

Teil I

"EUROPA EINE SEELE GEBEN" EINRICHTUNG DER EUROPÄISCHEN STELLE ZUR BEOBACHTUNG VON RASSISMUS UND FREMDENFEINDLICHKEIT

‘Wie nur wenige andere Institutionen in der Europäischen Union nimmt sich die Beobachtungsstelle der Menschenrechtsproblematik an, aber auch der Probleme und Ängste, der Hoffnungen und Möglichkeiten der Bürger Europas. Wir versuchen, bei unserer Tätigkeit „die Nähe zum Volk zu wahren“. Wir betrachten die Probleme nicht durch ein Fernrohr – wie die Bezeichnung „Beobachtungsstelle“ vermuten lassen könnte –, sondern wir versuchen, sie im täglichen Leben aufzuspüren. Europa braucht nicht nur den Euro, Europa braucht auch eine Seele. Diese Seele zu finden und ihr für die Zukunft Europas Leben einzuhauchen, das ist eines der Ziele der Europäischen Beobachtungsstelle und ihres Verwaltungsrates, dessen Mitgliedern ich von ganzem Herzen für ihre Arbeit danken möchte.’ Jean Kahn, Vorsitzender des Verwaltungsrates der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

1. Europas neue Beobachtungsstelle für Rassismus

Europas neue Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hat 1998 ihre Tätigkeit aufgenommen. Es begann mit der Arbeit der Beratenden Kommission für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die zur Einrichtung der jetzigen unabhängigen Einrichtung führte. Nach der dreijährigen Aufbauphase, angefangen mit der Aufforderung des Europäischen Rates an die Beratende Kommission für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Juni 1995, trat die erste Direktorin der Beobachtungsstelle, Beate Winkler, im Juli 1998 ihr Amt an und begann mit dem Aufbau der neuen Beobachtungsstelle und der Ausarbeitung des ersten Aktionsprogramms. Vor ihrer Ernennung hielt der Verwaltungsrat, der aus unabhängigen, von den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und dem Europarat ernannten Mitgliedern besteht, vom 20. bis 21. Januar 1998 seine erste Sitzung in Wien ab (Teilnehmerliste siehe Anhang 1). Auf dieser Sitzung wurden der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und die Mitglieder des Exekutivausschusses gewählt (Liste der Mitglieder siehe Anhang 2). Der Verwaltungsrat hielt zwei weitere Sitzungen ab: Am 28./29. Mai wurde die Direktorin ernannt und die Organisation von Runden Tischen erörtert; am 5./6. November wurden die Haushaltsordnung und die Geschäftsordnung, die Einstellung von Personal und die Prioritäten für die Geschäftstätigkeit des Jahres 1999 erörtert.

Die Beobachtungsstelle hat ihren Sitz in Wien. Ihre Aufgabe besteht darin, der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten zu den Phänomenen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus bereitzustellen. Diese Daten ermöglichen ihnen, Maßnahmen zu ergreifen und Aktionen zu planen. Die Beobachtungsstelle untersucht auch das Ausmaß und die Entwicklung der Phänomene und Erscheinungsformen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, analysiert ihre Ursachen, Konsequenzen und Auswirkungen und untersucht Beispiele bewährter Praktiken im Umgang mit diesen.

Ende 1998 stellte die Beobachtungsstelle ihren Aktionsplan mit den Prioritäten für das erste Arbeitsprogramm vor. Diese bestanden in der Einrichtung des Europäischen Informationsnetzes über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN), der Organisation Runder Tische in den Mitgliedstaaten, der Ermittlung von Schlüsselthemen für die künftige Arbeit, der Einleitung von Forschungs- und Projektarbeiten zur Vertiefung und Festigung der Informationsgrundlagen in bezug auf Rassismus, der Einleitung von Projekten zur Unterstützung von Menschen und Organisationen beim positiven Umgang mit ethnischen, religiösen und kulturellen Unterschieden, der Veröffentlichung eines Aufrufs zum gemeinsamen Handeln und der Erstellung eines Jahresberichts.

2. Kein Stillstand im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

1997, das Europäische Jahr gegen Rassismus, erwies sich als Brennpunkt für Aktivitäten und Aufklärungsarbeit in bezug auf Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Die Einrichtung der Beobachtungsstelle bietet die Gelegenheit, die Initiativen von 1997 in konkrete Programme für das neue Jahrtausend umzusetzen. Dies ist besonders dringlich, nachdem die Ergebnisse einer Studie der Europäischen Kommission, die in der Eurobarometer-Reihe 1997 veröffentlicht wurde, die Herausforderung für die Europäische Union verdeutlichten. 1997 gab fast ein Drittel der befragten Europäer an, "sehr" oder "ziemlich" rassistisch zu sein. Ferner ergab die Untersuchung, daß fast die Hälfte der Europäer, die sich als "sehr" oder "ziemlich" rassistisch bezeichnen, mit der Politik ihrer Regierungen nicht zufrieden ist. Im Vergleich zu der vorangegangenen großangelegten Studie von 1989 ergibt dies eine Zunahme von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Während 1997 41% der Europäer den Eindruck hatten, daß die Angehörigen ethnischer Minderheiten oder die Menschen anderer Staatsangehörigkeit, Religion oder Kultur zu zahlreich seien, vertraten 1989 nur 37% der Bevölkerung diese Meinung. Gleichzeitig wurde dem Kampf gegen Rassismus immer weniger Bedeutung beigemessen (36% im Jahr 1989 verglichen mit 22% im Jahr 1997).

