

**NATIONALER AKTIONSPLAN**

DER

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

ZUR

**BEKÄMPFUNG VON RASSISMUS, FREMDENFEINDLICHKEIT,**

**ANTISEMITISMUS UND DARAUF BEZOGENE INTOLERANZ**

<b>I. AUSGANGSSITUATION</b> .....	3
1. Die VN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz in Durban (2001).....	6
2. Erklärung der Europäischen Union zur Verwendung der Begriffe „Rasse“ und „Rassismus“ .....	8
3. Zieldefinitionen dieses Nationalen Aktionsplans .....	10
<b>II. DIE POLITIK DER BUNDESREGIERUNG</b> .....	12
1. Menschenrechtspolitik sowie Menschenrechtserziehung und Menschenrechtsbildung .....	13
1.1 <i>Menschenrechtspolitik</i> .....	13
1.2 <i>Menschenrechtserziehung und Menschenrechtsbildung</i> .....	16
2. Unterstützung der Zivilgesellschaft und Stärkung der Zivilcourage.....	21
2.1 <i>Hauptförderprogramme der Bundesregierung</i> .....	22
2.2 <i>Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)</i> .....	30
2.3 <i>Das Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und             Gewalt (BfDT)</i> .....	32
2.4 <i>Forum gegen Rassismus (FgR)</i> .....	34
2.5 <i>Unterstützung der demokratischen Zivilgesellschaft durch Bundesländer             und Kommunen</i> .....	36
3. Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten .....	37
3.1 <i>Ausgangslage</i> .....	38
3.2 <i>Das reformierte Staatsangehörigkeitsrecht</i> .....	40
3.3 <i>Das Niederlassungsrecht</i> .....	42
3.4 <i>Der Nationale Integrationsplan (NIP)</i> .....	43
4. Maßnahmen, die auf die Täter und deren Umfeld zielen .....	46
4.1 <i>Strafverfolgung</i> .....	46
4.2 <i>Justizielle Ahndung</i> .....	47
4.3 <i>Verbote von Vereinen</i> .....	48
4.4 <i>Das Definitionssystem „Politisch motivierte Kriminalität“</i> .....	49
4.5 <i>Beobachtung durch den Verfassungsschutz</i> .....	50
4.7 <i>Aussteigerprogramme</i> .....	51
4.8 <i>Elterninitiativen</i> .....	52
<b>III. DAS RECHT</b> .....	53
1. Das nationale Recht.....	54
1.1 <i>Nationales Verfassungsrecht – Die maßgeblichen Bestimmungen des             Grundgesetzes (GG)</i> .....	54
1.2 <i>Einfachgesetzliche Normen</i> .....	56
2. Das internationale Recht.....	67
2.1 <i>Das Recht der Vereinten Nationen</i> .....	68

2.2 Das Recht der Europäischen Union .....	70
2.3 Das Recht des Europarats .....	76
2.4 Internationale Strafgerichtsbarkeit.....	77
<b>IV. AUSGEWÄHLTE BEDEUTSAME PHÄNOMENE .....</b>	<b>79</b>
1. Antisemitismus.....	80
2. Antiziganismus.....	85
3. Spätaussiedler .....	87
4. Gewaltprävention .....	90
5. Internationale Zusammenarbeit (ausgewählte Beispiele).....	92
5.1 Bekämpfung des Menschenhandels (insbesondere des Frauen- und Kinderhandels).....	92
5.2 Zusammenarbeit mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) .....	95
6. Internet.....	97
6.1 Konsequente Ermittlung und Ahndung von strafrechtlich relevanten rechtsextremistischen, rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Internetinhalten .....	97
6.2 Anstoß und Unterstützung internationaler Strategien zur Bekämpfung rechtsextremistischer strafbarer Internetinhalte .....	98
6.3 Förderung der freiwilligen Selbstkontrolle durch Anbieter und Nutzer von Internetdiensten.....	99
7. Medien (außer Internet) .....	100
7.1 Freiwillige Selbstkontrolle der Deutschen Presse.....	101
8. Nationale Minderheiten .....	103
9. Religion .....	105
10. Schule und Vorschule .....	107
10.1 Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage.....	107
11. Sensibilisierung von Polizei- und Justizpersonal.....	109
11.1 Polizeidienst .....	109
11.2 Justizvollzugsdienst.....	111
11.3 Fortbildung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte .....	112
12. Zuwanderung aus humanitären Gründen.....	114
<b>V. AUSBLICK.....</b>	<b>115</b>

## I. AUSGANGSSITUATION

„Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Das Bekenntnis zur Menschenwürde ist der erste Satz des Grundgesetzes (GG) für die Bundesrepublik Deutschland. Hieraus leiteten sich die Werte und die weiteren Bestimmungen der deutschen Verfassung ab.

„Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen und politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden“ (Artikel 3 Absatz 3 GG). Dieses allgemeine und umfassende Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes bindet Legislative, Exekutive und Judikative unmittelbar. In der Wirklichkeit der komplexer und zunehmend interdependenter werdenden modernen Gesellschaften Deutschlands, Europas und der Welt ist es aktueller denn je.

- Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus negieren alle Grundwerte, denen das Grundgesetz Deutschlands verpflichtet ist und auf die es verpflichtet.
- Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus stehen im offenen Widerspruch zur freiheitlich, demokratisch und sozial verfassten Gesellschaftsordnung Deutschlands.
- Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus entgegenzutreten, zu bekämpfen und zu ächten ist eine grundlegende Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland.

Dennoch gibt es rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Straf- und Gewalttaten, Übergriffe und Anfeindungen, Diskriminierungen und Benachteiligungen auch in Deutschland. Die Zahl der statistisch erfassten, strafrechtlich relevanten Vorkommnisse ist in den letzten Jahren stetig angewachsen bzw. stagniert bestenfalls auf hohem Niveau.

Rassistisch, fremdenfeindlich und/oder antisemitisch motivierte Ressentiments und Stereotype finden sich auch jenseits des rechtsextremistischen (politischen) Lagers. Ihnen muss auch dort entschieden begegnet werden, will man verhindern, dass sie selbst marginaler Bestandteil des politischen, aber auch des gesellschaftlichen „Mainstream“ werden. Deshalb

erschöpft sich die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus nicht in der Bekämpfung des Rechtsextremismus.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratisch verfasstes, föderal strukturiertes, dem Sozial- und Rechtsstaatsprinzip verpflichtetes Gemeinwesen. Die Pflicht zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus obliegt dabei nicht allein der staatlichen Seite. Zivilgesellschaftliches Engagement auf allen Ebenen ist hier nicht minder von Nöten und wird deshalb von der Bundesregierung ausdrücklich gefördert und unterstützt. Wo die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus staatliche Aufgabe ist, ist sie entsprechend der verfassungsmäßigen Ordnung Deutschlands oftmals zunächst Aufgabe der Städte und Gemeinden sowie der Bundesländer – die dieser Aufgabe auch in vielfältiger Weise nachkommen.

Die Bundesregierung betrachtet die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie aller damit zusammen hängenden Formen von Diskriminierung als eine der grundlegendsten und vornehmsten Aufgaben von Staat *und* Gesellschaft. Auf Grundlage dieser Überzeugung wird der folgende „Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie der damit zusammenhängenden Diskriminierungen“ (NAP) vorgelegt. Dies entspricht auch der an die VN-Mitgliedstaaten gerichteten Aufforderung der VN-Weltrassismuskonferenz, die 2001 in Durban stattfand.

Der NAP versteht sich dabei nicht als Appell an alle am Thema Interessierten; sein Ziel ist es vielmehr mit der Darstellung seiner Mittel und Maßnahmen sowie über deren öffentlichen Diskussionen weite Teile der Öffentlichkeit möglichst zielgruppengenau zu erreichen.

Der NAP will auch einen Beitrag dazu leisten, die „Politik der Anerkennung“ von Unterschiedlichkeit zu befördern.

Die Bundesrepublik Deutschland hat - als entwickelter demokratischer Rechts- und Sozialstaat – weite Teile der von der VN-Weltkonferenz gegen Rassismus 2001 in Durban verabschiedeten umfassenden Erklärung und des Aktionsplans zum Kampf gegen Rassismus (Durban Declaration and Programme of Action – DDPA) bereits umgesetzt.

Dennoch ereignen sich auch in Deutschland nach wie vor zu viele rassistisch, fremdenfeindlich und/oder antisemitisch motivierte Straf- und Gewalttaten.<sup>1</sup> Dies macht deutlich, dass eine erfolgreiche Bekämpfung nicht allein durch Erlass entsprechender Gesetze und Vorschriften erreicht werden kann. Hinzukommen muss ein stetes Einwirken auf gesellschaftliche Prozesse und Debatten, ein wo immer mögliches Miteinander mit Akteuren der Zivilgesellschaft und die konsequente geistig-politische Auseinandersetzung mit rassistischen und rechtsextremistischen Ideologien.

---

<sup>1</sup> Siehe dazu: Verfassungsschutzbericht 2006.

## 1. Die VN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz in Durban (2001)

Die Tatsache, dass Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und alle anderen denkbaren Formen der Diskriminierung gerade im Zeitalter des *World Wide Web* Grenzen, Länder und Kontinente überschreitende Phänomene sind, hat zu der Erkenntnis geführt, dass die alleinige Konzentration auf voneinander isolierte nationale Bekämpfungsstrategien letztlich nicht zum Ziel führen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Erkenntnis, aber auch aus der Erfahrung des Scheiterns der ersten (1978) und zweiten (1983) VN-Weltkonferenzen gegen Rassismus, hat sich die Bundesregierung gemeinsam mit ihren Partnern in der Europäischen Union besonders nachdrücklich für das Gelingen der Dritten Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz eingesetzt, die auf Beschluss der 52. Generalversammlung der Vereinten Nationen (1997) vom 30. August – 8. September 2001 im südafrikanischen Durban stattfand.

Die Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten um tragfähige Kompromisse auch in schwierigsten Situationen (z.B. Auszug der USA und Israels am 3. September 2001 aus Protest gegen drohende Relativierung von Holocaust und Antisemitismus) haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Verabschiedung wichtiger Abschlussdokumente der Konferenz (Abschlusserklärung, Aktionsprogramm) letztlich der Bedeutung des Themas entsprechend im notwendigen Konsens erfolgte.<sup>2</sup> Deutschland hat auch innerhalb der EU eine herausgehobene Rolle als treibende Kraft bei der Suche nach Kompromissformeln für die Abschlussdokumente der Weltkonferenz gespielt.

Die Bundesregierung unterstützt seither gemeinsam mit ihren EU-Partnern den Folgeprozess der Weltkonferenz (Durban Follow-up Prozess) und die dazu eingesetzten Mechanismen der VN, insbesondere die im Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte auf Grundlage der Durban-Abschlussdokumente eingerichtete Einheit zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Anti-Discrimination-Unit), die vom VN-Generalsekretär 2003 benannte Gruppe von fünf unabhängigen Experten, die die Hochkommissarin bei der Beobachtung der Umsetzung der Abschlussdokumente von Durban unterstützen, die VN-Arbeitsgruppe zu

---

<sup>2</sup> Die Dokumente sind unter [www.auswaertiges-amt.de/aussenpolitik/menschnrechte/index.html](http://www.auswaertiges-amt.de/aussenpolitik/menschnrechte/index.html) im Internet abrufbar.

Menschen afrikanischer Abstammung sowie die 2002 eingesetzte zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur effektiven Umsetzung der Erklärung von Durban.

Die Zivilgesellschaft war von Beginn an eng in die Vorbereitung und Durchführung der Dritten Weltkonferenz gegen Rassismus und den eingeleiteten Folgeprozess zur Umsetzung ihrer Ergebnisse eingebunden.



## 2. Erklärung der Europäischen Union zur Verwendung der Begriffe „Rasse“ und „Rassismus“

Die Bundesregierung stellt sich grundsätzlich wider jede Lehre, die die Existenz unterschiedlicher menschlicher Rassen behauptet. Ausdrücklich wird deshalb an dieser Stelle auf die Erklärung aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 7. September 2001 zur Verwendung der Worte „Rasse“ und „rassisch“ in der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz hingewiesen:

*1978 hat die Generalkonferenz der UNESCO sich einmütig zu Folgendem bekannt: „Alle Menschen gehören einer einzigen Art an“. Dies ist von grundlegender Bedeutung. Lehren, die das Gegenteil behaupten, wurden zur Rechtfertigung einiger der schrecklichsten und schändlichsten Tragödien der Menschheitsgeschichte, darunter des Holocaust, aber auch der Apartheid, benutzt. Durch eine Vielzahl von im Konsens verabschiedeten VN-Dokumenten wurde die grundlegende Einheit der Menschheit bekräftigt.*

*Artikel 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (ICERD) definiert Rassendiskriminierung als „jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung“. Unsere hiesige Arbeit dient dazu, die Beseitigung der Rassendiskriminierung voranzubringen. Im Hinblick auf die Anwendung des ICERD kann der Begriff der „Rasse“ nützlich sein, um die Ursache solcher Diskriminierung aufzudecken. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind der Auffassung, dass die Billigung von Formulierungen, die die Existenz verschiedener menschlicher „Rassen“ nahe legen, als ein Rückschritt aufgefasst werden könnte, der die Einheit der Menschheit in Frage stellt. Auch ist die Billigung solcher Formulierungen nicht erforderlich, um Rassendiskriminierung feststellen oder bekämpfen zu können.*

*Die Menschheit ist offenkundig von Vielfalt geprägt. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union schätzen die Vielfalt. Innerhalb unserer Staaten ist sie eine Quelle des sozialen Zusammenhalts und des kulturellen Reichtums. Mit Entschiedenheit verurteilen wir Rassendiskriminierung und Lehren rassistischer Überlegenheit.*

*Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind der Meinung, dass die bestehende Terminologie allen zwischen Menschen bestehenden Unterschieden beziehungsweise der ganzen Vielfalt der Menschen weitgehend gerecht wird.*

*Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union lehnen kategorisch alle Lehren rassistischer Überlegenheit sowie Theorien oder Lehren ab, die darauf abzielen, die Existenz unterschiedlicher menschlicher Rassen zu behaupten, und sie lehnen auch die stillschweigende Billigung von Theorien oder Lehren ab, die aus der Verwendung der Begriffe „Rasse“ und „rassistisch“ in der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz abgeleitet werden könnte.*

*Hierdurch wird keineswegs geleugnet, dass „Rasse“ zur Rechtfertigung von Diskriminierung benutzt wird und dass Rassismus und Rassendiskriminierung, wie in Artikel 1 des ICERD definiert, nach wie vor überall auf der Welt vorkommen.*

### 3. Zieldefinitionen dieses Nationalen Aktionsplans

Der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie der damit zusammenhängenden Diskriminierungen versteht sich nicht lediglich als Appell an alle am Thema Interessierten. Sein Ziel ist es, in seinen Mitteln und Maßnahmen sowie über deren öffentlichen Diskussionen weite Teile der Öffentlichkeit möglichst zielgruppengenau zu erreichen.

#### a) Zielgruppen

Zur Zielgruppe des Nationalen Aktionsplans gehören – über die Gruppe der grundsätzlich politisch interessierten Öffentlichkeit hinaus – insbesondere

- potentielle Opfer von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus (um den Umfang an Möglichkeiten zu unterstreichen, sich dagegen persönlich oder im Konzert mit Anderen zur Wehr zu setzen),
- Meinungsführer in Politik, Medien und Gesellschaft (um die notwendige Vernetzung von Gegenmaßnahmen zu propagieren),
- potentielle Anhänger rassistischer Theorien und Weltbilder (um Ihnen die Isoliertheit innerhalb ihrer Subkultur zu verdeutlichen).

#### b) Schutz vor Gewalt und Diskriminierung

Der Nationale Aktionsplan versteht sich als ein Beitrag zur Prävention und zum Schutz vor Gewalt und Diskriminierung, indem er nachdrücklich verdeutlicht, dass weder Gesellschaft, Politik noch Recht Willens sind, Phänomene dieser Art zu akzeptieren, widerspruchslos hinzunehmen oder gar zu dulden.

#### c) Einbindung und Teilhabe

Alle demographischen Prognosen weisen darauf hin, dass sich zumindest die Metropolen Deutschlands und Europas in absehbarer Zeit zu multiethnisch strukturierten Ballungsräumen entwickelt haben werden, soweit sie es nicht heute bereits sind. Für diesen Befund ist es unerheblich, ob diese Entwicklung gewollt war

oder sich ergeben hat. Aufgabe von Politik und Gesellschaft ist es, Wege zu einem so einvernehmlichen Miteinander dieser unterschiedlich strukturierten Bevölkerungsgruppen wie möglich zu finden. Dazu ist eine konsequente Politik der Einbindung und Teilhabe auf allen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Ebenen unverzichtbar. Sie erst ist dazu in der Lage, die notwendige Identifikation des Einzelnen – ob er sich nun zu einer wie auch immer definierten Mehrheit oder einer wie auch immer definierten Minderheit zählt ist dabei weitestgehend ohne Belang – zu ermöglichen, wenn nicht gar zu bewirken.

d) Politik der Anerkennung

Der Nationale Aktionsplan will auch einen Beitrag dazu leisten, die „Politik der Anerkennung“ von Unterschiedlichkeit zu befördern. Heterogenität und nicht Uniformität bringt komplexe Gesellschaften voran und ermöglicht ihnen politisch, gesellschaftlich und ökonomisch mit anderen heterogen strukturierten Gesellschaften in einen gewinnbringenden Wettbewerb zu treten. Eine solche Politik der Anerkennung ist zugleich richtige Reaktion auf die Herausforderung der Globalisierung, der die Heterogenität immanent ist. Je homogener Gesellschaften strukturiert sind bzw. je homogener sie sich selbst definieren wollen, desto weniger haben sie einer globalisierten Umwelt entgegen zu setzen.

## **II. DIE POLITIK DER BUNDESREGIERUNG**

Die Bundesregierung hat im Jahr 2002 eine möglichst ganzheitliche, auf Nachhaltigkeit angelegte und dynamische Strategie zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus konzipiert, die auf folgenden vier Säulen basiert:

1. Menschenrechtspolitik sowie Menschenrechtserziehung und Menschenrechtsbildung,
2. Unterstützung der Zivilgesellschaft und Stärkung der Zivilcourage,
3. Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten sowie
4. Maßnahmen, die auf die Täter und deren Umfeld zielen.

Diese Vier-Säulen-Strategie hat seitdem nichts an Bedeutung eingebüßt und wird in all ihren Teilbereichen ständig aktuellen Problem- und Erkenntnislagen angepasst.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Der „Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt“, der die Vier-Säulen-Strategie grundlegend formuliert, ist dem VN-Hochkommissar für Menschenrechte als ein erster Baustein des deutschen nationalen Follow-Up der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban bereits im Jahr 2003 übermittelt worden.

## 1. Menschenrechtspolitik sowie Menschenrechtserziehung und Menschenrechtsbildung

### 1.1 Menschenrechtspolitik

Die Bundesregierung misst im Rahmen ihrer Menschenrechtspolitik der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einen hohen Stellenwert bei

Der aktuelle 8. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen (im Folgenden kurz: Menschenrechtsbericht) enthält weit reichende Informationen zum Thema „Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus als einem Schwerpunktthema deutscher Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen“. Die Bundesrepublik Deutschland setzt sich dafür insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, im Rahmen der Europäischen Union, des Europarates sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) mit Nachdruck ein und unterstützt u. a. die Arbeit der 2007 neugegründeten „Agentur der Europäischen Union für Grundrechte“ (FRA) (zuvor deren Vorläuferorganisation, die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)) und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI).

Auf VN-Ebene hat Deutschland das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 (ICERD) bereits 1969 ratifiziert und kooperiert seither eng mit dem Vertragsausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), der die Umsetzung des Übereinkommens überwacht. Die Bundesregierung legt dem Ausschuss u. a. regelmäßig Staatenberichte über die auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung von Rassendiskriminierung vor.

Auch der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung thematisiert die Menschenrechtslage im Innern der Bundesrepublik Deutschland; ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Darstellung von Mitteln und Methoden zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in Deutschland.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Der „Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“ ist unter [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/Menschenrechte7.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/Menschenrechte7.pdf) im Internet eingestellt.

Die Bundesregierung hat des weiteren die Einrichtung eines unabhängigen Menschenrechtsinstituts in Deutschland inhaltlich wie strukturell (durch die Garantie institutioneller Förderung) unterstützt: das am 08. März 2001 gegründete „Deutsches Institut für Menschenrechte“ (DIMR) entspricht den in den sog. „Pariser Grundsätzen“ niedergelegten Kriterien für unabhängige Menschenrechtsinstitutionen. Bei der Festlegung der Aufgaben, Befugnisse und Organe des Instituts waren Regierung, Parlament und die im „Forum Menschenrechte“ organisierten Nichtregierungsorganisationen beteiligt. Gemäß seiner Satzung des „Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR)“ hat es folgende zentrale Aufgaben:

- Information und Dokumentation, wobei das Institut als zentrale Anlaufstelle einen Informationsverbund organisieren soll.
- Menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit im Inland, um zur Verankerung der Bedeutung der Menschenrechte im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger beizutragen.
- Anwendungsorientierte Forschung, wobei insbesondere Studien erarbeitet werden sollen, in denen Strategien für die Vermeidung und Bewältigung entsprechender Konfliktsituationen entwickelt werden.
- Politikberatung.
- Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen.

Nach Überzeugung der Bundesregierung soll das Deutsche Institut für Menschenrechte eine Einrichtung der Zivilgesellschaft und vom Staat unabhängig sein. Folgerichtig haben die Regierungsvertreter in den Gremien des Instituts kein Stimmrecht.

Nachdem es bis 1998 im Bundestag lediglich einen Unterausschuss für Menschenrechte des Auswärtigen Ausschuss gab, hat die Bundesregierung die 1998 getroffene Entscheidung des Deutschen Bundestages, einen eigenständigen Parlamentsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe einzurichten, ausdrücklich begrüßt.

### Künftige Vorhaben:

Die Bundesregierung wird ihre Menschenrechtsberichte in Bezug auf die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus genannten Ziele sorgfältig evaluieren, um eine effektive Umsetzung zu garantieren.



## 1.2 Menschenrechtserziehung und Menschenrechtsbildung

Menschenrechtserziehung und Erziehung zur Toleranz gehören zum selbstverständlichen Kernbereich des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schulen aller Schulformen. Schulische, auch vorschulische Erziehung fällt in der Bundesrepublik Deutschland in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder. Menschenrechtserziehung ist in allen Landesverfassungen und Schulgesetzen als oberstes Bildungsziel festgelegt. Die Konferenz der Kultusminister der Länder hat wiederholt und nachdrücklich die Bedeutung der Menschenrechtsbildung im und für den Unterrichts- wie Schulalltag betont und entsprechende Bildungskonzepte erarbeitet und umgesetzt. Diese werden von der Bundesregierung ausdrücklich begrüßt und unterstützt. In ihrer Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 04.12.1980 i.d.F. vom 14.12.2000) bringen die Kultusministerinnen und –minister zum Ausdruck, dass die Menschenrechte nicht nur durch staatliches Handeln verwirklicht werden, sondern maßgeblich durch die Haltung und das Engagement jedes Einzelnen.

Auf Ebene der Vereinten Nationen wurden einschlägige Beschlüsse der Generalversammlung getroffen, die Deutschland ausdrücklich unterstützt hat. So erfolgte nach Ablauf der VN-Dekade zur Menschenrechtsbildung (1995 bis 2004) am 10. Dezember 2004 die einstimmige Annahme des „Weltprogramms zur Menschenrechtsbildung“ und dem 14. Juli 2005 die Annahme eines Aktionsplans zur Erarbeitung nationaler Aktionspläne für allgemein bildende Schulen, wodurch das Unterrichtsangebot an Menschenrechtsbildung ausgebaut werden soll. Die herausragende Bedeutung, die die Menschenrechtserziehung im Schulalltag einnehmen soll, wurde vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 28. September 2007 bekräftigt, als dieser entschied, die erste Phase des Weltaktionsplans bis 2009 zu verlängern. Darüber hinaus hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 9. November 2007 die Ausrufung eines Internationalen Jahres des Lernens über Menschenrechte beschlossen, das am 10. Dezember 2008, dem 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, beginnen soll.

Die Grundlagen der Bedeutung von Menschenrechten sind in die staatliche wie private Erziehung und Bildung zu legen. Insbesondere jungen Menschen muss das Verständnis für Demokratie und Grundrechte intellektuell und emotional vermittelt werden. In der Gesellschaft muss ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Demokratie gelebt und immer wieder neu belebt, entwickelt und zuweilen errungen werden muss.

