

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2001) 36
Version allemande
German version

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Zweiter Bericht über Deutschland

verabschiedet am 15. Dezember 2000

Straßburg, 3. Juli 2001



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Für weitere Informationen über die Arbeit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und über die anderen Aktivitäten des Europarates in diesem Bereich, wenden Sie sich bitte an:

Sekretariat der ECRI
Menschenrechtsreferat – DG II
Europarat
F - 67075 STRASBURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-Mail: combat.racism@coe.int

Besichtigen Sie unsere Website: www.ecri.coe.int

Einleitung

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) ist ein Organ des Europarates, das sich aus unabhängigen Mitgliedern zusammensetzt. Ihr Ziel ist die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz auf gesamteuropäischer Ebene im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte.

Einer der Pfeiler des Arbeitsprogramms von ECRI ist der länderspezifische Ansatz, bei dem die Situation in Bezug auf Rassismus und Intoleranz in jedem Mitgliedstaat des Europarates analysiert und Vorschläge zur Lösung der aufgezeigten Probleme unterbreitet werden.

Ende 1998 schloss ECRI die erste Runde der Länderberichte über alle Mitgliedstaaten ab. Der erste Bericht von ECRI über Deutschland stammt vom 7. Februar 1997 (veröffentlicht im März 1998). Die zweite Phase des länderspezifischen Ansatzes begann im Januar 1999 und beinhaltet die Ausarbeitung eines zweiten Berichts über jeden Mitgliedstaat. Ziel dieses zweiten Berichts ist die Weiterverfolgung der Vorschläge aus den ersten Berichten, die Aktualisierung der hierin enthaltenen Informationen sowie eine tiefgreifendere Analyse einiger Themen, die in dem betreffenden Land von besonderem Interesse sind.

Ein wichtiger Teil der länderspezifischen Arbeit von ECRI ist der vertrauliche Dialog mit den nationalen Behörden des betreffenden Landes, bevor der Bericht endgültig verabschiedet wird. In der zweiten Runde der Länderberichte werden nun Kontaktbesuche für die Berichtersteller von ECRI organisiert, bevor der zweite Bericht ausgearbeitet wird.

Der Kontaktbesuch in Deutschland fand vom 23. bis 26. Oktober 2000 statt. Bei diesem Besuch trafen die Berichtersteller mit Vertretern der verschiedenen Ministerien und öffentlichen Verwaltungen zusammen, die für die Fragen, die in den Aufgabenbereich von ECRI fallen, zuständig sind. ECRI dankt allen nationalen Behörden in Deutschland für die gute Zusammenarbeit bei der Organisation der Kontaktbesuche, insbesondere den verschiedenen Vertretern, die die Delegation empfangen haben und ihr so viele wertvolle Informationen über ihren Zuständigkeitsbereich gaben. ECRI möchte auch dem deutschen Verbindungsoffizier für die Effizienz und Zusammenarbeit danken, die die Berichtersteller von ECRI sehr schätzten.

Weiterhin möchte ECRI allen Vertretern der NROs, mit denen die Berichtersteller bei ihrem Kontaktbesuch zusammenkamen, für die nützlichen Beiträge danken, die sie geleistet haben.

Der folgende Bericht wurde von ECRI in Eigenverantwortung verfasst. Er behandelt die Lage am 15. Dezember 2000. Alle Entwicklungen nach diesem Datum werden von der folgenden Analyse nicht abgedeckt oder bei den Schlussfolgerungen und Vorschlägen von ECRI in Betracht gezogen.

Zusammenfassung

In den letzten Jahren hat Deutschland eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung ergriffen, einschließlich der Ratifizierung mehrerer wichtiger internationaler Rechtsinstrumente, Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts, um langfristig Ansässigen und in Deutschland geborenen Kindern den Erwerb der Staatsangehörigkeit zu erleichtern, sowie Maßnahmen zur Durchsetzung des Strafrechts bei rassistischen und antisemitischen Straftaten.

Deutschland ist jedoch eine Gesellschaft, in der schwere rassistisch motivierte Gewalttaten begangen werden. Das bedeutet, dass Themen wie Rassismus, Antisemitismus, Fremdenhass und Intoleranz erst noch als solche erkannt und bekämpft werden müssen. Der bestehende Gesetzesrahmen und die politischen Maßnahmen haben sich als unzureichend bei der wirksamen Bekämpfung dieser Probleme erwiesen. Besonders besorgniserregend sind die Situation von und die Einstellung gegenüber denen, die als „Ausländer“ betrachtet werden, die unzureichenden Maßnahmen für die Integration und die fehlende Anerkennung, dass die deutsche Identität mit anderen Identitätsformen als den traditionellen einher gehen kann.

Im folgenden Bericht empfiehlt ECRI den deutschen Stellen, weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenhass und Intoleranz in einigen Bereichen zu ergreifen. Diese Empfehlungen umfassen unter anderem, die Notwendigkeit eines Gesetzesrahmens zur Bekämpfung dieser Phänomene, der angemessen und wirksam ist; die Notwendigkeit, Schranken und Probleme der Diskriminierung in Schlüsselbereichen wie Wohnungsbau, Ausbildung und Beschäftigung aufzuzeigen; die Notwendigkeit, Deutschland als ein Einwanderungsland und den positiven Beitrag der Menschen ausländischer Herkunft anzuerkennen; die Notwendigkeit, verschiedene Identitätsformen neben der deutschen Identität anzuerkennen; die Notwendigkeit, die Verbindung zwischen rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Gewalttaten und dem allgemeinen Rassismus, Antisemitismus und Intoleranz anzuerkennen und unterschiedliche Aktionen gegen dieses ernste Problem zu ergreifen.

TEIL I: ÜBERBLICK ÜBER DIE SITUATION

A. Internationale Rechtsinstrumente

1. Deutschland hat die meisten einschlägigen internationalen Rechtsinstrumente zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz ratifiziert. ECRI begrüßt es, dass Deutschland die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen sowie die Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ratifiziert hat, wie ECRI in ihrem ersten Bericht vorgeschlagen hatte. ECRI begrüßt ebenfalls die Unterzeichnung des Protokolls Nr. 12 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Deutschland und hofft, dass die Ratifizierung so bald wie möglich erfolgen wird. Weiterhin nimmt ECRI mit Freude zur Kenntnis, dass die deutsche Regierung dabei ist, das Europäische Übereinkommen zur Staatsangehörigkeit zu unterzeichnen und zu ratifizieren und setzt sich dafür ein, diesen Prozess bald zum Abschluss zu bringen. ECRI fordert Deutschland auch auf, das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeiter zu ratifizieren und die Revidierte Europäische Sozialcharta und das Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben zu unterzeichnen und zu ratifizieren.
2. ECRI wiederholt die Empfehlung aus dem ersten Bericht, dass Deutschland eine Erklärung unter Artikel 14 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung abgeben sollte, in der die Befugnis des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) zur Prüfung von Individualbeschwerden anerkannt wird. Diese Möglichkeit wäre ein nützliches Instrument im Kampf gegen Rassismus und Intoleranz in Deutschland.

B. Verfassungsbestimmungen und andere Bestimmungen

3. Das deutsche Grundgesetz sieht den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz vor und bestimmt, dass niemand aufgrund von Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben oder religiöser oder politischer Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf (Artikel 3). Es sieht auch das Verbot von Verbänden vor, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten (Artikel 9 (2)). Politische Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, können vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden (Artikel 21 (2)). In der deutschen Nachkriegsgeschichte wurden zwei Parteien nach diesem Artikel für verfassungswidrig erklärt. Angesichts der jüngsten rassistisch motivierten Gewalt und Belästigungen hat die Bundesregierung einen Antrag beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, um die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) für verfassungswidrig zu erklären mit der Begründung,

dass die NPD rassistische und antidemokratische Politik und Aktionen durchführe¹.

4. Auch die Verfassungen der Bundesländer bieten verschiedene Garantien in den Bereichen, die für ECRI von Interesse sind. Einige Verfassungen der Bundesländer beinhalten Garantien für Gleichheit und Nichtdiskriminierung, die Artikel 3 des Grundgesetzes wiederholen oder ergänzen. Die Bundesländer können jedoch nicht von den Garantien, die auf Bundesebene gegeben werden, abweichen.

- **Staatsangehörigkeitsrecht**

5. Etwa 9% der Bevölkerung, die auf deutschem Boden leben (meistens Wanderarbeiter, aber auch politische Flüchtlinge) besitzen nicht die deutsche Staatsangehörigkeit, obwohl sie ihr ganzes Leben oder einen großen Teil ihres Lebens in diesem Land verbracht haben und dort vermutlich bleiben werden. ECRI stellte in ihrem ersten Bericht fest, dass 1991 und 1993 der deutsche Gesetzgeber das Staatsangehörigkeitsrecht abgeändert und es bestimmten Kategorien von nichtdeutschen Einwanderern ermöglicht hat, auf Antrag eingebürgert zu werden. Diese Änderungen führten jedoch nur zu einem leichten Anstieg der Anträge auf Einbürgerung. Die neue Koalitionsregierung, die im Herbst 1998 die Regierung übernahm, versprach eine weitere Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913 und im Juli 1999 verabschiedete das Parlament ein Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, das am 1. Januar 2000 in Kraft trat.
6. ECRI ist der Auffassung, dass dieses Gesetz eine positive Entwicklung ist, um den Erwerb der Staatsangehörigkeit für langfristig Ansässige zu erleichtern, wie ECRI in ihrem ersten Bericht empfohlen hatte. In diesem Zusammenhang stellt ECRI mit Interesse fest, dass die Aufenthaltsdauer, die erforderlich ist, damit ein erwachsener Ausländer ein Recht auf Einbürgerung erhält, von fünfzehn auf acht Jahre gesenkt wurde. Weiterhin kann der Anspruch auf Einbürgerung auf die Ehepartner und minderjährige Kinder ausgedehnt werden, selbst wenn sie keine acht Jahre in Deutschland gelebt haben. ECRI stellt ebenfalls mit Interesse fest, dass dieses neue Gesetz Kinder, die in Deutschland geboren sind, dazu berechtigt, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, „wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland gehabt hat und eine Aufenthaltsberechtigung besitzt oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt“.
7. ECRI fordert Deutschland auf, seine Haltung zum Erwerb der doppelten Staatsangehörigkeit zu überdenken. Nichtstaatsangehörige, die die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben möchten, müssen, mit einigen Ausnahmen, weiterhin auf ihre alte Staatsangehörigkeit verzichten. Diese Kinder, die nun bei ihrer Geburt einen Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit und daher zwei Staatsangehörigkeiten haben, müssen sich vor ihrem dreiundzwanzigsten Lebensjahr für eine Staatsangehörigkeit entscheiden. ECRI verweist erneut auf

¹ Siehe: *Fragen von besonderem Interesse, Rassistische und antisemitische Gewalt und Belästigung*

die allgemeine Tendenz der europäischen Staaten zu einem flexibleren Ansatz bei der Frage der doppelten Staatsangehörigkeit und darauf, dass ein solcher Ansatz in Einklang mit dem Europäischen Übereinkommen zur Staatsangehörigkeit steht. Weiterhin ist ECRI der Auffassung, dass öffentliche Amtsträger sich bemühen sollten, das Thema in der Öffentlichkeit zu entdramatisieren, da die Besorgnisse mehr psychologischer Art zu sein scheinen und nicht der Wirklichkeit entsprechen. Es sollten zum Beispiel Informationen gegeben werden über die Zahl der Personen, die das Kriterium der Mehrstaatigkeit erfüllen, da sie Eltern mit zwei verschiedenen Staatsangehörigkeiten besitzen oder die die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch aufgrund ihrer Abstammung erworben haben. Der vorherrschende Glaube, dass sich daraus beträchtliche Vorteile ergeben würden, sollte ebenfalls durch Fakten entkräftet werden.

8. Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht sieht eine Reihe von Anforderungen vor, die alle Personen, die eine Einbürgerung beantragen, erfüllen müssen. Hierzu gehören ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, das Bekenntnis zum Grundgesetz, keine Vorstrafen und die Fähigkeit, für den Lebensunterhalt aufzukommen (Bezug von Sozialhilfe verhindert nicht die Einbürgerung, wenn die Situation vom Antragsteller nicht zu vertreten ist). ECRI ist der Auffassung, dass diese Kriterien zwar nicht an sich diskriminierend sind, aber möglicherweise zu einer willkürlichen und diskriminierenden Anwendung führen können. Die deutschen Stellen sind aufgefordert, diese möglichen Probleme zu erwägen.
9. ECRI stellt fest, dass es Diskussionen über die Reform der Staatsangehörigkeit gibt und hofft, dass diese Diskussionen zu weiteren positiven Entwicklungen beim Erwerb der Staatsangehörigkeit für Menschen, die in Deutschland geboren wurden oder seit langer Zeit dort ansässig sind, führen. ECRI verweist ebenfalls auf die Verbindung, die zwischen der Gesetzgebung für die Staatsangehörigkeit und der Einstellung gegenüber Menschen ausländischer Herkunft besteht. (Ausführlich in Teil II dieses Berichts behandelt²).

C. Strafrechtliche Bestimmungen

10. Das deutsche Strafgesetzbuch enthält Bestimmungen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz. Das Strafgesetzbuch ergänzt das Grundgesetz, das einige Vereinigungen und Parteien verbietet, indem es die Fortführung ihrer Aktivitäten (Paragraph 84 und 85) unter Strafe stellt. Die Verbreitung von Propagandamitteln und die Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen sind ebenfalls verboten. (Paragraph 86). Weiterhin enthält das Strafgesetzbuch sehr umfassende Bestimmungen gegen die Aufstachelung zum Hass und die Billigung, Leugnung oder das Verharmlosen des Völkermordes unter dem Nationalsozialismus (Paragraph 130). Straftaten, die über das Internet begangen werden, können ebenfalls verfolgt werden. Im Falle der Tötung erachtet der Bundesgerichtshof Rassismus als erschwerenden Umstand (Paragraph 211). Das Strafgesetzbuch stellt auch den Völkermord unter Strafe (Paragraph 220a).

² Siehe: *Fragen von besonderem Interesse, Die Herausforderung von Integration, Rassistische und antisemitische Gewalt und Belästigung*

11. In ihrem ersten Bericht stellte ECRI fest, dass nach den Brandanschlägen in Mölln und Solingen strengere Maßnahmen zur Bekämpfung rassistischer Gewalt ergriffen worden sind, darunter unter anderem die Verbesserung der polizeilichen Methoden zur Überwachung und Bekämpfung gewalttätiger Rechtsextremisten, die polizeiliche Überwachung von rechtsgerichteten Gruppen, das Verbot einiger neonazistischer Organisationen und die Untersuchung der Angriffe gegen Mitglieder von Minderheitengruppen durch die Bundesanwaltschaft. Trotz dieser Bemühungen sind rassistisch und antisemitisch motivierte Straftaten weiterhin ein ernsthaftes Problem in Deutschland. Es werden zusätzliche Maßnahmen erwogen, um dieses Problem wirksamer zu bekämpfen. Der vorliegende Bericht behandelt dieses Thema in Teil II³. Angesichts der Bedeutung der effektiven Durchführung gesetzlicher Bestimmungen verweist ECRI darauf, dass Strafvollzugsbeamte, Staatsanwälte, Richter und Rechtsanwälte die notwendige Ausbildung erhalten sollen, damit sie die gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus erfolgreich anwenden können.

D. Bestimmungen des Zivil- und Verwaltungsrechts

12. Wie ECRI in ihrem ersten Bericht feststellte, ist das Prinzip der Nichtdiskriminierung in den verschiedenen Gesetzen und Verordnungen über die spezifischen Aspekte des Zivil- und Verwaltungsrechts enthalten. Es fehlt jedoch eine spezifische Antidiskriminierungsgesetzgebung auf Bundesebene gegen Rassendiskriminierung in den Schlüsselbereichen des öffentlichen Lebens wie Wohnungsbau, Bildung, Gesundheit, Beschäftigung und Waren- und Dienstleistungen. ECRI stellt fest, dass der Verfassungsgrundsatz der Gleichheit diese Bereiche abdeckt, ist jedoch der Auffassung, dass diese Garantie durch zusätzliche Gesetzgebung in spezifischen Bereichen gestärkt würde. ECRI ist der Auffassung, dass eine solche Gesetzgebung nicht nur die Möglichkeit zur Entschädigung der Opfer von Diskriminierung geben würde, sondern auch der Erziehung und Sensibilisierung dient und Diskriminierung aufdecken kann.
13. In einigen Ländern hat sich die Einführung eines einzigen Organs der Antidiskriminierungsgesetzgebung, die die Diskriminierung in mehreren Lebensbereichen abdeckt und effektiv durchgeführt wird, als wirkungsvolles Instrument erwiesen. ECRI stellt fest, dass das Justizministerium diese Frage im Rahmen der neuen Richtlinie des Europäischen Rates über die Umsetzung des Prinzips der Gleichbehandlung von Personen unabhängig von Rasse oder ethnischer Herkunft prüft. ECRI hofft auf einen schnellen und erfolgreichen Abschluss dieses Verfahrens und hebt, wie unten erwähnt⁴, die grundlegende Rolle eines unabhängigen Fachorgans bei der Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz und der Kontrolle der Umsetzung der Gesetzgebung hervor.

³ Siehe: *Fragen von besonderem Interesse, Rassistische und antisemitische Gewalt und Belästigung*

⁴ Siehe: *Fachorgane und andere Institutionen*

E. Fachorgane und andere Institutionen

14. Die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung beschäftigt sich mit den Anliegen der Ausländer in Deutschland. Zu ihren Aufgaben zählen: Beteiligung an relevanten Bundesgesetzesinitiativen, Abfrage von Informationen über mögliche Diskriminierung durch öffentliche Organe, Förderung der Integration und Berücksichtigung der Belange der in Deutschland lebenden Ausländer und Beratung und Aktionen gegen Fremdenhass sowie Entwicklung eines Verständnisses innerhalb der verschiedenen Gruppen für einander. Die Mehrheit der Bundesländer und viele Städte haben auch Beauftragte oder Ausländerbeiräte ernannt, die unterschiedliche Aufgaben und Kompetenzen haben. Diese verschiedenen Vertreter treffen sich zum Informations- und Erfahrungsaustausch. ECRI ist der Auffassung, dass diese Beauftragten und Beiräte eine wichtige Funktion bei der Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz erfüllen und bestärkt die zuständigen Stellen, ihren Ratschlägen und Empfehlungen in ihrem Fachgebiet Aufmerksamkeit zu schenken und gleichzeitig die Effizienz ihrer Arbeit zu bewerten. Sie bestärkt die Behörden, die Schwierigkeiten bei der Funktionsweise solcher Organe anzusprechen und ihnen die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.
15. ECRI stellt mit Bedauern fest, dass es in Deutschland derzeit auf nationaler Ebene immer noch keine Kommission oder einen Bürgerbeauftragten gibt, die in der Lage wären, Einzelbeschwerden entgegen zu nehmen und den Opfern bei den Beschwerden zu helfen. Wie in der allgemeinen politischen Empfehlung Nr.2 dargelegt, misst ECRI der Einrichtung und Funktionsweise unabhängiger Fachorgane auf nationaler Ebene große Bedeutung für die Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz bei. ECRI bestärkt die deutschen Stellen, sich nach der politischen Empfehlung zu richten und im Einklang mit den allgemeinen Prinzipien und Leitlinien der allgemeinen politischen Empfehlung von ECRI ein solches Organ einzurichten. ECRI ist der Auffassung, dass die Einrichtung einer solchen Institution ebenfalls im Rahmen einer möglichen Annahme der Antidiskriminierungsgesetzgebung geprüft werden sollte, angesichts der zentralen Rolle, die sie bei der Überwachung der Umsetzung einer solchen Gesetzgebung spielen könnte.

F. Aufnahme und Status von Nichtstaatsangehörigen

- Die Lage der Nichtstaatsangehörigen

16. Deutschland ist ein Land, in dem eine große Anzahl von Nichtstaatsangehörigen leben, hauptsächlich ehemalige Gastarbeiter und ihre Nachkommen, die eine recht große Minderheitengruppe darstellen⁵. In ihrem ersten Bericht schlug ECRI vor, dass die deutsche Regierung die Lage der Nichtstaatsangehörigen durch Erleichterung häufigerer Besuche von im Ausland lebenden Familienmitgliedern verbessern und die Möglichkeit der Anhebung der Altersgrenze für Kinder, die unter die Klausel der Familienzusammenführung fallen, von 16 auf 18 Jahre erwägen sollte. Zwar hat die Bundesregierung die Besuchsregelung für ältere Ausländer gelockert, die ehemals in Deutschland

⁵ Siehe: Fragen von besonderem Interesse, Die Herausforderung der Integration

beschäftigt waren, jedoch gab es keine weiteren Veränderungen im Sinne der Vorschläge von ECRI. Außerdem scheinen die Anforderungen für den Erhalt eines Visums und insbesondere die Ausstellung eines Visums für diejenigen, die Deutschland besuchen möchten, in einigen deutschen Auslandsvertretungen ein ernsthaftes Problem zu sein. In diesem Sinne stellt ECRI fest, dass ein Erlass an die Botschaften im März 2000 Regeln und Anweisungen über die Ausstellung von Visa enthält und sich hauptsächlich auf eine schnelle und transparente Visumspraxis konzentriert, die die rechtmäßigen Interessen der Antragsteller berücksichtigt. Bei der Zusammenführung mit einem Ehepartner ist das Recht abhängig von der Aufenthaltsberechtigung dieser Person in Deutschland. Diejenigen, die Asyl erhalten oder ein ständiges Aufenthaltsrecht in Deutschland haben, verfügen über dieses Recht, andere Fälle werden einzeln entschieden. Anträge auf Familienzusammenführung werden von der Ausländerbehörde auf Länderebene bearbeitet, die nicht nur den Anspruch prüfen, sondern auch, ob der Antragsteller in Deutschland seinen Lebensunterhalt angemessen verdient und über den entsprechenden Wohnraum verfügt. ECRI weist auf den emotionalen und psychologischen Nutzen der Anwesenheit der Familienmitglieder und ihre Bedeutung für eine erfolgreiche Integration hin.