Der aus der Studie von 1997 hervorgegangene Zusammenhang zwischen Rassismus und Politik erinnert rechtzeitig an die Bedeutung der Rolle von Politikern im Kampf gegen Rassismus. Selbst jetzt noch gelingt es weder Politikern noch der Gesellschaft zu erkennen, daß immer mehr Menschen mit einem anderen kulturellen, religiösen und ethnischen Ursprung in Europa leben und leben werden. Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Rassismus bedrohen die Fähigkeit verschiedener kultureller Gemeinschaften zusammenzuleben. Mehr denn je besteht dringender Informationsbedarf; die Möglichkeiten, die Gleichheit und Vielfalt bieten, müssen aufgezeigt werden und Regelungen und Vorschriften entwickelt werden, damit verschiedene Gruppen friedlich in einer Gemeinschaft zusammenleben können. Ferner ist es notwendig, die Gründe zu verstehen, warum Diskriminierung, Marginalisierung und Fremdenfeindlichkeit sprunghaft angestiegen sind, um sie dann wirksam bekämpfen zu können.

3. Die Rolle der Politiker ist ausschlaggebend für eine erfolgreiche Strategie

Sieht man einmal vom Vertrag von Amsterdam – insbesondere Artikel 13 – ab, so sind die Beteiligung ethnischer Minderheiten und Einwanderer an der Gesellschaft, Antidiskriminierungspolitik, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit kaum Gegenstand der entscheidenden politischen Debatten in Europa.

Die Politiker müssen eine Schlüsselrolle bei der Profilierung dieser Themen spielen und dafür sorgen, daß sie so diskutiert werden, daß ein eindeutiges Signal gegeben wird, wie wichtig Toleranz und Respekt gegenüber den verschiedenen Kulturen in Europa sind.

Viele Politiker betrachten die Einwanderung in Europa immer noch als Tabuthema oder mißbrauchen sie für ihre Wahlkämpfe. Die Tabuisierung von Begriffen wie "Einwanderungsland", "Einwanderer" oder "Einwanderungspolitik" zeigt, daß es an entsprechenden Programmen und Überwachungsmechanismen fehlt, Ängste geschürt werden und die Fremdenfeindlichkeit zunehmen wird. Bei einer klar definierten Politik wäre es leichter, dieses Thema zu diskutieren und zu verstehen und Perspektiven für die Zukunft zu entwickeln.

Die Politiker konnten nicht vermitteln, daß die Phänomene der "Migration und Einwanderung" altbekannte Erscheinungen sind, mit denen jede Gesellschaft schon einmal konfrontiert wurde. Einwanderung und die Frage, wie Menschen mit unterschiedlicher kultureller Herkunft in einer Gemeinschaft zusammenleben können, haben sicherlich immer Probleme bereitet, sind jedoch nie zu einer Belastungsprobe für die Gesellschaft geworden. Unser heutiges Europa gründet auf verschiedenen Kulturen und Vorstellungen.

Eine klare politische Botschaft für das Zusammenleben in einer Gemeinschaft fehlt in fast allen europäischen Mitgliedstaaten. Damit entsteht ein politisches und soziales Vakuum, das rechtsgerichtete Extremisten und ihre politischen Parteien ausgefüllt haben und immer noch ausfüllen. Beispielsweise haben Politiker in den vergangenen Jahren häufig gemäßigte Positionen aufgegeben, um es sich nicht mit dem rechten Rand des Wählerspektrums zu verderben. Dieses Vakuum auszufüllen, einen Konsens auch über Parteigrenzen hinweg zu finden und die Problematik der Bevölkerung so zu erläutern, daß sie verstanden und angenommen werden kann, ist eine Herausforderung, der sich alle politischen Parteien in Europa stellen müssen.

Als Beitrag zur Bewältigung dieses Themas begann die Beobachtungsstelle, Gespräche über die Möglichkeit eines Beobachtungsprojektes mit dem Fortsetzungsausschuß der 'Charta der Europäischen Parteien für eine nicht-rassistische Gesellschaft' zu erörtern.

4. Erste Prioritäten

4.1 Ein neues Informationsnetz gegen den Rassismus – Anlaufphase von RAXEN

Eine der Kernaufgaben der Beobachtungsstelle besteht darin, ein neues Europäisches Informationsnetz über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN) aufzubauen und zu koordinieren. RAXEN soll Daten sammeln, ihre Kompatibilität bewerten und die Ergebnisse den Mitgliedstaaten zugänglich machen. Es wird ermittelt, wer welche Kenntnisse besitzt und wo diese zur Verfügung stehen, den Austausch von Kenntnissen erweitern und bewährte Praktiken verbreiten.

Ende November 1998 legten alle Mitgliedstaaten Einzelheiten zu den Organisationen vor, die sich an RAXEN beteiligen sollen (siehe Tabelle 1). Insgesamt wurden 262 Organisationen benannt. Die Beobachtungsstelle hat nun die Aufgabe, eine Übersicht zu erarbeiten und die verschiedenen Organisationen auf ihre Vergleichbarkeit hin zu bewerten. Kurzgefaßt läßt sich sagen, daß zu den benannten Organisationen 96 Forschungseinrichtungen und Universitätsinstitute, 127 Nichtregierungsorganisationen und Stiftungen und 18 staatliche und halbstaatliche Einrichtungen gehören. Ferner wurden vier Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen benannt.

