

Die Bekämpfung des Rassismus in Deutschland vor dem Hintergrund der Arbeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)

Norman Weiß

I. Rassismus in Deutschland — ein Thema für die Vereinten Nationen

Allein seit 1995 haben sich mehrere Gremien der Vereinten Nationen mit Erscheinungen von Rassismus in der Bundesrepublik Deutschland befaßt und sich in ihren Berichten dazu geäußert:

- vom 18. – 27. September 1995 bereiste der UN-Sonderberichtsersteller über gegenwärtige Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verwandter Intoleranz die Bundesrepublik Deutschland;
- der Ausschuß über die Rechte des Kindes beriet auf seiner 10. Sitzung am 18. Dezember 1995 den Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland und setzte sich mit der Diskriminierung von Ausländerkindern auseinander;
- der UN-Sonderberichtsersteller über Folter, grausame und unmenschliche Behandlung oder Strafe erwähnte in seinem Bericht an die UN-Menschenrechtskommission im Jahr 1997 auch Vorkommnisse in der Bundesrepublik Deutschland;
- der Menschenrechtsausschuß merkte in seinen abschließenden Bemerkungen zum 4. Staatenbericht Deutschlands gemäß Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte am 9. November 1996 ebenfalls Vorkommnisse mit rassistischem oder fremdenfeindlichem Hintergrund an;
- CERD äußerte sich im Rahmen seiner abschließenden Stellungnahme zum 13. / 14. Staatenbericht Deutschlands gemäß dem internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 20. März 1997 zur Lage in der Bundesrepublik;

Auch auf der europäischen Ebene ist Rassismus in Deutschland ein Thema, deshalb sei zur Abrundung noch ein Bericht des europäischen Ausschusses zur Verhütung der Folter (CPT) zur Situation in Deutschland vom 11. September 1996 erwähnt (ein zweiter Bericht des Europäi-

schen Ausschusses zur Bekämpfung vom Rassismus und Intoleranz [ECRI] steht nach September 1997 im Jahr 2001 bevor).

In all diesen Dokumenten werden die Vorkommnisse beschrieben und bewertet, die seit Beginn der neunziger Jahre in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland verstärkt aufgetreten sind: fremdenfeindliche Gewalttaten, antisemitische Aktionen und rassistisch motivierte Übergriffe, die sich insbesondere gegen Asylbewerber und andere Ausländer richteten. Hoyerswerda, Rostock, Mölln und Berlin stehen stellvertretend für viele andere Städte und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland.

Die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung, die sich vor allem (aber nicht nur; zu denken ist etwa auch an bestimmte Praktiken des Versicherungsgewerbes bei der Kfz-Versicherung von Türken) in den beispielhaft beschriebenen Gewalttaten und Übergriffen äußert, ist zunächst Sache der nationalen Behörden und gegebenenfalls der Gerichte. Die Arbeit internationaler Organisationen, hier sind für die Bundesrepublik Deutschland europäische Einrichtungen vielleicht einmal nicht ganz so wichtig wie die entsprechenden Gremien der Vereinten Nationen, bilden mit ihrer Arbeit einen wichtigen Hintergrund für das nationale Tätigwerden. Insbesondere liegt ihr Einfluß in der Ausbildung einer Menschenrechtskultur, die Erscheinungsformen rassistischer Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit nicht schweigsam hinnimmt, sondern aktiv gegen sie vorgeht, gerade auch im gesellschaftlichen Bereich.

Dementsprechend bilanzierte der Menschenrechtsausschuß im Jahr 1996¹:

„12. Obwohl der Ausschuß Programme zur Erziehung junger Menschen und zur Ausbildung von Polizeibeamten hinsichtlich Rassismus, Antisemitismus und fremdenfeindlicher Einstellungen bemerkt, bedauert er, daß umfassende Erziehungs- und Ausbildungsprogramme in menschenrechtlichen Werten nicht die gleiche Unterstützung erfahren haben. Der Ausschuß drückt außerdem seine Sorge darüber aus, daß trotz bedeutender Bemühungen der Regierung Rassismus und Antisemitismus in bestimmten Schichten der Bevölkerung weiterbesteht. Der Ausschuß empfiehlt daher eine Intensivierung der Anstrengungen zur Erziehung der Jugend und der Ausbildung der Polizei, daß Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verletzend für die grundlegende menschliche Würde, im Gegensatz zu fundamentalen Werten und verfassungsmäßig wie rechtlich unzulässig sind und legt nahe, daß solche Erziehung und Ausbildung

