiten, wie sie in diesem Abschnitt angesprochen werden, zu bekämpfen.
72. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, sich auch weiterhin und verstärkt darum zu bemühen, Bekundungen von Antisemitismus in Deutschland zu unterbinden. Insoweit betont ECRI die Rolle all derer, welche die öffentliche Meinung beeinflussen: der Politiker, der Religionsgemeinschaften, der Medien oder der Zivilgesellschaft. Sie alle müssen sich beharrlich gegen jede

⁹

Vgl. oben unter „Aufnahme und Status von Ausländern – Personen mit Duldungsstatus“

Bekundung von Antisemitismus wenden und dafür sorgen, dass ihre eigenen Gremien eindeutig und beharrlich dagegen auftreten.

73. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, Maßnahmen zu ergreifen, um Rassismus und Diskriminierung gegenüber Moslems in Deutschland wirksam zu bekämpfen und zu verhindern. Insoweit verweist ECRI auf die Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 5¹⁰, in der den Regierungen zu diesem Zweck eine Reihe gesetzlicher und politischer Maßnahmen vorgeschlagen wird.
74. ECRI empfiehlt weitere Schritte zur Verbesserung der Lage von Sinti und Roma in Deutschland, um Rassismus und Rassendskriminierung gegenüber diesem Teil der deutschen Bevölkerung zu bekämpfen und zu verhindern. ECRI verweist die deutschen Behörden erneut auf die Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 3¹¹, in der den Regierungen zu diesem Zweck eine Reihe von gesetzlichen und politischen Maßnahmen vorgeschlagen wird.
75. ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihren Bemühungen, Menschenhandel, vor allem Frauenhandel, zu bekämpfen. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden zu überlegen, wie den Opfern besser geholfen werden könnte, z.B. durch die Schaffung besonderer Anlaufstellen in jedem Land. ECRI bittet die deutschen Behörden auch, dafür zu sorgen, dass alle Maßnahmen zugunsten der Opfer von Frauenhandel für alle Opfer gelten, ohne Rücksicht, aus welchem Land sie kommen.

Medien

76. Im zweiten Bericht stellte ECRI fest, dass einige Medien negative Vorstellungen und Vorurteile in Bezug auf Personen ausländischer Herkunft und ethnische Minderheiten propagiert und dadurch zu einem fremdenfeindlichen Klima beigetragen hatten. ECRI nahm zur Kenntnis, dass die Richtlinien des Presserats auch Richtlinien gegen Diskriminierung enthalten, und bat die deutschen Medien ganz allgemein, Regeln der Eigenkontrolle zu erlassen und besondere Fortbildungskurse für die Berichterstattung in einer unterschiedlich zusammengesetzten Gesellschaft zu veranstalten.
77. ECRI hat gehört, dass sich die Lage in dieser Hinsicht nicht gebessert hat. ECRI stellt fest, dass etliche Berichte in den Medien auch weiterhin die ethnische Herkunft von Straftätern und Beschuldigten angeben, ohne dass dies objektiv gesehen für die gemeldeten Tatsachen relevant ist. Der Zentralrat der deutschen Sinti und Roma berichtet, dass er im Jahre 2002 dem Presserat ohne jeden Erfolg 45 diesbezügliche Beschwerden vorgelegt habe.

¹⁰ CRI (2000) 21: Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 5 von ECRI: Kampf gegen Intoleranz gegenüber Moslems und gegen ihre Diskriminierung. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz.

¹¹ CRI (98) 29: Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 3 von ECRI: Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz gegenüber Roma / Zigeunern, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Empfehlungen

78. ECRI fordert die Berichtersteller in den Medien auf, ganz besonders sorgfältig darauf zu achten, dass ihre Berichte keine rassistischen Vorurteile und Vorstellungen verewigen, sondern vielmehr aktiv solchen Vorurteilen und Klischees entgegenzutreten. ECRI hält es zu diesem Zweck für nützlich, nötigenfalls Regeln der Selbstkontrolle aufzustellen und einzuhalten. Wichtig ist es auch, dafür zu sorgen, dass Medienberichtersteller für die Berichterstattung in einer unterschiedlich zusammengesetzten Gesellschaft besonders ausgebildet werden. Schließlich betont ECRI, dass eine stärkere Vertretung von Personen ausländischer Herkunft in den Medien sich positiv auf das Bild auswirken könnte, das die Presse von Personen ausländischer Herkunft vermittelt.

