

Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU - Mitgliedstaaten

Trends, Entwicklungen und bewährte Praktiken 2002

Jahresbericht - Teil 2



Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
in der EU
Trends, Entwicklungen
und bewährte Praktiken 2002

EUMC – Jahresbericht
Teil 2

VORWORT

**Von Herrn Bob Purkiss, Vorsitzender des Verwaltungsrats der EUMC,
und Frau Beate Winkler, Direktorin der EUMC**

Dieser Jahresbericht der EUMC über die Lage im Jahr 2002, in dem die beiden Richtlinien des Rates zur Gleichbehandlung – die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft und die Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung – in der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen, wird noch in diesem Jahr veröffentlicht. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verbietet die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft im Arbeitsleben und in anderen Bereichen wie Bildung und Ausbildung, Wohnraum sowie bei der Versorgung mit und dem Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung befasst sich mit Diskriminierung in Beschäftigung und Ausbildung aufgrund von Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung in bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, Arbeitsbedingungen, Bildung und Mitgliedschaft in Organisationen wie Gewerkschaften.

In diesem EUMC-Bericht werden die Entwicklungen bei Gesetzesinitiativen und institutionellen Initiativen im Jahr 2002 geschildert, welche die Mitgliedstaaten durch die Vorbereitung der Richtlinien in die Wege geleitet haben. Zwar wurde in einigen Mitgliedstaaten der Versuch unternommen, die von den Richtlinien vorgegebenen Mindestnormen zu übertreffen, doch hat sich mittlerweile gezeigt, dass die meisten Mitgliedstaaten ihrer Pflicht, die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft bis zum 19. Juli 2003 in der nationalen Gesetzgebung umzusetzen, nicht nachgekommen sind. Nur ein kleiner Anteil hat seine Pflichten diesbezüglich annähernd erfüllt, und es scheint, dass einige Länder bis Juli 2003 überhaupt keine Anstrengungen zur Einleitung der gesetzlichen Umsetzung unternommen haben.

Dieser Bericht befasst sich auch mit einzelstaatlichen Entwicklungen in den Bereichen Bildung und Beschäftigung im Jahr 2002 – zwei der wesentlichen Bereiche, die in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft angesprochen werden. Die Diskriminierung wird durch von Opfern oder damit befassten NRO vorgebrachte Beschwerden sowie durch diverse Umfragen und Forschungsstudien belegt; ein beträchtlicher Teil dieser Daten lässt sich jedoch bislang nicht mitgliedstaatenübergreifend vergleichen, da in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Überwachungsverfahren eingesetzt werden. Aus dem Bericht geht ferner hervor, dass es zu begrüßende neue Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung von Vielfalt gibt.

Ein weiteres wichtiges Thema dieses Jahresberichts der EUMC sind Gewalt- und Straftaten mit rassistischem und fremdenfeindlichem Hintergrund. Im Bericht werden die 2002 für jeden Mitgliedstaat verfügbaren Daten aufgeführt und Beispiele für die tatsächlichen Straftaten genannt. Überdies werden exemplarisch Initiativen zur Bekämpfung der Straftaten vorgestellt. Aus dem Bericht wird allerdings auch deutlich, dass die Aufzeichnungen von rassistisch motivierten Straftaten in der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten nicht konsistent oder zuverlässig sind und die Aufzeichnungssysteme ständigen Änderungen unterliegen. Für die meisten Mitgliedstaaten kann daher keine Aussage bezüglich der einzelstaatlichen Tendenzen bei Straftaten mit rassistischem Hintergrund gemacht werden, und es lassen sich auch keine sinnvollen länderübergreifenden Vergleiche anstellen. Der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aus dem Jahr 2001 wird auf Ebene der Europäischen Union (EU) noch immer diskutiert. Der Hauptzweck dieses Rahmenbeschlusses ist die Ausarbeitung eines allgemeinen strafrechtlichen Ansatzes für die Phänomene Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der EU, über den sichergestellt werden soll, dass alle Mitgliedstaaten die gleiche Art von rassistischen Handlungen als Straftaten werten. Sollte bezüglich dieses Vorschlags Einigung erzielt werden, so könnte durch den Rahmenbeschluss ein wichtiges Instrument für die Erfassung, den Vergleich und vor allem die Bekämpfung rassistisch motivierter Straftaten eingeführt werden.

Die EUMC wird auch im kommenden Jahr ihre Rolle bei der Förderung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Vielfalt, bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema Diskriminierung und bei der Messung des Fortschritts in Richtung einer fairen europäischen Gesellschaft ohne Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wahrnehmen.

Anmerkung von Bob Purkiss

Da es sich beim vorliegenden Bericht um den letzten handelt, der unter der Schirmherrschaft des derzeitigen Verwaltungsrats der EUMC herausgegeben wird, möchte ich mich aufrichtig bei meinem Kollegen und Kolleginnen im Verwaltungsrat, der Direktorin und allen Mitarbeitern für die Unterstützung bedanken, die sie mir in meiner Rolle als Vorsitzender geboten haben. Ich bin mir sicher, dass der neue Verwaltungsrat gemeinsam mit der Direktorin und den Mitarbeitern die wichtige Arbeit der EUMC fortführen und so zur Bekämpfung und Ausmerzung von Vorurteilen und Rassismus beitragen wird, die noch immer das Leben so vieler Menschen im heutigen Europa beeinflussen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Kommentierte Zusammenfassung	7
1.1.	Einleitung	7
1.2.	Gesetzesinitiativen	8
1.3.	Diskriminierung und Benachteiligung in der Bildung	9
1.3.1.	Positive Initiativen	9
1.4.	Diskriminierung und Benachteiligung bei der Beschäftigung	10
1.4.1.	Positive Initiativen	11
1.5.	Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten	12
1.5.1.	Rassistische Gewalt- und Straftaten	14
1.5.2.	Präventive Initiativen	16
1.6.	Vergleichsproblem	16
2.	Diskriminierung und Anti-Diskriminierung 2002 aus einer breiteren Perspektive	19
	Politischer Kontext	19
	Jahresbericht	20
2.1.	Gesetzgebungs- und institutionelle Initiativen	21
2.2.	Bildung	33
2.2.1.	Unterschiede bei der Bildung	33
2.2.2.	Indikatoren für Diskriminierung	35
2.2.3.	Initiativen und bewährte Praktiken	38
2.3.	Beschäftigung	42
2.3.1.	Unterschiede bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	42
2.3.2.	Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt	44
2.3.3.	Neue Tendenzen	49
2.3.4.	Initiativen und bewährte Praktiken	51
2.4.	Schlussfolgerungen	55
3.	Rassistisch und fremdenfeindlich motivierte Gewalt- und Straftaten in den Mitgliedstaaten 2001-2002	57
	Vorschlag für einen Rahmenbeschluss	57
3.1.	Gesetzgebung gegen rassistisch und fremdenfeindlich motiviert e Gewalt- und Straftaten	58

3.2.	Aufzeichnungsführende Einrichtungen	61
3.2.1.	Polizei, Sicherheitspolizei und spezialisierte Stellen	61
3.2.2.	Nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen für Menschenrechte	63
3.3.	Rassistische Gewalt- und Straftaten in den Jahren 2001 und 2002	64
3.3.1.	Belgien	65
3.3.2.	Dänemark	66
3.3.3.	Deutschland	68
3.3.4.	Griechenland	71
3.3.5.	Spanien	74
3.3.6.	Frankreich	76
3.3.7.	Irland	78
3.3.8.	Italien	79
3.3.9.	Luxemburg	82
3.3.10.	Niederlande	83
3.3.11.	Österreich	84
3.3.12.	Portugal	87
3.3.13.	Finnland	88
3.3.14.	Schweden	90
3.3.15.	Vereinigtes Königreich	91
3.4.	Schlussfolgerungen	93
4.	Schlussfolgerungen für die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission	97
4.1.	Umsetzung der Richtlinien gemäß Artikel 13	98
4.2.	Gesetzgebung, Daten und Statistiken zu rassistisch motivierten Straftaten	99
4.3.	Indikatoren, Daten und Statistiken für Migranten und Minderheiten	100
4.4.	Folgemaßnahmen	101

1. Kommentierte Zusammenfassung

1.1. Einleitung

Der Jahresbericht 2002 beschäftigt sich mit zwei Hauptthemen. Das erste besteht darin, den Vorbereitungen zur Umsetzung zweier neuer europäischer Gesetze zur Gleichbehandlung im Rahmen der nationalen Gesetzgebung eine größere europäische Perspektive zu verleihen. Als Fristen für die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG¹ des Rates (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft) und der Richtlinie 2000/78/EG² des Rates (Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung) gelten der 19. Juli bzw. der 2. Dezember 2003. Der erste Teil von Kapitel 2 dieses Jahresberichts konzentriert sich auf die 2002 vollzogenen Entwicklungen bei Gesetzes- und institutionellen Initiativen, insbesondere auf die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten als Vorbereitung für die beiden Richtlinien ergriffen haben.

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft untersagt Diskriminierung in verschiedenen Bereichen, u. a. bei Bildung und Beschäftigung. Aus diesem Grund befasst sich Kapitel 2 auch mit Statistiken, Fällen von Diskriminierung und Entwicklungen im Bildungs- und Beschäftigungssektor in den verschiedenen Mitgliedstaaten im Jahr 2002. Dabei werden in beiden Bereichen einerseits neue Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung von Vielfalt beleuchtet, andererseits wird auf das Vorkommen inakzeptabler Ausprägungen der Ungleichbehandlung und Diskriminierung hingewiesen, die den ursprünglichen Bedarf an Gleichbehandlungsrichtlinien deutlich machen.

Das andere Hauptthema des Jahresberichts 2002 der EUMC sind Gewalt- und Straftaten mit rassistischem oder fremdenfeindlichem Hintergrund in den Mitgliedstaaten. In Kapitel 3 werden diesbezüglich für jeden Mitgliedstaat die aktuellen Daten aus 2002 aufgeführt; begleitende Analysen und Fallbeispiele verdeutlichen sowohl die Straftaten als auch die Initiativen zu deren Bekämpfung.

¹ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

² Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

1.2. Gesetzesinitiativen

Die Annahme der Richtlinien 2000/43/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft) und 2000/78/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung) des Rates im Jahr 2000 zur Förderung von Gleichbehandlung und zur Bekämpfung von Diskriminierung u. a. aus Gründen der ethnischen Herkunft Religion oder Weltanschauung signalisierte das Bestreben der EU-Mitgliedstaaten, bis 2003 EU-weit im Rahmen der einzelstaatlichen Gesetzgebung Mindestnormen in Schlüsselbereichen der Diskriminierung umzusetzen. Die Anwendung der Richtlinien geht daher über die unmittelbaren Aufgaben der Bekämpfung von Diskriminierung und der Förderung von Gleichbehandlung hinaus: Sie erstreckt sich auf die wichtige Aufgabe zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Freizügigkeit der Arbeitskräfte auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene und auf die Ermöglichung der Beteiligung aller Menschen in der EU an sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten. Die in diesem Bericht enthaltenen Informationen geben die Situation hinsichtlich der Einbindung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft in die nationale Gesetzgebung (Umsetzungsfrist 19. Juli 2003) bis Oktober 2003 sowie Entwicklungen im Zusammenhang mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung bis Oktober 2003 wieder.

Der Europäischen Kommission zufolge hatten sechs der fünfzehn Mitgliedstaaten – Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Schweden und das Vereinigte Königreich – die Europäische Kommission über die teilweise oder vollständige Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft bis Anfang Oktober 2003 informiert. Darüber hinaus müssen noch zwei Mitgliedstaaten wesentliche Anstrengungen zur Anwendung der Richtlinien unternehmen, nämlich Deutschland und Luxemburg. Die Europäische Kommission hat hierauf aus unterschiedlichen Gründen mit der Einleitung eines Verfahrens gegen einzelne Mitgliedstaaten reagiert.

Die Vorbereitungen der Mitgliedstaaten für die Einbindung der Richtlinien in die nationale Gesetzgebung waren sehr unterschiedlich. Einige Mitgliedstaaten haben sich auf die Erweiterung der derzeitigen Gesetzgebung konzentriert, während andere den Schwerpunkt ihrer Gesetzgebung auf den Bereich Zivilrecht verlagert haben. Manche haben die Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der Beschäftigung als Teil des Gesamtpakets der Gesetzgebung für Gleichbehandlung mit aufgenommen. Die rechtliche Grundlage zur Bekämpfung von Diskriminierung auf nationaler und europäischer Ebene sollte erheblich verstärkt werden, wenn die Mitgliedstaaten die EU-Richtlinien anwenden und mit der effektiven Umsetzung beginnen. Es wurden nun Mindestnormen festgelegt, anhand deren die künftige Entwicklung in Richtung Nichtdiskriminierung gemessen werden kann.

1.3. Diskriminierung und Benachteiligung in der Bildung

Obwohl in den meisten Mitgliedstaaten nicht genügend statistische Angaben über das Bildungsniveau unterschiedlicher Migranten- und Minderheiten-gruppierungen vorliegen, zeigen die Berichte von 2002 weiterhin, dass ethnische Minderheiten im Vergleich zur Bevölkerungsmehrheit schlechtere schulische Leistungen erzielen und schlechtere Schulnoten bekommen. Mit der im Jahr 2000 von der OECD durchgeführten PISA-Studie wurden die Lesekompetenz, die mathematische und die naturwissenschaftliche Grundbildung von 15-Jährigen in vielen Ländern der Welt, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten, untersucht. Seit der Veröffentlichung der Ergebnisse im Dezember 2001 werden diese kontinuierlich analysiert; in diesen Analysen werden die im Allgemeinen schwächeren Leistungen von Schülern, deren Eltern Zuwanderer sind oder die selbst im Ausland geboren wurden, deutlich. Im Jahr 2002 hat die PISA-Studie in mehreren Mitgliedstaaten zu Diskussionen auf nationaler Ebene geführt, bei denen es um die Behandlung von Kindern von Migranten und ethnischen Minderheiten im Bildungssystem ging.

Berichten von 2002 aus den verschiedenen Ländern zufolge ist die Quote der vorzeitigen Schulabgänger bei Kindern von Migranten und ethnischen Minderheiten höher, außerdem verbringen diese Kinder weniger Jahre an einer weiterführenden Schule, und auch die Quote von Schulausschlüssen fällt bei ihnen höher aus. Ethnische Minderheiten sind offensichtlich auf einige Bereiche des Bildungssystems beschränkt und werden aus anderen Bereichen ausgeschlossen; teils ist dies eine Folge der gesellschaftlichen Kräfte, teils jedoch auch Absicht.

1.3.1. Positive Initiativen

Im Bildungssektor sind aber auch positive Entwicklungen zu verzeichnen. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es Anzeichen für eine zunehmende Zahl von Initiativen zur Förderung der gleichberechtigten Integration von Migranten und ethnischen Minderheiten in das Schulwesen und zur Bekämpfung von Diskriminierung, nicht zuletzt infolge der anhaltenden Diskussionen, die auf breiter Ebene über neue einzelstaatliche Integrationspolitiken und entsprechende Maßnahmen geführt werden. Zahlreiche Länder haben neue Anstrengungen unternommen, die Schulbildung von Zuwanderern zu verbessern, indem für diese Gruppe spezielle Lehrpläne und Sprachprogramme oder Projekte entwickelt wurden (Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Österreich, Schweden und Spanien). In den Niederlanden hat die Regierung Überlegungen angestellt, mit welchen Maßnahmen dem Trend der ethnischen Trennung im Bildungsbereich Einhalt geboten werden kann.

Allerdings gibt es auf einigen Gebieten entgegengesetzte Entwicklungen, wie beim Unterricht in der Muttersprache. Unterricht in der Muttersprache wird von vielen Sachverständigen als Möglichkeit anerkannt, die Sprachentwicklung sowohl in der eigenen Sprache als auch in der Sprache des Einwanderungslandes zu fördern und das Bildungsniveau allgemein zu heben. Einige Mitgliedstaaten, wie Griechenland, bieten Migrantenkindern weiterhin keinen Unterricht in der Muttersprache. Einige Mitgliedstaaten werden sich zum ersten Mal der neuen Problematik ethnisch gemischter Schulklassen bewusst und haben mit einer teilweisen Einführung von Unterricht in der Muttersprache begonnen. Wieder andere Mitgliedstaaten praktizieren diese Unterrichtsform schon seit Jahren. In Dänemark wurde bislang Unterricht in der Muttersprache angeboten, jedoch hat die Regierung beschlossen, die Gemeinden ihrer Verpflichtung zu entbinden, solchen Unterricht für Kinder von Nicht-EU-Migranten anzubieten (für Kinder von EU-Bürgern besteht dieses Angebot weiterhin, so wie per EU-Recht vorgeschrieben).

1.4. Diskriminierung und Benachteiligung bei der Beschäftigung

Statistiken zufolge besteht im Beschäftigungsbereich weiterhin Trennung – in einigen eingegrenzten Sektoren und Beschäftigungsarten sind ethnische Minderheiten und Migranten stark vertreten, während sie aus anderen praktisch ausgeschlossen sind; in den unbeliebtesten Beschäftigungsarten findet sich ein besonders hoher Anteil dieser Bevölkerungsgruppen. Die Nachweise für Diskriminierung im Jahr 2002 lassen sich in fünf Kategorien zusammenfassen: am Arbeitsplatz vorgebrachte Beschwerden, Umfragen unter den Bevölkerungsminderheiten, Umfragen unter der Bevölkerungsmehrheit, direkte und indirekte Nachweise.

Daten über arbeitsbezogene Beschwerden sind vielleicht die allerwichtigste Quelle für den Nachweis von Diskriminierung im Beschäftigungsbereich. Im Allgemeinen beziehen sich die Beschwerden im Bereich Beschäftigung überwiegend auf Gehälter, Bezahlung von Überstunden, Einstellungen, Verträge, rassistische Belästigung sowie Beförderung. Meinungsumfragen unter der Bevölkerungsmehrheit über deren Haltung gegenüber Migranten und Minderheiten bringen häufig negative Einstellungen oder Vorurteile an den Tag. Einer im Jahr 2002 durchgeführten Umfrage zufolge sah die Mehrheit der portugiesischen Befragten Zuwanderer als geringerwertige Arbeitnehmer an³, und in einer Umfrage unter italienischen Unternehmern äußerten diese eine negative Haltung gegenüber Zuwanderern⁴. Die feindseligste Einstellung diesbezüglich war in kleineren Unternehmen zu verzeichnen.

³ Siehe: <http://www.acime.gov.pt/files/Portugues/wxifqfxugezbst.doc> (15.4.2003).

⁴ Marini D., (2002): *Formare una professione o educare al lavoro? I fabbisogni professionali degli immigrati secondo gli imprenditori del Nord Est* (Ausbildung oder Weiterbildung? Die beruflichen

Diskriminierende Praktiken werden durch „Diskriminierungstests“ direkt nachgewiesen. Dieser spezielle Test wurde 2002 in Österreich mit einem Wiener und einem Österreicher afrikanischer Herkunft durchgeführt. Beide Männer verfügten über die gleichen Qualifikationen und rechtlichen Voraussetzungen zur Beschäftigung und bewarben sich um die gleichen 21 Stellen. Dieses Experiment belegte, dass Männer österreichischer Herkunft unverhältnismäßig größere Chancen haben, zu Vorstellungsgesprächen eingeladen zu werden als ebenso qualifizierte Bewerber afrikanischer Herkunft.⁵ Der indirekte Nachweis ergibt sich aus umfassenderen statistischen Untersuchungen. Die Ergebnisse ähnlicher Analysen aus dem Vereinigten Königreich wurden ebenfalls untersucht. Dabei ergab eine 2002 durchgeführte Studie der britischen Staatskanzlei (UK Cabinet Office), dass es praktisch außer Frage steht, dass ethnische Unterschiede bei den Beschäftigungschancen, die sich nicht durch Schlüsselvariablen erklären lassen, ihre Ursache zum Teil in Rassendiskriminierung haben.⁶

Die Statistiken belegen, dass die Arbeitssituation von Migranten und ethnischen Minderheiten schlechter ist als die der Bevölkerungsmehrheit. Sowohl im Beschäftigungs- als auch im Bildungsbereich ist eine höhere Quote von „Abbrechern“ bzw. „Abgängern“ zu verzeichnen. Dies spiegelt das klassische Syndrom einer *Industrial Reserve Army* wider, also eines „beruflichen Reserveheers“; Arbeiter, die der Gruppe von Migranten bzw. ethnischen Minderheiten angehören, verlieren in Zeiten einer rückläufigen Konjunktur nach wie vor eher ihre Arbeit, da sie in vielen Fällen über befristete Verträge mit schlechteren Konditionen verfügen. Diese Unsicherheit wurde im März bei der Erdbeerernte in Huelva deutlich: Spanische Landwirte stellten hierzu 6 700 Zuwanderer aus Osteuropa an. Dadurch blieben ca. 5 000 marokkanische Arbeiter, die jahrelang als Erdbeerpflücker gearbeitet hatten, ohne Arbeit.

1.4.1. Positive Initiativen

Im Jahr 2002 wurde mit der Umsetzung einer großen Zahl von Projekten und Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt begonnen, die im Rahmen der Initiative EQUAL des Europäischen Sozialfonds (ESF) durchgeführt wurden. EQUAL erprobt neue Möglichkeiten, wie gegen die Diskriminierung und Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden vorgegangen werden kann. Die Projekte befassen sich mit verschiedenen Bereichen, wie das Angebot von Sprach- oder Berufsbildungskursen für benachteiligte Gruppen, die Schaffung von

Bedürfnisse nach Aussage von Unternehmern im Nordosten), in Quaderni FNE, Collana Osservatori Nr. 4.

⁵ Ebermann, E. (Hrsg.) (2002): *Afrikaner in Wien*. Münster/Hamburg/London, Lit-Verlag. S.184-189.

⁶ Cabinet Office (2002): *Ethnic Minorities and the Labour Market* (Ethnische Minderheiten und der Arbeitsmarkt). Cabinet Office Performance and Innovation Unit. Februar 2002. S. 61–128 und S. 209–211, erhältlich unter <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2001/ethnicity/attachments/interim.pdf> (23.01.2003).

Arbeitsplätzen für bestimmte Minderheitengruppen, die Bekämpfung und Vermeidung von Rassismus am Arbeitsplatz oder die Verbesserung von Qualität und Effizienz von Verhaltenskodizes zur Verhinderung von Diskriminierung.

Ein Großteil der übrigen Initiativen dient der Unterstützung von Programmen zur Legalisierung des Arbeiterstatus (Portugal), von Initiativen zur Verbesserung der Beschäftigungsquote bei ethnischen Minderheiten (Vereinigtes Königreich, Dänemark) und von Sonderprogrammen für die vollständige Einbindung qualifizierter Zuwanderer (Portugal, Dänemark); alle dieser Initiativen werden von den lokalen oder nationalen Regierungen unterstützt. In Deutschland schlossen Arbeitgeber Betriebsvereinbarungen zum Schutz vor Diskriminierung ab, in Frankreich schulten Arbeitgeber ihre Mitarbeiter in punkto Anti-Diskriminierung, in Frankreich und Portugal führten Gewerkschaften Sensibilisierungskampagnen und Beratungen über die Rechte von Migranten durch, in Griechenland und Schweden verfolgten NRO verschiedene Ansätze, um die Stellung von Migrantengruppen zu verbessern, und in Finnland arbeiteten Regierung, NRO und Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung im Rahmen einer anhaltenden Sensibilisierungskampagne zum Thema Diskriminierung zusammen.

1.5 Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten

Hassreden, rassistische Propaganda oder Aufstachelung zu Hass und Gewalt werden in den meisten Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft (ICERD, das von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde (siehe Abschnitt 3.1), strafrechtlich verfolgt.

Die zahlreichen Berichte, die im Laufe der Jahre bei der EUMC eingegangen sind, belegen, dass rassistisch motivierte Gewalttaten und kriminelles Verhalten in der Gemeinschaft stark ausgeprägt und weit verbreitet sind. Berichten des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft (CERD) und anderen Menschenrechtsorganisationen zufolge ist kein Land dagegen immun. In den meisten Mitgliedstaaten, in denen hierüber Aufzeichnungen geführt werden, hat die Zahl rassistisch motivierter Gewalttaten in den vergangenen Jahren zugenommen.

Die Gesetzgebung in allen Mitgliedstaaten bietet Schutz vor rassistischen Straftaten, aber nicht in allen Mitgliedstaaten gilt das rassistische Motiv hinter einer Gewalttat als erschwerender Umstand. Im Strafrecht Belgiens, Österreichs, Portugals, Schwedens, Spaniens und dem des Vereinigten Königreichs sind spezielle Artikel über härtere Strafen für rassistisch motivierte Straftaten enthalten. Diese Richtung könnten jedoch noch mehr Mitgliedstaaten einschlagen. In Finnland reichte die Regierung 2002 einen Gesetzentwurf zur

Reform der allgemeinen Grundsätze des Strafrechts ein.⁷ Für die Ahndung wurde ein neuer erschwerender Umstand vorgeschlagen: Begehen von Straftaten aufgrund von rassistischen oder vergleichbaren Motiven. In der Praxis kann ein rassistisches Motiv bereits jetzt zu härteren Strafen führen. In Dänemark haben vereinzelte Fälle in den letzten Jahren gezeigt, dass das rassistische Motiv in einigen Gerichtsverhandlungen bei der Ahndung als erschwerender Umstand betrachtet wurde.⁸ 2002 hat die belgische Regierung einen Gesetzentwurf zur Erweiterung und Stärkung des Anti-Rassismusgesetzes vorgelegt, und durch das Anti-Diskriminierungsgesetz vom 25. Februar 2003 wurden in einer Reihe von Strafrechtsartikeln verwerfliche Motive als erschwerende Umstände eingeführt. Diese können auf Situationen angewandt werden, in denen ein rassistisches Motiv vorliegt.

Die Europäische Kommission hat einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit entworfen⁹, mit dem folgende Ziele angestrebt werden: Schaffung einer Basis zur Harmonisierung der Strafgesetzgebung im Bereich Rassismus in den Mitgliedstaaten, Einführung eines wirksamen und angemessenen Strafmaßes sowie Abbau von Hindernissen bei der Zusammenarbeit in der Rechtssprechung. Wird der Rahmenbeschluss angenommen, sind die Mitgliedstaaten dazu gezwungen, verschiedene Formen rassistischen Verhaltens strafrechtlich zu ahnden und rassistische und fremdenfeindliche Motive bei der Ahndung als erschwerende Umstände zu werten.

Aufzeichnungen

In den meisten Mitgliedstaaten registrieren die Polizeibehörden Beschwerden im Zusammenhang mit rassistisch motivierten Gewalt- und Straftaten. Die Aufzeichnungen sind jedoch nicht kohärent, und Untersuchungen haben ergeben, dass die polizeilichen Praktiken innerhalb eines Landes je nach Polizeibezirk variieren können. Überdies gibt es Widersprüche zwischen den polizeilichen Aufzeichnungen und den Aufzeichnungen von Nichtregierungsorganisationen. In Mitgliedstaaten, in denen das Problem von Gewalt durch rechtsextremistische Gruppierungen bekannt ist, führen die Behörden der (Sicherheits-)Polizei entsprechende Aufzeichnungen und veröffentlichen Jahresberichte über rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Straftaten, die von diesen Gruppierungen verübt werden.

⁷ Siehe HE 44/2002, abrufbar im Internet unter folgender Adresse: www.finlex.fi/esitykset.html.

⁸ Entscheidung des Gerichtshofs von Lyngby vom 22. Dezember 1998, BS 3-1211/97. Die Entscheidung wurde am 27. September 1999 vom Landgericht Ost bestätigt. Die nichtschriftliche Bestätigung durch das Landgericht Ost erfolgte am 21. Oktober 1998.

⁹ Brüssel, 28.11.2001 KOM(2001) 664 endgültig, 2001/0270 (CNS): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

1.5.1. Rassistische Gewalt- und Straftaten

Drei der Mitgliedstaaten (Deutschland, Schweden und Vereinigtes Königreich) weisen beträchtlich höhere Zahlen an Straftaten mit rassistischem Hintergrund auf als die anderen Mitgliedstaaten. Diese Unterschiede sind großteils die Folge der Gesetzgebung und breit angelegter Aufzeichnungssysteme für rassistische Straftaten. Im Vereinigten Königreich resultieren die hohen Zahlen aus der Definition von rassistischen Vorfällen, die durch die Untersuchung des Falles Stephen Lawrence erneuert wurde.¹⁰ Die hohen Zahlen in Deutschland und Schweden hängen mit der speziellen Beobachtung von Straftaten zusammen, die von rechtsextremistischen Gruppierungen (auch als „White Power World“ – Welt der weißen Macht – bezeichnet) verübt werden. In diesen Gruppen machen Hassreden, Aufstachelung zu Hass und propagandistische Straftaten die Mehrheit der Straftaten aus.

In den Jahren 2001 und 2002 belief sich die Zahl der rassistischen Vorfälle, die der britischen Polizei gemeldet und von dieser aufgezeichnet wurden, auf 54 351. Dies entsprach einem zweiprozentigen Anstieg gegenüber dem Vorjahr. In Deutschland wurden dem Bundesamt für Verfassungsschutz im Jahr 2002 12 933 fremdenfeindliche und rechtsorientierte Straftaten gemeldet und vom Amt aufgezeichnet. 10 902 der 2002 verübten Straftaten wurden als extremistisch eingestuft; dies entspricht einem Anstieg von 5 % gegenüber dem Vorjahr. Die Zahl der in Schweden gemeldeten und aufgezeichneten rassistischen bzw. fremdenfeindlichen Straftaten betrug 2 785.

Die Beobachtungen ergeben, dass rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten in den letzten Jahren in den meisten Mitgliedstaaten zugenommen haben (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich). In den amtlichen Aufzeichnungen in Frankreich und Spanien wird der Anstieg körperlicher Gewalt hervorgehoben, in Deutschland und Schweden hingegen geht die Tendenz zu Aufstachelung zu Hass und zu propagandistischen Straftaten. Die polizeilichen Statistiken für Deutschland, die Niederlande und Österreich belegen eine möglichen Tendenzumkehr, und in Italien ist die Anzahl verzeichneter Gerichtsfälle im letzten Jahr gesunken. Für Griechenland liegen keine Angaben über rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten vor.

Hinsichtlich antisemitischer Straftaten besteht Unklarheit. Dies liegt in erster Linie daran, dass nur wenige Mitgliedstaaten Aufzeichnungen über diese Art der Straftaten führen. Amtlichen Quellen zufolge wurde in Deutschland und Frankreich in den vergangenen Jahren ein Anstieg gemessen, insbesondere in Frankreich. Werden die Aufzeichnungen von Nichtregierungsorganisationen

¹⁰ Eine 1999 von der Regierung durchgeführte Untersuchung des Mordes an einem schwarzen jungen Briten, die rassistische Tendenzen in der britischen Polizei und sonstiges Versagen bei der Polizeiuntersuchung ans Licht brachte. Siehe <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>.

ebenfalls hinzugezogen, haben die Straftaten mit antisemitischem Hintergrund im vergangenen Jahr auch in Belgien, Dänemark und Italien zugenommen. Von den 12 933 von Rechten begangenen und fremdenfeindlichen Straftaten, die 2002 in Deutschland gemeldet wurden, waren 1 594 antisemitisch motiviert, und von den 2 785 rassistischen bzw. fremdenfeindlichen Straftaten in Schweden hatten 115 einen antisemitischen Hintergrund.

Weitere erwähnenswerte Gruppen von Opfern rassistischer Straftaten sind Muslime, Personen nordafrikanischer und arabischer Herkunft sowie Roma. Auch hier sind keine präzisen statistischen Angaben möglich; die verschiedenen Quellen wie NRO und CERD-Berichte belegen jedoch, dass rassistisch motivierte Straftaten gegen diese Gruppen wiederholt auftreten. Als Beispiele seien die Belästigung von Personen arabischer oder muslimischer Herkunft in Dänemark, die regelmäßigen Beschwerden junger Nordafrikaner in Belgien und Vorfälle wie der Angriff auf eine Gruppe älterer Muslime im Vereinigten Königreich oder die Tötung eines Marokkaners in Spanien angeführt. Aus Griechenland, Italien und Portugal wird regelmäßig von der Belästigung und Misshandlung von Roma (sowie der Verweigerung von Diensten für diese) berichtet.

In vielen Ländern werden rassistisch motivierte Straftaten üblicherweise von jungen Männern mit unterdurchschnittlichem Bildungsniveau verübt. Dies gilt jedoch nicht für alle Arten von Straftaten mit rassistischem Hintergrund und Hassreden. Die Aufzeichnungen, die von NRO und nicht von der Polizei geführt werden, weisen auf eine Besorgnis erregende Zahl rassistischer Gewalttaten hin, die von Strafverfolgungsbeamten begangen werden. Bei der EUMC gingen 2002 Berichte von Menschenrechtsorganisationen über Misshandlungen, Brutalität und Akte verbalen Missbrauchs gegenüber Minderheiten und Migranten durch Polizeiangehörige ein, insbesondere gegenüber Roma, Asylbewerbern und Flüchtlingen. Die Situation schien besonders in Griechenland, Italien und Spanien ernst zu sein. Zudem wurde die Polizei in Deutschland und Österreich in Berichten von Amnesty International in bezug auf Vorfälle von rassistischer Gewalt kritisiert, und ein Polizeichef in Belgien wurde angeklagt, weil er seine Untergebenen zu Gewalttaten gegenüber Zuwanderern aufgestachelt hatte. In weiteren Fällen wurde gegen lokale oder nationale Politiker ein Verfahren eingeleitet. In Portugal wurde ein lokaler Politiker wegen Reden angeklagt, in denen er Roma und Schwarze angegriffen hatte. In Dänemark wurden Mitglieder von zwei politischen Parteien wegen Verletzung des Gesetzes zur Unterbindung rassistischer Reden in bezug auf Muslime angeklagt; darunter waren einige Mitglieder der Dänischen Volkspartei. In Italien wurde einem Mitglied des Europäischen Parlaments, das der Lega Nord angehört, die Beteiligung an einer Brandstiftung in einer Unterkunft für Migranten ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung vorgeworfen.

1.5.2. Präventive Initiativen

Die Regierungen ergreifen viele verschiedene präventive Initiativen. In Mitgliedstaaten wie Belgien und Dänemark wird derzeit das Strafrecht diskutiert. Da die Polizei in Belgien nicht verpflichtet ist, Aufzeichnungen über rassistisch motivierte Straftaten zu führen, wurden hierzu lokale Pilotprojekte ins Leben gerufen. In einigen Ländern, z. B. in Irland, Luxemburg und Portugal, werden Polizei und Staatsanwälte speziell in Methoden geschult, wie Straftaten mit rassistischem Hintergrund registriert und aufgezeichnet und wie Fälle gemäß der Gesetzgebung vor Gericht gebracht werden. In Frankreich erhielten die Staatsanwälte ministerielle Anweisungen, die sie daran erinnern sollten, wie wichtig ein festes und bestimmtes Vorgehen gegen Personen ist, die rassistisch motivierte Straftaten begehen. In Österreich und Schweden wurden Websites und Datenbanken eingerichtet, um Aufzeichnungen über Straftaten mit rassistischem Hintergrund sowie über Print- und Audiomedien mit rechtsextremistischem Inhalt zu führen. Im Vereinigten Königreich steht Sachverständigen eine Website zur Verfügung, auf der von praktischen Erfahrungen bei der Bekämpfung von rassistischer Belästigung und rassistischen Angriffen durch Nachbarn berichtet wird.

Deutschland ist ein Beispiel für einen Mitgliedstaat, in dem die Initiativen auf die jüngere Generation ausgerichtet sind, um diese für Menschenrechte, Bürgerrechte und Vielfaltsaspekte zu sensibilisieren. Eine andere Art der Initiative richtet sich an jugendliche Straftäter, die Mitglieder oder Befürworter rechtsextremistischer Gruppierungen und neonazistischer Vereinigungen sind. In Mitgliedstaaten wie Deutschland, Finnland, Österreich und Schweden gibt es bereits seit einigen Jahren Initiativen, mit deren Hilfe diese Personen erreicht und beim Ausstieg aus solchen Vereinigungen unterstützt werden sollen. In Österreich gab es eine Initiative, Jugendlichen, die rassistische Straftaten begangen haben, Kurse über Geschichte und Demokratie anzubieten, und in Italien wurde eine Kampagne gegen Rassismus und Gewalt in Sportstadien ins Leben gerufen.