Tabelle 1

	Belgien	Dänemark	Deutschland	Finnland	Frankreich	Griechenland	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Österreich	Portugal	Schweden	Spanien	Vereinigtes Königreich	Insgesamt
Forschungs- einrichtungen	12	3	15	9	4	8	9	4	1	10	3	4	1	3	10	96
NRO und Stiftungen	19	5	21	6	3	2		3	11	17	9	14	6	4	7	127
staatliche und halbstaatliche Einrichtung im Bereich Rassismus	1		13							1	2				1	18
Arbeitgeber- organisationen und Gewerkschaften etc.											2	2				4
nationale Ministerien				2							7				1	10
nationale Ausschüsse				2	1		1				3					7
Insgesamt	32	8	49	19	8	10	10	7	12	28	26	20	7	7	19	262

4.2 Nationale Runde Tische zum Rassismus

Obwohl Mittel und Zeit für die Einrichtung der Beobachtungsstelle knapp waren, konnten die ersten Aktivitäten 1998 mit einer Reihe von Treffen am Runden Tisch im Vereinigten Königreich, in Österreich und in Irland aufgenommen werden. Für 1999 sind Runde Tische in Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich geplant.

Die Beobachtungsstelle entwickelte ein Konzept für die Runden Tische, das auf den bestehenden Strukturen aufbaute, versuchte jedoch, sie einander anzugleichen. Die Runden Tische sollen den Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen zwischen verschiedenen Schlüsselbereichen der Gesellschaft erleichtern. Sie werden den Sachverstand vieler Bereiche wie NRO, Politiker, Akademiker und Fachgruppen oder –stellen, die sich mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit befassen, zusammenbringen. Alle Runden Tische sollten über vergleichbare Strukturen verfügen und sich mit vergleichbaren Themen beschäftigen, um vergleichbare und konkrete Ergebnisse zu erzielen. Ferner werden die Runden Tische die Lage in jedem Mitgliedstaat widerspiegeln, was einen umfassenden Überblick über die Vielfalt in Europa ergeben wird.

Der erste Runde Tisch fand am 16. Oktober 1998 an der Middlesex University im Vereinigten Königreich statt. Es kamen 75 Teilnehmer verschiedenster Fachbereiche. Die Diskussionen wurden in fünf Workshops geführt: Universitäten und Bildung, Gebietskörperschaften, NRO und Antirassismus-Gruppen, Gruppen für Migration und Bürgerrechte und Berufs- und Fachverbände. Hauptthemen waren Rolle und Auftrag der Beobachtungsstelle, Mechanismen zur Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen der Beobachtungsstelle und anderen Stellen, die Art ihrer Aktivitäten und die für die Stelle zu entwickelnden Kernfragen.

Der zweite Runde Tisch fand am 30. Oktober 1998 in Österreich statt. Es kamen rund 90 Teilnehmer: Vertreter von Hochschulen, Ministerien, Menschenrechtsorganisationen, politischen Parteien, der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlamentes, der Sozialpartner und der für Minderheitenfragen zuständige Abteilung der ORF (Österreichischer Rundfunk). Es ging wieder um die

Rolle und den Tätigkeitsbereich der Beobachtungsstelle sowie um Strategien zur Bekämpfung des Rassismus in Österreich und in ganz Europa.

Der letzte Runde Tisch des Jahres 1998 fand am 26. November in Irland statt. Die 30 Teilnehmer vertraten Nichtregierungsorganisationen für Flüchtlings-, Asyl-, Reise- und Antirassismusfragen, staatliche Stellen und Regierungsstellen. Erörtert wurde vor allem die Rolle der Beobachtungsstelle bei den Strategien auf europäischer und nationaler Ebene zur Bekämpfung des Rassismus in bezug auf Wanderarbeiter, die Erfahrungen Schwarzer in Irland, Asylsuchende und Flüchtlinge, Migranten, Erfahrungen von Frauen und Antisemitismus.

Die ersten Runden Tische erwiesen sich als Erfolg und zeigten die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zwischen der Beobachtungsstelle und den staatlichen Stellen und Organisationen.

5. Bekanntmachung der Botschaft zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Als die Beobachtungsstelle ihre Arbeit aufnahm, stieß dies auf großes Interesse. Insbesondere die Medien zeigten sich sehr interessiert. Die Beobachtungsstelle hielt eine Pressekonferenz ab und gab verschiedene Pressemitteilungen heraus. Die Mitteilung vom 6. November enthielt einen Überblick über die Arbeit der Beobachtungsstelle während der ersten hundert Tagen ihres Bestehens. Die erste Pressekonferenz wurde am 7. Dezember abgehalten und als Gelegenheit genutzt, um "Gleichheit und Vielfalt für Europa – Aufruf zur gemeinsamen Aktion" zu starten.

Die Beobachtungsstelle leitete ihr Veröffentlichungsprogramm mit vier Dokumenten ein: eine allgemeine *Informationsbroschüre*, die den Hintergrund und die Arbeitsschwerpunkte der Beobachtungsstelle darlegt; ein Dokument mit dem Titel *Xenophobie und Rassismus in Europa – Im Spiegel der öffentlichen Meinung 1989-1997*, in dem die Ergebnisse der Eurobarometer-Studien von 1989 und 1997 analysiert und Vergleiche der Einstellungen zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit durchgeführt werden; das Flugblatt *Sie können etwas tun für eine bessere gegenseitige Verständigung und gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus* und schließlich *Gleichheit und Vielfalt für Europa - Aufruf zur gemeinsamen Aktion*.

Die Beobachtungsstelle war bei verschiedenen Veranstaltungen und Konferenzen vertreten. Sie nahm an den Gesprächen zwischen der EU und China über Menschenrechte und Rassismus, an der Feier zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Wien und Paris sowie an der Veranstaltung zur Bekämpfung der Diskriminierung (Affirmative Action against Discrimination) teil.

