

**EUROPÄISCHE KOMMISSION
GEGEN RASSISMUS UND INTOLERANZ**

**ALLGEMEINE POLITIK-EMPFEHLUNG NR. 7
VON ECRI**

**ÜBER
NATIONALE GESETZGEBUNG
ZUR BEKÄMPFUNG VON RASSISMUS
UND RASSEDISKRIMINIERUNG**

VERABSCHIEDET AM 13. DEZEMBER 2002

Straßburg, den 17. Februar 2003

Secretariat of ECRI
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Besuchen Sie unsere web site: www.coe.int/ecri

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI):

Unter Hinweis auf die von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates auf dem ersten Gipfeltreffen in Wien am 8. und 9. Oktober 1993 getroffene Erklärung;

unter Hinweis darauf, dass das Ministerkomitee in dem Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz, der Teil dieser Erklärung ist, aufgefordert wurde, die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz unter anderem mit einem Mandat zur Formulierung allgemeiner politischer Empfehlungen an die Mitgliedstaaten einzusetzen;

unter Hinweis auf die Schlusserklärung und den Aktionsplan, den die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates bei ihrem zweiten Gipfel am 10. und 11. Oktober 1997 in Straßburg verabschiedet haben;

unter Hinweis darauf, dass nach Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind;

in Bezug auf das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung;

unter Bezug auf die Konvention Nr. 111 der Internationalen Arbeitsorganisation über Diskriminierung (in Beschäftigung und Beruf);

unter Hinweis auf Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention;

unter Hinweis auf das Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot beinhaltet;

unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte;

unter Berücksichtigung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union;

unter Berücksichtigung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates der Europäischen Union, die das Prinzip der Gleichbehandlung von Personen unabhängig von Rasse oder ethnischer Herkunft festlegt, sowie der Richtlinie 2000/78/EG des Rates der Europäischen Union, die einen allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vorsieht;

unter Hinweis auf die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords;

unter Verweis auf die Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 1 von ECRI über die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz und die Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 2 von ECRI über Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene;

unter Hinweis darauf, dass ECRI in ihren länderspezifischen Berichten regelmäßig den Mitgliedstaaten die Annahme effektiver gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung empfiehlt;

unter Hinweis darauf, dass in der Politischen Erklärung, die am 13. Oktober 2000 auf der Schlusssitzung der Europäischen Konferenz gegen Rassismus verabschiedet wurde, sich die Regierungen der Mitgliedstaaten des Europarates verpflichteten, soweit notwendig, nationale Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen einzuführen und umzusetzen, die ausdrücklich und speziell den Rassismus bekämpfen und die Rassendiskriminierung in allen Bereichen des öffentlichen Lebens verbieten;

unter Hinweis ebenfalls auf die Erklärung und das Aktionsprogramm, die bei der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenhass und vergleichbarer Intoleranz verabschiedet wurden, die vom 31. August bis 8. September 2001 in Durban, Südafrika, stattfand;

in dem Bewusstsein, dass Gesetze allein nicht ausreichen, um Rassismus und Rassendiskriminierung zu beseitigen, aber in der Überzeugung, dass Gesetze für die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung unverzichtbar sind;

unter Betonung der entscheidenden Bedeutung entsprechender gesetzlicher Maßnahmen, um Rassismus und Rassendiskriminierung effektiv und in einer Weise zu bekämpfen, die sowohl der Abschreckung dient als auch vom

Opfer, soweit möglich, als Genugtuung wahrgenommen wird.

in der Überzeugung, dass die Vorgehensweise des staatlichen Gesetzgebers gegen Rassismus und Rassendiskriminierung auch eine erzieherische Funktion in der Gesellschaft hat, indem sie die starke Botschaft übermittelt, dass kein Versuch zur Legitimierung von Rassismus und Rassendiskriminierung in einer rechtsstaatlichen Gesellschaft geduldet wird;

in dem Versuch neben anderen Bemühungen auf internationaler und europäischer Ebene den Mitgliedstaaten in ihrem Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung beizustehen, indem kurz und präzise die Schlüsselemente dargelegt werden, die in entsprechende nationale Gesetze aufzunehmen sind;

Empfiehl den Regierungen der Mitgliedstaaten:

- a. Gesetze gegen Rassismus und Rassendiskriminierung zu erlassen, wenn eine solche Gesetzgebung noch nicht existiert oder unvollständig ist;
- b. sicherzustellen, dass die unten dargelegten Schlüsselemente in einer solchen Gesetzgebung vorgesehen sind.

Schlüsselemente der nationalen Gesetzgebung gegen Rassismus und Rassendiskriminierung

I. Definitionen

1. Für diese Empfehlung werden folgende Definitionen zugrunde gelegt:
 - a) „Rassismus“ bedeutet die Überzeugung, dass ein Beweggrund wie Rasse¹, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft die Missachtung einer Person oder Personengruppe oder das Gefühl der Überlegenheit gegenüber einer Person oder Personengruppe rechtfertigt.
 - b) „Direkte Rassendiskriminierung“ bedeutet jede unterschiedliche Behandlung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationaler oder ethnischer Herkunft ohne sachliche und vernünftige Gründe. Eine unterschiedliche Behandlung ist nichtsachlich und vernünftig begründet, wenn sie kein legitimes Ziel verfolgt oder die Verhältnismäßigkeit der angewandten Mittel in Bezug auf das verfolgte Ziel unangemessen ist.
 - c) „Indirekte Rassendiskriminierung“ liegt in Fällen vor, in denen ein scheinbar neutraler Faktor wie eine Regelung, ein Kriterium oder ein Verfahren von Personen, die einer Gruppe angehören, die durch Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft gekennzeichnet ist, nicht einfach erfüllt werden kann oder sie benachteiligt, es sei denn, dieser Faktor ist sachlich und vernünftig begründet. Dies wäre der Fall, wenn ein legitimes Ziel verfolgt wird und wenn die Verhältnismäßigkeit der angewandten Mittel in Bezug auf das verfolgte Ziel angemessen ist.

II. Verfassungsrecht

2. Die Verfassung sollte den Grundsatz der Gleichbehandlung, die Verpflichtung des Staates zur Förderung der Gleichstellung sowie das Recht jedes Einzelnen nicht aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationaler oder ethnischer Herkunft diskriminiert zu werden, einschließen. Die Verfassung kann vorsehen, dass Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung gesetzlich festgelegt werden können, vorausgesetzt, dass sie keine Diskriminierung darstellen.

¹ Da alle Menschen der gleichen Gattung angehören, lehnt ECRI Theorien ab, die sich auf die Existenz verschiedener „Rassen“ gründen. In dieser Empfehlung verwendet ECRI jedoch diesen Begriff, um sicherzustellen, dass die Menschen, die allgemein und fälschlicherweise als Angehörige einer „anderen Rasse“ bezeichnet werden, nicht vom Schutz der Gesetzgebung ausgeschlossen werden.