Familie, Kindergarten, Jugendhilfe und Schule leisten im Rahmen ihrer originären erzieherischen und bewusstseinsbildenden Funktion einen wichtigen Beitrag zur Prävention gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt und tragen damit entscheidend zur Weiterentwicklung demokratischer Kultur bei. Die Bundesregierung misst dabei insbesondere einer frühzeitig ansetzenden Prävention große Bedeutung bei. Insbesondere dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung kommt hierbei die wichtige Rolle zu, durch die stetige Entwicklung und Fortschreibung geeigneter Modellprojekte, richtungweisende Erfahrungen zu transportieren.

Alle Länder sehen die Erziehung zur Achtung der Menschenwürde und die Vermittlung der Grundwerte, wie sie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgeschrieben sind, als substantielle Aufgabe der Schulen an. So sollen neben der reinen Kenntnis- und Wissensvermittlung das Verständnis für die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik, Achtung, Toleranz und der Respekt vor anderen Kulturen sowie eine grundlegende Verantwortung gegenüber der Gesellschaft herausgebildet werden. Auf dieser Grundlage ermöglichen die Schulen die freie Entfaltung der Persönlichkeit jedes einzelnen und versuchen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Chancengleichheiten entgegenzuwirken sowie Benachteiligungen auszugleichen. In diesem Zusammenhang hat jeder Mensch, unabhängig von seiner Herkunft und seinem sozialen Stand, das Recht auf angemessene Bildung und Erziehung. Zudem erkennen die Länder die originären Rechte der Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder an und beziehen diese in ihr Handeln ein.

In den Kontingenzstundentafeln der Länder ist festgelegt, in welchen Fächern mit welcher Gesamtzahl der Jahreswochenstunden ein besonderer Schwerpunkt auf obige Thematik gelegt werden kann und soll. Dabei kommt insbesondere solchen Unterrichtsfächern wie Religion, Ethik, Philosophie, Geschichte, Gemeinschaftskunde, Sozialkunde, bis hin zu Wirtschaft/Politik, Erdkunde und Deutsch eine wichtige Bedeutung zu. Während in den Fächern Religion, Ethik und Philosophie Werte und Normen sowie die Würde des Menschen diskutiert werden können, stehen im Fach Geschichte oftmals totalitäre Systeme zur Diskussion; die Begriffe wie Sklaverei, Unterdrückung und Rassenwahn werden den Werten der Aufklärung, Freiheit und Gleichheit gegenübergestellt. Im Fach Sozialkunde können Grundlagen unseres Demokratieverständnisses wie freie und gleiche Wahlen vermittelt sowie

soziale Ungleichheit oder Terrorismus thematisiert werden. In ökonomisch dominierten Fächern besteht die Möglichkeit, die Ordnung der sozialen Marktwirtschaft oder den Begriff der in heutiger Zeit omnipräsenten Globalisierung mit ihrer Problematik aufzugreifen, während im Fach Deutsch einschlägige literarische Texte untersucht und reflektiert werden. Auch das Fach Erdkunde bzw. Geografie, in dem Themen wie Entwicklungsländer, andere Kulturen sowie die (ungleiche) Verteilung von Schätzen der Erde und ihren Rohstoffen beheimatet sind, findet hier seinen Platz.

Trotz der Vielzahl der hier für die Menschenrechtsbildung exemplarisch genannten Inhalte der einzelnen Unterrichtsfächer bleibt es in den meisten Fällen den Schulen bzw. Fachkonferenzen selbst überlassen, welche Plattform sie für die Menschenrechtsbildung wählen. Grundsätzlich gilt, dass das Thema Menschenrechte in allen Jahrgangsstufen aufgegriffen werden kann, wenn Inhalte und Methoden verwandt werden, die den Jahrgangsstufen in Niveau und Schwierigkeitsgrad angemessen sind.

Als Unterstützung der Schulen bei der Durchführung der Menschenrechtsbildung existieren Handreichungen und verschiedene Publikationen. Ebenso steht eine Fülle geeigneter Schulbücher zur Verfügung, aus denen die Schulen bzw. Fachkonferenzen eine Auswahl treffen müssen.

Um einen effizienten Unterricht auch im Rahmen der Menschenrechtsbildung zu gewährleisten, werden in den meisten Ländern auf diesen Kontext zugeschnittene Maßnahmen getroffen, die sich in Form von Lehrerfortbildungen, Symposien sowie Lehrertagungen in speziellen Fächern darstellen, die aber auch bereits in der Lehrerausbildung ansetzen, wo der Thematik der Menschenrechtsbildung als Querschnittsthema besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Auf der institutionellen Ebene fließen zielgerichtete Maßnahmen in die Reformierung der Rahmenlehrpläne und -vorgaben sowie der Schulgesetze ein. Zudem sind die Länder in der Regel bemüht, Schulen und Lehrkräften durch regelmäßige Info-Briefe und geeignete Internetpräsenzen Unterstützung zukommen zu lassen. Die Schulen haben wiederum durch die Durchführung von Projekten, Projekttagen bzw. -wochen, aber auch durch den Aufbau von Schulpartnerschaften und Engagement für Entwicklungsländer die Möglichkeit, ihre Aufgeschlossenheit gegenüber gesellschaftlichen Interdependenzen deutlich zu machen. Als weitere Optionen gelten an

dieser Stelle das Angebot entsprechender Praktika, die Übernahme von Patenschaften sowie die Unterstützung von in der Entwicklungshilfe tätigen Institutionen, wie dies z.B. bei den UNESCO-Projektschulen der Fall ist. In diesem Zusammenhang haben Schulen über die Zusammenarbeit mit den Institutionen der Länder hinaus die Möglichkeit, Kontakte mit außerschulischen Partnern aufzubauen. Hier seien exemplarisch die UNICEF sowie die UNESCO, die Bundeszentrale für politische Bildung bzw. die einzelnen Landeszentralen, aber auch Partner aus der Privatwirtschaft, Organisationen der Kirchen, Universitäten und soziale Einrichtungen im Allgemeinen genannt.

## *Menschenrechtserziehung als Bestandteil politischer Bildung auf der Ebene des Bundes*

Ziel der politischen Bildung ist es, in der Gesellschaft das Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken. Da die politische Bildungsarbeit u. a. notwendige Kenntnisse und Einsichten für eine erfolgreiche Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus vermittelt, misst ihr die Bundesregierung insbesondere in diesem Kontext einen herausragenden Stellenwert bei.

Die politische Bildungsarbeit der Bundeszentrale für politische Bildung (Bundeszentrale) muss sich grundsätzlich allen wichtigen gesellschaftlichen und aktuellen politischen Entwicklungen stellen. Die Bundeszentrale hat ihre gesamte Produktpalette auch grundsätzlich erneuert und stärker auf den Bedarf der jungen Generation und der Menschen in den neuen Ländern zugeschnitten. Sie bietet z. B. bei ihren Jugendpublikationen sowohl Printprodukte als auch insbesondere Internetpublikationen an ([www.fluter.de](http://www.fluter.de)), die starkes Interesse finden. Das zeigt sich an den stetig steigenden Zugriffszahlen auf ihrer Website [www.bpb.de](http://www.bpb.de). Im Internet hat die Bundeszentrale auch ihre Aktivitäten gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus intensiviert. Hier kann z. B. das unter [www.bpb-aktiv.de](http://www.bpb-aktiv.de) zu erreichende Angebot hervorgehoben werden, in dem Materialien, Literatur, Veranstaltungshinweise, Adressen von Initiativen und eine kommentierte Linkliste zum Thema Rechtsextremismus zu finden sind.

Menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit auf bundes- und überregionaler Ebene ist darüber hinaus eine weitere zentrale Aufgabe des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Neben allgemeinen Informationsveranstaltungen und Seminaren gehört hierzu z.B. das Erarbeiten von Lehr- und Lernprogrammen für unterschiedliche Berufsgruppen oder die Weiterbildung von Fachkräften, die in besonderem Maße mit Menschenrechtsfragen befasst sind. Das Deutsche Institut für Menschenrechte fungiert außerdem als nationale Koordinierungsstelle für Menschenrechtsbildung und hat ein Netzwerk Menschenrechtsbildung initiiert, das darauf abzielt, Zusammenarbeit und Austausch relevanter Akteure der Menschenrechtserziehung aus den verschiedenen Bereichen zu fördern.

## 2. Unterstützung der Zivilgesellschaft und Stärkung der Zivilcourage

Es ist die feste Überzeugung der Bundesregierung, dass die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus von staatlicher Seite allein nicht dauerhaft erfolgreich sein kann. Die strukturelle Einbindung der und die Rückkopplung von Maßnahmen mit der demokratisch orientierten Zivilgesellschaft ist einer der maßgeblichen Faktoren, die über Erfolg oder Misserfolg von Bekämpfungsstrategien entscheiden.

Die Bundesregierung hat deshalb bereits in der Vergangenheit eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um zivilgesellschaftliche Akteure in diesem Feld ideell, strukturell und auch materiell zu unterstützen, und entwickelt diese Maßnahmen stetig und situationsabhängig fort.

## 2.1 Hauptförderprogramme der Bundesregierung

Bereits in den Jahren 2001 bis 2006 hat die Bundesregierung mit ihrem Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ diesbezügliches zivilgesellschaftliches Engagement in über 4.500 Maßnahmen mit rund 193 Mio. Euro unterstützt und gefördert. Dabei machte die wissenschaftliche Begleitung des Programms deutlich, dass die Programmziele vor Ort zwar erreicht wurden und welche Projekttypen und Maßnahmentearten dort besonders erfolgreich waren. Sie zeigte aber auch, dass unverändert Handlungsbedarf besteht und die Aufgabe der Stärkung der Zivilgesellschaft - auch nach 2006 - von maßgeblicher Bedeutung ist.

### *2.1.1 Programm „Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie*

Deshalb hat die Bundesregierung im Januar 2007 das auf Dauer angelegte und mit jährlich 19 Mio. Euro ausgestattete Programm „VIELFALT TUT GUT: Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ gestartet, das auf den bisher gesammelten Erfahrungen aufbaut. Schwerpunkte des Programms sind die Anregung und Förderung der Entwicklung integrierter lokaler Strategien in Form von lokalen Aktionsplänen sowie die Förderung und Entwicklung beispielhafter Modellprojekte im Kontext „Jugend, Bildung, Prävention“. Das Programm ist vorrangig im präventiv-pädagogischen Bereich angesiedelt, soll der Bewusstseinsbildung dienen und zielt auf langfristige Wirksamkeit.

Schwerpunkte der Programmumsetzung sind:

- soziale Integration
- interkulturelles Lernen / antirassistische Bildung
- interreligiöses Lernen
- kulturelle und geschichtliche Identität
- Bekämpfung rechtsextremistischer Bestrebungen bei jungen Menschen
- Demokratie- und Toleranzerziehung
- Stärkung der demokratischen Bürgergesellschaft

Innerhalb der Programmsäule der Modellprojekte sind folgende Themenschwerpunkte gebildet worden:

- Auseinandersetzung mit historischem und aktuellem Antisemitismus (zeitgemäße Konzepte zur Aufarbeitung des Holocaust, Antisemitismus jugendlicher Migrantinnen und Migranten)
- Arbeit mit rechtsextremistisch gefährdeten Jugendlichen (geschlechtspezifische Arbeit mit männlichen Jugendlichen; zeitgemäße Konzepte zur Annäherung an rechtsextremistisch orientierte Jugendliche; qualifizierte Elternarbeit)
- Präventions- und Bildungsangebote für die Einwanderungsgesellschaft (interkulturelles und interreligiöses Lernen; Umgang mit ethnischen Konflikten in der Einwanderungsgesellschaft)
- Früh ansetzende Prävention (entwicklungsabhängige Förderung von Toleranz und altersgemäße Hinführung von Kindern und Jugendlichen an demokratische Entscheidungsprozesse, wie z.B. Mehrheitsentscheidungen; Entwicklung und Erprobung spezifischer Aus- und Fortbildungskonzepte für Erzieherinnen und Erzieher sowie Grundschullehrerinnen und –lehrer)

Hauptzielgruppen sind:

- Jugendliche in strukturschwachen Regionen und Kommunen
- Männliche Jugendliche aus bildungsfernen Milieus mit Affinität zu Fremdenfeindlichkeit
- Kinder und jüngere Jugendliche
- Migrantinnen und Migranten
- Eltern, Erzieher, Lehrer und Sozialpädagogen
- Multiplikatoren
- lokal einflussreiche und deutungsmächtige Akteursgruppen

Künftiges Vorgehen:

Das Programm wird in dieser Form bis 2010 fortgeführt werden. Auf Basis der Ergebnisse der parallel fortlaufenden wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation sowie der



Empfehlungen des ebenfalls eingerichteten Programmbeirats bestehend aus einschlägig ausgewiesenen Repräsentanten staatlicher wie zivilgesellschaftlicher Organisationen, wird danach auf Seiten der Bundesregierung über eventuelle Modifikationen zu befinden sein.

### 2.1.2 Programm *“kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“*

Hauptanliegen des Programms ist, bei Problemsituationen mit rechtsextremistischem Hintergrund den – oftmals überforderten – Zuständigen und Betroffenen vor Ort fachkompetente externe Beratungshilfe zur Lösung der Situation anzubieten. Hierfür ist ein breites Bündel an Beratungskompetenzen erforderlich. Das Programm ist weniger präventiv, sondern reaktiv konzipiert und versteht sich als Ergänzung zum Programm „VIELFALT TUT GUT“ (s. o.).

Maßgebliche Ziele des Programms sind:

- die Einrichtung und Entwicklung landesweiter Beratungsnetzwerke, aus denen anlassbezogen, unmittelbar und zeitlich befristet „Mobile Interventionsteams“ zur Intervention vor Ort zusammengestellt werden können
- die modellhafte Entwicklung und Erprobung neuer Beratungsansätze
- die Organisation eines steten Informations- und Erfahrungsaustauschs, die Qualifizierung der Mitglieder der Mobilien Interventionsteams sowie die Evaluation der Ergebnisse.

Alle 16 Länder nehmen an diesem Programm teil.

#### Künftiges Vorgehen:

Das Programm wird in dieser Form zunächst jährlich mit 5 Mio. Euro ausgestattet und bis 2010 fortgeführt werden. Auf Basis der Ergebnisse der parallel fortlaufenden wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation sowie der Empfehlungen des ebenfalls eingerichteten Programmbeirats bestehend aus einschlägig ausgewiesenen Repräsentanten staatlicher wie zivilgesellschaftlicher Organisationen, wird danach auf Seiten der Bundesregierung über eventuelle Modifikationen zu befinden sein.

### *2.1.3 Programm XENOS – Integration und Vielfalt*

In der EU-Förderphase 2007-2013 legt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein neues Bundesprogramm "XENOS- Integration und Vielfalt" auf. Das neue, durch den Europäischen Sozialfonds geförderte XENOS-Programm verfolgt das Ziel, Demokratiebewusstsein und Toleranz zu stärken und Fremdenfeindlichkeit und Rassismus abzubauen. Dabei geht es vor allem um präventive Maßnahmen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft. Gefördert werden sollen Aktivitäten gegen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Rechtsextremismus, Antisemitismus und Diskriminierung in arbeitsmarktlichen Handlungsfeldern wie Betrieb, Verwaltung, Ausbildung, Schule und Qualifizierung in Deutschland und in einem europäischen Kontext. Im Rahmen von XENOS sollen praxisbezogene Lösungsansätze für die lokalen und regionalen Problemlagen unter Anwendung bereits erprobter und bewährter Konzepte und Methoden entwickelt und zur Implementierung guter Projektansätze beitragen.

In Ergänzung zu den bisherigen XENOS-Aktivitäten sollen zusätzlich verstärkt transnationale Kooperationen ermöglicht werden. In einem internationalen und europaweiten Kontext des gegenseitigen Informationsaustauschs, des Miteinander- und Voneinander-Lernens und des gemeinsamen Handelns sollen einerseits interkulturelles Verständnis geweckt sowie Toleranz gefördert und andererseits präventiv Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpft werden.

Primäre Zielgruppe des Programms sind Jugendliche und junge Erwachsene an der Schnittstelle von (Berufs-)Schule, Ausbildung und Arbeitswelt, die Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben und einem latenten Gefährdungspotential fremdenfeindlicher, rechtsextremer oder diskriminierender Beeinflussung ausgesetzt sind. Auch auf junge Menschen mit Migrationshintergrund, die Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft haben, wird ein besonderes Augenmerk gelegt. Einbezogen in dieses Programm werden deshalb alle gesellschaftlichen Lernorte wie z.B. Betriebe, Schulen und Verwaltungen, Städte und Gemeinden, Ballungsräume und der ländliche Raum. Erwachsene werden bei der Präventionsarbeit außerdem stärker in den Fokus genommen als bisher. Einbezogen wird auch die Zielgruppe der (ehemaligen) Strafgefangenen insbesondere mit dem Ziel der beruflichen Integration bildungsbenachteiligter jugendlicher Straftäter.

Im Rahmen von XENOS wird außerdem das „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“ durchgeführt mit dem Ziel, die arbeitsmarktlichen Perspektiven Bleibeberechtigter und Flüchtlinge zu verbessern.

Die beiden mit rund 150 Millionen Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierten Programme, dessen Einzelprojekte im Laufe des Jahres 2008 beginnen, bauen sowohl auf dem Programm "XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt" und der Gemeinschaftsinitiative EQUAL auf, als auch auf dem Sonderprogramm "Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort", dessen Projektlaufzeiten im September 2008 enden.

#### *2.1.4 Bundesweite Initiative „Orte der Vielfalt“ – eine bundesweite kommunikative Strategie zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie*

Gerade der lokale Raum ist für die Stärkung von Toleranzdenken und Demokratie von besonderer Bedeutung. Vor Ort vollzieht sich der gesellschaftliche und politische Alltag. Und hier sind die Auswirkungen von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus besonders spürbar. Treffpunkte von Rechtsextremisten, das Zurschautragen extremistischer Einstellungen im Alltag, der Zulauf zu Freizeitangeboten rechtsextremistischer Parteien und die Verbreitung rechtsextremistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts auf Schulhöfen sind nur einige Beispiele dafür. Die Handlungsbereitschaft und das Selbstverständnis vor allem der Kommunen und der Zivilgesellschaft sind entscheidend dafür, wie wirksam der Verbreitung und Verfestigung rechtsextremistischer Einflüsse entgegengewirkt wird.

Mit der bundesweiten Initiative „Orte der Vielfalt“ unterstützen und fördern das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium des Innern und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration das Engagement der demokratischen Kräfte in Städten, Gemeinden, Kreisen und Zusammenschlüssen von Kommunen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie. Als Zeichen der Anerkennung werden Kommunen, die sich besonders für Vielfalt, Toleranz und Demokratie engagieren, mit einem Schild ausgezeichnet, das an zentraler Stelle aufgestellt wird und sie als beispielhaften Ort der Vielfalt ausweist.

Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um sich für die Auszeichnung als „Ort der Vielfalt“ bewerben zu können:

- Teilnahmberechtigt sind Städte, Gemeinden, Kreise und Zusammenschlüsse von Kommunen.
- Die teilnehmende Kommune hat die Erklärung für Vielfalt, Toleranz und Demokratie abgegeben.
- Die Stadt, die Gemeinde, der Kreis oder der Zusammenschluss von Kommunen nimmt die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ernst und engagiert sich nachhaltig für Vielfalt, Toleranz und Demokratie.

- Die Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung und der Zivilgesellschaft – hier insbesondere die Jugend- und Wohlfahrtsverbände und Sport- und Hilfsorganisationen – arbeiten vor Ort in einem aktiven Bündnis beziehungsweise Netzwerk zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie zusammen.
- In der Stadt, der Gemeinde, dem Kreis oder dem Zusammenschluss von Kommunen existieren Angebote zur aktiven Beteiligung und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger.
- Es wird ein öffentlicher Diskurs über Vielfalt, Toleranz und Demokratie geführt.

Die teilnehmenden Kommunen haben dafür Sorge zu tragen, dass die Teilnahmevoraussetzungen während der gesamten Laufzeit der Initiative erfüllt sind.

Die Initiative begann Ende 2007 und läuft zunächst bis 2010.

## 2.2 Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)

Aufgabe der bpb ist es, das Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken. Die Bildungsangebote der bpb zielen daher immer auch auf die Stärkung zivilgesellschaftlicher Kräfte gegen politischen Extremismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.

Prävention durch die Vermittlung von Wissen sowie konkrete Hilfestellung für die argumentative Auseinandersetzung mit extremistischen, rassistischen und fremdenfeindlichen Einstellungen und Parolen sind zwei wichtige Komponenten in diesem Arbeitsfeld. So gehören Bücher und Unterrichtsmaterialien, Tagungen und Seminare sowie Online-Angebote über die historischen Wurzeln von Rassismus und Antisemitismus, über den Nationalsozialismus und den Holocaust zum Kernangebot der bpb.

Im Jahr 2001 hat die bpb einen Arbeitsschwerpunkt „Politischer Extremismus“ gebildet und eine entsprechende Organisationseinheit – zunächst eine Projektgruppe, seit 2007 einen eigenen Fachbereich – eingerichtet, der mit eigenen Formaten die Bundesprogramme ergänzt und zivilgesellschaftliche Kräfte berät, unterstützt und fördert.

Beispielsweise unterstützt die bpb „Jugendschutz.net“ beim Auffinden und Bekämpfen extremistischer Angebote im Internet und fördert das Beratungsnetzwerk [www.onlineberatung-gegen-rechtsextremismus.de](http://www.onlineberatung-gegen-rechtsextremismus.de). Dies gilt auch für die Bundeskoordination von „Schule ohne Rassismus“ und einen Modellversuch kulturorientierter lokaler Aktionsplanung in Mecklenburg-Vorpommern. In allen Projekten ist es das zentrale Anliegen, die zivilgesellschaftlichen Kräfte in der Auseinandersetzung mit dem Extremismus zu stärken und die verschiedenen Kompetenzen zu leistungsfähigen professionellen Netzwerken zusammenzuführen. Schließlich führt die bpb bundesweit sehr erfolgreich Interventionsprojekte mit extremistisch beeinflussten, zum Teil straffällig gewordenen Jugendlichen durch. Hier werden insbesondere sozialpädagogische und juristische Kompetenzen mit denen der politischen Bildung verbunden.

Aus dem aktuellen Angebot für ein breites Publikum sind hervorzuheben die Online-Dossiers über Rechtsextremismus und Antisemitismus auf [www.bpb.de](http://www.bpb.de), die Schriftenreihe-Bände „Was ist Antisemitismus?“, „Geschichte des Rassismus“ und „Politischer Extremismus“. Im unmittelbaren Einsatz in der Jugend- und Erwachsenenbildung hat sich die mehrfach aufgelegte Handreichung gegen „Parolen am Stammtisch“ bewährt. Ein neues Produkt ist das Unterrichtsmaterial „Antisemitismus in Europa. Vorurteile in Geschichte und Gegenwart“. „Trainings-Lager“ heißt das Computer-Lernspiel für Jugendliche, das die bpb zur Fußball

WM 2006 herausgebracht hat. Anhand von alltäglichen Szenen können hier Fairness, Toleranz und Zivilcourage spielerisch eingeübt werden.

Desintegrationserfahrungen und mangelnde Teilhabechancen gehören – wie die Forschung zeigt – bei Menschen aus bildungsfernen Milieus und in prekärer sozialer Lage sowohl unter der eingesessenen Bevölkerung als auch unter Migrantinnen und Migranten zu den Ursachen demokratie-distanter und diskriminierender Haltungen. Hier setzt die bpb derzeit mit einer Reihe von Modellprojekten an, die in Stadtteilen mit hohem Anteil bildungsferner, sozial benachteiligter Menschen mit und ohne Migrationshintergrund auf frühe Prävention von Radikalisierungstendenzen und verstärkte Integration zielen.



### 2.3 Das Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt (BfDT)

Das BfDT wurde am 23. Mai 2000 von den Verfassungsministerien BMI und BMJ mit dem Auftrag gegründet, zivilgesellschaftliches Engagement für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt zu sammeln, zu bündeln, zu vernetzen und öffentlich zu machen. Das politische Steuerungsgremium des BfDT ist der Beirat, dem 22 Vertreterinnen und Vertreter aus den Gründungsressorts, aus allen Bundestagsfraktionen und der Zivilgesellschaft angehören.

