

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

ECRI-BERICHT ÜBER DEUTSCHLAND

(vierte Prüfungsrunde)

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (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 Sachverständnisses in Fragen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz ernannt.

Im Rahmen ihres satzungsgemäßen Auftrags erstellt ECRI Länderberichte, die in jedem Mitgliedsstaat die Situation in Sachen Rassismus und Intoleranz untersuchen und Anregungen und Empfehlungen für geeignete Schritte zur Lösung der festgestellten Probleme enthalten.

ZUSAMMENFASSUNG

Seit der Veröffentlichung des dritten ECRI-Berichts über Deutschland am 8. Juni 2004 sind Fortschritte in mehreren in dem Bericht angesprochenen Problembereichen zu verzeichnen.

Das neue Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) trat am 18. August 2006 in Kraft. Sein Ziel ist es, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder sexueller Identität zu verhindern oder zu beseitigen. Der Schutz des AGG erstreckt sich auf Benachteiligung aus all den genannten Gründen im zahlreichen Bereichen des bürgerlichen Rechts sowie auf Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Das Gesetz legt dar, auf welche Weise Opfer von Benachteiligung ihre Rechte geltend machen können, und sieht eine Antidiskriminierungsstelle des Bundes vor, deren Aufgabe es ist, einzelne Beschwerdefälle zu untersuchen, das entsprechende Bewusstsein der Öffentlichkeit zu wecken, Maßnahmen zur Verhütung von Diskriminierung zu ergreifen sowie wissenschaftliche Untersuchungen zu den genannten Benachteiligungen durchzuführen.

Im Strafrecht waren die Behörden bei der Untersuchung und Verfolgung von Mitgliedern von Neonazi-Gruppen aktiv. § 130 StGB wurde im März 2006 verschärft und auf rassistische Äußerungen bei öffentlichen Veranstaltungen ausgedehnt. Dank dieser Ergänzung ist die Zahl von Demonstrationen neonazistischer Organisationen laut Bericht 2007 zurückgegangen. Auch § 129 StGB wurde anlässlich der Verurteilung einer rechtsextremistischen Musikgruppe erfolgreich angewandt. Erfolge wurden ferner erzielt im Kampf gegen rassistische, fremdenfeindliche oder antisemitische Bekundungen im Internet.

Die deutschen Behörden verurteilen regelmäßig antisemitische Straftaten, verfolgen die Täter und bringen sie, wenn möglich, vor Gericht. Gleichzeitig werden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um für die Vergangenheit Sühne zu leisten und das Gedächtnis an die Opfer des Holocaust wach zu halten. ECRI begrüßt das Bemühen der Behörden, alle Formen von Antisemitismus anzuprangern und zu bekämpfen sowie jüdische Kultur in Deutschland zu unterstützen, auch wenn derzeit offenbar eine Zunahme antisemitischer Straftaten in Deutschland festzustellen ist, weshalb zur Umkehrung des Trends noch stärkere Anstrengungen erforderlich sein dürften.

Von der Verfolgung einzelner Straftaten abgesehen haben die Behörden ein ganzes Bündel von Maßnahmen ergriffen, um rechtsextreme, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten zu

bekämpfen. Dazu zählen Hilfen für die Opfer, Beistand, um Straftätern zu helfen, aus dem rechtsradikalen Milieu auszubrechen, sowie Bemühungen, junge Leute von rechtsextremer Betätigung abzuhalten. Auch die Polizei spielt mittlerweile eine aktivere Rolle bei der Verhütung rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Delikte. Auch örtliche Initiativen werden weiterhin bezuschusst, wenn auch manche nur kurzfristig. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts wird auch über die Möglichkeit diskutiert, rassistische Beweggründe als erschwerende Umstände in § 46 StGB einzufügen.

In den letzten Jahren haben die Behörden Deutschland ausdrücklich als Einwanderungsland anerkannt und damit begonnen, sich vermehrt auf Integration zu konzentrieren, um Einwanderern die Beherrschung der deutschen Sprache zu erleichtern und sie zu ermutigen, voll am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Der neue Nationale Integrationsplan sieht als wichtigste Maßnahme Integrationskurse für erwachsene Einwanderer vor, die in erster Linie auf das Erlernen der deutschen Sprache abstellen. Wer solche Integrationskurse erfolgreich mitgemacht hat, kann früher als andere Ausländer die deutsche Staatsbürgerschaft beantragen. Der Nationale Integrationsplan umfasst auch Maßnahmen auf anderen Gebieten, etwa Bemühungen zur Förderung innovativer Fernsehprogramme, die auf Integration abstellen.