3. Die Verfassung sollte sicherstellen, dass die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit zur Bekämpfung von Rassismus eingeschränkt werden kann. Jede dahingehende Einschränkung muss im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention stehen.

III. Zivil- und Verwaltungsrecht

4. Das Gesetz sollte die direkte und indirekte Rassendiskriminierung klar definieren und verbieten.
5. Das Gesetz sollte sicherstellen, dass das Verbot der Rassendiskriminierung nicht die Beibehaltung oder Annahme vorübergehender Sondermaßnahmen verhindert, die entweder Nachteile verhindern oder ausgleichen sollen, die Personen aus Gründen, die unter Ziffer 1b) aufgelistet sind (im Folgenden: die aufgezählten Gründe), erleiden oder aber ihre volle Beteiligung in allen Lebensbereichen gewährleisten sollen. Diese Maßnahmen sollten nur solange ergriffen werden, bis die beabsichtigten Ziele erreicht sind.
6. Das Gesetz sollte sicherstellen, dass unter anderem die folgenden Handlungen als Formen von Diskriminierung angesehen werden: Rassentrennung, Diskriminierung im Umgang, bekundete Absicht der Diskriminierung, Anweisung eines anderen zur Diskriminierung, Aufstachelung eines anderen zur Diskriminierung, Unterstützung eines anderen bei Diskriminierung.
7. Das Gesetz sollte sicherstellen, dass das Verbot der Diskriminierung für alle staatlichen Behörden sowie alle natürlichen und juristischen Personen sowohl im staatlichen als auch im privaten Sektor und in allen Bereichen insbesondere Beschäftigung, Mitgliedschaft in einer Berufsvereinigung, Bildungswesen/ Erziehung, Ausbildung, Wohnen, Gesundheitswesen, soziale Sicherung, Waren und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit und öffentliche Einrichtungen, Ausübung wirtschaftlicher Unternehmungen, öffentlicher Dienst gelten.
8. Das Gesetz sollte die staatlichen Behörden verpflichten, die Gleichstellung zu fördern und die Diskriminierung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu verhindern.
9. Das Gesetz sollte die staatlichen Behörden verpflichten, sicherzustellen, dass die Parteien, mit denen sie Verträge schließen, Anleihen, Kredite oder andere Leistungen gewähren, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung beachten und fördern. Insbesondere sollte im Gesetz festgelegt sein, dass die staatlichen Behörden den Abschluß von Verträgen, das Gewähren von Anleihen, Krediten oder anderen Leistungen an die Bedingung knüpfen sollen, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung von der anderen Partei beachtet und gefördert wird. Das Gesetz sollte sicherstellen, dass die Verletzung einer solchen Bedingung zur Auflösung des Vertrages, Kredites oder anderer Leistungen führen kann.

10. Das Gesetz sollte sicherstellen, dass allen Opfern von Diskriminierung leicht zugängliche Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren, darunter Vermittlungsverfahren, zur Verfügung stehen. In dringenden Fällen sollten den Opfern von Diskriminierung Eilverfahren zur Verfügung stehen, um vorläufige Entscheidungen herbeizuführen.
11. Wenn Personen, die sich aufgrund von Diskriminierung ungerecht behandelt fühlen, vor einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde einen Sachverhalt vortragen, der vermuten lässt, dass eine direkte oder indirekte Diskriminierung stattgefunden hat, sollte das Gesetz sicherstellen, dass es dem Beklagten obliegt zu beweisen, dass keine Diskriminierung stattgefunden hat.
12. Das Gesetz sollte effektive, angemessene und abschreckende Sanktionen bei Diskriminierungsfällen vorsehen. Solche Sanktionen sollten die Entschädigungszahlung für sowohl materielle als auch immaterielle Schäden an die Opfer umfassen.
13. Das Gesetz sollte die notwendigen gesetzlichen Instrumente vorsehen, um fortlaufend den Einklang aller Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften auf nationaler und regionaler Ebene mit dem Diskriminierungsverbot überprüfen zu können. Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die nicht im Einklang mit dem Diskriminierungsverbot stehen, sollten abgeändert oder aufgehoben werden.
14. Das Gesetz sollte sicherstellen, dass diskriminierende Bestimmungen, die in Einzel- oder Kollektivverträgen oder Abkommen, internen Betriebsvorschriften, Regeln für erwerbswirtschaftliche oder gemeinnützige Vereinigungen sowie in Regeln für die freien Berufe und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen enthalten sind, abgeändert oder für null und nichtig erklärt werden.
15. Das Gesetz sollte vorsehen, dass böswillige Belästigung aus einem der aufgezählten Gründe verboten ist.
16. Das Gesetz sollte die Verpflichtung vorsehen, dass die staatliche Finanzierung von Organisationen, die Rassismus fördern, zu streichen ist. Bei einer staatlichen Finanzierung von politischen Parteien sollte eine solche Verpflichtung die Streichung der staatlichen Finanzierung von politischen Parteien, die Rassismus fördern, beinhalten.
17. Das Gesetz sollte die Möglichkeit der Auflösung von Organisationen, die Rassismus fördern, vorsehen.

IV. Strafrecht

18. Das Gesetz sollte folgende absichtlich begangenen Handlungen unter Strafe stellen:
- a) Öffentliche Aufstachelung zu Gewalt, Hass und Diskriminierung,
 - b) Öffentliche Beleidigung und Verleumdung oder
 - c) Drohungen
- gegen eine Person oder Personengruppierung aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationaler oder ethnischer Herkunft;
- d) die öffentliche Äußerung, mit einem rassistischen Ziel, einer Ideologie, die die Überlegenheit gegenüber einer Personengruppierung behauptet oder diese aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationaler oder ethnischer Herkunft herabwürdigt oder verunglimpft;
 - e) das öffentliche Bestreiten, die Verharmlosung, Rechtfertigung oder stillschweigende Duldung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen aus rassistischen Gründen;
 - f) die öffentliche Verbreitung oder der öffentliche Vertrieb, die Herstellung oder Lagerung zur öffentlichen Verbreitung oder zum öffentlichen Vertrieb von Schrift-, Bild- oder anderem Material mit rassistischem Ziel, das Äußerungen enthält, die unter die Ziffern 18 a), b), c), d) und e) fallen;
 - g) die Gründung oder Führung einer Gruppe, die Rassismus fördert, die Unterstützung einer solchen Gruppe und die Beteiligung an ihren Aktivitäten mit der Absicht, sich an strafbaren Handlungen zu beteiligen, die unter Ziffer 18 a), b), c), d), e) und f) fallen;
 - h) Rassendiskriminierung bei der Ausübung eines öffentlichen Amtes oder öffentlicher Beschäftigung.
19. Das Gesetz sollte den Völkermord unter Strafe stellen.
20. Das Gesetz sollte vorsehen, dass die absichtliche Anstiftung, Unterstützung, Beihilfe oder der Versuch einer der unter Ziffer 18 und 19 genannten Straftaten strafbar ist.
21. Das Gesetz sollte vorsehen, dass ein rassistischer Beweggrund bei allen Straftaten, die nicht in den Ziffern 18 und 19 genannt werden, ein erschwerender Umstand ist.
22. Das Gesetz sollte sicherstellen, dass juristische Personen nach dem Strafrecht für strafbare Handlungen, die in den Ziffern 18, 19, 20 und 21 dargelegt werden, verantwortlich gemacht werden.

