



Aktionsplan für die Bundesrepublik Deutschland gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus

Zum Follow-up der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban

Vorschläge des Interkulturellen Rates in Deutschland

Vom 31. August bis zum 8. September 2001 fand in Durban/Südafrika die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz statt. Neben der Abschlusserklärung wurde in Durban auch ein sogenanntes Programme of Action verabschiedet, in dem die nationalen Regierungen aufgefordert werden, im Benehmen mit der Zivilgesellschaft eigene Aktionspläne auszuarbeiten (Aktionsplan Nr. 191a). Der Interkulturelle Rat begrüßt den von der Bundesregierung bekundeten Willen, bei der Erstellung eines nationalen Aktionsprogramms eng mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenzuarbeiten. Der Interkulturelle Rat bittet die Bundesregierung, folgende Eckpunkte und Maßnahmenvorschläge zu berücksichtigen:

1. Politische Partizipationsmöglichkeiten für Migranten eröffnen

Trotz eines abschlägigen Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1990 steht die Frage des kommunalen Wahlrechts für dauerhaft in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten weiterhin auf der Agenda. Das Verfassungsgericht hatte seinerzeit geurteilt, Ausländer seien zwar Teil der deutschen Bevölkerung, nicht aber des deutschen Volkes, von dem die Staatsgewalt ausschließlich ausgehe. Aufgrund der europarechtlichen Vorgaben haben zwischenzeitlich in Deutschland lebende Staatsangehörige von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf kommunaler Ebene das aktive und passive Wahlrecht erlangt. Mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 wurde der Kreis der auf kommunaler Ebene Wahlberechtigten nochmals erweitert. Die für diesen Personenkreis entstandene Partizipationschance ist unter Integrationsaspekten zu begrüßen. Gleichzeitig ist es nicht hinnehmbar, dass die Mehrheit der dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer (z.B. türkische Staatsbürger) vom kommunalen Wahlrecht ausgeschlossen bleiben.

Maßnahme:

- Die Bundesregierung bemüht sich um die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen zur Erfüllung der 1998 im rot-grünen Koalitionsvertrag vereinbarten Absichtserklärung, das kommunale Wahlrecht auf alle dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer zu erweitern: *„Zur Förderung der Integration sollen auch die hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen, das Wahlrecht in Kreisen und Gemeinden erhalten.“*

2. Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland ermöglichen

Der Zuwanderungsbericht der Süßmuth-Kommission vom Sommer 2001 und die jüngsten Äußerungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Kofi Annan haben deutlich werden lassen, dass die Zuwanderungsfrage im 21. Jahrhundert eines der zentralen Themen des vereinigten Europas sein muss. Der Interkulturelle Rat in Deutschland sieht die Verhandlungen der Parteien um ein Zuwanderungsgesetz als gescheitert an. Mit dem Verzicht auf ein arbeitsmarktunabhängiges Punktesystem zur nachhaltigen und demographisch sinnvollen Steuerung der Zuwanderung und der Beibehaltung des generellen Anwerbestopps für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind im Vermittlungsverfahren die eigentlichen Ziele des Gesetzes nicht erreicht worden. Der Interkulturelle Rat hat die Bundesregierung aufgefordert, darauf zu verzichten, die Frage der Zuwanderung bundesgesetzlich im Rahmen eines zustimmungspflichtigen Gesetzes zu regeln.

Maßnahmen:

- Die Bundesregierung startet statt dessen auf der Ebene der Europäischen Union eine Initiative zur Erarbeitung einer Einwanderungsrichtlinie, die das Punktesystem als Steuerungsinstrument einer arbeitsmarktunabhängigen Zuwanderung beinhaltet. Eine solche Richtlinie muss aufgrund europarechtlicher Vorgaben nach ihrer Verabschiedung in die nationale Gesetzgebung transformiert werden.



- Durch nicht zustimmungspflichtige Reformen im Ausländergesetz ergreift die Bundesregierung geeignete Maßnahmen, um die geregelte Zuwanderung in den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen. Sie eröffnet ausländischen Studierenden nach dem Hochschulabschluss den Zugang zum Arbeitsmarkt und weitet durch die Liberalisierung des Nachrangigkeitsprinzips die Möglichkeiten zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis an ausländische Staatsangehörige aus.

