



**MEMORANDUM
RASSISMUS**

**FORUM
MENSCHENRECHTE**



Impressum

Herausgeber: FORUM MENSCHENRECHTE e.V.

Haus der Demokratie und Menschenrechte

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

Redaktion: Yonas Endrias (Sprecher der AG Rassismus im FORUM MENSCHENRECHTE),

Johannes Brandstätter

Alle Rechte vorbehalten

Druck: leppelt grafik & druck

Datum: November 2007-11-19

Auflage 2000

Memorandum gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung

i. Einleitung

Das FORUM MENSCHENRECHTE will mit diesem Papier ein Grundverständnis von rassistischer Diskriminierung formulieren und daraus in allgemeiner Form Perspektiven des Handelns ableiten. Das FORUM MENSCHENRECHTE will damit auch einen Beitrag für das Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle 2007 und für das Europäische Jahr des Interkulturellen Dialogs 2008 leisten.

Rassismus kam in Europa nicht erst zu Zeiten des Kolonialismus zum Ausdruck. Im 20. Jahrhundert war er historisch zentraler Bestandteil der nationalsozialistischen Ideologie. Er diente als Rechtfertigung für massive, staatlich verordnete Diskriminierungen und Verfolgungen und für den Völkermord aufgrund des Antisemitismus und Antiziganismus. Zur Beschreibung von Phänomenen der Diskriminierung in Deutschland spielte der Begriff des Rassismus darauf jahrzehntelang keine Rolle mehr; stattdessen wurden problematische Ausdrücke wie „Fremdenfeindlichkeit“ oder „Ausländerfeindlichkeit“ eingeführt. Ein Grund dafür waren die schmerzlichen Erinnerungen an die NS-Vergangenheit, die der Begriff des Rassismus mit sich bringt. Die Rassismuskonzeption in Deutschland hat erst in den letzten Jahren wieder an Intensität gewonnen¹, unterstützt durch politische Prozesse auf Ebene der Vereinten Nationen und der EU.

Seit einigen Jahren wird der Begriff des Rassismus auch in Deutschland häufiger benutzt, um aktuelle Phänomene zu beschreiben. Vor allem die Förderung antirassistischer und interkultureller Maßnahmen durch die Europäische Union bewirkt eine Vereinheitlichung im Sprachgebrauch über die europäischen Grenzen hinweg. Die einschlägigen Richtlinien und Verlautbarungen der EU sprechen durchweg von Rassismus und Diskriminierung. Es ist zu hoffen, dass sich auch die gesellschaftliche Wahrnehmung der Realität an bundesdeutschen Schulen und Stammtischen, in Amtsstuben, Parlamenten, in den Medien, auf der Straße verändert.

Die Organisationen des FORUMS MENSCHENRECHTE wollen die Rassismuskonzeption über rassistische Diskriminierung und rassistische Gewalt in der Bundesrepublik bewusst fördern und dazu auffordern, sich an der Bekämpfung rassistischer Tendenzen zu beteiligen. Denn rassistische Gewalt und rassistische Diskriminierung in verschiedenen Ausprägungen sind im Deutschland von heute sehr präsent.

ii. Begriffsklärungen

„Der Rassismus [ist] die verallgemeinerte und verabsolutierte Wertung tatsächlicher oder fiktiver biologischer Unterschiede zum Nutzen des Anklägers und zum Schaden seines Opfers ..., mit der eine Aggression gerechtfertigt werden soll.“ So lautet die Definition des Soziologen Albert Memmi. Rassismus ist demnach nicht so sehr als Ideologie, sondern als sozialer Prozess zu verstehen. Zu diesem Prozess gehören die Rassenkonstruktion, die Ausgrenzung und die den Prozess antreibende Macht.

1 David Nii Addy, Rassistische Diskriminierung, Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) Berlin 2005

Bei der Rassenkonstruktion werden in der öffentlichen Debatte einer Gruppe von Menschen bestimmte Eigenschaften zugeschrieben. Diese Merkmale umfassen keineswegs nur biologische Kennzeichen. Es können morpho-physiologische Kennzeichen wie die Hautfarbe sein, soziologische wie Sprache, symbolische und geistige wie Einstellungen, kulturelle und religiöse Verhaltensweisen, bis hin zu imaginären Kennzeichen. In dem Prozess der Zuschreibung erscheint die Gruppe als quasi natürliche Gruppe, und die Natur dieser Gruppe („sie“) wird im Verhältnis zur eigenen Gruppe („wir“) formuliert. „Rassen“ existieren also nicht tatsächlich, sondern sind Ergebnis einer sozialen Zuschreibung von scheinbar natürlichen Eigenschaften einer vermeintlich homogenen Gruppe. „Rasse“ steht hier für eine künstliche, sozial bedingte Naturalisierung von Unterschieden.² Die UNESCO hat bereits 1950 die Staaten aufgefordert, den Rassebegriff nicht mehr zu verwenden, da er keine biologischen Tatsachen widerspiegelt, sondern einen sozialen „Mythos“, der ein enormes Ausmaß an Gewalt verursacht hat und verursacht.³

Ausgrenzung findet statt, wenn eine bestimmte Gruppe bei der Zuteilung von Ressourcen und Dienstleistungen nachweislich ungleich behandelt wird. Macht kommt ins Spiel, indem eine Gruppe ihre Fähigkeit zeigt, eine andere Gruppe „sichtbar“ zu machen, zum Beispiel durch die Verabschiedung von Gesetzen, so dass es durch Ausgrenzung zu Unterdrückung kommen kann.