Verhalten der Strafverfolgungsbehörden

79. Seit dem zweiten ECRI-Bericht haben Nichtregierungsorganisationen, die das Verhalten der Beamten der Strafverfolgungsbehörden in Deutschland beobachten, eine Abnahme der ihnen vorgelegten Beschwerden über angebliche Misshandlung oder übertriebene Gewaltanwendung durch die Polizei gemeldet. Die Tatsache, dass ein Großteil solcher Beschwerden nach wie vor von Ausländern oder Angehörigen ethnischer Minderheiten kommt, gibt ECRI gleichwohl weiter Anlass zu Besorgnis. ECRI ist auch weiterhin besorgt über Fälle angeblicher Misshandlung und übertriebener Polizeigewalt gegen Ausländer, deren Abschiebung angeordnet wurde, und zwar entweder in Zusammenhang mit der Abschiebungshaft oder beim Vollzug der Abschiebung, auch wenn die Zahl solcher gemeldeten Fälle merklich zurückgegangen ist. ECRI hat auch gehört, dass Angehörige äußerlich erkennbarer Minderheiten unverhältnismäßig oft von der Polizei kontrolliert werden¹².
80. Um derartige Vorfälle abzustellen, empfahl ECRI im zweiten Bericht, alles zu tun, um dafür zu sorgen, dass behauptete Übergriffe streng untersucht und die Täter bestraft werden. Zu diesem Zweck empfahl ECRI insbesondere die Einsetzung eines unabhängigen Gremiums zur Untersuchung aller behaupteten Fälle polizeilicher Misshandlung. ECRI empfahl ferner, bei der polizeilichen Ausbildung auch auf Wachsamkeit gegenüber Rassismus und unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung zu dringen. Schließlich empfahl ECRI den deutschen Behörden, sich stärker als bisher darum zu bemühen, auch Angehörige von Minderheitsgruppen für den Polizeidienst zu gewinnen.
81. Obwohl ECRI von der Einsetzung von Vermittlungsstellen aus Polizeibeamten und Angehörigen der Zivilgesellschaft in einigen Ländern informiert wurde, wurde seit dem zweiten ECRI-Bericht nirgends ein unabhängiges Gremium zur Untersuchung behaupteter polizeilicher Übergriffe eingesetzt. In diesem Zusammenhang wurde ECRI berichtet, dass es nach wie vor sehr schwer ist, mit einer Beschwerde über polizeiliche Misshandlung durchzudringen, was verschiedene Ursachen hat: etwa die übertrieben lange Dauer der Untersuchung, eine gewisse Scheu mancher Staatsanwälte, gegen die Polizei

¹² Vgl. oben unter „Besonders von Diskriminierung bedrohte Gruppen – Äußerlich erkennbare Minderheiten“

vorzugehen, und schließlich der Umstand, dass gegen die Opfer polizeilicher Misshandlung Gegenklagen erhoben werden, weshalb davon abgesehen wird, eine Wiedergutmachung einzufordern.

82. Was Personen betrifft, deren Abschiebung angeordnet wurde, stellt ECRI fest, dass das Bundesministerium des Innern nach dem Tod eines Abschiebehäftlings im Mai 1999 Richtlinien zur Abschiebung erlassen hat. ECRI hat ferner mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass in Nordrhein-Westfalen ein Forum von Beamten des Bundesgrenzschutzes und Mitgliedern von Menschenrechtsorganisationen zur Überwachung des Vollzugs von Ausweisungsbescheiden ins Leben gerufen wurde.
83. ECRI stellt fest, dass etliche Länder bei der Aus- und Fortbildung der Polizei gesteigerten Wert auf die nötige interkulturelle Kompetenz legen und zur Wachsamkeit gegenüber Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und rassistischer Diskriminierung aufrufen. ECRI hat jedoch erfahren, dass die Behandlung solcher Fragen in der Ausbildung von Bundesland zu Bundesland recht unterschiedlich ist. Die deutschen Behörden haben mitgeteilt, dass Beamte des Bundesgrenzschutzes, die Abschiebungen vornehmen müssen, hierfür besonders ausgebildet werden.
84. In einigen Ländern bewerben sich Personen ausländischer Herkunft in hinreichender Zahl um Einstellung in den Polizeidienst. Die deutschen Behörden berichten jedoch, dass nur relativ wenige davon die Aufnahmeprüfung bestehen. In Berlin z.B. bewarben sich 910 Personen ausländischer Herkunft im Jahre 2000 um Einstellung in den Polizeidienst, aber nur 66 konnten genommen werden.