Die deutschen Behörden haben zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um Ungleichheiten oder Benachteiligungen im Bildungs- und Beschäftigungsbereich abzubauen. Dazu zählen Bemühungen zur Förderung und Unterstützung der Sprachkompetenz von frühester Kindheit an, weil darin der Schlüssel zum späteren Schulerfolg gesehen wird. Gleichzeitig bilden vorbeugende Maßnahmen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft den Schwerpunkt des Programms „XENOS – Integration und Vielfalt“, das von 2007 bis 2013 laufen soll.

Was die Situation von Minderheitsgruppen angeht, symbolisiert die Gründung der Deutschen Islamkonferenz einen bedeutsamen Sinneswandel. Zweck der Konferenz ist es, konstruktive und alle einschließende Formen von Gemeinschaft zu fördern und eine bessere Integration der Muslime in Deutschland sicherzustellen. Man möchte zeigen, dass Muslime Teile der deutschen Gesellschaft geworden sind, der Abkapselung der Muslime in Deutschland entgegenzutreten und Islamismus und Extremismus verhindern. 2008 wurde die Wahl eines türkischstämmigen Deutschen in die Führung einer deutschen politischen Partei ebenfalls als symbolhaftes Ereignis begrüßt. Der Staat hat ferner begrüßenswerte Schritte unternommen, um auch offiziell das Leiden der Roma und Sinti während des Holocaust anzuerkennen.

Seit dem dritten ECRI-Bericht wurden Vorschriften erlassen, die es möglich machten, dass Personen, die schon etliche Jahre mit Duldungsstatus in Deutschland lebten, probeweise Aufenthaltserlaubnis erlangen. Anerkannte Flüchtlinge dürfen ihren Wohnsitz mittlerweile frei wählen.

ECRI begrüßt diese positiven Entwicklungen in Deutschland. Trotz der erzielten Fortschritte geben jedoch einige Probleme weiterhin Anlass zur Sorge.

Auch nach dem dritten ECRI-Bericht waren Asylbewerber, Juden, Schwarze und Roma und Sinti weiterhin Zielscheibe rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierter Gewalttaten. ECRI ist darüber beunruhigt, dass infolge der zur Zeit in Deutschland vorherrschenden engen Auffassung von Rassismus rassistisch motivierte Straftaten vermutlich nicht immer als solche untersucht und verfolgt werden, es sei denn, die Übeltäter seien deutlich erkennbar Mitglieder rechtsextremer Gruppen oder Sympathisanten solcher Gruppen. Das Fehlen einer eindeutigen Bestimmung im Strafgesetzbuch, der zufolge rassistische Beweggründe straferschwerend zu werten sind, mag vermutlich auch dazu beitragen. Hinzukommt, dass es kein unabhängiges Untersuchungsverfahren im Fall von Beschwerden gegen polizeiliches Fehlverhalten gibt. Dies mag dazu führen, dass vermehrt über einen möglichen rassistischen Zusammenhang spekuliert wird, wenn Angehörige äußerlich erkennbarer Minderheiten im Polizeigewahrsam ums Leben kommen.

Der Erfolg gewisser Parteien, die rassistische, antisemitische oder revisionistische Ansichten erkennen ließen, bei Kommunal- und Landtagswahlen ist beunruhigend. Der Zulauf zu solchen Parteien hat in den letzten Jahren zugenommen. Zugleich kommt es trotz der beträchtlichen Bemühungen der Behörden, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu bekämpfen und gesellschaftliche Toleranz zu fördern, immer wieder zu Fällen von Volksverhetzung einschließlich rassistischer Propaganda im Internet. Weder die weite Verbreitung rassistischer Äußerungen im

Internet noch die Anzahl von Neonazis und sonstigen Rechtsextremisten sind nennenswert zurückgegangen.

Wenn auch die Verabschiedung des AGG als positiver Schritt zu begrüßen ist, der es den Opfern von Diskriminierung ermöglicht, ihre Rechte in Deutschland gerichtlich geltend zu machen, so dürften doch einige Aspekte des AGG, insbesondere seine Anwendung im Wohnungswesen, noch Raum für Verbesserungen lassen. Das AGG ist nach wie vor unter den möglichen Opfern weithin unbekannt, und die Zweimonatsfrist zur Einreichung einer Beschwerde dürfte zu kurz bemessen sein. Dieses Problem wird noch durch die begrenzte Rolle, die das Gesetz den Nichtregierungsorganisationen einräumt, verstärkt. Gleichzeitig herrscht der Eindruck vor, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes den Opfern zu fern steht und es ihr an Verständnis für deren Sichtweise mangelt. Da sie nur relativ wenig Personal und jährliche Haushaltsmittel hat, dürfte sie sich momentan noch schwer tun, ihren gesetzlichen Aufgaben nachzukommen.