23. Das Gesetz sollte effektive, angemessene und abschreckende Sanktionen für die strafbaren Handlungen vorsehen, die in den Ziffern 18, 19, 20 und 21 genannt werden. Das Gesetz sollte auch zusätzliche oder alternative Sanktionen vorsehen.

V. Allgemeine Bestimmungen

24. Das Gesetz sollte die Einrichtung eines unabhängigen Fachorgans zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung auf nationaler Ebene vorsehen (im Folgenden: nationales Fachorgan). Das Gesetz sollte für ein solches Organ folgende Befugnisse vorsehen: Beistand für Opfer; Untersuchungsbefugnisse; das Recht, Gerichtsverfahren einzuleiten und daran teilzunehmen; Überwachung der Gesetzgebung und Beratung der Exekutive und Legislative; Sensibilisierung für Fragen des Rassismus und der Rassendiskriminierung in der Gesellschaft und Förderung von Politik und Praxis zur Sicherstellung der Gleichbehandlung.
25. Das Gesetz sollte vorsehen, dass Organisationen wie Vereinigungen, Gewerkschaften und andere juristische Personen, die gemäß den innerstaatlich festgelegten Kriterien ein legitimes Interesse an der Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung haben, berechtigt sind, Zivilklagen zu erheben, in Verwaltungssachen zu intervenieren und Strafanzeigen zu stellen, sogar wenn kein bestimmtes Opfer betroffen ist. Wenn ein bestimmtes Opfer betroffen ist, sollte unbedingt die Einwilligung des Opfers eingeholt werden.
26. Das Gesetz sollte die Gewährung kostenloser Rechtshilfe und, falls nötig, eines gerichtlich bestellten Rechtsanwalts für Opfer vorsehen, die als Antragsteller oder Kläger vor Gericht gehen möchten und nicht die notwendigen Mittel dafür haben. Ggf. sollte auch ein Dolmetscher kostenlos zur Verfügung gestellt werden.
27. Das Gesetz sollte Personen, die Opfer von rassistischen strafbaren Handlungen oder von Rassendiskriminierung wurden sowie Personen, die solche Taten anzeigen oder Beweise liefern vor Vergeltungsmaßnahmen schützen.
28. Das Gesetz sollte ein oder mehrere unabhängige Organe vorsehen, die mit der Untersuchung von angeblichen Diskriminierungen durch Mitglieder der Polizei, Grenzschutzbeamte, Mitglieder der Armee und Strafvollzugsbeamte beauftragt sind.

Erläuternder Text zur Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 7 von ECRI über die innerstaatliche Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung

Einleitung

1. Diese Allgemeine Politik-Empfehlung (im Folgenden: die Empfehlung) konzentriert sich auf die Schlüsselemente der innerstaatlichen Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung. Obwohl ECRI weiß, dass Rechtsmittel alleine hierzu nicht ausreichen, ist sie der Auffassung, dass eine innerstaatliche Gesetzgebung gegen Rassismus und Rassendiskriminierung für eine effektive Bekämpfung dieser Phänomene notwendig ist.
2. Im Rahmen des länderspezifischen Ansatzes empfiehlt ECRI regelmäßig den Mitgliedstaaten des Europarates die Annahme effektiver Rechtsmittel zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung. In der Empfehlung soll ein Überblick über diese Maßnahmen gegeben und die Empfehlungen, die ECRI in den Länderberichten zum Ausdruck bringt, klarstellen und ergänzen. Die Empfehlung dient auch dazu, die allgemeinen Prinzipien widerzuspiegeln, die in den internationalen Instrumenten, die in der Präambel erwähnt werden, enthalten sind.
3. ECRI ist der Auffassung, dass eine angemessene Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung Bestimmungen in allen Rechtsbereichen beinhalten sollte, d.h. im Verfassungs-, Zivil-, Verwaltungs-, und Strafrecht. Nur ein solch integrierender Ansatz wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, diese Probleme so umfassend, effektiv und zufriedenstellend wie möglich aus Sicht der Opfer zu behandeln. Bei der Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung sieht das Zivil- und Verwaltungsrecht oft flexible Rechtsmittel vor, die es den Opfern erleichtern, den Rechtsweg zu beschreiten. Das Strafrecht hat einen symbolischen Charakter, der das Bewußtsein der Bevölkerung hinsichtlich der Gefahren von Rassismus und Rassendiskriminierung steigert sowie einen stark abschreckenden Charakter, wenn es effektiv umgesetzt wird. ECRI berücksichtigt die Tatsache, dass die Möglichkeiten der verschiedenen Rechtsbereiche einander ergänzen. Insbesondere bei der Bekämpfung von Rassendiskriminierung empfiehlt ECRI den Mitgliedstaaten des Europarates Bestimmungen des Verfassungs-, Zivil- und Verwaltungsrechts anzunehmen und in bestimmten Fällen zusätzliche strafrechtliche Bestimmungen zu verabschieden.

4. Die rechtlichen Maßnahmen, die für die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung auf nationaler Ebene notwendig sind, werden in Form von Schlüsselementen dargestellt, die in der innerstaatlichen Gesetzgebung der Mitgliedstaaten enthalten seinsollten. ECRI hebt hervor, dass die empfohlenen Maßnahmen mit den verschiedenen Rechtssystemen vereinbar sind, sei es dem Gewohnheitsrecht, Zivilrecht oder einer Mischform. Außerdem können diese Elemente, die nach Auffassung von ECRI der Schlüssel zu einem effektiven Rechtsrahmen gegen Rassismus und Rassendiskriminierung sind, an die spezifischen Bedingungen jedes Landes angepasst werden. Sie könnten daher in einem einzelnen Spezialgesetz festgelegt oder in die verschiedenen Bereiche der innerstaatlichen Gesetzgebung aufgenommen werden (Zivilrecht, Verwaltungsrecht und Strafrecht). Diese Schlüsselemente können auch in eine weitreichendere Gesetzgebung aufgenommen werden, die die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung beinhaltet. Wenn z.B. Rechtsmaßnahmen gegen Diskriminierung verabschiedet werden, könnten die Mitgliedstaaten zusammen mit der Rassendiskriminierung auch andere Formen der Diskriminierung, die sich z.B. auf Geschlecht, sexuelle Ausrichtung, Behinderungen, politische und andere Überzeugungen, soziale Herkunft, Besitz, Geburt oder auf einen anderen Status gründen, verbieten. Schließlich könnten die Mitgliedstaaten in einigen Bereichen einfach allgemeine Regeln gebrauchen, die daher nicht in der Empfehlung dargelegt werden müssen. Dies wäre z.B. im Zivilrecht die Mehrfachhaftung, Haftung für Dritte und die Festlegung des Schadensniveaus; im Strafrecht die Bedingungen für die Verantwortlichkeit und die Bestrafungsstruktur sowie im Verfahrensrecht die Organisation und Gerichtsbarkeit.
5. Auf jeden Fall stellen diese Schlüsselemente nur den Mindeststandard dar: Das bedeutet, dass sie mit den rechtlichen Bestimmungen, die in einem Mitgliedstaat verabschiedet wurden oder werden und die einen größeren Schutz bieten, kompatibel sind und unter keinen Umständen eine Verringerung des Schutzniveaus, das ein Staat bereits gegen Rassismus und Rassendiskriminierung gewährleistet, begründen dürfen.

