



MEMORANDUM AN DIE DEUTSCHE PRÄSIDENTSCHAFT DER EUROPÄISCHEN UNION

DER 50. JAHRESTAG DES VERTRAGS VON ROM – EIN ANLASS, UM RÜCKSCHAU ZU HALTEN UND ZU HANDELN

Januar-Juni 2007

Inhalt

Einleitung.....	2
1. Gleichheit und Antidiskriminierung.....	2
2. Grundrechte und Strafrecht.....	3
3. Migration und Integration.....	5
4. Arbeits- und Sozialpolitik.....	5
5. Bildung, Kultur und Jugend.....	6
6. Mainstreaming von Antirassismus, Gleichstellung und Menschenrechten.....	7

Dem Europäischen Netz gegen Rassismus (ENAR) gehören an die 600 europäische Nichtregierungsorganisationen an, die sich in allen EU-Mitgliedsstaaten für die Bekämpfung des Rassismus einsetzen. Die Gründung des Netzes war eines der bedeutenden Ergebnisse des Europäischen Jahres gegen Rassismus 1997. ENAR hat sich dem Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit verschrieben, um die Gleichbehandlung von EU-Bürgern und Staatsangehörigen aus Drittländern zu fördern, und um Verbindungen zwischen lokalen/regionalen/nationalen und europäischen Initiativen zu knüpfen. Weitere Informationen unter: www.enar-eu.org.

EINLEITUNG

“Eine Präsidentschaft ist eine Chance. Manches kann man anstoßen, manches erbt man, und manches gibt man weiter.”¹

Die 12. deutsche Präsidentschaft der Europäischen Union fällt in eine für Europa spannende Zeit. Kurz vor dem 50. Jahrestag der Unterzeichnung des Vertrags von Rom steht Europa vor vielen Herausforderungen, nicht zuletzt dem anhaltenden Kampf gegen den Rassismus und die Diskriminierungen, denen ethnische und religiöse Minderheiten in der Europäischen Union ausgesetzt sind. In den letzten Jahren sind hier viele Fortschritte erzielt worden, nicht zuletzt auch durch die Schaffung eines umfassenden Europäischen Rahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung, doch der Rassismus ist und bleibt ein Problem - eines, das hartnäckig ist und sich fortentwickelt. Die Analysen der ENAR-Mitglieder verdeutlichen, dass im Bereich des Rassismus in ganz Europa ähnliche Erfahrungen gemacht werden, auch wenn es unterschiedliche Ausprägungen gibt. Die ENAR-Schattenberichte aus dem Jahr 2005 beleuchten insbesondere die Situation der Gemeinschaften der Roma, Reisenden und Sinti; der schwächer gestellten Migrantengruppen (darunter der Arbeitnehmer ohne Papiere); der Asylbewerber; der wiedervereinigten Familien sowie der breit gefächerten muslimischen Gemeinschaft.²

Anastasia Crickley, Vorsitzende der Europäischen Stelle zur Überwachung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (*European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC*) erklärte hierzu kürzlich:

Zwar werden ethnische Minderheiten in der gesamten EU weiterhin diskriminiert, es entstehen aber auch immer mehr Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus, sowohl im öffentlichen als auch privaten Sektor. Wir haben schon einiges geleistet, aber vor uns liegt noch ein weiter Weg. Was dazu gebraucht wird, sind gezieltere politische Maßnahmen, die vollständige Umsetzung des EU-Antidiskriminierungsrechts sowie bessere Datenerfassungssysteme.³

Der neuen deutschen Präsidentschaft der Europäischen Union kommt eine Schlüsselrolle dabei zu, Europa auf dem Weg zu einem von Rassismus und Diskriminierung freien Europa vorwärts zu bringen. Mit diesem Memorandum möchten wir diesbezüglich einige konkrete Empfehlungen aussprechen. ENAR freut sich auf die in den kommenden Monaten anstehende Zusammenarbeit mit der Präsidentschaft.