Neben seinen traditionellen Kernaktivitäten, dem jährlichen Jugendkongress zum Tag des Grundgesetzes mit rund 450 Jugendlichen aus ganz Deutschland, dem Victor-Klemperer-Jugendwettbewerb und dem Best-Practice-Wettbewerb „Aktiv für Demokratie und Toleranz“ bearbeitet das BfDT verschiedene Felder der praktischen Demokratie- und Toleranzförderung. Seit 2007 widmet sich das BfDT verstärkt den Themenbereichen „praktische Integrationshilfen“ sowie „Toleranz im Sport“. Bei allen Aktivitäten des BfDT steht der Best-Practice-Gedanke im Vordergrund. Erfolgreiche Praxisbeispiele sollen zur Nachahmung anregen und auf andere Regionen bzw. Problemstellungen übertragen werden. Mit der Initiierung von Modellprojekten trägt das BfDT seiner Rolle als Impulsgeber Rechnung. Eine weitere Aufgabe des BfDT besteht darin, von sich aus oder auf Nachfrage bei aktuellen Problemstellungen vor Ort Unterstützung zu leisten, indem es die handelnden Akteure an einen Tisch bringt und den Problemlösungsprozess in einer Anfangsphase moderiert.

So hat das BfDT im Jahr 2007 einen bundesweiten Kongress zum Thema „Vereine stark machen – Was tun gegen Rassismus und Diskriminierung im Fußballverein?“ durchgeführt. Gemeinsam haben verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure, die in Amateurfußballvereinen mit diesen Problemen konfrontiert sind, Lösungsstrategien erarbeitet. Die Ergebnisse der Tagung wurden in Form einer Handreichung mit dem Titel „11 Fragen nach 90 Minuten“ dokumentiert, welche praktische Tipps für die in den Vereinen Aktiven enthält, wie man Rassismus und Diskriminierungen im Fußballverein wirksam bekämpfen kann.

Da praxisorientierte Demokratie- und Toleranzstärkung Querschnittsaufgaben sind, die alle Bereiche des gesellschaftlichen und politischen Handelns auf Bundes-, Landes- und

Kommunalebene umfassen, verstärkt das BfDT seine Vernetzungsfunktion. Demokratische Parteien, Gewerkschaften, Wirtschaft, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Verbände, Vereine und Schulen sind insoweit natürliche Ansprechpartner des BfDT. Ein wichtiges Mittel der Vernetzung ist die Kommunikation über das Internet; inzwischen können sich interessierte Nutzer den beim BfDT zusammengefassten Schatz zivilgesellschaftlichen Initiativen und Projekte auf seiner neu gestalteten Internetseite erschließen; diese bietet eine „Kompetenzkarte“ von Initiativen für ganz Deutschland.

## 2.4 Forum gegen Rassismus (FgR)

Das FgR ist im Jahr 1998 aus dem „Nationalen Aktionskomitee“ zur Durchführung des „Europäischen Jahres gegen Rassismus“ (1997) hervorgegangen. Nach der auf Seiten der Zivilgesellschaft wie auf Seiten der Bundesregierung als positiv bewerteten Zusammenarbeit im „Nationalen Aktionskomitee“ beschlossen alle Beteiligten, dessen Struktur beizubehalten und in das „Forum gegen Rassismus“ zu überführen.

Das Forum versteht sich als Plattform für den Erfahrungsaustausch und den Dialog der Vertreter von Nichtregierungsorganisationen und staatlicher Stellen über alle die Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit betreffenden Fragen und tagt 2 – 3 Mal pro Jahr. Es ist grundsätzlich kein Gremium, das Beschlüsse fasst oder an die Öffentlichkeit tritt (eine Ausnahme ist der VN-Tag gegen Rassismus). Sollte jedoch eine Entscheidung anstehen, gilt bedingt durch die Konstruktion des FgR das Konsensprinzip.

Das FgR hat sich zu einem maßgeblichen Ort gegenseitigen Austausches und der Information entwickelt. Hier können beispielsweise die Auffassung von Nichtregierungsorganisationen zu bestimmten Vorhaben der Bundesregierung vor Beschlussfassung bekannt gemacht und mit Vertretern der Bundesregierung diskutiert werden – und auf diese Weise auch Eingang in den Diskussions- und Entscheidungsprozess auf Ministerialebene finden.

Im FgR arbeiten heute ca. 90 Vertreter von bundesweit oder überregional tätigen Nichtregierungsorganisationen, Verbänden und Vereinigungen sowie Vertreter von staatlichen Stellen auf Bundes- und Landesebene zusammen. Die Geschäftsführung obliegt einer geschäftsführenden Arbeitsgruppe, die paritätisch mit jeweils vier Vertretern der Zivilgesellschaft und vier Vertretern staatlicher Stellen besetzt ist. Den Vorsitz nimmt auf einstimmigen Beschluss das Bundesministerium des Innern wahr.

Es war das FgR, über das durch die dort angesiedelte Durban-Follow-Up-AG die Einbindung der Zivilgesellschaft bei der Erstellung dieses Nationalen Aktionsplans organisiert worden ist.

### Künftige Vorhaben:

Das FgR hat sich eingedenk aller mit seiner Konstruktion verbundenen strukturellen Besonderheiten für die Regierungs- wie Nichtregierungsorganisationen als Ort des gegenseitigen Dialogs und Diskurses bewährt. Die Bundesregierung wird an der Fortführung einer institutionalisierten Form des permanenten und regelmäßigen Austausches festhalten.

Es ist darüber hinaus vorgesehen, die Evaluation und Weiterentwicklung des NAP regelmäßig auch im FgR auf die Tagesordnung zu setzen und das FgR dadurch zu einem maßgeblichen Instrument des Monitoring nicht nur im Hinblick auf den NAP werden zu lassen.

## 2.5 Unterstützung der demokratischen Zivilgesellschaft durch Länder und Kommunen

Im Rahmen der föderativ verfassten Aufgabenordnung in der Bundesrepublik Deutschland obliegt die Förderung von Initiativen auf lokaler Ebene oder auf Landesebene, den Regeln der Subsidiarität entsprechend, hauptsächlich den Ländern und Kommunen. Auch die Länder und Kommunen unterstützen zivilgesellschaftliche Akteure bei der Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus strukturell wie finanziell in qualitativ wie quantitativ umfangreichem Maße. Eine Darstellung der jeweiligen Landesprogramme und kommunalen Aktionspläne würde den Rahmen dieses Nationalen Aktionsplans jedoch sprengen – auch wenn dadurch der bemerkenswerte Förderumfang zivilgesellschaftlicher Akteure in der Bundesrepublik Deutschland nicht abgebildet wird.

Die Bundesregierung ist dabei bestrebt, die einzelnen Aktivitäten auf der Ebene des Bundes aufeinander abzustimmen und im Hinblick auf die Wechselwirkung mit der Arbeit der Länder und Kommunen zu einem sinnvollen Informationsaustausch zu kommen.

### 3. Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten

Migrantinnen und Migranten sind nicht die Ursache von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Dennoch geraten Migrantinnen und Migranten zur Projektionsfläche rassistisch, ausländerfeindlich oder rechtsextremistisch motivierter Vorurteile und Stereotype. Neben stetiger Aufklärung über die Fakten, insbesondere Ursachen und Regeln der Migration ist die Förderung der Integration ein maßgebliches Mittel zur Bekämpfung solcher Vorurteile und eventuell daraus erwachsenden Diskriminierungen. In diesem Sinne sind die Maßnahmen zur Förderung der Integration Bestandteil dieses Nationalen Aktionsplans.

### 3.1 Ausgangslage

Migration ist ein weltweit stattfindendes Phänomen, das in besonderem Maße auch moderne und prosperierende Industriegesellschaften betrifft. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Zuwanderung seit den 1950er Jahren stark mit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte verbunden, die mit dem Einsetzen des „Wirtschaftswunders“ begann und zunächst durch die Zuwanderung vor allem junger Männer und zeitlich versetzt mit dem Nachzug der Familienmitglieder charakterisiert ist. Die Gastarbeiteranwerbung war davon ausgegangen, dass die Arbeiter nach einigen Jahren wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden. Dies hat sich für den Großteil der Personen bestätigt, gleichwohl blieb ein Teil der Arbeiter und ihre Familien im Land und verstetigte den Aufenthalt. Es sollte bis in die 1990er Jahre dauern, ehe dies als tatsächlich vollzogene Zuwanderung begriffen wurde und das Ausländerrecht sowie das Staatsangehörigkeitsrecht entsprechend novelliert wurden.

Auch auf dem Gebiet der ehemaligen DDR hat es, wenn auch in deutlich geringerem Umfang, Arbeitsmigration aus den sozialistischen „Bruderstaaten“ Mosambik, Kuba, Angola, China und vor allem Vietnam auf Basis bilateraler Regierungsabkommen gegeben. Im Oktober 1989 lebten ca. 192.000 dieser so genannten „Vertragsarbeitnehmer“ in der DDR, was einem Bevölkerungsanteil von knapp über einem Prozent entsprach.

Zum Stichtag 31.12.2007 leben ca. 6,75 Millionen Menschen in Deutschland, die nicht deutsche Staatsangehörige im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind (Quelle: Ausländerzentralregister).

Die größten Gruppen bilden Angehörige aus den Staaten:

1.	Türkei	1.713.551
2.	Italien	528.318
3.	Serbien*	468.218
4.	Polen	384.808
5.	Griechenland	294.891
6.	Kroatien	225.309
7.	Russische Föderation	187.835
8.	Österreich	175.875

9.	Bosnien und Herzegowina	158.158
10.	Niederlande	128.192

\*einschl. früheres Serbien und Montenegro, Jugoslawien

Diese Auflistung macht deutlich, dass sich die ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland nach wie vor hauptsächlich aus Angehörigen von Staaten zusammensetzt, mit denen in den 50er und 60er Jahren Anwerbeabkommen geschlossen wurden. (Türkei, Italien, das ehemalige Jugoslawien, Griechenland, Spanien, Portugal, Tunesien und Marokko). Gleichzeitig gewinnt die Zahl von Staatsangehörigen osteuropäischer Staaten zunehmend an Bedeutung.

Tatsächlich lässt die Statistik allein jedoch keine abschließenden Rückschlüsse auf die Situation der Migrantinnen und Migranten in Deutschland zu:

- Die Mehrzahl der ehemaligen Anwerbeländer sind inzwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, für deren Staatsangehörige grundsätzlich Freizügigkeit gilt; für türkische Staatsangehörige ergeben sich aufenthaltsrechtliche Vorteile aus dem Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Türkei.
- Die Zahl der hier lebenden Ausländer orientiert sich ausschließlich an der jeweiligen Staatsangehörigkeit und enthält somit auch Personen, die nicht zugewandert sind; wie etwa. in Deutschland geborene Kinder von Ausländern.
- Sie erfasst häufig nicht Personen, die zwar die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, aber dennoch über einen Migrationshintergrund verfügen (z.B. Eingebürgerte, Kinder von Eingebürgerten bzw. aus binationalen Ehen mit einem deutschen Elternteil, aber auch Aussiedler und deren Angehörige)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Der Mikrozensus 2005 hat dagegen auch das Merkmal Migrationshintergrund mit in die Untersuchung einbezogen. Als „Personen mit Migrationshintergrund“ werden sowohl ausländische als auch deutsche Staatsangehörige bezeichnet. Dazu gehören zugewanderte sowie in Deutschland geborene Ausländer und deren Kinder sowie Aussiedler, Spätaussiedler, Eingebürgerte und deren Kinder. Insgesamt haben rund 15 Mio. Personen in Deutschland einen Migrationshintergrund, davon haben 7 Mio. keine deutsche Staatsangehörigkeit.



### 3.2 Das reformierte Staatsangehörigkeitsrecht

Zu einer erfolgreichen Integrationspolitik gehört, dass den Migrantinnen und Migranten und ihren in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Kindern der Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit unter angemessenen Bedingungen ermöglicht wird. Denn erst die deutsche Staatsangehörigkeit ermöglicht die unbeschränkte Teilnahme an allen Bereichen des rechtlichen und gesellschaftlichen Lebens in Deutschland. Das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999, das am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, und das alte, noch aus dem Jahre 1913 stammende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz, abgelöst hat, stellt hier einen wesentlichen Schritt in diese Richtung dar.

Durch gezielte Maßnahmen konnte der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für den Personenkreis der Einwanderer erleichtert werden. Dies gilt insbesondere für die Ergänzung des traditionellen Abstammungsprinzips (*ius sanguinis*) durch das Prinzip, das den Erwerb der Staatsangehörigkeit an den Ort der Geburt (*ius soli*) knüpft. Danach erwerben seit dem 1. Januar 2000 Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen mit der Geburt in Deutschland automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit. Wenn sie zusätzlich noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzen, haben sie bei Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit zu wählen (Optionspflicht). Voraussetzung für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch das Geburtsortprinzip ist, dass ein Elternteil sich bei der Geburt seines Kindes seit mindestens acht Jahren gewöhnlich und rechtmäßig in Deutschland aufhält und ein Daueraufenthaltsrecht besitzt.

Ein weiterer zentraler Punkt der Reform betrifft die Einbürgerung der seit langem rechtmäßig in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten. Diese Personen haben nun bereits nach 8 statt erst nach 15 Jahren einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Einbürgerung: Der Anspruch auf Einbürgerung ist auch von ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache und einem Bekenntnis zum Grundgesetz abhängig. Die Einbürgerung von extremistischen Ausländern ist durch eine neue „Schutzklausel“ ausgeschlossen. Zwar müssen Einbürgerungsbewerber bei der Einbürgerung weiterhin ihre frühere Staatsangehörigkeit aufgeben. Die Ausnahmeregelungen für besondere Härtefälle sind jedoch konkretisiert und erweitert worden. Insbesondere müssen politisch Verfolgte und Flüchtlinge nicht mehr Kontakt zu ihrem früheren Staat aufnehmen, um die Entlassung aus dessen Staatsangehörigkeit zu betreiben. Seit dem 28. August 2007 müssen Angehörige der

Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Staatsangehörige der Schweiz bei der Einbürgerung nicht auf die Staatsangehörigkeit des anderen Mitgliedstaates verzichten, wenn dieser bei der Einbürgerung von Deutschen ebenfalls generell nicht die Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit verlangt.

### 3.3 Das Niederlassungsrecht

In einer globalisierten Welt braucht Deutschland ein zeitgemäßes, in sich schlüssiges und vernünftiges Migrationskonzept, das es erlaubt, unter Einschluss der humanitären Verpflichtungen die Zuwanderung entlang unserer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Interessen zu steuern und, wo erforderlich, zu begrenzen. Mit dem Zuwanderungsgesetz, das in seinen wesentlichen Teilen am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, und seiner Reform im August 2007 wurden hierzu weitere wichtige Gesetzgebungsvorhaben abgeschlossen.

Die durch das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) neu gestaltete Bedingungen für die Zuwanderung orientiert sich an folgenden wesentlichen Eckpunkten:

- Berücksichtigung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnisse Deutschlands durch eine differenzierte, bedarfsorientierte Steuerung und Begrenzung künftiger Zuwanderung
- Integration der auf Dauer rechtmäßig bei uns lebenden Zuwanderer
- Erfüllung der humanitären Verpflichtungen, die sich aus dem Grundgesetz und aus einer Vielzahl international bindender Verträge und Pakte ergeben
- Garantie des Schutzes und der Sicherheit Deutschlands und der in Deutschland lebenden Menschen
- Aktive Einbringung der deutschen Grundpositionen auf der Ebene der Europäischen Union.

Von herausragender Bedeutung ist, dass die Förderung der Integration und hierbei insbesondere die Vermittlung und das Erlernen der deutschen Sprache durch Anreize, bei fortgesetzter Verweigerungshaltung aber auch durch Sanktionen als gesamtstaatliche Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen begriffen wird.

### 3.4. Der Nationale Integrationsplan (NIP)

Zum 14. Juli 2006 lud die Bundeskanzlerin zum 1. Integrationsgipfel ins Kanzleramt ein. Ein Beschluss dieser Konferenz war die Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans. Erstmals sollten sich alle staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – im Dialog mit den wichtigsten Akteuren der Zivilgesellschaft, worunter ausdrücklich auch die Vertreterinnen und Vertreter der unterschiedlichen Migrantengruppen zu verstehen sind, aus beispielsweise Religion, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Medien auf einen gemeinsamen Plan für eine nachhaltige Integrationspolitik einigen.

Unter der Gesamtkoordination durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, haben insgesamt 376 Mitwirkende in 10 Arbeitsgruppen den Nationalen Integrationsplan erarbeitet, der im Rahmen des 2. Integrationsgipfels am 12. Juli 2007 von Bundeskanzlerin Angela Merkel vorgestellt wurde.

Entwickelt wurde der Nationale Integrationsplan nach zwei Leitlinien:

1. im Dialog mit den Migrantinnen und Migranten – mit ihnen reden, nicht über sie
2. konkret: von jedem Beteiligten Selbstverpflichtungen einfordern, denn jeder kann einen Beitrag zum Gelingen von Integration leisten.

Die wichtigsten Themen des Nationalen Integrationsplans sind:

- Integrationskurse verbessern
- Von Anfang an deutsche Sprache fördern
- Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen
- Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen
- Integration vor Ort unterstützen
- Kultur und Integration
- Integration durch Sport
- Medien - Vielfalt nutzen
- Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken
- Wissenschaft - weltoffen!

Der Nationale Integrationsplan enthält rund 400 Selbstverpflichtungen sowohl von staatlicher als auch von nichtstaatlicher Seite. Einige dieser Selbstverpflichtungen sind:

Die Bundesregierung wird Integrationskurse zum Erwerb der deutschen Sprache ausbauen, sowie im Zusammenwirken mit Ländern und Kommunen die Zahl der Ganztagschulen und Tagesbetreuungsplätze erhöhen. Mit dem Modellprogramm „Die 2. Chance“ zusammen mit lokalen Projektpartnern wird sie die Zahl der Schulabbrecher verringern, mit einem Netzwerk „Bildungspaten“ Kinder und Jugendliche unterstützen und durch gezielte Maßnahmen die Chancen auf gute Ausbildung und ein erfolgreiches Studium erhöhen. Die Länder und Kommunen werden die Förderung der deutschen Sprache vom Kindergarten über die Schule bis in die Ausbildung verstärken, mehr Migrantinnen und Migranten als Erzieherinnen / Erzieher und Lehrkräfte gewinnen und den Zugang von Migrantinnen und Migranten zu gesundheitlichen Angeboten, Pflegediensten und Seniorenangeboten verbessern. Die Kommunalen Spitzenverbände empfehlen, die Migranten durch „Integrationslotsen“ zu unterstützen., Migrantinnen und Migranten stärker an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen vor Ort zu beteiligen und in Stadtteilen mit Integrationsdefiziten durch Quartiersmanagement und Netzwerkbildung das Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern.

Die Organisationen von Migrantinnen und Migranten werden eine Kampagne „Frauen haben Rechte“ durchführen und die Bildungsbeteiligung von jungen Migrantinnen und Migranten in Zusammenarbeit mit den Schulverwaltungen der Länder durch gezielte Elternarbeit und Integrationslotsen oder Bildungspaten verbessern.

Die Wirtschaft verpflichtet sich, in Betrieben, die von Migranten geführt werden, 10.000 zusätzliche Ausbildungsstellen zu schaffen und mit der „Charta der Vielfalt“ die Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration zu verbessern. Der Deutsche Olympische Sportbund und der Deutsche Fußball-Bund werden die Bedeutung der Integration als ein Schwerpunktthema des Sports in die Verbände tragen, Übungsleiterschulungen anbieten und bei Migrantenfamilien Mitglieder werben. Die Stiftungen werden die Integration zu einem zentralen Ziel ihres bürgerschaftlichen Engagements und ihrer Begabtenförderung entwickeln. Die deutschen und ausländischen Medien werden Journalisten und Schauspieler ausländischer

Herkunft verstärkt in Redaktionen und Programme einbeziehen und die Medienforschung intensivieren und die Medienkompetenz fördern.

(Ausführliche und aktuelle Informationen unter [www.Nationaler-Integrationsplan.de](http://www.Nationaler-Integrationsplan.de) oder [www.integrationsbeauftragte.de](http://www.integrationsbeauftragte.de))

## 4. Maßnahmen, die auf die Täter und deren Umfeld zielen

### 4.1 Strafverfolgung

Die Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden gehen gegen sämtliche Erscheinungsformen politisch rechts motivierter Kriminalität mit extremistischem, fremdenfeindlichem und antisemitischem Hintergrund mit Hilfe einer Vielzahl von präventiven und repressiven Maßnahmen vor. Hierzu zählen insbesondere die verstärkte polizeiliche Präsenz an Treffpunkten der rechtsextremistischen Szene, Gefährderansprachen, die anlassbezogene Einrichtung spezieller Ermittlungsgruppen, Sofortfahndungsmaßnahmen in Fällen terroristischer Gewaltdelikte sowie die Intensivierung der bundesländer- und staatenübergreifenden Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung.

Die Verfolgung von politisch rechts motivierten Straftaten mit extremistischem, fremdenfeindlichem und antisemitischem Hintergrund fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder. Ist die Tat allerdings darauf gerichtet, das innere Gefüge des Gesamtstaates oder dessen Verfassungsgrundsätze zu beeinträchtigen, so zieht der Generalbundesanwalt die Verfolgung der in § 120 Absatz 2 S. 1 Nr. 3 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) genannten Katalogtaten an sich, sofern sich darüber hinaus aus dem Ausmaß der Rechtsverletzung und den Auswirkungen der Tat ergibt, dass dem Fall besondere Bedeutung zukommt. In zwei Entscheidungen hat der Bundesgerichtshof konkretisiert, dass von einer „besondere Bedeutung des Falles“ immer dann auszugehen ist, wenn die Täter konspirativ vorgegangen seien, der Tat überregionale Aktivitäten zugrunde lägen und vereinigungsähnliche Strukturen von Tätergruppen in Betracht kämen.

Sofern ein Fall besonderer Bedeutung vorliegt, übernimmt der Generalbundesanwalt auch die Strafverfolgung für die in § 74a GVG genannten Katalogtaten (§ 120 Absatz 2 Nr. 1 GVG). Dies gilt insbesondere für kriminelle Vereinigungen im Sinn von § 129 StGB, die sich zur Begehung rechtsextremistischer Straftaten, wie zum Beispiel der strafbaren Verwendung von Kennzeichen des NS-Regimes (§ 86a Strafgesetzbuch (StGB)) oder Volksverhetzung (§ 130 StGB), zusammengeschlossen haben. Eine originäre Zuständigkeit (§ 120 Absatz 1 Nr. 6 GVG) des Generalbundesanwalts ist schließlich in den Fällen der Verfolgung terroristischer Vereinigungen im Sinne des § 129a StGB aus dem rechtsextremistischen Bereich gegeben.

## 4.2 Justizielle Ahndung

Neben effektiven polizeilichen Maßnahmen der Gefahrenabwehr und strafprozessualen Ermittlungen muss die konsequente, zeitnahe und differenzierte Verfolgung und Ahndung rechtsextremistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierter Straf- und Gewalttaten treten. In Ergänzung zu den allgemeinen Strafvorschriften zum Schutz von Leben und Gesundheit (§§ 211 ff., §§ 223 ff. StGB) ermöglichen hier insbesondere die §§ 86, 86a und 130 StGB nach Auffassung der Bundesregierung eine angemessene Reaktion der Justizbehörden. Auf der Basis praktischer Erfahrungen überprüft die Bundesregierung den Anwendungsbereich der betreffenden Vorschriften zugleich stetig im Hinblick auf eine eventuell notwendig werdende Fort- oder Weiterentwicklung. So wurde im März 2005 mit der Einführung des neuen Absatzes 4 in § 130 StGB, der die Billigung, Rechtfertigung oder Verherrlichung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft in der Öffentlichkeit unter Strafe stellt, eine Gesetzeslücke geschlossen<sup>6</sup>.

Insbesondere bei Jugendlichen und Heranwachsenden ist eine möglichst zeitnahe Reaktion auf (Gewalt-)Straftaten notwendig. Dies gilt umso mehr, als dadurch dem im Jugendstrafrecht verankerten Erziehungsgedanken Rechnung getragen wird. In prozessualer Hinsicht bietet das geltende Jugendgerichtsgesetz mit dem vereinfachten Jugendverfahren die Möglichkeit, in geeigneten Fällen Verfahrensabläufe zu beschleunigen. Bei Heranwachsenden steht das beschleunigte Verfahren des allgemeinen Strafrechts zur Verfügung. Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt darüber hinaus insbesondere solche Maßnahmen und Projekte, die darauf zielen, durch verbesserte Kommunikation und Kooperation aller beteiligten Institutionen, insbesondere der Polizei, Justiz sowie der Kinder- und Jugendhilfe, eine schnelle und angemessene Reaktion zu ermöglichen.