Rassismus erweist sich somit auch als ein Prozess, der es ermöglicht, Menschen die Hände zu binden, um ihnen dann vorzuwerfen, dass sie sie nicht benutzen.

Ausgrenzung findet über Sprache und Begriffsbildung statt. Deshalb ist eine besondere Sensibilität im Umgang mit Sprache erforderlich. Selbst zunächst neutral erscheinende Begriffe können ausgrenzend wirken. „Fremdenfeindlichkeit“ oder „Ausländerfeindlichkeit“ sind als Begriff nicht neutral, denn die meisten bei uns lebenden „anders“ aussehenden Menschen leben bereits seit vielen Jahren in unserer Gesellschaft oder sind Deutsche.

Der Begriff der „Rasse“ ist grundsätzlich abzulehnen; die der Rassenkonstruktion vermeintlich homogener Gruppen zugrunde liegenden Prozesse müssen aufgezeigt und transparent gemacht werden. Den Organisationen des Forums Menschenrechte geht es in der Antirassismuserbeit folglich nicht darum, bestimmte Gruppen als gut oder als böse zu qualifizieren. Sie streben vielmehr eine Bewusstmachung und Veränderung jener institutionellen Praxis an, die Ungleichheit und Ausgrenzung erzeugt.

iii. Internationale rechtliche Grundlagen

Rassistische Diskriminierung ist durch die internationalen Menschenrechtsabkommen weltweit geächtet. Diskriminierungsverbote sowie das Gebot der Gleichheit vor dem Gesetz finden sich u.a. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Sozialpakt und dem Zivilpakt. Besonderes Gewicht erhält das völkerrechtliche Verbot rassistischer Diskriminierung dadurch, dass die Vereinten Nationen ein eigenes Abkommen dazu verabschiedet haben, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 (UN-Antirassismuskonvention). Vertragsgegenstand ist nicht nur die Diskriminierung aufgrund von „Rasse“, sondern auch aufgrund weiterer Merkmale: Hautfarbe, Abstammung, nationaler und ethnischer Herkunft.

² Vgl. vor allem Robert Miles, Rassismus - Einführung in die Geschichte und Theorie eines Begriffs, Hamburg 1999, 93 ff.; Wilhelm Heitmeyer, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Die theoretische Konzeption und empirische Ergebnisse aus 2002, 2003 und 2004 in: „Deutsche Zustände, Folge 3“ Frankfurt, 2005, S. 13 bis 34; und Mark Terkessidis, Die Banalität des Rassismus, Bielefeld 2004, S. 91ff.

³ UNESCO, Statement on Racism, Paris 1950

Diskriminierung bedeutet nach Artikel 1.1 der Konvention jede auf den genannten Merkmalen beruhende „Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung“ mit dem Ziel oder der Folge, „dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten oder Grundfreiheiten“ im Bereich des öffentlichen Lebens „vereitelt oder beeinträchtigt“ wird. Das Abkommen verbietet rassistische Handlungen und Gesetze sowie die Verbreitung rassistischer Ideen. Die Vertragsstaaten müssen Rassenhass und rassistischer Propaganda entgegenzutreten. Das Abkommen erlegt den Vertragsstaaten auf, die Unversehrtheit und persönliche Sicherheit der Menschen auf ihrem Territorium zu gewährleisten, wirksamen Rechtsschutz und gegebenenfalls angemessene Entschädigung zu leisten. Sie sind verpflichtet, Maßnahmen zum Abbau von Vorurteilen und zur Förderung der Verständigung zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu ergreifen. Artikel 2 Absatz 2 sieht Positivmaßnahmen, d.h. Fördermaßnahmen zum Schutz diskriminierter Gruppen vor, bis ihre Gleichberechtigung erreicht worden ist. Über ihre Maßnahmen und Fortschritte müssen die Staaten dem UN-Antirassismusausschuss regelmäßig berichten (Staatenberichterstattung).

Das Diskriminierungsverbot gilt einem Rechtskommentar der Vereinten Nationen⁴ zufolge ausdrücklich auch für Nicht-Staatsbürger, da ihre Menschenrechte durch die Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen ohne Einschränkung garantiert werden. Diese Feststellung des Antirassismusausschusses ist sehr bedeutsam, da sie in der Konsequenz die Bundesregierung zu einer größtmöglichen Gleichbehandlung von Nicht-Staatsbürgerinnen und -Staatsbürgern vor dem Gesetz verpflichtet. Auch hat die Feststellung im Rahmen der Staatenberichterstattung eine Berichtspflicht zum Sachstand der rechtlichen Gleichstellung von Ausländern zur Konsequenz.

Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verbietet Diskriminierung, allerdings nur bezogen auf die Konventionsrechte. Sie erfasst zusätzlich zu den von der UN-Antirassismuskonvention angezeigten Merkmalen auch Geschlecht, Sprache, Religion, politische und sonstige Anschauung, Vermögen und Geburt sowie weitere unbenannte Merkmale. Einen noch deutlich erweiterten Diskriminierungsschutz auf alle unter nationalem Recht festgelegten Rechte sieht das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK⁵ vor. Eine Ratifizierung durch die Bundesrepublik steht jedoch noch aus. Zum institutionellen Umsetzungsinstrumentarium des Europarats gehört die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Die Kommission erarbeitet in regelmäßigen Abständen Berichte zum Sachstand beim Schutz vor Rassendiskriminierung in den Mitgliedsländern des Europarats. Die darin ausgesprochenen Empfehlungen an die Bundesrepublik und die anderen Mitgliedsländern stellen ein wertvolles Instrument zur Qualitätssicherung von Guter Regierungsführung im Bereich Antidiskriminierung dar.