Das Memorandum gliedert sich in fünf Bereiche: (1) Gleichstellung und Antidiskriminierung; (2) Grundrechte und Strafrecht; (3) Migration und Integration; (4) Arbeits- und Sozialpolitik; sowie (5) Bildung, Kultur und Jugend; und (6) Strategien zum Mainstreaming von Antirassismus, Gleichstellung und Menschenrechten (d.h. deren methodischer Integration in verschiedene politische Konzepte).

1. GLEICHHEIT UND ANTIDISKRIMINIERUNG

Die deutsche Präsidentschaft fällt in eine Zeit, die bei der Bekämpfung der Diskriminierung in Europa einen Wendepunkt markiert. 10 Jahre nach dem

¹ Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel, Süddeutsche Zeitung, 06.11.2006

² ENAR (2006) European Shadow Report, im Internet veröffentlicht unter: http://www.enar.eu/en/publication/shadow_reports/index.shtml

³ EUMC, Medienmitteilung, 28. November 2006, im Internet veröffentlicht unter: http://eumc.europa.eu/eumc/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=43d8bc25bc89d&contentid=45792815e25f6

„Europäisches Jahr gegen den Rassismus 1997“ ist 2007 das „Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle“. In den letzten Jahren hat die Umsetzung eines umfassenden Rechtsrahmens viele Fortschritte gebracht. Dennoch stellen Rassismus und Diskriminierung weiterhin ein Problem dar. Wie die Europäische Kommission in ihrem 5-Jahres-Bericht zur Antirassismus-Richtlinie (2000/43/EG) bereits angemerkt hat, ist es zwar noch zu früh, die neue Gesetzgebung umfassend zu beurteilen, doch bei der Umsetzung sind Lücken deutlich geworden. Die Mitglieder des ENAR-Netzes haben seit vielen Jahren darauf hingewiesen, dass die Richtlinie auf einige Schlüsselbereiche der Diskriminierung nicht eingeht, hierzu zählt nicht zuletzt die Diskriminierung bei der polizeilichen Behandlung, bei der Einwanderung und aufgrund der Staatsangehörigkeit.

Die Antirassismus-Richtlinie hat sich maßgeblich auf die Antidiskriminierungslandschaft in Europa ausgewirkt; Gesetze allein reichen jedoch nie aus, sie müssen vielmehr durch Maßnahmen zur Bewusstseinschärfung und zum Kompetenzaufbau ergänzt werden. Europa kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten, und daher richtet ENAR folgende Bitten an die deutsche Präsidentschaft:

- Dafür zu sorgen, dass der Erste Gleichstellungsgipfel, der am 30.-31. Januar 2007 in Berlin stattfindet, hohe Maßstäbe für weitere Gipfel setzt. Insbesondere sollte dabei der Weg für neue europäische Antidiskriminierungsaktionen geebnet werden.
- Sicherzustellen, dass die Ergebnisse des Gipfels in die Berliner Erklärung einfließen, in Anerkennung der Fortschritte, die nach der Verabschiedung von Artikel 13 des Amsterdamer Vertrags erzielt wurden.
- An die Europäische Kommission zu appellieren, die Machbarkeitsstudie über zukünftige Antidiskriminierungsgesetze in der EU schnellstmöglich zum Abschluss zu bringen.
- An alle Mitgliedsstaaten zu appellieren, um sicherzustellen, dass NROs sowohl in die Umsetzung als auch die Evaluation des Jahres 2007 aktiv einbezogen werden.
- Eine starke Führungsrolle einzunehmen, indem das Jahr als konkrete Chance genutzt wird, um gemäß Artikel 10, Richtlinie 2000/43/EG ein höheres Bewusstsein der Rechte und Pflichten im neuen deutschen Antidiskriminierungsrecht zu schaffen.
- Die Ergebnisse der Hochrangigen Beratergruppe über die soziale und wirtschaftliche Eingliederung ethnischer Minderheiten im Rat zu diskutieren; falls die Ergebnisse noch nicht vorliegen, die Vorsitzende der Beratergruppe, Rita Süßmuth, einzuladen, ihre vorläufigen Ergebnisse bei der Integrationskonferenz in Potsdam im Mai 2007 vorzustellen.