---

<sup>6</sup> Siehe dazu auch Kapitel III



### 4.3 Verbote von Vereinen

Nach Artikel 9 Absatz 2 des Grundgesetzes sind Vereinigungen, deren Zweck oder Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderläuft oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten, verboten. Die Verbotsverfügung nach § 3 des Vereinsgesetzes ergeht bei bundesländerübergreifend tätigen Vereinigungen durch den Bundesminister des Innern. Von der Möglichkeit eines Vereinsverbots hat der Bundesminister des Innern im Fall der international agierenden neonazistischen Skinhead-Vereinigung „Blood & Honour Division Deutschland“ und ihrer Jugendorganisation „White Youth“, des rechtsextremistischen Vereins „Collegium Humanum“, dessen Teilorganisation „Bauernhilfe e.V.“ sowie des „Vereins zur Rehabilitierung der wegen Bestreitens des Holocaust Verfolgter“ Gebrauch gemacht. Für das Verbot von Vereinen, die in dieser Weise regional bzw. nicht bundesländerübergreifend agieren, sind wiederum die Länder zuständig, die von dieser Möglichkeit in der Vergangenheit ebenfalls regelmäßig Gebrauch gemacht haben und dies auch weiter tun werden.

#### 4.4 Das Definitionssystem „Politisch motivierte Kriminalität“

Eine wirksame und zielgerichtete Bekämpfung politisch rechts motivierter Straftaten mit rassistischem, extremistischem und / oder antisemitischem Hintergrund setzt deren möglichst exakte Erfassung voraus. Die bis zum 31.12.2000 durchgeführte Bewertung und Erfassung von Straftaten im Rahmen des „Kriminalpolizeilichen Meldedienstes – Staatsschutz“ (KPMD-S) orientierte sich am Extremismusbegriff, d.h. es wurden ausschließlich Straftaten, die mit dem Ziel der Systemüberwindung – auch unter Anwendung von Gewalt – gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet waren, erfasst. Dies hat in der Praxis zu uneinheitlichen Bewertungen und Erfassungsdefiziten geführt. Vor diesem Hintergrund haben sich Bund und Länder darauf verständigt, den Kriminalpolizeilichen Meldedienst „Staatsschutz“ umzugestalten und zu verbessern.

Mit Wirkung vom 01.01.2001 wurde das Definitionssystem „Politisch motivierte Kriminalität“ eingeführt. Zentrales Erfassungskriterium des neuen Meldesystems ist die politisch motivierte Tat. Rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierte Straftaten werden in dem polizeilichen Meldesystem „Politisch motivierte Kriminalität“ unter dem Themenfeld „Hasskriminalität“ als politisch motivierte Straftaten erfasst. Hasskriminalität liegt danach vor, wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, „Rasse“, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbildes bzw. ihres gesellschaftlichen Status richtet. Das gleich gilt für Taten, die sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution oder Sache richten. Die erfassten Sachverhalte werden im Rahmen einer mehrdimensionalen Betrachtung unter verschiedenen Gesichtspunkten bewertet. Hierbei werden insbesondere Feststellungen zur Qualität des Delikts, zur objektiven thematischen Zuordnung der Tat, zum subjektiven Tathintergrund, zur möglichen internationalen Dimension der Tat und zu einer ggf. zu verzeichnenden extremistischen Ausprägung der Tat getroffen. Diese differenzierte Darstellung ermöglicht eine konkret bedarfsorientierte Auswertung der Daten und bildet damit eine bessere Grundlage für den zielgerichteten Einsatz geeigneter repressiver und präventiver Bekämpfungsmaßnahmen. Diese Änderung des Erfassungssystems führt jedoch auch dazu, dass die vor 2001 erfassten Daten mit den danach erfassten nur noch sehr eingeschränkt vergleichbar sind.

#### 4.5 Beobachtung durch den Verfassungsschutz

Entwicklungen im Bereich rechtsextremistischer Organisationen sowie der um Intellektualisierung bemühten geistigen Strömungen innerhalb des Rechtsextremismus – werden seitens des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie der Verfassungsschutzämter der Länder aufmerksam im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches verfolgt. In den jährlichen Verfassungsschutzberichten wird die Öffentlichkeit ausführlich über Bestrebungen von Gruppierungen unterrichtet, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung wenden.

#### 4.7 Aussteigerprogramme

Der Staat hat die moralische Pflicht, niemanden, insbesondere keine Kinder und Jugendlichen der rechtsextremen Szene preiszugeben. Daher hat die Bundesregierung ein Aussteigerprogramm für Rechtsextremisten konzipiert, das vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) betreut wird. Das im April 2001 angelaufene Programm soll zum einen „Mitläufer“ veranlassen, sich ernsthaft mit dem Gedanken eines Ausstiegs zu befassen. Zum anderen soll durch das „Herausbrechen“ von Führungspersonen die rechtsextremistische Szene geschwächt und verunsichert werden.

Im Rahmen eines aktiven Parts tritt das BfV an Führungspersonen und Aktivisten der Szene heran, soweit sich Anzeichen für die Erfolgsaussicht einer Herauslösung aus dem bisherigen Umfeld ergeben. Eine beim BfV geschaltete Telefonhotline (passiver Teil) bietet darüber hinaus Ausstiegswilligen die Möglichkeit, Kontakt zu geschulten Mitarbeitern des BfV aufzunehmen, die im konkreten Einzelfall „Hilfe zur Selbsthilfe“ bei der Loslösung vom bisherigen sozialen Umfeld leisten können (z. B. Hilfe bei der Arbeits- und Wohnungssuche in Zusammenarbeit mit den Arbeits-, Jugend- und Sozialämtern).

Daneben sind in fast allen Ländern Aussteigerprogramme geplant bzw. bereits realisiert, die in Federführung (angesiedelt z. B. bei den Landeskriminalämtern, Justizministerien, bei Jugend- und Sozial-, aber auch Verfassungsschutzbehörden), Konzeption und Schwerpunktsetzung vom Programm des BfV sowie auch untereinander abweichen. Das vom BfV betreute Aussteigerprogramm des Bundes stellt insofern eine Ergänzung zu den Ausstiegskonzepten der Länder dar.

Zu nennen ist hier auch das zivilgesellschaftlich initiierte und betriebene Aussteigerprogramm „Exit“, das sich ebenfalls an Szeneangehörige wendet, die Hilfe beim Verlassen der Szene benötigen. Die Betreiber arbeiten dabei anlassbedingt eng und vertrauensvoll mit den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder zusammen.

#### 4.8 Elterninitiativen

Oft sind Eltern ebenso schockiert wie ratlos, wenn sie feststellen, dass ihre Kinder rechtsextremistisches Gedankengut verbreiten oder solchen Gruppen angehören. Um dieser Ratlosigkeit zu begegnen haben sich in der Vergangenheit zahlreiche Initiativen betroffener Eltern gebildet, die sich beim Versuch, die Kinder aus diesen Verstrickungen herauszulösen gegenseitig informieren und stärken. Bund und Länder unterstützen diese Selbsthilfeinitiativen ideell wie strukturell.

### **III. DAS RECHT**

Die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, die Durchführung sämtlicher bisher diskutierter Maßnahmen und Aktivitäten erfolgt im demokratisch verfassten Rechtsstaat nicht im luftleeren Raum. In einem entwickelten Rechtsstaat wie der Bundesrepublik Deutschland kommt dem Recht eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu. Die anerkannten Regeln einer Gesellschaft, also die Definition der Grenzen, ab wann sie deren Verletzung nicht mehr hinzunehmen bereit ist, finden sich zunächst im nationalen Recht, das sich diese Gesellschaft selbst gibt, und im internationalen Recht, dem zu unterwerfen sie sich selbst verpflichtet. Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz sind in Deutschland in vielfältiger Weise mit Strafe bewehrt oder werden auf andere Art sanktioniert.

Ziel ist es, diese Rechtsordnung, die selbst nie statisch ist, stets so fortzuentwickeln, dass sie auch neuen oder veränderten Formen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, die zunehmend auch grenzüberschreitend sind, wirksam begegnen kann.

## 1. Das nationale Recht

Für den Einzelnen ist die Wirksamkeit und sind die Auswirkungen des nationalen Rechts wesentlich unmittelbarer erfahrbar als die des internationalen Rechtsinstrumentariums. Weil dementsprechend nationales Recht auch in seiner Funktion, Schutz vor rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierten Diskriminierungen zu bieten, unmittelbarer wahrgenommen und in Anspruch genommen wird, soll dies nachfolgend zunächst beleuchtet werden.

### 1.1 Nationales Verfassungsrecht – Die maßgeblichen Bestimmungen des Grundgesetzes (GG)

*Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes:*

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

*Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes:*

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

*Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes:*

Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

Ausgehend von der Unverletzlichkeit der Würde jedes einzelnen Menschen postuliert das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in seinem Artikel 3 Absatz 1 ein allgemeines und in Artikel 3 Absatz 3 ein spezielles grundrechtlich verankertes Diskriminierungsverbot.

Gemäß Artikel 1 Absatz 3 des GG bindet dieses Diskriminierungsverbot Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Grundelemente des Gleichheitssatzes sind nach Artikel 79 Absatz 3 GG auch durch eine verfassungsändernde Mehrheit nicht veränderbar.

Zwar gelten Grundrechte grundsätzlich nur im Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat und nicht im Verhältnis des Einzelnen zu anderen Privaten, der Staat hat jedoch im Rahmen seiner so genannten „staatlichen Schutzpflicht“ die Aufgabe, im Rahmen der Möglichkeiten die Grundrechte seiner Bürgerinnen und Bürger zu schützen und zu fördern. Das heißt, er muss dafür sorgen, im Zweifel durch entsprechende Ausgestaltung des gesamten Rechtssystems (das Privatrecht eingeschlossen), dass Grundrechtsverletzungen auch durch Private nach Möglichkeit nicht stattfinden. Im Rahmen dieser gesetzlichen Ausgestaltung des Privatrechts können Grundrechte eine mittelbare Wirkung entfalten, indem sie über die Generalklauseln des Zivilrechts die Auslegung zivilrechtlicher Normen beeinflussen.

Durch die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nach Artikel 59 Absatz 2 GG erhalten alle einschlägigen internationalen Verträge zum Schutz vor Diskriminierungen in Deutschland Gesetzesrang. Soweit allgemeine Regeln des Völkerrechts bestehen, gehen diese gemäß Artikel 25 GG den nationalen Gesetzen sogar vor.

Der freie Zugang zu den Gerichten und die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes für jedermann sind garantiert. Hinsichtlich der Beeinträchtigung durch Akte öffentlicher Gewalt folgt dies aus dem insoweit speziellen Artikel 19 Absatz 4 GG, in bürgerlich-rechtlichen Streitigkeiten gewährleistet der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende allgemeine Justizgewährleistungsanspruch diesen Anspruch. Dies gilt jeweils unabhängig von Herkunft, Abstammung oder Staatsangehörigkeit. Dieser Grundsatz findet für die jeweiligen Rechtsgebiete seine konkrete Ausgestaltung in den unterschiedlichen Prozessordnungen in Deutschland.



## 1.2 Einfachgesetzliche Normen

### *1.2.1 Straf- und Strafprozessrecht*

Das deutsche Strafrecht erfasst eine ganze Reihe hassmotivierter Straftaten durch eigenständige Straftatbestände und kennt auch die Berücksichtigung dieser Motivation bei der Strafzumessung für sonstige Delikte. Dem Strafrecht kommt deshalb auch in seiner Funktion, rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Straftaten zu ahnden, hohe Bedeutung zu. Indem es derart motivierte Tathandlungen beschreibt, die mit Strafe bewehrt sind, entfaltet es zusätzlich präventive und bewusstseinsbildende Wirkung.

Das geltende deutsche Strafrecht und die Strafprozessordnung (StPO) gewährleisten eine wirksame strafrechtliche Bekämpfung von Rassendiskriminierung in ihren denkbaren Erscheinungsformen und gewähren den Opfern im Verfahren angemessene Beteiligungsrechte und die Möglichkeit einer finanziellen Wiedergutmachung. Die geltende StPO bietet zugleich auch Beschuldigten, in den gegen sie geführten Strafverfahren, Schutz vor Diskriminierung.

§ 86 des Strafgesetzbuches (StGB) stellt das Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen unter Strafe. Damit soll sichergestellt werden, dass Organisationen, welche sich in Deutschland vor allem auf die nationalsozialistische Vergangenheit beziehen, an einer Verbreitung rechtsstaatsgefährdenden Gedankenguts gehindert werden. Neben dem Verbreiten sind bestimmte aufgeführte Vorbereitungshandlungen zur Verbreitung im Inland oder Ausland strafbewehrt. Nach § 86a Absatz 1 StGB sind außerdem das Verbreiten und öffentliche Verwenden von Kennzeichen entsprechender verfassungswidriger Organisationen sowie Vorbereitungshandlungen hierzu unter Strafe gestellt. Zu den Kennzeichen im Sinne der Vorschrift zählen nach deren Absatz 2 insbesondere Fahnen, Abzeichen, Uniformstücke, Parolen oder Grußformen. Es kann sich dabei auch um „nicht körperliche Symbole“, etwa Lieder oder Texte, handeln.

Weiterhin enthält § 130 Absatz 1 StGB eine sehr weit reichende Regelung zur Strafbarkeit von volksverhetzenden Äußerungen. So wird bestraft, wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt oder

zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen sie auffordert oder die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet. Strafbare ist auch das Verbreiten von volksverhetzenden Schriften oder von Darbietungen durch Rundfunk, Medien- oder Teledienste mit entsprechenden Inhalten sowie Vorbereitungshandlungen hierzu (§ 130 Absatz 2 StGB). Nach § 130 Absatz 3 StGB ist es strafbar, öffentlich oder in einer Versammlung die unter der Herrschaft des Nationalsozialismus begangenen Handlungen, die als Völkermord im Sinne von § 6 Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) zu qualifizieren sind, zu billigen, zu leugnen oder zu verharmlosen, wenn dies in einer Weise geschieht, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören. Nach dieser Vorschrift ist beispielsweise die so genannte „Auschwitzlüge“ strafbar. Ferner macht sich nach dem neu geschaffenen Absatz 4 strafbar (in Kraft seit 1. April 2005), wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt. Dabei ist Voraussetzung, dass die Friedensstörung in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise geschieht.

Die strafrechtliche Ahndung rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierter Straftaten beschränkt sich dabei nicht allein auf diese Vorschriften, sondern wird auch durch die übrigen Vorschriften des StGB wie die Beleidigungs-, Körperverletzungs- und Tötungsdelikte gewährleistet. Bei der Strafzumessung kann eine rassistische, fremdenfeindliche oder antisemitische Motivation bei der Festsetzung des Strafmaßes strafschärfend Berücksichtigung finden.

Artikel 9 Absatz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem Vereinsgesetz ermöglicht dem Bundesminister des Innern, einen Verein zu verbieten, wenn dessen Zwecke oder Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet. Hiervon haben der Bund und die Länder gerade im Bereich rechtsextremistischer Organisationen immer wieder Gebrauch gemacht und werden dies auch künftig tun. In diesem Zusammenhang werden auch die einschlägigen Bestimmungen des Vereinigungs- und Versammlungsrechts zur Bekämpfung rechtsextremistischer Gruppierungen und ihrer Ziele angewandt.

Das Strafrecht findet auch im Fall rechtsterroristischer Vereinigungen Anwendung. So wurden Mitglieder von Zusammenschlüssen dieser Art in den letzten Jahren wegen Gründung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) angeklagt und verurteilt.

Im Rahmen des Strafverfahrens muss insbesondere für Beschuldigte, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, gewährleistet sein, dass sie dem Verfahren jederzeit folgen können. Gemäß Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) ist immer dann ein Dolmetscher zu berufen, wenn unter Beteiligung von Personen verhandelt wird, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind; das kann auch im Falle einer Zeugenvernehmung der Fall sein. Bereits bei der ersten Vernehmung eines Ausländers ist aktenkundig zu machen, ob der Beschuldigte die deutsche Sprache so weit beherrscht, dass ein Dolmetscher nicht hinzugezogen werden muss. Ladungen, Haftbefehle, Strafbefehle, Anklageschriften und sonstige gerichtliche Entscheidungen sind der deutschen Sprache nicht bzw. nicht ausreichend mächtigen Ausländern zusätzlich in einer Übersetzung in einer ihnen verständlichen Sprache bekannt zu geben. Darüber hinaus haben Beschuldigte und Verurteilte, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, Anspruch darauf, dass ein Dolmetscher oder Übersetzer beigezogen wird, soweit das zur Ausübung ihrer strafprozessualen Rechte – wie z. B. beim Kontakt mit dem Verteidiger – erforderlich ist (§ 187 Absatz 1 GVG).

Im Strafprozess gibt es für das Opfer einer rassistisch, fremdenfeindlich und/oder antisemitisch motivierten Straftat gemäß § 395 StPO die Möglichkeit, sich dem Strafverfahren als Nebenkläger mit allen damit verbundenen Rechten (§§ 397, 400 und 401 StPO) anzuschließen. Nebenklageberechtigte Geschädigte haben das Recht auf unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers (§ 187 Absatz 2 GVG). Unabhängig davon hat der von ihnen bestellte Anwalt das Recht auf Akteneinsicht (§ 406e Absatz 1 StPO); sind sie nicht anwaltlich vertreten, haben sie das Recht, Auskünfte und Abschriften aus den Akten zu erhalten (§ 406e Abs. 5 StPO). Zusätzlich haben Opfer auf Antrag Anspruch auf Unterrichtung über den Ausgang des gerichtlichen Verfahrens, eine Verfahrenseinstellung und über freiheitsentziehende Maßnahmen in Bezug auf den Beschuldigten und deren Beendigung, soweit es sie betrifft (§ 406d StPO).

Grundsätzlich können Opfer rassistischer und fremdenfeindlicher Taten Schadensersatzansprüche im Rahmen eines zivilrechtlichen Verfahrens gegen den Täter einfordern. Es besteht aber auch die Möglichkeit, unter den Voraussetzungen der

§§ 403 ff. StPO, vermögensrechtliche Ansprüche gegen den Angeklagten im Strafverfahren selbst, im Rahmen eines Adhäsionsverfahrens, geltend zu machen. Hierbei ist für das Adhäsionsverfahren die Gewährung von Prozesskostenhilfe möglich (§ 404 Absatz 5 StPO). Im Fall einer strafrechtlichen Verurteilung kann das Gericht dem Schadensersatzantrag im Urteil stattgeben. Diese Entscheidung steht einem zivilprozessualen Urteil gleich.

Auch der Täter-Opfer-Ausgleich beinhaltet vielfach Leistungen des Täters zur Schadenswiedergutmachung gegenüber dem Opfer. Eine entsprechende Ausgleichs- und Wiedergutmachungsbereitschaft wird vom Gesetz durch § 46a StGB und § 153a Absatz 1 Nr. 5 StPO sowie weitere Regelungen gefördert. Nach § 153a Absatz 1 Nr. 5 StPO kann bei Vergehen bereits die Staatsanwaltschaft das Verfahren im Hinblick auf einen Täter-Opfer-Ausgleich und Wiedergutmachungsbemühungen einstellen, im Jugendstrafrecht nach § 45 Absatz 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) sogar noch darüber hinausgehend, wenn eine Beteiligung des Gerichts und eine Anklage nicht erforderlich erscheinen. Dem Gericht ermöglichen entsprechende Ausgleichs- und Wiedergutmachungsbemühungen nach § 46a StGB, auch bei Verbrechen, die Strafe zu mildern oder bei Taten unterhalb eines bestimmten Schweregrads sogar von Strafe abzusehen. Im Jugendstrafrecht können Täter-Opfer-Ausgleich und Schadenswiedergutmachung auch als selbständige Sanktionen im Urteil angeordnet werden. (Wegen der Ausrichtung des Jugendstrafrechts am Erziehungsgedanken sowie aus weiteren Gründen, ist das zuvor beschriebene Adhäsionsverfahren im Strafverfahren gegen Jugendliche nicht zulässig. Dagegen ist die Nebenklage seit Inkrafttreten des 2. Justizmodernisierungsgesetzes am 31. Dezember 2006 nach § 80 Absatz 3 JGG auch gegen Jugendliche möglich.)

Neben der Ausgestaltung und Erweiterung der Opferrechte im Strafverfahren ist es zudem wichtig, die Betroffenen über ihre Rechte zu informieren. Aus diesem Grund hat das Bundesministerium der Justiz eine Opferfibel - Rechtswegweiser für Opfer einer Straftat - herausgegeben. Diese Opferfibel ist unter [www.bmj.bund.de](http://www.bmj.bund.de) im Internet abrufbar.

Gerade die erfolgte Ergänzung des StGB um den § 130 Absatz 4 als Folge einer erkannten Rechtslücke im Kampf gegen den Rechtsextremismus belegt nachdrücklich, dass die Rechtsfortentwicklung – nicht nur nach Maßgabe dieses Nationalen Aktionsplans – in Deutschland als stete Aufgabe verstanden und wahrgenommen wird.

### *1.2.2 Zivilrecht*

Gemäß der in Deutschland geltenden Privatrechtsordnung können Private weitgehend frei über den Abschluss und die Ausgestaltung privatrechtlicher Beziehungen, insbesondere von Verträgen, entscheiden. Auf diesem Prinzip der Privatautonomie, die letztendlich auf dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG beruht, gründet sich die freiheitliche Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung Deutschlands.

Dessen eingedenk gewährt aber auch das geltende Privatrecht Schutz gegen diskriminierende Praktiken (siehe dazu auch Kapitel 1.2.2.2). Darüber hinaus ergibt sich auch aus dem Internationalen Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), das die Bundesrepublik Deutschland 1969 ratifiziert hat, die Verpflichtung zu einer umfassenden Gesetzgebung mit dem Verbot der Rassendiskriminierung in der Privatwirtschaft. Die Nichtigkeit eines diskriminierenden Vertrages kann sich beispielsweise bei Verstoß gegen die guten Sitten aus § 138 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ergeben. Diskriminierung kann auch einen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben darstellen.

Ein im Ausnahmefall denkbarer Anspruch auf Abschluss eines Vertrags im Falle der Vertragsverweigerung kann unter dem Aspekt des Schadensersatzrechts (Vertragsschluss als Naturalrestitution) bestehen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hatte einen Kontrahierungszwang bei Monopolstellung aus § 826 BGB hergeleitet teils i. V. m mit den einschlägigen Vorschriften des Kartellrechts. Voraussetzung für einen Anspruch auf Vertragsschluss ist jedenfalls, dass der Vertrag ohne das diskriminierende Verhalten abgeschlossen worden wäre. Daran fehlt es, wenn der Anbieter einen anderen Interessenten aus sachlichen Gründen bevorzugt.

#### *1.2.2.1 Staatliche und private Hilfen für Opfer rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierter Taten*

Opfer von rassistisch motivierten Gewalttaten können ebenso wie alle übrigen Gewaltopfer nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz; OEG) Entschädigungsleistungen erhalten, wenn sie durch einen

vorsätzlichen, rechtswidrigen Angriff eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben oder Hinterbliebene von Personen sind, die infolge der gesundheitlichen Schädigung gestorben sind. Das Gesetz differenziert nicht nach der Gesinnung des Täters, so dass es unerheblich ist, aus welchen Motiven der Täter gehandelt hat. Ziel des Opferentschädigungsgesetzes ist es, die gesundheitlichen und daraus resultierenden wirtschaftlichen Folgen von Gewalttaten auszugleichen. Auch alle Ausländer, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten und Opfer einer vorsätzlichen Gewalttat geworden sind, haben Ansprüche auf Entschädigungsleistungen nach dem OEG.<sup>7</sup>

Von staatlicher Seite werden neben den Entschädigungsleistungen nach dem OEG zudem Härteleistungen speziell für Opfer rechtsextremistischer Übergriffe, die in der Mehrzahl der Fälle durch Rassenhass und Fremdenfeindlichkeit motiviert sind, gewährt.<sup>8</sup> Der Deutsche Bundestag hat – vor dem Hintergrund der deutlichen Zunahme rechtsextremistischer Übergriffe, die auch auf internationaler Ebene große Aufmerksamkeit erregt hatten – erstmals im Haushaltsjahr 2001 Mittel zur Gewährung von Härteleistungen an Opfer rechtsextremistischer Übergriffe zur Verfügung gestellt. Diese freiwillig erbrachten Leistungen, auf die kein *Rechtsanspruch* besteht und die als einmalige Kapitalzahlung gewährt werden, sollen als Akt der Solidarität des Staates und seiner Bürgerinnen und Bürger mit den Betroffenen verstanden werden und die repressiven und präventiven Maßnahmen im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ergänzen. Zugleich haben die Leistungen den Zweck, ein deutliches Zeichen für die Ächtung derartiger Übergriffe zu setzen. Diese Zielrichtung wird zudem dadurch unterstützt, dass die Täter in Höhe der gewährten Härteleistung in Regress genommen werden. Die an die Opfer geleisteten Zahlungen werden von den Tätern konsequent und mit Nachdruck - bis hin zur zivilgerichtlichen Geltendmachung und Vollstreckung- zurückgefordert, um sicherzustellen, dass rechtsextremistische Straftäter auch zivilrechtlich für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden und nicht etwa einen finanziellen Vorteil dadurch erlangen, dass die Opfer staatlicherseits entschädigt worden sind.