1.6. Vergleichsproblem

Ein allgemeines Problem bei den drei Abschnitten dieses Berichts über Bildung, Beschäftigung und rassistisch motivierte Gewalt besteht in der ungeheuren Vielfalt der Systeme in den Mitgliedstaaten zur Aufzeichnung der Hauptindikatoren für jeden Aspekt. Hinsichtlich rassistisch motivierter Gewalt- und Straftaten sind die Aufzeichnungen in der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten weder kohärent noch harmonisiert. Zwischen den Aufzeichnungen der Regierungen und denen von Nichtregierungsorganisationen gibt es Widersprüche. Darüber hinaus werden die Aufzeichnungssysteme ständig geändert. Bei den meisten EU-Mitgliedstaaten kann daher nicht über

jeweilige Tendenzen gesprochen werden, und es lassen sich auch keine aussagekräftigen Vergleiche über rassistische Gewalt zwischen den Ländern anstellen. In einigen wenigen Ländern, in denen bereits seit einiger Zeit konsistente Aufzeichnungen geführt werden, sind die Aussagen über Tendenzen im Laufe der Zeit aufschlussreicher. Allerdings führt der Umstand, dass die Beobachtungssysteme in diesen Ländern umfassender sind, unweigerlich zu der irreführenden Annahme, dass das Problem in diesen Ländern viel größer ist.

Auch die einzelstaatlichen Meldesysteme zu Diskriminierung unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark voneinander, ebenso wie die jeweilige Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung in den Bereichen Bildung und Beschäftigung. Es liegt auf der Hand, dass in Mitgliedstaaten, die über bessere Systeme verfügen, mehr Beschwerden von Opfern vorgebracht und mehr Fälle von Diskriminierung öffentlich bekannt werden. In anderen Mitgliedstaaten dringen solche Fälle nicht ins öffentliche Bewusstsein, was zu der fälschlichen Annahme führt, dass das Problem in diesen Ländern nicht existiert.

Die EUMC ist bemüht, die Vergleichbarkeit der Daten zu verbessern. Kurzfristig fasst sie Daten aus ihren nationalen Anlaufstellen (National Focal Points, NFPs) in gemeinsamen Rubriken zusammen, so dass die Vergleichbarkeit vorliegender sekundärer Daten mit all ihren Mängeln optimiert wird. Eine mittelfristige Strategie besteht darin, Grundlagenforschung mit einer Methode zu betreiben, bei der die Vergleichbarkeit berücksichtigt wird, um auf diese Weise Daten zu gewinnen, die sich in bestimmten abgegrenzten Bereichen direkt miteinander vergleichen lassen. Ein Beispiel hierfür ist das laufende EUMC-Projekt „Die Erfahrungen von Migranten mit Rassismus und Diskriminierung“, bei denen in mehreren Mitgliedstaaten eine einheitliche Methode angewendet wird, um vergleichbare Daten über subjektive Erfahrungen mit Rassismus und Diskriminierung im Alltag zu gewinnen (siehe Abschnitte 2.2.2 und 2.3.2). Langfristig hofft die EUMC, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, ihre jeweiligen Systeme für die Datenerfassung zu verbessern, so dass aussagekräftigere Vergleiche angestellt werden können. Dieser Prozess wird von den EU-Entwicklungen unterstützt. Eine langfristige Auswirkung der neuen Richtlinien zur Gleichbehandlung werden beispielsweise präzisere Aufzeichnungen der Beschwerden im Zusammenhang mit Diskriminierung sein. Die Opfer sollten das Gefühl haben, dass es sich lohnt, eine Beschwerde vorzubringen statt zu schweigen. Die Organisationen wiederum werden feststellen, dass sie Ordnung in ihre eigenen Verfahren und Aufzeichnungen bringen müssen, damit sie besser in der Lage sind, sich gegen Vorwürfe der Diskriminierung zu verteidigen. Dadurch werden Vergleiche zwischen den EU-Mitgliedstaaten hoffentlich aussagekräftiger. Falls und wenn der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit angenommen wird, so trägt dies ferner zu einer besseren Vergleichbarkeit von rassistisch motivierten Straftaten in den einzelnen Mitgliedstaaten bei (siehe Abschnitt 3).

2. Diskriminierung und Anti-Diskriminierung 2002 aus einer breiteren Perspektive

Politischer Kontext

Die politischen Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene haben zum Anstieg von Vorfällen mit rassistischem Hintergrund in den EU-Mitgliedstaaten beigetragen und überdies dazu geführt, dass bei öffentlichen Diskussionen über Migration und Vielfalt in Europa ein zunehmend scharfer und negativer Ton herrscht. Insbesondere die derzeitige Phase internationaler Spannungen, die mit den Anschlägen am 11. September 2001 begann, hat in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Situation der islamischen und jüdischen Gemeinschaften zu Besorgnis geführt; beide Gruppen sind für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit besonders anfällig. In beiden Fällen sind es die Zeichen religiöser Unterschiede – nämlich Synagogen und Friedhöfe, Moscheen und Kopftücher – die zum Angriffspunkt für Gewalt und Aggression werden.

Diese Entwicklungen werfen wichtige Fragen auf. Wie wird Europa mit den Ängsten in Zusammenhang mit kultureller, ethnischer und religiöser Vielfalt umgehen? Wann wird Europa zu einem Ort, in dem niemand sich vor Angriffen auf offener Straße fürchten muss, nur weil er als Jude, Moslem, Roma, Migrant oder Asylbewerber erkannt wird? Wann werden Teile der europäischen Bevölkerung nicht mehr das Gefühl haben, aufgrund ihres Aussehens den Verdacht abstreiten zu müssen, Terroristen zu sein?

Die Ängste vieler Menschen vor „dem Anderen“ sind in einer komplexen Problematik aus Identitätsfragen, sozialem Ausschluss und sozialer Zersplitterung, Globalisierung und internationalen Spannungen gebündelt. In diesem Zusammenhang lassen sich solche Ängste leicht von rechtsorientierten Populisten ausnutzen, vor allem von extremistischen nationalistischen Parteien, die in einigen Mitgliedstaaten politisch an Bedeutung gewonnen haben. All dies deutet darauf hin, dass eine couragierte und konsistente politische Führung benötigt wird, die deutlich macht, dass Rassismus und Diskriminierung inakzeptabel und unrechtmäßig sind, und die den kulturübergreifenden Dialog fördert, mit dem unabhängig vom politischen Tagesgeschehen Vorurteile und die daraus resultierenden Ängste und Aggressionen abgebaut werden können.

Der EUMC kommt die Verantwortung zu, die negativen Entwicklungen in der europäischen Gesellschaft aufzudecken und anzuprangern und gleichzeitig die Aufmerksamkeit auf positive Tendenzen und Perspektiven zu lenken. Auf diese

Weise trägt sie dazu bei, dass das gegenwärtige politische und internationale Klima die europäische Agenda im Bereich Gleichbehandlung nicht gefährdet.

Jahresbericht

Einige Erkenntnisse des Jahresberichts der EUMC aus dem vorigen Jahr spiegelten die Auswirkungen der Ereignisse am 11. September 2001 wider, durch die bereits vorhandene rassistische, fremdenfeindliche, islamfeindliche und antisemitische Haltungen in Europa verstärkt wurden. Dies geschah im Kontext einer bereits verhärteten Haltung der Öffentlichkeit gegenüber Flüchtlingen und Asylbewerbern. Doch selbst in diesem Klima waren nicht alle Entwicklungen negativer Art. Obwohl aus den Jahresberichten der EUMC Jahr für Jahr hervorgeht, dass weiterhin rassistische Einstellungen und diskriminierende Praktiken vorherrschen, gibt es auch einige Beispiele für die zunehmende Bereitschaft, das Problem nicht mehr totzuschweigen, sondern anzuerkennen. Zudem werden vermehrt Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung und zur Verbreitung einer positiven Botschaft bezüglich Vielfalt ergriffen.

Diese Maßnahmen, die an Schulen, Krankenhäusern, Arbeitsstätten und anderen Orten durchgeführt werden, sind häufig „freiwilliger“ Natur und spiegeln ein größeres und von mehr Anteilnahme geprägtes Verständnis für die Problematik wider, doch scheinen sie auch durch die Aussicht auf eine Gesetzgebung gegen Diskriminierung angeregt worden zu sein, die eine deutliche Botschaft darüber beinhaltet, welche Praktiken akzeptabel und welche inakzeptabel sind. Einige der nachahmenswerten Praktiken, mit denen 2002 begonnen wurde, erfolgten in dem Wissen, dass in jedem Mitgliedstaat mit einer strengeren Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung zu rechnen war, und zwar als Folge der beiden Richtlinien des Rates (der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft und der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung), die im folgenden Jahr in Kraft treten sollten.

Eines der Themen des diesjährigen Jahresberichts sind daher die Vorbereitungen für die Umsetzung der beiden Richtlinien des Rates in der nationalen Gesetzgebung. Kapitel 2 dieses Jahresberichts konzentriert sich zunächst auf die 2002 stattgefundenen Entwicklungen bei Gesetzes- und institutionellen Initiativen, insbesondere auf die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten als Vorbereitung für die beiden Richtlinien ergriffen haben. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft untersagt Diskriminierung in verschiedenen Bereichen, von denen die wichtigsten wohl Bildung und Beschäftigung sind. Aus diesem Grund befasst sich das Kapitel auch mit Statistiken, Fällen von Diskriminierung und Entwicklungen im Bildungs- und Beschäftigungssektor in den verschiedenen Mitgliedstaaten im Jahr 2002. Dabei werden in beiden Bereichen einerseits neue Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung von Vielfalt beleuchtet, andererseits wird auf das Vorkommen inakzeptabler

Ausprägungen der Ungleichbehandlung und Diskriminierung hingewiesen, die den ursprünglichen Bedarf für Gleichbehandlungsrichtlinien deutlich machen.

Das andere Hauptthema des Jahresberichts 2002 der EUMC sind Gewalt- und Straftaten mit rassistischem und fremdenfeindlichem Hintergrund in den Mitgliedstaaten im Jahr 2002. In Kapitel 3 werden diesbezüglich für jeden Mitgliedstaat die aktuellen Daten aus 2002 aufgeführt; begleitende Analysen und Fallbeispiele verdeutlichen sowohl die Straftaten als auch die Initiativen zu deren Bekämpfung.

2.1. Gesetzgebungs- und institutionelle Initiativen

Bis zur Frist vom 19. Juli 2003 bzw. Oktober 2003 hatten sechs der fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union – Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Schweden und das Vereinigte Königreich – die Europäische Kommission offiziell über die teilweise oder vollständige Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Zwei Mitgliedstaaten, Deutschland und Luxemburg, hatten ihrem jeweiligen Parlament offenbar keinen Gesetzentwurf vorgelegt, und ein Mitgliedstaat, Spanien, war dabei, seinen Gesetzentwurf zu überarbeiten. Die anderen Mitgliedstaaten befanden sich in unterschiedlichen Phasen des Umsetzungsprozesses. Ein Gesetzentwurf lag in Finnland, Griechenland, Irland, den Niederlanden, Portugal und Österreich vor. Hinsichtlich der Mitgliedstaaten, die die Europäische Kommission über die teilweise oder vollständige Erfüllung der Richtlinie informiert hatten, stellte die Europäische Kommission fest, dass die Gebietsabdeckung der Richtlinie in Belgien und im Vereinigten Königreich noch zu wünschen übrig ließ, die Nichtbeschäftigungsaspekte der Richtlinie in Frankreich noch erfüllt werden mussten und in Dänemark die Beschäftigungsaspekte noch zu verwirklichen waren. Die Europäische Kommission hat auf die Gesamtsituation des Umsetzungsprozesses mit der Einleitung eines Verfahrens gegen die EU-Mitgliedstaaten reagiert; die Gründe hierfür waren unterschiedlich und hingen mit dem Sachstand bezüglich der Benachrichtigung oder mit Fragen der Erfüllung zusammen.

In den Jahren 2002 und 2003 widmeten sich die Mitgliedstaaten der Ausarbeitung, Änderung und Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Nicht-Diskriminierung als Vorbereitung auf die Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft und der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung bis zum 19. Juli bzw. 2. Dezember 2003. Ferner gaben einige Mitgliedstaaten das Vorhaben an, die Richtlinie 2002/73/EG¹¹ (zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG) zur

¹¹ Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von

Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der Beschäftigung parallel umzusetzen. Dadurch würde die Gesetzgebung zur Geschlechtergleichstellung mit den jüngsten Entwicklungen der Gesetzgebung zur Gleichbehandlung im Rahmen des Gesamtpakets der Gesetzgebung zur Gleichbehandlung in Einklang gebracht. Mit der Anwendung und Umsetzung der Richtlinien auf einzelstaatlicher Ebene wird die Rechtsgrundlage zur Bekämpfung von Diskriminierung auf nationaler und europäischer Ebene entscheidend gestärkt; gleichzeitig werden Mindestnormen festgesetzt, anhand deren sich künftige Entwicklungen in Richtung Nicht-Diskriminierung messen und vergleichen lassen.

Die aufgeführten Informationen über Entwicklungen der Gesetzgebung geben die wichtigsten Entwicklungen wieder, die bis Anfang Oktober 2003 erfolgt sind. Ferner wird versucht, Schlussfolgerungen darüber zu ziehen, ob durch die Änderung der Gesetzgebung eine bessere Erfüllung der Richtlinien möglich ist.

Die EUMC beobachtete, dass vor der Umsetzung der Richtlinien in allen EU-Mitgliedstaaten ein gewisser rechtlicher Rahmen zur Verwirklichung des Grundsatzes der Nicht-Diskriminierung bzw. Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung bestand. Sie stellte jedoch auch fest, dass Art und Umfang des Rahmens in den einzelnen Mitgliedstaaten stark variierten und verfassungsrechtliche Garantien sowie straf- oder zivilrechtliche Vorschriften unterschiedlich gewichtet wurden. Manche Mitgliedstaaten verfügten über eine spezielle Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung, beispielsweise Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, die Niederlande, Portugal, Schweden und das Vereinigte Königreich. Andere Mitgliedstaaten hatten in die Verfassung oder in das Strafrecht Vorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung oder zur Förderung der Gleichbehandlung aufgenommen (Deutschland, Finnland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Österreich und Spanien). In einigen Mitgliedstaaten gab es spezielle Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung, die sich vor der Annahme der Richtlinien mit Fragen der Ethnizität auseinandersetzten (Belgien, Finnland, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Schweden und das Vereinigte Königreich). Andere Mitgliedstaaten verfügten über Einrichtungen, die sich im Rahmen eines umfassenderen oder allgemeinen Auftrags zur Förderung von Menschenrechten oder sozialer Eingliederung zielgerichtet oder praxisbedingt mit Nicht-Diskriminierungs- und Gleichbehandlungsfragen beschäftigten (Dänemark¹², Deutschland, Frankreich und Griechenland).

Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen.

¹² Der frühere Verwaltungsrat für ethnische Gleichstellung wurde durch das DCISM (dänisches Zentrum für internationale Studien und Menschenrechte) abgelöst (Gesetz Nr. 411 vom 06.06.02). Zum DCISM gehört ein Institut für Menschenrechte (IMR), zu dessen Aufgaben die Förderung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft gehört.

Die Art der Rechtsvorschriften zur Verhinderung von Diskriminierung wirkt sich nicht nur auf den materiellen Schutzzumfang sowie die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der rechtlichen Mittel aus, sondern auch auf die Beweislast, die für ein strafrechtliches Vorgehen erforderlich ist. Alle Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft (ICERD) unterzeichnet. Darüber hinaus wurde die Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung insbesondere auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes und der Beschäftigung vorangetrieben. Es gab auch Bereiche, für die zwar Gesetze vorhanden waren, doch war es erforderlich, die Konzepte Diskriminierung und Belästigung deutlicher festzulegen.

In den Richtlinien liegt der Hauptschwerpunkt der Gesetzgebung zur Nicht-Diskriminierung aus Gründen von Religion oder Weltanschauung weiterhin auf dem Arbeitsmarkt, wobei neben der Beschäftigung auch der Beruf berücksichtigt wird. Bei den Gründen für Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft werden nun zusätzlich die Hauptbereiche sozialer, wirtschaftlicher und bildungsbezogener Aktivitäten mit abgedeckt, und der Zugang zu diesen Bereichen erhält besonderes Gewicht. Die EUMC hat sich bisher vor allem auf Bereiche konzentriert wie Definition indirekter Diskriminierung, Anwendung des Rechts im öffentlichen und privaten Sektor, Einfachheit, Angemessenheit und Wirksamkeit rechtlicher Mittel, Verlagerung der Beweislast und Konzept von Belästigung¹³.

Die Richtlinien legen Mindestnormen fest, und einige Mitgliedstaaten haben bei ihrem Gesetzentwurf den Umsetzungsprozess genutzt, um die Mindestnormen in mehrerer Hinsicht zu übertreffen: Beispielsweise wurden in Belgien und Finnland die Aspekte der Nichtbeschäftigung auf zusätzliche Diskriminierungsgründe über die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft hinaus ausgedehnt, in Belgien, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und Portugal wurden die Beschäftigungsaspekte auf weitere Diskriminierungsgründe als die in Artikel 13 genannten ausgeweitet, und in Belgien, Frankreich, Irland, den Niederlanden, Österreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich wurden Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung eingerichtet bzw. deren Einrichtung angeregt, um zusätzliche Diskriminierungsgründe zu denen aufgrund ethnischer Herkunft abzudecken. Abgesehen von Belgien haben die Mitgliedstaaten jedoch die sachliche Trennung der beiden Richtlinien im Umsetzungsprozess beibehalten, auch wenn sie einen einheitlichen Ansatz verfolgt haben.

Die EUMC stellte fest, dass die meisten Mitgliedstaaten zwar 2002 mit dem Hauptteil des Umsetzungsprozesses begonnen hatten, Grad und Ausmaß der

¹³ EUMC (2002): Anti-discrimination legislation in EU Member States – a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives (Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung in den EU-Mitgliedstaaten – ein Vergleich der einzelstaatlichen Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung mit den Richtlinien des Rates), Wien.

Beratung mit Sozialpartnern und NRO jedoch stark variierten; Mitgliedstaaten wie Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich hatten diese Sektoren offenbar in der frühen Phase des Beratungsprozess aktiv einbezogen. Die Beratung mit Sozialpartnern und NRO sollte einen wichtigen Bestandteil des Umsetzungsprozesses bilden und nicht nur die Wirksamkeit des rechtlichen Ergebnisses verbessern, sondern auch umfassende Diskussionen anregen, das Verständnis fördern und in Kernbereichen der Zivilgesellschaft zur Aufklärung und Informationsverbreitung beitragen.

Die wichtigsten Änderungen der (vorgeschlagenen) Gesetzgebung bzw. der gegenwärtige Sachstand in bezug auf den Umsetzungsprozess werden im nachstehenden Text erläutert. Überdies hat die EUMC bestimmte Aspekte der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten¹⁴ ermittelt, die hinsichtlich der Erfüllung der Richtlinien überarbeitet werden sollten. Einige dieser Aspekte sind nachstehend aufgeführt. Es sei angemerkt, dass die endgültige Entscheidung darüber, ob die einzelstaatliche Gesetzgebung mit den Richtlinien des Rates in Einklang steht, vom Europäischen Gerichtshof getroffen wird.

Belgien: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission über die teilweise Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Die Benachrichtigung über die Umsetzung auf Bundesebene erfolgte ebenfalls. Die Gebietsabdeckung der Richtlinie muss noch auf die Bundesbehörden ausgedehnt werden. Die Behörden haben für alle Diskriminierungsgründe, die in den Richtlinien zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft und zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung genannt sind, einen einheitlichen rechtlichen Ansatz verfolgt. Am 12. Dezember 2002 wurde ein neues allgemeines Anti-Diskriminierungsgesetz verabschiedet¹⁵. Nach Artikel 2 deckt das Anti-Diskriminierungsgesetz nun Diskriminierungsgründe in Zusammenhang mit Geschlecht, Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft, sexueller Ausrichtung, Familienstand, Geburt, Besitzstand, Alter, religiöser oder philosophischer Überzeugung, gegenwärtigem oder künftigem Gesundheitszustand, Behinderungen und körperlichen Merkmalen ab. Die Auslegung der religiösen oder philosophischen Überzeugung ist beschränkt und hängt mit der Existenz bzw. Nichtexistenz eines Gottes zusammen, insofern sind politische oder andere Überzeugungen

¹⁴ Siehe Einzelberichte der EU-Mitgliedstaaten in EUMC (2002): Anti-discrimination legislation in EU Member States – a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives (Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung in den EU-Mitgliedstaaten – ein Vergleich der einzelstaatlichen Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung mit den Richtlinien des Rates). Wien.

¹⁵ Das „Loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme“ (Gesetz vom 25. Februar 2003 zur Bekämpfung der Diskriminierung in Abänderung des Gesetzes vom 15. Februar 1993 zur Einrichtung eines Zentrums für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung) wurde am 17. März 2003 im Belgischen Staatsblatt (Belgisch Staatsblad/Le Moniteur Belge) bekannt gemacht und trat am 27. März 2003 in Kraft.

ausgenommen. Für alle Gründe wurden Definitionen für direkte und indirekte Diskriminierung aufgestellt. Im Gesetz wurde eine offene Auslegung direkter Diskriminierung einer feststehenden Definition vorgezogen; in diesem Fall muss eine umfassende Liste sämtlicher Ausnahmen von der Regel erstellt werden. Ferner wird durch das Gesetz die Zuständigkeit des Zentrums für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CECLR) auf alle oben genannten Gründe ausgedehnt, ausgenommen Geschlechterfragen, die in den Aufgabenbereich eines Instituts für die Gleichstellung von Männern und Frauen fallen.

Dänemark: Die Behörden haben die Europäische Kommission über die teilweise Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft in den Nichtbeschäftigungsbereichen nach Gesetzentwurf Nr. 155 zur Gleichbehandlung ohne Berücksichtigung der ethnischen Herkunft informiert. Gesetzentwurf Nr. 152 zur Änderung des Gesetzes zum Verbot ungleicher Behandlung auf dem Arbeitsmarkt, der dem Parlament zur Umsetzung der Beschäftigungsaspekte der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse vorgelegt wurde, wurde abgelehnt. Begründet wurde die Ablehnung mit der Nichterfüllung der von der Richtlinie gestellten Anforderungen in bezug auf die Befugnisse der für Diskriminierungsangelegenheiten im Beschäftigungsbereich zuständigen Stelle (deren Befugnisse waren in Beschäftigungsangelegenheiten im Vergleich zu Nichtbeschäftigungsangelegenheiten eingeschränkter). Der dänischen Regierung zufolge werden neue Gesetze verabschiedet, obwohl andere Aspekte des Bereichs bereits zu einem großen Teil im Rahmen der gegenwärtigen Gesetzgebung abgedeckt sind. Ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der Beschäftigungsaspekte wird dem dänischen Parlament zu einem späteren Zeitpunkt erneut vorgelegt. Gesetz Nr. 411 vom 6. Juni 2002 führte zur Einrichtung des DCISM (dem dänischen Zentrum für internationale Studien und Menschenrechte), dem auch ein Institut für Menschenrechte (IMR) angehört. Das IMR hat den früheren Verwaltungsrat für ethnische Gleichstellung abgelöst. Das IMR hat die Aufgabe, die Anforderungen nach Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft zu erfüllen und hat außerdem die Befugnis, nicht verbindliche Entscheidungen in einzelnen Fällen zu treffen.

Deutschland: Das Anti-Diskriminierungsgesetz muss erst noch dem Parlament vorgelegt werden; für die Einführung einer solchen Gesetzgebung ist kein Zeitplan vorgesehen. Bei der Europäischen Kommission ist keine Benachrichtigung über die Anwendung der Richtlinien eingegangen. In ihrem Bericht über die Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung in Deutschland⁶ hat die EUMC mehrere Bereiche in der deutschen Gesetzgebung ermittelt, die hinsichtlich einer richtliniengemäßen Ausrichtung überarbeitet werden sollten.

¹⁶ EUMC (2002): Anti-discrimination legislation in EU Member States – a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives (Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung in den EU-Mitgliedstaaten – ein Vergleich der einzelstaatlichen Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung mit den Richtlinien des Rates). Wien.

Dazu gehören die rechtliche Definition direkter oder indirekter Diskriminierung, die Definition von Belästigung, die Einführung von Rechtsvorschriften zur Ahndung der Aufstachelung zu Diskriminierung, die Überprüfung des Richtlinienumfangs im öffentlichen wie im privaten Sektor, die Einführung einer Rechtsvorschrift bezüglich der Verlagerung der Beweislast, die Definition eines Konzepts der Viktimisierung und die Bestimmung einer oder mehrerer Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung mit den Befugnissen, die in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft festgehalten sind.

Um in dieser Angelegenheit Fortschritte zu erzielen, wurde im März 2003 eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Arbeitsgruppe ist im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt. Der Arbeitsgruppe gehören Vertreter des Ministeriums für Arbeit und Wirtschaft und des Ministeriums für Justiz an, die an früheren Gesetzesentwürfen zur Umsetzung der Richtlinien mitgearbeitet haben.

Spanien: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission bislang nicht über die Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Auch ein Gesetzentwurf zur Verhinderung von Diskriminierung muss dem Parlament noch vorgelegt werden. Für ein Gesetz zur Gleichbehandlung wurde ein erster Vorschlag unterbreitet, der folgende Kapitel enthielt: eines mit allgemeinen Bestimmungen, eines zur Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung aufgrund von ethnischer Herkunft oder ethnischer Herkunft für den Nichtbeschäftigungsbereich der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft und eines über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im Beschäftigungsbereich, das alle Gründe nach Artikel 13 des EG-Vertrages abdeckt. Im Entwurf wurde die Einrichtung eines Rates für Gleichbehandlung und Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Ethnischer Herkunft oder ethnischer Herkunft vorgeschlagen. Der Entwurf wird derzeit überarbeitet. Des Weiteren gab es einen Entwurf für ein organisches Gesetz zur Änderung der „Ley Orgánica“ 11/1985 vom 2. August zur Vereinigungsfreiheit in Gewerkschaften, mit dem hinsichtlich der Gleichbehandlung die relevante Vorschrift, Artikel 3, Absatz 1, Buchstabe d der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft, in bezug auf die Mitgliedschaft und Beteiligung an einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation umgesetzt werden sollte.

Frankreich: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission über die teilweise Erfüllung der Richtlinie in bezug auf Beschäftigungsaspekte informiert. Die Nichtbeschäftigungsaspekte gilt es noch zu erfüllen. Es wurden zwei Gesetze verabschiedet: „Loi relative à la lutte contre les discriminations no. 2001-1066“ vom 16. November 2001 zur Bekämpfung von Diskriminierung und „Loi de modernisation sociale no. 2002-73“ vom 17. Januar 2002 zur sozialen Modernisierung. Letzteres enthält ein Kapitel zur Bekämpfung moralischer Belästigung am Arbeitsplatz und zur Beweislast. Artikel 169 des Gesetzes zur sozialen Modernisierung wurde durch Artikel 4 des „Loi no. 2003-

6“ vom 3. Januar 2003 über die Beweislast im Falle moralischer Belästigung geändert. Der Staatspräsident verkündete am 14. Oktober 2002 öffentlich einen Vorschlag zur Einrichtung einer unabhängigen Verwaltungsbehörde zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung. Der Ombudsmann (Médiateur de la République) hat die Aufgabe, den Beratungsprozess zwischen den an der Diskriminierungsbekämpfung beteiligten Hauptakteuren in Frankreich zu organisieren. Der interministerielle Ausschuss, der sich mit diesem Thema befassen soll, strebt an, dass die Einrichtung ihre Arbeit im Jahr 2004 aufnehmen kann.

Griechenland: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission nicht über die Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Es waren zwei getrennte Gesetzesentwürfe vorgesehen, einer für die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft und einer für die Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung. Im Februar 2003 wurde ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft. Der Gesetzentwurf hängt vom Ausgang der Diskussionen ab, in denen erörtert wird, ob die Befugnisse des Ombudsmannes erweitert werden sollen, um den Anforderungen der Stelle zur Förderung der Gleichbehandlung nach der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft gerecht zu werden. Das Arbeitsministerium hat eine Arbeitsgruppe bezüglich der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung eingerichtet. Im Juni 2003 erließ das Arbeitsministerium ein vorläufiges Präsidialdekret zur Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung.

Irland: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission nicht über die Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Die Umsetzung der Richtlinien erfolgt in Form einer Änderung des „Employment Equality Act“ von 1998 (Gesetz über die Gleichstellung bei der Beschäftigung) für den Beschäftigungsbereich beider Richtlinien sowie einer Änderung des „Equal Status Act“ von 2000 (Gleichstellungsgesetz) für den Nichtbeschäftigungsbereich der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft. Die Aufgaben nach Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft werden von der „Equality Authority“ (Behörde für Gleichstellung) und dem „Office for the Director of Equality Investigations“ (Büro des Direktors für Ermittlungen in Gleichstellungsfragen, ODEI – Gericht für Gleichstellungsfragen) wahrgenommen, das durch das Gesetz über die Gleichstellung bei der Beschäftigung eingerichtet wurde und sich mit allen Diskriminierungsgründen befasst. Darüber hinaus untersucht das Arbeitsgericht Streitfälle in Zusammenhang mit Entlassungen nach dem Gesetz von 1998 und trifft verbindliche Entscheidungen. Bislang wurde jedoch noch kein Vorschlag unterbreitet.

Italien: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission über die Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Die italienische Regierung hat ein Dekret („Decreto Legislativo“ vom 9. Juli 2003, Nr. 215, bekannt gegeben in „Gazzetta Ufficiale“ am 12. August 2003 Nr. 186, in Kraft seit dem 27. August 2003) zur Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft erlassen. Darin sind die Definitionen für direkte und indirekte Diskriminierung enthalten sowie einige Ausnahmefälle erläutert. Artikel 4 befasst sich mit der Möglichkeit gerichtlichen Vorgehens bezüglich der Anerkennung des Vorliegens von Diskriminierung. Die Richter sollten befugt sein, in ihren Urteilen Wiedergutmachungen zuzugestehen, damit die diskriminierende Handlung bzw. das diskriminierende Verhalten beendet und ein Plan zur Beseitigung belegter Diskriminierungen umgesetzt wird. Das Recht auf ein gerichtliches Vorgehen wird den Vereinigungen zugestanden, die in einer speziellen, vom Minister für Arbeit und Soziales sowie vom Minister für Chancengleichheit genehmigten Liste enthalten sind. Es ist geplant, ein Amt zur Förderung der Gleichbehandlung und zur Beseitigung von Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft einzurichten, das in der Abteilung für Chancengleichheit des Präsidenten des Ministerrates angesiedelt sein soll.

Die italienische Regierung hat ein Dekret („Decreto Legislativo“ vom 9. Juli 2003, Nr. 216, bekannt gegeben in „Gazzetta Ufficiale“ am 13. August 2003 Nr. 187, in Kraft seit dem 28. August 2003) zur Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung erlassen. Das Dekret wurde im Anschluss an das Parlamentsgesetz („Legge 1 marzo 2002“, Nr. 39) erlassen. Im Dekret Nr. 216 vom 9. Juli 2003 sind die Definitionen für direkte und indirekte Diskriminierung enthalten sowie einige Ausnahmefälle erläutert. Insbesondere Artikel 3, Absatz 3 legt gemäß Artikel 4, Absatz 2 der europäischen Richtlinie fest, dass die Ungleichbehandlung aufgrund von Religion oder Weltanschauung, Alter, sexueller Ausrichtung oder Behinderung keine Diskriminierung darstellt, wenn die Motive der Ungleichbehandlung Voraussetzung für eine bestimmte Beschäftigung sind, aus Gründen, die mit der Art der Beschäftigung oder den Umständen, unter denen die Beschäftigung ausgeführt wird, zusammenhängen. Darüber hinaus wird in der italienischen Vorschrift die Notwendigkeit betont, die Grundsätze von Vernunft und Angemessenheit zu respektieren. Artikel 4 befasst sich mit der Möglichkeit gerichtlichen Vorgehens zur Anerkennung des Vorliegens von Diskriminierung. Die Richter sollten über die gleichen Befugnisse verfügen, die ihnen im Rahmen des Dekrets Nr. 215 vom 9. Juli 2003 gegeben sind. Das Opfer kann, mit dessen Einverständnis, auch von lokalen Gewerkschaften vor Gericht vertreten werden.

Luxemburg: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission nicht über die Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Sie müssen noch einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie vorlegen. Die EUMC identifizierte in ihrem Bericht

über die Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung in Luxemburg¹⁷ die folgenden Bereiche, bei denen möglicherweise eine Überarbeitung zur Ausrichtung gemäß den Richtlinien angebracht wäre: klare Definitionen für direkte und indirekte Diskriminierung, Definition des Konzepts der Belästigung, Rechtsvorschrift zur Ahndung der Aufstachelung zu Diskriminierung, Umsetzung des Gesamtumfangs der Richtlinie, Klärung von Ausnahmefällen in bezug auf wesentliche und entscheidende berufliche Anforderungen, Rechtsvorschrift für die Verlagerung der Beweislast und Rechtsvorschrift für die Definition und Bekämpfung von Viktimisierung.

Niederlande: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission nicht über die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Die Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft soll durch Änderungen des bestehenden allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes erfolgen. Der diesbezügliche Gesetzentwurf zur Umsetzung berücksichtigt die Diskriminierungsgründe Religion, Weltanschauung und sexuelle Ausrichtung, verbietet Belästigung sowie Anstachelung zu Diskriminierung und befasst sich mit der Mitgliedschaft in bzw. der Beteiligung an Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen. Der Gesetzentwurf wurde am 28. Januar 2003 dem Parlament vorgelegt, und am 16. April 2003 veröffentlichte der ständige Ausschuss für Inneres der Zweiten Kammer seinen Bericht über die erste Prüfung des Gesetzentwurfs. Der Ausschuss für Gleichbehandlung, die einzige Stelle zur Förderung der Gleichbehandlung, wird sich mit allen im allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Diskriminierungsgründen befassen.

Österreich: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission nicht über die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Eine ministerielle Arbeitsgruppe arbeitete einen Vorschlag zur Umsetzung der Richtlinien aus, der die Änderung des Gleichbehandlungsgesetzes 1979¹⁸ und des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes 1993¹⁹ vorsieht: Die Gesetze sollen auf alle in den Richtlinien genannten Gründe und auf die Nichtbeschäftigungsaspekte der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft ausgedehnt werden. Das neue Gleichbehandlungsgesetz ist in drei Teile unterteilt: Teil I über die Gleichbehandlung im Bereich Beschäftigung und Beruf befasst sich mit Geschlechteraspekten sowie sämtlichen Diskriminierungsgründen, Teil II enthält Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft in Zusammenhang mit den Bereichen sozialer Schutz, soziale Vorteile, Bildung und Zugang zu Waren und Dienstleistungen, und Teil III

¹⁷ EUMC (2002): Anti-discrimination legislation in EU Member States – a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives (Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung in den EU-Mitgliedstaaten – ein Vergleich der einzelstaatlichen Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung mit den Richtlinien des Rates). Wien.

¹⁸ BGBl. Nr. 108/1979 zuletzt durch BGBl. I Nr. 44/1998 am 1. Mai 1998 geändert.

¹⁹ BGBl. Nr. 100/1993 vom 12. Februar 1993, zuletzt durch BGBl. I Nr. 30/1998 geändert.

beinhaltet Regeln für Einrichtungen und Vorgehensweisen. Überdies besteht der Plan zur Einrichtung einer Gleichbehandlungskommission mit drei Gremien: Eines wäre für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen zuständig, eines für Diskriminierung aus sämtlichen Gründen und eines für den Umfang der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft bzw. der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung. Die Gleichbehandlungsanwaltschaft wird im gleichen Rahmen eingerichtet und wird die Aufgabe der Stelle zur Förderung der Gleichbehandlung übernehmen, die in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft dargelegt ist.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit legte am 6. Juli 2003 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft, der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung und der Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen vor. Am 15. Juli 2003 wurde ein Ministerialentwurf zur Einsicht bis zum 8. September vorgelegt. Hinsichtlich öffentlicher Einrichtungen wurde ein Entwurf zur Änderung des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes zur Einsicht im Zeitraum zwischen dem 31. Juli und dem 12. September 2003 vorgelegt.