17. ECRI wiederholt ihre Ansicht aus dem ersten Bericht, dass langfristig ansässige Nichtstaatsangehörige besser in die Gesellschaft integriert und daran beteiligt werden könnten, indem ihnen einige politische Rechte zugestanden werden, wie das Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Eine solche Praxis wurde bereits in einigen anderen europäischen Ländern für Angehörige aus Drittländern eingeführt. Wenn langfristig ansässigen Nichtstaatsangehörigen das Kommunalwahlrecht zugestanden würde, würden dadurch auch die politischen Parteien in Deutschland angeregt, die Interessen der Nichtstaatsangehörigen in vollem Umfang zu berücksichtigen.
18. Nach dem deutschen Gesetz können Jugendliche, die die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besitzen, aus Deutschland ausgewiesen werden, wenn sie eine Straftat begehen, die als Verstoß oder Bedrohung der öffentlichen Sicherheit gilt. Eine Straftat kann nur dann als solche erachtet werden, wenn sie eine Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren zufolge hat. Es wurde darauf hingewiesen, dass Jugendliche, die in Deutschland geboren wurden oder den größten Teil ihres Lebens in dem Land verbracht haben, unter das Gesetz fallen können. Jugendliche unter 21 Jahren sind jedoch vor einer Ausweisung besser geschützt. ECRI verweist in diesem Zusammenhang auf die internationalen Normen bezüglich der Achtung des Privat- und Familienlebens.

- ***Die Lage der Flüchtlinge und Asylbewerber***

19. ECRI ist über Berichte von Ausweisungen von Menschen besorgt, die Gefahr laufen, Opfer von Menschenrechtsverletzungen in ihrem Herkunftsland zu werden. Dies steht im Widerspruch zum Grundsatz der Nichtzurückweisung und Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. ECRI verweist insbesondere auf Berichte über Fälle von Roma und anderen Minderheiten aus dem Kosovo, die zwangsweise abgeschoben werden, obwohl die Bundesbehörden versicherten, dass keine Minderheit gegen ihren Willen zurückgeschickt werde. ECRI stellt in diesem Zusammenhang fest,

dass eine besondere Anlaufstelle im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge eingerichtet wurde, die den zuständigen Behörden bei der Klärung unklarer Fälle zur Seite steht.

20. Gemäß dem deutschen Asylverfahrensrecht gibt es spezielle Flughafenverfahren, die bei Asylbewerbern angewendet werden, die aus sicheren Ursprungsländern einreisen oder nicht in der Lage sind, ihre Identität durch einen gültigen Pass oder ein Ersatzdokument nachzuweisen. Dieses Verfahren findet statt, bevor der Asylbewerber in das ordentliche Asylverfahren außerhalb des Flughafengebäudes aufgenommen wird. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Abkürzung des Verfahrens die Gefahr erhöht, dass ein Mensch, der von Menschenrechtsverletzung bedroht ist, zurückgeschickt wird. ECRI verweist darauf wie wichtig es ist, dass alle Antragsteller ausreichend Zeit haben, um ihren Fall gründlich vorzubereiten, und uneingeschränkten Zugang zur Rechtsberatung erhalten. Weiterhin unterstreicht ECRI, dass die Asylbewerber nicht als Kriminelle behandelt werden sollten und dass dies bei allen Maßnahmen ihnen gegenüber berücksichtigt werden sollte.
21. ECRI lenkt die Aufmerksamkeit auch auf die Vorfeldkontrollen, die an einigen deutschen Flughäfen durchgeführt werden, bei denen die deutschen Flughafenbehörden bei Flugzeugen aus bestimmten Ländern Pass und Visum der Passagiere am Ausstieg des Flugzeugs kontrollieren, bevor die ordentliche Kontrolle im Gebäude stattfindet. Die deutschen Behörden erklären, dass diese Kontrollen bei Flügen durchgeführt werden, die weitab vom Flughafengebäude ankommen, um sicher zu gehen, auf welchem Flug und aus welchem Land die Passagiere ankommen. ECRI äußert ihre Besorgnis darüber, dass dieses Verfahren nicht transparent genug ist und willkürliche Entscheidungen zulässt.
22. Auch die Dauer des Asylverfahrens und die schlechten Lebensbedingungen der Asylbewerber während der Prüfung ihres Antrags geben Anlass zur Besorgnis. Im Mai 1997 wurde ein Verbot erlassen, das Asylbewerbern, die nach dem 15. Mai 1997 in das Land eingereist waren, den Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt. Diese Verordnung wurde im Dezember 2000 aufgehoben und durch eine Abänderung der Verordnung über die Arbeitserlaubnis ersetzt, in der geregelt ist, dass Asylbewerber, die sich ein Jahr lang rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben oder deren Aufenthalt ein Jahr lang geduldet wurde, Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, wenn kein berechtigter Arbeitnehmer aus Deutschland oder dem Ausland für die Arbeit zur Verfügung steht. Asylbewerber haben große Schwierigkeiten, eine Arbeit zu finden, da die Gesetzgebung vorsieht, dass eine Arbeit erst den Deutschen, den Bürgern der Europäischen Union oder Personen mit einer unbegrenzten Aufenthaltserlaubnis angeboten werden muss, bevor sie demjenigen mit einer schwächeren Aufenthaltsgenehmigung wie den Asylbewerbern angeboten wird. Auch die Sozialleistungen der Asylbewerber wurden verringert. ECRI ist der Auffassung, dass die Bundesbehörden die Lage in verschiedenen Teilen des Landes prüfen und sicherstellen sollten, dass die Asylbewerber nicht mittellos sind, während sie auf die Prüfung ihres Asylantrages warten. In diesem Zusammenhang hebt ECRI hervor, dass solche ärmlichen Bedingungen Vorurteile, Klischeevorstellungen und Feindseligkeit gegenüber diesen Personen noch verstärken.

- **Allgemeine Stimmung in Bezug auf die Nichtstaatsangehörigen**

23. ECRI ist besorgt über die negative Einstellung in einigen Teilen der deutschen Gesellschaft gegenüber Personen ausländischer Herkunft. ECRI beschäftigt sich damit insbesondere in Teil II dieses Berichts⁶. Sie zeigt sich jedoch über die Folgen dieser Lage für die Einwanderungs- und Asylpolitik sowie die entsprechenden Auswirkungen dieser Politik auf die Einstellung und das Verhalten gegenüber Deutschen ausländischer Herkunft besorgt.

G. Zugang zu den öffentlichen Diensten

- **Wohnungen**

24. Es gibt Berichte über Fälle von Diskriminierung von Ausländern und Angehörigen von Minderheitengruppen auf dem Wohnungsmarkt. ECRI verweist auf ihre allgemeine politische Empfehlung Nr. 1, in der die Regierungen aufgefordert werden, diskriminierende Praktiken und Schranken oder Ausgrenzungsmaßnahmen auf dem öffentlichen und privaten Wohnungssektor zu untersuchen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass ein Kontrollsystem eingesetzt wird, das es ermöglicht, Probleme der Diskriminierung aufzuzeigen und Maßnahmen zu entwickeln, um diese Probleme anzugehen. ECRI ist auch der Überzeugung, wie bereits in diesem Bericht erwähnt⁷, dass es von Vorteil wäre, wenn die Bestimmungen des Zivil- und Verwaltungsrechts bezüglich der Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt eingeführt und effektiv umgesetzt würden.

- **Zugang zur Bildung**

25. ECRI stellt fest, dass die Kinder der Migranten und Einwanderer in den Hauptschulen und Sonderschulen überrepräsentiert und dementsprechend in den Realschulen und dem Gymnasium unterrepräsentiert sind. Auch die Zahl der vorzeitigen Schulabgänger ist bei dieser Gruppe von Kindern besonders groß. ECRI schlägt vor, diese Themen weiter zu prüfen und zu behandeln. Die Behörden werden insbesondere aufgefordert, die Rolle der Diskriminierung bei den Auswahlverfahren und während des Schuljahres zu prüfen. Indirekte oder verborgene Diskriminierung kann in allen Stufen des Auswahlverfahrens auftreten, daher sind besondere Bemühungen notwendig, um diskriminierende Schranken aufzudecken. Klischeevorstellungen und Vorurteile von Lehrern können ebenfalls negative Auswirkungen auf die Leistung von Minderheitenkindern haben. Außerdem ist ECRI der Auffassung, dass weitere Maßnahmen ergriffen werden sollten, um den Kindern, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, zu helfen, sich erfolgreich am Schulsystem zu beteiligen. In diesem Zusammenhang nimmt ECRI die interessanten Initiativen in einigen Schulen auf Ebene der Bundesländer und der Städte zur Kenntnis, z.B. Vorbereitungskurse, Unterricht in der Muttersprache und das Erlernen der

⁶ Siehe: *Fragen von besonderem Interesse, Rassistische und antisemitische Gewalt und Belästigung*

⁷ Siehe: *Bestimmungen des Zivil- und Verwaltungsrechts*

deutschen Sprache als Zweitsprache. ECRI ist der Auffassung, dass es von Vorteil wäre, erfolgreiche Programme landesweit in die Aktivitäten von Schulen zu integrieren. Zusätzlich sollten die zuständigen Stellen verschiedene Arten aktiver Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung von Migranten- und Einwandererkindern auf allen Ebenen des Schulsystems erwägen, wie z.B. besondere Informationsprogramme für Eltern.

26. Bei der Berufsausbildung wurde in den letzten fünf Jahren ein Rückgang der Beteiligung der Ausländer am dualen System verzeichnet. Bei den Berufsschülern, die das Abschlusszeugnis der Berufsschule nicht erhalten, überwiegen die Nichtdeutschen. Die Bundesregierung zeigte sich über diese Probleme besorgt. ECRI bestärkt sie in ihren Bemühungen, diese Themen anzugehen und verweist in diesem Sinne auf die Empfehlungen, die sie im vorhergehenden Absatz zur Prüfung und Behandlung der Probleme der Diskriminierung und einer besonderen Sprachausbildung abgegeben hat.