In der Empfehlung Nr. 7 ist die Definition enthalten, die ECRI ihrer eigenen Arbeit zugrunde legt: „Rassismus bedeutet die Überzeugung, dass ein Beweggrund wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft die Missachtung einer Person oder Personengruppe oder das Gefühl der Überlegenheit gegenüber einer Person oder Personengruppe rechtfertigt.“

Ein elementares Schutzinstrument für Flüchtlinge bietet die Genfer Flüchtlingskonvention. Sie gewährt Personen, die sich aufgrund einer begründeten Furcht vor Verfolgung außerhalb des Staates aufhalten, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, sowie Staatenlosen, Schutz vor Diskriminierung und Ausweisung sowie Zugang zu den Gerichten.

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien ist eine Konvention der Vereinten Nationen, die der Verbesserung des rechtlichen Status von Migranten mit Arbeitnehmerstatus, Saison- und Gelegenheitsarbeitern sowie deren Familienangehörigen dient. Dieses Menschenrechtsabkommen der Vereinten

4 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation 30, Discrimination against non-citizens, Genf 2004, Ziffern 13-15, www.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD-GC30.doc

5 12. Zusatzprotokoll der EMRK

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CL=ENG>

Nationen trat erst 2003 in Kraft, wurde bisher aber fast nur von Entwicklungsländern ratifiziert.

In der Europäischen Union wurde eine Grundlage für das Vorgehen gegen Diskriminierung 1997 im Vertrag von Amsterdam festgeschrieben. In Artikel 13 heißt es: "Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat (...) geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen." Zwei einschlägige Richtlinien der EU machen Bund und Ländern Vorgaben: die Antirassismusrichtlinie und die Rahmenrichtlinie für die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Die Antirassismusrichtlinie schützt im Bereich Beschäftigung und Beruf, in den Bereichen Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheitsdienste und beim Zugang zu öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen vor Diskriminierung hinsichtlich „Rasse“ und ethnischer Herkunft. Sie unterscheidet zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung.

- "Eine unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sexuellen Identität in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt.
- Um eine mittelbare Diskriminierung handelt es sich, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren bestimmte Personen aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sexuellen Identität in besonderer Weise benachteiligen können."⁶

Die Rahmenrichtlinie bezweckt die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf hinsichtlich der Merkmale Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexueller Orientierung. 2006 trat nach langem Gesetzgebungsprozess das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft. Es setzt die Richtlinien in deutsches Recht um.

Die EU-Kommission machte bereits im Jahre 2001 den Vorschlag für einen „Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“, mit dem den Mitgliedstaaten ein Mindeststandard an nationalen rassistischen Straftaten vorgeschrieben werden soll. In Artikel 1 ist folgende Definition enthalten:

„Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses bezeichne(t) ... Rassismus und Fremdenfeindlichkeit die Überzeugung, dass Rasse, Hautfarbe, Abstammung, Religion oder Weltanschauung, nationale oder ethnische Herkunft ein maßgebender Faktor für die Ablehnung von Einzelpersonen oder Gruppen ist“.

Der vom Europäischen Rats am 19. April 2007 gefasste Rahmenbeschluss ist allerdings nicht weitreichend genug, weil er nicht hinreichende gesetzliche Mindeststandards für die Bekämpfung von Rassismus enthält.

Im März 2007 löste die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) ab. Die Agentur sammelt und analysiert Daten zur Beachtung der Grundrechte in der Europäischen Union. Das bedeutet zwar inhaltlich eine Erweiterung der Zuständigkeit dieser von der EU eingerichteten Behörde. Die Agentur betreibt aber ähnlich wie ihre Vorgängerstelle nur Forschung und allgemeine Informationsarbeit, sie bearbeitet keine Einzelfallbeschwerden. Es wird sich erst erweisen müssen, ob die Erweiterung der Agentur einen Fortschritt bei der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung darstellt.

*Für das FORUM MENSCHENRECHTE und die von seinen
Mitgliedsorganisationen verfolgte Antirassismuarbeit sind die*

Menschenrechtsabkommen der Orientierungs- und Handlungsrahmen. Die Verwirklichung der Menschenrechte ist das oberste Ziel staatlichen Handelns. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz ist ein entscheidender Schritt zur Umsetzung der einschlägigen EU-Richtlinien sowie der UN-Antirassismuskonvention in Bundesrecht. Allerdings bleibt ein weiterer Bedarf zur Gesetzgebung bestehen.

iv. Die wichtigsten in Deutschland vorkommenden Formen rassistischer Diskriminierung

Rassistische Diskriminierung ist in der Bundesrepublik alltäglich. Forschungs- und Umfrageergebnisse weisen auf eine weite Verbreitung rassistischer Vorurteile in der deutschen Bevölkerung vor allem gegen Menschen mit Migrationshintergrund hin.⁷ Auf institutioneller Ebene findet eine Festschreibung von Ausgrenzung statt. Zu nennen sind hier beispielsweise die Mechanismen von Staatsangehörigkeits-, Asyl- und Ausländerrecht. Menschen mit „anderer“ Herkunft sind eine davon besonders betroffene Gruppe.