Portugal: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission nicht über die Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft wurde am 16. Juli 2003 vom Ministerrat genehmigt. Dadurch wird Gesetz Nr. 134/99 geändert. Das Verfahren erfordert nun die Zustimmung zur Gesetzgebung durch das Parlament und die anschließende Verkündigung durch den Präsidenten. Im Anschluss daran muss es die Regierung gegenzeichnen und schließlich erfolgt die Bekanntmachung im Amtsblatt der Republik. Folgende Bereiche werden durch die geänderte Gesetzgebung angesprochen: Definitionen für direkte und indirekte Diskriminierung, Definition von Belästigung, Zuweisung von Gerichtskapazität für das eigenständige Eingreifen von Vereinigungen zur Wahrung der Gleichbehandlung (nur im Verwaltungsverfahren möglich), Verlagerung der Beweislast und Hilfe für die Opfer (die Verantwortung hierfür liegt beim Hochkommissar für Einwanderung und ethnische Minderheiten). Ferner erfolgt die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung durch das Gesetz Nr. 99/2003 vom 27. August, mit dem ein neues Arbeitsrecht verabschiedet wurde.

Zudem wurde durch das Gesetz Nr. 251/2002 vom 22. November 2002 u. a. das Amt des Hochkommissars für Einwanderung und ethnische Minderheiten in ein Hochkommissariat geändert und der zugehörige Aufgabenbereich ausgedehnt.

Finnland: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission nicht über die Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft informiert. Es wird ein horizontaler Ansatz verfolgt, bei

dem die Umsetzung durch ein einziges allgemeines Gleichbehandlungsgesetz erfolgen soll. Darin sind neben sämtlichen Gründen aus den Richtlinien noch weitere abgedeckt, wie Sprache, Meinung, Gesundheit; je nach Diskriminierungsgrund variieren hierbei jedoch Geltungsbereich, Pflichten und Überwachung. Das Gesetz über die Arbeitsverträge wird ebenfalls geändert. Nach der Beratung mit Interessengruppen und Sozialpartnern legte die Regierung dem Parlament am 20. Dezember 2002 einen formalen Gesetzentwurf vor – einen Regierungsvorschlag an das Parlament für ein Gesetz zur Gleichbehandlungsgewährleistung und zur Änderung entsprechender Gesetze (269/2002). Die Regierung hat des Weiteren vorgeschlagen, die Befugnisse des Ombudsmannes für Minderheiten auf die in Artikel 13 genannten Diskriminierungsgründe zu erweitern, und eine Antidiskriminierungsbehörde zu schaffen, die dem Arbeitsministerium unterstellt ist und sich mit Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft befasst. Das Gleichbehandlungsgesetz wurde aufgrund der Wahlen im März 2003 nicht vom Parlament verabschiedet. Die Regierung legte dem Parlament am 11. September 2003 einen neuen, ähnlichen Gesetzentwurf vor. Ferner wurde ein Programm zur Schulung von Beamten in der Richtlinienumsetzung erarbeitet. Im Rahmen des Umsetzungsprozesses müssen die zuständigen Behörden Pläne zur Förderung der ethnischen Gleichbehandlung ausarbeiten.

Schweden: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission über die Erfüllung der Richtlinien informiert. Am 1. Juli 2003 trat ein neues Gesetz zum Verbot von Diskriminierung in Kraft. Mit dem Gesetz soll die Diskriminierung aufgrund von ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, sexueller Ausrichtung oder Behinderung bekämpft werden. Das Verbot der Diskriminierung aufgrund von ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung gilt auch für Nichtbeschäftigungsaspekte. Bis Ende 2004 soll ein Untersuchungsausschuss einen Bericht zur Ausdehnung des gleichen Schutzzumfangs auf alle Gründe vorlegen. Es wird eine Kommission ernannt, die vorschlagen soll, wie die Richtlinie im Schulsystem und in anderen Bildungseinrichtungen, ausgenommen Hochschulen, umgesetzt werden soll. Im zweiten Quartal 2004 sollte die Kommission einen Bericht vorlegen. Die Kommission soll Vorschläge unterbreiten, inwieweit und inwiefern Privatpersonen von einem Verbot der Diskriminierung betroffen sein sollen. Sie soll der Regierung bis Januar 2004 Bericht erstatten.

Eine weitere Gesetzes- und institutionelle Entwicklung war das Gesetz zur Gleichbehandlung von Studenten an Universitäten, das am 1. März 2002 in Kraft trat. Das Gesetz dient der Förderung gleicher Rechte für Studenten an Universitäten und Hochschulen und der Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, ethnischer Herkunft, sexueller Ausrichtung oder körperlicher Behinderung.

Vereinigtes Königreich: Die nationalen Behörden haben die Europäische Kommission über die Erfüllung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne

Unterschied der ethnischen Herkunft bis Ablauf der Frist informiert. Wie bereits erwähnt, gab es einige offene Punkte in Zusammenhang mit der Gebietsabdeckung der geänderten britischen Gesetzgebung. Das Gesetz „Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003“, durch das die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft in Großbritannien umgesetzt wird, trat am 19. Juli 2003 in Kraft. Das Gesetz „Race Relations Order (Amendment) Regulations (Northern Ireland) Order 2003“, durch das die Richtlinie in Nordirland umgesetzt wurde, traten ebenfalls am 19. Juli 2003 in Kraft. Durch die Gesetze „Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003“ und „Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003“ werden Teilbereiche des EG-Artikels 13 der Beschäftigungsrichtlinie umgesetzt. Beide traten im Dezember 2003 in Kraft.

Folgende Änderungen wurden u. a. in die britische Gesetzgebung aufgenommen: weiter gefasste Definition für indirekte Diskriminierung und Belästigung, Verlagerung der Beweislast vom Beschwerdeführer zum Antragsgegner sowie Einführung des Konzepts wesentlicher beruflicher Anforderungen. Weitere Aspekte betreffen Änderungen an Vorschriften, die für Anwälte relevant sind, Änderungen, die sich auf die Beschäftigung in einem Privathaushalt auswirken, die Einführung einer achtwöchigen Frist für den Antragsgegner für die Stellungnahme zur Beschwerde, die Abdeckung von Diskriminierung, die nach Ende einer Beziehung erfolgt, sowie den Umstand, dass Beschwerden gegen Inhaber öffentlicher Ämter vor einem Arbeitsgericht gehört werden, statt einer gerichtlichen Nachprüfung unterzogen zu werden. Aufgrund von Grundsätzen, die gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstießen, wurden auch Vorschriften im Gesetz über die Beziehungen zwischen Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft („Race Relations Act 1976“) geändert, die beispielsweise Folgendes betreffen: Ausbildung von Personen, die normalerweise nicht im Vereinigten Königreich ansässig sind, Wohltätigkeitsorganisationen als Arbeitgeber, im Ausland rekrutierte Seeleute, Partnerschaften und Handlungen, die in Übereinstimmung mit dem Gesetz vorgenommen wurden.

Ferner führte die britische Regierung 2001 eine gesetzlich vorgeschriebene Pflicht für öffentliche Behörden zur Förderung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft ein und erließ zwei Verordnungen: Durch die eine wurde die Anzahl der Behörden erhöht, die zur Förderung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft erforderlich sind, durch die andere wurden verschiedene Einzelpflichten für öffentliche Behörden festgelegt, die bis zum 31. Mai 2002 erfüllt werden mussten.

2.2. Bildung

2.2.1. Unterschiede bei der Bildung

Obwohl in den meisten Mitgliedstaaten nicht genügend statistische Angaben über das Bildungsniveau unterschiedlicher Migrantengruppen vorliegen, zeigen die Berichte weiterhin, dass ethnische Minderheiten im Vergleich zur Bevölkerungsmehrheit häufig schlechtere schulische Leistungen erzielen und schlechtere Schulnoten bekommen. Mit der von der OECD durchgeführten PISA-Studie wurden die Lesekompetenz, die mathematische und die naturwissenschaftliche Grundbildung von 15-Jährigen in vielen Ländern der Welt, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten, untersucht. Seit der Veröffentlichung der Ergebnisse im Dezember 2001 werden diese kontinuierlich analysiert; dabei werden die Leistungen von Schülern deutlich, deren Eltern Zuwanderer sind (Schüler der ersten Generation) oder die selbst im Ausland geboren wurden (ausländische Schüler). Der Bericht kommt zu dem beunruhigenden Ergebnis, dass die Schüler der ersten Generation in den meisten Ländern mit einem beträchtlichen Anteil an zugewanderten Bevölkerungsgruppen erheblich schlechter lesen können als die einheimischen Schüler, obwohl sie im Land geboren sind. Im Ausland geborene Schüler fallen noch stärker ab, obwohl es hier große Schwankungen von Land zu Land gibt.²⁰ Vor allem führte die PISA-Studie der OECD in mehreren Mitgliedstaaten zu landesweiten Diskussionen über die Behandlung der Kinder von Migranten und ethnischen Minderheiten im Bildungssystem.

Im Vereinigten Königreich stehen ausführlichere Statistiken über die schulischen Leistungen verschiedener Minderheitengruppen zur Verfügung als in den meisten EU-Ländern. Diesen Daten zufolge erbringen manche Gruppen, darunter Bevölkerungsgruppen aus dem afro-karibischen Raum sowie Pakistanis und Afrikaner, noch immer Leistungen, die unter dem Landesdurchschnitt liegen, während Inder und Chinesen bessere Leistungen als die Bevölkerungsmehrheit erbringen.²¹ In Deutschland erzielen türkische und italienische Schüler Berichten zufolge unterdurchschnittliche Ergebnisse, und obwohl die Ungleichheiten bei den schulischen Leistungen für Migranten der zweiten Generation geringer ausfallen, liegen auch die Leistungen solcher Schüler beträchtlich unter dem Durchschnitt.²² In Griechenland wird deutlich,

²⁰ <http://www.pisa.oecd.org/knowledge/chap6/h.htm>.

²¹ Strategy Unit, Ethnic Minorities and the labour market (Ethnische Minderheiten und der Arbeitsmarkt), März 2003, Cabinet Office.

²² Vgl. Heckmann, Friedrich/Lederer, Harald/Worbs, Susanne (in Zusammenarbeit mit dem EFFNATIS-Forschungsteam) (2001): Effectiveness of National Integration Strategies towards Second Generation Migrant Youth in a Comparative European Perspective (Effektivität von Politiken und Strategien gegenwärtiger europäischer Gesellschaften zur Integration von Jugendlichen der zweiten Migrantengeneration). Endgültiger Bericht an die Europäische Kommission. Bamberg. Straßburger, Gaby (2001): Evaluation von Integrationsprozessen in Frankfurt am Main. Studie zur Erforschung des

dass die Quote von Schulabgängern bei Migrantenkinder an weiterführenden Schulen drastisch zunimmt.²³ Eine ähnliche Entwicklung spielt sich in Portugal ab: Den jüngsten verfügbaren Statistiken zufolge gibt es weniger Migrantenkinder im höheren Schulen. Dies lässt darauf schließen, dass die Quote der Schulabgänger in dieser Gruppe höher liegt als in der Bevölkerungsmehrheit.²⁴ In Österreich zeichnete sich gegenüber dem Vorjahr eine allmähliche Verbesserung ab: Migrantenkinder scheinen nicht mehr überwiegend auf die unteren Bildungsstufen beschränkt zu sein.²⁵ Das langjährige Problem, dass Migrantenkinder in österreichischen Sonderschulen übervertreten sind, besteht jedoch weiterhin.

Ein ähnliches Problem besteht darin, dass es für Schüler, die ethnischen Minderheiten angehören, schwierig ist, den höheren Bildungsweg einzuschlagen. Aber auch hier liegen in den meisten Ländern nicht genügend Daten vor, um dies zu bestätigen. Im Vereinigten Königreich hingegen werden Minderheiten zwar häufig nicht in den angesehenen Einrichtungen angenommen, wodurch sich wiederum ihre Beschäftigungschancen verringern,²⁶ doch hat der Anteil der Schüler, die ethnischen Minderheiten angehören, in höheren Bildungseinrichtungen in den letzten Jahren zugenommen.

Des Weiteren gab es 2002 in mehreren Ländern große Unterschiede bei der Schulbildung von Roma bzw. nichtsesshaften Gemeinschaften im Vergleich zur Bevölkerungsmehrheit. So hat sich z. B. in Irland der Anteil von Schülern aus nichtsesshaften Gemeinschaften in Vor- und Grundschulen zwar wesentlich erhöht, doch schaffen es wenige bis in die höheren Stufen der Sekundarbildung, und nur ein Bruchteil setzt den Bildungsweg bis zur dritten Stufe fort. Die Roma in Portugal konzentrieren sich fast ausschließlich auf die erste Bildungsstufe, und ihr Anteil in der zweiten Bildungsstufe liegt weit unter dem Landesdurchschnitt.²⁷ Die Schulbildung von Roma in Spanien stellt trotz einiger Verbesserungen nach wie vor ein problematisches Thema dar. Das Generalsekretariat für Roma berichtete 2002, dass 85 % der Romakinder in Spanien nun zur Schule gingen, während die übrigen 15 % noch immer keine ausreichende Schulbildung erhielten. Überdies erkennt nach wie vor nur ein geringer Teil der Schulen ihre kulturellen Unterschiede an.²⁸

Standes der Integration von Zuwanderern und Deutschen in Frankfurt am Main am Beispiel von drei ausgewählten Stadtteilen im Auftrag des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main. Bamberg.

²³ Bericht der griechischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

²⁴ Bericht der portugiesischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

²⁵ Bericht der österreichischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

²⁶ Shiner und Modood (2002): Help or hindrance? Higher education and the route to ethnic equality (Hilfe oder Hindernis? Hochschulbildung und der Weg zur ethnischen Gleichstellung). in *British Journal of Sociology of Education*, Bd. 23, Nr. 2.

²⁷ Bericht der portugiesischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

²⁸ Bericht der spanischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

2.2.2. Indikatoren für Diskriminierung

Es liegen nur wenige Berichte über explizite rassistische und fremdenfeindliche Praktiken in den Bildungssystemen der EU-Mitgliedstaaten vor. Dies könnte zum Teil durch den Umstand erklärt werden, dass in den meisten Ländern kein ausreichendes Meldesystem existiert. Dennoch steht außer Frage, dass viele Migranten, besonders solche aus Afrika und arabischen Ländern sowie Muslime, immer noch unter Rassismus und Diskriminierung zu leiden haben. Schüler, die nichtsesshaften Gemeinschaften angehören oder zur Bevölkerungsgruppe der Roma gehören, sind in manchen Ländern immer noch vom Bildungsbereich ausgeschlossen.

Die Trennung von ethnischen Gruppen im Bildungssystem ist in mehreren Mitgliedstaaten zu beobachten. Die Trennung kann innerhalb derselben Schule vorkommen, wenn Schüler, die Minderheiten gleicher ethnischer Herkunft angehören, fast ausschließlich in einer Schulklasse zusammengefasst werden, ohne dass dies aus pädagogischer Sicht gerechtfertigt wäre. Sie kann auch schulweise erfolgen, beispielsweise wenn es in finanziell weniger gut gestellten Schulbezirken einen hohen Anteil an ethnischen Minderheiten gibt oder wenn ethnische Minderheiten an staatlichen Schulen stärker vertreten sind als an privaten oder halbprivaten Schulen. Aus Spanien wird berichtet, dass die Konzentration von Migranten in staatlichen Schulen in einigen Gegenden im Vergleich zu halbstaatlichen Schulen, die zwar als privat gelten, jedoch staatlich finanziert werden, extrem hoch ist.²⁹ Mitunter ist diese Trennung beabsichtigt, so z. B. an einigen Schulen in Italien, von denen berichtet wurde, dass sie die Aufnahme nichtitalienischer Schüler verweigerten, um die Zahl solcher Schüler an diesen Schulen niedrig zu halten. Einige Schulen in Italien weigern sich, Romakinder aufzunehmen. Als Begründung geben sie an, dass diese Kinder nicht über ordentliche Papiere verfügen. Doch gibt es eine Rechtsvorschrift, dass Kinder von Asylbewerbern und Zuwanderern ohne Aufenthalts- und Arbeitspapiere im Rahmen ihrer Rechte als Kinder unabhängig vom Status ihrer Eltern Zugang zum Bildungswesen haben sollten.³⁰

Aufgrund einer Tendenz zur ethnischen Trennung an Schulen in den Niederlanden verkündete die niederländische Regierung, dass sie die Änderung von Artikel 23 des niederländischen Verfassungsrechts in Erwägung ziehe. Die Vorschrift zur Freiheit des Bildungswesens besagt, dass jede Person die Freiheit besitzt, eine Schule nach einem bestimmten Lebensgrundsatz oder einer pädagogischen Überzeugung zu gründen. Darin enthalten ist auch das Recht, die Aufnahme von Schülern, die diesen Grundsätzen nicht entsprechen, zu verweigern. Diese Praxis gilt als einer der Faktoren, die zu ethnischer Trennung an Schulen beitragen. Dadurch wird ein Schlupfloch für katholische und protestantische Schulen geschaffen, die Aufnahme von Schülern, die einer

²⁹ In Spanien gehen 33 % der Zuwandererkinder auf staatliche Schulen und nur 17% auf staatlich finanzierte Privatschulen (für ein ausgeglicheneres Verhältnis wären 33 % erforderlich).

³⁰ Bericht der italienischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

Minderheit mit einer anderen religiösen Überzeugung angehören, abzulehnen. Zudem hat dieser Umstand dazu geführt, dass die Zahl der islamischen Schulen in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Darüber hinaus trägt die freie Schulwahl ebenfalls zur Trennung bei, da Eltern mit weißer Hautfarbe – und auch zunehmend Eltern mit schwarzer Hautfarbe – ihre Kinder eher auf „weiße Schulen“ schicken, die außerhalb ihres Bezirks liegen, statt auf „schwarze Schulen“ in ihrem Bezirk.³¹

Beschwerden

Ein Teil der Nachweise für 2002 gemeldete Fälle von Diskriminierung bei der Bildung stammt aus Beschwerden. In Portugal beispielsweise lagen SOS Racismo Beschwerden über eine Schule vor, in der 18 Schüler aus Guinea mit schwarzer Hautfarbe und ein Roma über zwei Jahre hinweg in einer separaten Klasse unterrichtet wurden. In einigen Ländern existieren eigene Stellen für die Annahme und Aufzeichnung von Beschwerden, z. B. in Belgien. Dort hat das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CECLR) 2002 insgesamt 1 316 Beschwerden über Rassismus registriert; 8 % davon betrafen den Bildungsbereich.

Umfrage- und Forschungsdaten

Weitere Nachweise für Rassismus und Diskriminierung im Bildungssektor im Jahr 2002 stammen aus speziellen Umfragen und Forschungen. 2001 begann die EUMC mit einem Forschungsprojekt mit dem Titel „Die Erfahrungen von Migranten mit Rassismus und Diskriminierung“. Ziel dieses Projekts ist die Erfassung und Analyse vergleichbarer Daten über Migranten- und Minderheitengruppen in bezug auf deren Erfahrungen mit Rassismus und Diskriminierung im Alltag. Dabei sollen für die Datenerfassung und die Datenanalyse möglichst ähnliche Methoden angewandt werden. Eine in Schweden durchgeführte Umfrage³² (vergleichbar den Umfragen in Dänemark³³ und Finnland³⁴) wurde als Projektmodell verwendet. Bislang wurden von der EUMC sechs Studien in Auftrag gegeben: in Belgien³⁵, Spanien³⁶, Italien³⁷, den

³¹ Rat (Bildung) (2002): Vaste grond onder de voeten; een verkenning inzake artikel 23 Grondwet (Festen Boden unter den Füßen: eine Untersuchung von Artikel 23 des Grundgesetzes). Den Haag.

³² A. Lange (1997): Immigrants on Discrimination II (Zuwanderer über Diskriminierung II), CEIFO, Universität Stockholm.

³³ B. Møller und L. Togeby (1999): Oplevet Diskrimination. En undersøgelse blandt etniske minoriteter. København: Naevnet for Etnisk Ligestilling (Erfahrene Diskriminierung. Eine Untersuchung unter ethnischen Minderheiten. Kopenhagen: Rat für ethnische Gleichstellung).

³⁴ K. Liebkind, Dr. I. Jasinskaja-Lahti: Maahanmuuttajien sopeutumisen paakaupunkiseudulla (Die Integration der Zuwanderer in der Hauptstadtregion), Arbeitsministerium: Helsinki.

³⁵ M. Martiniello (2002): Migrants' experiences of discrimination in Belgium (Die Erfahrungen von Migranten mit Diskriminierung in Belgien), EUMC (in Kürze erscheinend).

³⁶ C. Pereda (2003): Migrants' experiences of discrimination in Spain (Die Erfahrungen von Migranten mit Diskriminierung in Spanien), EUMC (in Kürze erscheinend).

³⁷ M. Maneri (2002): Migrants' experiences of discrimination in Italy (Die Erfahrungen von Migranten mit Diskriminierung in Italien), EUMC (in Kürze erscheinend).

Niederlanden³⁸, Österreich³⁹ und im Vereinigten Königreich⁴⁰. Durch die Ausweitung des Projekts auf andere Mitgliedstaaten wird die EUMC in der Lage sein, einen vergleichenden Überblick über die Migranten- und Minderheitengruppen zu geben, die am ehesten Rassismus und Diskriminierung in der EU ausgesetzt sind. Eine der Fragen, die an diese Gruppen gestellt wurde, lautete, ob sie in der Schule oder in anderen Bildungseinrichtungen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft in den vorangegangenen fünf Jahren unter Diskriminierung oder Misshandlung zu leiden gehabt hätten. Die Antworten fielen je nach Land sehr unterschiedlich aus. In der Studie im Vereinigten Königreich gaben 60 % der Migranten und Minderheiten an, dass sie in den vorangegangenen fünf Jahren in Schulen oder anderen Bildungseinrichtungen diskriminiert worden seien. In der belgischen Studie berichteten 40 % der Migranten und Minderheiten von derlei Erfahrungen, in den Niederlanden, Österreich, Schweden und Spanien waren es ca. 20 % und in Italien 13 %. Diese Zahlen lassen sich jedoch nicht vollständig miteinander vergleichen, da das Bewusstsein und die Meldeeinrichtungen in den Mitgliedstaaten stark variieren.

Im Bericht „Några hakkors bakom gymnasalen“ (Hakenkreuze hinter dem Gymnasium), der 2002 im Rahmen der schwedischen Kampagne „Rädda Barnen“ (Rettet die Kinder) herausgegeben wurde, wird die Zunahme von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit an zahlreichen schwedischen Schulen hervorgehoben.⁴¹ Aus einer umfragengestützten Studie in Finnland geht hervor, dass Somalis, die viertgrößte ausländische Bevölkerungsgruppe im Land,⁴² im Bildungsbereich die Gruppe sind, aus der die meisten Opfer von Rassismus und Diskriminierung gemeldet werden.⁴³ Einer OFSTED-Studie⁴⁴ zufolge werden Schüler mit schwarzer Hautfarbe im Vereinigten Königreich schärfer diszipliniert und nach einem einzelnen Vorfall eher ausgeschlossen als Schüler mit weißer Hautfarbe.⁴⁵ Schwarze Jugendliche karibischer Herkunft und sonstige Schüler mit schwarzer Hautfarbe⁴⁶ tragen im Vereinigten Königreich ein dreimal so hohes Risiko, der Schule verwiesen zu werden als andere

³⁸ J. ter Wal (2002): Migrants' experiences of discrimination in the Netherlands (Die Erfahrungen von Migranten mit Diskriminierung in den Niederlanden), EUMC (in Kürze erscheinend).

³⁹ C. Schwab (2003): Migrants' experiences of discrimination in Austria (Die Erfahrungen von Migranten mit Diskriminierung in Österreich), EUMC (in Kürze erscheinend).

⁴⁰ S. Roberts (2003): Migrants' experiences of discrimination in the United Kingdom (Die Erfahrungen von Migranten mit Diskriminierung im Vereinigten Königreich), EUMC (in Kürze erscheinend).

⁴¹ Rädda barnen, Några hakkors bakom gymnasalen; Om främlingsfientlighet och rasism i svenska skolor. (Hakenkreuze hinter dem Gymnasium, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus an schwedischen Schulen), Stockholm 2002.

⁴² <http://www.reintegration.net/finland/#1.%20Immigrants%20in%20Finland> (28.4.2003).

⁴³ Jasinskaja-Lahti, Inga – Liebkind, Kamela – Vesala, Tiina (2002): Rasismi ja syrjintä Suomessa – maahanmuuttajien kokemuksia (Rassismus und Diskriminierung in Finnland – Erfahrungen von Zuwanderern) Helsinki: Gaudeamus.

⁴⁴ Office for Standards in Education (britische Schulaufsichtsbehörde).

⁴⁵ OFSTED: Strategies to Promote Educational Inclusion: Improving Attendance and Behaviour in Secondary Schools (Strategien zur Förderung der Eingliederung in das Bildungswesen: Verbesserung von Anwesenheit und Verhalten in weiterführenden Schulen), Februar 2001, <http://www.ofsted.gov.uk/publications/docs/1021.pdf>.

⁴⁶ Im amtlichen britischen Zensus sind dies die Kategorien „Black Caribbean“ und „Black Other“.

Schüler.⁴⁷ In Italien wurde im Rahmen einer im Schuljahr 2000/2001 durchgeführten Regierungsstudie untersucht, welche Einstellung Lehrer, Schüler und Eltern italienischer Schüler zu nichtitalienischen Schülern haben. Die Studie belegte, dass Widerstand und mangelnde Offenheit seitens einiger Lehrer mit den sprachlichen Defiziten bei manchen nichtitalienischen Schülern zusammenhängen.⁴⁸

Sonstige Quellen

Wo es keine Beschwerde- und Forschungseinrichtungen gibt, dringen Fälle von Rassismus und Diskriminierung eher phasenweise ins öffentliche Bewusstsein, z. B. durch die Aktivitäten von NRO oder durch Vorfälle, über die in den Medien berichtet wird. Beispielsweise wurde 2002 in den italienischen Medien von einer Reihe von Fällen körperlicher und seelischer Gewalt im Bildungssystem berichtet⁴⁹, und im November 2002 berichteten die griechischen Medien zum ersten Mal über Vorfälle massiver Gewaltanwendungen in Schulen in Heraklion auf Kreta. Lokale NRO und Eltern von Schülern meldeten zunehmende Spannungen zwischen griechischen und albanischen Schülern.⁵⁰ In einigen Ländern führt das Tragen des traditionellen islamischen Kopftuchs zum Schulausschluss. In Frankreich stand diese Praxis jahrelang im Mittelpunkt der Diskussion.⁵¹ In Spanien ereignete sich 2002 ein spezieller Fall, in dem einem marokkanischen Mädchen der Schulbesuch verweigert wurde, weil es ein Kopftuch trug. Schließlich zwang die Bildungsbehörde der Regionalregierung die Schule dazu, das Mädchen zum Unterricht zuzulassen. Bei Drucklegung des vorliegenden Berichts stand das Thema „Kopftuch“ erneut auf der öffentlichen Tagesordnung. Dieses Mal ist das Thema auch in Belgien, Dänemark, Deutschland und Frankreich ins öffentliche Bewusstsein gelangt.

2.2.3. Initiativen und bewährte Praktiken

Es gibt nun immer mehr Initiativen, mit denen Schüler aus Migranten- und Minderheitengruppen unterschiedslos in die Bildungssysteme in den Mitgliedstaaten integriert werden sollen. Diese Initiativen gehen von nationalen und lokalen Regierungen sowie von NRO aus.

Nationale und lokale Regierungen

⁴⁷ DfES, Statistical First Release, SFR 16/2003.

⁴⁸ M.I.U.R. (2001): Le trasformazioni della scuola nella società multiculturale (Der Wandel der Schule in der multikulturellen Gesellschaft); im Internet abrufbar unter: www.istruzione/mpi/pubblicazioni/2001/indice_multi01.pdf.

⁴⁹ Bericht der italienischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

⁵⁰ Bericht der griechischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

⁵¹ „French schools bar 31 Muslim girls with scarves“ (31 muslimische Mädchen mit Kopftuch von französischen Schulen ausgeschlossen), International Herald Tribune, 10. November 1994. „French minister defends school headscarf ban“ (Französischer Minister verteidigt Kopftuchverbot an Schulen), Reuters, 25. November 1994.

Da die jeweiligen Umstände in den einzelnen Mitgliedstaaten recht verschieden sind, fällt auch der Bedarf an der Neugestaltung von interkulturellen Lehrplänen und Sprachprogrammen sowie an diversen Maßnahmen zur Integration und Rassismusbekämpfung im Bildungssektor unterschiedlich aus. Diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die erst seit recht kurzer Zeit das Phänomen Zuwanderung erfahren, haben aufgrund der Vielfalt in den Klassenzimmern damit begonnen, eine entsprechende Politik einzuführen. In Irland versuchen die Schulen und Bildungseinrichtungen des Primar- und Sekundarbereichs infolge der raschen Zunahme bei der Zuwanderung in den letzten Jahren, den neuen Lehranforderungen durch mehr Variation gerecht zu werden. Sowohl die Lehrpläne für die Primarstufe als auch für die nachfolgenden Stufen wurden in den letzten Jahren umfassend überarbeitet, indem Anti-Rassismus-Aspekte und interkulturelle Aspekte aufgenommen wurden. Die neuen Lehrpläne werden gestützt durch Praktika, Leitlinien für Lehrer, neue Veröffentlichungen und Vollzeitbeschäftigte zur Förderung der Personalentwicklung. In Finnland ist Zuwanderung ein verhältnismäßig junges Phänomen. Die Bildungsbehörden stellten fest, dass akuter Mangel an qualifizierten Minderheitenlehrern und an multikulturellem Lehrmaterial herrscht. Überdies werden die finnischen Lehrer nicht ausreichend in multikulturellen Aspekten geschult.⁵² Eine Initiative, die dies ändern soll, bildet das Schulungsprojekt für ein multikulturelles Miteinander, das von der Universität Joensuu durchgeführt wird. Dabei werden Lehrer auf die Arbeit mit Zuwandererkindern vorbereitet. Des Weiteren wurde in Helsinki ein Projekt entwickelt, mit dem die Zusammenarbeit zwischen Romafamilien und Schulen gefördert, Informationen über die Kultur der Roma zur Verfügung gestellt und Romaschüler unterstützt werden sollen. In Griechenland ist das „interkulturelle“ Schulsystem im wesentlichen immer noch das Abbild einer veralteten Bildungspolitik, die in den 70er und 80er Jahren in anderen westeuropäischen Ländern umgesetzt, jedoch nach und nach abgelöst wurde. Dabei wurde der Fokus von der „Bildung für Ausländer“ auf die „multikulturellen Bildung“ verlagert.⁵³ 2002 wurde die zweite Phase von drei wichtigen Bildungsprojekten eingeleitet, die dieser Tendenz entgegenwirken sollen. Diese Projekte konzentrieren sich auf folgende Bereiche: Bildung von Romakindern, Bildung von muslimischen Kindern und Bildung von rückgeführten ethnischen griechischen und ausländischen Schülern. In Italien hat die Gemeinde Florenz in Stadtbezirken, in denen der Anteil nicht Italienisch sprechender Schüler beträchtlich ist, drei Zentren eingerichtet, an denen die italienische Sprache unterrichtet wird. Der Unterricht erfolgt in Zusammenarbeit mit einigen Vereinigungen und NRO. Dabei werden den staatlichen Schulen qualifizierte zweisprachige Lehrer und interkulturelle Vermittler zur Verfügung gestellt, die die Aktivitäten der regulären Lehrer beim Unterrichten von Italienisch als zweiter Sprache unterstützen sollen.

⁵² NBE (2002): Maahamu utajien koulutus (Bildung von Zuwanderern), <http://www.edu.fi/page.asp?path=498:526:881:2934> (14.10.2002).

⁵³ Damanakis G. et. al. (2000): The Education of the Repatriated and the Non-native Students in Greece - An Intercultural Approach (Die Bildung rückgeführter und nichteinheimischer Schüler in Griechenland – ein interkultureller Ansatz). Athen. Gutenberg. S. 86-88.

Beim Schulunterricht von Minderheiten in der Muttersprache gibt es unterschiedliche Entwicklungen. Im Bericht „Flera språk – fler möjligheter“ (Mehr Sprachen – mehr Möglichkeiten)⁵⁴ des nationalen Schulausschusses in Schweden wird eine Reihe von Vorschlägen zur Unterstützung von Unterricht in der Muttersprache vorgestellt. Dabei wird es als vorteilhaft angesehen, wenn Minderheiten fortgeschrittene Sprachkenntnisse in den verschiedenen Sprachen erwerben.⁵⁵ In Österreich gibt es ähnliche Programme zur Förderung der ersten Sprache von Migrantenkindern sowie von Deutsch. Für den Unterricht in der Muttersprache, der Kindern von Zuwanderern aus anderen EU-Ländern angeboten wird, gibt es bereits einen Präzedenzfall.⁵⁶ Wie bisher haben italienische und portugiesische Eltern in Luxemburg die Möglichkeit, ihre Kinder in Kursen anzumelden, mit denen deren Fertigkeiten in der Muttersprache erhalten und weiterentwickelt werden sollen. Dadurch bekommen die Kinder auch eine bessere Grundlage für das Erlernen anderer Sprachen. Migranten, die nicht aus dem EU-Gebiet stammen, können offenbar jedoch nicht immer mit der gleichen Behandlung wie Migranten aus der EU rechnen. Beispielsweise wurde bisher in Dänemark sowohl Kindern von EU-Bürgern als auch von Nicht-EU-Bürgern kostenloser Unterricht in der Muttersprache angeboten. 2002 verkündete die dänische Regierung jedoch, dass ab dem Schuljahr 2002/2003 für Gemeinden nicht mehr die Pflicht besteht, Nicht-EU-Bürgern Unterricht in der Muttersprache anzubieten.⁵⁷ Stattdessen wird der Unterricht durch mehr und bessere Möglichkeiten zum Ausbau der dänischen Sprachkenntnisse ersetzt. Dies legt nahe, dass in Dänemark die Bildungsphilosophie der Anpassung praktiziert wird. In Griechenland hingegen gibt es nach wie vor keinen Unterricht in Sprache, Geschichte oder Kultur der Migranten. In Thrakien existieren jedoch zweisprachige Schulen für die offiziell anerkannte muslimische Minderheit.

In Dänemark wurde im November 2002 die Kampagne „Brug for Alle Unge“ (Alle jungen Menschen werden gebraucht) ins Leben gerufen. Mit dieser Kampagne sollte sichergestellt werden, dass alle junge Menschen unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt die gleichen Chancen haben. Im Rahmen der Kampagne wurde eine Konferenz veranstaltet, und das Ministerium für Integration ernannte zwei Berater für ethnische Minderheiten. In Spanien hat die andalusische Regierung einen Plan für die Zuwandererbildung umgesetzt, in dessen Umfang Sensibilisierungskampagnen für die Integration von Migrantenschülern enthalten sind. Insgesamt verfügen zehn autonome Regionen über Pläne für Zuwanderung und Integration, einschließlich derer, die von der Versammlung von Madrid

⁵⁴ Nationaler Schulausschuss (2002): Flera språk – fler möjligheter – utveckling av modersmålsstöd och modersmålsundervisningen (Mehr Sprachen – mehr Möglichkeiten: die Entwicklung von Unterstützung und Unterricht in der Muttersprache). Dnr 01-01:2751. Stockholm.

⁵⁵ Nationaler Schulausschuss (2002): Flera språk – fler möjligheter – utveckling av modersmålsstöd och modersmålsundervisningen (Mehr Sprachen – mehr Möglichkeiten: die Entwicklung von Unterstützung und Unterricht in der Muttersprache). Dnr 01-01:2751. Stockholm.

⁵⁶ Gemäß Richtlinie 77/486/EWG.

⁵⁷ Die einzelnen Gemeinden können selbst entscheiden, ob sie diesen Unterricht anbieten wollen oder nicht. Die Kommunen Kopenhagen und Århus haben sich hierzu entschlossen.