Empfehlungen

85. ECRI wiederholt die Aufforderung, ein unabhängiges Gremium zur Untersuchung behaupteter polizeilicher Übergriffe zu schaffen. ECRI empfiehlt ferner, die Initiative einiger Bundesländer, Stellen zur Überwachung des Vollzugs von Ausweisungsbescheiden zu schaffen, auf das gesamte Bundesgebiet auszuweiten. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, die Einführung eines Meldesystems für Polizeikontrollen zu erwägen, weil der Einzelne dadurch nachweisen könnte, wie oft er kontrolliert wurde. Dadurch ließe sich feststellen, ob es systematisch zu unmittelbarer oder mittelbarer Rassendiskriminierung kommt.
86. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass bei der Polizeiausbildung im gesamten Bundesgebiet auf interkulturelle Kompetenz Wert gelegt wird und zur Wachsamkeit gegenüber Rassismus und unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung aufgerufen wird. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden dringend, sich auch weiterhin um eine entsprechende Ausbildung der mit Ausweisungen beauftragten Beamten des Bundesgrenzschutzes zu bemühen, um sicherzustellen, dass Ausweisungen unter Achtung der Menschenrechte und der Menschenwürde erfolgen.

87. ECRI wiederholt die Aufforderung, dafür zu sorgen, dass Angehörige von Minderheitsgruppen in der Polizei angemessen vertreten sind. Dabei sollten auch Maßnahmen ergriffen werden, um Hindernisse festzustellen, die Angehörige solcher Gruppen zögern lässt, sich um Einstellung in den Polizeidienst zu bewerben. Sodann sollte gezielt versucht werden, derartige Hindernisse abzubauen.

Überwachung der Situation

88. Im zweiten Bericht regte ECRI statistische Erhebungen, aufgeschlüsselt nach ethnischer Herkunft, an, da dies den deutschen Behörden helfen könnte, einen Überblick über die Situation der verschiedenen Minderheitsgruppen in Deutschland in den einzelnen Bereichen wie Beschäftigungs-, Wohnungs- und Bildungswesen zu gewinnen. ECRI unterstrich die Notwendigkeit, hierbei europäische Normen, Regelungen und Empfehlungen zum Datenschutz und zum Schutz der Privatsphäre sowie den Grundsatz der Freiwilligkeit aller Angaben zu beachten.
89. Die deutschen Behörden haben erklärt, dass die Erhebung solcher Daten weder nach für Deutschland verbindlichen internationalen Abkommen gestattet noch mit der diesbezüglichen deutschen Politik nach dem 2. Weltkrieg vereinbar sei. Die deutschen Behörden haben auch angemerkt, dass Angehörige von Minderheitsgruppen, vor allem einiger nationaler Minderheiten, die Erhebung solcher Daten ablehnen. Während ECRI die Zurückhaltung einiger deutscher Nichtregierungsorganisationen gegenüber solchen Erhebungen zur Kenntnis genommen hat, sind andere Organisationen, besonders solche, die äußerlich erkennbare Minderheitsgruppen vertreten, der Meinung, dass solche Daten wesentlich dazu beitragen würden, politische Maßnahmen gegen Rassismus und Rassendiskriminierung auszuarbeiten und ihre Wirksamkeit einzuschätzen.
90. ECRI hat auch erfahren, dass die Polizei in manchen Bundesländern Daten über die ethnische Herkunft von Straftätern oder Beschuldigten ohne deren Zustimmung und sogar ohne deren Wissen erhebt.

Empfehlungen

91. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden erneut, ihre Überwachungsmöglichkeiten zu verbessern und zu diesem Zweck diesbezügliche Erhebungen anzustellen, und zwar aufgeschlüsselt nach Religion, Sprache, Staatsangehörigkeit und nationaler oder ethnischer Herkunft. Dabei wäre sicherzustellen, dass dies in allen Fällen unter gebührender Beachtung der Grundsätze der Vertraulichkeit geschieht und dass die Betroffenen nach vorheriger Aufklärung ihre Zustimmung erteilt und sich aus freien Stücken als Angehörige einer bestimmten Gruppe zu erkennen gegeben haben. Ein derartiges System sollte auch das Geschlecht einer Person berücksichtigen, da die Möglichkeit besteht, dass jemand aus zwei oder mehr Gründen diskriminiert wird..