H. Beschäftigung

27. ECRI ist über die unverhältnismäßig hohe Arbeitslosigkeit bei Personen ausländischer Herkunft besorgt. Diese Personen treffen auf besondere Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt. ECRI stellt fest, dass eine Reihe von Maßnahmen ergriffen wurden, um diesen Personen zu helfen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, einschließlich einer Sprachausbildung. Deutschland ist jedoch gefordert, weiterhin die Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu untersuchen, um effektive Maßnahmen für diese Probleme zu ergreifen. ECRI ist der Auffassung, dass direkte und indirekte Diskriminierung oft eine große Rolle bei diesem Phänomen spielen. Diskriminierende Arbeitsanforderungen, Vorurteile und Klischeevorstellungen seitens der Arbeitgeber gegenüber Personen mit einem unterschiedlichen ethnischen Hintergrund könnten sich negativ auf ihre Beschäftigungsmöglichkeiten auswirken. Bei Neuankömmlingen wurde berichtet, dass die Verfahren zur Anerkennung der Ausbildung und der Berufserfahrung sehr kompliziert sind und einige Personen daran hindern, eine Beschäftigung in ihrem Bereich zu finden.
28. ECRI hat auch Berichte über diskriminierende Praktiken bezüglich der Entlohnung von Migranten in einigen Bereichen erhalten, insbesondere im Baugewerbe. Diese Arbeitnehmer befinden sich in einer schwachen Position, wenn sie ihre Rechte einfordern, obwohl Mindestlöhne und ein staatlicher Kontrollmechanismus existieren. Obwohl es Lösungen gibt, wie die Anrufung von Betriebsräten, scheinen weitere Maßnahmen notwendig zu sein. Es könnte sich als vorteilhaft erweisen, den weiteren Dialog zwischen den verschiedenen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Akteuren zu fördern, um neue Initiativen und Strategien im Kampf gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz zu ergreifen.

29. Obwohl rechtliche Maßnahmen alleine nicht ausreichen, erfolgreich gegen die Diskriminierung am Arbeitsplatz vorzugehen, ist ECRI der Auffassung, dass richtig umgesetzte Rechtsvorschriften eine wichtige Rolle spielen können und hofft daher, dass die Tendenz zu einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung in diesem Bereich dazu führen wird, alle Stufen des Beschäftigungsprozesses abzudecken. ECRI verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Erleichterung der Beweislast für den Arbeitnehmer maßgeblich zur Wirksamkeit der Antidiskriminierungsgesetzgebung in diesem Bereich beiträgt. Sie fordert die deutschen Stellen auf, diese Möglichkeit bei neuen Gesetzen in diesem Bereich zu erwägen.

I. Schutzbedürftige Gruppen

Dieser Teil behandelt Minderheitengruppen, die besonders unter Rassismus, Diskriminierung und Intoleranz in dem betreffenden Land leiden. Es ist nicht beabsichtigt, einen erschöpfenden Überblick über die Situation aller Minderheitengruppen in dem Land zu geben oder anklingen zu lassen, dass nicht erwähnte Gruppen nicht auch Rassismus und Diskriminierung ausgesetzt wären.

Es wird ebenfalls auf Teil II dieses Berichtes verwiesen, in dem die Situation der Migranten behandelt wird.

- Roma/Sinti Gemeinschaft

30. Mitglieder der Roma- und Sinti-Gemeinschaften sind ernsthaft sozial benachteiligt und werden mit Vorurteilen und Diskriminierung in Bereichen wie Beschäftigung, Wohnungsbau und Bildung konfrontiert. Stigmatisierende Vorurteile gegenüber Roma und Sinti werden von einigen Medien hartnäckig aufrecht erhalten, insbesondere indem angebliche Straftäter als Roma oder Sinti herausgestellt werden, ohne dass dies für das Verständnis des Vorfalls notwendig wäre. Außerdem wurde von Belästigungen und rassistischen Angriffen gegen Angehörige dieser Gemeinschaft berichtet, die in Teil II dieses Berichtes im Einzelnen behandelt werden. Die Tatsache, dass die Roma und Sinti offiziell aufgrund der Anträge der Roma- und Sinti-Organisationen als nationale Minderheit anerkannt wurden, ist ein wichtiger positiver Schritt zur Verbesserung ihrer Lage. ECRI ist jedoch der Auffassung, dass weitere Bemühungen notwendig sind und lenkt die Aufmerksamkeit der deutschen Stellen auf ihre allgemeine politische Empfehlung Nr. 3 zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz gegenüber Roma/Zigeunern. Weiterhin hebt ECRI die wichtige Rolle der verschiedenen Meinungsbildner, einschließlich der Politiker und Medien hervor, unablässig gegen rassistische Ansichten über diese Gemeinschaft anzugehen und sich dafür einzusetzen, sie durch unparteiische Informationen über den positiven Beitrag der Roma und Sinti zur deutschen Gesellschaft zu ersetzen.

- **Jüdische Gemeinschaft**

31. Das Thema Antisemitismus bleibt ein heikles Thema in Deutschland und die Mehrheit der Bevölkerung zögert, dieses öffentlich anzusprechen. ECRI ist besorgt über den zunehmenden Antisemitismus und die gewalttätigen Angriffe gegen die jüdische Gemeinschaft in den letzten Jahren. Es wurde über mehrere Entweihungen jüdischer Grabsteine und Sprengstoffanschläge berichtet, die offenbar gegen Juden gerichtet waren. Das Problem der antisemitischen Gewalt wird im Einzelnen in Teil II dieses Berichtes diskutiert⁸. ECRI hebt die Rolle der verschiedenen Meinungsbildner in der Gesellschaft hervor, ob es nun Politiker, religiöse Gruppen, die Medien oder die Zivilbevölkerung sind, die sich gegen den Antisemitismus aussprechen und sicherstellen sollten, dass ihre eigenen Organe unzweideutig und entschlossen Position gegen diese Phänomene beziehen. Es sollte insbesondere vermieden werden, Themen, die den Antisemitismus in der Öffentlichkeit noch verstärken, wie die jüngste jüdische Einwanderung nach Deutschland oder die Entschädigung der Zwangsarbeiter hochzuspielen oder zu verzerren. Stattdessen sollte die Verantwortung und der Wert des Wiederaufbaus der jüdischen Gemeinschaft für Deutschland hervorgehoben werden. Außerdem sollten genaue Informationen über die Entschädigung der Zwangsarbeiter veröffentlicht werden.

J. Überwachung der Situation in dem Land

32. Es ist schwierig, verlässliche Daten über die Lage der Minderheitengruppen in Deutschland zu erhalten. ECRI ist der Auffassung, dass die Erhebung verlässlicher und vergleichbarer Daten, aufgeschlüsselt nach ethnischer Herkunft, dazu beitragen könnte, die Situation und die Erfahrungen der verschiedenen Minderheitengruppen in Deutschland in Bereichen wie Beschäftigung, Wohnungsbau, Bildung usw. besser einzuschätzen und zu bewerten. Dies sollte im Einklang mit den europäischen Gesetzen, Verordnungen und Empfehlungen über Datenschutz und Schutz der Privatsphäre und dem Prinzip der Meinungsfreiheit geschehen. Außerdem ist ECRI der Auffassung, dass weitere Bemühungen notwendig sind zur Beurteilung der Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen, die bereits zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz und zur Bewertung der wirklichen Lage bezüglich der Diskriminierung und Rassismus ergriffen wurden. ECRI unterstreicht die bestehende gute Praxis, Meinungsumfragen unter Beteiligung der Mitglieder von Minderheitengruppen durchzuführen, um festzustellen, wie sie die Diskriminierung und die Intoleranz wahrnehmen und hofft, dass diese Praxis weiter geführt wird.

⁸ Siehe: *Fragen von besonderem Interesse, Rassistische und antisemitische Gewalt*

K. Verhalten einiger Institutionen

33. ECRI ist weiterhin aufgrund von Berichten über Misshandlung und Fehlverhalten von Strafvollzugsbeamten bei der Festnahme, während der Haft und in den Gefängnissen besorgt, insbesondere bei Personen ausländischer Herkunft. Es gibt auch beunruhigende Berichte über angebliche Misshandlungen durch Grenzbeamte, die für die Abschiebung verantwortlich sind. ECRI stellt fest, dass Strafverfahren gegen Beamte, die des Verstoßes gegen das Strafgesetzbuch beschuldigt werden, eingeleitet werden und dass ein internes Untersuchungsverfahren von Beschwerden ebenfalls existiert. Es gibt jedoch eine große Diskrepanz zwischen den Berichten über Ausschreitungen und den Ergebnissen der Strafverfahren und den internen Untersuchungsverfahren der Beschwerden, bei denen eine recht geringe Zahl von Beschwerden als begründet angesehen wird. ECRI wiederholt ihre Empfehlung an die Polizeien des Bundes und der Länder, ihre Bemühungen zu verstärken, damit die untersten Ränge der Polizeibeamten die grundlegenden Menschenrechte der Angehörigen von Minderheitengruppen achten. Alle Berichte über Misshandlungen sollten gründlich geprüft und die Täter bestraft werden. ECRI ist der Auffassung, dass ein unabhängiges Organ mit der Aufgabe betraut werden sollte, alle Fälle von Misshandlung durch Polizeibeamte, insbesondere an Angehörigen von Minderheitengruppen zu untersuchen. Dieses Organ sollte am besten auf lokaler und regionaler Ebene in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der betroffenen Minderheitengemeinschaften arbeiten und der zuständigen Zentralbehörde Bericht erstatten. Ein Jahresbericht über die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieses Zentralorgans ist dann zu veröffentlichen.
34. Besondere Bemühungen zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Polizei und Minderheitengruppen sind ebenfalls nötig. ECRI begrüßt die Haltung der Polizei, Schritte in diese Richtung zu unternehmen. Die Grundausbildung der Polizei in allen Bundesländern und auf Bundesebene schließt die Achtung der Grundrechte und der Menschenrechte ein. ECRI ist der Auffassung, dass es für die Verbesserung der Beziehungen zu den Minderheitengruppen von Vorteil wäre, wenn bei der Grund- und Weiterbildung auch die Sensibilisierung für Rassismus und Diskriminierung eingeschlossen wären. Bei einer solchen Ausbildung könnte geprüft werden, inwieweit Vorurteile aufgrund von Unwissenheit, Ignoranz, Gedankenlosigkeit und rassistische Klischeevorstellungen der Polizeibeamten zu Verhaltensweisen und Praktiken führen, die Angehörige von Minderheitengruppen benachteiligen. ECRI begrüßt auch den Wunsch der deutschen Polizei, die Vertretung der Angehörigen von Minderheitengruppen dort zu erhöhen. Hier wäre es auch hilfreich zu untersuchen, ob es diskriminierende Hemmnisse gibt, die Angehörige von Minderheitengruppen daran hindern, in den Polizeidienst einzutreten und positive Schritte zur Überwindung solcher Hemmnisse zu ergreifen. ECRI stellt fest, dass eine Reihe von Bundesländern spezielle Maßnahmen ergriffen haben, wie z.B. Sprachausbildung, damit sich die Mitglieder dieser Gruppen erfolgreich für den Polizeidienst bewerben können. ECRI ermutigt die deutschen Behörden, ihre Bemühungen zu verstärken und erfolgreiche Maßnahmen auf das ganze Land auszudehnen.