6. Verwaltung

Ein großer Teil der Arbeit der Beobachtungsstelle im Jahr 1998 konzentrierte sich auf den Aufbau der Verwaltungsstruktur, um die ersten Aufgaben wie die Einstellung von Personal, die Entwicklung von Finanzverfahren und die Suche nach Räumlichkeiten in Angriff nehmen zu können.

Eine begrenzte Zahl von Mitarbeitern wurde eingestellt, so auch der Leiter des Referates 1 (Verwaltung) und ein Verwaltungsassistent (Tabelle 1). Ferner wurden vier Sekretärinnen auf Festzeitbasis eingestellt, um die Aufbauphase zu erleichtern.

Mit Hilfe der GD V (Abteilung Soziale Angelegenheiten) und der GD XX (Finanzkontrolle) wurden Finanzverfahren entwickelt. Anfang Dezember 1998 besuchte ein Vertreter des Rechnungshofes die Beobachtungsstelle. Die Bilanz (Tabelle 2) sowie der Einnahmen- und Ausgabenplan (Tabelle 3) sind

unten aufgeführt. Was die Gebäude betrifft, so ist die Beobachtungsstelle derzeit vorübergehend im österreichischen Bundeskanzleramt untergebracht.

Tabelle 1 – Mitarbeiter Ende 1998

LAUFBAHNGRUPPEN	A	B	C	D	Insgesamt
MITARBEITER 1998	2	1	-	-	3

**Tabelle 2 - Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
Bilanz zum 31. Dezember 1998**

(in 1 000 ECU)

AKTIVA	1998	PASSIVA	1998
Umlaufvermögen		Anlagevermögen	
Von der Kommission zu erstattende Beträge	42	Bilanz für das Haushaltsjahr	-42
Lohnvorauszahlungen	78		
Erstattungsfähige MwSt.	14		
Zwischensumme	134	Zwischensumme	-42
Konten der Vermögensübersicht		Laufende Verbindlichkeiten	
Bankkonten	310	Automatische Mittelübertragung	292
Zwischensumme	310	Löhne	118
		Soziale Verbindlichkeiten	29
		Kommissionskonto	42
Zwischenkonto	9	MwSt.	14
		Zwischensumme	495
Aktiva insgesamt	453	Passiva insgesamt	453

Quelle: erstellt vom Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Beobachtungsstelle

**Tabelle 3 - Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
Einnahmen und Ausgaben – Haushaltsjahr 1998**

(in 1 000 ECU)

	1998
Einnahmen	
Zuschüsse der Kommission	500
Verschiedene Einnahmen	4
Einnahmen insgesamt	504
Ausgaben	
Personalkosten – Titel I des Haushaltsplans	
Zahlungen (1)	212
Mittelübertragungen	120
Verwaltungsausgaben – Titel II des Haushaltsplans	
Zahlungen	14
Mittelübertragungen	61
Operative Ausgaben – Titel III des Haushaltsplans	
Zahlungen	29
Mittelübertragungen	111

Ausgaben insgesamt	547
Saldo des Haushaltsjahres	-43
Wechselkursdifferenzen	1
Bilanz für das Haushaltsjahr	-42

Quelle: erstellt vom Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Beobachtungsstelle

(1) Ein Betrag von 69 000 ECU für zusätzliche Löhne und Lohnabzüge wird 1999 fällig.

Anhang 1 Verwaltungsrat

(* Stellvertreter)

Belgien:	Prof. Johan Leman / Jean Cornil*
Dänemark:	Prof. Ole Espersen / Morten Kjaerum*
Deutschland:	Uta Würfel / Barbara John*
Finnland:	Kaarina Suonio / Prof. Tom Sandlund*
Frankreich:	Dr. Jean Kahn / Martine Valdes-Boulouque*
Griechenland:	Prof. Petros Stangos / Perikles Pangalos*
Vereinigtes Königreich:	Robert Purkiss / David Weaver*
Italien:	Prof. Francesco Margiotta Broglio / Diego Ungaro*
Irland:	Mervyn Taylor / Mary Flaherty*
Luxemburg:	Nic Klecker / Prof. Edouard Wolter*
Niederlande:	Prof. Ed van Thijn / Prof. Paul B. Cliteur*
Österreich:	Prof. Anton Pelinka / Prof. Stefan Karner*
Portugal:	Prof. Pedro Bacelar de Vasconcelos / Prof. Esmeraldo de Azevedo*
Spanien:	Dr. Juan de Dios Ramirez-Heredia / Joaquin Alvarez de Toledo*
Schweden:	Stéphane Bruchfeld / Lena Berggren*
Europäisches Parlament:	Prof. William Duncan / Dr. Jürgen Micksch*
Europarat:	Prof. Joseph Voyame / Dr. Jenö Kaltenbach
Europäische Kommission:	Dr. Odile Quintin / Adam Tyson*

Anhang 2 Exekutivausschuß

Vorsitzender:	Dr. Jean Kahn
stellvertretender Vorsitzender:	Robert Purkiss
vom Verwaltungsrat gewähltes Mitglied:	Prof. Anton Pelinka
vom Europarat ernanntes Mitglied:	Prof. Joseph Voyame
Vertreter der Europäischen Kommission:	Dr. Odile Quintin

Teil II

DER WIRKLICHKEIT INS AUGE SEHEN

RASSISMUS UND FREMDENFEINDLICHKEIT IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT - DIE AKTUELLE LAGE

ERSCHEINUNGSFORMEN VON RASSISMUS UND FREMDENFEINDLICHKEIT

Sollen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa wirksam bekämpft werden, bedarf es zunächst der Identifizierung und des Verständnisses der Natur und Intensität dieser beiden Phänomene.