II. BESONDERE PROBLEME

Rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Gewalt

92. Wie schon im zweiten Bericht erwähnt, zählt ECRI rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Gewalt zu den gefährlichsten Äußerungen von Rassismus, gegen die Deutschland mit äußerster Schärfe vorgehen sollte. Nach wie vor wird von – mitunter sogar tödlichen – Übergriffen auf Angehörige von Minderheitsgruppen wie Asylanten, Juden oder Roma und Sinti berichtet. Es heißt, dass Angehörige äußerlich sichtbarer Minderheitsgruppen dem ganz besonders ausgesetzt sind. In Folge dessen gibt es Gebiete in Deutschland, wo Angehörige solcher Gruppen Angst haben, sich in die Öffentlichkeit zu begeben. Nichtregierungsorganisationen und Vertreter von Minderheitengruppen berichten, dass rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Gewalt nicht nur in vielen Gegenden der ostdeutschen Länder, sondern auch in einer wachsenden Zahl westdeutscher Gebiete für solche Personen eine ganz konkrete Gefahr darstellt. Zwar lagen bei Abfassung dieses Berichts noch keine Daten für 2003 vor, doch lässt sich sagen, dass vom zweiten ECRI-Bericht bis 2002 rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Gewaltakte zugenommen haben.
93. Derartige Gewaltakte werden meist von Mitgliedern mehr oder weniger gut organisierter rechtsextremer Gruppen einschließlich der Neonazis und Skinheads verübt. Das Bundesamt für Verfassungsschutz, das unter anderem die Tätigkeit der Mitglieder solcher Gruppen überwacht, meldet, dass zwar die Zahl potentieller Rechtsextremisten seit 1998 langsam, aber stetig gesunken ist, dem gegenüber aber die Zahl potentiell gewaltbereiter Rechtsextremisten zugenommen hat – und für 2001 auf 10 400 Personen geschätzt wird. Die deutschen Behörden führen dies auf den relativ schwachen Erfolg der politisch organisierten äußersten Rechten und die parallel hierzu wachsende Anziehungskraft der Skinhead-Bewegung zurück. Nichtregierungsorganisationen berichten, dass sich Neonazis, Skinheads und andere Gruppen, die rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Propaganda verbreiten, wachsender Beliebtheit erfreuen, vor allem, aber nicht ausschließlich, in den ostdeutschen Ländern. Dieser Erfolg hat auch mit dem Aufkommen einer Jugendkultur zu tun, die sich auf Musik, Comics und Videospiele gründet, mit denen rassistische Theorien propagiert werden und Gewalt gegen Minderheitsgruppen verherrlicht wird. Diese Jugendkultur hat die ganze örtliche Szene erfasst, wie Schulen, Kneipen, Stadien, Diskotheken und sonstige öffentliche Plätze.
94. Im zweiten Bericht vertrat ECRI die Meinung, dass das Problem rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierter Gewalt nicht allein auf die besonderen Umstände der jugendlichen Straftäter solcher Gewaltakte zurückzuführen sei, sondern auch durch andere und eher allgemein in der gesamten deutschen Gesellschaft vorherrschende Bedingungen begünstigt werde. Dazu gehören Auffassungen über Ausländer und ihren Platz in der deutschen Gesellschaft, die Häufigkeit rassistischer Diskriminierung im Alltag sowie das unterschwellige Gefühl von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus ganz allgemein auch in anderen Teilen der deutschen Bevölkerung. ECRI empfahl deshalb den deutschen Behörden, zur wirksamen Bekämpfung von rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierter Gewalt möglichst vielschichtig vorzugehen: nicht nur gegen Rechtsextremisten anzugehen, sondern auch die mehr allgemeinen Aspekte des Problems aufzugreifen. In

diesem Zusammenhang nahm ECRI mit Interesse den „Bericht über laufende und geplante Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit und Gewalt“ zur Kenntnis, der im Mai 2002 veröffentlicht wurde. Dieser Bericht spiegelt eine umfassendere Vorgangsweise wider, indem er nicht nur auf Maßnahmen gegen Straftäter und ihr soziales Umfeld, sondern auch auf Initiativen zum Schutz der Menschenrechte, zur Stärkung der Zivilgesellschaft und zur Förderung der Integration der verschiedenen Teile der deutschen Gesellschaft, besonders der Volksgruppen ausländischer Herkunft, eingeht.