¹ Abschließende Bemerkung des Menschenrechtsausschusses zum Bericht Deutschlands gemäß Art. 40 IPbPR vom 8. November 1996, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 73, nichtamtliche Übersetzung von Ekkehard Strauß, in: MRM Heft 3/Juni 1997, S. 23ff.

in den weiteren Zusammenhang einer Menschenrechtserziehung und -ausbildung gestellt wird. Der Ausschuß legt der Bundesregierung und den Länderregierungen nahe², Menschenrechtsunterricht in Schulen, Hochschulen und Universitäten und auch in Polizei- und Wehrakademien einzuführen, in Hinblick auf eine Stärkung einer Kultur der Menschenrechte.“

CERD äußerte sich in seinen Abschließenden Bemerkungen im Jahr 1997 folgendermaßen:³

„10. Der Ausschuß begrüßt die Information der Delegation, die die Richtlinien der Kultusministerkonferenz betrifft, die für einen systematischen Menschenrechtsunterricht ebenso eintreten wie für die Prinzipien von Toleranz und Zusammenleben in einer multi-kulturellen Gesellschaft. Insbesondere lobt der Ausschuß die deutschen Stellen für die verbesserten Curricula der verschiedenen Ebenen der schulischen Ausbildung, die eine früh einsetzende Unterrichtung über andere Kulturen und Religionen umfaßt, womit in den Jugendlichen ein Gefühl des Respekts für alle Menschen unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft oder ihrem religiösen Bekenntnis geweckt werden sollte.“

II. Wirkung von CERD auf die Rassismusbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland

Nähere Ausführungen zur Struktur von CERD und den Abläufen des Überwachungsmechanismus werde ich nachfolgend nicht liefern.⁴ Vielmehr möchte ich mich auf drei Aspekte in der gebotenen Kürze konzentrieren; erstens die Arbeit von CERD im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens mit Blick auf mögliche Implikationen für die Lage in der Bundesrepublik Deutschland, zweitens die Stellungnahme von CERD zum Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland und drittens

² Der Ausschuß benutzt hier den sehr nachdrücklichen Begriff „urges“, während er sonst lediglich den schwachen Begriff des „recommends“ gebraucht.

³ Abschließende Bemerkung von CERD zum Bericht Deutschlands gemäß Art. 9 des Übereinkommens vom 23. April 1997, CERD/C/304/Add. 24 (Übersetzung des Verfassers).

⁴ Vgl. dazu: *Martina Haedrich*, Menschenrechtskonventionen, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in: H. Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 360ff.; *Norman Weiß*, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Antirassismus-Konvention der Vereinten Nationen, in: MRM Heft 2 / Februar 1997, S. 34ff.; *Rüdiger Wolfrum*, International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, in: E. Klein (ed.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 49ff.; ders., Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: Inhalt und Verfahren seiner Durchsetzung, in: G. Baum / E. Riedel / M. Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 129ff.

Ansätze zur Bekämpfung des Rassismus sowie mögliche Defizite hierbei.

1. Das Individualbeschwerdeverfahren und seine Implikationen für die Bundesrepublik Deutschland

Seit 1984 ist CERD mit der Prüfung von Mitteilungen gemäß Art. 14 des Übereinkommens befaßt, mit denen einzelne eine Verletzung des Übereinkommens durch diejenigen Vertragsstaaten rügen können, die diese Prüfungskompetenz von CERD anerkannt haben. Deren Zahl beträgt inzwischen 28. Bis zu seiner 44. Sitzung im März 1994 hatte der Ausschuß sachlich über vier Mitteilungen entschieden. Bis zur 53. Sitzung im August 1998 erklärte er drei weitere Mitteilungen für unzulässig. Im Jahr 1999 wurden wiederum drei Mitteilungen sachlich beschieden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Gegensatz zu einer Reihe anderer europäischer Staaten wie Bulgarien, Finnland, Frankreich, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Slowakei, Schweden, Ungarn oder Polen die Prüfungskompetenz von CERD bislang nicht anerkannt. Gleichwohl lassen die Entscheidungen des Rassendiskriminierungsausschusses Rückschlüsse auf vergleichbare Situationen in der Bundesrepublik Deutschland zu.