Die erste Erkenntnis, die sich beim Lesen der Berichterstattung der europäischen Presse während der letzten Monaten oder im Rahmen von Diskussionen mit zahlreichen Nichtregierungsorganisationen in den 15 Ländern der Europäischen Union zu diesem Thema ergibt, ist die Tatsache, daß Rassismus und Fremdenfeindlichkeit universell auftreten. Kein Land der Union ist dagegen gefeit. Kein Land kann selbst heute, mehr als 50 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, behaupten, es hätte diese Problematik vollständig beseitigt.

Gleichzeitig läßt sich jedoch eine andere Tatsache erkennen: die besagten Probleme sind äußerst vielschichtig und zeigen in verschiedenen historischen, soziologischen und politischen Zusammenhängen unterschiedliche Ausprägungen. Wesen und Ausmaß variieren innerhalb Europas. Ähnlichkeiten bestehen jedoch bei den Opfern oder ergeben sich aufgrund der Existenz von transnationalen rassistischen Netzen.

Ferner gestaltet sich die Bedeutung der Problematik unterschiedlich. Die mörderischsten Beispiele finden in der Öffentlichkeit im allgemeinen große Beachtung, die vielen anderen, weniger spektakulären, jedoch gleichsam bedauernswerten Beispiele lassen sich hingegen nur schwer erkennen, da sie Teil eines routinemäßigen Rassismus sind: Drohungen oder Vorfälle, die zum alltäglichen Leben gehören und von den Opfern banalisiert oder verdrängt werden.

RASSISMUS - EIN MODERNES PHÄNOMEN

Kein europäisches Land blieb bisher von diesem komplexen Phänomen verschont. Um dies zu verdeutlichen, haben wir willkürlich einige Beispiele aus europäischen Zeitungen und Zeitschriften ausgewählt, da noch keine ausführliche Studie vorliegt. Eine der Aufgaben der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit soll in der Erstellung einer entsprechenden Studie liegen.

Was die öffentlichen Behörden und die öffentliche Meinung anbelangt, so besteht das beste Mittel zur Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Handlungen und Einstellungen darin, mit einer anschaulichen Darstellung dieser Probleme zu beginnen. Das heißt, es gilt auf geeigneten Kriterien basierende Statistiken zu erstellen, um so ein deutliches Bild der eigentlichen Natur dieser Phänomene zu zeichnen. Ziel der Statistiken ist nicht der direkte Vergleich zwischen einzelnen Ländern. Vielmehr sollen mit ihrer Hilfe in Zukunft die besagten Phänomene unter Verwendung derselben Definitionen angegangen werden, was bisher noch nicht geschehen ist.

Es war uns leider nicht möglich, für diesen ersten Bericht genügend Statistiken zur Bestimmung des quantitativen Ausmaßes dieser Problematik zusammenzutragen.

Im allgemeinen kann davon ausgegangen werden, daß in Statistiken der Polizei oder in sonstigen Unterlagen berücksichtigte Beschwerden, die bei Nichtregierungsorganisationen eingereicht oder aufgezeichnet wurden, nur einen Teil einer Geschichte enthalten ist. In den meisten Fällen ziehen die Opfer es vor, nicht an die Öffentlichkeit zu treten.

Daher ist es wichtig, diese „verborgenen Statistiken“ über alltägliche rassistische Angriffe, Gewalttaten und Bekundungen ans Tageslicht zu bringen, was jedoch nur durch Analysen und Untersuchungen gelingt.

DIE OPFER

Ausgangspunkt für weitere Erkenntnisse über Handlungen und Einstellungen rassistischer und fremdenfeindlicher Natur ist das Ausmachen der Opfer, nicht nur weil sie unmittelbar betroffen sind und unter den Auswirkungen leiden, sondern auch weil ausführlichere Informationen über die Opfer eine Definition des eigentlichen Wesens des Rassismus zulassen und folglich eine Voraussetzung zur Ergreifung von Präventivmaßnahmen darstellen.

Es sollte darauf hingewiesen werden, daß in den jeweiligen Ländern die Opfer nicht immer zu denselben Personengruppen gehören. Zwar zählen in allen Ländern der Europäischen Union regelmäßig Wanderarbeitnehmer, Nomaden, Roma, Zigeuner etc. - auch unter anderen Namen - zu den Opfern, jedoch sind es ganz allgemein gesehen Ausländer und Einwanderer, die häufig zu den Betroffenen zählen.

DIE TÄTER

Es ist besonders wichtig, mehr über die Personen zu erfahren, die rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Taten begehen.

Die Verantwortlichen für derartige Taten lassen sich häufig nicht mit absoluter Sicherheit feststellen, da die Täter in den meisten Fällen Masken tragen oder ihre Identität anderweitig verbergen. Nur in seltenen Fällen bekennen sie sich zu ihren Taten (durch Mitteilungen an die Presse, signierte Graffiti etc.).

Wenn Opfer Klage einreichen, versucht die Polizei, die Verantwortlichen ausfindig zu machen und vor Gericht zu stellen.

In diesem ersten Bericht kann keine präzise Klassifizierung der Täter vorgenommen werden, obwohl Universitäten in einigen Ländern zahlreiche Untersuchungen durchgeführt haben. Allgemein läßt sich jedoch sagen, daß eindeutig bekannte Personen in den meisten Fällen Mitglieder oder zumindest Sympathisanten rechtsextremer Organisationen und Parteien sind. Diskriminierung geht jedoch von vielen Quellen aus: von privaten Unternehmen, Regierungsstellen oder Einzelpersonen.