Empfehlungen

95. ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihrem Bemühen, das Problem rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierter Gewalt in breiterem Rahmen anzugehen und nicht nur auf die Aktivitäten rechtsextremer Gruppen abzustellen. ECRI ist der Ansicht, dass eine wirksame Reaktion auf rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Gewalt in Deutschland auch Bemühungen umfassen muss, die sonstigen Ursachen solcher Gewalt in der Gesellschaft insgesamt anzupacken. Wie in anderen Abschnitten dieses Berichts betont, liegen die Gründe für Gewalt auch in der Einstellung gegenüber Ausländern (einschließlich Asylbewerbern und Einwanderern) und in Auffassungen über ihren Platz in der deutschen Gesellschaft, wie sie oft im öffentlichen Leben anzutreffen sind. Andere Gründe sind die Häufigkeit von Rassendiskriminierung im Alltag und – allgemein gesprochen – rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Vorurteile in der Gesellschaft.
96. Im zweiten Bericht empfahl ECRI den deutschen Behörden die Unterstützung örtlicher Initiativen unter Einbeziehung verschiedener Gruppen der örtlichen Bevölkerung, welche die Förderung einer demokratischen Zivilgesellschaft zum Ziel haben, die Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ablehnt. Als Teil ihres Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie – Gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ haben die deutschen Behörden drei Finanzierungsprogramme für örtliche Initiativen aufgelegt. Dabei handelt es sich um das XENOS-Programm, auf das an anderer Stelle dieses Berichts eingegangen wurde¹³, ferner das Programm ENTIMON, mit dem die demokratische Kultur im Kampf gegen Gewalt und Rechtsextremismus in ganz Deutschland gefestigt werden soll, und das CIVITAS-Programm, mit dem der Rechtsextremismus in den ostdeutschen Ländern bekämpft werden soll. ECRI begrüßt diese Entwicklungen sowie die Tatsache, dass bereits eine beträchtliche Anzahl von Projekten im Rahmen dieser Programme finanziert wurde. Nichtregierungsorganisationen haben jedoch darauf hingewiesen, dass es in der Praxis für örtliche Basisorganisationen nicht immer leicht ist, Zuschüsse im Rahmen dieser Programme zu erhalten, obwohl sie doch den Bekundungen von rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Gewalt am nächsten sind. Sie haben betont, dass Probleme dieser Art nur dann erfolgreich in den Griff zu bekommen sind, wenn ihre nachhaltige Finanzierung gesichert ist. Sie bedauerten diesbezüglich, dass die langfristige Finanzierung örtlicher Projekte keineswegs gesichert sei.

¹³

Vgl. oben unter „Beschäftigungswesen“

97. Im zweiten Bericht betonte ECRI die Wichtigkeit von Maßnahmen zur Erziehung von Kindern, Jugendlichen und der gesamten Öffentlichkeit und zur Schärfung ihres Bewusstseins für die Werte der Achtung von Verschiedenheit. ECRI nahm Initiativen der Bundeszentrale und der Landeszentralen für politische Bildung zur Förderung der demokratischen Erziehung zur Kenntnis, die auch Maßnahmen zum Abbau von Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit einschlossen. Die deutschen Behörden haben ECRI mitgeteilt, dass die Bundeszentrale für politische Bildung seit dem zweiten ECRI-Bericht besonders großes Gewicht auf Initiativen gegen Rechtsextremismus gelegt hat.

Empfehlungen

98. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, weiterhin und verstärkt örtliche Initiativen zu unterstützen, welche die Festigung der demokratischen Zivilgesellschaft zum Ziel haben, und ihnen die Mittel an die Hand zu geben, Rechtsextremismus und ganz allgemein Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu bekämpfen. In dieser Hinsicht bittet ECRI die deutschen Behörden, Mittel und Wege zu finden, um Basisorganisationen, die auf örtlicher Ebene etwas bewirken können, in der Praxis angemessene Zuschüsse zu gewähren. ECRI bittet die deutschen Behörden auch dringend, dafür zu sorgen, dass auch die Finanzierung langfristig angelegter örtlicher Initiativen im Kampf gegen Rechtsextremismus und ganz allgemein gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus gesichert ist, damit sie Wirkung zeigen.
99. ECRI bittet die deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass Vorhaben gegen Rechtsextremismus und rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Gewalt auch künftig einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundeszentrale und der Landeszentralen für politische Bildung bilden.
100. Im zweiten Bericht bat ECRI die deutschen Behörden, weiterhin nach Möglichkeiten zu suchen, um die praktische Anwendung der Strafbestimmungen gegen Rechtsextremismus und ganz allgemein gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Gewalt zu verbessern. ECRI empfahl den deutschen Behörden auch, weiterhin die Ergebnisse der Verfolgung von Straftaten gegen Angehörige von Minderheitsgruppen und die den Tätern auferlegten Strafen zu überwachen.
101. Wie oben erwähnt¹⁴, sind die am häufigsten gegenüber Mitgliedern rechtsextremer Gruppen angewandten Bestimmungen des Strafgesetzes jene, die Aufforderung zum Hass unter Strafe stellen, ferner jene, welche die Billigung, Leugnung oder Verharmlosung des unter der NS-Herrschaft begangenen Völkermords untersagen, und schließlich jene, die den Gebrauch von Symbolen verfassungsfeindlicher Organisationen und die Verbreitung ihrer Propaganda unter Strafe stellen. Im zweiten Bericht regte ECRI an, den Kampf gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Gewalt dadurch zu verstärken, dass solche Delikte zum Gegenstand besonderer Tatbestände gemacht werden oder den Gerichten gesetzlich vorgeschrieben wird,

¹⁴

Vgl. unter „Strafrechtliche Bestimmungen“

rassistische Beweggründe strafverschärfend zu bewerten. ECRI hat diesen Aspekt im vorliegenden Bericht bereits angesprochen¹⁵.