3. Integrationsangebote für Flüchtlinge und Migranten stärken

Der Interkulturelle Rat begreift Integration - in Übereinstimmung mit der Definition im Rahmen des „Gemeinsamen Positionspapiers der in der BAGFW zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom 28. Oktober 2003 - als einen gesamtgesellschaftlichen und wechselseitigen Prozess, der jeden einzelnen, wenn auch in unterschiedlichem Maße, betrifft. Voraussetzung einer gelingenden Integration ist die Ermöglichung der gleichberechtigten Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am gesellschaftlichen Leben. Parameter hierfür sind Rechtssicherheit, ein gesicherter Aufenthalt sowie der gleichberechtigte Zugang zu Bildung und Beschäftigung. Integrationsprozesse sind durch vielfältige Maßnahmen wie z.B. gezielte schulische und berufliche Förderung und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Maßnahmen:

- Die Bundesregierung entwickelt ein an diesen Parametern orientiertes Integrationskonzept und bezieht das bei den freien Trägern und Verbänden vorhandene Erfahrungs- und Expertenwissen in diesen Prozess mit ein.
- Sie räumt gleichermaßen neu einreisenden und bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten einen Rechtsanspruch auf Integrationsmaßnahmen ein und stellt die hierfür benötigten Haushaltsmittel bereit.

4. Den Dialog mit Muslimen fördern

Seit dem 11. September 2001 sind Muslime in der Bundesrepublik Deutschland von einem Generalverdacht betroffen, der integrationsschädlich ist. Die überwältigende Mehrheit der Muslime in Deutschland steht den mit dem Islam nicht zu vereinbarenden Gewalttaten von Extremisten mit entschiedener Ablehnung gegenüber. Dennoch verfestigen sich in der Mehrheitsgesellschaft grundsätzlich ablehnende Einstellungen gegenüber Muslimen. Zeitgleich ist bei einigen muslimischen Gruppierungen ein Rückzug aus der Gesellschaft zu beobachten. Die Kommunikation zwischen beiden Seiten ist gestört. Es besteht die Gefahr, dass sich bei einigen muslimischen Gruppierungen in dieser Isolation islamistische Tendenzen verstärken, die wiederum zu einem Anwachsen der Islamphobie in Teilen der Mehrheitsgesellschaft beitragen. Die Bundesregierung muss geeignete Maßnahmen ergreifen, dieser besorgniserregenden Entwicklung wirkungsvoll entgegenzuarbeiten:

Maßnahmen:

- Die Bundesregierung muss den Dialog mit den in Deutschland lebenden Muslimen und ihren demokratischen Zusammenschlüssen ausbauen. Die personalintensive Überwachung von Gruppierungen, die als verfassungsfeindlich eingestuft oder verdächtigt werden, muss ergänzt werden durch eine umfassende, äquivalente und staatlich geförderte Dialogstruktur mit Muslimen in Deutschland.
- Die Bundesregierung stellt die erforderlichen Mittel zur Einrichtung einer Clearingstelle bereit, die bei Konflikten und Streitfällen zwischen muslimischer Minderheits- und nicht-muslimischer Mehrheitsgesellschaft in enger Abstimmung mit allen relevanten Akteuren nach außergerichtlichen Regelungsmöglichkeiten sucht.
- Die Bundesregierung fördert und unterstützt die Durchführung und den weiteren Ausbau von Islamforen auf Bundes-, Länder- und auf kommunaler Ebene.

5. Antisemitismus wirkungsvoll begegnen

Aktuelle Studien (u.a.: *Anti-Defamation-League: Attitudes Toward Jews, Israel and the Palestinian-Israeli Conflict in Ten European Countries 2004* und *Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit: Erscheinungsformen des Antisemitismus in der EU 2002 – 2003*) belegen, dass Antisemitismus in der Europäischen Union insgesamt und in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor gesellschaftlich virulent ist. Besorgniserregend ist insbesondere die seit Anfang des Jahres 2003 stark gestiegene Zahl antisemitisch motivierter Straftaten (Vgl. mündliche und schriftliche Anfragen der Abge-



ordneten Petra Pau [PDS] zu antisemitischen Straftaten in der Bundesrepublik Deutschland). Die Bundesregierung wird aufgefordert, dem zunehmend auch unter muslimischen Jugendlichen verbreiteten Antisemitismus durch die Ergreifung der folgenden Maßnahmen entgegenzuwirken:

Maßnahmen:

- Die Bundesregierung erstellt und veröffentlicht jährlich und in enger Abstimmung mit der Zivilgesellschaft einen Bericht zum Antisemitismus in der Bundesrepublik Deutschland.
- Die Bundesregierung verstärkt die Förderung Abrahamischer Teams in der schulischen und außerschulischen Bildungsarbeit.
- Die Bundesregierung fördert Begegnungsprogramme mit Überlebenden der Shoah und jüdischen Jugendlichen in Schulen und außerschulischen Bildungseinrichtungen.