Die in der Bundesrepublik lebenden sieben Millionen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit haben in ihrer Mehrzahl ihren Lebensmittelpunkt seit mindestens zehn Jahren in Deutschland. In der gesellschaftlichen Realität sind sie damit Inländer. Aufgrund ihres Rechtsstatus als Ausländer müssen diese Menschen eine Reihe von Benachteiligungen in Kauf nehmen. Wer nicht den deutschen Pass besitzt, ist bei der Ausübung bestimmter Grundrechte, im Aufenthaltsrecht, beim Zugang zum Arbeitsmarkt und bei der sozialen Sicherung nicht gleichgestellt. Lediglich die EU-Ausländer sind Deutschen weitgehend gleichgestellt.

Ein entscheidendes Feld der Ausgrenzung ist das der Bildung und Ausbildung. Die PISA- und IGLU-Studien haben einer breiten Öffentlichkeit deutlich gemacht, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund unterdurchschnittliche Leistungen und Abschlüsse vorweisen. Gleichzeitig werden sie bei gleicher Leistung schlechter benotet und erhalten seltener eine Empfehlung für den Besuch des Gymnasiums. Je höher der Schulabschluss, desto größer ist der Chancenunterschied bei der Ausbildungsplatzsuche. Jugendliche mit Migrationshintergrund sind im betrieblichen Auswahlverfahren benachteiligt, weil dort noch immer kulturhomogene Fragestellungen und Stereotype verwandt werden. Der UN-Sonderberichterstatter hat nach seinem Deutschlandbesuch 2006 die Befürchtung geäußert, das Schulsystem könne zu einer De-facto-Diskriminierung von Kindern mit Migrationshintergrund führen.

Ausgrenzung findet auch auf dem Arbeitsmarkt statt. Hauptgrund für das überdurchschnittliche Armutsrisiko bei erwerbsfähigen, nicht-deutschen Personen sind ihre Nachteile bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Im Jahre 2006 waren bezogen auf alle abhängig Erwerbstätigen 23,6 Prozent der nicht-deutschen Personen arbeitslos – fast die Hälfte davon länger als zwölf Monate. Im selben Jahr betrug die Arbeitslosenquote der Deutschen 11,0 Prozent, die Gesamtarbeitslosenquote 12,0 Prozent.⁸

⁷ Vgl. die Forschungsveröffentlichungen „Deutsche Zustände“ des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) der Universität Bielefeld zur „gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit“

⁸ Bundesagentur für Arbeit, Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, Analytikreport der Statistik, März 2007

Die enge Verzahnung von Aufenthaltstitel und Arbeitserlaubnis führt in vielen Fällen zu einer negativen Verkettung mit existenziellen Folgen: Ein Aufenthaltstitel setzt eine Arbeitserlaubnis voraus, und die wiederum wird nur bei sicherem Aufenthaltstitel erteilt. Auf diese Weise wird bei vielen Flüchtlingen eine Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt von einer existenziellen Unsicherheit über den Aufenthalt begleitet. Asylsuchende dürfen erst nach einem Jahr eine Arbeit aufnehmen. Die Erteilung von Arbeitserlaubnissen ist in vielen Fällen an eine vorherige Vorrangigkeitsprüfung durch die Arbeitsagenturen gebunden. Oft genug warten potenzielle Arbeitgeber nicht so lange, bis diese Prüfungen abgeschlossen sind.

Auch auf kulturellem Gebiet findet Ausgrenzung statt. Ein „Anderssein“ wird beispielsweise über die Werte einer so genannten Leitkultur auf der einen Seite und die davon differierenden, außereuropäischen Kulturen oder dem Islam zugeschriebenen Werte auf der anderen Seite konstruiert. Trotz der Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts 2000 ist die im alten Staatsangehörigkeitsrecht von 1913 ausgedrückte Vorstellung einer auf Blutsverwandtschaft beruhenden „Volkszugehörigkeit“ (jus sanguinis im Gegensatz zum jus soli - Territorialprinzip) noch nicht aus der Rechtspraxis und aus den Köpfen verschwunden.

Nach wie vor gibt es das Vorurteil weit verbreitet, dass, wer irgendwie „fremd“ aussieht oder nicht akzentfrei Deutsch spricht, kein Deutscher, kein deutscher Staatsbürger sein kann. Es gibt in Deutschland eine lange Tradition besonderer Diskriminierung einzelner Gruppen wie der Juden, Roma oder Schwarzen aufgrund ihrer Abstammung.

v. Strukturelle Defizite der Rassismusbekämpfung in Deutschland

Die Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban im Jahr 2001 hat mit großer Besorgnis festgestellt, dass zahllose Menschen auch heute noch Opfer von Rassismus werden. Die Hindernisse, die bei der Überwindung von Rassismus bestehen, sind hauptsächlich der Mangel an politischem Willen, kraftlose Gesetze und das Fehlen von Durchführungsstrategien und konkreten Maßnahmen seitens der Staaten sowie der vorherrschenden rassistischen Einstellungen und der negativen Stereotypisierung.⁹

Solche Hindernisse bestehen auch in Deutschland. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates hat in ihren bislang drei Deutschlandberichten wichtige strukturelle Defizite im Kampf für die Beseitigung von Rassendiskriminierung benannt. Sie stellt fest, dass in der deutschen Gesellschaft „schwere rassistische Gewalttaten“ begangen werden¹⁰. 2003 verwies sie auf ein Fortbestehen einer starken Bedrohung für bestimmte Gruppen. Ihre Empfehlung ist, nicht nur rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Gewalt, die rechtsextremistisch bedingt ist, ins Auge zu fassen, sondern das Problem breiter anzugehen. Es müssten auch die negativen Einstellungen gegenüber Ausländern und die Auffassungen über ihren Platz in der deutschen Gesellschaft angepackt werden.