102. In den meisten Fällen liegt die Zuständigkeit zur Verfolgung strafbarer Handlungen von Rechtsextremisten einschließlich rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Gewaltakte bei den Ländern. Die deutschen Behörden haben ECRI mitgeteilt, dass ihre bereits zur Zeit des zweiten ECRI-Berichts unternommenen Initiativen zugunsten eines stärkeren Einsatzes des Bundesgrenzschutzes bei rechtsextremistischen Straftaten andauern und positive Ergebnisse gezeigt haben. Diese Initiativen umfassten auch die Einrichtung einer Bundesgrenzschutz - Telefonhotline, mit der die Leute rechtsextreme Aktivitäten, Drohungen und Gewaltakte anzeigen können, sowie Streifen und Kontrollen auf Bahnhöfen. Hinzukommt, dass seit dem zweiten ECRI-Bericht Beamte des Bundesgrenzschutzes mit der Überwachung rechtsextremer Umzüge beauftragt wurden. Im zweiten Bericht nahm ECRI auch Überlegungen zur Kenntnis, die Verfahrensbestimmungen zugunsten einer stärkeren Beteiligung der Bundesanwaltschaft bei der Verfolgung rechtsextremer Gewaltakte zu ändern, um ihr Gewicht zu unterstreichen. Die Behörden haben ECRI nun aber mitgeteilt, dass hierfür keine Notwendigkeit gesehen wurde.
103. Die deutschen Behörden haben ECRI mitgeteilt, dass das Parlament im Jahre 2001 Mittel zu Entschädigung der Opfer rechtsextremistischer Übergriffe bereitgestellt habe. Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof bearbeitet die Anträge der Opfer und entscheidet über die Höhe der Entschädigung. Diese Entschädigungen erfolgen auf freiwilliger Basis; ein Rechtsanspruch besteht nicht. Nichtregierungsorganisationen haben jedoch die Notwendigkeit betont, mehr für die Opfer rassistischer, und antisemitischer Gewalt zu tun, ihnen nicht nur Entschädigung zu zahlen, sondern ihnen auch konkrete Rehabilitierungsmaßnahmen anzubieten wieder auf die Beine zu helfen. Sie halten es auch für erforderlich, dass die wissenschaftliche Forschung, die angeblich dazu neigt, sich nur mit den Tätern rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Gewaltakte zu befassen, ihr Augenmerk künftig auch mehr auf die Opfer richtet.
104. Die Staatsschutzabteilung des Bundeskriminalamts sammelt statistische Angaben über politisch motivierte Straftaten für das gesamte Bundesgebiet und wertet sie aus. Seit dem zweiten ECRI-Bericht haben die deutschen Behörden die Definition politisch motivierter Straftaten überarbeitet. Mittlerweile fallen darunter auch rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Handlungen. Nach der neuen Definition, die seit Januar 2001 in Kraft ist, gilt eine Straftat insbesondere dann als politisch motiviert, wenn die Umstände der Tat oder die Haltung des Täters darauf schließen lassen, dass die Tat sich gegen eine Person unter anderem wegen ihrer Nationalität, ethnischer Herkunft, Rasse, Hautfarbe oder Religion richtete und dass die Tat in kausalem Zusammenhang mit diesen Merkmalen steht oder sich aus derartigen Beweggründen gegen eine Einrichtung oder Eigentum richtete.