6. Bildungschancen für Menschen mit Migrationshintergrund verbessern

Vergleichende Umfragen der jüngeren Vergangenheit haben für die Bundesrepublik Deutschland eine überdurchschnittlich straffe Koppelung von Bildungschancen an die soziale Herkunft deutlich werden lassen (vgl. z.B. die Ergebnisse der sogenannten PISA 2000-Studie). Diese Entwicklung ist aus migrationspolitischer Perspektive besorgniserregend, weil insbesondere die Familien von Jugendlichen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig sozial schwachen Schichten angehören. Komplementiert wird diese Problemstellung durch die Resultate von Studien (z.B. International Association for the Evaluation of Educational Achievement: Demokratie und Bildung in 28 Ländern – Politisches Verstehen und Engagement bei Vierzehnjährigen, Mai 2001), nach denen Jugendliche in der Bundesrepublik Deutschland nur stark unterdurchschnittlich die Ansicht vertreten, Ausländerinnen und Ausländer sollten die gleichen politischen, sozialen und kulturellen Rechte haben wie die deutsche Bevölkerung. Entsprechend sind sie überdurchschnittlich häufig nicht bereit, sich für dieses Ziel zu engagieren. Es besteht die Gefahr der Perpetuierung mangelnder Bildungschancen für Jugendliche mit Migrationshintergrund. Diesem Trend ist mittels einer gestaltenden Bildungspolitik unter anderem durch die gezielte Förderung der von Kompetenzmängeln Betroffenen und durch Maßnahmen mit dem Ziel der sozialen Handlungskompetenz der Gesamtheit der Schülerinnen und Schüler – z.B. durch Internationalisierung und Interkulturalisierung der Lerninhalte und durch Öffnung von Schule für bürgerschaftliches Engagement – entgegen zu wirken. Trotz der diesbezüglichen Kompetenz der Bundesländer bestehen auch auf dem Bildungssektor Handlungsmöglichkeiten für die Bundesregierung.

Maßnahmen:

- Die Bundesregierung wirkt auf die Landesregierungen ein, um eine gesetzliche Verankerung der Schulpflicht aller in Deutschland lebenden Kinder, einschließlich der Kinder, deren Eltern sich im Asylverfahren befinden, zu erreichen.
- Die Bundesregierung hebt durch Reform des Ausländergesetzes die Verpflichtung zur Mitteilung an die Ausländerbehörde (§§ 75 und 76 AuslG) auf, damit Schulen ihre Aufgaben auch gegenüber Kindern ohne Aufenthaltsstatus erfüllen können.
- Die Bundesregierung wirkt auf die Bundesländer mit dem Ziel ein, den muttersprachlichen Unterricht für Schülerinnen und Schüler auszuweiten.

7. Diskriminierung gesetzlich unterbinden

Die Freiheit von beziehungsweise der wirksame Schutz vor Diskriminierung ist eine der zentralen Voraussetzungen für das Gelingen von Integration. Die Bundesregierung wäre bis spätestens Ende des Jahres 2003 dazu verpflichtet gewesen, die zivilrechtliche EU-Richtlinie „Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“, und die arbeitsrechtliche EU-Richtlinie „Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“ in die nationale Gesetzgebung zu transferieren. Dies ist bislang nicht geschehen.

Maßnahme:

- Durch die Erarbeitung eines Antidiskriminierungsgesetzes setzt die Bundesregierung ohne jeden weiteren zeitlichen Verzug die beiden Gleichstellungsrichtlinien der Europäischen Union wirkungsvoll in nationales Recht um. Dabei sind folgende Eckpunkte zu beachten:
 - ❖ Aufnahme aller Diskriminierungstatbestände des Artikel 13 EG-Vertrages in der Fassung des Amsterdamer Vertrages auch in die Umsetzung der zivilrechtlichen Antidiskriminierungsrichtlinie,



- ❖ Klare und umfassende Definitionen insbesondere der mittelbaren Diskriminierung und der Anweisung zur Diskriminierung,
- ❖ Effektiver Rechtsschutz für Opfer von Diskriminierung und effektive Regelungen zur Vermeidung von Viktimisierung,
- ❖ Umfassende Überprüfung aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Wege eines Normenbereinigungsverfahrens,
- ❖ Einrichtung einer starken und unabhängigen Gleichbehandlungsstelle, die für alle Diskriminierungsmerkmale zuständig ist,
- ❖ Aufbau eines dezentralen Netzes von flächendeckenden und unabhängigen Antidiskriminierungsbeauftragten,
- ❖ Festschreibung eines Verbandsklagerechtes,
- ❖ Effiziente und abschreckende Sanktionen gegen Diskriminierung.