2. GRUNDRECHTE UND STRAFRECHT

Die Grundsätze des Menschenrechts zählen zu den Kernwerten der Politik in der Europäischen Union. In den neueren Instrumenten wurde versucht, diese Grundsätze wirksamer umzusetzen, indem diesbezüglich eine Schwerpunktsetzung formuliert wurde; das zentrale Grundrecht bildete hierbei das Recht auf Nichtdiskriminierung. Zu diesen Instrumenten gehören jährliche Parlamentsberichte, ein Netz unabhängiger Experten und eine Agentur für Grundrechte; diese wurden allesamt zum Schutz und zur Förderung der Rechte geschaffen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

Die Anliegen der Antidiskriminierungs- und der Grundrechte agenda werden im europäischen Kontext allzu oft getrennt formuliert. In der institutionellen Realität werden

Nichtdiskriminierung und Freiheit vom Rassismus nicht als zentrale Grundrechte anerkannt, wie in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der EU gefordert.

ENAR richtet folgende Bitten an die deutsche Präsidentschaft:

- Den Vorgängen zur Umwandlung der EUMC, die unter der deutschen Präsidentschaft erfolgt, ihre volle politische Unterstützung zu geben. Die Schaffung einer starken und wirksamen Agentur für Grundrechte ist von großer Bedeutung.
- Dafür zu sorgen, dass bei der Verabschiedung des ersten mehrjährigen Rahmens der Agentur für Grundrechte, der vom Rat vereinbart wird, die Standpunkte von Vertretern der Zivilgesellschaft eingeholt werden.
- Die Agentur aufzufordern, einen vorbereitenden Dialog mit der Zivilgesellschaft zu ermöglichen, um Strukturen und Ideen für die Schaffung der ‚Grundrechtsplattform‘ zu untersuchen, um sicherzustellen, dass schnellstmöglich eine wirksame Stelle geschaffen wird.
- Im Rahmen einer aktiven Außenpolitik bei den Folgeaktivitäten nach der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban (WCAR) eine Führungsrolle einzunehmen, und in den Diskussionen bezüglich der nächsten Weltkonferenz gegen Rassismus im Jahr 2009 Initiative zu zeigen.⁴

ENAR begrüßt es sehr, dass die deutsche Präsidentschaft sich offenbar darum bemühen wird, die Verhandlungen über den Rahmenbeschluss gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den kommenden Monaten zum Abschluss zu bringen. ENAR hat sich schon seit langem für die Verabschiedung eines wirksamen europäischen Instruments zur Bekämpfung des Rassismus als Straftat eingesetzt und ist der Ansicht, dass ein solches Instrument im europäischen Kontext dringend benötigt wird. Daher hofft ENAR:

- Dass die deutsche Präsidentschaft die Verabschiedung eines wirksamen Instruments zur Bekämpfung rassistisch motivierter Straftaten sicherstellen wird, um ethnische und religiöse Minderheiten in allen EU-Mitgliedsstaaten besser schützen zu können.

Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA sowie den Bombenanschlägen von London und Madrid sind Maßnahmen zur Terrorbekämpfung auf der internationalen und europäischen Agenda nach oben gerückt. Seit einiger Zeit werden Bedenken über Verbindungen zwischen Rassismus und Terrorbekämpfungsmaßnahmen geäußert. Die deutsche Präsidentschaft hat zum Ausdruck gebracht, dass sie sich für die Erhöhung der Sicherheit in Europa einsetzen will. ENAR begrüßt es, dass die neue Präsidentschaft dabei daran erinnert, dass ‚wir das Erfordernis, die Grundrechte und die persönliche Freiheit zu achten, nicht aus dem Blick verlieren dürfen‘. Hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte richtet ENAR folgende Bitte an die deutsche Präsidentschaft:

- Den Bedenken, dass im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und allgemeiner polizeilicher Strategien rassistische und religionspezifische Kriterien angewendet werden, besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Untersuchungen von ENAR-Mitgliedern in 20 EU-Mitgliedsstaaten kamen zu folgendem Ergebnis: In fast allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union „werden bei der polizeilichen Arbeit offenbar Fahndungen nach rassistischen Kriterien durchgeführt“.

⁴ ENAR hat kürzlich eine Analyse der Umsetzung des Aktionsprogramms von Durban in der Europäischen Union fertiggestellt; hierbei wurde vor allem das Engagement bei der Umsetzung eines nationalen Aktionsplans gegen Rassismus untersucht; in der Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten hat man diese Aufgaben angegangen. Vollständige Analyse unter: <http://www.enar-eu.org/en/factsheets/FS29%20-%20NPAR%20-%2020October%202006%20EN.pdf>

Daher richtet ENAR folgende Bitte an die deutsche Präsidentschaft:

- Rassismus, insbesondere Islamfeindlichkeit, als Ursache der Ausgrenzung anzuerkennen und die Rechte aller ethnischen Minderheiten zu fördern - als Kernelement einer jeden Strategie zur Vorbeugung gegen eine Radikalisierung.
- Aktive Maßnahmen und Standards zu fördern, um die rassistische Prägung der europäischen Sicherheitsagenda zu verhindern, darunter auch die Verabschiedung gemeinsamer Standards, um die Anwendung rassistischer Kriterien bei der Terrorbekämpfung und der allgemeinen polizeilichen Arbeit zu verhindern.

3. MIGRATION UND INTEGRATION

Gleichbehandlung ist ein wesentlicher Bestandteil des Grundrechts auf Nichtdiskriminierung. Obwohl dieses Recht grundsätzlich jedem Menschen, unabhängig von dessen rechtlichem Status, zusteht, kann und wird die tatsächliche Ausübung von Rechten durch eine je nach Staatsangehörigkeit bzw. Einwanderungsstatus unterschiedliche Behandlung unterminiert. Dem UN-Komitee zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung zufolge handelt es sich hierbei „um [Rassen-]Diskriminierung, wenn die Kriterien für eine derartige differenzierte Behandlung ... nicht zu einem rechtmäßigen Zweck angewendet werden und unverhältnismäßig sind“. Fremdenfeindlichkeit gegenüber Ausländern wurde bei der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus als eine der Hauptursachen für Rassismus in der heutigen Zeit benannt.

In der Europäischen Union ist die Gleichbehandlung von Staatsangehörigen aus Drittländern sowohl eine Verpflichtung, die sich aus dem allgemeinen Grundsatz der Achtung der Grundrechte herleitet, als auch eine politische Verpflichtung. In den Ergebnissen der Präsidentschaft von Tampere hieß es, dass „die Europäische Union eine gerechte Behandlung von Staatsangehörigen aus Drittländern gewährleisten muss, die auf dem Gebiet ihrer Mitgliedsstaaten rechtmäßig ansässig sind“. Diese Verpflichtung wurde in den Gemeinsamen Grundsätzen zur Integration, die 2004 von Europäischen Rat verabschiedet wurden, implizit erneuert.