I. Definitionen

Ziffer 1 der Empfehlung

6. In der Empfehlung sollte der Begriff „Rassismus“ in einem weiten Sinne verstanden werden, der Phänomene wie Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz umfasst. Zusätzlich zu den Gründen, auf die sich im Allgemeinen die entsprechenden Rechtsinstrumente im Bereich der Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung erstrecken, wie Rasse, Hautfarbe und nationale oder ethnische Herkunft, decken die Definitionen von Rassismus und direkter und indirekter Rassendiskriminierung in der Empfehlung (Ziffer 1 der Empfehlung) noch Sprache, Religion und Staatsangehörigkeit ab.² Die Einbeziehung dieser Gründe in die Definitionen von Rassismus und Rassendiskriminierung gründet auf dem Mandat von ECRI, das die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenhass und Intoleranz beinhaltet. ECRI ist der Auffassung, dass diese Begriffe, die

² ECRI versteht den Begriff „Staatsangehörigkeit“ wie in Artikel 2a) des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit definiert: „ ‚Staatsangehörigkeit‘ bedeutet die rechtliche Verbindung zwischen einer Person und einem Staat und bezeichnet nicht den ethnischen Ursprung einer Person“.

von Zeit zu Zeit variieren, heute Erscheinungsformen umfassen, die sich gegen Personen oder Personengruppen aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Religion, Sprache, Staatsangehörigkeit und nationaler und ethnischer Herkunft richten. Daher decken die in der Empfehlung verwendeten Begriffe „Rassismus“ und „Rassendiskriminierung“ alle Phänomene ab, die unter das Mandat von ECRI fallen. Nationale Herkunft wird heute manchmal so ausgelegt, dass sie den Begriff der Staatsangehörigkeit umfasst. Um aber sicherzustellen, dass dieser Begriff in der Tat erfasst ist, wird er explizit zusätzlich zu der nationalen Herkunft in die Liste der Gründe aufgenommen. Die Verwendung des Ausdrucks „Beweggründe“ wie z.B. in den Definitionen von Rassismus und direkter und indirekter Rassendiskriminierung zielt darauf ab, eine unbegrenzte Liste von Gründen zu schaffen, wodurch sich diese mit der Gesellschaft weiter entwickeln kann. Im Strafrecht könnte jedoch eine erschöpfende Liste von Gründen zusammengestellt werden, damit der Grundsatz der Voraussehbarkeit beachtet wird, der diesen Rechtsbereich bestimmt.

7. Anders als die Definition von Rassendiskriminierung (Ziffer 1b) und c) der Empfehlung), die in das Gesetz aufgenommen werden sollte, wird die Definition von Rassismus als Empfehlung gegeben und die Mitgliedstaaten können beschließen, Rassismus im Gesetz zu definieren oder auch nicht. Wenn sie dies tun, können sie im Strafrecht eine genauere Definition als die in Ziffer 1a) vorgeschlagene verabschieden, damit die Grundprinzipien dieses Gesetzesbereiches eingehalten werden. Im Falle von Rassismus ist es nicht notwendig, dass ein oder mehrere der aufgelisteten Gründe den einzigen Faktor oder den entscheidenden Faktor darstellen, der Verachtung oder das Gefühl der Überlegenheit auslöst. Es reicht aus, dass diese Gründe zu den Faktoren gehören, die zu Verachtung oder dem Gefühl der Überlegenheit führen.
8. Die Definitionen von direkter und indirekter Rassendiskriminierung, die in den Ziffern 1b) und c) der Empfehlung enthalten sind, orientieren sich an den Definitionen der Richtlinie 2000/43/EG des Rates der Europäischen Union, die den Grundsatz der Gleichbehandlung von Personen unabhängig von Rasse oder ethnischer Herkunft umsetzt und an denen der Richtlinie 2000/78/EG des Rates der Europäischen Union, die einen allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf festlegt, sowie an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Im Einklang mit dieser Rechtsprechung kommt eine unterschiedliche Behandlung einer Diskriminierung gleich, wenn es keine sachlichen und vernünftigen Gründe gibt. Dieser Grundsatz gilt für unterschiedliche Behandlung aus jedem der in der Definition von Rassendiskriminierung aufgezählten Gründe. Unterschiedliche Behandlung aufgrund von Rasse, Hautfarbe und ethnischer Herkunft kann jedoch nur in einigen sehr wenigen Fällen sachlich und vernünftig begründet sein. Zum Beispiel bei einer Tätigkeit, bei der die Hautfarbe eine echte und entscheidende Arbeitsanforderung aufgrund der Art der speziellen Beschäftigung oder aufgrund des Zusammenhangs, in dem sie ausgeübt wird. Hier kann eine unterschiedliche Behandlung aus diesem Grunde sachlich und vernünftig begründet sein. Allgemein sollte der Begriff des sachlichen und vernünftigen Grundes bei der unterschiedlichen Behandlung aus jedem der aufgezählten Gründen so restriktiv wie möglich ausgelegt werden.

II. Verfassungsrecht

9. In der Empfehlung sollte der Begriff „Verfassung“ weit verstanden werden und Grundgesetze sowie schriftliche und nicht schriftliche Grundregeln umfassen. In den Ziffern 2 und 3 sieht die Empfehlung einige Grundsätze vor, die in der Verfassung enthalten sein sollten; solche Prinzipien sind durch Gesetze und Verwaltungsvorschriften umzusetzen.

Ziffer 2 der Empfehlung

10. In Ziffer 2 sieht die Empfehlung die Möglichkeit vor, im Gesetz Ausnahmeregelungen für den Grundsatz der Gleichbehandlung festzulegen, vorausgesetzt, dass sie keine Diskriminierung darstellen. Damit diese Bedingung im Einklang mit den Definitionen für Diskriminierung in Ziffer 1b) und c) der Empfehlung erfüllt wird, müssen diese Ausnahmen sachlich und vernünftig begründet sein. Dieser Grundsatz gilt für alle Ausnahmen einschließlich der, die eine unterschiedliche Behandlung von der Staatsangehörigkeit ausgehend festlegen.