L. Medien

35. ECRI ist besorgt über die Berichte, dass einige Medien in Deutschland negative Klischeevorstellungen und Vorurteile gegenüber Personen ausländischer Herkunft und ethnische Minderheitengruppen noch fördern und so zu einem Klima beitragen, das diesen Personen feindlich gegenüber steht, wie in Teil II dieses Berichtes erwähnt⁹. Auf der anderen Seite wird über die normalen Aktivitäten dieser Personen als Teil der deutschen Gesellschaft und Einwohner nicht genügend berichtet. ECRI stellt fest, dass der Pressekodex des Presserates antidiskriminierende Leitlinien enthält und ermutigt die deutschen Medien allgemein, eine Selbstregulierung zu erwägen und eine Spezialausbildung in multi-ethnischer Berichterstattung anzubieten.
36. Die Medien spielten in den letzten Monaten eine wichtige Rolle und brachten das Problem der rassistischen und antisemitischen Gewalt in die Schlagzeilen. Leider vereinfachen einige Medien diese Straftaten und schreiben sie dem Problem der Jugendkriminalität oder der Frustration in den neuen Bundesländern zu. Sie setzen dabei diese Ereignisse nicht in den größeren Kontext des Rassismus, Antisemitismus und der Intoleranz. ECRI begrüßt die Bemühungen anderer Medien, die zugrunde liegenden Probleme sowie die tieferen Ursachen der Gewalt zu untersuchen. Solche Bemühungen sind wesentlich, um die Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit und der Beamten auf die Komplexität des Problems zu lenken. Die Verantwortung der Medienfachleute in diesem Bereich wird ausführlich in Teil II dieses Berichtes behandelt¹⁰.
37. ECRI ist über den starken Anstieg der rassistisch geprägten Internetseiten aus Deutschland besorgt, stellt jedoch auch fest, dass die Internetanbieter sich bemühen, die Verbreitung von rassistischem und fremdenfeindlichem Material per Computer zu bekämpfen. Etwa 400 Organisationen von Internetanbietern in Deutschland führen eine freiwillige Selbstkontrolle mit einer Hotline durch, bei der Beschwerden vorgebracht werden können und Sanktionen gegen Mitglieder, die rassistisches und fremdenfeindliches Material verbreiten, erlassen werden können. Dieses Organ schafft Abhilfe (Seiten werden herausgenommen) und hat eine präventive und erzieherische Funktion.

⁹ Siehe: *Fragen von besonderem Interesse, Die Herausforderung der Integration, Rassistische und antisemitische Gewalt*

¹⁰ Siehe: *Fragen von besonderem Interesse, Rassistische und antisemitische Gewalt*

TEIL II: FRAGEN VON BESONDEREM INTERESSE

38. In diesem Teil des Länderberichtes möchte ECRI die Aufmerksamkeit auf einige Belange lenken, die ihrer Meinung nach besonderer und dringender Aufmerksamkeit in dem betreffenden Land bedürfen. Im Fall Deutschlands möchte ECRI auf die Herausforderung der Integration und das Problem rassistischer und antisemitischer Gewalt und Belästigung aufmerksam machen.

M. Die Herausforderung der Integration

39. Laut dem zentralen Ausländerregister¹¹ sind etwa 8,9% der Bevölkerung in Deutschland Migranten. Diese Zahl umfasst Personen und ihre Familien, die nach Deutschland gezogen sind, um die Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes als Gastarbeiter zu decken. 1999 waren etwa 16,4% der Zuwandererbevolkerung Flüchtlinge und Asylbewerber. Etwa 22,3% der Zuwandererbevolkerung sind in Deutschland geboren, 67,85% sind unter 18 Jahre alt. Ende 1999 lebten 32% der gesamten Zuwandererbevolkerung zwanzig Jahre oder länger in Deutschland, 40% länger als 15 Jahre und 53% länger als 10 Jahre. Die Durchschnittsaufenthaltsdauer von Gastarbeitern ist übrigens höher als diese Statistiken auf den ersten Blick zeigen, da die Zahlen einen recht großen Zustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den letzten Jahren und die kurze „Aufenthaltsdauer“ von in Deutschland geborenen Einwandererkindern beinhalten.
40. Trotz der relativ großen Anzahl von Zuwanderern in Deutschland und der Zeit, die diese Menschen im Land verbracht haben, sieht sich Deutschland nicht als Einwanderungsland. Diese Personen, sogar diejenigen, die in der zweiten oder dritten Generation in Deutschland geboren sind, bleiben Zuwanderer oder Ausländer in der deutschen Statistik, der öffentlichen Meinung und dem öffentlichen Leben. Die Verwendung des Begriffs „Ausländer“ lässt darauf schließen, dass damit häufig eine noch größere Bevölkerungsgruppe bezeichnet werden soll, einschließlich der Minderheiten, die seit vielen Generationen in Deutschland leben. Diese Auffassung spiegelt sich im Staatsangehörigkeitsrecht wider, nach dem - bis zu den jüngsten Änderungen - in Deutschland geborene Kinder von Zuwanderern nicht automatisch die Staatsangehörigkeit erhalten haben, im Gegensatz zu außerhalb des Landes geborenen Personen deutscher Abstammung, die gemäß dem Prinzip Jus soli automatisch ein Anrecht auf die Staatsangehörigkeit haben.
41. Demographische Tendenzen in Deutschland (Bevölkerungsrückgang) und die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes brachten Deutschland dazu, seine Tore für diese Zuwanderer zu öffnen. Die größte Gruppe (2,2 Millionen) stammt aus der Türkei. In der Politik und der Einstellung gegenüber diesen Menschen ließ man sich von einer „Gastarbeiter“-Strategie leiten, bei der sie hauptsächlich nach ihrer Nützlichkeit beurteilt wurden. Diese Menschen haben daher, obwohl ihre Lebensmitte in Deutschland liegt, oft eine widerrufliche Aufenthaltsgenehmigung, was abgesehen von den Problemen der Diskriminierung, mit denen sie sich auseinandersetzen müssen, ihre Möglichkeit

¹¹ Statistik von Ende 1999

zur Integration und Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in Deutschland beeinträchtigt. Weiterhin obliegt es den Nichtstaatsangehörigen, sich in die deutsche Gesellschaft einzupassen und die Maßnahmen zur Integration haben keine Priorität. Dieser Ansatz führte manchmal dazu, dass die Einwanderergemeinden von der restlichen Bevölkerung abgeschottet sind, Probleme beim Erlernen der deutschen Sprache und andere soziale Schwierigkeiten haben. Eine solche Situation verstärkt auch die negativen Klischeevorstellungen und Vorurteile gegenüber Zuwanderern, während die vielen positiven Beiträge, die diese Personen zur deutschen Gesellschaft leisten können und leisten, ignoriert werden. ECRI begrüßt die Bemühungen in einigen Städten und Gemeinden in diesem Sinne, die Mittel für besondere Initiativen zur Verfügung gestellt haben, um diesen Menschen und ihren Kindern zu helfen, sich in die deutsche Gesellschaft zu integrieren. Sie bestärkt die deutschen Stellen, sie als Möglichkeit zur Behandlung solcher Themen aufzugreifen.

42. ECRI begrüßt die Tatsache, dass man in Deutschland damit begonnen hat, sich als Einwanderungsland zu betrachten und über die Einrichtung eines umfassenden Integrationsprogramms zu diskutieren. ECRI unterstreicht die Bedeutung einer solchen veränderten Haltung. ECRI ist der Auffassung, dass die Probleme mit dem Rassismus und der Diskriminierung mit der allgemeinen Vorstellung von Platz und Rolle der Einwanderer in der deutschen Gesellschaft in Verbindung stehen. ECRI ist der Ansicht, dass eine verstärkte Anerkennung der vielfältigen Zusammensetzung und des positiven Beitrages der Menschen ausländischer Herkunft in der deutschen Gesellschaft dazu beitragen würde, viele Probleme des Rassismus und der Diskriminierung zu lösen und auch eine Bereicherung der deutschen Gesellschaft als Ganzes wäre.
43. Derzeit wird ein beunruhigender Begriff in den Debatten und Diskussionen über Integration und Einwanderung verwendet, der Begriff der „Leitkultur“. Dieser Begriff spiegelt ein Konzept der deutschen Identität als homogene Gesellschaft wider und die Angst vor den Auswirkungen der Vielfalt auf die Kultur und die Identität. Er verstärkt auch die negativen Klischeevorstellungen von anderen Kulturen und lässt den Wert und den wichtigen Beitrag der Minderheiten in Deutschland außer Acht. ECRI fordert die politischen Parteien und die Meinungsbildner auf, öffentlich alle derartigen Vorstellungen mit fundierten Argumenten anzugreifen und die Rolle der ethnischen Minderheiten in der deutschen Gesellschaft realistischer darzustellen und auf ihren positiven Beitrag hinzuweisen. ECRI ist auch der Auffassung, dass die deutsche Gesellschaft stärker als eine Gesellschaft anerkannt werden muss, in der verschiedene Formen der Identität mit der traditionellen deutschen Identität in Einklang gebracht werden können. Dies würde es allen Mitgliedern der deutschen Gesellschaft ermöglichen, eine echte Gleichberechtigung in allen Lebensbereichen zu genießen.