Ich werde nachfolgend die Entscheidungen des CERD leitsatzartig vorstellen; dabei habe ich zwei Gruppen gebildet:

a) *Fragen aus dem Bereich Arbeit und Beschäftigung*

Spielen bei der **Kündigung eines Arbeitsverhältnisses** rassistische Vorurteile des Arbeitgebers eine Rolle, so müssen die Gerichte, sofern ihnen diese bekannt werden, prüfen, ob die Vorurteile als Kündigungsgrund eine Rolle gespielt haben. Unterbleibt dies, wie in einem Fall gegen die Niederlande,⁵ ist das Recht des Beschwerdeführers auf Arbeit nach Art. 5 e (ii)⁶ nicht gewährleistet.

Demgegenüber verletzt die **Nichtzulassung eines Ausländers zum Rechtsanwaltsberuf** in Frankreich⁷ nicht dessen Recht auf Arbeit, sondern stellt eine zulässige Differenzierung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen i.S.v. Art. 1 Abs. 2 dar.

⁵ Jilmas-Dogan /J. Niederlande, Mitteilung Nr. 1 / 1984, Entscheidung vom 10. August 1988, Annex IV zu UN.-Doc. A / 43 / 18, S. 59 ff.; voller Wortlauf in: EuGRZ 1990, S. 64 ff.

⁶ Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche des Übereinkommens.

⁷ Demba Zalibe Diop /J. Frankreich, Mitteilung Nr. 2/1989, Entscheidung vom 22. August 1990, Annex VIII zu UN.-Dok A/46/18, S. 134ff.

Der Ausschuß erkannte,

„daß die in Art. 5 e geschützten Rechte im Rahmen eines Programms zu gewährleisten und Gegenstand einer sich entwickelnden Anwendung sind. Der Ausschuß hat nicht die Kompetenz, darüber zu wachen, daß diese Rechte eingeräumt werden. Seine Aufgabe besteht vielmehr darin, über ihre Anwendung zu wachen, nachdem sie unter Bedingungen der Gleichheit gesetzt worden sind.“

„Die Nichtzulassung des Beschwerdeführers beruhte auf der Tatsache, daß er kein Franzose war, und nicht auf einem der in Art. 1 Abs. 1 genannten Motive. Der Vorwurf des Beschwerdeführers bezieht sich auf eine Situation, in der das Recht zur Anwaltszulassung nur Franzosen eingeräumt wird und nicht auf eine Situation, in der dieses Recht grundsätzlich hätte eingeräumt oder generell hätte geltend gemacht werden können.“

Der Ausschuß sah deshalb keine Verletzung des Übereinkommens.

Auch das **Ablegen einer Prüfung**, die von im Ausland ausgebildeten **Ärzten** verlangt wird, um sich in Australien als Arzt niederzulassen und ein darauf aufbauendes Quotensystem für im Ausland ausgebildete Ärzte ist mit Art. 5e Abs. 1 des Übereinkommens – Recht auf Arbeit und freie Berufswahl – vereinbar.⁸ Wenn sämtliche im Ausland ausgebildeten Ärzte dem gleichen Quotensystem unterworfen sind und die gleichen schriftlichen und praktischen Prüfungen ablegen müssen, ohne daß nach ihrer Rasse oder nationalen Herkunft unterschieden wird und sich auch nicht feststellen läßt, daß das System Personen einer bestimmten Rasse oder nationalen Herkunft gezielt benachteiligt, lassen die unterbreiteten Tatsachen nicht den Schluß auf eine Verletzung des Übereinkommens zu.

In **arbeitsrechtlichen Diskriminierungsstreitigkeiten** sind grundsätzlich die nationalen Gerichte der Vertragsparteien für die Feststellung und Bewertung von Tatsachen und Beweisen im Einzelfall zuständig. Wenn eine Prüfung der vorgelegten Informationen durch den Ausschuß ergibt, daß das nationale „Gleichberechtigungs-Tribunal“ den Fall in einer gründlichen und ausgewogenen Art und Weise untersucht hat, läßt sich hieraus eine Verletzung des Übereinkommens nicht herleiten.⁹

⁸ B.M.S. J. Australien, Mitteilung Nr. 8/1996, Entscheidung vom 12. März 1999, Annex III zu UN.-Dok. A/54/18, S. 78ff.