Ziffer 3 der Empfehlung

11. Gemäß Ziffer 3 der Empfehlung sollte die Verfassung vorsehen, dass die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs-, und Vereinsfreiheit zur Bekämpfung von Rassismus einschränken kann. In den Artikeln 10 Abs. 2 und 11 Abs. 2 zählt die Europäische Menschenrechtskonvention die Ziele auf, die eine Einschränkung dieser Freiheiten rechtfertigen. Obgleich die Bekämpfung von Rassismus nicht als eines dieser Ziele genannt wird, betrachtet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diese in seiner Rechtsprechung als eingeschlossen. Gemäß den Artikeln der oben erwähnten Konvention sollten diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein.

III. Zivil- und Verwaltungsrecht

Ziffer 4 der Empfehlung

12. Die Empfehlung sieht in Ziffer 4 vor, dass die direkte und indirekte Rassendiskriminierung im Gesetz klar definiert und verboten werden sollte. In Paragraph 1 b) und c) wird eine Definition für direkte und indirekte Rassendiskriminierung gegeben. Die Bedeutung des Begriffs „unterschiedliche Behandlung“ ist weit gefasst und beinhaltet jede Unterscheidung, Ausschluss, Beschränkung, Bevorzugung oder Unterlassung in der Vergangenheit, Gegenwart oder Zukunft. Der Begriff „Beweggrund“ muss Gründe beinhalten, die tatsächlich oder mutmaßlich vorliegen. Wenn zum Beispiel eine Person eine negative Behandlung aufgrund der Annahme erfährt, dass er oder sie Muslime ist, obwohl dies tatsächlich nicht der Fall ist, würde diese Behandlung trotzdem eine Diskriminierung aufgrund von Religion darstellen.
13. Diskriminierende Handlungen gründen sich nur selten allein auf einen oder mehrere der aufgezählten Gründe, sondern vielmehr auf eine Kombination dieser Gründe mit anderen Faktoren. Damit der Tatbestand der Diskriminierung erfüllt ist, reicht es daher aus, dass einer der aufgezählten Gründe einer der Faktoren ist, der zur unterschiedlichen

Behandlung führt. Die Verwendung von restriktiven Formulierungen wie „unterschiedliche Behandlung *allein* oder *ausschließlich* aufgrund von...“ sollte daher vermieden werden.

Ziffer 5 der Empfehlung

14. In Ziffer 5 sieht die Empfehlung die Möglichkeit vor, vorübergehende spezielle Maßnahmen anzunehmen, die entweder Nachteile verhindern oder ausgleichen sollen, die Personen aus den oben aufgezählten Gründen erleiden oder ihre volle Beteiligung in allen Lebensbereichen gewährleisten sollen. Ein Beispiel für vorübergehende spezielle Maßnahmen zur Verhütung oder zum Ausgleich für erlittene Nachteile aus den aufgezählten Gründen: Ein Fabrikbesitzer, der keine farbigen Angestellten in leitender Position hat, jedoch am Fließband sehr viele farbige Angestellte beschäftigt, kann eine Fortbildung für farbige Arbeiter organisieren, die eine Beförderung anstreben. Ein Beispiel für vorübergehende spezielle Maßnahmen, die die volle Beteiligung der Personen in allen Lebensbereichen erleichtern sollen, die unter die aufgezählten Gründe fallen: Die Polizei könnte eine Einstellungskampagne durchführen, bei der besonders Mitglieder bestimmter ethnischer Gruppen, die in der Polizei unterrepräsentiert sind, zur Bewerbung ermutigt werden.

Ziffer 6 der Empfehlung

15. Die Empfehlung erwähnt in Ziffer 6 ausdrücklich bestimmte Handlungen, die das Gesetz als Form von Diskriminierung ansehen sollte. Theoretisch sollte die Anwendung der allgemeinen Rechtsprinzipien und die Definition der Diskriminierung alle diese Handlungen umfassen. Die Praxis zeigt jedoch, dass diese Handlungen oft übersehen oder aus dem Anwendungsbereich der Gesetzgebung ausgeschlossen werden. Aus Gründen der Effizienz könnte es daher nützlich sein, explizit im Gesetz festzulegen, dass diese Handlungen als Form von Diskriminierung betrachtet werden.
16. Bei den Handlungen, die die Empfehlung besonders als Form von Diskriminierung hervor hebt, erfordern die Folgenden eine kurze Erklärung:
 - Rassentrennung ist eine Handlung, durch die eine (natürliche oder juristische) Person andere Personen aufgrund eines der aufgezählten Gründe ohne sachliche oder vernünftige Begründung gemäß der vorgeschlagenen Definition von Diskriminierung von anderen trennt. Daher ist die freiwillige Handlung, sich von anderen Personen aus einem der aufgezählten Gründe abzugrenzen, keine Rassentrennung.
 - Diskriminierung im Umgang liegt vor, wenn eine Person aufgrund seines/ihrer Umgangs oder Kontakte mit einer oder mehreren Personen, die durch die aufgezählten Gründe gekennzeichnet sind, diskriminiert wird. Dies wäre zum Beispiel der Fall bei der Weigerung, eine Person einzustellen, weil er/sie mit einer Person verheiratet ist, die einer bestimmten ethnischen Gruppe angehört.
 - Die bekundete Absicht der Diskriminierung sollte als Diskriminierung betrachtet werden, selbst wenn es kein bestimmtes Opfer gibt. Z.B. sollte ein Stelleninserat, in dem angegeben wird, dass

Roma/Zigeuner sich nicht bewerben sollen, in den Anwendungsbereich der Gesetzgebung fallen, selbst wenn kein Roma/Zigeuner sich tatsächlich beworben hat.