(Integration von Roma) sowie von der baskischen und der katalonischen Regierung (Integrationspläne) vorgeschlagen wurden. 2002 trat im Vereinigten Königreich eine gesetzlich geregelte Verpflichtung zur Förderung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft in Kraft, mit der gewährleistet werden soll, dass die öffentlichen Bildungseinrichtungen umfassende Beobachtungen in bezug auf ethnische Gruppen vornehmen und aktive Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung ergreifen. In Schweden gab das Außenministerium im Jahr 2002 das Buch „Jalla! Nu klär vi granen – möte med den muslimska kultursfären” (Jalla! Jetzt schmücken wir den Weihnachtsbaum – Begegnung mit der muslimischen Kultur)⁵⁸ heraus und verteilte dieses an alle Schüler der zwei unteren Klassen an schwedischen Sekundarschulen. Ziel des Buches war die Bekämpfung der Islamfeindlichkeit und die Aufklärung über in Schweden lebende Muslime.

In Bezug auf die anerkannten autochthonen Minderheiten in einigen Mitgliedstaaten wurden in den österreichischen Bundesländern Kärnten und Burgenland Anstrengungen unternommen, den Status von Slowenen und Kroaten u. a. auf dem Gebiet der Bildung zu verbessern. Dies wurde vom Europarat begrüßt.⁵⁹ Ferner wird in Wien ein preisgekröntes⁶⁰ Projekt zur Lernhilfe für Romakinder durchgeführt. Im Rahmen dieses Projekts werden Romafrauen speziell dafür geschult, Romakinder beim Lernen zu unterstützen und Romaeltern und österreichischen Schullehrern zu helfen, ihre Verständigungsschwierigkeiten zu überwinden.

Die Situation von Kindern ohne ordentliche Papiere hat sich insofern verbessert, als ihnen nun in denjenigen Mitgliedstaaten Zugang zur Bildung eingeräumt wird, die das Recht auf Bildung anerkennen und das Ziel zwingender und kostenloser Grundschulbildung für alle verfolgen, in Übereinstimmung mit dem internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes. In Portugal hingegen wurde die Anmeldung der Kinder von Zuwanderern und Asylbewerbern, deren Status noch nicht legalisiert wurde, also von Kindern ohne ordentliche Papiere, durch ein Rundschreiben des Bildungsministeriums untersagt, selbst in Hinblick auf die vorgeschriebene Grundschulbildung. Asylbewerber im Vereinigten Königreich können weiterführende Bildungskurse besuchen, die vom National Learning and Skills Council (nationalen Rat für Ausbildung und Handwerk) finanziert werden. Seit Juli 2002 haben sie jedoch keinen Anspruch mehr auf den Besuch von Kursen, die vom ESF finanziert werden.

⁵⁸ Außenministerium (2002): Jalla! Nu klär vi granen - möte med den muslimska kultursfären, Stockholm.
⁵⁹ Europarat, Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2002): Opinion on Austria (Ansichten über Österreich); Absätze 23, 31, 32, 57, 67; erhältlich unter:

http://www.bka.gv.at/bka/service/publikationen/volksgruppen/rahmenkonvention_pruefbericht_en.pdf, (24.03.2003).

⁶⁰ Siehe Erich, R.M. (s.a.) Bericht über die Lerngruppen des Romano Centro in Wien, erhältlich unter: http://www-gewi.kfunigraz.ac.at/romani/lem_hilfe/lemhilfe_rc01.de.html (11.04.2003), siehe auch http://www.livetogether.at/wif_site/wif_pages/Presse_20_down.html.

NRO

Ein Beispiel für NRO-Aktivitäten ist das nationale RASMUS-Netz in Finnland. Dabei handelt es sich um einen 2002 gebildeten Zusammenschluss von Organisationen der Zivilgesellschaft, die Bildung als Mittel zur Förderung von Toleranz und zur Bekämpfung von Rassismus einsetzen. Mit finanzieller Unterstützung durch verschiedene finnische Ministerien wurde eine Website eingerichtet, auf der umfassende Anti-Rassismus-Informationen für die Öffentlichkeit enthalten sind und die zur Aufklärung der Bevölkerungsmehrheit wie der Bevölkerungsminderheiten gleichermaßen beitragen soll. Eine bewährte Praxis aus Griechenland, die besonderer Erwähnung verdient, ist die Arbeit einer NRO mit Roma-, Flüchtlings- und Migrantenkindern in den „Kivotos“-Jugendzentren in Athen. Die beiden Jugendzentren bieten über 300 Kindern aus zerrütteten oder verarmten Familien ein sicheres Zuhause. 50 ehrenamtliche Mitarbeiter versorgen die Kinder mit allem Nötigen, und die Kinder können regelmäßig zur Schule gehen. Die Kivotos-Jugendzentren finanzieren sich ausschließlich durch Spenden und ehrenamtliche Arbeit.

2.3. Beschäftigung

2.3.1. Unterschiede bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Obwohl die Vielfalt zunimmt, ist der Arbeitsmarkt in den einzelnen Ländern nach wie vor stark nach nationalen oder ethnischen Gesichtspunkten aufgeteilt. Bei den Zuwanderern müssen mehrere Segmente unterschieden werden. Ein Unterschied besteht zwischen Zuwanderern aus anderen EU-Ländern bzw. Ländern des EWR, die häufig einer besseren Einkommens- oder Statusgruppe angehören, und Bürgern von Drittstaaten, die oft gering qualifizierte und geringfügig entlohnte Tätigkeiten ausüben. Letztere konzentrieren sich immer noch vorrangig auf bestimmte Industriezweige (z. B. Fertigung und Baugewerbe), Teilbereiche des Dienstleistungssektors (z. B. persönliche Dienstleistungen, Reinigungsdienste, Gaststättengewerbe und Pflegewesen) und Sektoren, die starken saisonalen Schwankungen unterliegen (z. B. Tourismus und Landwirtschaft). Vor allem Migrantinnen sind oftmals auf bestimmte Segmente des Arbeitsmarkts beschränkt, wie persönliche und hauswirtschaftliche Dienstleistungen, Reinigungsdienste, Gaststättengewerbe, Gesundheits- und Pflegewesen.

Im Allgemeinen bestätigen die Daten aus dem Jahr 2002 (siehe z. B. den Beschäftigungsbericht der Europäischen Kommission von 2002⁶¹) und die

aktuellen verfügbaren Daten die bisherigen Erkenntnisse, dass Migranten aus Nicht-EU-Ländern und bestimmte autochthone Minderheitengruppen weit niedrigere Erwerbsbeteiligungs- und Beschäftigungsquoten vorweisen können als die einheimische Bevölkerung oder Migranten aus EU- bzw. EWR-Ländern. In einigen Mitgliedstaaten liegen die Erwerbsbeteiligungsquoten von Migranten und ethnischen Minderheiten aus nichtwestlichen Ländern (z. B. von nichteuropäischen Migranten wie Türken oder Personen aus dem Nahen Osten in Dänemark und den Niederlanden, Türken in Deutschland, Nordafrikanern in Frankreich sowie Bangladescher und Pakistaner im Vereinigten Königreich) 15 bis 40 % unter den Quoten von Einheimischen oder westlichen Migranten. Bei Migrantinnen aus muslimischen Ländern fallen die Erwerbsbeteiligungsquoten besonders niedrig aus; diese Frauen sind, aus verschiedenen Gründen, weitgehend vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Dies gilt auch in allen Mitgliedstaaten für Flüchtlinge, die erst vor kurzem ins Land gekommen sind, sowie für bestimmte benachteiligte Minderheitengruppen (Roma in den meisten Mitgliedstaaten, Nichtsesshafte in Irland).

Neben niedrigeren Erwerbsbeteiligungsquoten weisen Migranten und ethnische Minderheiten aus nichtwestlichen Ländern üblicherweise wesentlich höhere Arbeitslosenquoten als die Bevölkerungsmehrheit auf. In einigen Mitgliedstaaten fallen die Arbeitslosenquoten von Migranten aus Drittstaaten (nichtwestlichen Ländern), wie Türken, Nordafrikanern und Personen aus dem Nahen Osten, drei- bis viermal so hoch aus wie der Landesdurchschnitt (z. B. in Dänemark, Finnland, den Niederlanden und Schweden) und in anderen Ländern doppelt so hoch wie der Landesdurchschnitt (z. B. in Deutschland und Frankreich). In allen Ländern gilt, dass die Arbeitslosenquoten bestimmter Migrantengruppen, die im Rahmen von jüngsten Flüchtlingsströmen ins Land kamen (z. B. Afghanen, Iraker, Iraner und Somalis) extrem hoch liegen (bis über 50 %). Dies trifft auch für Roma und Nichtsesshafte zu. Allerdings sind nicht alle Tendenzen negativ. In den Niederlanden nahm die Arbeitslosenquote von ethnischen Minderheiten 2002 ab, und Untersuchungen des niederländischen SCP (Sociaal Cultureel Planbureau, soziales und kulturelles Planungsbüro) belegten, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit unter ethnischen Minderheiten nicht höher ausfiel als der unter der autochthonen Bevölkerung.

Die ohnehin nachteilige Wirtschaftslage vieler Migranten aus Nicht-EU-Ländern verschärfte sich 2002 weiter. Gründe hierfür waren das rückläufige Wirtschaftswachstum in Europa und der daraus resultierende geringere Bedarf an Arbeitskräften. Ferner gibt es Nachweise dafür, dass die relativen Nachteile weiter zugenommen haben, da die Arbeitslosigkeit unter Migranten und Minderheiten stärker gestiegen ist als unter den Einheimischen (z. B. in Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Österreich und Portugal). Es wird häufig beobachtet, dass Arbeitnehmer, die einer ethnischen Minderheit angehören, in

⁶¹ Europäische Kommission; Generaldirektion Beschäftigung und Soziales (Hrsg.): Beschäftigung in Europa 2002 – Jüngste Entwicklungen und Ausblick in die Zukunft. Luxemburg, S. 22-25.

Zeiten einer rückläufigen Konjunktur ihre Arbeit eher verlieren als einheimische Arbeitnehmer; dies hängt häufig mit einer von größerer Unsicherheit geprägten Beschäftigungssituation zusammen (in vielen Fällen befristete Arbeitsverträge mit schlechteren Konditionen). Überdies haben rückläufige Investitionen in Industrie und Baugewerbe sowie Einsparungen bei öffentlichen Bauvorhaben in solchen Beschäftigungssektoren, die durch einen hohen Migrantenanteil gekennzeichnet sind, zum Abbau von Arbeitsplätzen geführt.

2.3.2. Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt

Die bei Migranten und Minderheiten zu beobachtenden Unterschiede bei den Erwerbsbeteiligungs-, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten lassen darauf schließen, dass Ausschluss, Benachteiligung und Diskriminierung anhalten. Zu den Faktoren, die sich auf die Beschäftigungssituation von Migranten und Minderheitengruppen auswirken, gehören das Humankapital (Bildung und berufliche Qualifikation, Sprachkenntnisse usw.), die Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen sowie Strukturänderungen in der Wirtschaft.

Die Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung der sozialen Integration durch den Zugang zu Beschäftigung stellen wichtige Ziele der europäischen Beschäftigungsstrategie und des Prozesses der sozialen Eingliederung dar (beide Maßnahmen stehen unter der Aufsicht der Europäischen Kommission). Als Folge eines Beschlusses des Rates über die „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2002“ (2002/177/EG) vom Februar 2002 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten folgender Agenda:

„Jeder Mitgliedstaat wird

- alle Formen der Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur allgemeinen und beruflichen Bildung ermitteln und bekämpfen;
- auf wirksame präventive und aktive Maßnahmen setzende Konzepte zur Förderung der Eingliederung gefährdeter oder benachteiligter Personengruppen oder Einzelpersonen in den Arbeitsmarkt entwickeln, um Marginalisierung, die Entstehung von Armut trotz Arbeit und ein Abdriften in die Ausgrenzung zu vermeiden;
- geeignete Maßnahmen treffen, um den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen, Angehörigen ethnischer Minderheiten und

Wanderarbeitnehmern im Hinblick auf ihre Integration in den Arbeitsmarkt gerecht zu werden, und zu diesem Zweck gegebenenfalls nationale Zielvorgaben festlegen.“

(Siehe Amtsblatt der Europäischen Union L60/66 vom 1. März 2002.)

Die Nachweise für Diskriminierung im Jahr 2002 lassen sich in fünf Kategorien zusammenfassen: am Arbeitsplatz vorgebrachte Beschwerden, Umfragen unter den Bevölkerungsminderheiten, Umfragen unter der Bevölkerungsmehrheit, direkte Nachweise und indirekte Nachweise.

Am Arbeitsplatz vorgebrachte Beschwerden über Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft

Daten über arbeitsbezogene Beschwerden sind womöglich die allerwichtigste Quelle für den Nachweis von Diskriminierung im Beschäftigungsbereich. Im Allgemeinen beziehen sich die Beschwerden im Bereich Beschäftigung überwiegend auf Gehälter, Bezahlung von Überstunden, (mündlich vereinbarte) Verträge, rassistisch motivierte Belästigung und Beförderung. Den verfügbaren Statistiken zufolge werden in der Regel mehr Beschwerden von Männern als von Frauen vorgebracht.

Bei einer vergleichenden Untersuchung zeigt sich jedoch, dass das Ausmaß von Beschwerden nationale Unterschiede bei den Aufzeichnungsmechanismen widerspiegelt. In einigen Ländern (z. B. Belgien, Frankreich, Irland, den Niederlanden, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich) existieren spezielle öffentliche Stellen, die für die Aufzeichnung von Beschwerden von Diskriminierungsopfern zuständig sind. In anderen Ländern (z. B. Dänemark, Finnland, Österreich und Spanien) sind NRO bemüht, das Fehlen solcher Stellen auszugleichen, indem sie Informationen über Einzelfälle sammeln. Ferner erfassen in Finnland die regionalen Büros für den Arbeitsschutz Angaben zu Beschwerden über Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. In wieder anderen Ländern (z. B. Italien und Luxemburg) existieren keine landesweiten Meldesysteme. Aus Griechenland wurde berichtet, dass das Fehlen eines öffentlichen Überwachungs- oder Beschwerdesystems sowohl der Erfassung von Daten zu Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft als auch den Bemühungen, diese zu bekämpfen, abträglich ist. In den Mitgliedstaaten, die über etablierte und erprobte Beschwerdemechanismen für Opfer verfügen, herrscht eine größere Wahrscheinlichkeit, dass Beschwerden ins öffentliche Bewusstsein gelangen. Beispielsweise gestand ein britisches Arbeitsgericht im Mai 2002 einem Arbeitnehmer indischer Herkunft bei den Ford-Motorenwerken eine Entschädigung in Höhe von 150 000 Pfund (215 000 Euro) zu, nachdem er das Opfer von Missbrauch wurde, weil er einen Kollegen unterstützt hatte, der 1999 erfolgreich gegen Ford Klage wegen Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft eingereicht hatte. In der Realität reicht jedoch vermutlich nur ein Bruchteil der Opfer von Diskriminierung in den EU-Mitgliedstaaten Beschwerde ein. Ähnlich wie im

Fälle von Gerichtsverhandlungen könnte dies in der Skepsis der Diskriminierungsopfer bezüglich der Wirkung von Beschwerden, der Angst vor Entlassung oder schlicht der mangelnden Kenntnisse über die Beschwerdesysteme begründet liegen. Daher ist es wichtig, dass alle Mitgliedstaaten ihre Gesetzgebung zur Verhinderung von Diskriminierung verbessern und Mechanismen zur Unterstützung der Opfer entwickeln, die den neuen Richtlinien zur Gleichbehandlung entsprechen, welche 2003 in der nationalen Gesetzgebung umgesetzt werden müssen.

Umfragen unter den Bevölkerungsminderheiten

Im Rahmen des EUMC-Projekts „Die Erfahrungen von Migranten mit Rassismus und Diskriminierung“ (siehe Abschnitt 2.2.2 dieses Berichts) bezogen sich mehrere Fragen auf die Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt und bei der Arbeit. Die Ergebnisse belegen, dass ca. 40 % der Migranten in Belgien, Italien, den Niederlanden, Österreich und im Vereinigten Königreich und ca. 30 % in Spanien und Schweden in den vergangenen fünf Jahren Erfahrungen mit Beleidigungen und Belästigungen am Arbeitsplatz aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu Migrantengruppen oder ihrer ethnischen Herkunft gemacht haben. Etwa 45 % der Migranten in Belgien, ca. 40 % der Migranten/Minderheiten in Spanien und Schweden sowie ungefähr 30 % der Migranten in Italien, den Niederlanden und Österreich berichteten vom Verdacht, dass sie in den vergangenen fünf Jahren eine Stelle, für die sie qualifiziert waren, aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu Migrantengruppen oder ihrer ethnischen Herkunft nicht erhalten hätten. Im Vereinigten Königreich berichteten ca. 20 % der Migranten von dieser Art der Diskriminierung. Im Allgemeinen meldeten Migranten aus afrikanischen und muslimischen Ländern mehr Vorfälle von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt als andere untersuchte Migrantengruppen.

Aus einer portugiesischen Studie⁶² ging hervor, dass subjektive Diskriminierung vermehrt von Angehörigen der Minderheitengruppen aus dem portugiesischsprachigen Afrika wahrgenommen wurde als von Minderheitengruppen aus anderen Teilen der Welt. In Deutschland zeigte eine repräsentative Untersuchung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, dass etwa 10,1 % aller türkischen Personen sich bei der Arbeitssuche benachteiligt

⁶² Umfrage über die Entwicklung rassistischer Haltungen in der portugiesischen Gesellschaft. Siehe u. a. Vala, Jorge (Koord.) (1999): *Novos Racismos: Perspectivas Comparativas* (Neuer Rassismus: Vergleichende Perspektiven); Oeiras: Celta; Vala, Jorge, Brito, Rodrigo und Lopes, Diniz (1999): *Expressões dos racismos em Portugal* (Erscheinungsformen des Rassismus in Portugal), Lissabon: Instituto de Ciências Sociais; Baganha, Maria (1996) *Immigrants Insertion in the Informal Market, Deviant Behaviour and the Insertion in the Receiving Country* (Eingliederung von Zuwanderern in den informellen Markt, abweichendes Verhalten und die Eingliederung in das Aufnahmeland), 1. Bericht, Centro de Estudos Sociais, Coimbra. (Mimeo).

fühlten.⁶³ Allerdings ist der Grad der subjektiv wahrgenommenen Diskriminierung bei der Einstellung häufig geringer als am Arbeitsplatz selbst. Dies hängt damit zusammen, dass die Opfer sich wahrscheinlich der Diskriminierung bei der Einstellung nicht bewusst sind, wohingegen die Auswirkungen von Diskriminierung bei der Arbeit wesentlich spürbarer sind.

Umfragen unter der Bevölkerungsmehrheit

Eine weitere Nachweisquelle für die potenzielle Diskriminierung von Migranten und Minderheiten sind Meinungsumfragen unter der Bevölkerungsmehrheit über die Haltung gegenüber Migranten und Minderheiten; darin kommen häufig eine negative Haltung oder Vorurteile zum Vorschein. Beispielsweise ergab eine Umfrage, die 2002 vom Zentrum für Untersuchungen und Meinungsumfragen im Auftrag des Hohen Kommissars für Einwanderung und ethnische Minderheiten in Portugal (ACIME) durchgeführt wurde, dass die Mehrheit der Befragten die Ansicht vertrat, Zuwanderer – vor allem Brasilianer und Afrikaner – seien weniger arbeitswillig als Portugiesen.⁶⁴ Eine Anfang 2002 von der italienischen „Fondazione Nord Est“⁶⁵ durchgeführte europäische Studie⁶⁶ ergab, dass 29,2 % der italienischen Teilnehmer der Behauptung Zuwanderer stellen eine Bedrohung für italienische Bürger bei der Beschäftigung dar, überwiegend oder bedingungslos zustimmten. (Diese Zahl lag jedoch geringfügig unter der für das Vorjahr ermittelten: 32,3 %.) Des Weiteren befragten Forscher in Italien ca. 950 Unternehmer in drei Regionen im Nordosten des Landes⁶⁷ zu ihrer Wahrnehmung von Migration und zugewanderten Arbeitnehmern in ihrer Gegend und stellten ein ähnlich negatives Bild fest. Ungefähr 56 % der Teilnehmer stimmten der Behauptung zu, es gäbe zu viele Zuwanderer und es sei nicht möglich, noch weitere zuzulassen⁶⁸. Aus der Untersuchung geht hervor, dass bei mittelständischen und großen Unternehmen tendenziell eine offenere Haltung gegenüber zugewanderten Arbeitnehmern vorzufinden ist, während bei Klein- und Kleinstunternehmen eher eine ablehnende Haltung vorherrscht, vor allem in Betrieben, in denen keine Zuwanderer arbeiten⁶⁹. 2002 befragten Berater, die

⁶³ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (2002): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung. 2001. Offenbach und München.

⁶⁴ Die vollständige Untersuchung ist erhältlich unter: <http://www.acime.gov.pt/files/Portuques/wxifqfxuqezbste.doc> (15.4.2003).

⁶⁵ Folgende europäische Länder wurden abgedeckt: Deutschland, Frankreich, Italien, Polen, Spanien, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

⁶⁶ Diamanti I., Bordignon F., (2002): Immigrazione e cittadinanza in Europa: Terza indagine sugli atteggiamenti dei cittadini in sette Paesi Europei. Primi appunti sui risultati dell'indagine (Zuwanderung und Bürgerschaft in Europa: dritte Untersuchung über die Haltung der Bürger in sieben europäischen Ländern, erste Untersuchungsergebnisse), in Quaderni FNE, Collana Osservatori Nr.5, S. 8-13.

⁶⁷ Veneto, Trentino - Alto Adige und Friuli-Venezia-Giulia.

⁶⁸ Marini D. (2002): Formare una professione o educare al lavoro? I fabbisogni professionali degli immigrati secondo gli imprenditori del Nord Est (Ausbildung oder Weiterbildung? Die beruflichen Bedürfnisse nach Aussage von Unternehmern im Nordosten), in Quaderni FNE, Collana Osservatori Nr.4, S. 39.

⁶⁹ Marini D. (2002): ibidem, S. 42.

von der dänischen Arbeitsmarktbehörde finanziell unterstützt wurden, in Zusammenhang mit einer Analyse der Engpässe auf dem dänischen Arbeitsmarkt Unternehmer aus dem öffentlichen wie privaten Sektor, ob sie zur Entschärfung der Beschäftigungssituation Flüchtlinge und Zuwanderer beschäftigen würden. 2001 gaben 58 % der öffentlichen Einrichtungen an, dass sie im Falle von Einstellungsschwierigkeiten Flüchtlinge und Zuwanderer beschäftigen würden. Dies entspricht einem leichten Rückgang gegenüber 2000 (damals bejahten 60 % diese Frage). Im Privatsektor fielen die Ergebnisse sogar noch schlechter aus. 2001 gaben nur 42 % der Arbeitgeber in Privatunternehmen an, dass sie zur Entschärfung der Beschäftigungssituation Flüchtlinge und Zuwanderer beschäftigen würden. Dies entspricht einem Rückgang von 3 % gegenüber dem Vorjahr⁷⁰. Zwar ging es bei diesen Umfragen weniger um diskriminierende Praktiken als um Einstellungen, doch hat sich gezeigt, dass das Potenzial für Diskriminierung vorhanden ist.

Direkte Nachweise

Meinungsumfragen sagen wenig darüber aus, ob und wie sich Haltungen in diskriminierenden Handlungen niederschlagen. Es gibt aber eindeutige Nachweise für diskriminierende Praktiken aus kontrollierten Versuchen, den sogenannten „Diskriminierungstests“. Bei dieser Methode werden mindestens zwei Testpersonen eingesetzt: Eine Testperson gehört der Bevölkerungsmehrheit, die andere einer ethnischen Minderheitengruppe an. Alle Testpersonen „bewerben“ sich um die gleichen Stellen. Die Testpersonen entsprechen einander in allen Kriterien, die normalerweise für einen Arbeitgeber relevant sind, wie Qualifikationen, Erfahrungen und Schulbildung. Wenn der Bewerber, der zur Bevölkerungsmehrheit gehört, über einen längeren Zeitraum hinweg, in dem wiederholt getestet wird, den anderen Bewerbern systematisch vorgezogen wird, lässt dies auf diskriminierendes Handeln aufgrund der ethnischen Herkunft schließen.

Die Methode der Diskriminierungstests ist eines der wichtigsten und wirksamsten Mittel, mit denen sich Problembereiche nachweisen lassen: Personen und Gruppen, die das Vorkommen von Diskriminierung abstreiten, können dadurch vom Gegenteil überzeugt werden. Wie zuvor von der EUMC berichtet wurde, findet diese Methode in immer mehr Mitgliedstaaten Anwendung; im Allgemeinen ergeben sich Diskriminierungsquoten von ca. 35 % gegen Bewerber aus ethnischen Minderheiten.⁷¹ 2002 wurde in Österreich mit einem Wiener und einem Österreicher afrikanischer Herkunft ein konkreter Test dieser Art durchgeführt. Beide Männer verfügten über die gleichen Qualifikationen und rechtlichen Voraussetzungen zur Beschäftigung und bewarben sich um die gleichen 21 Stellen. Dieses Experiment belegte, dass

⁷⁰ COWI (2002): Flaskehals analyse (Engpassanalyse), www.ams.dk.

⁷¹ Siehe u. a.: Roger Zegers de Beijl (Hrsg.) (2002): Documenting Discrimination against Migrant Workers in the Labour Market: A comparative study of four European countries International Labour Office (Belege für Diskriminierung gegen zugewanderte Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt: eine vergleichende Untersuchung vier europäischer Länder), Internationales Arbeitsamt, Genf.

Männer österreichischer Herkunft unverhältnismäßig größere Chancen haben, zu Vorstellungsgesprächen eingeladen zu werden als ebenso qualifizierte Bewerber afrikanischer Herkunft.⁷² In den letzten Jahren hat das Internationale Arbeitsamt in Belgien, Deutschland, den Niederlanden und Spanien Tests dieser Art unterstützt und in Dänemark an einer Studie mitgewirkt. 2002 wurde mit ähnlichen Tests in Italien begonnen, bei denen nach der gleichen Methode verfahren wurde; die Ergebnisse dieser Tests werden Ende 2003 verfügbar sein.

Indirekte Nachweise

Auch wenn direkte Nachweise der oben geschilderten Art vermutlich am überzeugendsten sind, liefern statistische Untersuchungen immer mehr indirekte Nachweise, die ebenfalls von Nutzen sind. Zur Abgrenzung des Faktors Diskriminierung von anderen erklärenden Faktoren bieten sich verschiedene Arten statistischer Analysen⁷³ an. Die Ergebnisse solcher Analysen, die in Vereinigten Königreich erfolgten, wurden ebenfalls untersucht. Dabei ergab eine 2002 durchgeführte Studie der britischen Staatskanzlei (UK Cabinet Office), dass es praktisch außer Frage steht, dass ethnische Unterschiede, die sich nicht durch Schlüsselvariablen erklären lassen, ihre Ursache zum Teil in rassistischer Diskriminierung haben.⁷⁴ Analog belegen Untersuchungen, die von der niederländischen Arbeitsaufsicht durchgeführt und 2002 veröffentlicht wurden, bei den Löhnen einen nachgebesserten Unterschied von 4 % zwischen einheimischen Niederländern und Arbeitnehmern aus nichtwestlichen ethnischen Minderheitengruppen, z. B. aus der Türkei, dem karibischen Raum oder aus Marokko.⁷⁵ Auch hier sind die Unterschiede z. T. durch Diskriminierung begründet.

2.3.3. Neue Tendenzen

Einige der im Jahresbericht 2001 der EUMC ermittelten Themen wurden durch die Nachweise aus dem Jahr 2002 weiter bestätigt. Einer der Nachweise war der zunehmende Konkurrenzkampf um gering qualifizierte und saisonale Arbeiten zwischen traditionellen Migranten und neueren Migranten aus osteuropäischen Ländern. Ebenfalls im Jahr 2002 wurde aus Spanien berichtet, dass immer mehr Arbeitgeber Arbeiter aus Osteuropa gegenüber Arbeitern arabischer (überwiegend marokkanischer) Herkunft vorziehen. Beispielsweise gingen spanische Landwirte im März während der Erdbeerernte in Huelva mit 6 700

⁷² Ebermann, E. (Hrsg.) (2002): Afrikaner in Wien. Münster/Hamburg/London: Lit-Verlag, S.184-189.

⁷³ Dabei werden multivariate Regressionsanalysen eingesetzt, um die Auswirkungen der verschiedenen erklärenden Faktoren auf gemessene Nachteile aus den Restfaktoren (nicht erklärten Faktoren) zu verteilen (als Diskriminierung interpretiert).

⁷⁴ Cabinet Office (2002) Ethnic Minorities and the Labour Market (Ethnische Minderheiten und der Arbeitsmarkt). Cabinet Office Performance and Innovation Unit, Februar 2002, S. 61–128 und S. 209–211, erhältlich unter <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2001/ethnicity/attachments/interim.pdf> (23.01.2003).

⁷⁵ Niederlande, Parlamentsdokumente II, 2001–2002, 27 099, Nr. 6 (04.07.2002) S. 4.

Zuwanderern, von denen die meisten Polinnen und Russinnen waren, Verträge ein. Dadurch blieben ca. 5 000 marokkanische Arbeiter, die jahrelang als Erdbeerpflücker gearbeitet hatten, ohne Arbeit. Die 5 000 nordafrikanischen Zuwanderer galten als „verzweifelt“, irrten durch die Städte in der Gegend und lebten von wohlthätigen Personen und Organisationen. Die ortsansässigen Bürgermeister gaben ihren Bedenken Ausdruck, dass es zwischen den beiden Zuwanderergruppen zu Konflikten kommen könnte.⁷⁶ In Portugal kam es zu ähnlichen Entwicklungen: Einige Gewerkschaftsbeamte und afrikanische Arbeiter meldeten, dass die Arbeitgeber neue Zuwanderer aus Osteuropa den traditionellen Zuwanderern aus portugiesischsprachigen Ländern in Afrika vorzögen. Nach der Erweiterung der EU wird dieses Thema noch an Bedeutung gewinnen.

Ein weiteres Thema im Jahr 2001 war die Unterschiedlichkeit der Erfahrungen der Gruppen. So war z. B. die Beschäftigungsquote bei Frauen aus Migranten- und Minderheitengruppen traditionell niedriger als bei Männern aus diesen Gruppen. Im Jahresbericht 2001 wird jedoch in Frankreich, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen aus Migranten- und Minderheitengruppen gemeldet, beispielsweise fällt die Quote für Frauen surinamischer Herkunft in den Niederlanden höher aus als die von Frauen niederländischer Abstammung. Eine weitere Ausnahme von der allgemeinen Regel, dass ethnische Minderheiten geringere Stundenlöhne als einheimische niederländische Arbeiter beziehen, bilden auch Frauen aus dem karibischen Raum, die einen höheren Stundenlohn erhalten als niederländische Frauen. 2002 wurde mit Hilfe der bereits erwähnten Diskriminierungstests in Österreich festgestellt, dass die Diskriminierungsquoten bei afrikanischen Frauen geringer ausfielen als bei afrikanischen Männern: Sie wurden wesentlich öfter zu Vorstellungsgesprächen eingeladen als die Männer und beinahe so oft wie österreichische Frauen⁷⁷.

Allerdings ist bei Migrantinnen auch die „doppelte Diskriminierung“ zu beobachten. Mitunter hängt der Umstand, dass Migrantinnen bei der Arbeitssuche auf weniger Schwierigkeiten stoßen, lediglich damit zusammen, dass sie speziell für die Erledigung von Arbeiten gefragt sind, die sonst niemand übernehmen will. In Italien belegen die Daten für das Jahr 2002 dass ein überproportionaler Anteil von Migrantinnen als Hausmädchen, persönliche Betreuerinnen oder Pflegerinnen für ältere Menschen oder als Reinigungspersonal arbeitet⁷⁸. In italienischen Haushalten werden zunehmend Migrantinnen aus Nicht-EU-Ländern als Haushaltshilfen beschäftigt⁷⁹. Eine Folge hiervon

⁷⁶ Bericht der spanischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

⁷⁷ Ebermann, E. (Hrsg.) (2002): *Afrikaner in Wien*. Münster/Hamburg/London: Lit-Verlag, S.184-189.

⁷⁸ Blangiardo G.C. et. al. (2002): *L'immigrazione straniera in Lombardia. La prima indagine regionale (Zuwanderung in der Lombardei: erste regionale Untersuchung)*, ISMU der Region Lombardei. Mailand.

⁷⁹ Istituto IARD Franco Brambilla (2002): op. cit S. 81. Siehe auch Provincia Autonoma di Trento (2002): *L'immigrazione in Trentino, rapporto annuale 2002 (Zuwanderung in Trentino, Jahresbericht 2002)*, S. 27.

ist, dass es diesen Frauen häufig schwer fällt, selbst ein geregeltes Familienleben zu führen, weshalb sie die übrige Familie in ihrem Herkunftsland zurücklassen. In extremen Situationen arbeiten Migrantinnen in Europa unter allerschlechtesten Arbeitsbedingungen, z. B. werden sie zunehmend als billige Arbeitskräfte in der Sexindustrie ausgenutzt. Einem Bericht aus Spanien zufolge erinnern die dabei herrschenden Bedingungen eher an Sklaverei als an Diskriminierung.⁸⁰

2.3.4. Initiativen und bewährte Praktiken

Die Initiativen und Fälle von bewährten Praktiken, die 2002 beobachtet wurden, lassen sich in fünf Kategorien unterteilen: Initiativen der Europäischen Gemeinschaft, Initiativen nationaler und lokaler Regierungen, Initiativen von Arbeitgebern, Initiativen von Gewerkschaften und Initiativen von NRO.

Europäische Gemeinschaft

Im Jahr 2002 wurde mit der Umsetzung einer großen Zahl von Projekten und Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt begonnen, die im Rahmen der Initiative EQUAL des Europäischen Sozialfonds (ESF) durchgeführt wurden. EQUAL erprobt neue Möglichkeiten, wie gegen die Diskriminierung und Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden vorgegangen werden kann. Transnationale Zusammenarbeit, Innovation, Stärkung, thematischer und partnerschaftlicher Ansatz, Verbreitung und Integration in die „Mainstream“-Politiken und Praktiken sind die Schlüsselprinzipien von EQUAL. Die Aktivitäten sind an den vier Pfeilern der europäischen Beschäftigungsstrategie ausgerichtet: Beschäftigungsfähigkeit, Untemehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit für Frauen und Männer. Die Problematik der Asylbewerber wird ebenfalls berücksichtigt.⁸¹

Im Schwerpunktbereich der Rassismusbekämpfung waren elf Mitgliedstaaten an insgesamt 76 Entwicklungspartnerschaften (EP) beteiligt. Zahlreiche EQUAL-Projekte konzentrieren sich auf das Anbieten von Sprach- oder Berufsbildungskursen für benachteiligte Gruppen unter den Migranten und Minderheiten (z. B. in Deutschland, Finnland und Griechenland). Andere EP von EQUAL sind bestrebt, die relevanten Akteure auf dem Arbeitsmarkt (Einrichtungen der Sozialpartner, Arbeitsmarktverwaltungen, Unternehmen) an Projekten zu beteiligen, die sich der Bekämpfung und Vermeidung von Rassismus am Arbeitsplatz widmen (z. B. in Finnland, Frankreich und Österreich), die Akteure in Schulungsmaßnahmen und Aktivitäten zur Förderung der Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt einbeziehen (Spanien), Arbeitsplätze für bestimmte Minderheitengruppen schaffen (z. B. das

⁸⁰ Bericht der spanischen nationalen Anlaufstelle von 2002.

⁸¹ Siehe: http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_de.html.

Projekt „*Acceder*“ in Spanien oder das Projekt SUNRISE in Portugal). Andere Projekte haben die Verbesserung von Qualität und Wirksamkeit des Verhaltenskodex zur Verhinderung von Diskriminierung und die Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz zum Ziel (z. B. die Projekte „*De Prijs, de Code, de Monitor*“ (Der Preis, der Kodex, die Überwachung), „*Companies care*“ (Soziales Unternehmen) und „*Der Weg zu Arbeitskräften ohne Diskriminierung*“ in den Niederlanden).⁸² Zusätzlich zu den EQUAL-Projekten werden zahlreiche grenzüberschreitende Projekte vom Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen mitfinanziert. Diese Projekte haben drei wichtige Ziele: Verständnis für Fälle zu wecken, die mit Diskriminierungen zu tun haben, Kapazität zu entwickeln, wirksam Diskriminierung anzugehen, sowie Werte zu fördern, die dem Kampf gegen Diskriminierung zugrunde liegen.⁸³ Im Rahmen des Programms wurden nationale wie grenzüberschreitende Maßnahmen gefördert, so z. B. von kleineren europäischen NRO-Netzen, die sich für den Abbau von diskriminierenden Hindernissen einsetzen. Im Mai 2002 veröffentlichte das Aktionsprogramm die Studie „*Vielfalt fördern. 21 Stellen zur Förderung der Vielfalt und zur Bekämpfung von Diskriminierung in der Europäischen Union*“.⁸⁴ Die EUMC wird künftig die Ergebnisse dieser Projekte verfolgen und entsprechende Berichte verfassen.