Die öffentliche Meinung

Wenn es sich angesichts der augenblicklichen Bewertungsgrundlagen (Polizei- und Gerichtsstatistiken, Studien über Opfer rassistischer Handlungen und Täter) schwierig gestaltet, ein klares Bild über Rassismus in Europa zu erhalten, führen Soziologen dies unter anderem darauf zurück, daß Rassismus ein extrem subjektives Phänomen darstellt.

Die für die Verbreitung rassistischer und fremdenfeindlicher Einstellungen Verantwortlichen bauen mehr auf Ideologie, Irrationalität und Einbildung als auf logische Argumentation. Einige antirassistische NRO haben Gegenargumente zusammengestellt, mit denen sie den offiziellen Erklärungen der rechtsextremen und rassistischen Parteien entgegengetreten, z. B. hinsichtlich ihrer Behauptungen zu tatsächlichen Einwandererzahlen oder über das Verhältnis zwischen ausländischer Bevölkerung und der Arbeitslosigkeits- oder Verbrechensrate, die nicht immer überzeugend klingen.

Das Maß der Empfänglichkeit der öffentlichen Meinung für rassistische Argumente ist in den verschiedenen europäischen Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch.

Diese Form der „Verseuchung“ wird nicht nur durch die Wahlergebnisse in den unterschiedlichen Ländern verdeutlicht, sondern äußert sich auch im Alltag und im Verhältnis der Bevölkerungsgruppen zueinander.

Einwanderung

Die meisten europäischen Studien kommen zu der Schlußfolgerung, daß zwischen Rassismus oder Fremdenfeindlichkeit und Einwanderung oder der Anwesenheit von Minderheiten ein Zusammenhang besteht.

Es wäre ein großer Fehler zu behaupten, Einwanderer oder Mitglieder von Minderheiten würden Rassismus „hervorrufen“. Denn in Wirklichkeit sind sie zwar nicht die einzigen Betroffenen, aber die Hauptopfer. Auch konnte bisher keine Verhältnismäßigkeit zwischen der Einwandererzahl und der Anzahl rassistischer Taten festgestellt werden.

Fest steht auf jeden Fall die Tatsache, daß Fremdenfeindlichkeit eine Ablehnung und Stigmatisierung von Ausländern beinhaltet und der schmale Grat, der sie vom Rassismus trennt, sehr schnell und einfach überschritten werden kann.

Umgekehrt hingegen verursacht eine hohe Einwandererzahl nicht unbedingt fremdenfeindliche oder rassistische Handlungen. Eine in Frankreich durchgeführte Umfrage hat ergeben, daß die Angst vor Ausländern in den Bezirken am stärksten ausgeprägt war, in denen der Ausländeranteil am geringsten ist. Gleichzeitig fällt Fremdenfeindlichkeit in Bezirken gering aus, in denen viele Ausländer gemeinsam mit französischen Staatsangehörigen zusammenleben.

Die Medien

Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit betont immer wieder, daß der Einstellung der nationalen Medien hinsichtlich der Zunahme von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie der Mittel zur ihrer Bekämpfung eine besondere soziologische Bedeutung zukommt.

Die Einstellung der Medien zeichnet sich dadurch aus, daß sie in Europa, und in vielen Fällen, auch nicht innerhalb eines Landes einmütig ist.

MASSNAHMEN IM KAMPF GEGEN RASSISMUS UND FREMDENFEINDLICHKEIT

Eine weitere Aufgabe dieses Berichts besteht in der Zusammenfassung kürzlich durchgeführter Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

In den letzten Jahren wurden viele unterschiedliche Schritte zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unternommen. Viele dieser Aktivitäten fanden im Rahmen des „Europäischen Jahres gegen Rassismus“ statt.

Diese Aktivitäten wurden von Regierungsstellen oder nationalen und regionalen Behörden organisiert, aber auch von der Zivilbevölkerung (Verbände, Gewerkschaften, Bürgergruppen, Vereinigungen von Opfern etc.).

Diese Zusammenfassung einiger Aktivitäten ist nicht als umfassende Bestandsaufnahme gedacht – dies kann beim augenblicklichen Stand der Dokumentation nicht geleistet werden - sondern ist als Bündel bewährter Praktiken anzusehen.

Die von den öffentlichen Stellen eingeleiteten Schritte lassen sich in repressive Maßnahmen primär legislativer Art und Präventivmaßnahmen unterteilen, die Gegenstand der öffentlichen Initiativen und Programme darstellen.

REPRESSIVE MASSNAHMEN DER ÖFFENTLICHEN HAND

Dieser Maßnahmentyp findet sich in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union am häufigsten wieder. Wir unternehmen an dieser Stelle nicht den Versuch, das gesamte Arsenal legislativer Maßnahmen zusammenzufassen, die bereits Gegenstand nationaler und vergleichender europäischer Untersuchungen waren und an dieser Stelle nicht wiederholt werden sollen.

Statt dessen beschränken wir uns auf die Besprechung der zuletzt eingeführten Maßnahmen. Zunächst ist festzustellen, daß kein Land von sich behaupten kann, es verfüge zur Bestrafung von Rassismus über eine umfassende und geeignete Gesetzgebung. Die Maßstäbe unterscheiden sich von Land zu Land erheblich. Eine weitere Schwierigkeit beruht auf dem inhärenten Unterschied zwischen der Gesetzgebung, die auf dem Common Law zugrunde liegt, und der Gesetzgebung, die auf dem germanisch-römischen Recht basiert. Dieses Problem verschlimmert sich außerdem durch das sich verändernde Wesen der rassistischen und fremdenfeindlichen Aktivitäten. Und nicht zuletzt sei erwähnt, daß niemand behauptet, daß richterliche Strafen das einzige und alleinige Allheilmittel zur Bekämpfung von Rassismus sind.