8. Flüchtlingsschutz verbessern

Rassismus ist nach Überzeugung des Interkulturellen Rates in Deutschland regelmäßige Folge gesellschaftlicher Ausgrenzung. Zur Überwindung von Rassismus, der sich gegen Flüchtlinge und Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland richtet, ist es daher erforderlich, Maßnahmen zu ihrer gesellschaftlichen Integration zu ergreifen bzw. bestehende Gesetze und Verordnungen dahingehend zu überprüfen, ob sie zur gesellschaftlichen Ausgrenzung beitragen.

Maßnahmen:

- Zur Vermeidung gesellschaftlicher Ausgrenzung und zur Gewährleistung eines humanen Umgangs mit Flüchtlingen und Asylbewerbern ergreift die Bundesregierung geeignete Initiativen mit dem Ziel:
 - ❖ den ungehinderten Bildungszugang für Kinder von Asylbewerbern sicherzustellen,
 - ❖ die Familienzusammenführung zu erleichtern,
 - ❖ das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen,
 - ❖ den Arbeitsmarkt für Asylbewerber und Flüchtlinge zu öffnen und die Residenzpflicht aufzuheben.
- Im Falle des Scheiterns des Zuwanderungsgesetzes verankert die Bundesregierung durch die unverzügliche Umsetzung der EU-Richtlinie zum Flüchtlingsschutz vom 30. April 2004 die Asylrelevanz von nicht-staatlicher und frauenspezifischer Verfolgung im Ausländergesetz.
- Die Bundesregierung nimmt ohne weiteren Verzug den deutschen Vorbehalt gegen die UN-Kinderkonvention zurück und gewährleistet minderjährigen Flüchtlingen eine ihrem Alter angemessene rechtliche und soziale Begleitung im und im Anschluss an das Asylverfahren.
- Die Bundesregierung ratifiziert unverzüglich das UN-Zusatzprotokoll zur Anti-Folter-Konvention vom 18. Dezember 2002. Die im Zusatzprotokoll vorgesehene Möglichkeit der zivilgesellschaftlichen Kontrolle von Abschiebungseinrichtungen für ausreisepflichtige Flüchtlinge und Migranten ist ein wirkungsvolles Instrument zur Prävention gegen rassistisch motivierte Gewalttaten im nicht-öffentlichen Raum.
- Die Bundesregierung wirkt auf die Innenminister der Länder dahingehend ein, durch eine großzügige Bleiberechtsregelung langjährig in Deutschland geduldeten Personen einen gesicherten Aufenthalt zu ermöglichen und ihnen somit eine realistische Integrationschance zu eröffnen.

9. Menschenrechte nicht gegen Innere Sicherheit ausspielen

Gesetzgeberische und sonstige staatliche Aktivitäten im Rahmen des Bemühens um die Gewährleistung der Inneren Sicherheit dürfen auch angesichts international agierender gewaltbereiter Gruppierungen nicht zur Erosion des internationalen Menschenrechtsschutz führen. Menschenrechtsabkommen sind keine unverbindlichen Gutwettervereinbarungen, ihre Mindeststandards dürfen auch in schwierigen Zeiten nicht unterlaufen werden. Verdachtsausweisungen, wie sie jetzt im Zusammenhang mit den Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz diskutiert werden, sind rechtsstaatswidrig und unverhältnismäßig. Ebenso wenig hilfreich ist aus der Sicht des Interkulturellen Rates das im Nachgang des 11. September 2001 zur Anwendung gekommene Instrument der Rasterfahndung gegenüber Staatsangehörigen ausgewählter Länder. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist hierbei nicht gewahrt. Mangelndem Fahndungserfolg steht ein mit der Rasterfahndung geschürter Generalverdacht gegenüber einer Vielzahl von Personen gegenüber, die keinen Berührungspunkt mit gewaltbereiten Terroristen haben.