Nationale und lokale Regierungen

In vielen Mitgliedstaaten gibt es spezielle Initiativen der Regierungen, mit denen die Eingliederung von Migranten und Minderheiten in den Arbeitsmarkt unterstützt werden soll. Beispielsweise wurden in Portugal landesweite Systeme zur Unterstützung von Migranten eingerichtet, mit denen Migranten ohne Aufenthalts- und Arbeitspapiere bei der Legalisierung ihres Status und der formellen Anerkennung ihrer Qualifikationen geholfen werden soll (CLAI – lokale Unterstützungszentren für Zuwanderer), und im Vereinigten Königreich wurde eine zielgerichtete Initiative zur Verringerung der Differenz zwischen der Gesamtbeschäftigungsquote und der Beschäftigungsquote von ethnischen Minderheiten durchgeführt (*JobCentrePlus*). In einem Positionspapier der dänischen Regierung vom März 2002 heißt es, dass der Zugang von Zuwanderern zum Arbeitsmarkt mit Hilfe eines einfachen, nichtbürokratischen

⁸² Alle Projekte sind auf der ECDB-Website (EQUAL Common Database) dokumentiert und abrufbar. Siehe: www.europa.eu.int/comm/equal. Das Ziel von EQUAL ist die Erprobung neuer Möglichkeiten der Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden. Zu diesem Zweck hat EQUAL Aktivitäten in allen EU-Mitgliedstaaten mitfinanziert. Sowohl EU als auch die einzelnen Länder tragen jeweils mit Mitteln in Höhe von 3 026 Mio. Euro zu EQUAL bei. Der erste von zwei Aufrufen zur Einbringung von Vorschlägen für EQUAL-Projekte in Mitgliedstaaten fand in der ersten Jahreshälfte 2001 statt. Zuständig für die Umsetzung der gemeinschaftlichen Initiativenprogramme in den Mitgliedstaaten sind die nationalen Behörden.

⁸³ http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/glance_de.htm

⁸⁴

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisl/mslegln/equalitybodies_exe_de.pdf

Modells der Ausbildung am Arbeitsplatz beschleunigt werden soll, damit diese rasch einer geregelten Arbeit nachgehen können. Die Vermeidung der „Dequalifizierung“ qualifizierter Migranten bildet das Thema zweier Berichte aus Schweden⁸⁵, in denen die Erfahrungen ausländischer Lehrer mit dem schwedischen Schulsystem untersucht wurden. In Finnland setzten Ministerien, Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung und NRO gemeinsam eine landesweite Sensibilisierungskampagne zur Bekämpfung von Diskriminierung fort.

Arbeitgeber

Auch Initiativen von Arbeitgebern drangen im Jahr 2002 ins öffentliche Bewusstsein. In Frankreich beispielsweise schloss eine Zeitarbeitsagentur mit dem Staat eine Vereinbarung über Schulungen zur Vermeidung diskriminierender Praktiken ihrer Angestellten.⁸⁶ In Deutschland haben Geschäftsführung und Betriebsrat in vielen Großunternehmen eine Vereinbarung gegen Diskriminierung und Rassismus getroffen (z. B. Ford, Fraport, Jenoptik, Opel, Thyssen, VW)⁸⁷. In den Niederlanden gab das Ministerium für Soziales und Beschäftigung eine Untersuchung in Auftrag, in deren Rahmen die Unternehmensrichtlinien gegen Diskriminierung erfasst wurden (einschließlich zahlreicher Verhaltenskodizes), die anderen Organisationen als Beispiel dienen könnten.⁸⁸ In Irland rief der Hotelkonzern Jury's eine Reihe von Initiativen ins Leben, die den Mitarbeitern aus Nicht-EU-Ländern bzw. Ländern, die nicht dem EWR angehören, zugute kommen sollen. Dazu gehörte auch eine Plakatkampagne gegen Rassismus.⁸⁹

⁸⁵ Högskoleverket (2002): (1) Från gräns till kateder - Introduktionsperiod och lämplighetsprov för lärare med utländsk utbildning (Von der Grenze zum Lehrerpult – Einführungsphase und Eignungstest für Lehrer, die ihre Ausbildung im Ausland gemacht haben). Stockholm. und (2) Behörig att undervisa - Utländska lärare i svensk skola (Geeignet für den Lehrberuf – Ausländische Lehrer an schwedischen Schulen). Stockholm.

⁸⁶ Adecco (Hrsg.) (2002): Accord-cadre DPM-Fasild-Adecco Travail Temporaire visant à prévenir les pratiques discriminatoires (Rahmenvereinbarung DPM-Fasild-Adecco über Zeitarbeit in Bezug auf die Vermeidung diskriminierender Praktiken). Paris.

Siehe: <http://www.social.gouv.fr/html/pointsur/discrimination/accordadecco.htm> (17.04.2003).

⁸⁷ Diese Vereinbarungen können auf der Homepage der IG Metall eingesehen werden (www.igmetall.de).

⁸⁸ De Vries, S. et. al. (2002): Gewenst beleid tegen ongewenst gedrag: voorbeelden van goed beleid tegen ongewenste omgangsvormen op het werk (Erwünschte Richtlinien gegen unerwünschtes Verhalten: Beispiele für nachahmenswerte Richtlinien gegen unerwünschte Behandlung bei der Arbeit), Hoofddorp: TNO Arbeid.

⁸⁹ ICTU (2001): Anti Racism. Indicative Action Plan (Anti-Rassismus. Indikativer Aktionsplan). 2001-2003.

Gewerkschaften

Gewerkschaften und Arbeitnehmerverbände haben ein stärkeres Interesse an der Problematik von Gleichbehandlung und Vielfalt bekundet und werden nun häufig in Aktivitäten zur Sensibilisierung für und Beratung über die Rechte von Zuwanderern am Arbeitsplatz einbezogen (z. B. Force Ouvrière (FO) in Frankreich, CGTP in Portugal und der DGB in Deutschland). Der irische Gewerkschaftsverband ICTU (Irish Congress of Trade Unions) veranstaltet jedes Jahr gemeinsam mit der Behörde für Gleichstellung und dem Arbeitgeberverband eine Woche für Anti-Rassismus am Arbeitsplatz („Anti-Racist Workplace Week“). In Griechenland bildeten albanische, bulgarische, griechische und ukrainische Arbeitnehmer im Mai 2002 auf Ikaria, einer kleinen Insel in der Ägäis, einen multiethnischen Arbeitnehmerverband. Im November 2002 wurde im niederländischen Egmond die erste Konferenz des European Anti Racism Network (EARN, europäisches Netz für Anti-Rassismus) abgehalten. Zielgruppe waren Gewerkschaftsvertreter mit schwarzer Hautfarbe und zugewanderte Gewerkschaftsvertreter aus verschiedenen europäischen Gewerkschaften.⁹⁰ Zusätzlich zu ihrem normalen Einsatz für Zuwanderer haben sich die beiden größten spanischen Gewerkschaften, UGT und CC.OO, aktiv für die zentrale Umsetzung der neuen EU-Richtlinien des Rates gegen Diskriminierung durch die Regierung engagiert.

NRO

Wie bereits in der Vergangenheit stellen NRO wichtige Akteure bei Initiativen und Projekten zur Förderung von Vielfalt und zur Bekämpfung von Rassismus auf verschiedenen Gebieten dar. Einige der innovativeren Projekte sollen gezielt dem Ausschluss von Jugendlichen entgegenwirken (z. B. das Projekt „Echte Vielfalt“ des LSU in Schweden oder das Projekt „Es wird möglich sein“ von SOS Racisme in Frankreich).⁹¹ Zudem nimmt die Zahl von Migrantenorganisationen zu, die sich der Stärkung von Migrantengruppen – und vor allem von Migrantinnen – verschrieben hat (z. B. die Kreditgenossenschaft DIWATA, die von Philippinern in Griechenland eingerichtet wurde, oder das Projekt Simba, das von Afrikanerinnen für langzeitarbeitslose Frauen in Schweden ins Leben gerufen wurde). Ein portugiesisches Projekt zur Unterstützung von Ärzten, das vom SJR (Jesuitendienst für Flüchtlinge) gemeinschaftlich mit der Calouste-Gulbenkian-Stiftung gefördert wird, richtet sich an Ärzte aus Migrantengruppen, die gemeindegewisser als Arzt praktizieren würden, die derzeit jedoch in weniger qualifizierten Berufen arbeiten. In Portugal bietet außerdem der portugiesische Flüchtlingsrat CPR einen Dienst an, der Asylbewerber bei ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt.

⁹⁰ Der Konferenzbericht ist erhältlich unter <http://www.fnv.net/host/earn/english/index.htm>.

⁹¹ Siehe: <http://www.sos-racisme.org> und *L'express*, 14/11/2002, „SOS RACISME, agence pour l'emploi“ (SOS Rassismus, Agentur für Beschäftigung).

2.4. Schlussfolgerungen

Die einzelstaatlichen Meldesysteme zu Diskriminierung unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark voneinander, ebenso wie die jeweiligen gegen Diskriminierung gerichteten Rechtsvorschriften. Im Bildungs- wie im Beschäftigungsbereich liegt es auf der Hand, dass in Mitgliedstaaten, die über bessere Systeme verfügen, mehr Beschwerden von Opfern vorgebracht und mehr Fälle von Diskriminierung öffentlich bekannt werden. In anderen Mitgliedstaaten dringen solche Fälle nicht ins öffentliche Bewusstsein, was fälschlicherweise zu der Annahme führt, dass das Problem in diesen Ländern nicht existiert.

Durch das Fehlen von Systemen zur Meldung und Registrierung von Beschwerden sowie zur Unterstützung der Opfer gewinnen entsprechende Untersuchungen und Forschungen zwangsläufig an Bedeutung. In vielen Fällen werden der systematische Ausschluss von der Beschäftigung, Vorurteile bei der Einstellung oder unterschiedliche Behandlung bei der Arbeit nur durch Untersuchungen aufgedeckt. Auch im Bildungsbereich mangelt es an Daten über Vorfälle an Schulen mit rassistischem oder fremdenfeindlichem Hintergrund sowie an ausführlichen Statistiken über schulische Leistungen unterschiedlicher Gruppen ethnischer Minderheiten. Um zu ermitteln, inwieweit sich kulturelle und sprachliche Barrieren, sozioökonomische Faktoren, Bildungsstand der Eltern der Schüler sowie Defizite im Bildungssystem oder Diskriminierung in all ihren Erscheinungsformen auf die unterschiedlichen schulischen Leistungen von Minderheitengruppen auswirken, müssen mehr Forschungsstudien durchgeführt werden, bei denen qualitative Methoden eingesetzt werden.

Ethnische Minderheiten werden in einigen Bereichen des Bildungssektors gesondert behandelt und von anderen Bereichen ausgeschlossen; mitunter ist dies durch die sozialen Kräfte bedingt, gelegentlich jedoch völlig beabsichtigt. Im Beschäftigungsbereich besteht weiterhin Trennung – in einigen eingegrenzten Sektoren und Beschäftigungsarten sind ethnische Minderheiten und Migranten stark vertreten, während sie aus anderen praktisch ausgeschlossen sind; in den unbeliebtesten Beschäftigungsarten findet sich ein besonders hoher Anteil dieser Bevölkerungsgruppen.

Auch hinsichtlich Bildung und Arbeit ist die Situation von Migranten und ethnischen Minderheiten durch größere Unsicherheit gekennzeichnet. Den Berichten von 2002 zufolge ist die Quote der vorzeitigen Schulabgänger bei Kindern von Migranten und ethnischen Minderheiten höher, außerdem verbringen diese Kinder weniger Jahre an einer weiterführenden Schule, und auch die Quote von Schulausschlüssen fällt bei ihnen höher aus. Auch im Beschäftigungsbereich ist eine höhere „Abbrecherquote“ zu verzeichnen. Dies spiegelt das klassische Syndrom einer Industrial Reserve Army wider, also eines „beruflichen Reserveheers“; Arbeitnehmer, die der Gruppe von Migranten

bzw. ethnischen Minderheiten angehören, verlieren in Zeiten einer rückläufigen Konjunktur nach wie vor eher ihre Arbeit.

Die Daten belegen, dass nicht alle Migranten und ethnische Minderheiten in gleichem Maße auf dem Arbeitsmarkt Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft ausgesetzt sind. Migranten aus Nicht-EU-Gebieten und bestimmte Minderheitengruppen, wie Afrikaner, Araber, Pakistanis, Philippiner, Roma und Türken sowie Nichtsesshafte, Muslime und Bürger mit schwarzer Hautfarbe, sind häufiger Diskriminierung ausgesetzt als andere Gruppen.

Sowohl was den Bildungsbereich als auch was den Beschäftigungsbereich angeht, sind einige positive Entwicklungen zu verzeichnen. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es Anzeichen für immer mehr Initiativen zur Förderung der unterschiedslosen Eingliederung von Migranten und ethnischen Minderheiten in das Schul- und das Arbeitswesen sowie zur Bekämpfung von Diskriminierung. Zahlreiche Länder haben Anstrengungen unternommen, die Schulbildung von ethnischen Minderheiten durch spezielle Lehrpläne und Sprachprogramme zu verbessern. Wieder andere erwägen Maßnahmen, mit denen der Tendenz der ethnischen Trennung im Bildungssektor entgegengewirkt werden soll.

Im Beschäftigungsbereich dienen viele der für 2002 beschriebenen Initiativen der Sensibilisierung der Bevölkerungsmehrheit. Ebenfalls ein großer Teil zielt auf die Verbesserung des Human- und Sozialkapitals der untervertretenen Gruppen ab. Obwohl sie wichtig sind, setzen die Initiativen mit nachahmenswerten Praktiken offenbar häufig auf einem impliziten „Defizitmodell“ von Ungleichheit auf; dabei wird das anhaltende Problem ausschließender Praktiken und Strukturen in den Organisationen der Bevölkerungsmehrheit vernachlässigt. Direkt „anti-rassistische“ oder „anti-diskriminierende“ Initiativen kommen also seltener vor als es wünschenswert wäre. Der Schwerpunkt liegt nach wie vor auf Defiziten der Migranten und ethnischen Minderheiten bei Sprache und Qualifikationen. Zwar sollte die Bedeutung der verschiedenen Initiativen zur Verbesserung dieser Aspekte nicht unterschätzt werden, doch werden ihr Wert und ihre potenzielle Wirkung erheblich geschwächt, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden, um gegen völlig ungerechtfertigte Sprachanforderungen für bestimmte Stellen, unzumutbare Kleidervorschriften oder Rassismus und Vorurteile vorzugehen, die Bewerbern aus Migranten- oder ethnischen Minderheitengruppen den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren, unabhängig davon, wie qualifiziert sie sind. Es werden nach wie vor mehr Initiativen benötigt, welche die Handlungen der Bevölkerungsmehrheit, die Unternehmenskultur und Unternehmenspraktiken zum Schwerpunkt haben und die sich nicht nur auf das Humankapital der untervertretenen Minderheiten beschränken.

3. Rassistisch und fremdenfeindlich motivierte Gewalt- und Straftaten in den Mitgliedstaaten 2001-2002

Bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit müssen alle möglichen Erscheinungsformen des Rassismus berücksichtigt werden, seien es körperliche Angriffe, Hassreden, indirekte Diskriminierung, Verweigerung des Zutritts zu einem Restaurant, Verweigerung des Zugangs zu Waren, Dienstleistungen oder Beschäftigung aus Gründen der ethnischen Zugehörigkeit, Religion, kulturellen Überzeugung oder nationalen Herkunft einer Person. Dieser Teil des Berichts konzentriert sich speziell auf rassistisch bzw. fremdenfeindlich motivierte Gewalt- und Straftaten.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss

Die Europäische Kommission hat einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit⁹² unterbreitet, der die 1996 verabschiedete Gemeinsame Maßnahme⁹³ ablösen soll. Mit dem Rahmenbeschluss wird die Schaffung einer soliden Basis zur Harmonisierung der strafrechtlichen Normen zur Bekämpfung des Rassismus in den Mitgliedstaaten angestrebt, wobei für die Einführung eines wirksamen und angemessenen Strafmaßes und den Abbau von Hindernissen bei der justiziellen Zusammenarbeit gesorgt werden soll. Wird der Rahmenbeschluss angenommen, sind die Mitgliedstaaten dazu gezwungen, verschiedene Formen rassistischen Verhaltens strafrechtlich zu ahnden und rassistische und fremdenfeindliche Motive bei der Ahndung als erschwerende Umstände zu werten. Als rassistisches und fremdenfeindliches Verhalten wird von den Mitgliedstaaten Folgendes geahndet: „Aufstachelung zu rassistischer und fremdenfeindlicher Gewalt bzw. zu Rassen- und Fremdenhass“, öffentliche Billigung, Verleugnung oder Trivialisierung von Völkermordverbrechen usw. sowie die Beteiligung an Aktivitäten rassistischer und fremdenfeindlicher Gruppierungen (Artikel 4). Artikel 8 verlangt, dass fremdenfeindliche und rassistische Beweggründe bei allen Arten von Straftaten als erschwerende Umstände gelten. Ferner sind die Einführung eines Mindeststrafmaßes von zwei Jahren Freiheitsentzug für schwere Fälle rassistisch motivierter Straftaten (Artikel 6) und die strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen (Artikel 9) vorgesehen. Die Zusammenarbeit der Justizbehörden soll gestärkt werden, indem gewährleistet wird, dass rassistisch motivierte Straftaten nicht als „politische Vergehen“ eingestuft werden (Artikel 14). Der Informationsaustausch würde durch die

⁹² Brüssel, 28.11.2001 KOM(2001) 664 endgültig, 2001/0270 (CNS): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

⁹³ Gemeinsame Maßnahme 96/443/JI vom 15. Juli 1996.

Einrichtung operationeller Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten sowie durch die Pflicht, relevante Daten aus einem Mitgliedstaat, z. B. über die Lagerung von rassistischem Material, weiterzugeben, um diese Daten in einem anderen Mitgliedstaat zu verbreiten, erleichtert (Artikel 15).

Die EUMC begrüßt den Vorschlag für diesen Rahmenbeschluss und wird dessen Fortschritt während der Verhandlungen des Rates beobachten. Der folgende Berichtsabschnitt bietet einen nach Ländern gegliederten Überblick über die gegenwärtige Lage und aktuelle Entwicklungen in Bezug auf rassistisch und fremdenfeindlich motivierte Gewalt- und Straftaten.

3.1. Gesetzgebung gegen rassistisch und fremdenfeindlich motivierte Gewalt- und Straftaten

Die Rechtsvorschriften in allen Mitgliedstaaten bieten Schutz vor rassistischen Straftaten, aber nicht in allen Mitgliedstaaten gilt das rassistische Motiv einer Straftat als erschwerender Umstand.

In den Strafgesetzbüchern Belgiens, Österreichs, Portugals, Schwedens, Spaniens und dem des Vereinigten Königreichs sind spezielle Artikel über härtere Strafen für rassistische Beweggründe enthalten. In Belgien wurden durch das Anti-Diskriminierungsgesetz vom 25. Februar 2003 in verschiedenen Artikeln des Strafgesetzbuches erschwerende Umstände eingeführt, die sich auf Situationen anwenden lassen, in denen ein rassistischer Beweggrund vorliegt. Das spanische Strafgesetzbuch sieht im Allgemeinen für Vergehen oder Straftaten mit rassistischem Beweggrund ein höheres Strafmaß vor. Das österreichische Strafgesetzbuch sieht in Abschnitt 33 Absatz 5⁹⁴ vor, dass bei Straftaten, die aus rassistischen oder fremdenfeindlichen Gründen verübt wurden, der Beweggrund vor Gericht untersucht und bei der jeweiligen Urteilsfällung als erschwerender Umstand berücksichtigt werden muss. In Portugal kann das Strafmaß gemäß Artikel 132 und 146, Absatz 2 des Strafgesetzbuchs für körperliche Gewaltanwendung, ausgenommen Tötungsdelikte, ebenfalls verschärft werden, wenn erwiesen ist, dass die Straftat durch Rassenhass motiviert war. In Schweden schreibt Abschnitt 29 des Strafgesetzbuchs vor, dass bei der Urteilsfällung berücksichtigt werden muss, ob die Straftat gegen eine Person, eine ethnische Gruppe oder eine vergleichbare Gruppe von Personen durch „Rasse“, Hautfarbe, nationale oder ethnische Herkunft, religiöse Überzeugung oder ähnliche Gründe motiviert war.⁹⁵ Gemäß dieser Vorschrift soll das urteilsverkündende Gericht es als erschwerenden Umstand ansehen und das Strafmaß für den Täter entsprechend erhöhen, wenn der Täter aus rassistischen oder fremdenfeindlichen

⁹⁴ Österreich, Strafgesetzbuch, BGBl 60/1974 (01.01.1975), geänderte Fassung BGBl I 134/2002, (13.08.2002).

⁹⁵ SFS 1994:306.

Beweisgründen beispielsweise ein Opfer außereuropäischer Herkunft angegriffen hat. Im Vereinigten Königreich wurde infolge der Übergriffe auf muslimische Personen und muslimisches Eigentum nach den Ereignissen vom 11. September 2001 Teil 5 (Abschnitte 37-42) des „Anti-Terrorism, Crime and Security Act“ (Gesetz zu Anti-Terrorismus, Straftaten und Sicherheit) von 2001 geändert: Die Rubrik der Straftatbestände mit erschwerenden rassistischen Motiven wurde um Straftatbestände mit erschwerenden religionsbedingten Motiven erweitert. Wie beim „Crime and Disorder Act“ (Gesetz zur Bekämpfung von Verbrechen und Aufruhr) gilt der erschwerende religionsbedingte Umstand für eine feste Liste festgelegter Straftatbestände – tätliche Übergriffe, kriminell verursachte Schäden, Verstöße gegen die öffentliche Ordnung und Belästigung. Das Anti-Terrorismugesetz hebt überdies die Höchststrafe für die Aufstachelung zu Rassenhass von zwei auf sieben Jahre Freiheitsentzug an und dehnt das Verbot auf die Aufstachelung zu Rassenhass gegen Gruppen außerhalb des Vereinigten Königreichs aus. Des Weiteren erlegt Abschnitt 153 des „Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act“ (Gesetz über die Befugnisse von Gerichten bei der Urteilsfällung) von 2000, der Abschnitt 82 des Gesetzes zur Bekämpfung von Verbrechen und Aufruhr von 1998 ablöst, dem urteilsverkündenden Gericht die Pflicht auf, Beweise für Straftatbestände mit erschwerenden rassistischen Motiven als erschwerenden Umstand zu werten. In Fällen, in denen die Straftat nicht ausdrücklich nach dem Gesetz von 1998 geahndet wird, erhöht dies die Schwere der Straftat und verschärft das Urteil.

Diesem Vorgehen könnten sich mehr Mitgliedstaaten anschließen. In Finnland reichte die Regierung 2002 einen Gesetzentwurf zur Reform der allgemeinen Grundsätze des Strafrechts ein.⁹⁶ Für die Ahndung wurde ein neuer erschwerender Umstand vorgeschlagen: Begehen von Straftaten aufgrund von rassistischen oder vergleichbaren Motiven. Gemäß dem Gesetzentwurf gelten Straftaten, die aufgrund von Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit oder aus einem vergleichbaren Grund gegen eine Person verübt werden, als erschwerender Umstand. In der Praxis kann bereits ein rassistisches Motiv zu höheren Strafen führen. In Dänemark veranschaulichten Einzelfälle in den letzten Jahren, dass einige Gerichte ein rassistisches Motiv für Gewalttaten bei der Urteilsfällung als erschwerenden Umstand ansehen.⁹⁷

Die politischen Erfahrungen mit nationalsozialistischen und faschistischen Regimes in der Vergangenheit sowie die gegenwärtigen Erfahrungen mit neonazistischen und rassistischen Organisationen haben einige Mitgliedstaaten dazu veranlasst, rassistische oder faschistische Organisationen zu kriminalisieren, um deren Aktivitäten vorzubeugen. In Mitgliedstaaten wie

⁹⁶ Der Vorschlag wurde angenommen, und die Änderung des Strafgesetzbuches wird am 1. Januar 2004 in Kraft treten. Siehe HE 44/2002, www.finlex.fi/esitykset.html.

⁹⁷ Entscheidung des Gerichtshofs von Lyngby vom 22. Dezember 1998, BS 3-1211/97. Die Entscheidung wurde am 27. September 1999 vom Landgericht Ost bestätigt. Die nichtschriftliche Bestätigung durch das Landgericht Ost erfolgte am 21. Oktober 1998.

Deutschland, Griechenland, Österreich und Portugal können rassistische bzw. faschistische Organisationen verboten werden. Zudem werden solche Organisationen in einigen Mitgliedstaaten von Überwachungsstellen observiert (in Deutschland, Österreich und Schweden von Verfassungsschutzeinrichtungen oder von Geheimdiensten). In Portugal liegt das Strafmaß für die Gründung, Beteiligung an oder Unterstützung einer rassistischen oder faschistischen Organisation, die Propaganda verbreitet, die zu Diskriminierung, Hass oder religionsbedingten Gewalttaten anstachelt oder ermutigt, bei Freiheitsentzug zwischen einem und acht Jahren.

Neben allgemeinen Normen zur Bestrafung von Diffamierung und Anstiftung zu Straftaten bzw. Drohungen gibt es in den meisten Mitgliedstaaten, in Übereinstimmung mit dem CERD, auch spezielle Gesetze gegen rassistische Reden. Durch Gesetze über Hassreden werden rassistische oder rechtsorientierte Organisationen gemeinhin verboten und die Aufstachelung zu Hass auf der Basis bestimmter Merkmale des Opfers, die Verleugnung des Holocausts sowie das Zurschaustellen oder Tragen von rassistischen Symbolen strafrechtlich verfolgt. Wörter wie „Rasse“, Religion, Nationalität und Hautfarbe finden sich in fast allen Gesetzen über Hassreden. Hassreden, rassistische Propaganda und Aufstachelung zu Hass oder Gewalt gegen Minderheitenbereiche der Gesellschaft werden in Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich geahndet. In Griechenland, den Niederlanden, Österreich, Portugal und dem Vereinigten Königreich kann das Tragen von neonazistischen Symbolen ebenfalls nach der Rechtsvorschrift über Aufstachelung zu Hass strafrechtlich verfolgt werden. In Deutschland, Österreich und Schweden gibt es eigene Gesetze für das Verbot von Hassreden.

Vor kurzem wurde das Konzept hassmotivierten Straftaten in einigen Mitgliedstaaten, z. B. im Vereinigten Königreich, übernommen; darin sind rassistisch motivierte Straftaten, aber auch andere Kategorien von Straftaten eingeschlossen. Daraus folgt nicht zwangsläufig, dass hassmotivierte Straftaten rassistisch motivierte Straftaten mit einschließen.⁹⁸ In Belgien registrieren Strafverfolgungsbeamte rassistische Gewalt nicht systematisch unter der Kategorie von hassmotivierten Straftaten.

⁹⁸ http://www.gmp.police.uk/working-with/pages/hate_crime_1.htm Als hassmotivierte Straftaten gelten alle Straftaten, die aufgrund von Geschlecht, Rasse, Religion, Behinderung oder sexueller Ausrichtung einer Person an dieser verübt werden. Das Opfer einer hassmotivierten Straftat muss weder einer Minderheitengruppe angehören, noch allgemein als „schutzbedürftige“ Person gelten.

3.2. Aufzeichnungsführende Einrichtungen

3.2.1. Polizei, Sicherheitspolizei und spezialisierte Stellen

In den meisten Mitgliedstaaten werden rassistisch motivierte Straftaten von den Polizeibehörden aufgezeichnet. Die Regierungen veröffentlichen die polizeilichen Statistiken normalerweise in Form von Jahresberichten (ausgenommen Belgien, Griechenland und Portugal).

In Belgien existiert kein formelles Registrierungssystem für rassistische Gewalt- oder Straftaten und auch keine offizielle Definition dieser Phänomene. Das Zentrum für Chancengleichheit und den Kampf gegen Rassismus ist nicht verpflichtet, rassistische Straftaten zu untersuchen, dafür aber Beschwerden über rassistische Diskriminierung. Allerdings steht ein Großteil der Beschwerden in Zusammenhang mit Aufstachelung zu rassistischer Diskriminierung und Hass. In Griechenland ist die Polizei ebenfalls nicht verpflichtet, Aufzeichnungen zu führen. Hier erfassen die nationale Kommission für Menschenrechte und der Ombudsmann Daten und erstellen Jahresberichte sowie Zwischenberichte für andere Behörden, jedoch nicht für die Öffentlichkeit. In Portugal sieht die Situation ähnlich aus: Es werden keine amtlichen Statistiken über rassistisch motivierte Straftaten veröffentlicht, doch existieren Aufzeichnungen sowie Informationen, die vom Ausschuss gegen Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft erfasst und bearbeitet werden.

In einigen Mitgliedstaaten, die von rechtsextremistischen Gruppierungen verübte Straftaten besonders aufmerksam verfolgen, führt die Polizei bzw. die Sicherheitspolizei Aufzeichnungen und gibt Jahresberichte über rassistische Straftaten heraus, so in Dänemark, Deutschland, Irland, Österreich und Schweden. In Dänemark werden die Statistiken über Vorfälle rassistisch motivierter Gewalttaten oder Übergriffe vom dänischen zivilen Sicherheitsdienst (PET) erstellt. Mitunter kann sich die Registrierung durch den PET und durch die Polizei überschneiden, beispielsweise könnten rassistische Parolen, die auf einer Wand aufgesprüht wurden, durchaus vom PET als „rassistische Drohung“ wie auch als „Vandalismus“ registriert werden. Sie könnten von der Polizei zudem als Ausdruck rassistischen Gedankenguts registriert werden. In Irland zeichnet die Gardai Aktivitäten von rechtsextremistischen Gruppierungen auf.

In Deutschland sind im Prinzip die staatlichen Polizeibehörden für die Registrierung und Auswertung rechtsextremistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Straftatbestände zuständig. Die entsprechenden Daten werden von den staatlichen Behörden an das Bundeskriminalamt (BKA) weitergeleitet, das die amtlichen Bundesstatistiken erstellt. Seit 1. Januar 2001 wird ein neues und detaillierteres System zur Registrierung rechtsextremistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Straftatbestände eingesetzt. Dieser

kriminalpolizeiliche Meldedienst „Politisch motivierte Kriminalität“ (KPMD-PMK) stützt sich auf die Beweggründe der Straftäter.⁹⁹ Überdies ermöglicht das neue System es den Behörden, Daten über Straftäter, Straftatbestände und Opfer aufzuzeichnen. Im KPMD-PMK werden folgende Straftatbestände als politisch motiviert registriert: zunächst alle Straftatbestände mit unzweideutig rassistischem Hintergrund (z. B. Brandstiftung bei Synagogen und Schändung jüdischer Friedhöfe). Weitere Straftatbestände werden registriert, wenn die Umstände oder die Aussagen der Täter darauf schließen lassen, dass die Opfer aufgrund ihrer Nationalität, ethnischen Zugehörigkeit, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, ihres Aussehens oder ihrer sozialen Stellung zu Opfern wurden. Straftatbestände werden als rechtsorientierte politisch motivierte Kriminalität eingestuft, wenn die Straftäter aus nationalistischen, rassistischen, sozialdarwinistischen oder nationalsozialistischen Beweggründen gehandelt haben. In einer Unterkategorie sind antisemitisch motivierte Straftatbestände enthalten. Islamfeindliche Straftatbestände werden nicht gesondert aufgezeichnet.

Das System in Schweden ähnelt dem deutschen. Der Verfassungsbereich der schwedischen Sicherheitspolizei (SÄPO) veröffentlicht Jahresberichte über hassmotivierte Straftaten unter der Rubrik Straftaten in Zusammenhang mit der inneren Sicherheit der Nation.¹⁰⁰ Die Statistiken über hassmotivierte Straftaten sind in drei Kategorien untergliedert: fremdenfeindliche, antisemitische und menschenverachtende Straftaten. Die drei Kategorien sind weiter unterteilt in Straftaten, die von Tätern verübt werden, die neonazistischen Kreisen oder „White-Power-Organisationen“ angehören, und in von anderen Tätern verübte Straftaten. In Deutschland und den Niederlanden werden rassistische und fremdenfeindliche Straftaten in zehn verschiedene Kategorien eingestuft, wie Aufstachelung zu Rassenhass, rassistische Belästigung, rassistische Übergriffe, rassistischer Vandalismus, rassistische Wandschmierereien usw.

Neben den polizeilichen Aufzeichnungen über rassistische Straftaten verfügen zwei Mitgliedstaaten, nämlich Schweden und das Vereinigte Königreich, über spezialisierte staatliche Stellen, in deren Aufgabenbereich die Durchführung von Analysen der Entwicklungen und Tendenzen bei Beschwerden und Gerichtsverhandlungen über rassistisch motivierte Gewalttaten fällt. In Schweden analysiert der BRÅ¹⁰¹ (der Rat für Kriminalitätsvorbeugung) u. a. Straftaten rassistischer oder fremdenfeindlicher Art und befasst sich eingehend mit den Verurteilten und ihren Opfern. 2001 wurde eine erste Veröffentlichung über Straftaten in Zusammenhang mit der Gesetzgebung zum Verbot der

⁹⁹ Einige fremdenfeindliche Straftaten wurden ohne extremistischen Hintergrund verübt. Diese Straftaten wurden erst mit der Einführung des neuen Registrierungssystems 2001 in die entsprechenden Statistiken aufgenommen.

¹⁰⁰ Siehe PCS-Bericht der schwedischen Sicherheitspolizei RPS/Säkerhetspolisen von 2002, auch erhältlich unter <http://www.police.se>.

¹⁰¹ <http://www.bra.se>.

Aufstachelung von Hass gegen nationale oder ethnische Gruppen herausgegeben.¹⁰²

Im Vereinigten Königreich bietet das „Racist Incident Monitoring Scheme“¹⁰³ (Überwachungssystem für rassistische Vorfälle) der britischen Staatsanwaltschaft (CPS) Informationen über die Zahl der Vorfälle, die als rassistisch identifiziert wurden, trägt zu Entscheidungen bei, ob von der Polizei ermittelte Fälle strafgerichtlich verfolgt werden sollen, liefert detaillierte Angaben über erfolgte Klagen und Gerichtsprozesse sowie Angaben über unterlassene Klagen und den Ausgang von Prozessen an verschiedenen Arten von Gerichten. Die öffentlich zugänglichen Daten sind nach rassistischen Straftaten gegliedert; sie beinhalten also antisemitische Straftaten, auch wenn diese nicht gesondert aufgeführt sind. Seit der Einführung religionsbedingter Straftaten im Jahr 2001 werden islamfeindliche Straftaten als religionsbedingte Straftaten aufgezeichnet; es erfolgt jedoch ebenfalls keine Unterscheidung von anderen religionsbedingten Straftaten.

3.2.2. Nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen für Menschenrechte

Nicht nur in den staatlichen Systemen finden sich Aufzeichnungen über rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten in den Mitgliedstaaten, auch viele NRO führen solche Aufzeichnungen. Der Schwerpunkt und die Methoden der Aufzeichnungen seitens der NRO sind sehr unterschiedlich. Die Bandbreite von NRO reicht weit: Zum einen gibt es Organisationen wie ZARA in Österreich, eine Vereinigung, die Zeugen und Opfer von Rassismus berät und einen Jahresbericht mit Fällen von Rassismus und Diskriminierung herausgibt.¹⁰⁴ Zum anderen gibt es NRO mit einer klar umrissenen Zielgruppe, wie das „African Refugee Network“ (Netzwerk für afrikanische Flüchtlinge) in Irland, das rassistische Übergriffe auf Afrikaner dokumentiert. (Im Juli 2003 gab die EUMC eine Broschüre über Organisationen heraus, die sich für den Kampf gegen Rassismus engagieren.¹⁰⁵)

Die von NRO geführten Aufzeichnungen werden von internationalen Organisationen verwendet, wie den Vereinten Nationen (CERD), der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)¹⁰⁶,

¹⁰² BRÅ-Bericht 2001/7: Hets mot folkgrupp (Hetze gegen Volksgruppen), erhältlich unter <http://www.bra.se>.