N. Rassistische und antisemitische Gewalt und Belästigung

44. Rassistische und antisemitische Gewalt ist eine der gefährlichsten Ausdrucksformen des Rassismus und der Intoleranz in Deutschland. Es gibt zahlreiche Berichte über Belästigungen und Angriffe, teilweise mit Todesfolge, gegen Mitglieder von Minderheitengruppen, die in einigen Regionen des Landes

Angst haben, sich in der Öffentlichkeit zu zeigen. Diese Angriffe richten sich gegen Personen ausländischer Herkunft sowie gegen Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft. Erkennbare Minderheiten sind solchen Angriffen besonders ausgesetzt. Dieses Problem wird in Deutschland in der Öffentlichkeit heiß diskutiert, wobei die Vertreter der Regierung und der Nichtregierungsorganisationen versuchen, den besten Weg zur Bekämpfung solcher Straftaten zu finden. Diese Taten werden hauptsächlich von Neo-Nazi-Gruppen oder anderen rechtsextremen Gruppen begangen. Die meisten Täter sind zwischen vierzehn und einundzwanzig Jahre alt. Deutsche Verfassungsschützer warnen, dass die „Harte Rechte“ in Deutschland immer besser bewaffnet ist und immer gewalttätiger wird. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) schätzte, dass mehr als die Hälfte der gewalttätigen Rechten in den neuen Bundesländern leben. Obwohl nur 2% der ostdeutschen Bevölkerung Ausländer sind (verglichen mit 9% in Gesamtdeutschland) und nur 20% der Deutschen in diesem Gebiet leben, werden etwa die Hälfte der rassistischen Straftaten in den neuen Bundesländern verübt.

45. Das ist offenbar ein komplexes Problem mit vielen ineinander verflochtenen Ursachen. Einer der Gründe sind die besonderen Bedingungen der Jugend, die die Straftaten begehen, und ihre örtliche Umgebung. Hierzu gehören Faktoren, die allgemein zur Jugendkriminalität beitragen, Gründe, warum einige deutsche Jugendliche anfällig für rechtsextreme Propaganda und Ideologie sind sowie Faktoren, die spezifisch für die Gemeinden und Regionen sind, in denen die Neonazis aktiv sind. Auf der anderen Seite sind die Ursachen in der breiten Gesellschaft und dem bestehenden politischen Klima zu finden. Hierzu gehören offener und latenter Rassismus und Antisemitismus, der allgemein in einigen Teilen der deutschen Gesellschaft auftritt, Gleichgültigkeit gegenüber solchen Phänomenen, Vorstellungen von Ausländern und ihrem Platz in der deutschen Gesellschaft sowie diskriminierende Politik und Praktiken, die den Rassismus und den Antisemitismus noch verstärken. ECRI glaubt, dass es für eine effiziente Bekämpfung dieses Problems wesentlich ist, dass die verschiedenen Faktoren in einer vielfältigen Strategie analysiert und angesprochen werden, die sowohl sofortige als auch langfristige Maßnahmen vorsieht.

Gesetzgebung und ihre Durchführung

46. Wie bei früheren Gewalttaten¹² ist einer der Bereiche, auf den sich die zuständigen Behörden konzentrieren, die Durchführung der strafrechtlichen Bestimmungen. Die zuständigen Behörden auf Länder- und Bundesebene diskutierten über diese Angelegenheit. Das Hauptaugenmerk liegt auf Methoden, die es der Polizei ermöglichen, effektiv die rechtsgerichteten Organisationen zu überwachen und schnell auf Zwischenfälle und Angriffe zu reagieren. Vor kurzem wurde eine Entwicklung angekündigt, nämlich eine aktivere Rolle des Bundesgrenzschutzes (BGS) insbesondere bei Aktivitäten der Rechtsextremisten in und um Bahnhofseinrichtungen. Eine Hotline des Bundesgrenzschutzes wurde hierzu eingerichtet, die landesweit zur Verfügung steht und dem Bundesgrenzschutz zusätzliche Informationen über rechtsgerichtete Aktivitäten geben soll. Der BGS soll alle gesammelten

¹² Siehe oben, Bestimmungen des Strafrechts

Informationen an die zuständigen Polizeibehörden der Länder weitergeben und ihnen bei der Bekämpfung der rechten Gewalt erforderlichenfalls zur Seite stehen. Auch mögliche Änderungen der Verfahrensregeln werden zur Verbesserung der Rolle des Generalbundesanwalts bei der Verfolgung der Fälle erwogen, um ihre Bedeutung zu erhöhen. Die Internetüberwachung wurde verstärkt, da die deutschen Stellen der Auffassung sind, dass dies ein wichtiges Instrument für rechtsgerichtete Gruppen ist. ECRI unterstützt die deutschen Stellen in ihren Bemühungen und fordert sie auf, weiterhin nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung der Strafgesetzgebung auf allen Ebenen des Strafrechtssystems (Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichtswesen) zu streben. ECRI verweist darauf, dass alle Strafvollzugsbeamten die notwendige Ausbildung erhalten sollten, damit sie die entsprechenden Rechtsbestimmungen effektiv umsetzen können. Wie ECRI in ihrem ersten Bericht erwähnte, sollten die zuständigen deutschen Stellen auch die Ergebnisse der Strafverfolgung von Straftaten gegen Angehörige von Minderheitengruppen und die Art der Strafe für diejenigen, die für eine solche Straftat verurteilt werden, überwachen und darüber Bericht erstatten.

47. ECRI ist der Auffassung, dass der Kampf gegen diese Gewalt noch verstärkt werden könnte, indem rassistisch begründete Straftaten als besondere Straftaten eingestuft werden oder der rassistische Beweggrund als erschwerender Faktor von den Gerichten berücksichtigt wird. Eine solche Bestimmung setzt nicht nur einen Rahmen, in dem härtere Strafen für solche Straftaten systematisch und konsequent ausgesprochen werden, sondern hat auch eine symbolische Bedeutung, da er zeigt, dass rassistische Gewalt nicht toleriert wird. Brandenburg hat ein Gesetz ausgearbeitet, das die Strafverfolgung von Deutschen, die Internetseiten zur Förderung von Rassismus ins Internet stellen, aus dem Ausland gestattet. ECRI begrüßt diese Initiative und hofft, dass sie auf Bundesebene angenommen wird. ECRI unterstreicht auch in diesem Zusammenhang die Bedeutung einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung, die bereits in diesem Bericht erwähnt wurde¹³. Obwohl eine solche Gesetzgebung nicht unmittelbar auf Straftaten ausgerichtet ist, trägt sie wesentlich zur Bekämpfung der Diskriminierung im Alltag bei, die Teil eines allgemeinen Klimas des Rassismus ist, das der Gewalt zugrunde liegt.
48. ECRI verweist in diesem Zusammenhang auf ihre allgemeine politische Empfehlung Nr.1, in der sie die Mitgliedstaaten aufforderte, „Maßnahmen, einschließlich ggf. notwendiger rechtlicher Maßnahmen, zur Bekämpfung rassistischer Organisationen zu ergreifen, einschließlich des Verbots solcher Organisationen, wenn sie der Auffassung sind, dass dies zum Kampf gegen den Rassismus beiträgt“. ECRI stellt mit Interesse fest, dass die Bundesregierung einen Antrag an das Verfassungsgericht gestellt hat, um die Nationaldemokratische Partei (NPD) für verfassungswidrig erklären zu lassen. ECRI stellt ebenfalls fest, dass die Bundesregierung eine Reihe von Skinhead-Vereinigungen verboten hat und bestärkt sie darin, weiterhin wachsam zu sein und die in derartigen Fällen anwendbaren strafrechtlichen Bestimmungen durchzuführen.

¹³ Siehe Bestimmungen des Zivil- und Verwaltungsrechts

Meinungsklima

49. ECRI ist der Auffassung, dass obwohl eine relativ kleine Zahl von Personen rassistische und antisemitische Straftaten begehen oder aktiv extremistische Gruppierungen, die solche Straftaten verüben, unterstützen, eine weitaus größere Zahl von Menschen mit einigen der rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Ideen sympathisiert, die Teil der Ideologie dieser Gruppen sind. Diese Handlungen können als extremer Ausdruck eines allgemeinen Klimas von Rassismus, Antisemitismus und Intoleranz angesehen werden. Daher ist ECRI der Auffassung, dass für eine effektive Lösung der derzeitigen Probleme der Belästigung und Gewalt andere Ausdrucksformen von Rassismus und Intoleranz bekämpft werden müssen. Es muss ein Klima geschaffen werden, in dem die Angehörigen von Minderheitengruppen geachtet werden und ihr Beitrag zur deutschen Gesellschaft geschätzt wird.
50. Politiker, Journalisten und andere Personen des öffentlichen Lebens spielen hierbei eine wichtige Rolle. Sie sollten vermeiden, negative Klischeevorstellungen und Feindseligkeiten gegenüber Ausländern und Angehörigen von Minderheitengruppen zu verbreiten. Stattdessen sollten sie an der Spitze derer stehen, die sich gegen Rassismus und Diskriminierung aussprechen und sicherstellen, dass Angehörige von Minderheitengruppen als gleichwertige und erwünschte Bürger gesehen werden¹⁴. ECRI unterstreicht in diesem Zusammenhang die Verbindung zwischen negativen und vorurteilsbehafteten Äußerungen über Ausländer im Zusammenhang mit dem Thema Staatsangehörigkeit und Asyl einerseits und Rassismus, Fremdenhass und Intoleranz gegenüber Personen ausländischer Herkunft andererseits. ECRI verweist auch auf die Vorstellung von dem Platz der Einwanderer in der deutschen Gesellschaft, der oben ausführlich behandelt wurde¹⁵. ECRI hebt hier hervor, dass es im Kampf gegen rassistische Gewalt und Belästigungen wichtig ist, dass alle politischen Parteien und Vertreter der Versuchung widerstehen, Minderheiten, Zuwanderer, Flüchtlinge und Asylbewerber negativ zu belegen, um Wählerstimmen zu gewinnen. Politische Parteien und Vertreter sollten stattdessen entschlossen gegen jede Art von Rassismus, Diskriminierung und Fremdenhass Position beziehen und es ablehnen eine Politik zu betreiben, die sich von dieser Einstellung leiten lässt. Gleichzeitig sollte die Existenz von Rassismus, Antisemitismus und Intoleranz in der deutschen Gesellschaft öffentlich anerkannt werden. Das ist ein notwendiger erster Schritt, um aktiv diese Phänomene und ihre Gewaltausbrüche zu bekämpfen. In diesem Sinne begrüßt ECRI die Schaffung eines „Bündnisses für Demokratie und Toleranz“ durch die Bundesregierung, das den Rahmen für die politischen Aktivitäten schafft und Akteure aus Politik, Gesellschaft und Privatwirtschaft zusammenbringen soll. Obwohl im Folgenden ausführlich erklärt, verweist ECRI auf ihre Überzeugung, dass ein besseres Verständnis eines modernen Deutschlands, in dem verschiedene Formen der Identität mit der traditionellen deutschen Identität vereint werden, dazu beitragen könnte, ein Klima zu schaffen, in dem die Vielfalt geschätzt wird.