ENAR appelliert an die deutsche Präsidentschaft, in der Integrationsarbeit ihr besonderes Augenmerk auf die Grundrechte von Staatsangehörigen aus Drittländern zu legen, sowie auch auf den Grundsatz der Integration als ‚zweiseitigem‘ Vorgang. Im Einzelnen appelliert ENAR an die deutsche Präsidentschaft:

- Die Teilnahme der Migranten selbst an der Integrationskonferenz in Potsdam im Mai 2007 sicherzustellen.
- Im Europäischen Rat eine Überprüfung der Umsetzung der 11 Gemeinsamen Grundsätze zur Integration durchzuführen.
- In allen auf die ‚irreguläre Migration‘ gerichteten Initiativen den wirksamen Schutz der Grundrechte von Migranten ohne Papiere sicherzustellen.
- Durch die Unterzeichnung der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen eine vorbildliche Führungsrolle einzunehmen.

4. ARBEITS- UND SOZIALPOLITIK

Wie der deutsche Arbeitsminister Franz Müntefering kürzlich betonte, ist die soziale Dimension Europas entscheidend für dessen Gesamterfolg; er formulierte es so, dass die Menschen die Erwartung hätten, „etwas davon zu haben [von Europa]“. Die Lösung des Problems der Diskriminierung und der Ausgrenzung aller diskriminierten Gruppen ist eine notwendige Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt und das Wachstum. So

müssen Gleichstellung und Nichtdiskriminierung als Querschnittsthemen in die Strategie von Lissabon und die neue Soziale Agenda integriert werden. Das Wirtschaftswachstum, das überall in der Europäischen Union benötigt wird, wird nicht zu erreichen sein, solange größere Teile der Bevölkerung aus willkürlichen Gründen, wie zum Beispiel wegen Diskriminierung, ausgegrenzt oder in zu geringem Umfang genutzt werden.

ENAR begrüßt es, dass die deutsche Präsidentschaft einen besonderen Schwerpunkt auf die Schaffung von Chancen für junge Menschen legt. Jugendliche, die ethnischen und religiösen Minderheiten angehören, sind oft verschiedenen Formen der Diskriminierung ausgesetzt, was in der Summe zu einer Benachteiligung führt. Eine wichtige Voraussetzung aller politischen Maßnahmen zur wirksamen Integration Jugendlicher besteht darin, dass sie auf die spezifischen Probleme Jugendlicher ethnischer Minderheiten eingehen müssen.

Daher richtet ENAR folgende Bitten an die deutsche Präsidentschaft:

- Dafür zu sorgen, dass die sozialen Kernaspekte der Offenen Methode der Koordination im Sozialschutz und in der sozialen Eingliederung in die Ergebnisse des Gipfels im Frühjahr einfließen. Betont werden sollte in den Ergebnissen insbesondere die Notwendigkeit, dass Rassismus und Diskriminierung überwunden werden müssen, um die Ziele eines sozialen Europas zu verwirklichen.
- Anhand der Ergebnisse der Konsultation über die soziale Realität in Europa eine Neubewertung der Prioritäten vorzunehmen, die in der überarbeiteten Strategie für ‚Wachstum und Beschäftigung‘ benannt wurden.

5. BILDUNG, KULTUR UND JUGEND

Die Bildung steht im Mittelpunkt vieler von der deutschen Präsidentschaft benannten politischen Themen und Prioritäten, und das ENAR-Netz begrüßt es, dass die deutsche Präsidentschaft einen Schwerpunkt auf die Bildung legt, insbesondere im Kontext der Integrationsstrategien. Da die Diskriminierung eines der Hauptthemnisse für die Gleichstellung im Bereich der Bildungsabschlüsse ist, müssen im Mittelpunkt aller Bildungsinitiativen Strategien zur Schaffung einer Chancengleichheit stehen.

Die deutsche Präsidentschaft fällt in einen für die Vorbereitung des Europäischen Jahres des Interkulturellen Dialogs 2008 entscheidenden Zeitraum. Mit diesem Jahr bietet sich die konkrete Chance, Strategien des interkulturellen Dialogs in der gesamten Europäischen Union zu fördern; ENAR vertritt den Standpunkt, dass das Jahr eng mit breiter angelegten Antirassismusstrategien verknüpft werden sollte und die Gelegenheit bieten sollte, einen ‚interkulturellen Dialog zu *führen*, und nicht nur darüber zu reden‘.