---

<sup>7</sup> Beim für das OEG zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann die Informationsbroschüre „Hilfe für Opfer von Gewalttaten“ bezogen werden oder unter [www.bmas.bund.de](http://www.bmas.bund.de) herunter geladen werden

<sup>8</sup> Nähere Informationen insbesondere zur Antragstellung können auf der Internetseite des zuständigen Bundesamtes für Justiz ([www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de)) und dort bei dem Punkt „Strafrecht/Opferhilfe“ heruntergeladen werden.

Im föderalen Gemeinwesen der Bundesrepublik Deutschland ist Opferhilfe grundsätzlich Ländersache. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der einzelnen Opferlagen gibt es eine Vielzahl staatlicher Stellen (wie z. B. die Gerichtshilfe und die Opferschutzbeauftragten bei Polizeidienststellen) und privater Vereinigungen, die teilweise miteinander vernetzt sind und Opfern in ihrer schwierigen Situation ihre Unterstützung anbieten. Die Hilfsangebote reichen über Beratung, Begleitung des Opfers zu Gerichtsterminen, Therapien bis hin zu finanziellen Hilfen. Die Kleinteiligkeit der Opferhilfe wird den speziellen Opfersituationen auch gerechter, da individuell auf die Bedürfnisse eingegangen werden kann. So gibt es beispielsweise auch in einzelnen Bundesländern Einrichtungen, die sich auf die Beratung von Opfern von Menschenhandel und von rechtsextremer Gewalt spezialisiert haben.

### *1.2.2.2 Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)*

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist seit dem 18. August 2006 in Kraft. Mit ihm ist u. a. die EU-Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft in nationales Recht umgesetzt worden. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Schutz aller Menschen vor Diskriminierungen sowohl im Bereich Beschäftigung und Beruf als auch im allgemeinen Zivilrechtsverkehr hinsichtlich der Merkmale „Rasse“ und ethnische Herkunft umzusetzen.

Die Richtlinie verpflichtet u. a. zu wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen bei Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot. Vorgesehen sind auch Maßnahmen zur Beweiserleichterung für die Betroffenen. Der Schutz vor Diskriminierung soll sich dabei nicht allein auf Regelungen des Rechtsschutzes der Betroffenen beziehen. Zur Effektivierung des Schutzes sieht die Richtlinie ergänzend vor, dass Verbände das Recht erhalten sollen, sich zur Unterstützung der Betroffenen und mit deren Einwilligung an den zur Durchsetzung der Ansprüche vorgesehenen Gerichtsverfahren zu beteiligen. Die Richtlinie soll die gesellschaftliche Wirklichkeit in den EU-Mitgliedsstaaten verändern, das heißt sie soll Diskriminierungen nicht nur verbieten, sondern wirksam beseitigen. Auch deshalb enthält die Richtlinie neben materiell-rechtlichen und prozessualen Vorgaben zur Verbesserung des Rechtsschutzes zusätzlich Vorschriften zum sozialen Dialog.

Diese europarechtlichen Vorgaben wurden mit dem AGG umgesetzt. Es schafft mit seinem weiten Anwendungsbereich (Arbeitsrecht, Zivilrecht und öffentliches Recht) erstmals ein umfassendes Antidiskriminierungsrecht in Deutschland. § 1 AGG bestimmt, dass grundsätzlich keine Benachteiligung „aus Gründen der „Rasse“ oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität“ erfolgen darf. Unter den Begriff der Benachteiligung fallen auch Belästigung und sexuelle Belästigung. Das AGG regelt entsprechende Benachteiligungsverbote und Sanktionen bei Verletzung der Verbote. Im Bereich Beschäftigung und Beruf begründet das AGG neben einem Beschwerderecht auch Sanktionen des Arbeitgebers gegen benachteiligende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ferner wurde mit dem AGG der Rechtsschutz für von Benachteiligung Betroffene verbessert. Es enthält Beweiserleichterungen für Benachteiligte. Sie können von so genannten



Antidiskriminierungsverbänden bei der Rechtsverfolgung unterstützt werden und mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)<sup>9</sup> wurde, entsprechend den Vorgaben der o.g. EU-Richtlinie, eine nationale Stelle zum Schutz vor Benachteiligung errichtet.

---

<sup>9</sup> siehe nächstes Kapitel und im Internet unter: [www.Antidiskriminierungsstelle.de](http://www.Antidiskriminierungsstelle.de)

### *1.2.2.3 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)*

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wurde entsprechend den Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes mit dessen Inkrafttreten am 18. August 2006 gegründet. Die Stelle ist in ihrer Arbeit unabhängig.

Die ADS berät Menschen, die sich „aus Gründen der Rasse“ oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität“ (§ 1 AGG) benachteiligt fühlen. Alle vier Jahre legt die ADS, gemeinsam mit den zuständigen Beauftragten der Bundesregierung und des Bundestages, dem Deutschen Bundestag Berichte über Benachteiligungen aus den in § 1 genannten Gründen vor und gibt Empfehlungen zur Beseitigung und Vermeidung von Diskriminierungen; der erste Bericht soll im Jahr 2009 vorgelegt werden.

Bei ihrer Tätigkeit arbeitet die ADS mit Nichtregierungsorganisationen sowie Einrichtungen auf EU-, Bundes-, Landes- und regionaler Ebene zusammen; ihr ist ein Beirat beigeordnet. Die Referate Beratung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit der ADS bilden den gesetzlichen Aufgabenkatalog ab.

In den Jahren ihres Bestehens verzeichnete die ADS rund 4700 Kontakte, darunter Anfragen von Betroffenen sowie Anfragen von Verbänden, Arbeitgebern und aus der Wissenschaft. Die Anfragen der Betroffenen betrafen in erster Linie die Diskriminierungsmerkmale Alter, Behinderung, Geschlecht und Ethnische Herkunft. Bei Arbeitgebern besteht insbesondere eine Unsicherheit über die diskriminierungsfreie Formulierung von Stellenausschreibungen, den Ablauf von Bewerbungsverfahren sowie die zu benennenden Stellen, die in Betrieben und Behörden Beschwerden entgegennehmen sollen.

Durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist ein unabhängiges und leicht zugängliches Angebot zur Unterstützung auch von den Personen entstanden, die rassistische oder antisemitische Diskriminierungserfahrungen machen. Dieses Angebot ergänzt bereits vorhandene Initiativen und Institutionen auf Bundesebene, in Ländern und Kommunen. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten wird die ADS eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, Betroffene bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen und u. a. durch

Präventionsmaßnahmen und Vernetzung zentraler Akteure langfristig dazu beizutragen, dass Rassismus und Antisemitismus abgebaut werden.

## 2. Das internationale Recht

Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und damit zusammenhängende Intoleranz sind weltweite Phänomene, die deshalb nicht nur auf nationaler Ebene bekämpft werden können. Die deutsche Politik der Gleichbehandlung ordnet sich in den inter- und supranationalen Kontext der Maßnahmen zur Bekämpfung, Eindämmung und Beseitigung dieser Phänomene ein. So hat Deutschland folgende maßgebliche völkerrechtliche Übereinkommen ratifiziert, die Diskriminierungsverbote formulieren:

- die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 3. September 1953,
- das Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf vom 25. Juni 1958 als Kernarbeitsnorm der Internationale Arbeitsorganisation (IAO)
- das Internationale Übereinkommen der VN zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966,
- den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966,
- den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966,
- das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979,
- das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 und
- das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995.

## 2.1 Das Recht der Vereinten Nationen

Bereits am 16. Mai 1969 hat die Bundesrepublik Deutschland das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination -ICERD) ratifiziert. Im August 2001 hat die Bundesregierung die Unterwerfung Deutschlands unter das Individualbeschwerdeverfahren gemäß Artikel 14 des Übereinkommens durch Hinterlegung einer entsprechenden Erklärung beim VN-Generalsekretär in New York vollzogen und die rechtliche wie gesellschaftliche Bedeutung des Beschwerdeverfahrens vor dem Ausschuss für die Bekämpfung der Rassendiskriminierung unterstrichen.<sup>10</sup>

Ferner hat die Bundesrepublik Deutschland das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 („Genfer Flüchtlingskonvention“) und das dazugehörige Protokoll vom 31. Januar 1967 ratifiziert. Die Bundesrepublik Deutschland ist bereits Vertragsstaat des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Sie hat darüber hinaus ihren Beitritt zu den Fakultativprotokollen zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte erklärt und ist Vertragsstaat des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

Im Rahmen ihrer Mitgliedschaft bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) hat sich die Bundesrepublik Deutschland zwei Übereinkommen zum Thema Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Arbeitswelt angeschlossen. Das Abkommen über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf von 1958 zählt zu den vier Kernarbeitsnormen der IAO und wurde von der Bundesrepublik am 15. Juni 1961 ratifiziert.

Die im Durbaner Aktionsprogramm ebenfalls zur Annahme empfohlene Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer aus dem Jahr 1949 hat die Bundesrepublik Deutschland nicht gezeichnet und beabsichtigt auch nicht dies zu tun, da die Konvention auf eine heute nicht mehr zeitgemäße grundsätzliche

---

<sup>10</sup> Damit sind die aus dem Abkommen herrührenden Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland erfüllt. Die abschließenden Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung sind unter [www.auswaertiges-  
amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/berichte.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/berichte.html) im Internet abrufbar.

Kriminalisierung der Prostitution abzielt. Das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens und Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, in Ergänzung des Übereinkommens von 2000) ist zeitgemäßer und dient dem selben Ziel. Die Bundesrepublik Deutschland hat es deshalb im Dezember 2000 gezeichnet.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie das Protokoll zur Verhütung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels und das Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg mit dem Gesetz vom 1. September 2005 (BGBl. 2005 II S. 954, 956, 995, 1007) innerstaatlich umgesetzt.

## 2.2 Das Recht der Europäischen Union

Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGV) sieht in seinem Artikel 13 die Möglichkeit des Rates vor, im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen unter anderem "aus Gründen... der Rasse... zu treffen". Während in der Vergangenheit Schutzmaßnahmen gegen Rassismus in erster Linie den Mitgliedstaaten selbst überlassen waren, sind nunmehr auch ausdrücklich Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der „Rasse“ und der ethnischen Herkunft vorgesehen. Ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot ist demgegenüber derzeit in Artikel 12 EGV lediglich im Hinblick auf Staatsangehörigkeit formuliert.

Artikel 6 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) verweist nicht nur auf die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950, in deren Artikel 14 ausdrücklich ein Diskriminierungsverbot in Bezug auf „Rasse“ festgeschrieben ist. Er bezieht sich auch auf die Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Über die Wahrung der Gemeinschaftsgrundrechte bei der Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts wachen nach Artikel 220 Absatz 1 und Artikel 225 EGV der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. In seiner Rechtsprechung hat der Gerichtshof einzelne Gemeinschaftsgrundrechte näher definiert.

Neben dem Individualschutz ist in Artikel 7 EUV ein besonderes Verfahren für die Einhaltung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf gesamtgesellschaftlicher Ebene vorgesehen. Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von 4/5 seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch einen Mitgliedstaat besteht, und an diesen Mitgliedstaat geeignete Empfehlungen richten (Artikel 7 Absatz 1 Satz 1 EUV).

Gemäß Artikel 29 EUV verfolgt die Union das Ziel, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu verhüten und zu bekämpfen. Der künftige Vertrag über die Europäische Union in der Fassung

des Vertrages von Lissabon erklärt die „Charta der Grundrechte der Union“ durch den Verweis in Artikel 6 Absatz 1 EUV ausdrücklich für rechtsverbindlich.<sup>11</sup> Sie erhält damit den gleichen rechtlichen Rang wie Verträge. Die Charta der Grundrechte sieht ihrerseits in Artikel 21 Absatz 1 ein umfassendes Diskriminierungsverbot vor, das alle Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit erfasst. Artikel 6 Absatz 3 EUV stellt klar, dass die Grundrechte, wie sie sich aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind. Artikel 6 Absatz 2 EUV enthält zudem den Auftrag an die Union, der EMRK beizutreten, und schafft die hierfür erforderliche Rechtsgrundlage im Unionsrecht.

---

<sup>11</sup> Hierbei gelten Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich und Polen (Zusatzprotokoll).



### *2.2.1 Der EU-Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*

Der Entwurf für einen „Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ ist auf Basis der am 15. Juli 1996 vom Rat beschlossenen Gemeinsamen Maßnahme 96/443/JI zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und aufgrund der Rechtsgrundlage der Artikel 29, 31 und 34 Absatz 2 Buchstabe b EUV erarbeitet worden.

Aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung dieses Themas für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in einer Welt zunehmend vernetzter Kommunikationsstränge und im Lichte ihrer besonderen historischen Verantwortung hatte die Bundesregierung die Einigung auf den Rahmenbeschluss im Rahmen ihrer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 erneut auf die Tagesordnung gesetzt und eine politische Einigung unter den Mitgliedstaaten über dieses Dossier erzielen können. Im Frühjahr 2008 ist schließlich der Rat zu einer allgemeinen Ausrichtung über den Wortlaut des Beschlusses gelangt. Sein Inkrafttreten ist jetzt noch von der Aufhebung einzelner mitgliedstaatlicher Vorbehalte abhängig.

Durch diesen Entwurf soll die Gemeinsame Maßnahme durch eine zusätzliche Legislativmaßnahme ergänzt werden, die der Notwendigkeit einer weiteren Annäherung der Rechtsvorschriften und Regelungen der Mitgliedsstaaten Rechnung trägt. Ziel ist es sicherzustellen, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in allen Mitgliedstaaten wirksam, angemessen und abschreckend geahndet werden. Im Mittelpunkt des Rahmenbeschlusses steht das strafrechtlich sanktionierte Verbot der öffentlichen Aufstachelung zu Gewalt und Hass gegen Menschen anderer „Rasse“, Hautfarbe, Religion oder nationaler oder ethnischer Abstammung. Auch die Verbreitung entsprechender Schriften wird verboten. Unter Strafe gestellt wird ferner die öffentliche Billigung, Leugnung oder grobe Verharmlosung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, wenn sich das Verbrechen gegen eine Gruppe von Personen wegen ihrer „Rasse“, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationalen oder ethnischen Herkunft richtet und wenn die Handlung geeignet ist, zu Gewalt und Hass gegen die Gruppe aufzustacheln. Die Regelungen des Rahmenbeschlusses gelten allerdings nicht unmittelbar, sondern müssen von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden.

Die bestehende Rechtslage in Deutschland entspricht bereits sehr weitgehend, wenn nicht gar vollständig, den Vorgaben des Rahmenbeschlusses. Die Prüfung zum Umsetzungsbedarf ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

Inhaltliche Schwerpunkte des Beschlusses:

- Einheitliche Definition rassistischer und fremdenfeindlicher Straftaten (Mindestharmonisierung).
- Verbot der öffentlichen Aufstachelung zu Gewalt und Hass gegen Menschen anderer „Rasse“, Hautfarbe, Religion oder nationaler wie auch ethnischer Abstammung. Auch die Verbreitung entsprechender Schriften wird verboten.
- Unterstrafstellen der öffentlichen Billigung, Leugnung oder gröbliche Verharmlosung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, wenn damit rassistische oder fremdenfeindliche Hetze betrieben wird.
- Benennung von Mindesthöchststrafen.
- Bei der Festlegung von Strafen für andere Straftaten soll eine rassistische oder fremdenfeindliche Motivation strafscharfend berücksichtigt werden können.
- Strafverfolgungsbehörden müssen Ermittlungen bei Verdacht gegen im Rahmenbeschluss aufgeführte Straftatbestände zumindest in den schwerwiegendsten Fällen von Amts wegen einleiten.

Da insbesondere rassistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierte Propagandadelikte grenzüberschreitenden Charakter aufweisen, ergänzt der Vorschlag entsprechende Harmonisierungsbemühungen auf G8-Ebene sowie die Umsetzung der EG-Antidiskriminierungsrichtlinien.

### 2.2.2 Die EU-Agentur für Grundrechte

Am 1. März 2007 hat die Europäische Grundrechteagentur in Wien ihre Arbeit aufgenommen, nachdem der EU-Justizministerrat zuvor die Verordnung zu ihrer Gründung formell angenommen hatte. Am 7. März 2008 wurde Morten Kjaerum (Dänemark) zum ersten Direktor der Europäischen Grundrechteagentur ernannt. Mit der Agentur wird es erstmals in der EU eine zentrale Ansprechstelle im Bereich der Grund- und Menschenrechte geben.

Die Grundrechteagentur ist als Nachfolgerin der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein EU-Kompetenzzentrum für Grundrechte und führt die bisherige Arbeit der Beobachtungsstelle fort, geht aber über deren Mandat hinaus. Im Vergleich zu der bisherigen Beobachtungsstelle wird das Mandat um die Grundrechte erweitert, wie sie in Artikel 6 Absatz 2 EGV definiert und in der Grundrechtecharta verankert sind. Die Grundrechteagentur soll Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung gewähren, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern. Hauptaufgabe der Agentur wird sein, durch Beratung und Hilfestellung die Einhaltung der Grundrechte durch die EU Institutionen (KOM, Rat, EP) und die Mitgliedsstaaten bei Formulierung und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Sie sammelt und analysiert Informationen. Ebenso wird sie Methoden und Standards entwickeln, um eine bessere Vergleichbarkeit, Objektivität und Verlässlichkeit von Daten auf europäischer Ebene zu erzielen. Eigene wissenschaftliche Forschungsarbeiten im Rahmen ihres Jahresarbeitsprogramms oder auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission runden die Aufgaben ebenso ab wie Gutachten für die Institutionen und Mitgliedstaaten zu bestimmten Themen. Dabei bleibt der bisherige Aufgabenbereich, Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, weiterhin Kernbestand des Aufgabentableaus der Grundrechteagentur. Die Entscheidung, eine Europäische Grundrechteagentur einzurichten, unterstreicht, welche Bedeutung die Union der Einhaltung europäischer Grundrechte beimisst. Ihre Errichtung ist die konsequente Folge der Grundrechtecharta.

Die EU Grundrechteagentur füllt damit eine Lücke im System des Menschenrechtsschutzes in Europa. Die Agentur soll zwar – anders als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte - *keine* Beschwerdeinstanz sein, sondern – wie oben ausgeführt – grundrechtsrelevante Informationen sammeln und auswerten sowie die Öffentlichkeit für Grundrechtsfragen

sensibilisieren. Der Europarat hat bei seiner Arbeit demgegenüber keine Kompetenzen für das Gemeinschaftsrecht (und Unionsrecht) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat keine Jurisdiktion im Hinblick auf Maßnahmen der EU-Institutionen. Um dabei Komplementarität sicherzustellen, koordiniert die Agentur ihre Tätigkeiten eng mit denen des Europarates. Grundlage hierfür soll ein Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Europarat bilden. Ein Mehrjahresprogramm für die Grundrechteagentur wurde Anfang 2008 verabschiedet.

### 2.3 Das Recht des Europarats

Zu den grundlegenden der inzwischen über 200 im Europarat verabschiedeten Konventionen, Übereinkommen und Protokolle gehören die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.

Maßgebliches Instrument des Europarats ist die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Die ECRI wurde von der Wiener Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten des Europarats im Oktober 1993 als Sachverständigenausschuss eingesetzt. Die Kommission hat den Auftrag, auf die Verstärkung der Garantien gegen alle Formen der Diskriminierung hinzuwirken und insbesondere die Wirksamkeit der gesetzgeberischen, politischen und anderen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu prüfen und zu bewerten. Dazu gibt sie so genannte „General Policy Recommendations“ heraus. Seit 1997 erstellt ECRI über die Mitgliedstaaten des Europarats auch länderspezifische Berichte, die Analysen und Vorschläge von ECRI zur weiteren Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus enthalten.

Ein weiterer Tätigkeitsschwerpunkt des Europarats liegt in der Bekämpfung der Kriminalität in diesem Bereich. Von besonderer Bedeutung ist das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer fremdenfeindlicher Art. Es wurde am 28. Januar 2003 zur Zeichnung aufgelegt und von der Mehrzahl der Europarats-Mitgliedstaaten, auch von Deutschland, gezeichnet und ist am 01. März 2006 in Kraft getreten. Eine Vielzahl von Programmaktivitäten begleitet die Umsetzung dieses neu erarbeiteten Rechtsinstruments.

## 2.4 Internationale Strafgerichtsbarkeit

Eine Entwicklung der jüngeren Zeit ist die Verfolgung von besonders schweren Straftaten auf internationaler Ebene. Auch Straftaten mit rassistischem Hintergrund spielen hier eine Rolle.

In den Jahren 1993 bzw. 1994 wurden vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda eingerichtet. Die Gerichtshöfe verfolgen Personen, die seit 1991 auf dem Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawiens bzw. 1994 in Ruanda schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, u.a. Verbrechen gegen die Menschlichkeit, begangen haben. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der beiden Internationalen Strafgerichtshöfe in unterschiedlicher Form: Die deutschen Strafverfolgungsbehörden tauschen Informationen mit den Strafgerichtshöfen aus und stimmen eigene Verfahren mit ihnen ab. Deutschland leistet in erheblichem Umfang Rechtshilfe auf Ersuchen der Gerichtshöfe.

Am 17. Juli 1998 wurde in Rom auf einer Staatenkonferenz das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) angenommen. Das Statut trat am 1. Juli 2002 in Kraft, am 11. März 2003 wurde der IStGH in Den Haag eröffnet. Inzwischen beträgt die Zahl der Vertragsstaaten 106 (Stand: Juni 2008). Deutschland hat von Anfang an zu den aktivsten Unterstützern des IStGH gehört und stellt heute einen seiner Richter. Auch hier haben einige der Straftatbestände, für die der IStGH zuständig ist, einen Bezug zum Rassismus (als Verbrechen gegen die Menschlichkeit). Deutschland ratifizierte das Römische Statut am 11. Dezember 2000; kurz vor Inkrafttreten des Römischen Statuts trat auch das deutsche Ausführungsgesetz dazu in Kraft, das es ermöglicht, den umfangreichen Verpflichtungen zur Zusammenarbeit mit dem IStGH gerecht zu werden.

Parallel zu den Straftatbeständen des Römischen Statuts hat Deutschland mit dem am 30. Juni 2002 in Kraft getretenen Völkerstrafgesetzbuches (VStGB) diese Tatbestände auch in das nationale deutsche Strafrecht übernommen und damit sichergestellt, dass diese schwersten Straftaten, die die internationale Gemeinschaft als ganzes berühren, auch vor deutschen Gerichten nach deutschem Recht angemessen verfolgt werden können. § 6 Absatz 1 VStGB stellt den Völkermord unter Strafe. § 7 Absatz 1 Nr. 10 und Absatz 5 VStGB stellen hier die Verfolgung aus rassistischen Gründen und die Aufrechterhaltung eines Apartheid-Systems ebenso wie das Römische Statut als Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter Strafe. § 7

Absatz 1 Nr. 6 und Artikel 8 Absatz 1 Nr. 4 VStGB bestrafen – als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und als Kriegsverbrechen – bestimmte rassistisch motivierte Straftaten.