Ziffer 7 der Empfehlung

17. Gemäß Ziffer 7 der Empfehlung sollte das Diskriminierungsverbot für alle Bereiche gelten. Bei der Beschäftigung sollte das Diskriminierungsverbot den Zugang zu Beschäftigung, Beruf und Selbständigkeit sowie die Arbeitsbedingungen, Entgelt, Beförderungen und Entlassungen umfassen.
18. Bei der Mitgliedschaft in Berufsvereinigungen sollte das Diskriminierungsverbot Folgendes abdecken: Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation oder jeder anderen Organisation, deren Mitglieder einen speziellen Beruf ausüben; Beteiligung an solchen Organisationen sowie die Leistungen dieser Organisationen.
19. Im Bereich der Bildung sollte das Diskriminierungsverbot Vorschulen, Grundschulen, weiterführende Schulen und Hochschulen sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich abdecken. Weiterhin sollte der Zugang zur Bildung nicht vom Einwanderungsstatus der Kinder oder ihrer Eltern abhängen.
20. Bei der Ausbildung sollte das Diskriminierungsverbot die Grund- und Fortbildung sowie alle Arten und alle Ebenen der Berufsberatung, weiterführender Berufsausbildung und Umschulung einschließlich des Erwerbs praktischer Arbeitserfahrung umfassen.
21. Im Bereich Wohnung sollte die Diskriminierung insbesondere beim Zugang zu Wohnungen, Wohnbedingungen und der Beendigung von Mietverträgen verboten sein.
22. Im Bereich Gesundheit sollte die Diskriminierung insbesondere beim Zugang zu Pflege und Behandlung und bei der Art und Weise verboten sein, in der die Pflege erteilt und die Patienten behandelt werden.
23. Im Bereich soziale Sicherung sollte das Diskriminierungsverbot die Sozialversicherung, Sozialleistungen, Sozialhilfe (Wohngeld, Kindergeld etc.) sowie die Art und Weise abdecken, in der die Empfänger sozialer Sicherungen behandelt werden.
24. Bei Waren und Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit und öffentliche Einrichtungen bestimmt sind, sollte die Diskriminierung zum Beispiel beim Kauf von Waren in einem Laden, der Beantragung eines Kredits bei einer Bank oder beim Zugang zu Diskotheken, Cafés oder Restaurants verboten werden. Das Diskriminierungsverbot sollte nicht nur für diejenigen gelten, die die Waren und Dienstleistungen anderen anbieten, sondern auch für diejenigen, die Waren und Dienstleistungen von anderen erhalten, wie zum Beispiel eine Firma, die die Anbieter einer bestimmten Ware oder Dienstleistung nach den oben genannten Gründen auswählt.
25. Bei der Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit sind das Wettbewerbsrecht, Beziehungen zwischen Unternehmen und Beziehungen zwischen Unternehmen und dem Staat abgedeckt.

26. Zum Bereich des öffentlichen Dienstes zählen die Aktivitäten der Polizei und anderer Vollzugsbeamter, der Grenzschutzbeamten, der Armee und des Gefängnispersonals.

Ziffer 8 der Empfehlung

27. Gemäß Paragraph 8 der Empfehlung sollte das Gesetz den Staat in die Pflicht nehmen, die Gleichbehandlung zu fördern und Diskriminierung bei der Ausübung ihrer Aufgaben zu verhindern. Die Pflicht solcher Behörden sollte so klar wie möglich im Gesetz dargelegt werden. Zu diesem Zweck könnten öffentliche Stellen verpflichtet werden, „Gleichstellungsprogramme“ mit Hilfe des nationalen Fachorgans, das in Ziffer 24 der Empfehlung erwähnt wurde, zu schaffen und umzusetzen. Das Gesetz sollte eine regelmäßige Überprüfung der Gleichstellungsprogramme, die Überwachung ihrer Wirkung sowie effektive Umsetzungsmechanismen und die Möglichkeit der rechtlichen Durchsetzung dieser Programme vorsehen, insbesondere durch das nationale Fachorgan. Zu einem Gleichstellungsprogramm könnte zum Beispiel die Ernennung einer Kontaktperson für Probleme der Rassendiskriminierung und Belästigung oder die Organisation von Mitarbeiterkursen zum Thema Diskriminierung gehören. Bezüglich der Pflicht, die Gleichbehandlung zu fördern und die Diskriminierung zu verhindern, deckt die Empfehlung nur die staatlichen Behörden ab, jedoch wäre es wünschenswert, wenn auch der private Sektor ähnlich verpflichtet würde.

Ziffer 10 der Empfehlung

28. Gemäß Ziffer 10 der Empfehlung sollten für Opfer von Diskriminierung in dringenden Fällen Eilverfahren verfügbar sein, die zu vorläufigen Entscheidungen führen. Diese Verfahren sind wichtig, wenn die unmittelbaren Folgen der angeblichen Diskriminierung besonders schwerwiegend oder sogar irreparabel sind. So sollten z.B. Opfer einer diskriminierenden Ausweisung aus einer Wohnung daher in der Lage sein, diese Maßnahme durch eine vorläufige gerichtliche Entscheidung auszusetzen, bis das endgültige Urteil gefällt wird.

Ziffer 11 der Empfehlung

29. Angesichts der Schwierigkeiten, vor denen Beschwerdeführer bei der Sammlung von Beweismaterial in Fällen von Diskriminierung stehen, sollte das Gesetz die Beweisführung für Diskriminierung erleichtern. Aus diesem Grund sollte das Gesetz gemäß Ziffer 11 der Empfehlung eine geteilte Beweislast in solchen Fällen vorsehen. Geteilte Beweislast bedeutet, dass der Beschwerdeführer die Tatsachen vorbringen muss, die die Vermutung der Diskriminierung zulassen, wogegen es dem Beklagten zufällt zu beweisen, dass keine Diskriminierung stattfand. Im Falle einer angeblichen direkten Rassendiskriminierung muss der Beklagte nachweisen, dass eine unterschiedliche Behandlung sachlich und vernünftig begründet war. Zum Beispiel, wenn Roma/Zigeuner-Kindern der Zugang zu einem Schwimmbad verweigert wird, wäre es ausreichend für den Beschwerdeführer nachzuweisen, dass der Zugang diesen Kindern verweigert wurde und Nicht-Roma/Zigeuner Kindern gewährt wurde. Dann sollte es dem Beklagten obliegen nachzuweisen, dass die Verweigerung des Zugangs sachlich und vernünftig begründet war, so beispielsweise dadurch, dass die betreffenden Kinder keine

Badekappen bei sich hatten, die für den Zugang des Schwimmbades erforderlich waren. Der gleiche Grundsatz sollte für angebliche Fälle von indirekter Rassendiskriminierung gelten.

30. Um die notwendigen Beweise und Informationen zu erhalten, sollten die Gerichte alle erforderlichen Befugnisse hierzu haben. Auch jedes zuständige Fachorgan, das über Einzelbeschwerden der Diskriminierung entscheiden kann, sollte diese Befugnisse erhalten (siehe Ziffer 55 des vorliegenden erläuternden Textes).