ECRI kritisiert zum wiederholten Mal das Fehlen einer spezifischen Gesetzgebung, um rassistisch motivierte Gewalttaten zu bekämpfen. Die Kommission empfiehlt die Schaffung entsprechender Straftatbestände, die die Gerichte dazu verpflichten, rassistische Beweggründe strafverschärfend zu bewerten.

ECRI sieht auch Mängel in den Rechtsvorschriften für Asylsuchende und Flüchtlinge. Die Kommission kritisiert den nachrangigen Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und die Kürzung von Sozialleistungen. Sie empfiehlt den deutschen Behörden unter anderem

⁹ vgl. Abschlusserklärung der Weltkonferenz gegen Rassismus, Durban 2001, Ziffer 79

¹⁰ ECRI, Zweiter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 15. Dezember 2000, CRI (2001) 36, Straßburg 3. Juli 2001, http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/5-Archives/1-ECRI's_work/5-CBC_Second_reports/German%20version.pdf

sicherzustellen, dass Asylsuchende sich frei bewegen dürfen und dafür zu sorgen, dass anerkannte Flüchtlingen das uneingeschränkte Recht auf Familienzusammenführung gewährt wird.

Die Kommission beschäftigt sich auch mit der rechtlichen Situation von Eingewanderten. Sie erinnert die deutschen Behörden daran, dafür zu sorgen, dass das Recht auf Familienleben sowie die Rechte des Kindes gegenüber allen in Deutschland lebenden Personen, auch gegenüber Ausländern, uneingeschränkt geachtet werden und empfiehlt Erleichterungen beim Familiennachzug und Besuchen von Angehörigen aus dem Ausland. Ferner sieht sie einen Bedarf für rechtliche Erleichterungen beim Erwerb der Staatsbürgerschaft.¹¹

Auch hinsichtlich des Beitritts zu internationalen Rechtsinstrumenten sieht ECRI mehrfachen Handlungsbedarf für die Bundesrepublik. Sie empfiehlt die Ratifikation des 12. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und mehrerer weiterer Abkommen.

Nach Auffassung des Forums Menschenrechte gibt es erhebliche Defizite bei der Aus- und Fortbildung der Polizei und der Strafvollzugsbediensteten. Diese betreffen vor allem die Kenntnis des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes. Die Europäische Menschenrechtskonvention, der Zivilpakt, der Sozialpakt, das Antirassismüsübereinkommen der Vereinten Nationen und das UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe gehören bisher nicht zum Standard der Aus- und Fortbildung der Polizei, auch nicht zum Standard der juristischen Ausbildung.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz von 2006 stellt insgesamt einen Fortschritt dar. Nicht alle Anliegen aus der Zivilgesellschaft – etwa hinsichtlich einer wirksameren Gestaltung des Rechtsschutzes und der Möglichkeit von Verbandsklagen – wurden dabei verwirklicht. Wie gut die Unabhängigkeit der aufgrund des Gesetzes geschaffenen Antidiskriminierungsstelle des Bundes gewährleistet ist, muss die Praxis erst noch zeigen.

Das FORUM MENSCHENRECHTE sieht in der Aufklärung über die rassistischer Diskriminierung zugrunde liegenden Prozesse und die allgemeine Menschenrechtsbildung eine vorrangige zivilgesellschaftliche Aufgabe. Zivilgesellschaftliche Organisationen bedürfen dabei der staatlichen Unterstützung. Gleichzeitig muss diese Aufgabe verstärkt und umfassend auch von den allgemeinbildenden Schulen und anderen Bildungseinrichtungen wahrgenommen werden. Das FORUM will helfen, die Erkenntnisse und Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und der UN-Antirassismuskommission (CERD) mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen und tritt dafür ein, dass Gesetzgeber und Behörden die Empfehlungen dieser beiden Kommissionen so bald wie möglich umsetzen.

vi. Herausforderungen für die Politik

Das Aktionsprogramm der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz in Durban vom September 2001 fordert „die Staaten auf, im Benehmen mit den nationalen Menschenrechtsinstitutionen zur Bekämpfung des Rassismus und mit der Zivilgesellschaft Aktionspläne auszuarbeiten“. Dem von der Bundesregierung zu erstellenden Nationalen Aktionsplan muss eine schonungslose Bestandsaufnahme rassistischer Straftaten und rassistischer Einstellungen in

¹¹ ECRI, Dritter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 5. Dezember 2003, CRI (2004) 23, Straßburg 8. Juni 2004, http://www.auswaertiges-amt.de/diplot/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Download/ECRI-Bericht3_Dtl.pdf

der Bevölkerung vorausgehen. Außerdem bedarf es gründlicher und wiederkehrender Analysen der zugrunde liegenden sozialen und politischen Ursachen und Mechanismen. Folgende Punkte sind von der deutschen Politik zu berücksichtigen und in den Aktionsplan aufzunehmen:¹²