¹⁰³ Crown Prosecution Service (2003): Racial Incident Monitoring Scheme, http://www.cjsortline.org/news/2003/march/racists_prosecuted.html.

¹⁰⁴ <http://www.zara.or.at>.

¹⁰⁵ EUMC Internet Guide on organisations combating racism and xenophobia in Europe (Internetleitfaden der EUMC über Organisationen, die sich der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa widmen).

¹⁰⁶ <http://www.ecri.coe.int>.

Amnesty International, Human Rights Watch und International Helsinki Federation for Human Rights. Mehrere dieser internationalen Organisationen dokumentieren nicht nur Straftaten einzelner Täter oder rassistischer bzw. rechtsextremistischer Vereinigungen, sondern auch Misshandlungen durch Strafverfolgungsbeamte und Misshandlungen von Asylbewerbern in Haft- und Verwahranstalten oder während Zwangsdeportationen.

Die Aufzeichnungen über Antisemitismus werden großteils von NRO geführt, wie der jüdischen Gemeinde in Dänemark (Det Mosaiske Troessamfund) und dem Abgeordnetenrat britischer Juden (Board of Deputies of British Jews) im Vereinigten Königreich. Im Vereinigten Königreich stützen sich die Daten auf Befragungen von Opfern, aber auch auf Informationen von Presse und Polizei.¹⁰⁷ Einrichtungen wie das Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Anti-Semitism and Racism¹⁰⁸ an der Universität von Tel Aviv führen internationale Aufzeichnungen über Antisemitismus und antisemitische Straftaten. Das Europäische Roma Rechtszentrum (ERRC) in Budapest veröffentlicht Aufzeichnungen über rassistische Handlungen gegenüber Roma¹⁰⁹.

3.3. Rassistische Gewalt- und Straftaten in den Jahren 2001 und 2002

Die EUMC trägt seit 1999 Informationen über rassistische Gewalt- und Straftaten zusammen und berichtete in ihren Jahresberichten 1999 und 2000 über die Situation in den Mitgliedstaaten. In den Jahren 2001 und 2002 haben die nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzwerks die Datenerfassung übernommen. Allerdings lassen sich die vorhandenen Daten zu rassistischen Gewalt- und Straftaten bislang nicht europaweit vergleichen, da es große Unterschiede bei Definitionen, Terminologie und Aufzeichnungssystemen gibt. Um ein aussagekräftiges Bild zu zeichnen, müssen die Aufzeichnungssysteme ein gewisses Maß an Einheitlichkeit aufweisen; diese Voraussetzung ist bislang jedoch nicht erfüllt. Damit die EUMC rassistische Gewalt- und Straftaten effizient beobachten kann, müssen die Mitgliedstaaten die entsprechenden Instrumente entwickeln. Dennoch muss die EUMC auch die vorhandenen Informationen über rassistische Gewalt- und Straftaten, die den Mitgliedstaaten bekannt sind und gegen die sie vorgehen, veröffentlichen.

¹⁰⁷ Community Security Trust Anti Semitic Report 2002 (Bericht 2002 des Community Security Trust über Antisemitismus).

¹⁰⁸ <http://www.tau.ac.il/Anti-Semitism>.

¹⁰⁹ <http://www.errc.org>.

3.3.1. Belgien

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Gegenwärtig gibt es keine amtliche Stelle, die rassistische und antisemitische Straftatbestände aufzeichnet, jedoch erfasst das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CECLR) Beschwerden über rassistische Diskriminierung, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit. Wobei es in den letzten Jahren einen Anstieg bei den Beschwerden festgestellt hat (1999 waren es 919, 2001 hingegen 1 246)¹¹⁰. Ein beträchtlicher Anteil der 2001 vorgebrachten Beschwerden über Rassismus stand in Zusammenhang mit dem Verhalten von Strafverfolgungsbeamten, und ein Großteil der Personen, die Beschwerden vorbrachten, waren junge Männer aus Nordafrika.

Als eine der Haupttendenzen der letzten Jahre zeichnet sich ab, dass die meisten Beschwerden den öffentlichen Sektor betreffen (20 % der Gesamtzahl), gefolgt von Beschwerden im Beschäftigungsbereich (10 % der Gesamtzahl). Die Beschwerden im Bereich des Mediensektors haben ebenfalls zugenommen, so z. B. über Rassismus im Internet (Propaganda). Für das Jahr 2002 werden Beschwerden über Rassismus im Internet gesondert dokumentiert.

Eine Reihe von Vereinigungen, die sich der Bekämpfung von Rassismus verschrieben haben, wie MRAX (Mouvement contre le racism, l'antisémitisme et la xénophobie), sowie Verbände jüdischer Gemeinden, z. B. CCOJB (Comité de coordination des organisations juives de Belgique), führen Aufzeichnungen. Diesen Aufzeichnungen zufolge hat die Zahl der Gewalttaten gegen Juden (gewalttätige Übergriffe auf Personen und Eigentum, Vandalismus) seit 2001 erheblich zugenommen.¹¹¹ Allein von Januar bis Mai 2002 wurden 25 Gewalttaten gegen Personen und Eigentum verübt; im Jahr 2001 waren es insgesamt 17. Laut NRO-Aufzeichnungen haben der Rassismus gegen und die Diskriminierung von Zuwanderern aus arabischen und muslimischen Ländern, vor allem aus Marokko, im vergangenen Jahr ebenfalls zugenommen.

2002 fanden einige wichtige Gerichtsverhandlungen in Zusammenhang mit Anstiftung zu Diskriminierung, Hassreden, Gewalttaten und Rassismus sowie der Verleugnung des Holocausts statt. Es folgen einige Beispiele:

Zwei Personen wurden verurteilt, weil sie den Hitlergruß nachgeahmt hatten, und ein Diskjockey wurde angeklagt, weil er ein Lied gespielt hatte, in dem zu Hass und Gewalttaten gegen Marokkaner aufgestachelt wird. Im Dezember verurteilte das Gericht von Dendermonde einen Polizeichef zu einer Gefängnisstrafe von neun Monaten mit drei Jahren Aufschub, weil er seine Untergebenen dazu verleitet hatte, Zuwanderer zu verprügeln. Im

¹¹⁰ Jahresberichte des CECLR, erhältlich unter <http://www.antiracisme.be>.

¹¹¹ Stephan Roth Institute, <http://www.tau.ac.il>.

November 2002 verurteilte das Gericht von Veurne fünf rechtsextremistische Personen, die einen Ägypter zusammengeschlagen hatten, zu einer Geldbuße und Freiheitsentzug von einem Jahr (teils mit Aufschub). Im Februar 2002 wurde ein Mann vom Gericht von Doornik wegen Verleumdung und Aufstachelung zu Rassismus verurteilt. In Brügge wurden mehrere Personen strafrechtlich verfolgt, weil sie rassistische Flugblätter verteilt hatten. In Lüttich wurde der Anführer einer rechtsextremistischen Bewegung wegen Aufstachelung zu Rassenhass zu einer Gefängnisstrafe von vier Monaten verurteilt.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

2002 ergriff das Zentrum für Chancengleichheit und den Kampf gegen Rassismus (CECLR) die Initiative und klärte die Bundespolizei, die Staatsanwaltschaft, Kabinettsmitglieder des Innenministeriums und das Kabinett des Justizministers darüber auf, wie wichtig es ist, rassistisch motivierte Gewalttaten zu registrieren. Es wurde vereinbart, dass statistische Daten über rassistisch motivierte Gewalttaten dringend benötigt werden und unverzichtbar sind und dass das Justizministerium und die Bundespolizei für die Gewinnung neuer statistischer Daten sorgen sollten. Im Rahmen einer interministeriellen Konferenz über Zuwanderungspolitik wurde später eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche die diesbezüglichen Entwicklungen beobachten und sich mit der Registrierung von hassmotivierten Straftaten befassen soll. Bis die Ergebnisse verfügbar sind, wird einige Zeit verstreichen. Es wurde vorgeschlagen, das CECLR in der Zwischenzeit zu Beobachtungszwecken über alle Gerichtsurteile in bezug auf Handlungen, die einen Verstoß gegen die Gesetzgebung zur Verhinderung von Rassismus, gegen die Gesetzgebung zur Verleugnung des Holocausts oder das künftige allgemeine Gesetz zur Verhinderung von Diskriminierung darstellen, zu informieren.

Im Rahmen einer weiteren Initiative haben zwei mittelgroße Städte, Mechelen in Flandern und La Louvière in Wallonien, mit einem Pilotprojekt zur Registrierung von rassistisch motivierten Gewalttaten begonnen.

3.3.2. Dänemark

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Dem dänischen zivilen Sicherheitsdienst (PET) zufolge haben die rassistisch motivierten Vorfälle zwischen 1998 und 2001 kontinuierlich zugenommen (26 Vorfälle im Jahr 1998, 33 im Jahr 1999 und 2001 sogar 112). Nach Ende 2001 ging die Zahl der Vorfälle zurück. 2002 wurden 64 Vorfälle vom

dänischen zivilen Sicherheitsdienst registriert. Der Rückgang lässt sich teils durch die Tatsache erklären, dass die große Mehrheit der 2001 verzeichneten Fälle zwischen September und Dezember 2001 eingingen. Die allgemeine Zunahme der Vorfälle, die nach dem 11. September 2001 gemeldet wurden, hing zweifellos mit dem Anstieg rassistisch motivierter Vorfälle in diesem Zeitraum zusammen, vor allem von Übergriffen auf Angehörige der muslimischen Gemeinde in Dänemark. Das CERD äußerte 2002 Bedenken darüber, dass Belästigungen von Personen arabischer oder muslimischer Herkunft seit dem 11. September 2001 in Dänemark erheblich zugenommen hatten. Der Ausschuss empfahl dem Vertragsstaat in Dänemark, die Lage sorgfältig zu beobachten, die Rechte der Opfer zu wahren und entschieden gegen Straftäter vorzugehen.

2002 gingen bei der Polizei¹¹² 36 Beschwerden im Zusammenhang mit dem dänischen Strafrecht Paragraf 266, Absatz b über rassistische Reden ein; 2001 waren es 65 Fälle. Sehr wenige der in den Jahren 2001 und 2002 gemeldeten Vorfälle wurden bislang vor Gericht verhandelt. Ein Beispiel für einen Fall, in dem der Straftäter verurteilt wurde, war der eines betrunkenen 28-Jährigen, der seinen Freunden gegenüber äußerte, er wolle den USA einen Gefallen tun und daraufhin an einer Tankstelle zwei Liter Benzin kaufte, um damit eine Moschee in Brand zu stecken. Einige Gemeindeglieder sahen ihn, wie er versuchte, Molotow-Cocktails herzustellen, und vereitelten den Anschlag, der am 14. September 2001 stattfand.

Rassistische und fremdenfeindliche Haltungen waren jedoch nicht nur in der allgemeinen Bevölkerung anzutreffen, sondern auch bei Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, z. B. bei Politikern. Nach dem 11. September wurden mehrere Mitglieder der Fortschrittspartei rassistischer Reden gegen Muslime beschuldigt. Ein Großteil der Anschuldigungen bezog sich auf Äußerungen, die die Politiker auf der Jahresversammlung ihrer Partei von sich gegeben hatten. Keiner dieser Fälle wurde bislang vor Gericht gebracht. Im Oktober 2002 verurteilte das Stadtgericht in Hvidovre Angehörige der dänischen Volkspartei (Jugendsektion) wegen Verletzung von Paragraf 266, Abschnitt b über rassistische Reden. 2001 hatten diese in einer Studentenzeitschrift eine Anzeige geschaltet, in der drei maskierte Muslime zu sehen waren, begleitet von der Aussage, dass man von einer multiethnischen Gesellschaft nur Massenvergewaltigungen, brutale Gewalt und Unterdrückung der Frauen erwarten könne und Angst um seine Sicherheit haben müsse. Zwei weitere Mitglieder derselben Partei wurden wegen Verletzung von Paragraf 266, Abschnitt b in Zusammenhang mit der Landesparteiversammlung angeklagt.

¹¹² <http://www.politi.dk/>. Siehe Anhang 4.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

In den letzten Jahren veranschaulichten Einzelfälle, dass einige Gerichte ein rassistisches Motiv bei Gewalttaten bei der Urteilsfällung als erschwerenden Umstand ansehen.¹¹³ Die Stadtpolizei von Kopenhagen hat infolgedessen eine Anweisung erlassen, dass der Staatsanwalt in allen Fällen von Gewalttaten, bei denen möglicherweise ein rassistisches Motiv mitgespielt hat, das Gericht ersuchen muss, dies gemäß Paragraf 80 des Strafrechts als erschwerenden Umstand zu werten.¹¹⁴

Ende 2001 überarbeitete der PET sein bisheriges Papier über die Meldung rassistisch motivierter Straftaten; 2002 sollte es umgesetzt werden. Ziel der Überarbeitung war die Stärkung des Systems, indem dessen Bekanntheitsgrad in den Polizeibezirken im ganzen Land erhöht wurde und einige organisatorische Änderungen vorgenommen wurden.

Das Justizministerium gab eine öffentliche Erklärung heraus, dass weder Antisemitismus noch Diskriminierung von Minderheitengruppen akzeptiert werden können.

3.3.3. Deutschland

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Die Zahl der von der Polizei aufgezeichneten Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund hat zwischen 1995 und 2000 zugenommen.¹¹⁵ Aufgrund eines neuen Registrierungssystems, das im Januar 2001 eingeführt wurde, lassen sich die Daten nicht mit denen der Vorjahre vergleichen. Ein Vergleich der Lage im Jahr 2001 mit der des Jahres 2002 lässt keine eindeutige Tendenz erkennen. Die Gesamtzahl rechtsextremistischer und fremdenfeindlicher Straftaten ist von 14 725 im Jahr 2001 auf 12 933 im Jahr 2002 gefallen. Die Zahl der rechtsorientierten und fremdenfeindlichen Straftaten, die als extremistisch eingestuft werden, hat jedoch zugenommen: 2001 waren es 10 054, 2002 hingegen 10 902. Zwei Drittel dieser Straftaten standen in Zusammenhang mit

¹¹³ Entscheidung des Gerichtshofs von Lyngby vom 22. Dezember 1998, BS 3-1211/97. Die Entscheidung wurde am 27. September 1999 vom Landgericht Ost bestätigt. Die nichtschriftliche Bestätigung durch das Landgericht Ost erfolgte am 21. Oktober 1998.

¹¹⁴ Hansen, N-E (2000). In B. Christensen et. al., „Udlændingeret“ (Ausländerrecht). Kopenhagen. S. 64.

¹¹⁵ 2000 kam es den Statistiken zufolge zu 15 951 Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund. Davon waren 998 Gewalttaten. Wegen eines neuen Registrierungssystems, das im Januar 2001 eingeführt wurde, lassen sich die Daten nicht direkt miteinander vergleichen.

Propagandadelikten. Der Anteil rassistisch motivierter Gewalttaten an der Gesamtzahl der Straftaten liegt bei ca. sechs bis acht Prozent und ist seit 1995 gleich geblieben.

2002 wurden insgesamt 12 933 rechtsextremistische, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten registriert, die als politisch motiviert und rechtsorientiert eingestuft wurden (2001 waren es noch 14 725). 940 der 2002 registrierten Straftaten (980 im Jahr 2001) waren Gewalttaten. Die Zahl der rechtsorientierten und fremdenfeindlichen Straftaten, die als extremistisch eingestuft werden, hat sich von 10 054 im Jahr 2001 auf 10 902 im Jahr 2002 erhöht. Davon entfielen 772 (709 im Jahr 2001) auf extremistische Gewalttaten (darunter befanden sich wiederum acht Fälle versuchten Totschlags¹¹⁶). 2002 wurden 646 Personen verletzt. Zu den 2001 verübten Gewalttaten zählten neun Vorfälle versuchten Totschlags und 626 Fälle von schwerer Körperverletzung. Somit hat die Zahl der rechtsextremistisch motivierten Straftaten um 8,4 % zugenommen, und die Zahl der Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund ist um 8,9 % gestiegen. Der 2002 verzeichnete Anstieg bei extremistischen Straftaten, die als politisch motiviert und rechtsorientiert eingestuft werden, deutet auf eine bessere und standardisierte Anwendung der Richtlinien im neuen Registrierungssystem hin.

Die Anzahl als rechtsextremistisch geltender Personen hat zwischen 1993 und 2002 um 30 % abgenommen. Im gleichen Zeitraum hat sich allerdings die Zahl gewalttätiger Rechtsextremisten nahezu verdoppelt¹¹⁷. 50 % der potenziell gewalttätigen Rechtsextremisten leben im Osten Deutschlands (Ostdeutschland hat nur einen Anteil von 21 % an der deutschen Bevölkerung).

Im Gegensatz zu der allgemeinen Tendenz bei rassistisch motivierten Gewalttaten lässt sich bei Straftaten in Verbindung mit Antisemitismus keine eindeutige Tendenz erkennen. Die Zahl der antisemitischen Straftaten nahm 2001 weiter zu; ausgenommen waren dabei antisemitische Gewalttaten. 2001 wurden insgesamt 1 629 Straftaten registriert, die als antisemitisch galten. 2002 sank die Zahl auf 1 594. Die Zahl antisemitischer Gewalttaten hingegen fiel 2001 gegenüber dem Vorjahr von 29 auf 18 und stieg 2002 wieder an auf 28.

¹¹⁶ Siehe Bundesministerium des Innern (BMI) (2003): Verfassungsschutzbericht 2002. Berlin. http://www.bmi.bund.de/Annex/de_24336/Verfassungsschutzbericht_2002.pdf. Allerdings wurde in Sonderbeiträgen der Zeitungen Frankfurter Rundschau und Tagesspiegel von fünf Fällen von Totschlag berichtet, die möglicherweise rechtsextremistisch motiviert waren und nicht in den amtlichen Statistiken für das Jahr 2002 erfasst wurden. So wurden im brandenburgischen Wittstock/Alt-Dabern zwei Spätaussiedler von Jugendlichen zusammengeschlagen. Die Straftäter warfen einen 20 kg schweren Stein und trafen eines der Opfer in der Magenregion, was bei diesem zu schweren inneren Blutungen und schließlich zu seinem Tod am 23. Mai 2002 führte. Der Hauptstraftäter wurde mit Freiheitsentzug von zehn Jahren wegen Totschlags bestraft. Die übrigen Straftäter erhielten Gefängnisstrafen zwischen sieben Jahren und einem Jahr auf Bewährung (Frankfurter Rundschau, 6. März 2003, S. 2).

¹¹⁷ 2002 ging das Bundesamt für Verfassungsschutz von 10 700 potenziell gewalttätigen Rechtsextremisten aus.

Untersuchungen der Opfer fremdenfeindlicher Übergriffe haben ergeben, dass zwei Drittel ausländische Bürger waren. Fast die Hälfte aller Opfer rassistisch motivierter Gewalttaten waren Asylbewerber. Darüber hinaus gilt anzumerken, dass Personen, die aufgrund ihrer äußeren Erscheinung leicht als Nichtdeutsche zu erkennen sind (z. B. Türken, Personen afrikanischer Herkunft, Sinti und Roma oder Vietnamesen), eher Opfer rechtsextremistischer Gewalttaten werden, vor allem in Ostdeutschland. Weitere 10 % der Opfer waren Spätaussiedler, die häufig als Ausländer („Russen“) bezeichnet werden. Knapp ein Fünftel der Opfer rassistisch motivierter Gewalttaten waren deutsche Staatsangehörige (ausgenommen Spätaussiedler).

Analysen der Polizeiberichte belegen, dass die große Mehrheit der Straftäter Männer im Alter zwischen 15 und 24 Jahren sind. Ihr Bildungsstand liegt überdies unter dem Durchschnitt für diese Altersgruppe in der Gesamtbevölkerung. Die meisten Tatverdächtigen oder Straftäter waren außerdem schon wegen politisch motivierten oder sonstigen Straftaten polizeilich bekannt. Daher kann der Schluss gezogen werden, dass es zwischen der allgemeinen Jugendkriminalität und politisch motivierten Straftaten erhebliche Überschneidungen gibt.¹¹⁸

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Seit den 90er Jahren zählen sowohl repressive (Polizei und Strafjustiz) als auch präventive Maßnahmen zur Strategie für die Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Das Ziel all dieser Maßnahmen besteht darin, der Verbreitung rechtsextremistischer und fremdenfeindlicher Anschauungen und entsprechender Vereinigungen Einhalt zu gebieten und der zunehmenden Gewaltbereitschaft entgegenzuwirken. Bei diesem Kampf hat sich die Bundesregierung, die seit 1998 im Amt ist, auf die folgenden Bereiche konzentriert: Menschenrechtspolitik, Förderung der Bürgerbeteiligung und der Umsetzung von Bürgerrechten, Förderung der Einbindung nichtdeutscher Bürger in die Gesellschaft sowie Strategien, die auf Personen, die rassistischer Straftaten überführt wurden, und deren sozialen Hintergrund ausgerichtet sind.¹¹⁹

In den letzten Jahren wurden erheblich mehr Maßnahmen, Initiativen und Projekte durchgeführt, sowohl seitens der Regierung als auch durch NRO, mit denen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus bekämpft und die demokratische Kultur in Deutschland gefördert werden sollten. Eine dieser Initiativen ist ein Aktionsprogramm mit dem Titel „Jugend für Toleranz und

¹¹⁸ Siehe Wahl, K. (Hrsg.) (2001): Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus. Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern. Berlin; Landeskriminalamt Baden-Württemberg (2002): Der politisch motivierte Gewalttäter in Baden-Württemberg. Eine tat-/täterorientierte Untersuchung der Jahre 1999 bis 2001. Stuttgart.

¹¹⁹ Bundesregierung (2002): Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt gem. Ziff. 21 des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 30. März 2001 (Drs. 14/5456).

Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ unter der Schirmherrschaft der „Allianz für Demokratie und Toleranz gegen Extremismus und Fremdenfeindlichkeit“. Die Initiative umfasst drei Programme: „XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt“, „CIVITAS – Initiative gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern“ und „ENTIMON – Gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“. Überdies wurden öffentliche (vom Bund und den Ländern finanzierte) und private Ausstiegsprogramme eingerichtet, mit denen Rechtsextremisten zum Verlassen rechtsextremistischer Vereinigungen bewegt werden sollen. Seit 2001 gewährt der Bundestag regelmäßig Mittel für Härtebeihilfen, die an Opfer rechtsextremistischer Straftaten gehen. Dies stellt eine Geste der Solidarität mit den Opfern dar und signalisiert, dass solche Übergriffe verurteilt werden.

3.3.4. Griechenland

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Es gibt kein offizielles Organ, das für die Registrierung rassistischer und antisemitischer Straftaten zuständig ist. Dokumente aus verschiedenen Quellen weisen jedoch auf weitreichende Probleme hin. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)¹²⁰ schreibt in ihrem zweiten Bericht über Griechenland, dass nach wie vor Probleme mit der Ausgrenzung und Diskriminierung von Roma, Zuwanderern und Muslimen bestehen. Der griechischen Regierung zufolge gibt es keine schwerwiegenden Probleme mit dem Rassismus, sondern eher Probleme im Hinblick auf anhaltende Diskriminierung, die mit den unzureichenden rechtlichen Bestimmungen in bezug auf die Zuwanderung zusammenhängt, sowie Probleme bei der Umsetzung von Reformen und Projekten, die die Roma betreffen.

Die Misshandlung von Migranten und Minderheiten durch die Polizei wird sehr sorgfältig verfolgt. Öffentliche Behörden, allen voran die Polizei und die Küstenwache, standen wiederholt wegen ihres brutalen Verhaltens gegenüber Roma und Zuwanderern in der Kritik von nationalen und internationalen NRO wie Amnesty International. Ein Beispiel ist der Fall eines Polizeibeamten, der einen jugendlichen Roma im Oktober 2001 erschossen hat, nachdem dieser nicht bei einer Polizeikontrolle im Athener Vorort Zefiri anhielt. Im Oktober 2002 verurteilte die Athener Staatsanwaltschaft den Polizeibeamten ohne mildernde Umstände wegen vorsätzlichem Mord (Entscheidung 471/2002). In einem ihrem gemeinsamen Bericht für 2002 machen Amnesty International und die International Helsinki Federation¹²¹ auf die anhaltenden schweren

¹²⁰ ECRI: Second Report on Greece (Zweiter Bericht über Griechenland), 2001.

¹²¹ GREECE In the shadow of impunity: Ill-treatment and the misuse of firearms (GRIECHENLAND, Im Schatten der Straffreiheit: Misshandlung und Missbrauch von Feuerwaffen), AI-Index: EUR 25/022/2002-24/09/2002, gemeinsam im September 2002 herausgegeben von Amnesty International

Menschenrechtsverletzungen in Griechenland aufmerksam, die im Zeitraum 2001 bis Juli 2002 besonders auffällig waren. Der Bericht beschreibt zahlreiche Vorwürfe der Misshandlung von Häftlingen, die in einigen Fällen bis zur Folter ausuferte, und die sich meistens während der Haft oder auf Polizeirevierern ereigneten.

Laut dem zuständigen Ombudsmann¹²² stieg die Anzahl der registrierten Beschwerden, die von Ausländern eingereicht wurden, zwischen 2000 und 2001 um 33,5 % an. Die dem Ombudsmann gemeldeten Fälle betreffen überwiegend Roma und Migranten, die von öffentlichen Behörden diskriminiert und schlecht behandelt wurden. Hier geht es daher nicht um diskriminierende oder rassistische Handlungen, die von Personen oder privaten Organisationen ausgehen. Die Roma scheinen die Hauptleidtragenden rassistischer Gewalt und Belästigung zu sein, die ihnen vor allem von der Polizei und den lokalen Behörden zugefügt wird. Es gibt zudem Hinweise darauf, dass griechischstämmige Personen aus den ehemaligen Ostblockländern und Albanien sowie Zuwanderer und Flüchtlinge von rassistischer Gewalt, Belästigung und Diskriminierung unterschiedlichen Ausmaßes betroffen sind. Diese gehen weniger von privaten Personen oder Gruppierungen aus, sondern eher von desinteressierten öffentlichen Behörden und vor allem von der Polizei.

Die griechische nationale Kommission für Menschenrechte wies in ihrem Jahresbericht für 2001¹²³ besonders darauf hin, dass die gewalttätigen und für die moderne griechische Gesellschaft schockierenden Straftaten griechischer Bürger und Polizeibeamter, die hauptsächlich ausländische Migranten, die sich legal in Griechenland aufhalten, sowie Mitglieder der Roma-Gemeinschaft betreffen, deutlich gemacht haben, dass in Griechenland neue Rechtsvorschriften eingeführt werden müssen, um vor rassistischer Diskriminierung zu schützen und diese zu beseitigen.

Es gab bisher noch nie eine Strafverfolgung auf der Grundlage des Antirassismus-Strafgesetzes (927/1979), das das Tragen von Neonazi-Symbolen und das Halten von Hassreden einschließt. Dennoch sind ultranationalistische Symbole und versteckte Hassreden oder intolerante Äußerungen in der Öffentlichkeit zu sehen bzw. zu hören, insbesondere in Sendungen einer Reihe kleinerer Fernsehanstalten.

Streng genommen bedeutet das Fehlen von gerichtlichen Entscheidungen gemäß der bestehenden Anti-Rassismus-Gesetzgebung, dass der Umfang von

(AI) und der International Helsinki Federation for Human Rights (IHF). Englische Version erhältlich unter:
<http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/EUR250222002?OpenDocument&of=COUNTRIES/GREECE>
(15.03.03).

¹²² Der Ombudsmann für Antidiskriminierung (<http://www.ombudsman.gr>) und die Europäische Stelle zur Überwachung von Diskriminierung in der Sekundarstufe (<http://www.observatory.gr>) sind nicht mit Ombudsleuten öffentlicher Organe vergleichbar, sie sind jedoch im Rahmen von mit EU-Mitteln finanzierten Pilotprojekten tätig.

¹²³ Jahresbericht der nationalen Kommission für Menschenrechte für 2001.

rassistischem/fremdenfeindlichem kriminellen Verhalten nicht auf Grundlage der gegenwärtigen Rechtsprechung bestimmt werden kann. Dennoch hat es einige Fälle von Straftaten mit rassistischen Motiven gegeben, die vor Gericht entschieden wurden. Bei diesen Fällen wurde auf der Grundlage anderer Bestimmungen des Strafgesetzbuchs Anklage erhoben. Der bekannteste Fall ist der eines Mannes, der wegen Mordes an zwei Zuwanderern und der schweren Körperverletzung von sieben weiteren Zuwanderern im Oktober 1999 verhaftet wurde. Er wurde von einem Berufungsgericht in Athen im November 2002 schließlich zu zweimal lebenslänglich verurteilt. Selbst in diesem Fall wurde der Angeklagte nicht wegen Verstoßes gegen das Antirassismus-Gesetz 927/1979 verurteilt, obwohl das Gericht ihn als „rassistischen Mörder“ bezeichnete.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Es gibt keine präventiven Initiativen oder weitere Beispiele bewährter Praktiken, die speziell gegen rassistische/fremdenfeindliche Gewalt gerichtet sind. Dieses Versäumnis macht sich insbesondere im Hinblick auf die Roma bemerkbar. Es laufen allerdings eine Reihe von EQUAL-Initiativen, die als Beitrag für eine Verbesserung der Situation im Hinblick auf Rassismus und Diskriminierung im Allgemeinen angesehen werden können.

Die griechische EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „DREAM – Discrimination, Racism, Equality And Media“ (Diskriminierung, Rassismus, Gleichbehandlung und Medien – DREAM)¹²⁴ konzentriert sich auf Interventionsstrategien in den Medien. In einem Forum für sozialen Zusammenhalt werden Maßnahmen in bezug auf Zuwanderer und Flüchtlinge mit Schulungen und Kampagnen zur Sensibilisierung verbunden. Mit beiden Projekten wurde im Jahr 2002 begonnen.

In Athen veröffentlichten 47 NRO aus 22 europäischen und Mittelmeerländern im Rahmen der Generalversammlung des Euro-Mediterranen Netzwerks für Menschenrechte (EMHRN) am 15. Juni 2002 eine gemeinsame Stellungnahme bezüglich der häufigen und schweren Verletzungen der Rechte von ausländischen Häftlingen in Griechenland. In der Stellungnahme bringen sie ihre große Besorgnis über die häufigen und schweren Verletzungen der Rechte von tausenden Ausländern zum Ausdruck, die nach Griechenland kommen oder dort bereits als (potenzielle) Asylbewerber oder als Zuwanderer (ohne Ausweispapiere) leben und in Haft genommen werden, während die Urteile über gerichtlich oder behördlich erwirkte Abschiebungen ausstehen.

¹²⁴ <http://www.dimitra.gr/dream/default.en.asp>

3.3.5. Spanien

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Aufzeichnungen der Guardia Civil zufolge nimmt rassistisch motivierte Gewalt seit Mitte der 1990er Jahre stetig zu. Vor allem ist die Anzahl der Körperverletzungen, Drohungen und sonstigen Übergriffe angestiegen. Die Anzahl der registrierten Vorfälle mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Motiven ist jedoch verhältnismäßig gering¹²⁵. Die Aufzeichnungen der Guardia Civil werden in drei Kategorien unterteilt: fremdenfeindliche Übergriffe gegen Eigentum, Beleidigungen und Drohungen sowie körperliche Gewalt. Mehr als die Hälfte der fremdenfeindlichen Übergriffe waren in den Jahren 2000 und 2001 Handlungen körperlicher Gewalt (33 Fälle von insgesamt 61 im Jahr 2000 und 37 Fälle von insgesamt 66 im Jahr 2001). In zwei Kategorien kam es zu einer leichten Zunahme der Vorfälle. Die Beschädigung fremden Eigentums nahm von 12 Fällen im Jahr 2000 auf 14 Fälle im Jahr 2001 zu. Körperliche Gewalt nahm von 33 Fällen im Jahr 2000 auf 37 Fälle im Jahr 2001 zu. Die Anzahl der Beleidigungen und Drohungen blieb annähernd gleich (16 Fälle im Jahr 2000 und 15 Fälle im Jahr 2001). Die Gesamtzahl der fremdenfeindlichen Übergriffe, die von der Guardia Civil registriert wurden, stieg von 61 Fällen im Jahr 2000 auf 66 Fälle im Jahr 2001 an. Dies entspricht einem Anstieg von etwas mehr als 8 %.

Im Jahr 2002 veröffentlichte Amnesty International¹²⁶ einen Bericht über 321 Fälle von Folter und Misshandlung, die von der spanischen Polizei in den Jahren 1995 bis 2002 an Ausländern und ethnischen Minderheiten verübt wurden. Unter den 321 Fällen waren sechs Fälle, in denen Ausländer, die sich in Polizeigewahrsam befanden, starben, und fünf Fälle von Vergewaltigungen oder sexuellen Übergriffen, die von Polizisten begangen wurden. Im Landesbericht vom CERD von Januar 2002 wurde der Bericht von Amnesty International jedoch nicht berücksichtigt.

Zusätzlich zu den offiziellen Statistiken wird in der überregionalen und regionalen Presse ein viel umfassenderes Bild der rassistisch motivierten Gewalttaten gezeichnet. Eine NRO hat die Lokalpresse in Gemeinschaften mit einem hohen Zuwandereranteil wie Katalonien, Madrid und Andalusien überprüft. Im Vergleich zum Jahr 2001 wurde im Jahr 2002 über mehr rassistische oder fremdenfeindliche Straftaten berichtet. Die Tatsache, dass die Methoden zur Beobachtung der Presse verbessert wurden, könnte dazu geführt haben, dass die Anzahl der rassistisch motivierten Übergriffe zugenommen hat.

Zur Veranschaulichung der Art der Vorfälle, über die 2002 in der Presse berichtet wurde, werden im Folgenden einige Beispiele für Fälle genannt, die

¹²⁵ Siehe Comisaria General de Informacion, Jahresberichte 1996/1997/1998/1999/2000.

¹²⁶ Veröffentlicht am 16. April 2002.

sich in den Regionen Katalonien und Madrid ereignet haben. Diese beiden Regionen haben den höchsten Zuwandereranteil in ihrer Bevölkerung. Im Februar 2002 wurde in den Medien darüber berichtet, dass ein Ecuadorianer von mehreren Türstehern in einer Diskothek in Barcelona zu Tode geprügelt wurde. Dieser Vorfall hatte starke Auswirkungen auf die öffentliche Meinung, zum einen aufgrund der Art und Weise, wie der Mord begangen wurde, und zum anderen durch die Videoaufzeichnungen, die auf mehreren Fernsehkanälen ausgestrahlt wurden. Das zweite Beispiel ist der Mord an einem 24 Jahre alten Marokkaner im Februar. Der Mann wurde vor dem Eingang einer Diskothek auf Lanzarote nach einem Kampf erstochen, der ausgelöst wurde, weil die Türsteher ihm den Eintritt in die Diskothek verwehrt hatten. Das dritte Beispiel betrifft den Fall eines 16-jährigen Angolaners, der an zwei Messerstichen starb, die ihm während eines Kampfes vor einer Diskothek in Costa Polvoranca zugefügt wurden. Im August wurden auch zwei kolumbianische Brüder im Alter von 25 und 26 Jahren Opfer eines brutalen Übergriffs in Aguadulce, Roquetas de Mar (Almería). Sie hatten versucht, die Diskothek El Bribón de la Habana zu betreten und waren vom Türsteher aufgefordert worden, ihre „Mitgliedsausweise“ zu zeigen.