Ziffer 12 der Empfehlung

31. Ziffer 12 der Empfehlung sagt aus, dass im Gesetz effektive, angemessene und abschreckende Sanktionen bei Diskriminierungsfällen vorgesehen werden sollten. Abgesehen von der Entschädigungszahlung für materielle und immaterielle Schäden sollten die Sanktionen auch Maßnahmen wie die Wiederherstellung des früheren Rechtszustandes umfassen. Zum Beispiel sollte es dem Gericht nach dem Gesetz möglich sein, die Wiedereinstellung in eine Firma oder Wiederaufnahme in eine Wohnung anzuordnen, vorausgesetzt, dass die Rechte Dritter respektiert werden. Bei diskriminierender Ablehnung der Einstellung einer Person sollte das Gesetz vorsehen, dass unabhängig von den Umständen des Einzelfalles das Gericht dem Arbeitgeber aufgeben kann, der diskriminierten Person eine Stelle anzubieten.
32. Bei Diskriminierung durch eine Privatschule sollte im Gesetz die Möglichkeit vorgesehen sein, der Schule die Lehrbefähigung zu entziehen oder die ausgestellten Diplome nicht anzuerkennen. Bei Diskriminierung durch eine öffentliche Einrichtung sollte das Gesetz die Möglichkeit vorsehen, die Lizenz zu entziehen oder die Einrichtung zu schließen. Bei Diskriminierung durch eine Diskothek beispielsweise sollte es möglich sein, die Alkohollizenz zu entziehen.
33. Nicht-finanzielle Formen der Entschädigung wie die Veröffentlichung des ganzen oder Teile eines Gerichtsurteils können wichtig sein, um in Fällen von Diskriminierung Gerechtigkeit walten zu lassen.
34. Das Gesetz sollte die Möglichkeit vorsehen, der diskriminierenden Person ein Programm mit positiven Maßnahmen aufzuerlegen. Dies ist eine wichtige Art der Abhilfe, wenn es darum geht, langfristige Veränderungen in einer Organisation herbeizuführen. Zum Beispiel könnte die diskriminierende Person verpflichtet werden, für seine Mitarbeiter spezielle Ausbildungsprogramme zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung zu organisieren. Das nationale Fachorgan sollte an der Entwicklung und Überwachung solcher Programme beteiligt werden.

Ziffer 15 der Empfehlung

35. Gemäß Ziffer 15 der Empfehlung sollte im Gesetz vorgesehen sein, dass bösartige Belästigung aus einem der aufgezählten Gründe verboten ist. Bösartige Belästigung bezieht sich auf Verhaltensweisen, in Verbindung mit einem der aufgezählten Gründe, mit dem Ziel oder der Folge, die Würde einer Person zu verletzen und eine einschüchternde, feindselige, erniedrigende, demütigende oder aggressive Atmosphäre zu schaffen. Der Schutz vor bösartiger Belästigung aus einem der

aufgezählten Gründe sollte soweit möglich nicht nur für das Verhalten des Urhebers der Belästigung, sondern auch für das anderer Personen gelten. Zum Beispiel sollte es möglich sein, den Arbeitgeber ggf. für die Belästigung durch Kollegen, andere Angestellte oder Dritte (etwa Kunden und Lieferanten) verantwortlich zu machen.

Ziffer 16 der Empfehlung

36. Ziffer 16 der Empfehlung stellt fest, dass im Gesetz die Verpflichtung vorgesehen sein sollte, die staatliche Finanzierung von politischen Parteien, die Rassismus fördern, zu streichen. Zum Beispiel sollte diesen politischen Parteien die staatliche Finanzierung für Wahlkampagnen verweigert werden.

Ziffer 17 der Empfehlung

37. Ziffer 17 der Empfehlung stellt fest, dass im Gesetz die Möglichkeit der Auflösung von Organisationen, die Rassismus fördern, vorgesehen werden sollte. In allen Fällen kann die Auflösung solcher Organisationen nur durch eine Gerichtsentscheidung erfolgen. Die Frage der Auflösung dieser Organisationen wird auch in Abschnitt IV – Strafrecht (siehe Ziffer 43 und 49 des vorliegenden erläuternden Textes) behandelt.

IV. Strafrecht

Ziffer 18 der Empfehlung

38. Die Empfehlung begrenzt den Rahmen bestimmter Straftaten, die in Ziffer 18 dargelegt werden, durch die Bedingung, dass sie „öffentlich“ verübt werden. Die derzeitige Praxis zeigt, dass in einigen Fällen rassistisches Verhalten nicht strafrechtlich verfolgt werden kann, da es nicht als öffentlich erachtet wird. Daher sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass es nicht allzu schwierig ist, die Bedingung „öffentlich“ zu erfüllen. Daher sollte diese Bedingung z.B. in Fällen erfüllt sein, bei denen Äußerungen bei Treffen von Neonazi-Organisationen gemacht oder bei Diskussionsforen im Internet ausgetauscht werden.
39. Einige der Straftaten, die in Ziffer 18 der Empfehlung dargelegt werden, betreffen das Verhalten gegenüber einer „Personengruppierung“. Die derzeitige Praxis zeigt, dass Rechtsbestimmungen zur Sanktionierung von rassistischem Verhalten oft solches Verhalten nicht abdecken, es sei denn, es richtet sich direkt gegen eine bestimmte Person oder Personengruppe. Daraus folgt, dass Äußerungen gegenüber größeren Gruppierungen wie die Bezugnahme auf Asylsuchende oder Ausländer im Allgemeinen oft von diesen Bestimmungen nicht abgedeckt werden. Aus diesem Grund wird in Ziffer 18 a), b), c) und d) der Empfehlung nicht von „Personengruppe“ sondern von „Personengruppierungen“ gesprochen.
40. Der Begriff „Verleumdung“ in Ziffer 18 b) ist in einem weiten Sinne zu verstehen. Er beinhaltet insbesondere Verleumdung und üble Nachrede.
41. Ziffer 18 e) der Empfehlung bezieht sich auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Der Völkermord sollte wie in Artikel II der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords und Artikel 6 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes verstanden werden (siehe Ziffer 45 des vorliegenden

erläuternden Textes). Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sollten wie in Artikel 7 und 8 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes verstanden werden.

42. Ziffer 18 f) der Empfehlung bezieht sich auf die Verbreitung, den Vertrieb, die Herstellung oder Lagerung von Schrift-, Bild- oder anderem Material, das rassistische Äußerungen enthält. Diese Begriffe beinhalten die Verbreitung dieses Materials über das Internet. Hierzu zählen Tonträger wie Platten, Kassetten und CDs, Computerzubehör (z.B. Disketten, Software), Videokassetten, DVDs und Spiele.
43. Ziffer 18 g) der Empfehlung sieht die Kriminalisierung bestimmter Handlungen von Gruppen, die Rassismus fördern, vor. Der Begriff Gruppe umfasst insbesondere de facto Gruppen, Organisationen, Vereinigungen und politische Parteien. Die Empfehlung sieht vor, dass die Gründung von Gruppen, die Rassismus fördern, verboten werden sollte. Dieses Verbot beinhaltet auch die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung einer Gruppe, die bereits verboten wurde. Die Frage der Auflösung einer Gruppe, die Rassismus fördert, wird ebenfalls in Abschnitt III – Zivil- und Verwaltungsrecht (siehe Ziffer 37 des vorliegenden erläuternden Textes) und weiter unten (siehe Ziffer 49 des vorliegenden erläuternden Textes) behandelt. Außerdem beinhaltet der Begriff „Unterstützung“ Handlungen wie die Finanzierung einer Gruppe, Bereitstellung von anderem Material, Herstellung oder Verschaffen von Dokumenten.
44. In Ziffer 18 h) wird in der Empfehlung festgestellt, dass das Gesetz Rassendiskriminierung bei der Ausübung eines öffentlichen Amtes oder öffentlicher Beschäftigung unter Strafe stellen sollte. Hier gelten die Definitionen in Ziffer 1b) und c) und 5 der Empfehlung *mutatis mutandis*. Rassendiskriminierung bei der Ausübung eines öffentlichen Amtes oder öffentlicher Beschäftigung umfasst insbesondere die diskriminierende Ablehnung einer öffentlichen Dienstleistung, wie die diskriminierende Weigerung eines Krankenhauses, eine Person zu behandeln und die diskriminierende Weigerung, ein Erzeugnis zu verkaufen, einen Bankkredit zu gewähren oder den Zugang zu einer Diskothek, einem Café oder Restaurant zu gestatten.