¹⁵

Vgl. unter „Strafrechtliche Bestimmungen“

Empfehlungen

105. ECRI bestärktunterstützt die deutschen Behörden in ihren Bemühungen, Mittel und Wege zu finden, um die praktische Anwendung der bestehenden Strafbestimmungen gegen Rechtsextremismus und ganz allgemein gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Gewaltakte zu verbessern. Diesbezüglich betont ECRI, dass in der polizeilichen Ausbildung weiterhin auf die einschlägigen Gesetzesbestimmungen hingewiesen wird. ECRI weist erneut darauf hin, dass eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, der zufolge rassistische Beweggründe bei allen Straftaten als strafschärfend zu werten sind, dazu beitragen könnte, den rassistischen Hintergrund von Straftaten und auch Gewaltakten aufzudecken.
 106. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, sich auch weiterhin und verstärkt um die Lage der Opfer von rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Gewaltakten zu kümmern. Maßnahmen dieser Art sollten sinnvolle Entschädigungszahlungen, aber auch konkrete Rehabilitierungsmaßnahmen sowie die Förderung entsprechender wissenschaftlicher Untersuchungen umfassen.
 107. ECRI bestärkt die deutschen Behörden eindringlich hinsichtlich ihrer Bemühungen, sich einen Überblick über rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten und dabei vor allem auch Gewaltverbrechen zu verschaffen.
108. Im zweiten Bericht hatte ECRI zur Kenntnis genommen, dass die deutschen Behörden beim Bundesverfassungsgericht das Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) beantragt hatten. ECRI forderte die deutschen Behörden auch auf, sich weiterhin um das Verbot rechtsextremer Organisationen zu bemühen. ECRI hat mittlerweile erfahren, dass das Bundesverfassungsgericht bisher kein Verbot der NPD aussprechen wollte, weil sich herausgestellt hat, dass sich das Vorbringen der Regierung auf Handlungen von NPD-Mitgliedern gestützt hatte, die sich hinterher als Agenten des deutschen Verfassungsschutzes entpuppt hatten. ECRI nimmt zur Kenntnis, dass das von der Bundesregierung beantragte Verbot des deutschen Zweiges der Organisation „Blut und Ehre“ und ihrer Jugendorganisation „Weiße Jugend“ im Juni 2001 rechtskräftig geworden ist. Die deutschen Behörden haben erklärt, dass dieses Verbot die rechtsextreme Hassmusik-Szene geschwächt hat. ECRI begrüßt diese Entwicklung, stellt aber fest, dass die rechtsextreme Hassmusik-Szene noch immer zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, die rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Gewalt in Deutschland bekämpfen, Anlass zu großer Sorge gibt. Die deutschen Behörden haben ECRI ferner mitgeteilt, dass seit dem zweiten ECRI-Bericht zahlreiche kleinere rechtsextreme Verbände von den Landesbehörden verboten wurden.

Empfehlungen

109. ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihren Bemühungen, politische Parteien und sonstige Organisationen, die Zuflucht zu rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Handlungen und entsprechender Propaganda nehmen, zu verbieten. Als vorbeugende Maßnahme empfiehlt ECRI in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Politik-Empfehlung Nr. 7 den deutschen Behörden, gesetzliche Schritte zu erwägen, um Organisationen, die Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus fördern, die finanzielle Unterstützung zu entziehen. Weiter empfiehlt ECRI besondere Anstrengungen im Kampf gegen die rechtsextreme Hasmusik-Szene.
110. Im zweiten Bericht unterstrich ECRI die Notwendigkeit, etwas gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Handlungen per Internet zu unternehmen und begrüßte die Initiativen der deutschen Behörden in diesem Bereich. Seit dem zweiten ECRI-Bericht häuften sich Berichte, wonach rechtsextreme Gruppen immer mehr das Internet nutzen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz schätzt, dass die Zahl der Homepages deutscher rechtsextremer Gruppen von 330 im Jahre 1999 auf mittlerweile 1300 gestiegen ist. Die deutschen Behörden berichten von ihren Versuchen, Internet-Anbieter zu Maßnahmen der Selbstkontrolle zu bewegen. Eine Telefonhotline wurde eingerichtet, mit der sich Internet-Benutzer unter anderem über rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Inhalte beschweren können. Die deutschen Behörden haben ECRI auch über ihre Bemühungen informiert, die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Inhalte auf deutschsprachigen Websites ausländischer Internet-Anbieter zu verstärken. Die deutschen Behörden berichten ferner, dass in Nordrhein-Westfalen ansässige Internet-Anbieter in diesem Bundesland für rechtswidrige Inhalte der von ihnen ins Internet gestellten Homepages haftbar gemacht werden. Es heißt, dass dies in den meisten Fällen dazu geführt hat, dass die Internet-Anbieter spontan solche rechtswidrigen Inhalte aus dem Netz genommen haben; nur in einigen Fällen kam es zu Gerichtsverfahren.

Empfehlungen

111. ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, ihre Bemühungen im Kampf gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Aktivitäten im Internet zu verstärken. Diesbezüglich verweist ECRI auf ihre Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 6¹⁶. ECRI bittet die deutschen Behörden, auch auf Bundesebene Initiativen gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Inhalte im Internet, wie sie sich auf Landesebene bewährt haben, zu fördern.