Weitere Gewalttaten und Übergriffe waren rassistische Handlungen bestimmter rechtsextremistischer Gruppierungen. Diese Organisationen zeigten im Jahr 2002 eine erheblich höhere Präsenz und ihre Handlungen hatten schwerwiegende Folgen für einige Zuwanderer. Im Mai griffen in Arganda zwei Jugendliche ohne Grund eine Gruppe rumänischer Zuwanderer an, die in einem Lokal aßen. Im Juni war eine Gruppe von acht Skinheads an einer Auseinandersetzung mit zwei Marokkanern beteiligt. Im Lauf dieser Auseinandersetzung versuchten sie, die Unterkunft der Marokkaner in Brand zu setzen und verprügelten einen der beiden. Die Täter wurden von der Polizei gefasst. Ebenfalls im Juni wurde die 17-jährige Adoptivtochter einer spanischen Familie von drei Jugendlichen – zwei Mädchen und ein Junge – außerhalb einer Schule in Pozuelo de Alarcón (Madrid) angegriffen. Das Mädchen erlitt dabei Kopf- und Zahnverletzungen. In Presseberichten erzählte die Schülerin, dass sie seit Jahren aufgrund ihrer Hautfarbe beleidigt worden war. Weitere Gewalttaten richteten sich gegen islamische Gebäude wie Moscheen und Geschäfte. Im Mai wurde eine rumänische evangelische Kirche in Arganda del Rey (Madrid) in Brand gesetzt, die bis auf die Grundmauern niederbrannte. Die große rumänische Gemeinde der Stadt hatte seit einiger Zeit Drohungen in Form von Wandschmierereien und Nazi-Symbolen erhalten.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Das regionale Amt für Zuwanderer der Gemeinschaft von Madrid (OFRIM) ist ein Informationsbüro, das als Brücke zwischen der regionalen und lokalen Regierung in Madrid (Hauptstadt und autonome Region) auf der einen Seite und den Zuwanderern und den von ihnen selbst eingerichteten Organisationen auf der anderen Seite dient. Das OFRIM versucht, in der öffentlichen Verwaltung eine Sensibilisierung für die Bedürfnisse und das Eigentum von Zuwanderern

zu erreichen. Zu diesem Zweck beschäftigt das OFRIM Experten, die sich auf verschiedene Bereiche spezialisiert haben, z. B. auf Gesundheitswesen, Arbeitsmarkt und Rassismus. Seit 2000 bietet das OFRIM in erster Linie eine telefonische Beratung für Zuwanderer und Personen an, die in Madrid im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Über die Telefon-Hotline erhalten Anrufer in allen rechtlichen Fragen und allen Fällen der Diskriminierung sowie in arbeitsmarktbezogenen Themen Auskunft. Die telefonische Beratung wird von zwei für das OFRIM tätigen Rechtsanwälten durchgeführt. Darüber hinaus organisiert das OFRIM interkulturelle Schulungskurse für Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, insbesondere für diejenigen, die im Bereich der Sozialfürsorge beschäftigt sind.¹²⁷

3.3.6. Frankreich

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Den Aufzeichnungen des französischen Innenministeriums zufolge hat es in den vergangenen zwei Jahren einen Anstieg der Gewalttaten (Drohungen, Einschüchterungen usw.) gegeben. Der alarmierendste Anstieg der Gewalt im Jahr 2002 betrifft Straftaten mit antisemitischem Hintergrund. Von insgesamt 311 registrierten rassistischen Gewalttaten waren 2002 193 Straftaten mit antisemitischem Hintergrund. Diese Zahl liegt sechs Mal höher als noch im Jahr 2001. Antisemitisch motivierte Gewalttaten machten im Vergleich zu 45 % im Jahr 2001 im Jahr 2002 62 % aller Gewalttaten aus. Insgesamt kam es im Jahr 2002 zu einem Anstieg der Schwere der rassistisch motivierten Gewalt; 38 Personen wurden verletzt und eine Person getötet, was die höchste Anzahl an Verletzten seit 1995 darstellt¹²⁸.

Der Umfang der Medienberichterstattung über Fälle der Aufhetzung zu rassistischem Hass oder der Verleugnung von Kriegsverbrechen in Form der Veröffentlichung von Büchern, Artikeln oder Leitartikeln nahm in den Jahren 2001 und 2002 erheblich zu. Zu den Themen gehörten die Veröffentlichung kritischer Standpunkte zum Islam und zum Jahrestag der Ereignisse in Algerien von 1962, die alle mit einer erhöhten Wachsamkeit gegenüber Ausdrücken der Intoleranz seitens der Öffentlichkeit einhergingen¹²⁹.

Bei zahlreichen Fällen von Gewalttaten wurden die Täter zu Haftstrafen verurteilt. Im April 2002 schossen beispielsweise in Sangatte drei Personen von einem Auto aus auf drei Iraker, die dabei verletzt wurden. Die Angreifer wurden später zu fünf Jahren Haft verurteilt. Eine Reihe antisemitischer Übergriffe wurden geahndet, wie im Fall einer antisemitischen

¹²⁷ <http://www.madrid.org/ofrim>

¹²⁸ CNCDH, op cit., S. 22-23.

¹²⁹ GELD, Rapport analytique sur la législation, Rax en 3, 2002, S. 22-23.

Wandschmiererei an einem Geschäft in Marseille. Der Täter wurde zu zwei Monaten Haft verurteilt. Aufgrund antisemitischer Beleidigung eines Richters und Missachtung des Gerichts wurde der Beschuldigte zu fünf Monaten Haft und einer Geldstrafe verurteilt. Drei Angreifer, die mit Molotow-Cocktails ein Gebäude neben einer Synagoge in Montpellier beschädigt hatten, wurden zu Haftstrafen zwischen zwei und vier Jahren verurteilt. Wegen antisemitischer Wandschmierereien und Gewalttaten in Bonneville wurde einer der Beschuldigten zu sechs Monaten und der andere zu drei Jahren Haft verurteilt¹³⁰.

Der Anstieg rassistischer und antisemitischer Gewalt könnte mit den jüngeren Entwicklungen in Frankreich und im Ausland zusammenhängen (die Terroranschläge vom 11. September, der Krieg in Afghanistan). Die Zunahme des Antisemitismus könnte auf die Verschärfung des israelisch-palästinensischen Konflikts zurückzuführen sein, die hauptsächlich im Frühjahr 2002 spürbar war. Viele der antisemitischen Straftaten werden Jugendlichen zugeschrieben, die in Gegenden leben, die für diesen Konflikt sehr anfällig sind. Dies betrifft insbesondere Jugendliche aus dem französischsprachigen Nordafrika¹³¹. Die Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH, Nationale Kommission für Menschenrechte) hat festgestellt, dass der Prozentsatz dieser Gewalttaten, die von Anhängern des rechtsextremistischen Lagers verübt werden, im Jahr 2002 bei 9 % lag (im Vergleich zu 14 % im Jahr 2001 und zu 68 % im Jahr 1994).

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Als Reaktion auf die zunehmende Anzahl antisemitischer Übergriffe, die mit den Anschlägen des 11. September 2001 und den Spannungen im Nahen Osten seit Frühjahr 2002 im Zusammenhang stehen, lud der Justizminister die nationalen Leiter des CRIF (Repräsentativer Rat jüdischer Organisationen Frankreichs) zu einem Treffen ein, um sie auf die Situation aufmerksam zu machen und sie dazu aufzufordern, ihre Meinung zu vorgeschlagenen Regierungsmaßnahmen zu äußern. Zwei dringende ministerielle Anweisungen vom 2. April und vom 18. April, wurden den Staatsanwaltschaften übermittelt, um sie an die Notwendigkeit zu erinnern, rigoros und bestimmt gegen solche einschlägig bekannten Straftäter vorzugehen. Darüber hinaus wurde im Rundschreiben des Ministeriums von der Notwendigkeit gesprochen, die rechtlichen Bewertung dieser Fälle regelmäßig den Opfern und lokalen jüdischen Organisationen mitzuteilen.¹³²

Um Vorkehrungen gegen die zunehmenden Spannungen, die mit internationalen Ereignissen in Verbindung gebracht werden, zu treffen, gab das

¹³⁰ In einem neuen Rundschreiben der *Garde de Sceaux* (Justizminister), das an Staatsanwaltschaften gerichtet ist, werden härtere Strafen für schwerwiegende antisemitische Straftaten gefordert.

¹³¹ CNCDH, op cit., S. 24-25.

¹³² CNCDH, op cit., S. 61-62.

Innenministerium seine Absicht bekannt, religiöse Einrichtungen (insbesondere Moscheen und Synagogen) und religiöse Schulen besser schützen zu wollen.

3.3.7. Irland

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Bis Oktober 2002 waren die Kriminalitätsstatistiken der An Garda Síochána (nationale Polizeibehörde) nicht in der Weise gegliedert, dass sich daraus Informationen über rassistisch motivierte Vorfälle, einschließlich rassistischer Gewalt, ableiten ließen. Es ist aufgrund fehlender direkter Rechtsvorschriften in diesen Gebieten unwahrscheinlich, dass gegliederte Statistiken in näherer Zukunft erhältlich sein werden. Dennoch belegt die Anzahl der rassistischen Vorfälle, die der Polizei gemeldet wurden, in den vergangenen zwei Jahren einen drastischen Anstieg von 15 Vorfällen im Jahr 2000 auf 97 Vorfälle im Jahr 2002 (49 im Jahr 2001).

Ein umfassendes System für die Registrierung von rassistisch motivierten Straftaten wurde 2002 im Rahmen des Systems PULSE (computergestütztes Datenerfassungssystem der Polizei) eingeführt. In diesem Registrierungssystem PULSE werden die folgenden Kategorien von Motiven für Straftaten unterschieden: Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, politische Motive und Homophobie. Es wird einige Zeit dauern, bis dieses neue System greift, und es ist daher unwahrscheinlich, dass es vor dem Jahresbericht der Polizei für 2003 (Veröffentlichung 2004) Statistiken nach dieser Systematik geben wird.

Im Folgenden werden einige Beispiele für Vorfälle, die sich im Jahr 2002 in Irland ereigneten, geschildert. Einer in Dublin lebende Nigerianerin wurden von drei Männern, die rassistische Parolen riefen, die Fensterscheiben eingeschlagen. Ein chinesischer Mann und seine irische Frau waren monatelang rassistische Belästigungen in ihrem Haus in Dublin ausgesetzt, bis sie schließlich auszogen. Zwei chinesische Frauen, die geschäftlich in Irland unterwegs waren, wurden von vier Jugendlichen angegriffen und getreten, die rassistische Parolen riefen. Einer alleinerziehende Bosnierin wurden von Jugendlichen aus der Gegend regelmäßig die Fensterscheiben eingeschlagen und die Haustür beschmiert. Des Weiteren wurde von verschiedenen Fällen berichtet, dass schwangere schwarze Frauen beschimpft wurden, dass sie nur schwanger würden, um die Staatsbürgerschaft zu erhalten. Ein 50 Jahre alter Mann chinesisch-vietnamesischer Herkunft wurde im August 2002 im zentralen Dubliner Geschäftsviertel Opfer eines Angriffs mit Todesfolge. Damals berichteten die Medien, dass die Täter während des Angriffs rassistische Parolen ausgerufen haben könnten, dies wurde jedoch nicht bestätigt. Da der Fall noch nicht vor Gericht verhandelt wurde, konnte nicht geklärt werden, ob die Tat einen rassistischen Hintergrund gehabt hat.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Die Maßnahmen, die ergriffen werden, sind hauptsächlich indirekter Natur und weniger darauf ausgerichtet, direkt gegen Gewalt und rassistische Straftaten als solche vorzugehen. Beispielweise hat die Polizei das Racial and Intercultural Office eingerichtet. Das Amt hat ein Schulungsvideo und Informationsbroschüren herausgegeben, die Mitarbeiter der Polizei über die kulturelle Vielfalt in Irland informieren. Im März 2002 erklärte das Racial and Intercultural Office, dass landesweit 145 für ethnische Fragen zuständige Verbindungsbeamte der Polizei ernannt wurden, die darin geschult werden, mit Opfern von Rassismus umzugehen und proaktive Verbindungen mit der Gemeinschaftsorganisationen und freiwilligen Organisationen, die eng mit Gruppen von ethnischen Minderheiten in ihren Gebieten zusammenarbeiten, knüpfen werden.

Einen Kernpunkt der Schulung neuer Mitarbeiter für die An Garda Síochána in Templemore und bei den Beförderungskursen für Sergeants und Inspektoren bildet ein Modul zu den Verpflichtungen gemäß internationalen Menschenrechtsübereinkommen, einschließlich CERD. Das Racial and Intercultural Office der Polizei bietet kontinuierliche Anti-Rassismus-Schulungen für Beamte der Polizeikräfte an, die im Bereich Zuwanderung tätig sind. Schulungen zur Sensibilisierung für das Thema Anti-Rassismus werden auch in der Polizeiausbildungsstätte in Templemore entwickelt. Organisationen wie Pavee Point, NCCRI, Irish Traveller Movement, Amnesty International und Comhlámh unterstützen diese Sensibilisierungsmaßnahmen. Anti-Rassismus-Initiativen werden auch in Gefängnissen durchgeführt. Der Generaldirektor der irischen Strafvollzugsverwaltung hat Vorschläge für die Entwicklung eines Forschungs- und Schulungsprojekts für Mitarbeiter und Insassen von Haftanstalten unterbreitet. So soll eine Sensibilisierung für die kulturellen Vielfalt sowie für rassistische Vorkommnisse, die in jedem Gefängnis auftreten können, erreicht werden.

3.3.8. Italien

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Polizeiliche Aufzeichnungen über rassistisch motivierte Straftaten stützen sich auf Gerichtsentscheidungen.¹³³ Die Anzahl der gerichtlich entschiedenen Fälle unterlag in den letzten Jahren starken Schwankungen. Die Bandbreite reicht von 50 Fällen im Jahr 1996 bis hin zu drei Fällen im Jahr 1999. Dem Ministerium des Innern zufolge kam es im Jahr 2001 insgesamt zu 75 rassistisch motivierten

¹³³ Italien – Staatlicher Parteibericht für die VN 2000, Kapitel 2

Straftaten, was gegenüber dem Jahr 2000 mit 85 dokumentierten Fällen eine Abnahme darstellt.¹³⁴

Rund die Hälfte aller Fälle (52 %) im Jahr 2001 waren Drohungen und Beleidigungen, 30 % waren Körperverletzung, 10 % waren Brandstiftung und 8 % Fälle weiterer Arten materieller Schäden. Die Fälle von Brandstiftung wurden den Berichten zufolge durch Molotow-Cocktails verursacht und überwiegend von Gruppen oder Personen begangen, die Verbindungen zu extremistischen Gruppen haben, die gemeinsam und nach Plan handeln. Die körperlichen Übergriffe werden normalen Bürgern ohne besondere ideologische Überzeugungen zugeschrieben. Es wird angenommen, dass sie auf diese Weise handeln, weil sie über bestimmte Verhaltensweisen von Nicht-EU-Bürgern verärgert sind, die häufig als die Hauptverursacher von Gewalttaten im Land gelten. Drohbriefe oder Wandschmierereien richten sich offenbar gegen spezielle religiöse Einrichtungen, Aufnahmezentren, Unterkünfte der Roma oder Geschäfte, die entweder Mitgliedern der jüdischen Gemeinschaft oder Personen aus Nicht-EU-Staaten gehören. Diese Straftaten werden hauptsächlich jungen Menschen zwischen 18 und 25 Jahren zugeschrieben, die Nazi-Symbole zur Schau tragen (beispielsweise während Sportveranstaltungen) oder sie für Schmierereien verwenden. Regierungsquellen zufolge wurden alle Fälle rassistischer Straftaten, die im Jahr 2001 registriert wurden, in den mittleren und nördlichen Regionen des Landes verübt. In der Region Lazio, in der Rom liegt, wurden die meisten Fälle registriert, gefolgt von den Regionen Veneto, Toskana und Emilia-Romagna.

Forscher des Stephen-Roth-Institute der Universität Tel Aviv zufolge erreichten antisemitische Vorfälle in Italien im Herbst 2001 ihren Höhepunkt und waren auch 2002 weiterhin zu verzeichnen¹³⁵. Es wurden etwa 100 antisemitische Vorfälle bekannt, die überwiegend Propagandamaterial zum Inhalt hatten (in gedruckten Artikeln und auf Websites, Wandschmierereien in Städten, E-Mails, die an Websites gesendet wurden, die sich mit dem Judentum befassen, Briefe, die an jüdische Einrichtungen oder Einzelpersonen geschickt wurden, sowie Flugblätter). Aus der Aggressivität der antisemitischen Äußerungen (z. B. Morddrohungen gegen Juden in Wandschmierereien in Städten) erwuchs jedoch 2001 nur in zwei Fällen und im Frühjahr 2002 in einem Fall tatsächliche Gewalt.

Die italienischen Medien berichteten von einigen schweren rassistischen Straftaten im Jahr 2002. Dennoch war rassistisch motivierte Gewalt in den Medien 2001 häufiger ein Thema als 2002. Im Jahr 2001 machten viele schwere Fälle in verschiedenen Medien Schlagzeilen. Viele Medien versäumen es allerdings, die erzielten Fortschritte zu verfolgen, da die Fälle nicht in

¹³⁴ Italien, Ministerium des Innern (2002): Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione: EU – Osservatorio Europeo per il monitoraggio su razzismo, xenofobia e antisemitismo – richiesta dati, Dokument Nr. 224/B1/16285; S. 2 – 8.

¹³⁵ <http://www.tau.ac.il>

offiziellen Polizeiberichten erscheinen. Die Ausnahme bilden die Fälle, die vor Gericht enden und mindestens eine gerichtliche Instanz durchlaufen.

Die allgemeine Haltung gegenüber Migranten wurde im Mai 2002 in einer landesweiten Meinungsumfrage untersucht.¹³⁶ Die Ergebnisse zeigten, dass 52 % der Befragten der Aussage zustimmten, dass Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten eine Gefahr für italienische Traditionen und die italienische Kultur darstellen würden. 48 % hielten Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten für eine Gefahr für italienische religiöse Traditionen und 34 % sahen durch die Anwesenheit von Schülern aus Nicht-EU-Staaten die Schulqualität für ihre Kinder gefährdet.

Ein der Lega Nord angehörendes Mitglied des Europäischen Parlaments wurde im Oktober 2002 wegen Beteiligung an einer Brandstiftung in Turin im Sommer desselben Jahres, durch die eine zeitweilige Unterkunft von Migranten ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung zerstört wurde, zu fünf Monaten Gefängnis mit einer vorbehaltlichen Suspendierung verurteilt.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Von vielen NRO, Interessengruppen und einigen öffentlichen Einrichtungen überall im Land wurde über zahlreiche bewährte Praktiken berichtet. Viele dieser Praktiken beinhalteten die Schaffung guter ethnischer Beziehungen (siehe Kapitel über Ausbildung, Kapitel 2).

Eine Jugendtheatergruppe mit dem Namen „*Compagnia giovani del teatro stabile delle Marche*“¹³⁷ führte in mehreren Städten das Drama mit dem Titel „*Vernichtet – sterminati: viaggio nel dolore dell’olocausto*“ (Vernichtet – Eine Reise in das Leid des Holocaust) auf. Die Aufführung sollte das Bewusstsein über die Gefahren von revisionistischen und wiederauflebenden Neonazi-Aktivitäten wecken. In vielen Städten des Landes war der 27. Januar, der Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus, von Initiativen zur Sensibilisierung von Schülern geprägt.

Die *UISP Emilia Romagna*¹³⁸, eine regionale Sportorganisation mit Erfahrungen bei der Bekämpfung des Rassismus im Bereich Fußball, initiierte eine europaweite Kampagne gegen Rassismus in europäischen Sportstadien (Campagna d’Azione contro il razzismo negli stadi europei). Die Kampagne dauerte von April bis Oktober und schloss 22 Fanclubs aus verschiedenen Sportarten ein. Das vom Progetto Ulrà für die Mittelmeerregion koordinierte Projekt wurde auch in Frankreich, Spanien und Portugal durchgeführt. Eine der Aktivitäten, die im Rahmen der Kampagne durchgeführt wurden, war ein Schriftzug auf der Anzeigetafel bei Fußballspielen mit folgendem Wortlaut:

¹³⁶ Mannheimer R. (2002): Op. cit.

¹³⁷ <http://www.stabilemarche.it> (20.03.03)

¹³⁸ <http://www.progettoultra.it> (20.03.03)

„Divisi nella fede, ma uniti contro il razzismo“ (Getrennt durch die Treue zu unseren Mannschaften und vereint gegen Rassismus). Ziel des gesamten Projekts war es, die Aufmerksamkeit auf rassistische und diskriminierende Handlungen in Sportstadien zu lenken und die Fans für das Thema zu sensibilisieren.

3.3.9. Luxemburg

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

In der Vergangenheit ist es zu keinen Vorfällen rassistischer Gewalt gekommen. Zu Beginn des Jahres 2002 führte jedoch eine Gewalttat im Großherzogtum Luxemburg zu öffentlicher Aufruhr. Ein junger Schwarzer wurde bei einem Streit am Ausgang einer Diskothek getötet. Obwohl dies nicht explizit ein Akt rassistischer Gewalt war – der Täter war ebenfalls schwarz – löste der Tod des jungen Mannes eine große Diskussion zum Thema Rassismus und Gewalt aus.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Nach dem oben geschilderten Mord an dem jungen schwarzen Mann, wurde unter der Ägide der Organisation Cap-Verdienne du Luxembourg (OCL a.s.b.l.) der so genannte Spencer-Ausschuss gebildet. Der Ausschuss verfolgt das Ziel, Ausbildungsunterstützung anzubieten, um jungen Menschen von den kapverdischen Inseln die Integration in die luxemburgische Gesellschaft zu erleichtern. Ein weiteres Ziel ist die Bekämpfung jugendlicher Gewalt. Am Internationalen Tag des Friedens am 21. September organisierte der Spencer-Ausschuss eine Demonstration gegen Gewalt und für Frieden auf der Welt, die bis in das Zentrum der Hauptstadt führte. Mit dieser Demonstration wollte der Spencer-Ausschuss die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit darauf lenken, dass Gewalt auch in Luxemburg existiert und Spencer, einem Opfer jugendlicher Gewalt, ein besonderes Gedenken widmen.

Die Caritas-Stiftung Luxemburg machte im Rahmen ihrer „Quinzaine“ 2002 Vorschläge für Aktivitäten gegen Gewalt. Frieden und Gewalt sind die Themen eines Schulungskurses, der sich an Psychologen und Soziologen richtet, die Interesse daran haben, sich mit praktischen Methoden, die das Verständnis für und die Anwendung von Modellen für gewaltfreie Lösungen von Gruppenkonflikten stärken, auseinander zu setzen und diese zu testen. Die Caritas bietet darüber hinaus einen Kurs für Kinder im Alter zwischen acht und 15 Jahren an. Den Kindern soll in diesem Kurs bewusst gemacht werden, was Vorurteile, Diskriminierung, die Verbreitung von Gerüchten und Schuldzuweisungen anrichten können.

Weitere Initiativen waren nicht direkt gegen rassistische Gewalt, allerdings indirekt auf die Förderung von Multikulturalismus und Vielfalt gerichtet. Viele

Schulinitiativen, die sowohl von Lehrern als auch von Schülern durchgeführt werden, richten sich gegen jugendliche Gewalt im Allgemeinen. Religiöse Gemeinschaften öffnen zunehmend ihre Pforten, Überlebende der Konzentrationslager versuchen, jungen Menschen die Gewalt des Holocaust sowie generell das Thema Gewalt zu vermitteln, das möglicherweise im friedlichen Luxemburg zu lange unterschätzt wurde und nun zum Gegenstand vieler runder Tische geworden ist. Auch die Polizei des Großherzogtums befasst sich mit diesem Thema, indem sie spezielle Kurse in ihr Schulungsprogramm für junge Polizeibeamte eingeführt hat.

3.3.10. Niederlande

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Aus den polizeilichen Aufzeichnungen geht hervor, dass rassistisch motivierte Gewalt und Gewalt, die in der Aufhetzung seitens rechtsextremer Gruppierungen begründet liegt, in den Jahren 1999, 2000 und 2001 stark abgenommen hat. Daten aus anderen Quellen (Antidiskriminierungsbüro Rotterdam, Antifaschistische Untersuchungsgruppe Kafka, Anne Frank Haus) ergeben jedoch ein anderes Bild.

Die niederländische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit berichtet seit 1996 über Entwicklungen und Tendenzen. Sie betont, dass es bei der Koordination der polizeilichen Daten Probleme gibt. So kann es sein, dass in einem Polizeibezirk das Versenden von zehn Drohbriefen mit dem gleichen Inhalt als ein einziger Fall von Einschüchterung angesehen wird, während dieser Sachverhalt in einem anderen Bezirk als zehn verschiedene Fälle gewertet wird. Auf der Grundlage verschiedener Quellen berichtet die niederländische Stelle, dass rassistisch motivierte Gewalttaten zwischen 1996 und 2000 jedes Jahr zugenommen haben. Die Anzahl der Fälle rassistischer Gewalttaten und der Gewalttaten, zu denen rechtsextremistische Gruppierungen aufgerufen haben, belief sich im Jahr 1996 auf 201 Fälle, 1997 auf 298, 1998 auf 313, 1999 auf 345 und im Jahr 2000 ebenfalls auf 345 Fälle. Im Jahr 2001 wurde jedoch eine Verringerung auf 316 Fälle verzeichnet, die in erster Linie durch eine Abnahme der gemeldeten rassistischen Wandschmierereien zu Stande gekommen ist.

In den Aufzeichnungen werden folgende Kategorien von Gewalttaten unterschieden: rassistische Wandschmierereien, Bombendrohungen, Auseinandersetzungen, Vandalismus, Brandstiftung, Körperverletzung und Totschlag. Die am häufigsten auftretenden Tatbestände fallen unter die Kategorie rassistische Wandschmierereien, gefolgt von rassistischen Drohungen. Der Rückgang der gemeldeten Vorfälle im Jahr 2001 ist insbesondere auf eine Abnahme rassistischer Wandschmierereien zurückzuführen, die von 157

Vorfällen im Jahr 2000 auf 68 im Jahr 2001 zurückgingen. In den meisten anderen Kategorien kam es jedoch zu einem Anstieg der Vorfälle.

Von rechtsextremistischen Gruppierungen verübte Gewalttaten haben in den letzten Jahren zugenommen. Es werden zunehmend Vorfälle im Zusammenhang mit Asylbewerbern registriert. Nicht nur Unterkünfte von Asylbewerbern werden zu Zielscheiben der Gewalt, sondern auch einzelne Asylbewerber.

Der niederländischen Beobachtungsstelle zufolge können diese Zahlen lediglich als „die Spitze des Eisbergs“ angesehen werden. Dies liegt daran, dass die Delikte viel zu selten gemeldet werden, nicht seitens der Polizei, sondern seitens der Opfer. Die tatsächliche Anzahl der rassistisch motivierten Vorfälle könnte zwischen vier- und vierzigmal höher liegen (zwischen 1 600 und 16 000 Fällen im Jahr 2000). Die Studie der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) über die Erfahrungen mit Rassismus bei ausgewählten Migrantengruppen und Minderheiten in den Niederlanden legt eine Schätzung von 16 000 Fällen nahe.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Im Jahr 2002 sind keine besonderen präventiven Initiativen, Aktionen, Kampagnen oder Projekte bezüglich rassistischer Gewalt und Straftaten eingeleitet worden. Auch im Hinblick auf Ermittlungen, Verfahren, Medienberichterstattung, Forschung, Zusammenarbeit im Bereich Antidiskriminierung sowie Überwachung hat es keine Änderungen gegeben.

3.3.11. Österreich

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Die Quote der rechtsextremistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierten Straftaten unterlag während der 1990er Jahre gewissen Schwankungen. In den letzten Jahren blieben diese Zahlen jedoch fast gleich bzw. sanken nur geringfügig (2000: 336, 2001: 335, 2002: 326)¹³⁹, während die allgemeine Verbrechenstatistik eine Abnahme von 7,7 % verbuchte¹⁴⁰. Unter den schweren Verbrechen mit rassistischem oder fremdenfeindlichen Hintergrund, die der Polizei gemeldet wurden, waren zwei Versuche der

¹³⁹ Österreich, Bundesministerium für Inneres (2001), Verfassungsschutzbericht 2000. Staats-, Personen- und Objektschutz. Wien, S. 19ff. Erhältlich unter: <http://www.bmi.gv.at/downloadarea/staatschutz/VerfSchutz2000-v4.pdf>, (16.03.2003); Österreich, Bundesministerium für Inneres und Bundesministerium für Justiz (2003), Sicherheitsbericht 2002, S. 203.

¹⁴⁰ Bundesministerium für Inneres, 2002, Daten und Fakten 2001, S. 6. Erhältlich unter: http://www.bmi.gv.at/downloadarea/daten_fakten/BMI_Fakten_2001.pdf

Brandstiftung in Döner-Imbissen und die Schändung eines jüdischen Friedhofs. Darüber hinaus wurde eine Reihe antisemitischer und fremdenfeindlicher Vorfälle registriert, bei denen fremdes Eigentum beschädigt wurde.¹⁴¹ Die Anzahl an Hassreden nahm zu. Insgesamt wurden der Polizei im Jahr 2002 56 Fälle von Hassreden mit rassistischem Hintergrund gemeldet (im Vergleich zu 39 im Jahr 2001 und 27 im Jahr 2000¹⁴². Im Vergleich zum Jahr 2001 kam es auch zu einer Zunahme der Verstöße gegen das Abzeichengesetz (25 Verstöße im Jahr 2002, 16 im Jahr 2001 und 22 im Jahr 2000). In internen Statistiken des Bundesministeriums für Inneres sind neun Personen aufgeführt, die wegen Hassreden vor Gericht schuldig gesprochen wurden, sowie 20 Personen, die des Versuchs schuldig befunden wurden, im Jahr 2002 den Nationalsozialismus wieder zu beleben.¹⁴³

Obwohl dem Sicherheitsbericht 2001 zu entnehmen ist, dass die Anzahl der von rechtsextremistischen Aktivisten verübten Straftaten, bei denen körperliche Gewalt angewendet wurde, zugenommen hat, liegen keine quantitativen Informationen über die Anzahl der Gewaltverbrechen mit rassistischem/fremdenfeindlichen Hintergrund vor.¹⁴⁴ Insgesamt waren 72 jugendliche Straftäter in rechtsextremistische Straftaten verwickelt (82 Straftaten im Jahr 2001).¹⁴⁵ Junge Menschen, die als Skinheads aktiv sind, werden als besonders gewaltbereit eingestuft.¹⁴⁶ In dieser Hinsicht erwiesen sich alternative Sanktionen wie die Teilnahme an Seminaren zu Geschichte und Demokratie als äußerst wirksam. Eine der auffälligsten Entwicklungen des Jahres 2002 ist der Anstieg von Internetkriminalität, die ein Drittel aller rechtsextremistischen Straftaten, die 2001 gemeldet wurden, ausmacht.¹⁴⁷

ZARA, eine in Wien ansässige NRO, die Zeugen und Opfer von Rassismus berät¹⁴⁸, hat bisher drei Einzelfallberichte über rassistische Übergriffe veröffentlicht. Diese Berichte stützen sich auf die eigenen Erfahrungen von ZARA, die im Rahmen der Beratungen gemacht wurden sowie auf Erfahrungen

¹⁴¹ Österreich, Bundesministerium für Inneres und Bundesministerium für Justiz (2003), Sicherheitsbericht 2002, S. 204.

¹⁴² Österreich, Bundesministerium für Inneres (2002), Verfassungsschutzbericht 2001, S. 35 und Österreich, Bundesministerium für Inneres und Bundesministerium für Justiz (2003), Sicherheitsbericht 2002, S. 203.

¹⁴³ Österreich, Bundesministerium für Inneres und Bundesministerium für Justiz (2003), Sicherheitsbericht 2002, S. 381.

¹⁴⁴ Österreich, Bundesministerium für Inneres (2002), Verfassungsschutzbericht 2001, S. 29.

¹⁴⁵ Österreich, Bundesministerium für Inneres (2002), Sicherheitsbericht 2001, S. 241. Im Jahr 2000 lag die Anzahl bei 86. Anzahl für 2002: Österreich, Bundesministerium für Inneres und Bundesministerium für Justiz (2003), Sicherheitsbericht 2002, S. 204.

¹⁴⁶ Österreich, Bundesministerium für Inneres (2002), Verfassungsschutzbericht 2001, S. 28.

¹⁴⁷ Ibid., S. 30.

¹⁴⁸ ZARA (2003), Rassismus Report 2002. Einzelfall-Bericht über rassistische Übergriffe und Strukturen in Österreich. Schwerpunkt-Thema: Zivilcourage. Wien. Erhältlich unter: http://www.zara.or.at/download/rass_rep_2002.pdf (21.03.2003); auch eine englische Version wird demnächst zur Verfügung stehen.

weiterer NRO¹⁴⁹. Nach Angaben der NRO Forum gegen Antisemitismus¹⁵⁰ wurden im Jahr 2002 21 Fälle antisemitischer Beleidigungen, 17 Fälle der Verleumdung sowie drei Übergriffe auf jüdische Bürger gemeldet¹⁵¹. Der letzte Ländereintrag auf der Liste des Amnesty-International-Berichts „Anliegen in Europa“ bezieht sich auf den Zeitraum von Januar bis Juni 2002 und berichtet von einem kongolesischen Staatsbürger, der von Polizeibeamten misshandelt und rassistisch diskriminiert worden sein soll¹⁵². Die Forschungsstiftung Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstands beobachtet die Entwicklungen von rechtsextremistischen Vereinigungen, Parteien und Zeitschriften und veröffentlicht ihre Ergebnisse unter dem Titel „Neues von ganz rechts“¹⁵³. Das Dokumentationsarchiv bietet tiefgreifende Einblicke in aktuelle Entwicklungen in der rechtsextremistischen Szene Österreichs und Informationen über in diesem Bereich tätige Personen.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Seit Juli 2001 verwaltet das Bundesministerium für Inneres die Datenbank DAREX (*Datenbank Rechtsextremismus*) und sammelt Informationen über Tonträger und Printmedien mit rechtsextremistischen Inhalten. Durch die Datenbank, die 1998 von der deutschen Kriminalpolizei in Meckenheim eingerichtet wurde, wird nicht nur der Informationsaustausch zwischen Deutschland und Österreich verbessert, sondern es wird darüber hinaus die Bewertung von konfiszierten Tonträgern und Zeitschriften erleichtert, da Polizei und Staatsanwaltschaft Zugriff auf relevante Informationen zu rassistischen Liedern und Musikgruppen haben.

Zwei Institute von Universitäten in Tirol¹⁵⁴ und Oberösterreich¹⁵⁵ haben in Zusammenarbeit mit österreichischen Staatsanwaltschaften Initiativen ins Leben gerufen, im Rahmen derer Seminare zu Geschichte und Demokratie für junge Menschen organisiert werden, die rassistisch motivierte Straftaten begangen haben. Jugendliche Straftäter, die an diesen Seminaren teilgenommen haben, wurden entweder vom Gericht als Bedingung, dass die Haftstrafe zur Bewährung ausgesetzt wird, zur Teilnahme verpflichtet, oder sie konnten in weniger schweren Fällen durch ihre Teilnahme an dem Seminar eine weitere

¹⁴⁹ Die Quellen für den Bericht von 2002 sind folgende NRO: Fair Play, FIBEL (Fraueninitiative Bikulturelle Ehen und Lebensgemeinschaften), Forum gegen Antisemitismus, Integrationshaus, IMÖ (Initiative muslimischer ÖsterreicherInnen), Peregrina, Romano Centro und WITAF (Arbeitsassistentin für Gehörlose in Wien und Niederösterreich).

¹⁵⁰ Forum gegen Antisemitismus, weitere Informationen sind erhältlich unter: <http://www.fga-wien.at> (22.03.2003).

¹⁵¹ ZARA, Rassismus Report 2002, S. 41.

¹⁵² Siehe: <http://web.amnesty.org/ai.nsf/index/EUR010072002?OpenDocument&of=COUNTRIES/AUSTRIA#AUT>, (17.03.2002).

¹⁵³ Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstands, DÖW: http://www.doew.at/projekte/rechts/chronik/2003_03/content03.shtml (18.03.2003).

¹⁵⁴ Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck, <http://www.uibk.ac.at/c4/c402/>; zuständiger Ansprechpartner ist Herr Prof. Dr. Reinhold Gärtner, (20.03.2003).

¹⁵⁵ Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik der Johannes Kepler Universität Linz, <http://www.gespol.jku.at/>; zuständige Ansprechpartnerin ist Frau Prof. Dr. Irene Dyk, (20.03.2003).

Strafverfolgung verhindern. Die Wirksamkeit dieser Bewährungsmaßnahmen spricht für sich, denn lediglich einer der rund 80 Teilnehmer hat weitere rassistisch motivierte Straftaten begangen, seit diese Programme ins Leben gerufen wurden.