⁹ Z.U.B.S. J. Australien, Mitteilung Nr. 6/1995, Entscheidung vom 26. August 1999, Annex III zu UN.-Dok. A/54/18, S. 91ff.

b) Strafrechtliche Bekämpfung rassistischer Diskriminierung

Wenn **Anwohner** sich zusammenrotten, um **gegen den Einzug eines Ausländers zu demonstrieren**, und drohen, das Haus abzubrennen und seinen Wagen zu demolieren, so reizt das zur Rassendiskriminierung und zur Gewalttätigkeit gegen eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit auf und verstößt gegen Art. 4 a. Hieran haben sich „*gewissenhafte und rasche*“ Ermittlungen anzuschließen. Der Ausschuß kann

*„nicht akzeptieren, daß das Inkraftsetzen von Gesetzen, die Rassendiskriminierung unter Strafe stellen, für sich allein bedeutet, daß ein Vertragsstaat seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen erfüllt“.*¹⁰

Wenn wie hier der Aufstachelung nicht gehörig begegnet wird, stellen die Verfahren vor Polizei und Justiz für den Beschwerdeführer kein effektives Rechtsmittel im Sinne von Art. 6 dar. Der Ausschuß bestätigte seine Äußerungen zum Opportunitätsgrundsatz im Fall Jilmas-Dogan ./. Niederlande (Das Übereinkommen unterläuft nicht den die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden prägenden Opportunitätsgrundsatz, modifiziert ihn aber dahingehend, daß er in jedem Fall rassistischer Diskriminierung im Lichte der im Übereinkommen verbürgten Garantien angewandt werden soll.) betonte aber, dieser solle in jedem Fall rassistischer Diskriminierung im Lichte der im Übereinkommen verbürgten Garantien angewandt werden.

Wenn **Geschworene** verdächtigt werden, **rassistische Vorurteile gegenüber einem Angeklagten** zu hegen, so sind die nationalen Justizeinrichtungen verpflichtet, diesen Vorwürfen nachzugehen und den Geschworenen für Befangen zu erklären und auszuschließen, wenn es hinreichende Beweise dafür gibt, daß er voreingenommen ist.¹¹ Der Ausschuß betont, daß es weder seine Aufgabe ist, die norwegischen Vorschriften des Strafprozesses über die Ablehnung von Geschworenen zu interpretieren, noch zu entscheiden, ob die betroffene Geschworene auf dieser Grundlage hätte ausgeschlossen werden müssen. Haben die zuständigen Spruchkörper diese Äußerungen und ihre möglichen Auswirkungen auf die Befangenheit der Geschworenen untersucht und kommen zu dem Ergebnis, daß keine Befangenheit vorliegt, so ist der Ausschuß nicht in der Lage festzustellen, daß es zu einer Verletzung des Übereinkommens gekommen ist.

¹⁰ L.K. ./. Niederlande, Mitteilung Nr. 4 / 1991, Entscheidung vom 16. März 1993, Annex IV zu UN.-Doc. A / 48 / 18, S. 131 ff.

¹¹ Narrainen ./. Norwegen, Mitteilung Nr. 3 / 1991, Entscheidung vom 15. März 1994, Annex IV zu UN.-Doc. A / 49 / 18, S. 128 ff.

Bei Hinweisen auf die **Verweigerung eines Bankkredits** wegen der nicht dänischen Staatsangehörigkeit eines Antragsstellers ist es angemessen, eine nationale Untersuchung über die tatsächlichen Hintergründe der Darlehenspraxis der betroffenen Bank gegenüber Ausländern durchzuführen.¹² Denn die Staatsangehörigkeit eines Kreditnehmers stellt nicht das allein entscheidende Kriterium für die Kreditwürdigkeit und Rückzahlungsfähigkeit eines potentiellen Darlehensnehmers dar. Sind die von Polizei und Staatsanwaltschaft unternommenen Schritte nicht hinreichend um festzustellen, ob ein Akt rassistischer Diskriminierung vorgefallen war oder nicht, wird dem Beschwerdeführer effektiver Rechtsschutz im Sinne von Artikel 6 in Verbindung mit Artikel 2d des Übereinkommens verweigert.

c) Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland

Was kann man als Ergebnis festhalten? Zunächst ist auf die Inter-Partes-Wirkung dieser Entscheidungen hinzuweisen. Die Bundesrepublik Deutschland, die ja noch nicht einmal die Prüfungskompetenz des CERD anerkannt hat, ist also in keiner Weise an die Entscheidungen gebunden. Diese sind bekanntlich auch nicht mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattet.