#### **IV. AUSGEWÄHLTE BEDEUTSAME PHÄNOMENE**

Im Folgenden sind Aktivitäten der Bundesregierung zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in Bezug auf ausgewählte Phänomene dargestellt. Die Auswahl stellt dabei keineswegs eine Hierarchisierung dar. Neben den hier beschriebenen Phänomenen gibt es natürlich weitere, sich z. T. mit diesen überschneidende, Formen von Rassismus, die sich beispielsweise gegen besonders „sichtbare“ Minderheiten (visible minorities) richten. Diese „sichtbare Minderheiten“ verfügen über äußere Merkmale an die rassistische Diskriminierungen vorwiegend anknüpfen und sind deshalb entsprechenden Diskriminierungserfahrungen besonders ausgesetzt. Da Maßnahmen zur Bekämpfung von speziell auf „sichtbare Minderheiten“ (z.B. Menschen (ursprünglich) afrikanischer, asiatischer oder arabischer Herkunft) gerichteten Rassismus jedoch in den oben genannten übergreifenden Aktivitäten der Bundesregierung bereits berücksichtigt sind, werden sie an dieser Stelle nicht nochmals aufgeführt.



## 1. Antisemitismus

Antisemitismus ist kein auf Deutschland begrenztes Phänomen und stellt auch keine akute allgemeine Bedrohung der Sicherheit der jüdischen Bevölkerung Deutschlands dar. Aber da, wie der verstorbene Vorsitzende des Zentralrats der Juden in Deutschland, Ignaz Bubis, dargelegt hat, zwar nicht der Antisemitismus, wohl aber Auschwitz eine deutsche Erfindung gewesen ist, wird Antisemitismus in Deutschland immer etwas anderes sein als Antisemitismus in jedem anderen Land. Die Bundesrepublik Deutschland ist sich dieser besonderen Verantwortung für die Bekämpfung des Antisemitismus in all seinen Erscheinungsformen deutlich bewusst.

Antisemitismus ist der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich Rechtsextremisten einigen können. Er gehört und gehörte von je her zum ideologischen Instrumentarium der äußersten politischen Rechten. Die traditionelle Folgerung, dass die Aufklärung über den Antisemitismus des Dritten Reichs und über die nationalsozialistische Judenverfolgung, also die „Holocaust-Education“, die maßgebliche Bekämpfungsstrategie gegen den Antisemitismus darstellen, greift allerdings zu kurz.

Bundesregierung und Länder verfolgen daher einen dynamischen Bekämpfungsansatz, der den aktuellen Erscheinungsformen des Antisemitismus ebenso Rechnung trägt, wie dessen traditionelle Definitionen.

Die ideologische Grundlage für den nationalsozialistischen Völkermord an den europäischen Juden bildete der Ende des 19. Anfang des 20. Jahrhunderts „modern“ gewordene **rassistische Antisemitismus**: Diese Form judenfeindlicher Paranoia – Diffamierung der Juden als minderwertige Rasse – wird in Teilen des rechtsextremistischen Lagers, hier vor allem in den Neonazi- und Skinheadszenen, weiter propagiert und findet gerade unter nicht aufgeklärten Jugendlichen immer wieder Anhänger.

Im Zentrum des **revisionistischen Antisemitismus** steht die Leugnung des Holocaust. Im weiteren Sinne umfasst er jedwede Argumente von Rechtsextremisten, die das Ziel verfolgen, den verbrecherischen Grundcharakter des Nazi-Regimes sowie dessen Schuld am Ausbruch des Zweiten Weltkriegs zu verharmlosen, zu relativieren oder ganz zu leugnen (und diese wiederum „den Juden“ anzulasten). Ein Hauptziel des revisionistischen Antisemitismus

besteht darin, die Deutungshoheit über die NS-Geschichte zu erringen. Dies erfolgt nicht nur rückwärts gewandt, sondern auch im Bewusstsein, dass das negative Bild, das die überwiegende Bevölkerungsmehrheit vom historischen Nationalsozialismus hat, die Akzeptanz des aktuellen Rechtsextremismus maßgeblich ebenso negativ beeinträchtigt und zu dessen anhaltender Marginalisierung entscheidend beiträgt.

Der **sekundäre Antisemitismus** lässt sich auf die Formel bringen: Antisemitismus nicht trotz, sondern *wegen* des Holocaust. Juden und jüdischen Organisationen wird vorgeworfen, ihre „Opferrolle“ in der Vergangenheit (die dabei oft nicht bestritten, sondern höchstens in Verbindung mit Aspekten des revisionistischen Antisemitismus relativiert wird) aktuell zu missbrauchen, um immer mehr an Macht, Einfluss und Geld zu „erpressen“. In der rechtsextremistischen Agitation tritt dieser sekundäre Antisemitismus aufgrund seines vermeintlich höheren Akzeptanzgrades öffentlich zunehmend an die Stelle rassistischer oder revisionistischer Argumentationsmuster, um den Aspekt erweitert, dass Deutschland dadurch nicht zu seiner „wahren“ politischen Identität finden dürfe und willfährig für ein ihm eigentlich fremdes politisches System gemacht werde. Hier spielen die für den Antisemitismus kennzeichnenden Verschwörungstheorien (besonders bekannt: Die „Protokolle der Weisen von Zion“) eine zusätzlich entscheidende Rolle.

Anknüpfungspunkte des **antizionistischen Antisemitismus** sind nicht primär rassistische oder revisionistische Argumentationsmuster, sondern die aktuelle Politik des Staates Israel im Zusammenhang mit dem Palästinenserkonflikt. Die Besatzungspolitik der israelischen Regierung wird Anlass und Grund vermeintlich „legitimer“ Israelkritik. Tatsächlich ist hier aber die Grenze zum nur unzulänglich verbrämten Antisemitismus ebenso fließend, wie deren Überschreitung tatsächlich so schwierig wie selten exakt bestimmbar. Ein Gradmesser dafür dürfte die Frage sein, ob das Existenzrecht Israels argumentativ in Frage gestellt oder gar geleugnet wird. Im rechtsextremistischen Lager selbst wird der antizionistische Antisemitismus als Chance verstanden, durch Gleichsetzung der Verbrechen des Nationalsozialismus und der Palästinapolitik des israelischen Staates zu einer rhetorischen Täter-Opfer-Umkehr zu gelangen und somit zu einer erneuten Relativierung der nationalsozialistischen Judenvernichtung. Dem antizionistischen Antisemitismus kommt aber auch jenseits rechtsextremistischer Motivationszusammenhänge eine ernst zu nehmende Bedeutung zu. Vor allem unter Jugendlichen im weitesten Sinne „islamischer“ Herkunft scheinen seine Argumentationsmuster zu greifen und diese dadurch weiter verbreitet zu

werden. Dabei vermengen sich Aspekte des antizionistischen Antisemitismus mit solchen des rassistischen und revisionistischen Antisemitismus; bis zu einem gewissen Grad auch eine Folge des Aufwachsens dieser Jugendlichen und der Auseinandersetzung mit der Thematik in Deutschland.

Soweit sich Antisemitismus in der Begehung von Straftaten ausdrückt, sind diese ganz überwiegend dem Phänomenbereich der politisch motivierten Kriminalitätsrechts (PMK-rechts) zuzuordnen. Daher dienen letztlich alle Maßnahmen zur Bekämpfung der PMK-rechts zugleich dem Kampf gegen Antisemitismus, auch wenn mit durchschnittlich ca. 10,3 % die Straftaten mit antisemitischem Hintergrund nicht den Schwerpunkt der PMK-rechts bildeten.

Bei mehr als zwei Drittel aller Straftaten mit antisemitischem Hintergrund ist der Tatbestand der Volksverhetzung erfüllt worden; einen weiteren Schwerpunkt bildeten die Propagandadelikte gefolgt von Sachbeschädigungen und Störungen der Totenruhe. Davon hatten die Gewaltdelikte einen Anteil von ca. 2,9 %. Die Anzahl der Friedhofsschändungen hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich rückläufig entwickelt. Dies dürfte auch auf die präventiven Maßnahmen der Polizei – vor allem der intensiven Bestreifungsmaßnahmen vor Ort – zurückzuführen sein. Demgegenüber zeichnet sich das Medium Musik immer mehr als Identität stiftender Faktor in der rechtsextremistischen Skinheadszenen ab.

Das Bundeskriminalamt (BKA) führt und aktualisiert fortlaufend die Informationssammlung „Datenbank Rechtsextremismus (DAREX)“ und stellt diese den Bedarfsträgern zur Verfügung. Hier werden strafrelevante, jugendgefährdende und indizierte Medien sowie diesbezügliche Rechtsfeststellungen abgebildet, um Maßnahmen mit entsprechender Handlungssicherheit durchführen zu können. Auf den erhöhten Strafverfolgungsdruck hat die rechtsextreme Szene reagiert und vor Veröffentlichung ihrer Tonträger eigene Rechtsprüfungen vornehmen lassen, um so entsprechenden Sicherstellungen zu entgehen. Dies führte insgesamt zu rückläufigen polizeilichen Feststellungen.

Auf der Basis einer im Jahr 2000 erstellten Konzeption gehen die Polizeien der Länder konsequent gegen rechtsextreme Musikveranstaltungen vor. Es zeichnet sich ab, dass entsprechende Veranstaltungen zunehmend in das benachbarte Ausland verlagert werden. Darauf hat das BKA mit einer Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit reagiert.

Ein wichtiger und dauerhafter Bestandteil der Arbeit der Sicherheitsbehörden ist die kontinuierliche Beobachtung rechtsextremer Aktivitäten im Internet, um einen möglichst vollständigen Überblick zu erhalten, neue Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und zeitnah Gegenaktivitäten entfalten zu können.

Ziel ist es, den Rechtsextremen die Propaganda-Plattformen im Internet zu entziehen. Dem dient das Vorgehen gegen die Anbieter strafrechtlich relevanter Inhalte in Abstimmung mit den zuständigen Landesbehörden. Diese findet statt im Rahmen einer mit den Länderpolizeien abgestimmten Konzeption. Einen zentralen Beitrag zur Aufklärung im Internet leisten die Verfassungsschutzbehörden und insbesondere das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV).

Zentrales Element der Auseinandersetzung mit der PMK-rechts sind Maßnahmen der Prävention. Träger dieser Maßnahmen im Bereich der Polizei sind die Polizeien der Länder. Das BKA unterstützt diese im Rahmen seiner Mitarbeit in den entsprechenden Gremien, insbesondere auch im Rahmen des „Programms Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes“ (Pro PK). Als Beispiel ist die Kampagne gegen Rechtsextremismus „Wölfe im Schafspelz“ zu nennen. Die mediale Kampagne brandmarkt ideenreich das verdeckte Agieren der Rechtsextremisten und bietet dadurch Schülern, Eltern und Lehrern eine Hilfestellung im Umgang mit diesem Phänomen.

Eine erfolgreiche Bekämpfung der PMK-rechts und des Antisemitismus erfordert aber auch eine weitergehende strategische und konzeptionelle Zusammenarbeit mit den ausländischen Sicherheitsbehörden.

Im Übrigen ist das BKA seit Jahren Mitwirkender im OSZE-Anitsemismus-Prozess und damit im Sinne der „Strategien gegen Rechtsextremismus – Maßnahmen der Bundesregierung“ im Bereich des Handlungsfeldes I, Internationales/Menschenrechtspolitik, aktiv.

Die Bundesregierung misst der präventiven Aufklärung im Hinblick auf die Bekämpfung des Antisemitismus eine besondere Rolle und Funktion zu. Nicht zuletzt deshalb nimmt Deutschland aktiv an den Arbeiten der International Task Force on Holocaust Education, Remembrance and Research (ITF) teil. Die ITF hat ihr Ständiges Sekretariat in Berlin im März 2008 eröffnet. Zugleich gilt es, das Phänomen des Antisemitismus in Schulen und in der

Erwachsenenbildung so komplex wahrzunehmen und darzustellen, wie es sich im Rahmen antisemitischer Diskurse jeder Art aktuell offenbart.

Dabei baut die Bundesregierung auch auf internationale Zusammenarbeit. Beispielhaft sei hier auf den „Berliner Prozess“ verwiesen, den die OSZE mit ihrer „Berliner Erklärung“ zur Bekämpfung des Antisemitismus im Jahr 2004 eingeleitet hat. Die Bundesregierung wird diese Kooperation, ebenso wie die auf Ebene der anderen maßgeblichen inter- und supranationalen Organisationen, engagiert weiterentwickeln.

Ein nicht zu unterschätzender Beitrag auch zur Bekämpfung des Antisemitismus ist dabei auf nationaler Ebene die konsequente Förderung jüdischen Lebens in Deutschland. Die Bundesregierung unterstützt deshalb den Zentralrat der Juden in Deutschland dauerhaft auf vertraglicher Grundlage mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt zur Erhaltung und Pflege des deutsch-jüdischen Kulturerbes, zum weiteren Auf- und Ausbau der jüdischen Gemeinschaft sowie für integrationspolitische und soziale Aufgaben. Dieser Vertrag ist nicht nur Anerkennung der großen Verdienste, die sich der Zentralrat beim Wiederaufbau des demokratischen Rechtsstaats in Deutschland erworben hat. Er ist vor allem – wie es in der Präambel heißt - Ausdruck unserer besonderen historischen Verantwortung für das jüdische Leben in Deutschland, heute und in der Zukunft.

Der demokratische Rechtsstaat kann sich gegenüber Antisemitismus nicht neutral verhalten. Antisemitismus ist – wie auch Rassismus, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit – keineswegs ein Meinungsbeitrag unter vielen in einer Demokratie, die sich durch Meinungsvielfalt auszeichnet. Antisemitismus ist immer ein Angriff auf das Fundament des Zusammenlebens einer offenen Gesellschaft. Deshalb ist die Bekämpfung des Antisemitismus für den demokratischen Rechtsstaat Verpflichtung aus eigenem Anspruch.

## 2. Antiziganismus

Angehörige der Sinti und Roma sehen sich nicht nur in Deutschland mit besonders hartnäckigen Vorurteilen und negativen Stereotypen sowie darauf fußenden Diskriminierungen konfrontiert. Die Anzahl der Angehörigen der deutschen Sinti und Roma in Deutschland wird auf ca. 120.000 Personen geschätzt, etwa 70.000 davon sind deutsche Staatsangehörige. Exakte Zahlen liegen nicht vor, da in Deutschland seit Ende des Zweiten Weltkrieges von Amts wegen keine Daten über die Zugehörigkeit zu den nationalen Minderheiten erhoben werden, und zwar vor allem vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte und der Verfolgung von Minderheiten im Dritten Reich. Dies entspricht ausdrücklich auch dem Wunsch der nationalen Minderheiten selbst.

Die deutschen Sinti und Roma sind als nationale Minderheit, neben der dänischen Minderheit, den Friesen und dem sorbischen Volk, durch das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ausdrücklich geschützt. Durch die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen wird in Deutschland das Romanes der deutschen Sinti und Roma als bedrohter Aspekt des europäischen Kulturerbes zusätzlich geschützt und gefördert.

Bereits seit 1995 ist unter Beteiligung von Vertretern der Bundesregierung die Expertengruppe Roma/Sinti des Europarates tätig und hat seitdem wichtige Empfehlungen zur Verbesserung der Situation und des Schutzes der Sinti und Roma erarbeitet; insbesondere im Hinblick auf Bildungs- und Erziehungsfragen, aber auch zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation oder der Wohnbedingungen sowie des Zugangs zur Gesundheitsvorsorge.

Mit dem Ziel, eine Interessenvertretung der Gemeinschaften der Roma in Europa zu schaffen, hat sich Ende des Jahres 2004 ein „Forum für Roma und Fahrende“ als Nichtregierungsorganisation mit besonderen Verbindungen zum Europarat konstituiert, nachdem eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Angehörigen der betroffenen Gruppen und u. a. Vertretern der Bundesregierung, Richtlinien für die Errichtung sowie den Entwurf einer Satzung für ein solches Forum vorgelegt hatte und am 15. Dezember 2004 in Straßburg eine Partnerschaftvereinbarung zwischen dem Europarat und dem „Forum für Roma und Fahrende“ zur Regelung seiner Finanzierung durch den Europarat unterzeichnet worden war.

Unter aktiver Beteiligung Deutschlands hat die OSZE – zusätzlich zum 1994 gegründeten „Contact Point for Roma and Sinti Issues“ (CPRSI) beim Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR) – einen Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti erarbeitet, der

vom Ständigen Rat der OSZE im November 2003 verabschiedet wurde. Dieser Plan enthält unter anderem Empfehlungen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung und zur umfassenden Verbesserung der Lebensbedingungen von Sinti und Roma.

Die Lebenswirklichkeit von Sinti und Roma in Deutschland ist auch ständiges Thema des deutschen „Forum gegen Rassismus“ (FgR), dem der „Zentralrat der Sinti und Roma“ angehört. So hat sich das „Forum“ beispielsweise an den deutschen Presserat mit der Aufforderung gewandt, auf die Nichtdiskriminierung dieser Bevölkerungsgruppe durch Medienberichte zu achten und Verstöße mit allen dem Presserat zu Gebote stehenden Sanktionen zu ahnden.

### 3. Spätaussiedler

Eine besondere Zuwanderergruppe bilden in Deutschland die Spätaussiedler. Hierbei handelt es sich um Personen deutscher Volkszugehörigkeit, die in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und in den anderen Staaten des ehemaligen Ostblocks lebten. Sie wurden infolge des Zweiten Weltkrieges aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit massiv verfolgt und noch Jahrzehnte nach Kriegsende zum Teil erheblich benachteiligt. Sofern Nachwirkungen dieser Benachteiligungen noch wirksam sind bzw. – wie bei den Russlanddeutschen – gesetzlich vermutet werden, können die Betroffenen ebenso wie ihre Ehegatten und Abkömmlinge, auch wenn sie nicht selbst als deutsche Volkszugehörige gelten, in einem speziellen Aufnahmeverfahren in Deutschland aufgenommen werden.

Grundlage für die Aufnahme ist Artikel 116 Absatz 1 Grundgesetz. Danach ist Deutscher unter anderem, wer als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat. Wer heute noch im Sinne dieser Norm als „Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit“ in dem dort genannten Gebiet „Aufnahme gefunden hat“, ist seit dem 1. Januar 1993 abschließend im Bundesvertriebenengesetz (BVFG) geregelt.

Daraus wird deutlich, dass Spätaussiedler und die in ihren Aufnahmebescheid einbezogenen Ehegatten und Abkömmlinge, die mit Ausstellung der Spätaussiedler- bzw. Angehörigenbescheinigung die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, ebenso wie ihre weiteren, als Ausländer miteinreisenden Familienangehörigen einen Migrationshintergrund aufweisen, der verglichen mit zahlreichen Angehörigen der Zweiten oder Dritten „Gastarbeitergeneration“ auch noch ungleich aktueller ist. Obwohl die Spätaussiedler und die in ihren Aufnahmebescheid einbezogenen Ehegatten und Abkömmlinge aufgrund ihrer deutschen Staatsangehörigkeit zur Mehrheitsgesellschaft gehören, werden sie von dieser oft nicht als „richtige Deutsche“ akzeptiert. Sie entsprechen nicht immer den von den Einheimischen gehegten Erwartungen, Deutsch zu können und mit der Kultur und den gesellschaftlichen Verhältnissen in Deutschland vertraut zu sein. In der alten Heimat erworbene Erfahrungen sind in Deutschland nicht ohne weiteres anwendbar. Unterschiede gibt es auch in den Wert- und Normvorstellungen.

Es kommt ein weiteres Problem hinzu: die Bildung von Wohngebieten mit hoher (Spät-) Aussiedlerkonzentration. Dieser Entwicklung konnte durch das Wohnortzuweisungsgesetz entgegengewirkt werden, das bis zum 31.12.2009 verlängert wurde und eine gleichmäßige Verteilung der Spätaussiedler auf die Kommunen gewährleistet. Bei hohen (Spät-) Aussiedlerkonzentrationen ist vielfach zu beobachten, dass die Spätaussiedler keine



Notwendigkeit sehen, sich in der deutschen Gesellschaft zu integrieren. Oftmals richten sie sich in ihrem Wohngebiet ein, sprechen untereinander Russisch, ziehen sich in ihre Gemeinschaft zurück und können so die mitgebrachten Lebensgewohnheiten beibehalten. Dies erschwert den Zugang zur einheimischen Bevölkerung. Neben mangelnden Sprachkenntnissen erschweren auch Identitätsprobleme die gesellschaftliche Integration. Oft fühlen Sie sich in Deutschland nicht richtig zugehörig.

Aufgrund dieser Integrationsprobleme sind Spätaussiedler und vor allem ihre Familienangehörigen mit Fremdenfeindlichkeit unterschiedlicher Art konfrontiert. Eine relativ kleine Gruppe zu Gewalt neigender oder durch Alkohol- und Drogenprobleme auffällig werdender junger männlichen Spätaussiedler bestimmt - auch wenn insgesamt Spätaussiedler über 30 nicht kriminalitätsbelasteter als einheimische Deutsche sind – das Bild in den Medien. Deshalb sollten die Medien, vor allem auf lokaler Ebene, als Mitstreiter gewonnen werden, damit sich ein Imagewechsel in der Öffentlichkeit vollzieht. Wünschenswert wären mehr Erfolgsgeschichten von Spätaussiedlern. Das hätte den doppelten Effekt, dass sich junge Spätaussiedler an Vorbildern orientieren können und der Öffentlichkeit ein anderes Bild von den Spätaussiedlern vermittelt werden kann, um Fremdenfeindlichkeit zu vermindern.

Eine präventive Wirkung haben auch die zusätzlich zu den gesetzlich festgelegten Integrationsangeboten der Bundesregierung (Integrationskurse bestehend aus Sprach- und Orientierungskursen, Migrationserstberatung) geförderten Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration der Zuwanderer, deren Durchführung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gebündelt ist. Schwerpunkte sind die Einbindung in die örtliche Gemeinschaft, die präventive Arbeit (Gewalt- und Suchtprävention, Konfliktmanagement), die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und die Verbesserung gegenseitiger Akzeptanz und des Zusammenlebens von Einheimischen und Zugewanderten.

Im Jahr 2006 wurde als weiterer Schwerpunkt ein Integrationsförderangebot speziell für Spätaussiedler auf Grundlage des § 9 Absatz 4 BVFG eingeführt. Unter dem Titel „Identität und Integration PLUS“ werden zielgruppenspezifische Kurse im Umfang von 100 Stunden angeboten, die auf den Integrationskurs aufbauen. Durch die Auseinandersetzung mit den spezifischen Lebens- und Bedürfnislagen von Spätaussiedlern, mit ihren Problemen und Chancen bei der Alltagsbewältigung sowie mit Hilfestellungen beim Berufseinstieg hat die Maßnahme ebenfalls eine präventive Wirkung.

Hervorzuheben hinsichtlich seiner vorbeugenden Wirkung gegenüber Fremdenfeindlichkeit ist das Projekt „Integration durch Sport“, das gemeinsam mit dem Deutschen Olympischen Sportbund seit 1989 durchgeführt wird. Das ursprünglich als „Sport mit Aussiedlern“

angelegte Projekt ist seit 2001 für weitere Zielgruppen (junge Ausländern und benachteiligte deutsche Jugendliche) geöffnet worden. Gemeinsames Sporttreiben fördert Fairness und Teamgeist, schafft Erfolgserlebnisse und baut Aggressionen ab.

#### 4. Gewaltprävention

Vorurteils- und Hasskriminalität muss mit den Mitteln des Strafrechts entschieden begegnet werden. Damit allein ist es jedoch nicht getan. Hinzukommen muss präventive Arbeit auf breiter Linie, die auch Diskriminierungen im Vorfeld von Straftaten umfasst. In diesem Zusammenhang war neben der Finanzierung präventiv wirkender Projekte durch den Bund auch ein Forschungsprojekt „Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige – insbesondere: junge Menschen“ bei der Stiftung „Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK)“ von erheblicher Bedeutung.

Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz wurde in den Jahren 2001 bis 2004 eine Dokumentation und ein sozialpsychologisches Gutachten erstellt sowie ein Workshop und ein Symposium durchgeführt. Außerdem hat sich eine interdisziplinär besetzte Arbeitsgruppe mit dem Thema befasst und einen umfangreichen Bericht vorgelegt. Dieser kommt vor allem zu folgenden Ergebnissen:

- Primäre Prävention von Hasskriminalität stützt sich vor allem auf zwei Komponenten: Erziehung zur Toleranz und zur Aggressionsbeherrschung.
- Prävention von Hasskriminalität muss möglichst früh einsetzen. Die Erziehung in Kindergarten und Schule ist daher von besonderer Bedeutung. Hierzu gibt es in Deutschland eine Reihe empfehlenswerter Projekte (z. B. Olweus-Projekte, „Konflikt-Kultur“, „Kinderwelten“), die teilweise in Deutschland evaluiert wurden, teilweise auf im Ausland evaluierten Projekten beruhen.
- Diese Erfolg versprechenden deutschen Projekte wurden bzw. werden aber nur in begrenzten Gebieten (einzelnen Kommunen oder Regionen) durchgeführt. Die künftigen Arbeiten sollen sich deshalb nicht vorrangig auf die Entwicklungen neuer Methoden, sondern auf die flächendeckende Umsetzung empfehlenswerter Projekte konzentrieren.
- Die vorhandenen Ansätze müssen aber weiterentwickelt werden. Deshalb müssen alle Projekte in stärkerem Maße als bisher evaluiert, dokumentiert und öffentlich zugänglich gemacht werden.
- Erfolgreiche Präventionsarbeit in Kindergarten und Schule setzt voraus, dass Pädagogen und Erzieher bereits in ihrer Ausbildung die Grundlagen der Erziehung zur Toleranz und Aggressionsbeherrschung lernen.

- Prävention von Hasskriminalität kann nur erfolgreich sein, wenn sie von einer konsequenten Ahndung entsprechender Taten begleitet wird. Hierbei kommt es nicht auf die Härte der Strafen an, sondern darauf, dass der Staat nach jeder Tat möglichst schnell und in einer für die Betroffenen und die Öffentlichkeit sehr deutlichen Weise ein Signal setzt, dass er fremdenfeindliche Taten und andere Formen der Gewaltdelinquenz gegen Gruppenangehörige nicht duldet.

Wegen der praktischen Konsequenzen, die sich aus diesen Erkenntnissen ergeben, ist es erforderlich, dass sich die betroffenen Bundesministerien sowie die Länder, die kommunalen Spitzenverbände und andere Verbänden untereinander intensiver abstimmen.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Die Projektergebnisse sind unter [www.kriminalpraevention.de](http://www.kriminalpraevention.de) im Internet verfügbar. Darüber hinaus sind sie 2006 in einer vierbändigen vom BMJ herausgegebenen Dokumentation veröffentlicht worden, die über das BMJ beziehbar ist.

## 5. Internationale Zusammenarbeit (ausgewählte Beispiele)

An bereits mehreren Aspekten dieses NAP wurde deutlich, dass die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ohne eine internationale Zusammenarbeit nicht möglich ist. Dies soll an zwei weiteren Beispielen verdeutlicht werden:

### 5.1 Bekämpfung des Menschenhandels (insbesondere des Frauen- und Kinderhandels)

Ein Schwerpunkt deutscher Aktivitäten der letzten Jahre in den VN-Menschenrechtsgremien lag darin, das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft auf das weltumspannende Übel des Frauen- und Kinderhandels zu lenken. Ziel war es dabei, bei der Behandlung des Themas die Perspektive in Richtung eines verbesserten Menschenrechtsschutzes für die Opfer von Frauen- und Kinderhandel zu weiten. So stellt mit Unterstützung der Bundesregierung der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. am Rande der 8. Sitzung des Menschenrechtsrats 2008, seine Arbeit und die Kooperationen zwischen Strafverfolgungsbehörden und Nichtregierungsorganisationen in Deutschland als bewährte Praxis vor.

Die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen an Frauen, darunter der Frauenhandel, ist ein wichtiges Thema der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung. Eine Vielzahl von Konventionen, Erklärungen und sonstigen Instrumenten, insbesondere auch zur Bekämpfung des Menschenhandels, ist in den letzten Jahrzehnten beschlossen worden. Das bedeutendste Instrument ist das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000, das bis 2008 von 118 Staaten ratifiziert wurde. Der Menschenrechtsrat, die Frauenrechtskommission und die Verbrechenverhütungskommission befassen sich nahezu ständig mit diesem Themenkomplex; auch spezielle Sonderberichterstatterinnen zu Gewalt gegen Frauen sowie zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, wurden in 2003 und 2004 berufen. Schwerpunktthemen der Frauenrechtskommission 2007 waren die Themen Gewalt gegen Mädchen und Gewalt gegen Frauen; hierbei wurden verschiedene Formen der Gewalt, insbesondere Zwangsverheiratung, häusliche Gewalt, sexualisierte Gewalt sowie Kinder- und Frauenhandel behandelt und verschiedene Resolutionen angenommen. Schwerpunktthemen der Verbrechenverhütungskommission 2008 waren „Gewalt gegen Frauen“ und „Bekämpfen von Menschenhandel“.

Der Europarat hat am 16. Mai 2005 das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Zeichnung aufgelegt. Dieses Übereinkommen baut auf dem o.g. Zusatzprotokoll der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 auf und enthält umfangreiche verbindliche Bestimmungen zum Opferschutz und zur Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien, deren Einhaltung von einem unabhängigen Kontrollgremium überprüft wird. Deutschland hat das Übereinkommen im November 2005 gezeichnet und bereitet zurzeit den Beitritt vor. Das Übereinkommen ist am 1. Februar 2007 in Kraft getreten.

Im November 2006 wurde im Rahmen des Ostseerates die Task Force on Trafficking in Human Beings gegründet, die die Kooperation in der Ostseeregion im Bereich des Menschenhandels befördert.

Auf deutsche Anregung wurde außerdem im Rahmen der vom 13. - 15. Mai 2004 in Sarajewo tagenden Kinderrechtskonferenz "Making Europe and Central Asia Fit for Children" die Arbeitsgruppe zu "Children Moving across Borders" eingesetzt, um die Problematik des Kinderhandels eingehend behandeln zu können. Von der Konferenz, die den von der Vorbereitungskonferenz zum Weltkindergipfel initiierten "Berlin-Prozess" fortführt und unter der gemeinsamen Ägide der Regierungen Bosnien und Herzegowinas, Deutschlands sowie des Kinderhilfswerk der VN, UNICEF, stand, ging der von den 44 Teilnehmerstaaten der Region Europa und Zentralasien, zahlreichen internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen sowie 27 jugendlichen Delegierten unterstützte Aufruf an alle Staaten der Region aus, effektive Maßnahmen zur Beendigung des Kinderhandels zu ergreifen. Belohnt wurde dieses Engagement, als in der 60. Menschenrechtskommission auf deutsche Initiative hin der einstimmige Beschluss gefasst wurde, erstmals eine/n Sonderberichterstatter/in zum Thema "Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel" zu bestellen, dessen/deren Aufgabe es ist der VN-Menschenrechtskommission aus menschenrechtlicher Perspektive Bericht über aktuelle Entwicklungen des Menschenhandels zu erstatten sowie Empfehlungen abzugeben, wie dieses Verbrechen wirksamer verhindert und seine Opfer effektiver geschützt werden können. Dieses Mandat ist unter gemeinsamer deutscher und philippinischer Initiative während der achten Sitzung des Menschenrechtsrats im Juni 2008 verlängert worden. Die Bundesregierung sieht auch weiterhin in der aktiven Unterstützung des Mandats und der Förderung der Arbeit der/s Sonderberichterstatter/in einen wichtigen Beitrag dazu, der internationalen Gemeinschaft die Bedeutung und Dringlichkeit der Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des

Frauen- und Kinderhandels, und des Schutzes der Würde und der Menschenrechte seiner Opfer kontinuierlich ins Bewusstsein zu rufen.

Auf nationaler Ebene wurden in der Bundesrepublik Deutschland ebenfalls erweiterte und neue Mittel zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels eingeführt:

Damit der Schutz der betroffenen Frauen im Mittelpunkt steht, die verschiedenen Aspekte des Frauenhandels zusammen betrachtet und abgestimmte Strategien zur Bekämpfung entwickelt werden können, hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Frühjahr 1997 eine bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel eingerichtet, die etwa dreimal im Jahr tagt. Ihr gehören das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (federführend und geschäftsführend), das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium der Justiz (BMJ), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), das Bundeskriminalamt (BKA), Vertretungen der Innen-, Justiz-, Sozial- und Frauen- und Gleichstellungsministerkonferenzen der Bundesländer, der Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK als Vernetzungsstelle der Fachberatungsstellen in Deutschland, die Fachberatungsstelle SOLWODI e.V. und die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände an. Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe gehören der kontinuierliche Informationsaustausch über die vielfältigen Aktivitäten in den Bundesländern und in den nationalen und internationalen Gremien, die Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung des Frauenhandels, die Erarbeitung von Empfehlungen und ggfs. von gemeinsamen Aktionen zur Bekämpfung des Frauenhandels.

Zu den konkreten Ergebnissen zählt insbesondere die Erarbeitung eines Kooperationsmodells für einen speziellen Zeuginnenschutz für Frauen, die nicht in das gesetzlich verankerte Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können oder wollen. Dieses Kooperationskonzept, das seit Dezember 2007 in einer überarbeiteten Fassung besteht, ist Grundlage entsprechender Modelle in verschiedenen Bundesländern geworden und gilt auf europäischer und internationaler Ebene als bewährte Praxis.

Die §§ 232 bis 233a StGB enthalten Strafbestände, durch die Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft mit Kriminalstrafe bewehrt wird. Die Strafvorschriften sehen Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren vor. Darüber hinaus kommt im Zusammenhang mit Menschenhandel eine Strafbarkeit nach

weiteren Straftatbeständen in Betracht (z.B. Nötigung, Körperverletzung, Freiheitsberaubung, Erpressung).

In einem etwaigen Strafprozess sind insbesondere Opfer einer Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung (z.B. Vergewaltigung, sexueller Missbrauch, Menschenhandel zur Prostitution) gemäß § 395 StPO berechtigt, als Nebenkläger aufzutreten. Mit In-Kraft-Treten des Opferrechtsreformgesetzes wurden auch die Opfer von Zuhälterei und Frauen, die als Prostituierte ausgebeutet worden sind, nebenklageberechtigt.

Die Bundesregierung hat unter Federführung des BMFSFJ im September 2007 ihren zweiten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen veröffentlicht, der ein Gesamtkonzept von Maßnahmen des Bundes mit konkreten Vorhaben zur Verhinderung und Beseitigung von allen Formen von Gewalt gegen Frauen enthält. Dazu gehören auch Maßnahmen gegen den Frauenhandel.

Die Bundesregierung unterstützt auch die Arbeit lokaler Nichtregierungsorganisationen, die in den bekannten Herkunfts- und Transitländern Aufklärungsarbeit über die Erscheinungsformen des Menschenhandels und über Hilfsangebote betreiben.

### 5.2 Zusammenarbeit mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ist in besonderer Weise geeignet, Fragen der Rassismus- und Antisemitismusbekämpfung im gesamteuropäischen Raum zu diskutieren (in Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels ist sie ebenfalls maßgeblich aktiv). Mit ihren 56 Mitgliedstaaten gehört sie zu den europäischen Organisationen, die so etwas wie eine europäische Gesamtschau auf ein Problem ermöglicht.

Deutschland setzt sich im Rahmen der OSZE für die Stärkung der so genannten Menschlichen Dimension ein, dazu gehören auch die Themen Toleranz und Nichtdiskriminierung. Deswegen hat Deutschland auch die Gründung einer „Tolerance and Non-Discrimination Unit“ innerhalb des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte



(Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR) in Warschau sowohl politisch wie praktisch durch Finanzierungshilfen wie Sekundierung von Personal unterstützt. Die OSZE-Konferenz von Berlin zur Bekämpfung des Antisemitismus sowie die Konferenzen in Paris und Brüssel (zu den Themen Internet als Propagandaplattform für Extremisten sowie Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) im Jahre 2004 haben einen unumkehrbaren Prozess in Richtung Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie staatlicher Schutzgarantien für Minderheiten in Gang gesetzt. Die Konferenzen im Jahre 2004 waren der Auftakt zu zahlreichen Folgekonferenzen bis zum heutigen Tag, die die jeweiligen Themen vertiefen. Deutschland hat die Einsetzung von drei Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden zur Bekämpfung der verschiedenen Formen der Intoleranz unterstützt.

Auf Basis eines Auftrages des Ministerrates im Jahr 2003 hat ODIHR ein Informationssystem zu Toleranz- und Nichtdiskriminierungsfragen eingerichtet (Tolerance and Non-Discrimination Information System – TANDIS), das diese Informationen auch über das Internet verfügbar macht (<http://tandis.osce.org/>).

Die Arbeit der OSZE mit ihrem umfangreichen Acquis an politischen Verpflichtungen der teilnehmenden Staaten ist in ihrer bewusstseinsbildenden Funktion sehr wertvoll und wird durch die Bundesregierung weitergetrieben und weiter unterstützt werden.

## 6. Internet

Das Internet ist zu einem der wichtigsten Medien, auch für die Propaganda der Rechtsextremisten geworden: es ist schnell, billig und vermeintlich anonym. Die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus im Internet kann aufgrund seines weltumspannenden Charakters nicht bloß Aufgabe des Einzelstaates sein, sondern verlangt zwingend nach internationaler Kooperation. Zugleich kann es keine bloß staatliche Aufgabe sein. Hier ist die Zivilgesellschaft in besonderem Maße gefordert; es ist unter anderem auch gemeinsames Ziel, das Internet als demokratisches und frei zugängliches Kommunikations- und Informationsaustauschmedium einer bürgerlichen Gesellschaft zu bewahren.

Das Internet bietet Rechtsextremisten ein bedeutendes Forum für Austausch und Agitation; darüber hinaus wird es intensiv für die Koordination und Mobilisierung der Szene genutzt. Dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) sind mehr als 1.000 von deutschen Rechtsextremisten betriebene Homepages im „World Wide Web“ bekannt<sup>13</sup>. Zunehmend attraktiver werden Diskussionsforen, die über einen geschützten Bereich verfügen, der wiederum nur nach Anmeldung einsehbar ist. Strafbare Inhalte werden anonym und zumeist über das Ausland (hier vor allem USA) eingestellt.

### 6.1 Konsequente Ermittlung und Ahndung von strafrechtlich relevanten rechtsextremistischen, rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Internetinhalten

Vorrangiges Instrument gegen Rechtsextremismus im Internet ist das Strafrecht. Soweit Inhalte volksverhetzend sind oder Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen verbreiten, werden von den Strafverfolgungsbehörden Ermittlungsverfahren auf Grundlage der §§ 86, 86a, 130 StGB eingeleitet. Unter die in diesen Tatbeständen inkriminierten Schriften fallen nach der Definition des § 11 Absatz 3 StGB auch Datenspeicher. Sowohl Inhalte in Datenträgern (Magnetbänder, Festplatten, CD-Roms etc.) als auch nur vorübergehend bereitgehaltene Inhalte in Arbeitsspeichern sind demnach strafrechtlich relevant<sup>14</sup>. Hier gilt: was offline verboten ist, wird auch „online“ strafrechtlich verfolgt. Zur

---

<sup>13</sup> Wegen der immensen Fluktuation ist die Zahl der tatsächlich aktiven rechtsextremistischen Internetseiten einem ständigen Wandel unterworfen.

<sup>14</sup> Vgl. Adolf Schönke/Horst Schröder-Eser, StGB, 27. Auflage, § 11 Rn. 78 (BGHSt 47, S. 55, 58 f.; BT-Drs. 13/7385, S. 36).

Ermittlung rechtsextremistischer, strafbarer Internetinhalte führen das Bundeskriminalamt (BKA) und BfV anlassunabhängige Recherchen nach rechtsextremistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Inhalten im Internet durch.

### 6.2 Anstoß und Unterstützung internationaler Strategien zur Bekämpfung rechtsextremistischer strafbarer Internetinhalte

Im Hinblick auf den globalen Charakter des Mediums Internet und in Anbetracht der Tatsache, dass in der Bundesrepublik strafbare Internetinhalte in anderen Staaten – insbesondere in den USA - als Ausdruck der Meinungsfreiheit weitgehend straflos bleiben, erachtet die Bundesregierung den Anstoß bzw. die Unterstützung staatenübergreifender Initiativen als unverzichtbaren Bestandteil einer umfassenden Strategie im Umgang mit rechtsextremistischen Internetinhalten. Außerhalb des Staatsgebiets verübte Straftaten können nur durch eine internationale Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft wirksam bekämpft werden. Daher setzt sich die Bundesregierung auch in den internationalen Foren, vor allem im Europarat, im Rahmen der G 8 und der Vereinten Nationen, für eine effektivere internationale Verfolgung auch rechtsextremistischer Straftaten im Internet ein:

Im Europarat wurde das Übereinkommen über Computerkriminalität (Cybercrime Convention) erarbeitet und am 23. November 2001 von 26 Staaten unterzeichnet. Da bei der Ausarbeitung kein Konsens darüber hergestellt werden konnte, die Bekämpfung der Aufstachelung zum Rassenhass mit einzubeziehen, haben Deutschland und Frankreich in der Erklärung des 77. Deutsch-Französischen Gipfels vereinbart, die Initiative zu einem Zusatzprotokoll zu dem Übereinkommen zu ergreifen, in dem sich die Unterzeichnerstaaten verpflichten, die Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts im Internet wirksam zu bekämpfen. An den im Dezember 2001 begonnenen Beratungen hat sich die Bundesregierung aktiv beteiligt. Das dabei erarbeitete „Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art“ wurde am 28. Januar 2003 von acht Staaten der Europäischen Union, darunter auch Deutschland, sowie Armenien, Estland und Malta unterzeichnet. In der Zwischenzeit haben weitere Staaten, vor allem Mitgliedstaaten der Europäischen Union aber auch Kanada und Südafrika, dieses Zusatzprotokoll unterzeichnet.

Das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art wurde von Deutschland am 28. Januar 2003 gezeichnet. Mit den Arbeiten zur Ratifikation wurde begonnen.

In diesem Zusammenhang begrüßt die Bundesregierung die Aktivitäten der OSZE, deren Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, beginnend mit der Pariser OSZE-Konferenz über Strategien zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus im Internet im Juni 2004, auch die notwendige Erfassung, Analyse und Ahndung von Straftaten im und durch das Internet zu betreiben und ebenso wie andere Straftaten an ODIHR zu melden.

### 6.3 Förderung der freiwilligen Selbstkontrolle durch Anbieter und Nutzer von Internetdiensten

Die freiwillige Selbstkontrolle des Internet durch Anbieter und Nutzer stellt eine wichtige Ergänzung von staatlichen Maßnahmen dar. Daher ist das BKA bereits mehrfach im Rahmen von Informationsveranstaltungen an Provider und Online-Dienste herangetreten, um den Informationsaustausch über rechtsextremistische Internetseiten zu intensivieren und ein gemeinsames Vorgehen mit der Anbieterseite gegen rechtsextremistische Internetinhalte zu initiieren. Ähnliche Funktion hat die Zusammenarbeit mit verschiedenen, auch nichtstaatlichen Organisationen und Jugendschutzeinrichtungen: so unterstützt etwa das BfV die Arbeit von „Jugendschutz.net“, einer gemeinsamen Einrichtung der obersten Jugendschutzbehörden der Länder. „Jugendschutz.net“ mahnt die Betreiber rechtswidriger Internetseiten ab und informiert die Provider, sofern die Angebote dessen ungeachtet „online“ bleiben.

## 7. Medien (außer Internet)

Heute mehr noch als in der Vergangenheit werden Einstellungen und Überzeugungen - aber auch die Bereitschaft zum Engagement (sei es persönlich oder finanziell) - maßgeblich durch die über die modernen Massenmedien verbreiteten Bilder und Töne beeinflusst. Deshalb spielen Form, Inhalt und Umfang der Medienpräsenz auch für die Bekämpfung von Vorurteilen, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus eine herausragende Rolle.

Die deutschen Rundfunkgesetze und Medienstaatsverträge enthalten Programmgrundsätze, die die Rundfunkanstalten verpflichten, in ihren Sendungen die verfassungsmäßige Ordnung und die Würde des Menschen zu achten und dazu beizutragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit sowie vor Glauben und Meinung anderer zu stärken und zu internationaler Verständigung beizutragen. Diskriminierungen aufgrund Nationalität, „Rasse“, Abstammung, politischer Überzeugung, Religion oder weltanschaulichen Bekenntnisses sind verboten. Die Einhaltung der Programmgrundsätze wird bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern durch interne Kontrollgremien gewährleistet, bei den privaten Rundfunkanbietern insbesondere durch die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) sowie die zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder.

Über die Verhinderung rassistischer und diskriminierender Sendungen hinaus stellt der Staat damit einen Rechtsrahmen zur Verfügung, der Radio und Fernsehen die Voraussetzungen für eine aktive Bekämpfung von Rassismus, Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt bietet. Dem gemäß greifen die deutschen Rundfunkveranstalter – insbesondere die öffentlich-rechtlichen –, rassistische und Minderheiten diskriminierende Vorfälle und Tendenzen auf, um diese unter Wahrung journalistischer Sorgfaltspflicht medial aufzuarbeiten. Dabei wirken die Rundfunkveranstalter durch kritische Beleuchtung derartiger Ereignisse und damit zusammenhängender menschen- und demokratieverachtender Ideologien und deren gesellschaftlicher Hintergründe aktiv möglichen rassistischen Vorbehalten in der Gesellschaft entgegen.

Das Prinzip der Selbstregulierung des Rundfunks ist in der Bundesrepublik Deutschland bereits weit entwickelt. So ist das im Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien verankerte Modell der regulierten Selbstregulierung, in dem der Staat auf eine Kontrolle der Überschreitung des

Beurteilungsspielraums von Selbstkontrolleinrichtungen beschränkt ist, prägendes Element der Aufsicht über den privaten Rundfunk. Die Verhinderung rassistischer oder fremdenfeindlicher Inhalte dürfte ein besonders geeignetes Anwendungsgebiet für Selbstregulierungsmaßnahmen aller Art sein.

Seit Beginn der 90er Jahre fand in Deutschland eine intensive medienpolitische Diskussion über die Repräsentanz von Minderheiten, bzw. über die „richtige“ oder „ausreichende“ Repräsentanz von Angehörigen unterschiedlicher Minderheiten in den Medien statt. Zahlreiche nationale wie europaweite Initiativen – wie z.B. das in Deutschland vom Adolf-Grimme-Institut begleitete Projekt „More Colour in the Media“ – haben sich dieser Thematik angenommen. Der von der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung, gemeinsam mit dem Ersten Deutschen Fernsehen und der Freudenbergstiftung ins Leben gerufene Radio- und Fernsehpreis CIVIS zeichnet Sendungen und Sendeformen aus, die sich um ein realistisches, Vorurteile abbauendes aber deshalb nicht unkritisches Bild von Minderheiten bemühen. In den Jahren 2006 und 2007 haben ARD und ZDF umfangreiche Symposien zum Thema „Migranten und Medien“ veranstaltet, in deren Rahmen auch Fragen intendierter wie unbeabsichtigter Diskriminierung diskutiert wurden. All diese Initiativen werden auf unterschiedlichen Ebenen weiter geführt.

Ein staatlicher Einfluss auf die Einstellungspolitik der Medienanbieter ist in der Bundesrepublik Deutschland auch unter positiven Vorzeichen aus zahlreichen, nicht zuletzt verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen. Allerdings ist in den letzten Jahren zu beobachten, dass sich gerade die privaten Medienanbieter in der Frage der Repräsentanz von Minderheitenangehörigen deutlich engagiert haben – nicht zuletzt auch deshalb, weil sie dieselben, vor allem jugendlichen Angehörigen von Minderheiten als Nutzer ihrer Programme halten und gewinnen wollen. Dieser Trend lässt sich nun auch vermehrt bei den öffentlich-rechtlich agierenden Programmanbietern feststellen.

### 7.1 Freiwillige Selbstkontrolle der Deutschen Presse

Auch für den Bereich der Presse gilt in Deutschland das Prinzip der Staatsferne, d. h. der Staat hat sich grundsätzlich jeder Einflussnahme auf die Presse zu enthalten. Allerdings ist die allgemeine Pressefreiheit nicht grenzenlos. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Grundgesetzes

findet sie ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre.