- Der Aktionsplan ist unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in einem transparenten öffentlichen Prozess zu erarbeiten und in periodischen Abständen fortzuschreiben, da die Bekämpfung von Rassismus eine Daueraufgabe ist. Nach irischem Vorbild sollte ein Lenkungsausschuss seine Durchführung, Evaluierung und Fortschreibungen überwachen.
- Die Empfehlungen internationaler Gremien wie der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), des Antirassismusausschusses der Vereinten Nationen (CERD) und der Weltkonferenz von Durban sind aufzuarbeiten, umzusetzen und im Aktionsplan zu berücksichtigen.
- Die Aufnahme rassistischer Beweggründe als strafschärfendes Merkmal und/oder als Strafzumessungsgrund in das Strafgesetzbuch gemäß der siebten Allgemeinen Empfehlung von ECRI ist mit Vorrang zu betreiben. Gesetzgebung hat auch eine erzieherische Funktion in der Gesellschaft, indem sie die starke Botschaft übermittelt, dass kein Versuch zur Legitimierung von Rassismus und Rassendiskriminierung in einer rechtsstaatlichen Gesellschaft geduldet wird.
- Das FORUM MENSCHENRECHTE hält eine besondere Stelle zur Beobachtung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung in Deutschland, ähnlich wie sie ECRI vorgeschlagen hat, für notwendig. Es ist sicherzustellen, dass auch rassistische Diskriminierung auf Ebenen der Länder und Kommunen bekämpft werden kann. Diese Stelle sollte aus unabhängigen Sachverständigen bestehen. Ihre Hauptaufgabe bestünde in der Erarbeitung von periodischen Lageberichten über Rassismus und rassistische Diskriminierung in Deutschland und von darauf basierenden Empfehlungen an Bund und Länder. Die Arbeit einer solchen Stelle würde erhebliche Aufmerksamkeit finden und könnte einen wesentlichen Beitrag zur Sensibilisierung des öffentlichen Bewusstseins leisten.
- Um die in Abschnitt iv genannten Formen rassistischer Diskriminierung wirksam bekämpfen zu können, ist sicher zu stellen, dass die gesetzlichen Garantien gegen rassistische Diskriminierung Anwendung auf Nichtstaatsangehörige finden und dass beim Vollzug der Gesetzgebung keine diskriminierenden Auswirkungen auf Nichtstaatsangehörige auftreten. Zwar findet die Antirassismuskonvention gemäß Artikel 1 Absatz 2 keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt. CERD legt diese Bestimmung aber so aus, dass das grundsätzliche Diskriminierungsverbot nicht untergraben werden darf.¹³ Sie darf nicht so ausgelegt werden, dass sie die Rechte und Freiheiten beeinträchtigt, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Sozialpakt oder dem Zivilpakt verbürgt sind. Der Rechtsstaat muss darüber Klarheit schaffen und alles tun, um nicht beabsichtigte Diskriminierungen oder nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen von Nichtstaatsangehörigen zu vermeiden, die auf Mängeln der Gesetzgebung oder bei der Gesetzesanwendung beruhen.
- Flüchtlingsschutz: Die Weltkonferenz gegen Rassismus hat die Staaten nachdrücklich aufgefordert, ihre Verpflichtungen betreffend Flüchtlinge, Asylsuchende und Vertriebene zu erfüllen und auch im Einklang mit den

¹² Vgl. ausführlich: Petita des Forums Menschenrechte zum ausstehenden Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung gemäß Aktionsprogramm der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban, Juli 2007. Der zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Memorandums vorliegende Arbeitsentwurf des BMI wird den genannten Anforderungen nicht gerecht.

¹³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation 30, Discrimination against non-citizens, Genf 2004

Grundsätzen der internationalen Solidarität, der Lastenteilung und der internationalen Zusammenarbeit, Schutz und Hilfe zu gewähren, um sich die Verantwortung zu teilen.¹⁴ Es ist festzustellen, dass sich Europa immer mehr zu einer Festung gegenüber Flüchtlingen entwickelt. Die Flüchtlingszahlen sind auf einem historischen Tiefststand. Eine grundlegende Korrektur der Politik der europäischen Staaten gegenüber Flüchtlingen ist erforderlich.

- Kinderrechte: Die Weltkonferenz gegen Rassismus hat die Staaten aufgefordert, die UN-Kinderrechtskonvention zu ratifizieren und diese voll umzusetzen. Das FORUM MENSCHENRECHTE fordert die Bundesregierung erneut auf, ihre Vorbehalte zurückzuziehen und sich bei den Vereinten Nationen für ein Individualbeschwerderecht einzusetzen.
- Schutz der Familie: Die Weltkonferenz gegen Rassismus hat die Staaten aufgefordert, die Familienzusammenführung zu erleichtern¹⁵. Mit dem neuen Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz beschreitet die Bundesregierung den gegenteiligen Weg. Der Familiennachzug wird in unzumutbarer Weise eingeschränkt.
- Das Bundessozialhilfegesetz soll ein Leben in Würde ermöglichen. Flüchtlinge und andere Migrantinnen und Migranten werden aus der Anwendung dieses Gesetzes ausgegrenzt. Sie erhalten Leistungen unterhalb des Existenzminimums nach einem Sondergesetz, dem Asylbewerberleistungsgesetz. Dies steht nicht im Einklang mit dem Aktionsplan von Durban.¹⁶
- Freie Wahl des Wohnsitzes innerhalb eines Staates: Die Wohnsitzbeschränkung für Asylsuchende und Geduldete steht im Widerspruch zur allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und zu Forderungen der Weltkonferenz gegen Rassismus¹⁷. Das Recht auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates gehört zu den Menschenrechten und ist zu verwirklichen. Die so genannte Residenzpflicht in Deutschland ist deshalb aufzuheben.
- Menschenrechtsbildung ist eine Aufgabe, die vor allem von den Ländern zu erfüllen ist. Menschenrechtsbildung wirkt sowohl schützend als auch vorbeugend gegen rassistische Diskriminierung. Ihr sollte im Nationalen Aktionsplan ein ganzes Kapitel gewidmet werden. Im Sinn des „Weltaktionsprogramms Menschenrechtsbildung“ der Vereinten Nationen, das seit 2005 läuft, muss sie Kenntnisse über Menschenrechte und die Mechanismen zu ihrem Schutz vermitteln, Fähigkeiten, sie im täglichen Leben anzuwenden und umzusetzen, Wertvorstellungen schaffen und Verhaltensweisen verstärken, die das Eintreten zum Schutz der Menschenrechte befördern. Sie sollte bereits in der Vorschule beginnen. In den schulischen Rahmenlehrplänen sind meist genügend Ansatzpunkte gegeben; es kommt in den Schulen auf eine unterstützende Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals an. Darüber hinaus sollte die Menschenrechtsbildung mehr Eingang in die außerschulische, informelle und nonformelle Bildung finden.
- Das Programm „Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie - gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ ist so auszuweiten und qualitativ zu verbessern, dass alle Stadtteile, Gemeinden und Landkreise, in denen rassistische Aktivitäten besonders häufig und intensiv sind, berücksichtigt werden. Es ist richtig, mit Städten und Kommunen zusammen zu arbeiten, wenn diese tatsächlich gewillt sind, den Rassismus wirksam und nachhaltig zu bekämpfen. Es muss darüber hinaus aber sichergestellt werden, dass zivilgesellschaftliche