Gleichwohl kommt den Views des CERD - wie denen der anderen Treaty bodies - Bedeutung zu. Wenn ein solches Vertragsorgan mit der Prüfung von Mitteilungen betraut wird, müssen die Staaten dessen Rechtsmeinung auch bei ihrem Verhalten gebührend berücksichtigen.¹³ Ob die Ausschüsse die autoritativen Interpreten „ihrer“ Verträge sind, kann hier dahingestellt bleiben. Jedenfalls geben sie mit ihrer Arbeit insgesamt - Entscheidungen über individuelle Mitteilungen, Abschließenden Stellungnahmen zu Staatenberichten und Allgemeinen Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der Verträge, die sich gegenseitig befruchten, - wichtige Auslegungshilfen für die Anwendung des Übereinkommens insgesamt.

Für einen Staat, der sich in Art. 1 Abs. 2 GG zu den Menschenrechten und in Art. 24 GG zur internationalen Zusammenarbeit bekennt, sollte

¹² Ziad Ben Ahmed Habassi /J. Dänemark, Mitteilung Nr. 10/1997, Entscheidung vom 17. März 1999, Annex III zu UN.-Dok. A/54/18, S. 86ff.

¹³ Dazu: *Eckart Klein*, Individuelle Wiedergutmachungsansprüche nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte – Die Praxis des Menschenrechtsausschusses, in: MFRM, Themenheft 50 Jahre AEMR, 1997, S. 67ff (73).

eine Orientierung auch an diesen Entscheidungen des CERD selbstverständlich sein.¹⁴

2. Staatenberichte der Bundesrepublik Deutschland

a) 11./12. Bericht (1993)

Dem CERD lag mit dem 11./12. Bericht der Bundesrepublik Deutschland (1993) der erste Bericht des wiedervereinigten Deutschlands vor. Besonderes Augenmerk sowohl der Bundesregierung als auch des Ausschusses lag naturgemäß auf den zunehmenden fremdenfeindlichen Ausschreitungen der frühen neunziger Jahre. Der Ausschuß empfahl hier eine rasche und effektive Bestrafung der Täter sowie die Auflösung und das Verbot von Parteien und Gruppierungen.

Der Ausschuß äußerte in den Beratungen Erstaunen darüber, daß die Bundesrepublik Deutschland noch nicht die Erklärung nach Art. 14 abgegeben hat und noch keine Individualbeschwerden zum Ausschuß zuläßt.

Der Ausschuß teilte nicht die Ansicht der Bundesregierung, daß nur die offiziell anerkannten Minderheiten (Dänen und Sorben; der Bericht geht auch auf die Situation von Sinti und Roma sowie der Juden ein) zu berücksichtigen sind und fragte auch nach den in Deutschland lebenden Ausländern. Zu diesen nimmt der Bericht ohne Anerkenntnis einer Rechtspflicht und lediglich überblickartig Stellung.

Schließlich empfahl der Ausschuß, ein Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden und die Neuregelung des Asylrechts zu überprüfen.

b) 13./14. Bericht 1996

Der 13./14. Bericht wurde 1997 beraten. In der Minderheitenfrage blieb die Bundesregierung bei ihrem Standpunkt und verwies auf die Erklärung, die sie bei der Ratifikation des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates abgegeben hatte.¹⁵ Darin wurde der Anwendungsbereich dieses Übereinkommens auf die dänische und sorbische Minderheit sowie die traditionell in Deutschland siedelnden Volksgruppen der Friesen und der Sinti und Roma erstreckt.

¹⁴ Für *Hobe* ist der „kooperationsoffene Verfassungsstaat“ gerade im Bereich der Menschenrechte dadurch gekennzeichnet, daß er zum „Umsetzer internationaler Rechtsstandards“ und „international und überstaatlich determiniert“ wird. Vgl. *Stephan Hobe, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998, S. 228.

¹⁵ BGBl 1997 II S. 1406 (1418).

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung rassistischer Propaganda verweist der Bericht darauf, daß die Bundesregierung die Auslieferung eines von Dänemark aus operierenden Neo-Nazis erreichen konnte. Der Fall Deckert wird erläutert; der Bericht verweist auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (vom 13. April 1994, 1 BvR 23/94 = EuGRZ 1994, 448ff.), demzufolge die Leugnung der Massenvernichtung in den Konzentrationslagern als erwiesen unwahre Tatsachenbehauptung nicht vom Schutz der Meinungsfreiheit umfaßt wird.

Die Bundesregierung zählt die Verbote rechtsextremistischer Vereinigungen durch den Bundesminister des Inneren auf, um ihre Festigkeit gegenüber rassistischen Gruppen zu unterstreichen.