Ergänzend hat die Presse als wesentlicher Faktor der „Meinungsmacht“ eine Selbstkontrolle entwickelt, die insbesondere bei der Verletzung journalistischer Fairness und Sorgfalt in dem der Rechtsordnung vorgelagerten berufsethischen Raum einsetzt. Die Aufgabe der freiwilligen Selbstkontrolle obliegt dem Deutschen Presserat. Der Presserat befasst sich u. a. mit Beschwerden über redaktionelle Veröffentlichungen in Zeitungen und Zeitschriften und bewertet diese anhand seiner publizistischen Grundsätze (Pressekodex). Die Bundesregierung hält diese Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle für die Beobachtung der Grundregeln eines freien und verantwortlichen Journalismus für angemessen. So besagt die Ziffer 12 des Pressekodex: „Niemand darf wegen seines Geschlechts oder seiner Zugehörigkeit zu einer rassischen, ethnischen, religiösen, sozialen oder nationalen Gruppe diskriminiert werden.“ Danach darf in der Berichterstattung über Straftaten die Zugehörigkeit der Verdächtigen oder Täter zu religiösen, ethnischen oder anderen Minderheiten nur dann erwähnt werden, wenn für das Verständnis des berichteten Vorgangs ein begründbarer Sachbezug besteht. Bei Verstößen von Presseorganen gegen diese oder andere publizistische Grundsätze des Pressekodexes kann sich jedermann mit seiner Beschwerde an den Deutschen Presserat wenden. Bei begründeten Beschwerden kann der Deutsche Presserat Maßnahmen gegen das betroffene Presseorgan verhängen, etwa eine öffentliche Rüge, die von dem Presseorgan abgedruckt ist.

## 8. Nationale Minderheiten

Die Bundesrepublik Deutschland hat entscheidend daran mitgewirkt, verbindliche Regelungen für den Schutz nationaler Minderheiten und traditioneller Volksgruppen bzw. ihrer Sprache und Kultur zu schaffen. Deutschland ist deshalb auch dem Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (Rahmenübereinkommen) sowie der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Sprachencharta) beigetreten.<sup>15</sup> Das Rahmenübereinkommen beinhaltet völkerrechtlich verbindliche Grundsätze zugunsten nationaler Minderheiten und verpflichtet die Vertragsstaaten zum Schutz und zur Förderung der Minderheiten, insbesondere auch zur Förderung der Toleranz und des interkulturellen Dialogs zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen. Zu den nationalen Minderheiten im Sinne dieses Abkommens zählen die Friesen, die dänische Minderheit, das sorbische Volk sowie die deutschen Sinti und Roma.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit dem Beitritt zu den beiden Abkommen gegenüber dem Europarat zugleich einem Monitoringmechanismus unterworfen, der die Umsetzung der übernommenen Verpflichtungen sicherstellen soll. Im Rahmen dieses Verfahrens berichtet die Bundesregierung regelmäßig dem Europarat umfassend. Die Expertengremien des Europarates haben auf der Grundlage von Vor-Ort-Besuchen die Implementierung der beiden Übereinkommen ganz überwiegend positiv bewertet und dabei insbesondere die Bemühungen um die Förderung der Toleranz in Deutschland hervorgehoben. Mit dem Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationalen Minderheiten in Deutschland steht ihnen ein zentraler Ansprechpartner auf Bundesebene zur Verfügung, der es ihren Verbänden angesichts der vertikalen (auf Bund, Länder und Gemeinden) und horizontalen (auf verschiedene Ministerien) Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland erleichtert, ihre Anliegen gegenüber den staatlichen Stellen zu formulieren.

Die Hauptaufgaben des Bundesbeauftragten für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten sind:

- Ansprechpartner der nationalen Minderheiten in Deutschland auf Bundesebene,
- Vertreter der Bundesregierung in den relevanten Kontaktgremien,

---

<sup>15</sup> Deutschland hat das Rahmenübereinkommen am 11. Mai 1995 unterzeichnet und am 10. September 1997 ratifiziert. Es ist für die Bundesrepublik am 1. Februar 1998 in Kraft getreten.



- Informations- und Koordinationsarbeit hinsichtlich der nationalen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland.

## 9. Religion

Deutschland ist ein Land, in dem aufgrund seiner Zuwanderungsgeschichte Menschen unterschiedlicher Religionen dauerhaft leben. Die größte Gruppe von Menschen nicht-christlicher Religionszugehörigkeit stellen die Muslime mit ca. 3,5 Millionen Menschen. Die deutsche Verfassung garantiert die Freiheit der Religionswahl- und der Religionsausübung.

In Folge der islamistisch motivierten Attentate von New York, Madrid und London besteht die Gefahr, dass insbesondere Musliminnen und Muslime einem Generalverdacht ausgesetzt werden, der im Extremfall in Diskriminierungen oder Übergriffe mündet bzw. münden kann. Um solchen Entwicklungen nachdrücklich zu begegnen, um den Unterschied zwischen islamischer Religion und extremistischen politischen Ideologien, die sich auf den Islam berufen, zu verdeutlichen, und um zu unterstreichen, dass die übergroße Mehrheit der Musliminnen und Muslime in Deutschland selbstverständlicher, rechtstreuer und friedliebender Bestandteil der deutschen Gesellschaft sind und Muslime sich zu den Grundsätzen der deutschen Verfassungs- und Gesellschaftsordnung aktiv bekennen, hat die Bundesregierung 2006 die „Deutsche Islam Konferenz“ (DIK) unter Vorsitz des Bundesministers des Innern einberufen.

Zusätzliches Ziel der Konferenz ist es, die Integration der in Deutschland lebenden Musliminnen und Muslime zu verbessern und Extremismus vorzubeugen. Ein intensivierter Dialog mit Muslimen eröffnet Chancen, der von Islamisten verbreiteten Botschaft des Gegeneinanders und der Gewalt eine Botschaft des Respekts füreinander und des friedlichen Miteinander entgegen zu stellen. Die Bundesregierung fördert zudem zahlreiche Projekte des interkulturellen wie auch des interreligiösen Dialoges, u. a. Dialogseminare, einen Koordinierungsrat der christlich-islamischen Dialoginitiativen in Deutschland, ein Netzwerk lokaler Begegnungen und ein Bildungszentrum für muslimische Frauen.

Die Konferenz ist als langfristiger Verhandlungs- und Kommunikationsprozess zwischen dem deutschen Staat und Vertretern der muslimischen Bevölkerung Deutschlands angelegt, der zwei bis drei Jahre dauern soll. Die DIK tagt auf zwei Ebenen: Einem Plenum, das aus 15 Vertretern des deutschen Staates und 15 Vertretern der in Deutschland lebenden Musliminnen und Muslime besteht, und mehreren Arbeitsgruppen. In einem beigeordneten „Gesprächskreis Sicherheit und Islamismus“ werden zusätzlich Fragen der inneren Sicherheit, islamistischer Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie der Prävention und Aufdeckung islamistischer Gewalttaten erörtert. Als Ergebnis des Gesprächsprozesses wird eine Übereinkunft zwischen der deutschen Aufnahmegesellschaft und der muslimischen Bevölkerung Deutschlands angestrebt, in der sich beide Seiten zur Einhaltung gesellschafts- und religionspolitischer Grundsätze verpflichten. Hierbei steht insbesondere die verbindliche

Beachtung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Vordergrund. Grundlage ist ein Integrationsverständnis, das zwar kulturelle und religiöse Unterschiede anerkennt, aber ein Bekenntnis zur deutschen Rechts- und Werteordnung, zur deutschen Sprache und zu den in Deutschland gültigen sozialen Konventionen verlangt. Die Deutsche Islam Konferenz steht deshalb unter dem Motto: „Muslime in Deutschland – Deutsche Muslime“.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Für eine ausführliche Erläuterung der Konzeption des Dialogs siehe Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Muslime in Deutschland – Perspektiven für eine gemeinsame Zukunft*, Regierungserklärung, 54. Sitzung des 16. Deutschen Bundestages am 28. September 2006, Berlin 2006.

## 10. Schule und Vorschule

Schule unterliegt im Rahmen der föderativen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder. Ein Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie damit zusammenhängender Diskriminierungen wäre aber mehr als nur unvollständig, wenn darin die Lernorte Schule und Vorschule nicht als tragende Einrichtungen von Prävention und Bekämpfung identifiziert würden.

Die Länder sind sich dieser Bedeutung auch in vollem Umfang bewusst. Die Konferenz der Kultusminister und -senatoren der Länder hat bereits in mehreren Beschlüssen die Bedeutung der Aufklärung über den Holocaust, der Vermittlung umfassender Geschichtskennntnisse über den Antisemitismus und Totalitarismus, der Sensibilisierung der Schülerinnen und Schüler im Umgang mit Angehörigen anderer Ethnien sowie die möglichst praktische Erfahrung demokratischer Werte in Kombination mit Menschenrechtserziehung und Menschenrechtsbildung betont. In allen Ländern ist das Themenfeld und die entsprechenden Lerninhalte fester Bestandteil der Lehrpläne, etwa in den Fächern Geschichte, Politische Bildung, Religion/Ethik oder Deutsch. Darüber hinaus werden die Inhalte regelmäßig in Form themenspezifischen Projektunterrichts vermittelt. Diese Arbeit muss ihre Basis bereits in der vorschulischen Betreuung und Bildung finden, wo es vor allem darauf ankommt, die verbale Kompetenz von Kindern möglichst frühzeitig zu fördern, um damit die Voraussetzung für ein gewaltfreies, notwendig kommunikatives Konfliktlösungsverhalten zu schaffen. Unverzichtbarer Bestandteil dieser Bildungsarbeit ist aber auch das Erlernen des Umgangs mit Medien, Medieninhalten und -darbietungsformen. Kinder und Jugendliche müssen in die Lage versetzt werden, mediale Propaganda (insbesondere, aber nicht nur im World Wide Web) als solche erkennen, um damit angemessen umgehen zu können.

Ebenso bedeutsam ist die stete Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer sowie der Erzieherinnen und Erzieher auf diesen Gebieten, aber auch, soweit möglich, die stete Aufklärung der Elternhäuser, deren Mitwirkung entscheidend für den Erfolg ist.

### 10.1 Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage

In diesem Zusammenhang muss das Projekt „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ besonders hervorgehoben werden. Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage (SOR-SMC) ist eine europaweite Jugendinitiative. Nationale Koordinierungsstellen gibt es in Belgien (seit 1988), wo das Projekt entstand, den Niederlanden (seit 1992), Deutschland (seit 1995), Österreich (seit 1999) und Spanien (seit 2002). Gemeinsam ist Schule ohne Rassismus in

allen beteiligten Ländern die Grundidee einer Selbstverpflichtung aktiv gegen Rassismus vorzugehen. Über diese Grundidee hinaus wird das Projekt in den einzelnen Ländern unterschiedlich umgesetzt, da die jeweiligen nationalen Besonderheiten der Schullandschaft zu berücksichtigen sind.

Schule ohne Rassismus wurde in Deutschland 1995 von „Aktion Courage“ e. V. initiiert. Anfang 2001 wurde unter neuer Projektleitung das Projekt inhaltlich und organisatorisch neu konzipiert. Seitdem sind nicht nur der Rassismus im klassischen Sinne, sondern alle Formen von Diskriminierung (aufgrund der Religion, der sozialen Herkunft, des Geschlechts, körperlicher Merkmale, der politischen Weltanschauung und der sexuellen Orientierung) in den Projektansatz mit einbezogen.

Im Jahr 2007 gehören deutschlandweit rund 350 Schulen, die von 300.000 Schülern besucht werden, dem Netzwerk von Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage an. SOR-SMC ist damit das größte Schulnetzwerk in Deutschland. Neben der Bundeskoordination in Berlin, die die nationale Koordinierung, Titelverleihungen und inhaltliche Weiterentwicklung verantwortet, gibt es in vielen Ländern Landeskoordinationen. Um den Titel zu bekommen müssen Schulen drei Voraussetzungen erfüllen: Mindestens 70 Prozent aller Menschen, die in einer Schule lernen und arbeiten, müssen eine Selbstverpflichtungserklärung unterschreiben, dass sie sich künftig gegen jede Form von Diskriminierung wenden. Sollte es zu Diskriminierungen kommen, verpflichten sich die Unterzeichner zu aktivem Einschreiten. Schließlich soll eine SOR-SMC-Schule mindestens einmal im Jahr einen Projekttag zum Thema durchführen.

## 11. Sensibilisierung von Polizei- und Justizpersonal

Auch die Vollzugsbehörden unterstehen in Deutschland grundsätzlich der Hoheit der Länder. Sie achten in eigener Verantwortung und im eigenen Interesse darauf, dass ihre Mitarbeiter im Hinblick auf den Umgang und Kontakt mit Migrantinnen und Migranten bzw. Angehörigen unterschiedlicher Minderheitengruppen entsprechend sensibilisiert und geschult werden.

### 11.1 Polizeidienst

Der Erste Internationale Kongress über Menschenrechtsunterricht in Wien 1979 formulierte als Ziele für Menschrechtserziehung die Förderung von Toleranz und Solidarität, die Vermittlung von Wissen über Menschenrechte und die Bewusstmachung von Möglichkeiten zu deren Umsetzung in die Wirklichkeit. In allen Polizeien der Länder und beim Bund sind diese Ziele im Bereich der Aus- und Fortbildung von grundlegender Bedeutung, so dass die menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit ein immanenter Bestandteil der Laufbahnausbildung für den Polizeivollzugsdienst und der Fortbildung an den Bildungseinrichtungen und in den Dienststellen der einzelnen Polizeibehörden darstellt.

Im Fach Staats- und Verfassungsrecht wird auf die Bedeutung der freiheitlichen, demokratischen und sozialen Verfassungsordnung für die individuelle Freiheit sowie für die Gesellschaft eingegangen. Insbesondere sollen die jungen Beamten verinnerlichen, bei ihrer Berufsausübung die Grundrechte als Voraussetzung für Gerechtigkeit und Freiheit zu achten und zu schützen. Sie sollen ihre beamtenrechtliche Tätigkeit aus Überzeugung in den Dienst des freiheitlich demokratischen Rechtsstaates stellen.

Im Fach Politikwissenschaft erhalten die angehenden Polizeibeamten einen Einblick in sachliche und institutionelle Bedingungen und Zusammenhänge des politischen Denkens und Handelns, auch in Abgrenzung zu anderen Systemen und Weltanschauungen. Im Mittelpunkt steht das Erkennen von Wirkungszusammenhängen politischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Faktoren in ihrem historischen Verlauf und ihrer Bedeutung für die Gegenwart. Themenschwerpunkte bilden Demokratie, Fremdenfeindlichkeit/Rassismus, Migration, Religionen und Sekten. Die Beamten sollen zur selbstständigen Analyse und Einordnung politischer Konflikte, extremistischen Gedankenguts, politischer und religiöser Ideen befähigt werden.

Aus ethischer Sicht wird das Thema den jungen Beamtinnen und Beamten im Fach Berufsethik näher gebracht. Hier steht der Umgang mit spezifischen gesellschaftlichen und ethnischen Gruppen im Vordergrund. Die Akzeptanz anderer Kulturkreise und die Toleranz gegenüber Minderheiten und Randgruppen sollen den Beamtinnen und Beamten ein von Moral und Ethik geprägtes kritisches Selbstbewusstsein vermitteln. Sie werden befähigt und sensibilisiert, aus ethischer Sicht zu argumentieren und zu urteilen. Im Mittelpunkt des Wertesystems steht der Mensch, der Umgang mit dem „Fremden“ und dem „Anders-Sein“ wird diskutiert.

Bei der Ausbildung zum gehobenen Kriminaldienst des Bundes wird auf die Themenbereiche Menschenrechte und Antirassismus mehrfach eingegangen. Im Grundstudium an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (Brühl) wird „Antirassismus“ als Querschnittsthema in den Fächern Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Politologie und Ethik diskutiert. In der Abteilung Kriminalpolizei der Fachhochschule des Bundes (Wiesbaden) ist die Thematik insbesondere im Hauptstudium II im Lehrfach Kriminologie Unterrichtsgegenstand. Da die Zuständigkeit für den Bereich Staatsschutzkriminalität beim Bundeskriminalamt liegt, bilden die Themen „Polizei und Fremdenfeindlichkeit“ sowie „Polizei und Ausländerfeindlichkeit“ selbstverständlich Schwerpunkte des täglichen Unterrichts. Mehrere einschlägige Studien zu diesem Phänomenbereich – auch zur Problematik der Fremdenfeindlichkeit bei der Polizei selbst – sind dabei Grundlage des Unterrichts.<sup>17</sup>

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl verhaltensorientierter Trainingsmaßnahmen. Die Trainings für personale und soziale Kompetenz basieren auf humanistischen Konzepten, die auf ein respektvolles Miteinander und partnerschaftliche Kommunikation abzielen. Polizeiliches Handeln wird in seinen affektiven, kognitiven und sozialen Dimensionen konkret bewertet und u. a. am Maßstab der Menschenrechte gemessen. In diesem Lichte wird eine Einsatzphilosophie erarbeitet. Seminare, wie „Soziale Kompetenz“, „Rhetorik“, „Kommunikation“, „Stress- und Konfliktmanagement“, fördern und prägen die soziale Einstellung der Studierenden auch in Bezug auf die unbedingte Beachtung der Menschenrechte bzw. der Grundrechte unseres Grundgesetzes.

## 11.2 Justizvollzugsdienst

Der hohe Anteil von ausländischen Gefangenen bzw. Gefangenen, die einem anderen Kulturkreis entstammen, machen es für den Justizvollzug der Länder in besonderem Maße erforderlich, sämtlichen Erscheinungsformen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzubeugen bzw. sie im Ansatz zu unterbinden. Der Ausländeranteil in den Justizvollzugsanstalten der Länder liegt bei durchschnittlich 26,7 %, in einem Land bei knapp über 40 %. Bei den Untersuchungsgefangenen liegt der Ausländeranteil in den Ländern bei durchschnittlich 43,2 %, davon in einem Land bei mehr als 60 %. Die Gefangenen gehören unterschiedlichsten Nationalitäten und Kulturkreisen an, zuletzt befanden sich im Justizvollzug der Länder teilweise Gefangene von 146 Nationalitäten.

Das Strafvollzugsgesetz, für das die Gesetzgebungszuständigkeit seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform am 1. September 2006 bei den Ländern liegt, und die bundeseinheitliche Untersuchungshaftvollzugsordnung der Länder, die demnächst durch Untersuchungshaftvollzugsgesetze der Länder ersetzt wird, schaffen die rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung eines möglichst vorurteilsfreien Justizvollzuges, in dem sie nicht nach Staatsangehörigkeit oder Herkunft differenzieren. Das Strafvollzugsgesetz bezieht grundsätzlich alle Strafgefangenen in den Resozialisierungsauftrag ein. Die Förderungsangebote gelten deshalb grundsätzlich für ausländische Gefangene in gleichem Maße wie für deutsche Gefangene. Diese gesetzliche Vorgabe stellt an die Bediensteten des Justizvollzuges in den Ländern erhebliche Anforderungen. Aus diesem Grund werden die Bediensteten des Justizvollzuges regelmäßig durch Lehrgänge und Fortbildungsveranstaltungen auf den Umgang mit ausländischen Gefangenen bzw. Angehörigen anderer Nationalitäten oder Kulturkreise vorbereitet. So werden im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen der Länder etwa spezielle Lehrgänge zur Vermeidung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit durchgeführt. Die Bediensteten werden darüber hinaus durch spezielle Lehrgänge über den Umgang mit Gefangenen aus anderen Kulturkreisen geschult.

Auftretenden Problemen im Umgang mit speziellen ethnischen Gruppen unter den Gefangenen begegnen die Justizvollzugsbehörden der Länder mit besonderer Sensibilität. So

---

<sup>17</sup> Die Trierer-Studie, die PFA-Studie sowie die Silbermann-Studie



haben die Länder angesichts bestehender Integrationsprobleme besondere Handlungsstrategien entwickelt. Eine dieser Strategien hat zum Ziel, die Integration von russlanddeutschen Gefangenen zu fördern, unter anderem durch Vertiefung der Kenntnisse vom Herkunftskulturkreis der Gefangenen, und dadurch den Zugang zu dieser Gefangenengruppe zu erleichtern. Die Strafvollzugsbehörden führen zu diesem Themenkreis eine Vielzahl von Schulungen für Strafvollzugsbedienstete durch.

Die Justizvollzugsanstalten der Länder sind bemüht, die Gefangenen in deren Muttersprache über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären und bedienen sich zu diesem Zweck unter anderem Informationsbroschüren in verschiedenen Sprachen.

Schließlich werden rassistische und rechtsextremistische Bestrebungen unter den Gefangenen von den Vollzugsbehörden der Länder aufmerksam verfolgt und Gegenstrategien entwickelt. So ist etwa unter der Federführung des Bundesministeriums des Innern eine Fragebogenaktion in den Justizvollzugsanstalten der Länder durchgeführt worden, um rechtsextremistische Tendenzen unter den Gefangenen aufzudecken und entsprechende Reaktionsmöglichkeiten zu entwickeln. Auch eine von der Kriminologischen Zentralstelle Wiesbaden im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz durchgeführte Fragebogenaktion im Justizvollzug der Länder dient dem Ziel, das Ausmaß rechtsextremistischer Tendenzen unter den Gefangenen zu ermitteln und Gegenstrategien zu entwickeln.

### 11.3 Fortbildung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Eine wichtige Maßnahme gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit stellt auch die Weiterbildung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten dar.

Die Deutsche Richterakademie, die von Bund und Ländern gemeinsam getragen und finanziert wird, dient der überregionalen Fortbildung der Richterinnen und Richter aller Gerichtsbarkeiten sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Die Akademie bietet regelmäßig sowohl Tagungen an, die sich mit Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit beschäftigen, als auch Tagungen, die der Integration und dem wechselseitigen Verstehen dienen. Beispielhaft seien folgende Seminare genannt: „Politischer

Extremismus – Herausforderung für Gesellschaft und Justiz“, „Recht – Gewalt – Aggression“, „Justiz und Judentum“, „Die nationalsozialistische Justiz und ihre Aufarbeitung“, „Interkulturelle Kommunikation im Gerichtssaal“, „Justiz und Islam“.

## 12. Zuwanderung aus humanitären Gründen

Der Flüchtlingsstatus als so genannter GFK-Flüchtling (Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention) wird in Anlehnung an die EU-Qualifikationsrichtlinie auch in Fällen nichtstaatlicher Verfolgung gewährt (§ 60 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)). Darunter können auch Fälle von rassistisch und/oder fremdenfeindlich motivierten Übergriffen fallen. Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn eine Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft. Auch in solchen Fällen erfolgt künftig eine Anerkennung als GFK-Flüchtling (§ 60 Absatz 1 AufenthG).

Zur Verminderung von Kettenduldungen sollen ausreisepflichtige Personen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt (§ 25 Absatz 5 S. 2 AufenthG) und der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, in besonders gelagerten Härtefällen eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Härtefallregelung zu erteilen (§ 23a AufenthG). Dazu darf die oberste Landesbehörde auf Ersuchen einer von der Landesregierung eingerichteten Härtefallkommission anordnen, dass einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer abweichend von den sonstigen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Derzeit haben alle Bundesländer eine Härtefallkommission eingerichtet.

Mit Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes ist zudem die gesetzliche Altfallregelung eingeführt worden (§§ 104a, 104b AufenthG). Damit soll das Problem der großen Zahl von geduldeten Ausländern in politisch verantwortlicher und zugleich humanitärer Weise gelöst und den langjährig in Deutschland lebenden und gut integrierten, aber bislang nur geduldeten Ausländern eine Aufenthaltsperspektive gegeben werden. Die Betroffenen sollen einerseits ein gesichertes Aufenthaltsrecht bis Ende 2009 erhalten. Andererseits soll ein Anreiz zur Arbeitsplatzsuche geschaffen werden, um die Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden.

## **V. AUSBLICK**

Der nationale Aktionsplan versteht sich als ganzheitlicher Beitrag zur Prävention und zum Schutz vor Gewalt und Diskriminierung, in dem er nachdrücklich verdeutlicht, dass weder Gesellschaft, Politik noch Recht Willens sind, Phänomene dieser Art zu akzeptieren, widerspruchslos hinzunehmen oder gar zu dulden. Der Aktionsplan enthält die Aufforderung, mit Blick auf die demografischen Prognosen und der zunehmend multi-ethnisch strukturierten Ballungsräume, eine konsequente Politik der Einbindung und Teilhabe auf allen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Ebenen zu gewährleisten. Insoweit fließen in ihn die Vielzahl der in der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen und Initiativen in diesem Themenfeld ein. Mit dem Aktionsplan wird auch das Ziel verfolgt, die Politik der Anerkennung von Unterschiedlichkeiten zu befördern.

Mit der Erstellung dieses Nationalen Aktionsplans ist die Arbeit aber nicht abgeschlossen. Vielmehr werden sich die weiteren Aktivitäten an den getroffenen Zielsetzungen orientieren und messen lassen müssen. Überdies ist ein solcher Aktionsplan auch nicht statisch, sondern die einzelnen Maßnahmen bedürfen der Evaluierung und Nachsteuerung.