¹⁴ vgl. Aktionsplan der Weltkonferenz gegen Rassismus, Durban 2001, Ziffer 34.

¹⁵ vgl. Aktionsplan der Weltkonferenz gegen Rassismus, Durban 2001, Ziffer 28

¹⁶ vgl. Aktionsplan der Weltkonferenz gegen Rassismus, Durban 2001, Ziffer 26

¹⁷ siehe vorherige Anmerkung

Organisationen, die an den Brennpunkten tätig sind, die erforderliche Unterstützung erhalten. Maßnahmen zur Integration sollten mit dem Programm verzahnt werden.

- Die Entwicklung von Maßnahmen gegen den Rassismus im Sport ist nicht nur eine gesellschaftliche, sondern auch eine staatliche Aufgabe. Der Deutsche Fußballbund hat vorgeschlagen, die Bekämpfung von Rassismus im Sport, insbesondere im Fußball als Aufgabe in den Nationalen Aktionsplan aufzunehmen. Das FORUM MENSCHENRECHTE unterstützt diesen Vorschlag.
- Statistische Methoden zur Datenerfassung sind so weiter zu entwickeln, dass Diskriminierungsfälle und rassistisch motivierte Straftaten systematisch erfasst werden, und damit den Erfordernissen der internationalen Staatenberichterstattung entsprochen werden kann.

vii. Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für das FORUM MENSCHENRECHTE und die Zivilgesellschaft insgesamt

Rassistische Bestrebungen und Diskriminierungen zu bekämpfen ist nicht nur eine staatliche Aufgabe, sondern auch eine Pflicht zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Wenn rassistische Vorurteile bekämpft werden sollen, so ist die Frage nicht, wie wir „besser“ mit „Fremden“ umgehen. Vielmehr ist zu fragen, warum und in welcher Weise eine Person als fremd oder anders definiert wird und warum zwischen "uns" und "ihnen" unterschieden wird. Mehr noch, ist diese Unterscheidung an sich grundsätzlich zu hinterfragen. Konkret hieße das, nicht die vermeintlich fremde Kultur, die andere sexuelle Orientierung oder körperliche Differenz in ihrem Anderssein zu betonen, sondern vielmehr die Konsequenzen der Diskriminierung, die Personen zu „Fremden“ machen und damit herab stufen.

Die EU verfolgt im Rahmen ihrer Antidiskriminierungspolitik einen horizontalen, d.h. zielgruppenübergreifenden Ansatz. Er beinhaltet, dass unterschiedlich motivierte Diskriminierungen gemeinsam in Form von Gesetzen, Projekten und Maßnahmen bekämpft werden. Diesem Ansatz kommt auch für gesellschaftliche Organisationen eine wichtige Funktion zu. Er sollte sich in der Organisationsentwicklung, in Leitbildprozessen und in der Entwicklung von Gleichstellungskonzepten niederschlagen.

Das entschlossene Vorgehen zivilgesellschaftlicher Organisationen gegen rassistische Diskriminierung stellt zunächst auch eine Herausforderung an sie selber dar. Das gilt nicht nur hinsichtlich der Entwicklung geeigneter Aktionsformen, sondern auch für die Entwicklung von Leitbildern und Gleichstellungskonzepten der Organisationen. Die Mitgliedsorganisationen des FORUMS MENSCHENRECHTE nehmen diese Herausforderungen an.

Folgende Möglichkeiten zivilgesellschaftlichen Handelns stehen den Mitgliedsorganisationen des FORUMS MENSCHENRECHTE zur Verfügung (die Liste ist unvollständig).

- Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Menschenrechtserziehung sollten die Menschenrechtsbildung an den Schulen ergänzen. Sie sind von zentraler Bedeutung, um Prozesse rassistischer Diskriminierung offen zu legen und damit neutralisieren zu können. Es geht dabei auch um die Bekämpfung der „eigenen Rassismen“. *Vielfalt* ist als ein positiver, in unserer freiheitlichen und demokratischen Ordnung fest verankert Wert zu vermitteln. Dafür sollten Bewusstsein bildende Trainings für die eigenen Multiplikatoren organisiert werden.