PRÄVENTION - MASSNAHMEN UND POLITIKEN DER ÖFFENTLICHEN HAND

Staatliche Programme zur Prävention von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, insbesondere im Zusammenhang mit Einwanderergruppen und Minderheiten, sind im allgemeinen häufiger anzutreffen und geeigneter als die Strafmaßnahmen, die von besagten Regierungsstellen und öffentlichen Stellen angewandt werden.

In Europa werden Präventivmaßnahmen eindeutig bevorzugt.

Die Zahl dieser Präventivmaßnahmen ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Während des „Europäischen Jahres gegen Rassismus“ wurden sie ausführlich untersucht.

Bei den Präventivmaßnahmen handelt es sich häufig um höchst spezifische Maßnahmen, die bestimmten Situationen innerhalb eines Landes oder dessen Traditionen angepaßt sind.

Sie betreffen alle Bereiche des öffentlichen Lebens und umfassen eine große Vielfalt von Teilnehmern.

MOBILISIERUNG DER GESELLSCHAFT – BÜRGERAKTIONEN – SPEZIALISIERTE EINRICHTUNGEN

Die Gesellschaft spielt eine fundamentale Rolle im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, unabhängig davon, ob die Initiative zur Förderung der Bekämpfung von den Regierungsstellen ergriffen wird, wie dies in einigen Ländern der Fall ist und worauf an späterer Stelle hingewiesen wird, oder ob die Gesellschaft an sich (NRO, Arbeitnehmerorganisationen, spezialisierte Einrichtungen) zur Verteidigung oder Unterstützung von Opfern mobilisiert und öffentlich aufruft.

Die herausragende Eigenschaft dieser Gruppen, die aus zivilen Partnerschaften entstehen, ist ihre Unabhängigkeit und daraus resultierende kritische Einstellung gegenüber der Regierung, die unter Umständen selbst zum Täter wird. Ein weiteres Merkmal stellt ihre basisnahe Struktur dar, d. h. ihnen ist Alltag der Opfer bekannt. Ein drittes Merkmal besteht in ihrer grundsätzlich eher ethischen als wirtschaftlichen oder politischen Motivation. Die Bürger, die sich in diesen Gruppen freiwillig engagieren, teilen gemeinsame Werte: Großzügigkeit, Solidarität und Toleranz, also die den Menschenrechten zugrundeliegenden wesentlichen Prinzipien.

In einer Gesellschaft, die adäquat und effektiv auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit reagiert, können sich NRO zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unbehindert und zahlreich entwickeln. Diese Organisationen warnen gewöhnlich als erste vor rassistischen Phänomenen, mobilisieren jedoch durch ihre Proteste auch die Öffentlichkeit. Sie sind sogar am Entwurf von Vorschlägen beteiligt, insbesondere wenn sie im Rahmen von gemeinsamen Ausschüssen und Kommissionen mit öffentlichen Stellen zusammenarbeiten.

BEWÄHRTE PRAKTIKEN – RUNDE TISCHE AUF NATIONALER EBENE

Jedes Land zeichnet sich durch seine eigenen Bedürfnisse aus und entwickelt angemessene Programme zur Bekämpfung von Rassismus. Daraus ergeben sich einzigartige Erfahrungen als Entsprechung der Gesellschaft des jeweiligen Landes und als Reaktion auf bestimmte Situationen. Wurden anhand dieser Erfahrungen gute Ergebnisse erzielt, ließen sich mit ihnen möglicherweise andere Länder inspirieren und könnten sie sogar auf andere Gesellschaften angewandt werden. Eines der primären Ziele der Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit besteht in der Untersuchung und Bereitstellung dieser bewährten Praktiken, damit sie in anderen Ländern eingesetzt werden und auf ähnliche Sachlagen ausgerichtet werden können.

Die Durchführung von Gesprächen am Runden Tisch ist folglich zur Aufgabe der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geworden. Der Verwaltungsrat besagter Stelle initiiert und fördert die Durchführung dieser Gespräche in den jeweiligen Mitgliedstaaten mindestens einmal jährlich. 1998 wurden diese Runden Tische in drei Mitgliedstaaten veranstaltet.

PERSPEKTIVEN UND PROJEKTE

Die Bemühungen der 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union hinsichtlich der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bestehen weiterhin, variieren jedoch in ihrer Intensität. Es fehlt nicht an Projekten, aber bezüglich ihrer Art und Quantität besteht keine gleichmäßige Aufteilung. Einige Länder haben für die kommenden Monate und Jahre anspruchsvolle Programme erstellt. Andere Länder wiederum verhalten sich zurückhaltend. Innerhalb eines Landes wurde einigen Bereichen (Bildung, Fortbildung, Repression, Prävention etc.) mehr Aufmerksamkeit geschenkt als anderen

Dieses Mißverhältnis läßt den Eindruck entstehen, der Maßnahmenplan gegen Rassismus gemäß den allgemeinen Gleichbehandlungsbestimmungen in Artikel 13 des Vertrages von Amsterdam, der am 25. März 1998 von der Europäischen Kommission eingereicht wurde, wäre in keinem europäischen Land zufriedenstellend umgesetzt worden, insbesondere bezüglich der Mobilisierung auf staatlicher Ebene.