In dem Bericht wird auch auf die außenpolitischen Bemühungen der Bundesregierung im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hingewiesen; Erwähnung finden Initiativen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, des Europarates, der OSZE und der Vereinten Nationen.

Der Bericht geht ausführlich auf die Neuregelung des Asylrechts ein und unterstreicht, daß damit keine diskriminierenden Unterscheidungen nach dem Herkunftsland des Asylsuchenden verbunden seien. So ist etwa Gambia nach dem Militärputsch von der Liste der sicheren Herkunftsstaaten gestrichen worden.

In Fortführung der vorigen Berichte erläutert die Bundesregierung, daß eine Bestimmung des Versicherungsaufsichtsgesetzes geändert worden sei, derzufolge Tarifeingruppierungen und Beitragsberechnungen, die auf der Nationalität oder der ethnischen Herkunft beruhen, einen (die Aufsichtsbehörde zum Einschreiten berechtigenden) Mißstand begründen.

Zu den Ursachen fremdenfeindlicher Gewalt verweist der Bericht auf eine im Jahr 1994 erstellte Studie, die zeige, daß es kaum rassistische, fremdenfeindliche oder rechtsextremistische Motive allein sind, die solchen Taten zugrunde liegen. Vielmehr handele es sich um ein Bündel von Ursachen, die vor allem mit wirtschaftlichen und familiären Schwierigkeiten (Arbeitslosigkeit, Wohnungsprobleme, Ehescheidung), aber auch mit einem niedrigen Bildungsniveau zu tun hätten.

Die Bundesregierung stellt zahlreiche Maßnahmen der Bundesländer vor, die Arbeit der Polizei sowohl im Bereich der Prävention als auch der Strafverfolgung effektiver zu gestalten. Abschließend verweist der Bericht auf vielfältige Aufklärungskampagnen.

Der Ausschuß wies in seiner Stellungnahme eingangs darauf hin, daß der Bericht sich nicht systematisch mit den Abschließenden Bemerkungen zum Vorbericht auseinandersetzt. Erneut wurde beklagt, daß die

Bundesrepublik Deutschland noch nicht die Erklärung hinsichtlich der Zulässigkeit von Individualbeschwerden abgegeben hat. Der Ausschuß stellte ferner fest, daß es keine nationale Institution gibt, die sich mit rassistischer Diskriminierung beschäftigt.

Lobend nahm der Ausschuß die sinkenden Zahlen von Übergriffen auf Ausländer und Asylbewerber zur Kenntnis, die auf entschlossene Maßnahmen der deutschen Stellen zurückgeführt wurden. Auch die harte Haltung gegenüber Extremistengruppen wurde begrüßt.

Betroffen über die anhaltenden Fälle vor allem antisemitischer Ausschreitungen, hielt der Ausschuß die Bundesregierung und die Landesregierungen dazu an, in ihren Anstrengungen beim Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nicht nachzulassen.

Erneut war der Ausschuß betroffen von der Einräumung des Minderheitenstatus nur für die vier als nationale Minderheiten oder als traditionell in Deutschland siedelnden Volksgruppen angesehenen Gruppen. Große Teile der sich seit langem in Deutschland aufhaltenden ausländischen Wohnbevölkerung würden so von spezifischem Schutz ausgeschlossen.¹⁶

Der Ausschuß äußerte seine Sorge über die in der Presse berichteten Übergriffe von Polizeibeamten gegenüber Ausländern, insbesondere Schwarzafrikanern und Türken. Erneut nahm er an der Praxis bestimmter Versicherungszweige gegenüber verschiedenen ethnischen Gruppen Anstoß.

Der Ausschuß empfahl ein weiteres Mal die Verabschiedung eines umfassenden Anti-Diskriminierungsgesetzes¹⁷ und die Ausweitung des Schutzes ethnischer Minderheiten. Der nächste Bericht solle auf rassistische Diskriminierungen im privaten Sektor stärker als bisher eingehen und sich u.a. auch mit der Verfolgung von Übergriffen durch Polizisten befassen. Erwartet werden auch Erläuterungen der neuen Asylpraxis, insbesondere mit Blick auf die Drittstaatenregelung.

c) Resümee

Es zeigt sich, daß der Ausschuß seine eigenen Vorstellungen sowohl über die Gestaltung der Berichte als auch zu Einzelfragen - wie etwa der

¹⁶ Die Bundesregierung erwartet, daß sich nach der Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999 eine wachsende Zahl von Ausländern einbürgern läßt und so in den Genuß sämtlicher Bürgerrechte kommen wird. Die Bilanz des Jahres 2000 fiel allerdings recht ernüchternd aus.