- Interkulturelle Öffnung ist die Öffnung und Qualifizierung staatlicher und gesellschaftlicher Einrichtungen mit dem Ziel, Migrantinnen und Migranten einen gleichwertigen Zugang zu ermöglichen. Interkulturelle Öffnung wird zunehmend als Querschnittsaufgabe und Anliegen aller Bereiche des gesellschaftlichen Lebens gesehen. Zahlreiche Behörden und kommunalen Einrichtungen haben bereits Konzepte für ihre interkulturelle Öffnung entwickelt. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen sollten einen solchen Prozess beginnen, soweit das nicht schon geschehen ist. Als Instrument der interkulturellen Öffnung größerer Organisationen wird verstärkt das Konzept des *Diversity-Managements* erprobt. Dem Konzept liegt der Gedanke zugrunde, dass die Vielfalt der Belegschaft eine Ressource für den Betrieb ist und nicht als Hemmnis oder gar Defizit verstanden wird. Die Vielfaltspotenziale von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sollen bewusst wertgeschätzt, genutzt und gefördert werden.
- Leitbilder, Selbstverpflichtungserklärungen usw. stellen eine Möglichkeit dar, wie zivilgesellschaftliche Organisationen in der Gesellschaft ihre Positionierung und Verortung für Vielfalt und gegen Diskriminierung deutlich machen und so zu einer Stärkung der demokratischen Kräfte beitragen können.
- Die demokratischen Strukturen im Gemeinwesen lassen sich stärken durch lokale Bündnisse und Netzwerkarbeit, durch ausreichende soziale Angebote wie etwa der Jugendarbeit.
- Projekttage und Aktionswochen bieten die Möglichkeit, thematische und inhaltliche Zuspitzungen vorzunehmen und ausgewählte Zielgruppen zu anzusprechen. Die Mitgliedsorganisationen sind aufgerufen, sich am Tag der Menschenrechte, der Interkulturellen Woche und der Woche gegen den Rassismus zu beteiligen.
- Die Antidiskriminierungsberatung stellt ein wichtiges präventives Instrument in der fallbezogenen Arbeit dar. Einzelfälle von Diskriminierung sollten verstärkt dokumentiert und die Opferberatung intensiviert werden. Hierzu bietet sich eine Verbesserung der Zusammenarbeit und Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure mit den unabhängigen Antidiskriminierungsbüros an.
- Zivilgesellschaftliche Akteure sollten rassistischen Bestrebungen und Diskriminierungen politisch entgegenzutreten. Sie sollten die Strukturen des internationalen und europäischen Menschenrechtsschutzes besser nutzen. Sie können die deutsche Staatenberichtspraxis und die Umsetzung der Empfehlungen zwischenstaatlicher Gremien des Menschenrechtsschutzes kritisch begleiten.
- Die Beschwerde- und Klagemöglichkeiten haben sich in den letzten Jahren verbessert. Für die Rechtsprechung handelt es sich zum Teil allerdings noch um Neuland, und einige Rechtsvorschriften scheinen so unklar zu sein, dass auf eine Auslegung der Gerichte gewartet werden muss. Zivilgesellschaftliche Organisationen könnten zu mehr Klarheit beitragen, indem sie Musterprozesse anstrengen. Institutionen der Zivilgesellschaft sowie engagierte Anwältinnen und Anwälte sind auch gefordert, die Möglichkeiten der Individualbeschwerde für eine gezielte Einflussnahme auf die Staatenpraxis und die Herstellung von Öffentlichkeit zu nutzen.

Die Mitgliedsorganisationen des FORUMS MENSCHENRECHTE verstehen sich als zivilgesellschaftliche Akteure, die sich mit eigenen Beiträgen und Maßnahmen an der Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung beteiligen. Die vorstehend genannten Möglichkeiten zivilgesellschaftlichen Handelns sind nur einige zur Umsetzung empfohlene Beispiele, die ergänzt und aktualisiert werden müssen.

Beschlossen durch das Plenum des FORUMS MENSCHENRECHTE
Berlin, 15. November 2007

Mitgliedsorganisationen des Forum Menschenrechte:

Aktion Courage - SOS-Rassismus
Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter (ACAT)
Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden (AGDF)
amnesty international
BAFF (Bundesweite AG der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer)
Bischöfliches Hilfswerk Misereor
Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V.
Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel (KOK e.V.)
Deutsche Gesellschaft e.V.
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN)
Deutsche Kommission Justitia et Pax
Deutsche UNESCO-Kommission
Deutsche Welthungerhilfe
Deutscher Frauenrat
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
Diakonisches Werk der EKD
FIAN
Friedrich-Ebert-Stiftung
Friedrich-Naumann-Stiftung
Gemeinschaft für Menschenrechte im Freistaat Sachsen
Gesellschaft für bedrohte Völker
Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde
Gustav-Heinemann-Initiative
Heinrich-Böll-Stiftung
Human Rights Watch e.V.
Humanistische Union
Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit
Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM)
Internationale Liga für Menschenrechte
Internationales Katholisches Missionswerk missio e.V.
IPPNW
Kindernothilfe
Kommission für Menschenrechte
Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD) e.V.
medica mondiale e.V.
Missio München
Missionszentrale der Franziskaner
Nationaler Geistiger Rat der Baha'i e.V.
Nürnberger Menschenrechtszentrum
Pax Christi
Pro Asyl
Reporter ohne Grenzen
Sozialverband VdK Deutschland e.V.
TERRE DES FEMMES
terre des hommes Deutschland e.V.
Vereinte Evangelische Mission / VEM
WUS - World University Service
Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft "Asyl in der Kirche" e.V.