¹⁴ *Siehe auch den Abschnitt Medien oben*

¹⁵ *Siehe oben N. Meinungsklima*

51. ECRI beobachtet bei den deutschen Behörden und den Medien die Tendenz, das Problem der rassistischen und antisemitischen Gewalt und Belästigung als Problem der neuen Bundesländer darzustellen. ECRI erkennt es als faktisch richtig an, dass das Auftreten von Gewalt ein in diesem Teil Deutschlands größeres Problem ist und dass es in den neuen Bundesländern - aufgrund der historischen Umstände und der Wende - besondere Bedingungen gibt, die analysiert und berücksichtigt werden müssen, damit die Gewalt wirksam bekämpft werden kann. ECRI hebt jedoch hervor, dass sich rassistische Belästigungen und Gewalt auch in den alten Bundesländern zu einem schwerwiegenden Problem entwickelt haben. Sie unterstreicht, dass es wichtig ist, dass die relativ hohe Anzahl von Angriffen im Osten nicht die allgemeinen Ursachen der Gewalt verdeckt, die oben aufgeführt wurden und die nicht nur im Osten auftreten. ECRI erhielt auch Berichte, die auf die Art und Weise, wie die Wende vor sich ging und auf das Problem der Diskriminierung von Ostdeutschen durch die Westdeutschen, wie zum Beispiel die unterschiedliche Bezahlung in den alten und den neuen Bundesländern, hinwiesen. Dies vermittelte bei einigen den Eindruck von Ungerechtigkeit, der die ostdeutsche Jugend und das allgemeine Klima der Intoleranz in diesem Bereich beeinflusst.

Bildung und Sensibilisierung

52. ECRI verweist auf die Bedeutung von Maßnahmen für die Bildung und die Sensibilisierung der deutschen Kinder, Jugendlichen und der allgemeinen Öffentlichkeit, damit die Unterschiede respektiert werden. ECRI nimmt mit Interesse die Initiativen zur demokratischen Erziehung der Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung zur Kenntnis, die Maßnahmen zur Verringerung der Vorurteile und des Fremdenhasses vorsehen. ECRI begrüßt die Projekte zur Förderung der Wertschätzung der kulturellen Vielfalt in der Berufsausbildung in einigen Bundesländern und bestärkt die deutschen Stellen darin, erfolgreiche Projekte landesweit auszudehnen.
53. Es ist wichtig, dass die Schulen sich bereits von Anfang an darum bemühen, Klischeevorstellungen und Vorurteile gegenüber Menschen nichtdeutscher Herkunft zu beseitigen und sie durch unparteiische Information über verschiedene Minderheitengruppen zu ersetzen und die positiven Aspekte der Vielfalt anzuerkennen. ECRI nimmt die Bereitschaft einiger Bundesländer zur Kenntnis, weiterhin solche Erziehungsprogramme auszuarbeiten. Die zuständigen Stellen werden bestärkt, in solche Programme Material über die allgemeinen Menschenrechte, die Gefahren durch die rechtsextremistischen Parteien sowie die Vielfalt der deutschen Gesellschaft aufzunehmen, so dass man diese Vielfalt schätzen lernt. Dieses Material sollte nicht einfach als ein getrenntes Thema oder Programm unterrichtet werden, sondern in andere Fächer auf allen Stufen des Bildungssystems eingegliedert werden. ECRI schätzt die deutschen Bemühungen, Wissen über den Holocaust zu vermitteln, unterstreicht jedoch, dass besondere Aufmerksamkeit auf die Art und Weise, wie dieses Thema vermittelt wird, gelegt werden sollte. Es ist sorgfältig zu überlegen, wie dieses Thema so angegangen werden kann, dass die Kinder aus den Gefahren des Rassismus und des Antisemitismus und der Gefahr, die diese Ereignisse für die gesamte deutsche Gesellschaft darstellten, lernen. Die Lehrer sollten auch eine besondere Ausbildung und Lehrmaterial in den genannten Bereichen erhalten.

Engagement auf kommunaler Ebene

54. Aktivitäten auf kommunaler Ebene, in die Jugendliche, Menschen ausländischer Herkunft, ethnische Minderheiten, Vertreter der Zivilgesellschaft und der Gemeinden eingebunden werden, sind wichtig für den Kampf gegen rassistische und antisemitische Gewalt. ECRI nimmt mit Interesse die Aktivitäten in einer Reihe von Gemeinden zur Kenntnis, bei denen verschiedene Akteure im Kampf gegen Rassismus und Intoleranz zusammenarbeiten und Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Phänomens ergreifen. ECRI begrüßt ebenfalls die vielfältigen Initiativen der Zivilgesellschaft, die sich auch auf den Bildungsbereich und die Stärkung der Kommunen erstrecken, und bestärkt die kommunalen Behörden, ihre Zusammenarbeit fortzusetzen und solche Initiativen zu unterstützen. ECRI ist der Auffassung, dass es wichtig ist, Akteure aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft und den betroffenen Gemeinschaften in die Entwicklung und Ausführung der Initiativen einzubinden.

BIBLIOGRAPHIE

Diese Bibliographie listet die Hauptquellen auf, die bei der Überprüfung der Situation in Deutschland herangezogen wurden. Sie deckt nicht alle verschiedenen Informationsquellen ab, die ECRI bei der Ausarbeitung ihres Berichtes zur Verfügung standen.

1. CRI (98) 22: Report on Germany, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
2. 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
3. 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
4. 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
5. 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
6. 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
7. CRI (98) 80 : Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, ECRI, Strasbourg, 1998
8. ACFC/SR (99)17: Report Submitted by Germany Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, received 24 February 2000
9. CPT/Inf(99)10 [EN] (Part 1): Report to the German Government on the visit to Frankfurt am Main Airport carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Council of Europe, May 1998
10. CPT/Inf(99)10 [EN] (Part 2): Observations by the German Government in response to the report of European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Frankfurt am Main Airport, Council of Europe, May 1998
11. European Social Charter – Committee of Independent Experts – Conclusions XIV-1-Vol. 1 (Council of Europe Publication)
12. A/53/44: Concluding Observations of the Committee Against Torture – Germany, (United Nations), May 1998
13. CERD/C/304/Add.24: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Germany, (United Nations), April 1997

14. E/C.12/1/Add.29: Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Germany, (United Nations), December 1998
15. Annual Report of the Office of the Protection of the Constitution, Federal Ministry of Interior, 1999
16. Facts and Figures on the Situation of Foreigners in the Federal Republic of Germany, Federal Government's Commissioner for Foreigners' Issues, June 1999
17. 15th Report of the Federal Republic of Germany pursuant to Article 9 on the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, 7 June 2000
18. Information supplied by the German authorities on issues arising directly out of ECRI's first report
19. Ministry of Interior comment concerning ECRI's first report
20. Response of the German authorities to ECRI questionnaire, December 1994
21. Survey of the Policy and Law Concerning Foreigners in the Federal Republic of Germany, The Federal Ministry of the Interior, March 1998
22. US Department of State "Germany Country Report on Human Rights Practices for 1999", February 2000
23. Amnesty International, Report 2000: Germany
24. Amnesty International, Report 1999: Germany
25. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Preventing Racism at the Workplace – Germany, Working Paper No: WP/95/43/EN
26. International Helsinki Federation for Human Rights, Annual Report 1999 on Germany
27. IRR European Race Bulletin, No. 31, Nov. 1999
28. Pro Asyl, German Asylum Policy After the Change of Government, Autumn 1998
29. Statewatch, September-October 1999, (Vol. 9 no. 5)
30. "World Racism Report 1998", Anatolian Science and Technology Strategies Research Institute, September 1999
31. Cohen, Roger, "New Xenophobia Alarms Germany: Silence Abets Anti-immigrant Attacks, Foreign Minister Asserts", New York Times Service, 28 August 2000
32. Hooper, John, "German Prosecutor Steps up War on Racist Crimes", The Guardian, 23 August 2000
33. Kahane, Anetta, Fighting Racism and Anti-Democratic Nationalism, RAA
34. Beck, Marieluise, "Guest Commentary: Combating Xenophobia", Deutschland Magazine, 5/2000
35. Wild, Tammy, « Christian Democrats play race card in Germany », Searchlight Magazine, March 1999
36. Doomernik, Jeroen, "The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands", International Migration Papers 27,
37. Geiger, Klaus F., « Le débat actuel sur le code de la nationalité en Allemagne », Regards Croisés France-Allemagne, N0 1223 – Janvier-février 2000
38. Gunter, Hoffman, "Strategies against Right-wing Extremism", Deutschland Magazine, 5/2000-11-24

39. Radtke, Frank-Olaf, "Institutional Discrimination. A theoretical approach to organizational forms of exclusion", International Conference at European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, April 1998
40. Reitz, Jeffrey G.; Frick, Joackim R.; Calabrese, Tony; Wagner, Gert C; "The institutional framework of ehtnic employment disadvantage: a comparison of Germany and Canada", Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 25, No. 3: 397-443, July 1999
41. Von Münch/Kunig, Grundgesetz, vol. 1, 4th ed., Munich

Der folgende Anhang ist nicht Teil der Analyse und der Vorschläge von ECRI zur Lage in Deutschland.

ANHANG

ECRI weist darauf hin, dass die Analyse in ihrem zweiten Bericht über Deutschland vom 15. Dezember 2000 stammt und dass alle nachfolgenden Entwicklungen nicht berücksichtigt wurden.

Gemäß dem länderspezifischen Verfahren von ECRI wurde ein nationaler Verbindungsoffizier von den deutschen Behörden ernannt, der einen vertraulichen Dialog mit ECRI über den Textentwurf über Deutschland führte. Einige Kommentare wurden von ECRI berücksichtigt und in den Bericht aufgenommen.

Nach dem Dialog ersuchten die deutschen Regierungsbehörden explizit, die folgenden Beobachtungen von Seiten der deutschen Behörden als Anhang in den Bericht von ECRI aufzunehmen.

BEOBSACHTUNGEN DER DEUTSCHEN BEHÖRDEN ZUM BERICHT VON ECRI ÜBER DEUTSCHLAND

"Einleitung (Executive summary)

Die Aussagen (2. Absatz)

- *that issues of racism ... are yet to be adequately **acknowledged** und*
- *the existing legal framework and policy measures have not proven to be sufficient to effectively **deal with** these problems*

sind zu pauschal und geben die Realität in Deutschland nicht wieder.