¹⁷ Mit der Richtlinie der Europäischen Union (Richtlinie 2000/43/EG des Rates) vom 29. Juni 2000 zu Art. 13 EGV (sog. Anti-Diskriminierungsrichtlinie), die bis zum 31. Dezember 2002 umgesetzt werden muß, ist auch in diesen Bereich Bewegung gekommen.

Gewährung des Minderheitenstatus - konsequent gegenüber den Vertragsstaaten vertritt.

Kennzeichnend für die Arbeit des CERD im Bereich der Staatenberichte ist der intensive Dialog mit den Delegationen, was auch in den Abschließenden Bemerkungen zum Ausdruck kommt.

Der Ausschuß bringt gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zwar Verständnis für Schwierigkeiten zum Ausdruck, wie sie insbesondere aus der Wiedervereinigung resultieren, verlangt aber gleichzeitig unverminderte Anstrengungen im Kampf gegen rassistische Diskriminierung und Gewalthandlungen.

Daß mittlerweile einige der seit längerem von CERD erhobenen Forderungen umgesetzt wurden oder ihre Umsetzung in Angriff genommen wird, hat auch andere Ursachen. Dies gilt etwa für die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts oder das kommende Anti-Diskriminierungsgesetz.

Abgesehen von der bereits erwähnten EU-Richtlinie bleibt der Einfluß internationaler Vorgaben schwer meßbar. Sicher ist, daß die Tätigkeit von CERD in den betreffenden Bereichen zumindest als Argumentationshilfe für diejenigen gedient hat, die sich für eine Umsetzung dieser Vorgaben eingesetzt haben.

3. Ansätze zur Bekämpfung des Rassismus sowie mögliche Defizite

Rassistische Ausschreitungen, so wird oftmals gesagt, sind handfeste Ausprägungen eines gesellschaftlichen Klimas. So wurden etwa im Rahmen der Debatte über die Neufassung des Art. 16a GG die Täter von Hoyerswerda und die braven Bürger, die ihnen die Steine reichten, als Umsetzer der Asylpolitik der Bundesregierung bezeichnet. Ohne hier agitatorische Brandstiftervorwürfe nachplappern zu wollen, gibt es zwei Hauptstrategien, um gegen rassistisch begründete Diskriminierungen vorzugehen:

Erstens die strafrechtliche Verfolgung der Täter und zweitens Bildungs- und Erziehungsmaßnahmen, um eine Menschenrechtskultur zu schaffen, innerhalb derer solche Diskriminierungen unterbleiben.

Für unseren Kreis ist der zweite Komplex der näherliegende; viele der Anwesenden arbeiten ja auch direkt oder indirekt daran mit. Wenn auch der Grundstein für den Respekt vor dem Nächsten und für die Achtung seiner Würde vor allem in der Familie zu legen ist, so liegt doch hier auch eine große Aufgabe - häufig nachholender Natur - für sämtliche Bildungseinrichtungen. Neben Schule, Berufsschule und Hochschule ist in bestimmten Bereichen auch die berufspraktische Aus- und Fortbildung

gefordert. Zu denken ist an die Schulung von Polizisten und Justizvollzugsangestellten im besonderen und von Hoheitsträgern im allgemeinen. Entsprechende Programme und Maßnahmen werden von den Vereinten Nationen und gerade auch vom CERD immer wieder gefordert.

Im Jahr 1999 begann ein **Pilotprojekt der Polizeischulung für Brandenburg**, das bereits in Frankfurt am Main und in Berlin mit gutem Erfolg durchgeführt wurde. Ziel ist es, Polizeiarbeit in multikulturellen Gesellschaften zu verbessern. Es geht dabei sowohl darum, der Polizei das Arbeiten zu erleichtern, als auch darum, den Bürgern zu zeigen, daß dies ihre Polizei ist, die für sie tätig wird. Damit wird ein wichtiger Entstehungshintergrund des Projekts, die existierenden multikulturellen Gesellschaften in Teilen Großbritanniens und der Niederlande, deutlich. Dort gehört „Community policing“ zum Arbeitsalltag.

Auf Brandenburg bezogen kann die Maßnahme wegen des tatsächlich geringen Anteils von Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten an der Wohnbevölkerung nur eine andere Zielsetzung verfolgen. Generell geht es deshalb darum, dem in einer freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung und offenen Gesellschaft agierenden Polizisten die zunehmende faktische Notwendigkeit einer interkulturellen Verständigung deutlich zu machen. Gleichzeitig soll seine diesbezügliche Handlungskompetenz gefördert werden.