Im Alltag haben Kinder mit Migrationshintergrund nach wie vor geringere Erfolgchancen im Schulsystem als andere Kinder. Es heißt sogar, dass manche Lehrer sich im Unterricht diskriminierend verhalten, besonders gegenüber türkischen und muslimischen Kindern. Dies ist besonders Besorgnis erregend, weil gerade die Lehrer in Deutschland eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, die Schüler auf die verschiedenen Schultypen im Sekundarschulwesen hinzuführen. Gleichzeitig finden Einwanderer wesentlich schwerer einen Arbeitsplatz als gebürtige Deutsche, und äußere Unterschiede gelten als bedeutsamer Faktor für Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Im Wohnungswesen ist viel die Rede von diskriminierendem Verhalten von Vermietern und Immobilienverwaltern. Untersuchungen belegen, dass Ausländer auf diesem Sektor benachteiligt werden und in manchen Fällen sozusagen in Ghettos abgedrängt werden.

Muslimen, Türken, Schwarze und Roma und Sinti klagen über Benachteiligung im Alltag. Was die Ausübung des muslimischen Glaubens angeht, kommt es oft zum Streit um den Bau von Moscheen. Muslimische Frauen beklagen sich, dass es ihnen, wenn sie ein Kopftuch tragen wollen, auch im Privatsektor immer schwerer wird, Arbeit zu finden, seitdem einige Länder in allen oder in einigen Sparten des öffentlichen Sektors ein Kopftuchverbot erlassen haben. Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 führen Muslimen auch darüber Klage, dass sie vermehrt mit Kriminellen und ganz besonders mit Terroristen in einen Topf geworfen werden. Gleichzeitig werden Schwarze besonders oft zur Zielscheibe rassistischer Angriffe. Schwarze berichten von sogenannten "No go-Gebieten" in einigen Ländern, in die sie ungern allein hineingehen oder die sie überhaupt nicht zu betreten wagen.

Obwohl seit dem dritten ECRI-Bericht bedeutende Verbesserungen im Asylverfahren vorgenommen wurden, bestehen nach wie vor gewisse Probleme beim beschleunigten Verfahren auf Flughäfen. ECRI sorgt sich auch darüber, dass manchen Personen der Flüchtlingsstatus vorzeitig aberkannt werden könnte und dass Asylbewerber unter besonders harten Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit zu leiden haben könnten.

Was die Integrationskurse anbetrifft, sieht der Nationale Integrationsplan hierfür beträchtliche Mittel vor. ECRI ist allerdings beunruhigt, dass die Möglichkeit, Sanktionen gegen Personen zu verhängen, die zum Besuch von Integrationskursen verpflichtet waren, diese aber nicht regelmäßig besuchten, diese unnötig an den Pranger stellen könnten. ECRI ist auch der Ansicht, dass derartige Sanktionen die Rechte des Einzelnen beeinträchtigen könnten, sofern sie dazu führen, dass ihnen die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis versagt wird oder dass ihnen Sozialhilfen gekürzt werden. Zwar ist die Einführung eines einheitlichen, landesweiten und transparenten Einbürgerungstests als deutliche Verbesserung gegenüber der vorherigen Situation anzusehen, doch stellt die Einführung eines solchen Tests eine zusätzliche Hürde für diejenige, die deutsche Staatsbürger werden wollen, dar. Einige Nichtregierungsorganisationen erblicken darin einen versteckten Hinweis, dass man die Leute eher heraushalten als eingemeinden möchte. ECRI zeigt sich auch besorgt darüber, dass manche Ausländer vom Antrag auf Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft durch das Erfordernis, in diesem Fall die bisherige Staatsbürgerschaft aufzugeben, abgeschreckt werden, was natürlich zur Folge hat, dass sie dann auch von aktiver Teilnahme am deutschen politischen Leben abgehalten werden.

Im vorliegenden Bericht empfiehlt ECRI den deutschen Behörden, auf etlichen Gebieten noch mehr zu tun. In diesem Zusammenhang gibt ECRI eine Reihe von Empfehlungen, unter anderem die folgenden :

ECRI legt den deutschen Behörden dringend nahe, rassistische Beweggründe bei der Begehung gewöhnlicher Straftaten im Strafrecht als erschwerenden Umstand zu verankern. Weiter empfiehlt ECRI den deutschen Behörden, sich verstärkt um die Ausbildung von Polizeibeamten, Staatsanwälten und Richtern in Fragen der Anwendung von Strafrechtsbestimmungen gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung zu bemühen.

ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, die Auswirkungen des AGG bei der Verhütung und Ahndung von Benachteiligungsfällen zu beobachten und das Gesetz notfalls entsprechend zu ergänzen. ECRI empfiehlt den Behörden ferner, dafür Sorge zu tragen, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes genügend Mittel erhält, um ihre gegenwärtigen und etwaigen künftigen Aufgaben wahrzunehmen.

ECRI legt den deutschen Behörden dringend nahe, mehr zu tun um sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit und besonders die möglicherweise von Benachteiligung betroffenen Kreise auch tatsächlich Kenntnis von den nunmehr bestehenden gesetzlichen Bestimmungen gegen rassistische Diskriminierung erlangen. Zu diesem Zweck empfiehlt ECRI den Behörden, eine diesbezügliche Kampagne zu starten, um insbesondere mögliche Opfer rassistischer Diskriminierung über die Existenz und das Ausmaß des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und das Verfahren, ihre Rechte hieraus gerichtlich geltend zu machen, aufzuklären.

Unter Berücksichtigung des Umstands, dass derzeit in Deutschland nicht unmittelbar daran gedacht wird, das gegliederte Sekundarschulwesen aufzugeben, empfiehlt ECRI den deutschen Behörden, dringend Fortbildungsprogramme für alle Lehrer vorzusehen, um sie instand zu setzen, nach Abschluss der Grundschule die Eignung ihrer Schüler für die weitere schulische Laufbahn objektiv zu beurteilen und sicherzustellen, dass Schüler nicht ohne zwingenden Grund in die niedrigeren Schultypen geleitet werden.*

ECRI legt den deutschen Behörden dringend ans Herz, sich weiterhin verstärkt darum zu bemühen, dass Kinder im Schulsystem nicht deshalb benachteiligt werden, weil sie im Deutschen noch nicht so gut sind. Den Behörden wird empfohlen, Fortbildungsprogramme für Lehrer und sonstiges Schulpersonal anzubieten, um ihnen zu helfen, mit immer heterogener werdenden Klassen zurecht zu kommen.

ECRI legt den deutschen Behörden dringend nahe, im Rahmen ihrer dauerhaften Bemühungen zur Bekämpfung von Rassismus am Arbeitsplatz eine Kampagne zur Weckung des Problembewusstseins zu starten, um insbesondere die Einstellung von Arbeitgebern gegenüber Personen mit Migrationshintergrund zu ändern. Eine solche Kampagne sollte die Arbeitgeber nicht nur auf ihre Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten nach dem neuen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), sondern auch auf die Vorteile verschiedenartiger Arbeitskräfte am Arbeitsplatz hinweisen. Die Kampagne könnte Teil einer regelmäßigen Reihe solcher Kampagnen werden.*

ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihren Bemühungen, Vereinigungen zu verbieten, die sich in rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Weise betätigen und entsprechende Propaganda betreiben, verstärkt für die Unterbindung rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Handlungen im Internet zu sorgen und Maßnahmen mit dem Ziel zu ergreifen, die Medien in den Stand zu versetzen, besser auf die Vielfalt der heutigen deutschen Gesellschaft einzugehen.

ECRI erlässt eine Reihe von Empfehlungen zur Unterstützung des Kampfes gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Übergriffe und legt den deutschen Behörden nahe, hierbei mit ihren Bemühungen um einen umfassenderen Ansatz fortzufahren.

Was Minderheitsgruppen angeht, legt ECRI den deutschen Behörden dringend nahe, sich verstärkt um die wirksame Eindämmung und Verhütung von Rassismus und Diskriminierung gegenüber Muslimen in Deutschland zu bemühen. ECRI empfiehlt auch weitere Schritte, um die Lage der Roma und Sinti in Deutschland in Absprache mit Vertretern dieser Gemeinschaft zu verbessern. Ferner formuliert ECRI eine Reihe von Empfehlungen zur Situation von Asylbewerbern.

ECRI bestärkt die deutschen Behörden mit Nachdruck in ihren Bemühungen, Einwanderern zu helfen, Deutsch zu lernen, und empfiehlt den Behörden, weiterhin auch andere Gesichtspunkte des Nationalen Integrationsplans zu entwickeln, etwa Programme, um deutschen Bürgern zu helfen, die Vielfalt der heutigen deutschen Gesellschaft positiver zu sehen.

ECRI wiederholt die Aufforderung, ein unabhängiges Untersuchungsverfahren für Fälle behaupteten polizeilichen Fehlverhaltens vorzusehen und notfalls dafür zu sorgen, dass die Beschuldigten sich vor der Justiz zu verantworten haben.

BERICHT

ECRI Secretariat
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
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

www.coe.int/ecri