Die Aufgaben der Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz sind in Deutschland rechtzeitig erkannt und anerkannt worden. Es sind sehr viele Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen ergriffen worden. Diese Maßnahmen sind in der Stellungnahme des deutschen NLO, die im August 2000 gegenüber ECRI abgegeben worden ist, im Detail dargestellt. Zu verweisen ist insbesondere auf die Seiten 3ff (Prävention von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Extremismus und Gewalt), 15f (Maßnahmen im Bereich Schulbildung und Fortbildung), 16ff (Ausbildung der Polizei), 19f (Sensibilisierung), 21ff (Verbesserung der Bildungs- und Berufsbildungschancen), 25ff (Berichterstattung der Medien), 28 f (Maßnahmen im Bereich der Wohnungsbaupolitik), 29ff (Bekämpfung von rassistischen und antisemitischen Handlungen).

Eine Regierung, die sich eines Problems nicht bewusst ist, würde nicht so viele Aktivitäten ergreifen. Dass dies geschehen ist, räumt der Bericht auch an einer Vielzahl von Stellen (z. B. im Einleitungssatz des Executive summary) ein. Insoweit ist der Bericht auch in sich widersprüchlich.

Der Vorwurf, die ergriffenen Maßnahmen seien nicht ausreichend gewesen, um die Probleme anzugehen (to deal with), enthält den unausgesprochenen Vorwurf, es seien generell (nur) ungeeignete Maßnahmen ergriffen worden. Auch Maßnahmen, die nicht unmittelbar zu einer Lösung der aufgetretenen Probleme führen, können nicht von vornherein als unwirksam qualifiziert werden.

Die Aussage (2. Absatz), in Deutschland gebe es nur „**insufficient measures of integration**“ ist wiederum eine unzulässige Pauschalierung. Auch wenn Maßnahmen zur Integration nicht zu hundertprozentigen Erfolgen führen, ist es nicht gerechtfertigt, sie als unzureichend zu bezeichnen. Auch hierzu wird auf die vorstehend zitierte Auflistung aus der Stellungnahme des deutschen NLO vom August 2000 Bezug genommen.

1. Ziffer 8

Die Behauptung, dass gesetzlich definierte Einbürgerungskriterien schon im Kern die Ansätze zu einer diskriminierenden Einbürgerungspraxis beinhalten, ist mit allem Nachdruck zurückzuweisen. Der Bericht nimmt offenbar nicht zur Kenntnis, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Rechtsstaat ist, der in der Lage ist, Verwaltungsabläufe ordentlich zu organisieren. Die zuständigen Behörden sind bei der Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen an Allgemeine Verwaltungsvorschriften gebunden und der Rechts- und Fachaufsicht ihrer vorgesetzten Behörden unterworfen. Die hierzu vom Bundesministerium des Innern erlassene Allgemeine Verwaltungsvorschrift stammt vom 13. Dezember 2000 und ist am 1. Februar 2001 in Kraft getreten. Sie hat einen Gesamtumfang von 79 Schreibmaschinenseiten, stellt also eine sehr detaillierte Regelung dar, mit der die gesetzeskonforme Rechtsanwendung sichergestellt wird. Im Übrigen unterliegen die Entscheidungen der zuständigen Behörden der richterlichen Kontrolle durch eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese Vorkehrungen dürften den Verdacht auf mögliche Eigenmächtigkeiten oder Willkür beseitigen

2. Ziffer 20

Entgegen der Annahme des Berichts ist das Flughafenverfahren Teil des ordentlichen Asylverfahrens. Es findet nicht als „Filter“ vor dem eigentlichen Verfahren statt. Die Aussage, durch verkürzte Fristen sei die Möglichkeit einer Rückführung erhöht, ist unzutreffend. Die Anträge werden durch Einzelentscheider, die von Weisungen unabhängig sind, stets sorgfältig und gewissenhaft geprüft. Ein Rechtsschutzverfahren ist nach § 18a des Asylverfahrensgesetzes vorgesehen. Der Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren ist gewährleistet. Seit Mai 1998 steht den Asylsuchenden am

Flughafen Frankfurt/Main eine kostenlose Rechtsberatung durch niedergelassene Rechtsanwälte zur Verfügung, die vom Bund finanziert wird.

Dem Flughafenasylverfahren unterliegen entsprechend seinem Zweck in erster Linie Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, um eine Umgehung entsprechender Regelungen durch eine Einreise auf dem Luftwege zu verhindern. In diesen Fällen kann in der Regel über ein Asylgesuch zeitnah entschieden werden. In der überwiegenden Zahl der Fälle ist eine zeitnahe Entscheidung aus verschiedenen Gründen nicht möglich, so dass zunächst eine Einreise sowie eine Überführung in das „normale“ Asylverfahren erfolgt. Gemäß der Flughafenstatistik für das Jahr 2000 haben auf dem Flughafen Frankfurt/Main, als dem hauptbetroffenen Flughafen, 997 Personen um Asyl nachgesucht, davon sind 615 Personen unmittelbar eingereist und in das „normale“ Asylverfahren überführt worden. 382 Personen haben das Flughafenasylverfahren durchlaufen.

Im Übrigen werden diese oder vergleichbare Verfahren bei Einreise auf dem Luftweg auch in anderen Staaten innerhalb und außerhalb der Europäischen Union durchgeführt, beispielsweise in Österreich, Belgien, Frankreich, Niederlande, Spanien sowie in Australien, den USA und der Schweiz.“

Asylsuchende werden in Deutschland wegen der Stellung eines Asylantrags oder wegen der unerlaubten Einreise zur Stellung eines Asylantrags allein nicht kriminalisiert.

In seinem Urteil vom 14. Mai 1996 hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass die Unterbringung während der Dauer des Flughafenverfahrens im Transitbereich des Flughafens weder eine Freiheitsentziehung noch eine Freiheitsbeschränkung darstellt.

Sollte mit der Formulierung „asylum seekers should not be treated as criminals“ die vereinzelte Anordnung von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen zur Sicherung der Abschiebung von ausreisepflichtigen Personen, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt wurde, gemeint sein, ist folgendes festzustellen:

In Einzelfällen kann es erforderlich sein, gegenüber ausreisepflichtigen Ausländern freiheitsbeschränkende Maßnahmen zu verhängen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn diese Ausländer nicht freiwillig ausreisen, aufenthaltsbeendende Maßnahmen etwa durch die Vernichtung ihrer Reisedokumente zu vereiteln suchen und die Gefahr besteht, dass diese Personen untertauchen. Während des laufenden Asylverfahrens werden Asylbewerber keinesfalls für Sachverhalte, die mit dem Asylverfahren in Zusammenhang stehen, inhaftiert.

3. Ziffer 21

Der Vorwurf, die Sichtung von Reisedokumenten unmittelbar an gelandeten Flugzeugen sei nicht genügend transparent und eröffne die Möglichkeit zu willkürlichen Entscheidungen wird zurückgewiesen.

Der Bundesgrenzschutz (BGS) ist eine Polizeibehörde, die rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet ist. Der BGS trifft seine Entscheidungen auf der Grundlage des geltenden Rechts und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen. Die Sichtung von Dokumenten hat auch nicht das Ziel, Einfluss auf ausländer- oder asylrechtliche Maßnahmen zu nehmen. Sie ermöglicht lediglich die zuverlässige Zuordnung eines Passagiers zu einer bestimmten Fluggesellschaft, die eventuell für seine Rückbe-förderung in Anspruch zu nehmen ist. Auch kann unmittelbar festgestellt werden, aus welchem Staat der Passagier kommt, der die Einreise begehrt.

Das ICAO (International Civil Aviation Organization) - Übereinkommen regelt die Rückübernahmeverpflichtung eines Staates, von dessen Hoheitsgebiet ein Ausländer auf dem Luftwege in einen anderen Staat gelangt ist und die notwendigen Unterlagen (z.B. Pass, Visum) für eine dortige Einreise nicht besitzt.

Voraussetzung für die Anwendung des ICAO-Übereinkommens ist, dass der Abflugort bekannt ist und dem anderen Staat gegenüber glaubhaft gemacht werden kann. Dieser Feststellung dienen z.B. die Vorfeldkontrollen.

4. Ziffer 27

Aus der Tatsache, dass die Arbeitslosenquote von Ausländern höher ist als die allgemeine Arbeitslosenquote, kann noch nicht zwingend auf eine direkte oder indirekte Diskriminierung geschlossen werden. Die höhere Arbeitslosigkeit bei Ausländern beruht im wesentlichen darauf, dass Ausbildungs- oder Sprachdefizite bestehen und dass Ausländer überdurchschnittlich für einschlägige Wirtschaftszweige in Betracht kommen, die besonders konjunkturabhängig sind. Zur Verbesserung der Integrationschancen hat die Bundesregierung ein Gesamtsprachkonzept für Zuwanderer erarbeitet. Ein wichtiger Eckpunkt dieses Sprachkonzepts ist es, Ausländer mit auf Dauer angelegtem Aufenthaltsstatus innerhalb von drei Jahren nach der erstmaligen Einreise nach Deutschland in die Sprachförderung einzubeziehen. Dafür wurden vom Bund allein im Jahr 2000 319 Mio. DM bereitgestellt.

Die Prüfung der Vergleichbarkeit inländischer und ausländischer Bildungsabschlüsse ist vielfach sehr komplex. Zuverlässige Ergebnisse setzen eine sorgfältige Prüfung in jedem Einzelfall voraus. Die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse erfolgt auf der Grundlage von Gutachten des Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder. Die Entscheidungen der Behörden fallen dann nicht zur Zufriedenheit der Antragsteller aus, wenn der Sprachgebrauch in dem Ursprungsland des

Bildungsabschlusses ein höheres Bildungsniveau vermuten lässt als es den tatsächlichen Ausbildungsinhalten entspricht.

5. Ziffer 33

Das Bundesministerium des Innern ist von Vorwürfen in Kenntnis gesetzt worden, wonach ausländische Staatsangehörige durch Beamte des Bundesgrenzschutzes oder der Polizei schlecht oder in sonstiger Weise unkorrekt behandelt worden seien. In allen Fällen wurden Ermittlungen eingeleitet. Soweit sich der Vorwurf erhärtete, wurde die zuständige Staatsanwaltschaft informiert, die in eigener Zuständigkeit über die weiteren Schritte zu entscheiden hat. Viele staatsanwaltschaftliche Ermittlungen haben Behauptungen zum Gegenstand, die in einem engen Zusammenhang mit der Rückführung ausreisepflichtiger Personen auf dem Luftweg stehen, die sich mitunter auch körperlich gegen ihre Rückführung zur Wehr gesetzt haben. Zur Durchsetzung der Rückführung ist der Bundesgrenzschutz auch berechtigt, Zwangsmaßnahmen gegen den Rückzuführenden anzuwenden. Nach Auffassung des Bundesgrenzschutzes besteht nicht selten der Verdacht, dass Übergriffe von Polizeibeamten behauptet werden, um eine Verlängerung des Aufenthalts (z. B. als Zeuge in einem Gerichtsverfahren) zu erzwingen."