Nach Ansicht der Polizei müsse ein Polizeibeamter grundsätzlich möglichen Spannungen und Konflikten in der Berufsausübung konstruktiv begegnen können. Hierfür sei es erforderlich, daß er sich auf rechtsstaatlicher Grundlage, ausgerichtet an den Wertorientierungen des Grundgesetzes, selbständig urteilend bewege. Im besonderen Problembereich des Umgangs mit Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten werde der Polizeibeamte insoweit besonders gefordert, daß über das beschriebene Verhalten hinaus ein Sicheinlassen auf kulturelle Unterschiede und gegebenenfalls fremde Denk- und Verhaltensweisen erforderlich sei.

Für Polizeischüler aus Brandenburg erscheine eine entsprechende Sensibilisierung deswegen angebracht, weil ihnen Erfahrungen aus dem Kontakt mit Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten über den Dienst hinaus fehlten. Die Maßnahme schließe an eigene Schulungen im Rahmen der Polizeiausbildung (Verhaltenstraining/Kommunikation) an und verfolge Ziele, die denen der berufsethischen Erziehung entsprächen.

Die Schulung wird seit Januar 2000 als eigenständiges Projekt unter dem Namen PiViB (Polizei für interkulturelle Verständigung in Brandenburg) fortgeführt. Hierzu hat die Evaluierung des Projekts durch das

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam in nicht unerheblichem Maße beigetragen.

Diese Auswertung des Jahres 1999 ergab, daß sich die Schüler sich vor und während der Schulung gegen den von ihnen bereits in der Durchführung der Maßnahme vermuteten Pauschalvorwurf verwehrten, als Angehörige des Berufstandes rassistisch zu denken und handeln. Manche vermuteten hinter der Maßnahme eine „Gehirnwäsche“. Unabhängig davon war auffällig, daß sich die Schüler immer wieder darauf zurückzogen, jedermann vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Deshalb (!) hätten sie kein Ausländerproblem. Dabei differenzierte die Mehrzahl der Schüler danach, ob sie im Dienst sei oder nicht. Als Beamte würden sie in Diskriminierungssituationen einschreiten, als Privatperson nicht den Helden spielen, sondern eher die Polizei benachrichtigen. Manche Schüler vertraten im Gespräch vor dem Hintergrund eigener Diskriminierungserfahrungen (als Ostdeutsche oder Polizisten) auch die Ansicht, daß jeder diskriminiert werde und man damit leben müsse.

Die Schüler selbst dokumentierten in einer schriftlichen Auswertung der Maßnahme vor allem die folgenden Einschätzungen:

- zwar teilweise interessante Hintergrundinformation, aber zu wenig praktische Handlungsanleitung
- keine Relevanz für den polizeilichen Einsatz

Die Zwischenauswertungen des Jahres 2000 zeichnen tendenziell ein ähnliches Bild.

Den Polizisten sollte klarwerden, daß Kontakt mit der Polizei für Ausländer stets von anderer Qualität ist, als für Staatsangehörige. In der Gestalt des Polizisten begegnet dem Bürger die Staatsgewalt unmittelbar. Dies ruft bei fast jedem Menschen eine gewisse Befangenheit hervor. Um so mehr ist das bei Ausländern der Fall, deren aufenthaltsrechtlicher Status auch davon abhängt, „sich nichts zuschulden kommen“ zu lassen. Hierfür muß Sensibilität geweckt werden. Gleichbehandlung - die von den Polizeischülern immer wieder ins Feld geführt wurde - setzt Vergleichbarkeit voraus.

III. Schlußbemerkung

Die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung ist eine umfassende Aufgabe, die nur bei kontinuierlicher Durchführung und mehrgleisiger Vorgehensweise erfolgsversprechend erscheint.

Die Arbeit internationaler Organisationen und ihrer Gremien kann das im Regelfall erforderliche Handeln nationaler Organe nicht ersetzen. Sie

kann aber Leitlinien aufstellen, an denen sich die Staaten orientieren sollen.

Wie andere Vertragsorgane leistet der CERD hier beachtliches. Die kurze Präsentation seiner Rechtsprechung zu den Individualbeschwerden hat gezeigt, daß er konkrete Anforderungen etwa an eine diskriminierungsfreie Arbeitswelt stellt.