Außerdem ist bisher angesichts der bevorstehenden Weltkonferenz zu Rassismus (2. Halbjahr 2001) und der europäischen Vorbereitungskonferenz noch nicht die erforderliche Mobilisierung erfolgt. Unter Berücksichtigung dessen muß Europa kühn und vorzugsweise unisono handeln, um sich zu einem Thema zu äußern, das seiner Struktur bereits geschadet und den Bürgern Europas während des 20. Jahrhunderts viel Leid zugefügt hat.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die fünfzehn Länder Europas werden heutzutage durch einen Anstieg bei Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bedroht - zwar nicht in dem Maß, wie sie es vor mehr als fünfzig Jahren unter einem totalitären Regime erlebt haben, aber durch neue versteckte Formen, die in einer demokratischen Gesellschaft wachsen und gedeihen können.

Was die Größenordnung betrifft, so können wir den Zahlenangaben aus den jeweiligen Ländern nicht entnehmen, daß wir uns einem Phänomen massiver Gewalt gegenübersehen, auch wenn die Anzahl der Toten und Verletzten und das Ausmaß an Sachschäden weiterhin zu hoch sind. Zu den Eigenschaften von Rassismus mit Todesfolge gehört es, daß er sich über mehr oder weniger lange Zeitspannen hinweg explosionsartig entwickelt. Eine genauere statistische Analyse muß noch mit den einzelnen Polizeibehörden der europäischen Staaten durchgeführt werden und darf sich dabei nicht nur auf Medienberichte stützen.

Am beunruhigendsten jedoch ist in allen Mitgliedsstaaten der Union die Entwicklung eines schleichenden Rassismus, der im täglichen Leben banalisiert wird, und von Diskriminierung, die durch die Gleichgültigkeit der Allgemeinbevölkerung oder auch auf institutioneller Ebene erst möglich gemacht wird. Diese kontinuierlichen Bekundungen von Fremdenfeindlichkeit werden nicht zwangsläufig durch die Klagen der Opfer oder durch Gerichtsprozesse sichtbar. Sie werden

verwischt, verdeckt, schleichen sich häufig in das Verhalten ein und von der Mehrheit akzeptiert - bis irgendwo ein Skandal ausbricht.

In ganz Europa sind die Hauptopfer von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit Ausländer und ethnische Minderheiten. Das trifft heutzutage nicht nur in Ländern zu, die bereits seit mehreren Generationen mit dem Phänomen der Immigration vertraut sind, sondern auch in den Ländern, die erst seit kurzem den Immigrantenströmen von außereuropäischen Ländern unterliegen. Der Umgang mit dem Migrationsdruck aus Ost- und Südeuropa sowie aus entfernteren Regionen der Welt kann nicht einfach auf repressive Art und Weise erfolgen. Die Aufnahme von Ausländern oder Menschen ausländischer Herkunft in den europäischen Raum muß ihre Integration und die Gewährung von Rechten beinhalten. Erfolgt dies nicht, so werden sie durch das Phänomen der Fremdenfeindlichkeit marginalisiert und zurückgewiesen. Aus diesen Gründen ist eine effektive europäische Immigrations- und Asylpolitik wesentlich, um Rassismus vorzubeugen.

Darüber hinaus kann im gesamten europäischen Raum beobachtet werden, daß eine repressive Gesetzgebung, unabhängig von ihrem Grad an Ausarbeitung - wobei in dieser Hinsicht große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen -, nicht ausreicht, um die Urheber der rassistischen Taten zu bestrafen oder sie davon abzubringen. Tatsächlich ist jegliche Gesetzgebung nur wirksam, wenn sie richtig angewendet wird. Aber es kann festgestellt werden, daß die Anzahl der Gerichtsverfahren und Urteile vor den Gerichten kaum ausreichend ist. Für rassistische Einzeltaten sowie für Taten, die durch organisierte Gruppen begangen werden, ist die Bedrohung durch Gerichtsprozesse nicht stark genug.

Dies gilt besonders für rechtsextreme politische Parteien, die, wenn sie nicht auf direkte Weise rassistische Verbrechen begehen, durch diskriminatorische Ideologien, die immer größere Teile der Bevölkerung durchdringen, die Öffentlichkeit dazu ermutigen. In ganz Europa ist der „Schutzgürtel“ gegen Rassismus schwach.

Somit ist es eine Frage von Erziehung und Bildung sowie von stärkerer Sensibilisierung bei der Öffentlichkeit. Aber allzu oft läßt sich die öffentliche Meinung aus gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Gründen durch die Sprache oder die politischen Programme der extremistischen Parteien verführen. Die Rolle der Medien in diesem Bereich ist von großer Bedeutung, ebenso wie die Mobilisierung der Gesellschaft insgesamt durch Nichtregierungsorganisationen oder Gewerkschaften oder andere. Analog dazu sollten die Opfer und die Minderheitengruppen Mitspracherecht haben, Gehör finden und von der öffentlichen Hand berücksichtigt werden.

Die Regierungen der europäischen Staaten haben in den letzten Jahren beträchtliche Anstrengungen bei der Entwicklung zahlreicher verschiedener Programme unternommen, mit denen ein gutes Maß an lobenswerten guten Bemühungen zum Ausdruck kommt.

Dennoch müssen wir feststellen, daß es Europa bisher noch nicht gelungen ist, den Rassismus gänzlich auszumerzen.

Sicherlich können die Phänomene Rassismus und Fremdenfeindlichkeit durch die Zusammenführung der bisherigen Erfolge, durch gemeinsame Aktionen, durch allgemeine Mobilisierung und durch einen klar geäußerten und durchsetzbaren Willen auf seiten der politischen

Führungskräfte in den kommenden Jahren eingedämmt und beseitigt werden. Genau dies ist die Aufgabe der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.