**Maßnahmen:**

- Die Bundesregierung unterlässt jegliche Aktivität zur Aufweichung völkerrechtlich bindender Übereinkommen wie der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention.
- Die Bundesregierung beachtet bei Fahndungsmaßnahmen zur rechtzeitigen Ermittlung gewaltbereiter Personen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

10. Sachgerechte Berichterstattung zu Migranten und Migration in den Medien fördern

Im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz von Migration und der Überwindung von Fremdenfeindlichkeit kommt den Medien zentrale Bedeutung zu. Sie haben die Aufgabe, sachgerecht über Hintergründe der Migration zu informieren und Migrantinnen und Migranten adäquate Programmangebote zu unterbreiten. Diesen Aufgaben stehen gewichtige Hindernisse entgegen:

- Muttersprachliche Printmedien oder elektronische Vollprogramme, die in den Herkunftsländern produziert und von dort gesendet werden, gewinnen bei Migrantinnen und Migranten zunehmend an Bedeutung. Diese Medien sind meist nicht dem Gedanken der Förderung der Integration in die aufnehmende Gesellschaft verpflichtet.
- Die deutsch- wie muttersprachliche Berichterstattung für und über Migrantinnen und Migranten wird aus bundesdeutschen Medien zunehmend verdrängt. Der in den Rundfunkstaatsverträgen, den gesetzlichen Regelungen für private Rundfunkprogramme und den Publizistischen Grundsätzen des Deutschen Presserats verankerte Integrationsauftrag wird durch die Medien im Hinblick auf Migrantinnen und Migranten nicht mehr erfüllt.
- Es fehlen Programmplätze, auf denen sachgerecht über Hintergründe der Migration und sich hieraus ergebende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Chancen für die Aufnahme- und Zielgesellschaft berichtet wird.

Maßnahme:

- Die Bundesregierung setzt sich im Dialog mit den jeweils zuständigen Ebenen, Organisationen und Institutionen in geeigneter Art und Weise dafür ein, den folgenden Maßnahmenkatalog zu realisieren:
 - ❖ Verstärkte Berücksichtigung der Interessen von Migrantinnen und Migranten durch Aufnahme muttersprachlicher Beiträge in das Programmangebot deutschsprachiger Medien,
 - ❖ Fördermaßnahmen hinsichtlich der Beschäftigung und Ausbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund in den Medien. Gegenwärtig sind nur etwa 1 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in deutschen Rundfunkanstalten Zuwanderer und Zuwanderinnen,
 - ❖ Interkulturelle Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Medien,
 - ❖ Schaffung eines Dialogforums zwischen Migrantorganisationen und Medienvertretern,
 - ❖ Finanzielle und/oder logistische Unterstützung von Migrantenselbstorganisationen für professionelle und effektive Medienarbeit,
 - ❖ Entwicklung von öffentlichkeitswirksamen und in Kooperation mit den Medien durchzuführenden Informationskampagnen zum Thema "Migration".

11. Gesellschaftliches Bewusstsein für die Überwindung von Rassismus entwickeln

Die Überwindung von Rassismus setzt aus der Sicht des Interkulturellen Rates in Deutschland die Förderung eines gesellschaftlichen Bewusstseins dafür voraus, dass

- Rassismus eine globale Dimension hat und Menschen auf der ganzen Welt tagtäglich wegen unveränderlicher Merkmale Gewalt und Ausgrenzung erfahren müssen,
- der Rassismus gerade in Deutschland eine furchtbare Geschichte hat,
- Ausgrenzung und Rassismus für viele Menschen in Deutschland zur täglichen Realität gehören und
- rassistische Denkmuster uns selbst beeinflussen.

Der „Internationale Tag gegen Rassismus“, den die Vereinten Nationen alljährlich am 21. März begehen sowie die in Deutschland von Interkulturellem Rat in Deutschland und der Aktion „Gesicht Zeigen!“ um den 21. März herum gestaltete „Internationale Woche gegen Rassismus“ bieten eine hervorragende Gelegenheit, das Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in breiter Form gesellschaftlich zu thematisieren.



Maßnahmen:

- Die Bundesregierung unterstützt strukturell und finanziell zivilgesellschaftliche Initiativen zur Förderung des Bewusstseins und der Sensibilisierung für Fremdenfeindlichkeit und Rassismus. Dabei greift sie auf bereits bestehende Aktivitäten zum 21. März und zur „Internationalen Woche gegen Rassismus“ zurück.
- Die Bundesregierung ergreift eine Initiative zur Anerkennung des Internationalen Tages gegen Rassismus der Vereinten Nationen als „Nationaler Gedenktag“ in Deutschland. Anlässlich des Tages befassen sich die Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland in geeigneter Form mit Folgen des Rassismus und Strategien zu seiner Überwindung.

Darmstadt, im Mai 2004