3.3.12. Portugal

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Seit 2000 gibt es eine Kommission für Gleichheit und gegen rassistische Diskriminierung, deren Vorsitz der Hohe Kommissar für Einwanderung und ethnische Minderheiten innehat. Eine Aufgabe dieser Kommission besteht darin, Beschwerden über rassistische und ethnische Diskriminierung zu sammeln. Die Arbeit der Kommission hat zu einer erhöhten Transparenz im Hinblick auf rassistische und diskriminierende Vorfälle geführt. Laut Medienberichten und Berichten verschiedener NRO hat die Anzahl rassistisch motivierter Vorfälle in den letzten Jahren leicht zugenommen.

Bei den wenigen Fällen rassistischer Gewalt, die in Portugal gemeldet werden, waren die Opfer hauptsächlich Roma und Personen afrikanischer Herkunft. Die Täter gehören meist rechtsextremistischen Skinhead-Gruppierungen an (es gibt jedoch auch Berichte über diskriminierende Polizeigewalt). Die häufigste Form verletzenden Verhaltens gegenüber diesen Personen äußert sich durch rassistische Beleidigungen, Verleumdungen, Belästigung sowie durch Diskriminierung im Hinblick auf den Zugang zu einer Reihe von Waren und Dienstleistungen (wie im Bereich Wohnen oder Freizügigkeit von Personen, wovon beispielsweise Roma-Gemeinschaften in einigen Dörfern im Norden Portugals betroffen sind).

Die Kriminal- und Ermittlungsdirektion ermittelte im Zeitraum zwischen 2000 und 2001 in acht Fällen zum Thema rassistische Diskriminierung. In fünf dieser Fälle laufen die Ermittlungen noch. In einem Fall handelt es sich um rassistische Websites.

Im Jahr 2002 hielt der Gouverneur eines kleinen Dorfes eine Rede, in der er die Roma und ihre Aktivitäten als hauptsächlich und von Natur aus kriminell bezeichnete, woraufhin er wegen zwei Straftaten zu neun Monaten Haft wegen rassistischer Diskriminierung verurteilt wurde. Das Urteil stütze sich auf Artikel 240 Nr. 2 b) des Strafgesetzbuches, und die Strafe wurde für zwei Jahre ausgesetzt. Die Entscheidung des Richters in diesem Fall, der den Tatbestand der rassistischen Diskriminierung erfüllt sah, unterscheidet sich von den Urteilen, die von portugiesischen Gerichten in ähnlichen Fällen, die dem Generalstaatsanwalt vorgetragen wurden, üblicherweise gefällt wurden. Die Absicht, zu rassistischer Diskriminierung aufzuhetzen oder diese zu fördern, die

eine der Voraussetzungen für Straftaten gemäß Artikel 240 Nr. 2 b) des Strafgesetzbuchs darstellt, wurde in diesem Fall berücksichtigt, weil, anders als bei der üblichen Vorgehensweise in solchen Fällen, der Beklagte und die Zeugen aufgefordert wurden, dem Gericht mitzuteilen, was die Absicht des Beklagten war, als er die oben genannten Ansichten äußerte.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Die Regierung leitete 2002 bei den Polizeikräften Ausbildungsprogramme ein, und der Hohe Kommissar für Einwanderung und ethnische Minderheiten schrieb einen Preis für Akzeptanz und Vielfalt fördernde Medienberichterstattung aus.

3.3.13. Finnland

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Den Statistiken der Polizeibehörden über rassistisch motivierte Straftaten zufolge ist es in den Jahren zwischen 1997 und 2000 zu einem Anstieg gekommen. Im Jahr 2000 wurden bei der Polizei 495 Vorfälle gemeldet. Danach sank die Anzahl leicht. 2001 wurden 448 und 2002 wurden 364 rassistisch motivierte Straftaten registriert. Die Grundlage für die Statistik blieb gleich. Innerhalb der Polizeibehörden wurden die Mitarbeiter darin geschult, rassistische Straftaten besser zu erkennen und zu melden. Dennoch werden solche Straftaten viel zu selten von den Opfern gemeldet, und die NRO gehen davon aus, dass die tatsächliche Anzahl der Fälle doppelt so hoch liegt wie die der gemeldeten Fälle. Die Polizeibehörden sind zwar verpflichtet, rassistische Motive in ihre Aufzeichnungen aufzunehmen, diese Anweisung wird jedoch nicht immer befolgt. Die NRO sind der Meinung, dass die Polizei besser ausgebildet werden sollte.

Die häufigste rassistisch motivierte Straftat ist die Ausübung körperlicher Gewalt in Form eines Übergriffs an einem öffentlichen Ort. In den meisten Fällen bleibt der Angreifer unbekannt. Bei den bekannten Fällen sind die Täter überwiegend junge Männer (zwischen 17 und 18 Jahren). Dies entspricht dem Alter, in dem Straftaten im Allgemeinen am häufigsten begangen werden. Der Anteil von Skinheads ist in Finnland jedoch erstaunlich niedrig.

Zusätzlich zu den polizeilichen Aufzeichnungen werden Rassismus und Diskriminierung anhand landesweiter Opferbefragungen gemessen. Die Ergebnisse der jüngsten Opferbefragung wurden 2002 veröffentlicht. Der Befragung zufolge gehören junge Männer aus Somalia (bzw. schwarze junge Männer im Allgemeinen) und türkische Männer bzw. Männer, die vom Aussehen her für Türken gehalten werden, zu den Gruppen, die am häufigsten

zum Opfer rassistischer Gewalt werden.¹⁵⁶ 43 % aller Zuwanderer gaben an, dass sie schon einmal aufgrund ihrer ethnischen Herkunft beleidigt oder belästigt wurden, 26 % von ihnen fühlen sich von ihren Nachbarn belästigt. Ein Drittel der Befragten sind allein im vergangenen Jahr zu Opfern rassistischer Gewalt geworden. In dieser Hinsicht bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den einzelnen Zuwanderergruppen.

Im Verlauf des Jahres 2000 wurden insgesamt 20 Fälle gemeldet und bis Ende April 2001 wurden dem Generalstaatsanwalt sechs rassistisch motivierte Übergriffe vorgetragen. Meistens handelte es sich jedoch um Fälle von Diskriminierung, wie die Verwehrung des Zutritts in Gaststätten für Roma oder Ausländer. Der schwerste Fall war versuchter Totschlag. 2002 kamen drei Fälle vor Gericht und es wurden Strafen wegen Aufhetzung gegen ethnische Gruppen verhängt. Es gibt keine systematische Überwachung der Vorgehensweise bei solchen Fällen, nach Aussage der beteiligten Rechtsanwälte ist die Anzahl der Fälle, die vor Gericht geklärt werden, in den letzten Jahren jedoch gestiegen¹⁵⁷.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Seit 2000 läuft das Projekt Exit der Youth Workshop Association aus Joensuu. Das Ziel des Projekts ist die Verhinderung und Reduzierung von Fremdenfeindlichkeit und rassistisch motivierter Gewalt unter Skinheads. Ein weiteres Ziel ist es, Skinheads einen Ausstieg aus der Bewegung zu ermöglichen. Die Zielgruppe sind Schüler im Alter zwischen 15 und 20 Jahren. Das Zielgebiet war Joensuu und das Projekt wurde Ende 2002 abgeschlossen.

Ein weiteres bedeutendes Projekt trägt den Titel „Non Fighting Generation“. Mit dem Projekt soll erreicht werden, die rassistisch motivierte Gewalt unter Skinheads zu reduzieren. Zu Beginn des Projekts im Jahr 2001 waren die ausgewählten Zielgebiete Helsinki und Turku. Im Laufe der Jahre 2002 und 2003 soll das Projekt auf die Vororte von Helsinki ausgeweitet werden. Die Vorgehensweise zur Reduzierung der rassistischen Gewalt besteht in der Veranstaltung kleiner Gruppentreffen, bei denen pädagogische Erfahrungen eingesetzt werden, damit gewalttätige Skinheads verstehen lernen, dass ihr Verhalten bewusst gewählt ist und negativen Folgen nach sich zieht.

¹⁵⁶ „Rasismi ja syrjintä Suomessa“ (Rassismus und Diskriminierung in Finnland, von Jasinskaja-Lahti, Liebkind und Vesala) war die größte je in Finnland durchgeführte Studie. Selbst gemessen an internationalen Maßstäben ist die Studie einzigartig, da sie das gesamte Land abdeckt. In der Befragung wurden sieben verschiedene ethnische Gruppen befragt.

¹⁵⁷ Makkonen, Timo (2000) Racism in Finland 2000 (Rasismi Suomessa 2000), Helsinki: Finnische Liga für Menschenrechte, S. 23, englische Version erhältlich unter <http://www.ihmisjakeuslitto.fi/engframe.html>.

3.3.14. Schweden

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Die Aufzeichnungen der Sicherheitspolizei¹⁵⁸ sind in vier verschiedene Kategorien von Straftaten unterteilt: Straftaten mit rassistischem/fremdenfeindlichem Hintergrund, Straftaten mit antisemitischem Hintergrund, Straftaten gegen Homosexuelle und Straftaten im Zusammenhang mit der so genannten „White Power World“. Die Entwicklung ist zwar nicht linear, über einen Zehnjahreszeitraum haben rassistisch motivierte Straftaten jedoch stetig zugenommen.¹⁵⁹ In den letzten fünf Jahren ist die Anzahl der rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten von 1 752 auf insgesamt 2 896 Fälle im Jahr 2000 gestiegen. Diese Zahl sank im Jahr 2001 auf 2 670 registrierte Vorfälle.

In den vergangenen zehn Jahren ist die Anzahl der gemeldeten Fälle, die in der Gesetzgebung unter die Kategorie Anstiftung fallen, von 137 Fällen im Jahr 1993 auf 865 im Jahr 2001 drastisch gestiegen. Vorläufige Daten weisen darauf hin, dass die Zahl für das Jahr 2002 ebenfalls hoch ausfallen wird.

Von insgesamt 2 670 rassistisch/fremdenfeindlich motivierten Straftaten (antisemitische Straftaten und Gewalt gegen Homosexuelle nicht mitgerechnet) waren 25 Fälle schwere Körperverletzung (z. B. Mord oder versuchter Mord), 409 waren Körperverletzung, 1 038 waren Belästigungen, 360 waren Fälle übler Nachrede, 134 waren Fälle von Vandalismus, 74 Fälle waren Wandschmierereien, 391 waren Anstiftung zu einem Verbrechen, 160 waren Fälle rechtswidriger Diskriminierung und 79 waren Fälle mit sonstigem rassistischen Hintergrund.¹⁶⁰

Die Anzahl der Straftaten mit antisemitischen Motiven nahm zwischen 1997 und 2000 jedes Jahr zu. Im Jahr 2001 kam es zu einer geringfügigen Abnahme der registrierten antisemitischen Straftaten (von 131 Fällen im Jahr 2000 auf 115 im Jahr 2001).¹⁶¹ In den Statistiken über antisemitische Straftaten ist ein Fall des versuchten Mordes aufgeführt sowie sieben Fälle der Körperverletzung, 41 Fälle der Belästigung, neun Fälle übler Nachrede, acht Fälle von Vandalismus, zwölf Fälle von Wandschmierereien und 33 Fälle der Anstiftung zu einem Verbrechen sowie vier Straftaten mit sonstigem rassistischen Hintergrund.

¹⁵⁸ Security Police: Crime connected to Sweden's security (Sicherheitspolizei: Die Sicherheit Schwedens betreffende Kriminalität), erhältlich unter <http://www.polices.se>.

¹⁵⁹ Über einen längeren Zeitraum betrachtet erreichten Straftaten mit schwerer Gewaltanwendung beispielsweise 1999 einen Höhepunkt.

¹⁶⁰ Sicherheitspolizei

¹⁶¹ Ibid

Aufzeichnungen der jüdischen Gemeinschaft belegen jedoch im Vergleich zum Vorjahreszeitraum für das Jahr 2001 einen konstanten leichten Anstieg antisemitischer Straftaten. Insgesamt wurden für das Jahr 2001 von der jüdischen Gemeinde in Stockholm 133 Fälle gemeldet.

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Es gibt eine Reihe präventiver Initiativen, die sowohl von Stadträten als auch von NRO ins Leben gerufen wurden. Regierungsinitiativen sind hauptsächlich vom Swedish Integration Board organisiert worden, das eine Website eingerichtet hat, die eine Informationsquelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit werden soll. Das Integration Board hat darüber hinaus in Zusammenarbeit mit den lokalen Stadträten mit der Planung lokaler Projekte begonnen. Ein Zentrum gegen Rassismus und Intoleranz, das von NRO verwaltet und von der Regierung finanziert wird, soll noch 2003 die Arbeit aufnehmen.

Initiativen von NRO reichen vom Projekt Exit, das beim Ausstieg aus der rechtsextremistischen oder Neonazi-Szene helfen soll, über Ausbildungsmaßnahmen und die Einrichtung eines Lehremetzwerks im Rahmen einer Initiative der Expo-Stiftung bis hin zu Aktivitäten des lokalen Kriminalitätspräventionszentrums im Verwaltungsbezirk Värmland.

3.3.15. Vereinigtes Königreich

Bewertungen und Beschreibungen von rassistischen/fremdenfeindlichen Straftaten aus verschiedenen Quellen

Die Anzahl der Fälle, die der Polizei sowohl gemeldet als auch von ihr registriert wurden, stieg im Zeitraum 2000 bis 2001 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 2 % auf 54 351 an. Innerhalb einzelner Polizeibezirke schwankten die Entwicklungstendenzen erheblich. In manchen Polizeibezirken nahm die Anzahl der Vorfälle in den letzten zwei Jahren über das Doppelte zu, wie in Lincolnshire, Staffordshire, West Midlands und North Wales.

Rassistisch motivierte Straftaten, die registriert wurden, nahmen im Zeitraum 2001/2002 gegenüber dem Zeitraum 2000/2001 um 20 % auf 30 113 Delikte zu. Von diesen registrierten Straftaten waren 50 % Fälle der Belästigung, 11 % sonstige schwere Körperverletzung, 17 % Körperverletzung im Allgemeinen und 21 % waren kriminell verursachte Schäden. Unter Belästigung fällt auch der Verstoß gegen das Gesetz über die öffentliche Ordnung in Form von Drohungen oder ungebührlichem Verhalten.

Im Zeitraum 2001/2002 wurden 72 % der Fälle, die als rassistisch motiviert eingestuft wurden, vor Gericht entschieden. Im Zeitraum 1999/2000 waren dies 76 %. Von den vor Gericht verhandelten Fällen fielen 58 % gemäß dem Gesetz

zur Bekämpfung von Verbrechen und Aufruhr von 1998 unter besonders rassistisch motivierte Straftaten. Von ihnen waren der überwiegende Teil rassistisch motivierte Verstöße gegen die öffentliche Ordnung.¹⁶² Der Anteil der Verurteilungen stieg von 79 % im Zeitraum 1999/2000 auf 83 % im Zeitraum 2001/2002.

Von den Fällen, die nicht vor Gericht entschieden wurden, wurden 43 % (932) aufgrund mangelnder Beweise, 25 % aufgrund Problemen mit Zeugenaussagen und 15 % aus Gründen öffentlichen Interesses fallen gelassen. Der häufigste Grund für eine Einstellung des Verfahrens war, dass der Beklagte bereits wegen eines schwerwiegenderen Deliktes belangt wurde oder eine lange Haftstrafe verbüßte.

Der Jahresbericht des Ausschusses für Gleichstellung enthält Beispiele für rassistische Übergriffe, die in Großbritannien begangen wurden und über die in den lokalen Medien des Landes berichtet wurde. Genannt werden beispielsweise Angriffe auf Mitarbeiter in einer Pizzeria in Durham, auf Studenten aus Übersee in Gloucester, auf einen schwarzen Jungen in Südlondon, auf einen asiatischen Taxifahrer in Oldham, auf zwölf ältere Muslime auf dem Weg zu einer Moschee in Llanelli und auf zwei iranische Asylbewerber in Sunderland bzw. Glasgow. Der Asylbewerber in Glasgow wurde von einer Bande mit zehn Jugendlichen angegriffen und von zwei Messerstichen in den Magen getroffen, nachdem er gefragt worden war, woher er stamme.¹⁶³

Präventive Initiativen und weitere Beispiele bewährter Praktiken

Was präventive Initiativen und bewährte Praktiken betrifft, können institutionsübergreifende Gremien wirksame Maßnahmen als Reaktion auf rassistische Übergriffe in die Wege leiten. Solche Gremien umfassen eine Reihe lokaler Agenturen, einschließlich der Polizei, Mitglieder der Staatsanwaltschaften Gerichtshöfe und Gerichte, lokale Behörden, Wohnungsbaugesellschaften und Gemeinschaftsorganisationen. Die erfolgreichsten Gremien suchen das Gleichgewicht zwischen der Reaktion auf individuelle Vorfälle und der Einnahme einer strategischeren Rolle der Anpassung an lokale Trends und Muster. Eine Reihe von Berichten bietet institutionsübergreifende Gremienunterstützung. Unter diesen Berichten sind: „In This Together“ (1998), „Code of Practice on Reporting and Recording Racist Incidents“ (2000) und „Racial Crime and Harassment Toolkit“ (2001)¹⁶⁴.

¹⁶² Ministerium für Inneres, Sicherheit und Zivilschutz (2003), Statistics on Race and the Criminal Justice System, A publication under section 95 of the Criminal Justice Act 1991. (Statistiken über Rassismus und das Strafrechtssystem. Eine Veröffentlichung gemäß Abschnitt 95 des Strafrechtsgesetzes von 1991), <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/s95race2002.pdf>.

¹⁶³ Annual Report 2002 (Jahresbericht 2002), Ausschuss für Gleichstellung, S. 40, http://www.cre.gov.uk/pdfs/ar02_main.pdf.

¹⁶⁴ <http://www.crimereduction.gov.uk/toolkits/rh021805.htm>

Das Ministerium für Inneres, Sicherheit und Zivilschutz ist derzeit mit der Bewertung des „Code of Practice“¹⁶⁵ beschäftigt.

Das 2001 eingerichtete RaceActionNet¹⁶⁶ vereinigt Fachwissen und praktische Erfahrungen für das Vorgehen gegen rassistische Belästigung und rassistische Angriffe im unmittelbaren Umfeld. Die Website von RaceActionNet verbreitet Leitfäden zu bewährten Praktiken sowie Beispiele für innovative Maßnahmen und fördert die Netzworkebildung von Fachkräften und politischen Entscheidungsträgern von Organisationen und Agenturen im gesamten Vereinigten Königreich. Der Zugriff auf die Website RaceActionNet ist ausschließlich Mitgliedern vorbehalten und durch Passwortschutz gesichert. Doch Fördermittel, die gemeinsam vom Ministerium für Inneres, Sicherheit und Zivilschutz, der Wohnungsgenossenschaft, dem Verkehrsministerium, lokalen Verwaltungen und Regionen und der Nationalversammlung für Wales bereitgestellt wurden, ermöglichten allen Organisationen mit öffentlicher Verantwortung für das Vorgehen gegen rassistische Belästigung im Jahr 2002 eine freie Mitgliedschaft. Auch die schottische Regierung unterstützt RaceActionNet und hat rechtliche Informationen, Berichte über Gebiete sowie Fallstudien über in ländlichen Gebieten Schottlands ergriffene Maßnahmen in Auftrag gegeben.

3.4. Schlussfolgerungen

Rassistische Gewalt ist in allen Mitgliedstaaten ein Straftatbestand. Hinter einer Straftat stehende rassistische Motive gelten jedoch in der Gesetzgebung nicht immer als erschwerender Umstand. Bisher enthalten nur die Strafgesetzbücher Belgiens, Deutschlands, Österreichs, Portugals, Schwedens und des Vereinigten Königreichs spezielle Artikel über härtere Strafen für rassistisch motivierte Straftaten vor. Es gibt jedoch weitere Länder, in denen die Praxis der Gesetzgebung vorgreift (Dänemark und Finnland). Gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft, das von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, zählen Hassreden, rassistische Propaganda oder Anstiftung zu Hass oder Gewalt zu Straftaten.

Die Polizei führt in den meisten Mitgliedstaaten Aufzeichnungen zu rassistischen Vorfällen und zu Beschwerden darüber. Die Aufzeichnungen sind jedoch nicht kohärent und vergleichbar. Straftaten mit antisemitischem Hintergrund sind beispielsweise nur in einigen Mitgliedstaaten näher bestimmt.

¹⁶⁵ Der „Code of Practice“, der nach Empfehlungen des Berichts der Untersuchungskommission zum Fall Stephen Lawrence aufgestellt wurde, liefert eine Definition eines rassistisch motivierten Übergriffs, führt Standardvorgehensweisen mit solchen Vorfällen auf lokaler Ebene ein und stellt ein System für eine umfassende der Aufzeichnung solcher Vorfälle vor, das polizeiliche Ermittlungen unterstützen soll.

¹⁶⁶ <http://www.raceactionnet.co.uk/>

Darüber hinaus gibt es Widersprüche zwischen den polizeilichen Aufzeichnungen zu Straftaten mit rassistischem Hintergrund und den Aufzeichnungen von Nichtregierungsorganisationen. Einer der Hauptunterschiede besteht in der Tatsache, dass die Aufzeichnungen von Nichtregierungsorganisationen von Strafverfolgungsbeamten begangene Gewalttaten einschließen. In Mitgliedstaaten, in denen das Problem von Gewalt durch rechtsextremistische Gruppierungen bekannt ist (wie in Dänemark, Deutschland, Irland, Österreich und Schweden), führen die Behörden Aufzeichnungen und veröffentlichen Jahresberichte über rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Straftaten, die von diesen Gruppierungen verübt werden.

Die Zahlen über rassistisch motivierte Straftaten sind bisher nicht vergleichbar. Aufzeichnungen in drei Mitgliedstaaten (Deutschland, Schweden und Vereinigtes Königreich) belegen erheblich höhere Zahlen rassistisch motivierter Delikte als die in anderen Mitgliedstaaten. Dieser Umstand ist auf die Unterschiede in Definitionen, Gesetzgebung und Aufzeichnungssystemen zurückzuführen. Die Entwicklungstendenzen geben jedoch für jedes Land, in dem Aufzeichnungen geführt werden, klare Hinweise auf die Situation in der Gemeinschaft. Für fast alle Mitgliedstaaten ist in den letzten Jahren bis 2001 oder 2002 die Tendenz im Hinblick auf rassistische Gewalt steigend gewesen (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich). Für Deutschland und Österreich besteht die Möglichkeit einer Trendwende. Hinsichtlich antisemitischer Straftaten besteht ein unklares Bild. In Frankreich und Deutschland ist es in den letzten Jahren zu einem Anstieg gekommen. Werden die Aufzeichnungen von Nichtregierungsorganisationen ebenfalls hinzugezogen, haben die Straftaten mit antisemitischem Hintergrund im vergangenen Jahr auch in Belgien, Dänemark und Italien zugenommen. Laut Aussage von Menschenrechtsorganisationen waren in Griechenland, Italien und Spanien Misshandlungen, Brutalität und verbale Angriffe der Polizei gegenüber Minderheiten und Migranten, insbesondere gegenüber Roma, Asylbewerbern und Flüchtlingen, in den letzten drei Jahren gravierend.

Vorliegende Forschungsergebnisse und Daten machen die Schwierigkeit einer gültigen und verlässlichen Einschätzung zu Auftreten, Häufigkeit und Auswirkungen rassistischer Gewalt deutlich. Das Problem besteht darin, dass entweder gar nicht, zu viel oder zu wenig berichtet wird. Darüber hinaus bereitet auch die Bewertung Schwierigkeiten. Diese Faktoren hängen wiederum mit einer Reihe komplexerer Probleme zusammen: Hierzu zählen beispielsweise die uneinheitliche Verwendung von Konzepten („Rasse“, Gewalt, Motivation), Mängel in der polizeilichen Ausbildung sowie das Verhältnis zwischen Polizei und Öffentlichkeit.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten führen eine Reihe von präventiven Initiativen zur Verbesserung ihrer Aufzeichnungssysteme durch. In einigen Mitgliedstaaten wird an der Änderung des Strafgesetzbuchs gearbeitet. In

anderen Mitgliedstaaten werden Polizei und Staatsanwälte speziell darin geschult, wie Straftaten mit rassistischem Hintergrund registriert und aufgezeichnet und wie Fälle gemäß der Gesetzgebung vor Gericht gebracht werden. In Österreich und in Schweden sind Websites und Datenbanken eingerichtet worden, um Aufzeichnungen zu Tätern und rassistisch motivierten Straftaten zu sammeln. Im Vereinigten Königreich wurde eine Website für Sachverständige eingerichtet, die detailliert die Erfahrungen beim Vorgehen gegen rassistische Belästigung und Angriffe im unmittelbaren Umfeld beschreibt.

Andere Arten präventiver Initiativen in den Mitgliedstaaten richten sich an junge Menschen, um diese für Menschenrechte, Bürgerrechte und Vielfaltaspekte zu sensibilisieren (Deutschland), oder an junge Straftäter, die Mitglieder oder Befürworter rechtsextremistischer Gruppierungen und neonazistischer Vereinigungen sind, um diesen beim Ausstieg zu helfen (Deutschland, Finnland, Österreich und Schweden).

Es ist sehr wahrscheinlich, dass nur ein methodenübergreifender und langfristiger Ansatz der Datenerfassung, der sowohl auf eigener Berichterstattung über Kriminalität und Belästigung als auch auf Polizeistatistiken sowie auf einer Kombination aus qualitativen und quantitativen Methoden beruht, brauchbare Informationen hervorbringen wird. Bei der Erklärung der Ebenen der (gemeldeten) rassistischen Gewalt spielen die politischen und sozialen Zusammenhänge im Hinblick auf die jeweiligen lokalen, nationalen und internationalen Gegebenheiten und (relevanten) Ereignisse offenbar eine bedeutende Rolle. Weder niedrige Strafverfolgungs- und Verurteilungsraten noch andere Probleme bei der Vollstreckung (z. B. Ressourcen oder Arbeitsbelastung) sind typisch für rassistisch motivierte Straftaten. Lediglich Strafverfolgungsdaten, die tatsächlich vergleichbar sind, können einen sinnvollen Einblick in die Einzelheiten der Ermittlungen, Anklagen und Verurteilungen aufgrund rassistisch motivierter Gewalt ermöglichen.

4. Schlussfolgerungen für die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission

Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) -

Unter Hinweis auf die Aufgabe der EUMC gemäß Artikel 2 Buchstabe e der Verordnung des Rates Nr. 1035/97, Schlussfolgerungen und Gutachten für die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten auszuarbeiten;

Unter Hinweis auf die rechtlichen Verpflichtungen aller Mitgliedstaaten, Richtlinie 2000/43/EG des Rates und Richtlinie 2000/78/EG des Rates vollständig in ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften umzusetzen;

Unter Berücksichtigung der Informationen, die in diesem Jahresbericht vorgelegt wurden, sowie der zusätzlich von den nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzwerks gesammelten und analysierten Informationen;

In der Erkenntnis, dass bis Oktober 2003 lediglich sieben Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften dahingehend geändert haben, dass Richtlinie 2000/43/EG umgesetzt werden kann;

In der Erkenntnis, dass die Europäische Kommission mit ihrer Überwachung der Umsetzung der Richtlinien fortfahren und Schritte gegen die Mitgliedstaaten einleiten wird, die ihren rechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen;

In der Erkenntnis, dass einige Mitgliedstaaten trotz zahlreicher Beispiele bewährter Praktiken, die von der EUMC ermittelt wurden, hinsichtlich der Erfüllung ihrer rechtlichen Mindestverpflichtungen gemäß den Richtlinien wie auch hinsichtlich der Entwicklung einer wirklichen Kultur der Gleichheit innerhalb ihrer Gesellschaften noch einen weiten Weg vor sich haben;

In der Erkenntnis, dass viele Mitgliedstaaten trotz zunehmender Aktivitäten auf diesem Gebiet noch immer nicht über ausreichend stabile und einheitliche Überwachungs- und Meldesysteme verfügen, die der EUMC ermöglichen würden, die relevanten Daten zu analysieren und zu vergleichen, um so dem Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit in Europa wirksam entgegenzutreten;

zieht die Schlussfolgerung, dass die folgende Maßnahme von den Mitgliedstaaten und der Kommission durchgeführt werden sollte.

4.1. Umsetzung der Richtlinien gemäß Artikel 13

Die EUMC fordert diejenigen Mitgliedstaaten, die Richtlinie 2000/43/EG des Rates und Richtlinie 2000/78/EG des Rates, insbesondere im Hinblick auf Religion, bisher nicht umgesetzt haben, dazu auf, dies dringend zu tun und darüber nachzudenken, diese auch über die rechtlichen Mindestanforderungen hinaus umzusetzen. Die EUMC appelliert an die Mitgliedstaaten:

- zu gewährleisten, dass das Organ für die Gleichstellung, das in Richtlinie 2000/43/EG des Rates vorgesehen ist, wie von den Sachverständigen der Europäischen Kommission in ihrem Bericht von 2002 über „Spezialisierte Stellen zur Förderung der Gleichstellung und/oder der Bekämpfung der Diskriminierung“¹⁶⁷ empfohlen, völlig unabhängig (durch das Statut garantiert) und adäquat mit Ressourcen ausgestattet ist;
- sicherzustellen, dass die Kompetenzen eines solchen Organs die Befugnis beinhalten, Ermittlungen durchzuführen und politische Maßnahmen sowie Praktiken zu unterstützen, die Gleichbehandlung fördern, wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)¹⁶⁸ empfohlen;
- zu gewährleisten, dass sowohl potenzielle Opfer von Diskriminierungen als auch Täter diskriminierender Straftaten vollständig über ihre Rechte und Pflichten gemäß der Gesetzgebung aufgeklärt werden; des Weiteren sollten sie die vollständige und sinnvolle Umsetzung der Artikel 11 und 12 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates sicherstellen, die vorsehen, dass Interessengruppen, NRO, Sozialpartner und andere Vertreter der Zivilgesellschaft in einen strukturierten, laufenden und integrativen Dialog einbezogen werden.

Die EUMC ruft die Europäische Kommission dazu auf, bei der Überwachung der Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten zur Einrichtung eines Organs (oder mehrerer Organe) zur Gleichstellung

- besonderes Augenmerk auf die unabhängige Vorgehensweise eines solchen Organs (oder solcher Organe) zu legen und sicherzustellen, dass hier eine sinnvolle Definition von Unabhängigkeit zum Tragen kommt.

¹⁶⁷ http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/mslegln/equalitybodies_final_en.pdf

¹⁶⁸ EKRI, Allgemeine politische Empfehlungen Nr. 2 (angenommen am 13. Juni 1997) und Nr. 7 (angenommen am 13. Dezember 2002).

4.2. Gesetzgebung, Daten und Statistiken zu rassistisch motivierten Straftaten

Zur Ermöglichung einer vergleichbaren Analyse rassistisch motivierter Straftaten, insbesondere rassistisch motivierter Gewalt, und der verschiedenen Gruppen von Opfern solcher Straftaten ruft die EUMC alle Mitgliedstaaten dazu auf,

- eine plausible und ausreichend weit gefasste Definition rassistischer Gewalt anzunehmen;¹⁶⁹
- eine plausible Definition von Rassismus, die ausreichend weit gefasst ist, um auch religiösen Hass einzuschließen, anzunehmen;¹⁷⁰
- sicherzustellen, dass rassistische Motive hinter einer Tat als erschwerender Umstand betrachtet werden, durch den die Geldbuße erhöht oder Haftstrafe für eine solche Tat verlängert wird;
- ein Melde- und Überwachungssystem für rassistisch motivierte Straftaten einzurichten, das klar, einheitlich und zugänglich ist;
- innerhalb des Strafrechtssystems Statistiken über die Behandlung von rassistischen Straftaten zu führen, sowohl bezüglich der Polizei als auch der Gerichte;
- sicherzustellen, dass die Überwachungskategorien für Opfer nach ethnischer Herkunft und Religionszugehörigkeit gegliedert werden;
- Jahresberichte über rassistisch motivierte Straftaten zu veröffentlichen;
- zu einer Vereinbarung über den Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (KOM/2001/664 endgültig) zu gelangen, der einige der oben genannten Maßnahmen beinhaltet.

¹⁶⁹ Als Beispiel könnte die vom Vereinigten Königreich 1999 eingeführte Definition dienen, laut dieser jeder Vorfall, der vom Opfer oder von Zeugen als rassistisch empfunden wird, als rassistischer Vorfall gilt; diese Definition ist mittlerweile rechtlich anerkannt. Sie bezieht sich ausschließlich auf rassistische Gewalt und vergleichbare Vorfälle, denn Diskriminierungsfälle fallen unter das Zivilrecht.

¹⁷⁰ Als Beispiel könnte die von der Europäischen Kommission in ihrem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gebrauchte Definition dienen: „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ [ist die] Überzeugung, der zufolge Rasse, Hautfarbe, Abstammung, Religion oder Weltanschauung, nationale oder ethnische Herkunft ein bestimmender Faktor für die Ablehnung von Einzelpersonen oder Gruppen ist“. Brüssel, 28.11.2001, KOM/2001/664 endgültig, Artikel 3 Buchstabe a.

4.3. Indikatoren, Daten und Statistiken für Migranten und Minderheiten

Rassendiskriminierung kann indirekt geäußert werden und daher schwer erkennbar sein. Beschreibende Statistiken über die Bevölkerung, in denen verschiedene Bevölkerungsgruppen ermittelt werden und mit deren Hilfe in den Ländern, in denen ein solcher Vorgang gesetzlich erlaubt ist, Daten, die nach ethnischer Herkunft, oder Religionszugehörigkeit getrennt sind, bereitgestellt werden, können über Gebiete der Diskriminierung Aufschluss geben, so dass öffentliche politische Entscheidungen erleichtert werden, ohne die Gesetze über Privatsphäre und Datenschutz zu verletzen. Die EUMC appelliert an die Mitgliedstaaten,

- jedes Jahr Daten für Statistiken zu erfassen, zu erstellen und zu veröffentlichen, die sich auf Arbeitsmarkt, Wohnen, Berufsbildung, Gesundheits- und Sozialleistungen, freien Zugang zu Waren und Dienstleistungen, zivile Integration und politische Beteiligung beziehen.

Die EUMC begrüßt die Fortschritte, die hinsichtlich der Einbeziehung von Migranten/Minderheiten in die europäischen Strategien zur Beschäftigung und zur sozialen Integration erzielt wurden. Dennoch fordert die EUMC alle Mitgliedstaaten und die Kommission auf, mit ihren Bemühungen fortzufahren und

- im Rahmen der Leitlinien über die Beschäftigung und die soziale Integration klare, quantitative Ziele und Indikatoren festzulegen, die es ihnen ermöglichen, die Fortschritte bei der Verbesserung der Situation von Migranten/Minderheiten zu messen; sie sollten Angaben zu den Maßnahmen machen, die zur Erreichung dieser Ziele im Rahmen ihrer nationalen Aktionspläne zur Beschäftigung und zur sozialen Integration durchgeführt werden.

Die EUMC ruft die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten dazu auf,

- die Durchführbarkeit der Datenerfassung zur Zusammensetzung der Beschäftigten aller Gemeinschaftseinrichtungen und Organe nach ethnischer Herkunft, und Religionszugehörigkeit zu überprüfen; die Erfassung solcher Daten, die jährlich veröffentlicht werden sollten, wird den Bestimmungen von Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz und zur Vertraulichkeit personenbezogener Daten unterliegen.

4.4. Folgemaßnahmen

- Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission sind dazu aufgefordert, ihre Antworten auf diese Aktionspunkte zu überdenken und diese in schriftlicher Form der EUMC vorzulegen;
- Die EUMC wird gemäß ihrer Aufgabe zur Überwachung der Umsetzung der Aktionspunkte handeln;
- Die Gruppe der Beamten der EUMC, die für die Verbindungen zu den Regierungen zuständig sind, könnte die Aufgabe wahrnehmen, für die Auswertung der Fortschritte der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Aktionspunkte Feedback zu liefern;
- Maßnahmen auf EU-Ebene werden von der EUMC beobachtet werden.

EUMC Auftrag

Die EUMC ist eine denkende und handelnde Netzwerkorganisation.

Das EUMC fordert alle gesellschaftlichen Bereiche auf, sich für Gleichheit und Vielfalt und gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Europäischen Union einzusetzen - als ein Netzwerk des Wissens, als Brückenbildner und Service-Organisation.

EUMC

Rahlgasse 3, A-1060 Wien

Tel. (43-1) 580 30-0

Fax (43-1) 580 30-91

E-mail: information@eumc.eu.int

Internet: <http://eumc.eu.int>