¹⁶

CRI (2001) 1: Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 6 von ECRI: Kampf gegen die Verbreitung rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Materials per Internet, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

BIBLIOGRAPHIE

Diese Bibliographie enthält eine List der wichtigsten veröffentlichten Quellen, die bei der Prüfung der Situation in Deutschland herangezogen wurden. Es handelt sich jedoch nicht um eine erschöpfende Liste aller von ECRI bei der Erstellung des vorliegenden Berichts benutzten Informationsquellen.

1. CRI (2001) 36: Second report on Germany, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, July 2001
2. CRI (98) 22: Report on Germany, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
3. CRI (96) 43: ECRI General Policy Recommendation n° 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
4. CRI (97) 36: ECRI General Policy Recommendation n° 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
5. CRI (98) 29: ECRI General Policy Recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (98) 30: ECRI General Policy Recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
7. CRI (2000) 21: ECRI General Policy Recommendation n° 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000
8. CRI (2001) 1: ECRI General Policy Recommendation N° 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2000
9. CRI (2003) 8: ECRI General Policy Recommendation N°7: National legislation to combat racism and racial discrimination, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2002
10. CRI (98) 80 rev: Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 2000
11. ACFC/SR (99) 17: Report Submitted by Germany pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, February 2000
12. ACFC/INF/OP/I(2002)008: Opinion on Germany, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, March 2002
13. Comments of the Government of the Federal Republic of Germany on the Opinion of the Advisory Committee on the Report of the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Federal Republic of Germany, July 2002
14. ECRML (2002) 1: European Charter for Regional or Minority Languages: Application of the Charter in Germany, Report of the Committee of Experts and Recommendation of the Committee of Ministers, Council of Europe, December 2002
15. CPT/Inf (2003) 20: Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 15 December 2000, Council of Europe, March 2003

16. CPT/Inf (2003) 21: Response of the German Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Germany from 3 to 15 December 2000, Council of Europe, March 2003
17. Sixth Report of the Government of the Federal Republic of Germany on its Human Rights Policy in the Context of Foreign Relations and Other Areas of National Policy, period covered: 1 January 2000-31 March 2002, Federal Foreign Office, June 2002
18. Jahresbericht 2002, Deutsches Institut für Menschenrechte (*Annual Report 2002, German Institute for Human Rights*)
19. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, September 2002
20. Preis Soziale Stadt 2002, Dokumentation, GdW Berlin 2002
21. Gesetz zu dem Vertrag vom 27. Januar 2003 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Zentralrat der Juden in Deutschland – Körperschaft des öffentlichen Rechts, 10 August 2003, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2003 Teil I Nr. 40,
22. Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act) of 20 June 2002
23. Migration und Asyl in Zahlen, Bundesamt, July 2003
24. Verfassungsschutzbericht 2002, Bundesministerium des Innern
25. Report on Ongoing and Planned Measures and Activities of the Federal Government Aimed at Combating Right-wing Extremism, Xenophobia, Anti-Semitism and Violence pursuant to Subpara. 21 of the Resolution by the German Bundestag of 30 March 2001 (Doc. No. 14/5456)
26. Entwicklungen im Rechtsextremismus : Die Bedeutung des Antisemitismus im aktuellen deutschen Rechtsextremismus, Bundesamt für Verfassungsschutz, September 2002
27. Structuring Immigration, Fostering Integration, Report by the Independent Commission on Migration to Germany, July 2001
28. CERD/C/338/Add.14: Fifteenth periodic reports of States parties due in 1998: Germany, August 2000
29. CERD/C/304/Add.115: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Germany 27/04/2001
30. The Situation of Roma in Germany, Open Society Institute 2002
31. 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, EUMC, Vienna 2002
32. Anti-Islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA, Reports on Germany, 12 September-31 December 2001, EUMC
33. Attitudes towards minority groups in West and East Germany, Eurobarometer 2000, EUMC, Vienna 2001
34. Germany: A Briefing for the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Amnesty International, February 2001, AI Index: EUR 23/001/2001
35. Country Reports on Human Rights Practices for 2002 – Germany, US Department of State, March 2003
36. International Religious Freedom Report 2002 – Germany, US Department of State, October 2002
37. Antisemitism worldwide 2001/2 – Germany
38. “Unease in the Global Village: German Language Racism on the Internet“, Rebekah Webb for the Consultative Council of Jewish Organisations, Discussion Paper Six, World Conference against Racism, Durban 2001
39. Migration News Sheet, Migration Policy Group, various issues 2002-2003
40. European Race Bulletin, Institute of Race Relations, various issues, 2000-2003