ENAR wendet sich mit folgenden Bitten an die deutsche Präsidentschaft:

- Für das Jahr 2008 starke politische Impulse zu liefern, und eine engere Verbindung zwischen dem Jahr 2008 und dem Europäischen Jahr für Chancengleichheit 2007 herzustellen, indem beim Gleichheitstgipfel in Berlin im Januar 2007 ein Schwerpunkt auf den interkulturellen Dialog gelegt wird.
- Dafür zu sorgen, dass bei der Diskussion über den bevorstehenden Vorschlag für eine Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen insbesondere auf die Anliegen und Themen eingegangen wird, die Staatsangehörige aus Drittländern betreffen.

6. MAINSTREAMING VON ANTI-RASSISMUS, GLEICHSTELLUNG UND MENSCHENRECHTEN

Viele der großen Debatten, die heute in Europa geführt werden, besitzen gegenwärtig und auch zukünftig maßgeblichen Einfluss auf die Bekämpfung des Rassismus und die Situation der ethnischen und religiösen Minderheiten. In den letzten Jahren ist das Bewusstsein dafür gewachsen, dass es zur vollen Umsetzung der Grundsätze der Gleichstellung und Chancengleichheit notwendig ist, den Antirassismus sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene gezielt in alle politischen Konzepte zu integrieren (= Mainstreaming). ENAR möchte die deutsche Präsidentschaft dazu ermutigen, beim Kampf gegen den Rassismus einen voll integrierten Ansatz zu verfolgen, und sich der Bedeutung der breiteren Entwicklungen für die ethnischen und religiösen Gemeinschaften bewusst zu sein.

Insbesondere hat die deutsche Präsidentschaft ihre Absicht signalisiert, ‚den Verfassungsprozess voranzubringen‘. Hierbei ist von großer Bedeutung, dass die positiven Errungenschaften in den künftigen Verhandlungen über die Zukunft Europas nicht verloren gehen, insbesondere die Einbindung der EU-Charta der Grundrechte unter Bezugnahme auf die Rechte der Minderheiten in Artikel I-2, den Artikel über die partizipatorische Demokratie und die Klauseln über die Einbeziehung von sozialen und Gleichstellungsgrundsätzen in Teil III.

ENAR richtet folgende Bitten an die deutsche Präsidentschaft:

- Im Zusammenhang mit der Berliner Erklärung, die am 25. März 2007 von den Staats- und Regierungschefs vorgelegt werden soll, die Bedeutung des Kampfes gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als zentralen Wert und Kernziel der Europäischen Union ausdrücklich zu benennen.
- In dem Bericht der Präsidentschaft über die Zukunft der Verfassung im Juni muss ausdrücklich auf die Schlüsselaspekte des Verfassungsvertrags, die beibehalten werden müssen, verwiesen werden, insbesondere auf die Charta der Grundrechte.

Die Erweiterung der EU ist gegenwärtig ein eher umstrittenes Thema. Es bleibt wichtig, dass sowohl die allgemeine Debatte über die „Integrationsfähigkeit“ als auch insbesondere die spezifische Debatte über die Türkei konstruktiv und in einer Weise geführt wird, die zu einem positiven Dialog über die Vielfalt in Europa beiträgt. Das ENAR-Netz hat die Besorgnis, dass die Debatte über die Mitgliedschaft der Türkei in einigen Kreisen Islamfeindlichkeit, Einwanderungsfeindlichkeit und rassistisch motivierte Gesinnungen nährt. Der politischen Führung und den politischen Parteien kommt eine Schlüsselrolle dabei zu, eine offene und konstruktive Debatte zu gewährleisten. ENAR appelliert an die deutsche Präsidentschaft, hier eine vorbildliche Führungsrolle einzunehmen.