Ziffer 19 der Empfehlung

45. Ziffer 19 der Empfehlung sieht vor, dass das Gesetz den Völkermord unter Strafe stellen sollte. Hierzu sollte der Völkermord so verstanden werden wie in Artikel II der Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermords und Artikel 6 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes definiert, d.h. „jede der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören wie: Tötung von Mitgliedern der Gruppe, Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe, vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen, Verhängung von Maßnahmen, die auf Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind und gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe“. Die Empfehlung bezieht sich nur auf die Bestrafung des Völkermordes und nicht auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, da diese nicht unbedingt

rassistischer Natur sind. Wenn sie jedoch solcher Natur sind, sollte dies ein erschwerender Umstand nach Ziffer 21 der Empfehlung sein.

Ziffer 20 der Empfehlung

46. Ziffer 20 der Empfehlung sieht vor, dass die Anstiftung, Unterstützung, Beihilfe oder der Versuch einer der unter Ziffer 18 und 19 genannten Straftat strafbar sein sollte. Diese Empfehlung gilt nur für die Taten, bei denen Anstiftung, Unterstützung, Beihilfe oder Versuch möglich sind.

Ziffer 21 der Empfehlung

47. Gemäß Ziffer 21 der Empfehlung sollte der rassistische Beweggrund des Täters einer strafbaren Handlung, abgesehen von denen, die in Ziffer 18 und 19 genannt werden, einen erschwerenden Umstand darstellen. Außerdem kann das Gesetz gewöhnliche Delikte mit einem rassistischen Beweggrund als besondere Delikte bestrafen.

Ziffer 22 der Empfehlung

48. Gemäß Ziffer 22 der Empfehlung sollte das Gesetz die strafrechtliche Verantwortlichkeit von juristischen Personen vorsehen. Diese Verantwortlichkeit sollte gelten, wenn die Straftat im Namen einer juristischen Person von einer Person verübt wurde, die insbesondere als Organ der juristischen Person (z. B. Präsident oder Direktor) oder als ihr Vertreter agieren. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit einer juristischen Person schließt die strafrechtliche Verantwortlichkeit von natürlichen Personen nicht aus. Die staatlichen Behörden können von der strafrechtlichen Verantwortlichkeit als juristische Personen ausgenommen werden.

Ziffer 23 der Empfehlung

49. Gemäß Ziffer 23 der Empfehlung sollte das Gesetz zusätzliche oder alternative Sanktionen vorsehen. Beispiele dafür sind Gemeindearbeit, Teilnahme an Ausbildungskursen, Aberkennung bestimmter bürgerlicher oder politischer Rechte (z.B. das Recht, bestimmte Ämter oder Funktionen auszuüben, aktives oder passives Wahlrecht) oder Veröffentlichung der ganzen oder eines Teils des Strafurteils. Bei den juristischen Personen umfasst die Liste der möglichen Sanktionen außer den Geldstrafen, die Verweigerung oder Einstellung öffentlicher Beihilfen oder Unterstützung, Ausschluss von der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten, Unterstellen unter gerichtliche Überwachung, Schließung der Einrichtung, die zur Begehung der strafbaren Handlung benutzt wurde, Beschlagnahmung von Material, das für die strafbare Handlung eingesetzt wurde und die Auflösung der juristischen Person (siehe zu diesem letzten Punkt Ziffer 37 und 43 des vorliegenden erläuternden Textes.)

V. Allgemeine Bestimmungen

Ziffer 24 der Empfehlung

50. Gemäß Ziffer 24 der Empfehlung sollte im Gesetz die Einrichtung eines unabhängigen Fachorgans zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung auf nationaler Ebene vorgesehen werden. Die Grundprinzipien für das Statut eines solchen Organs, seine mögliche

Rechtsform, Funktionen, Zuständigkeiten, Verwaltung, Funktionsweise und Vorgehensweise sind in der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2 von ECRI über Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene festgelegt.

51. Die Funktionen, die diesem Organ zugeschrieben werden, sollten gesetzlich festgelegt sein. Die Empfehlung zählt eine Reihe solcher Funktionen auf. Der Beistand für Opfer umfasst die grundlegende Beratung der Opfer sowie den Rechtsbeistand einschließlich der Vertretung in Verfahren vor Gericht. Er deckt auch die Hilfe bei der Suche nach einer gütlichen Beilegung ab.
52. Damit ein nationales Fachorgan die Untersuchungsbefugnisse effektiv ausüben kann, ist es wichtig, dass das Gesetz das Organ mit den erforderlichen Befugnissen ausstattet, die der Verfahrensregelung der nationalen Gesetzgebung unterliegen. Hierzu gehören die Untersuchungsbefugnisse wie der Antrag, Dokumente und andere Elemente zur Untersuchung und Prüfung beizubringen, Beschlagnahme von Dokumenten und anderen Elementen zum Zwecke der Vervielfältigung und um Auszüge zu machen sowie die Befragung von Personen. Das nationale Fachorgan sollte auch berechtigt sein, Fälle vor Gericht zu bringen und in Rechtsverfahren als Experte aufzutreten.
53. Zu den Funktionen des nationalen Fachorgans sollte auch die Überwachung der Gesetzgebung gegen Rassismus und Rassendiskriminierung und die Kontrolle der Übereinstimmung der Gesetzgebung mit dem Gleichstellungsgrundsatz gehören. Hier sollte das nationale Fachorgan berechtigt sein, Empfehlungen an die Exekutive und Legislative bezüglich der Art und Weise abzugeben, in der die entsprechende Gesetzgebung, Verordnungen oder die Praxis verbessert werden können.
54. Zur Sensibilisierung der Gesellschaft für Themen wie Rassismus und Rassendiskriminierung und zur Förderung der Maßnahmen und Praktiken zur Sicherstellung der Gleichbehandlung könnte das nationale Fachorgan Kampagnen zusammen mit der Zivilgesellschaft durchführen, Schlüsselgruppen ausbilden, Verhaltenskodizes herausgeben und Organisationen, die im Bereich der Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung tätig sind, unterstützen und fördern.
55. Zusätzlich zu diesen Funktionen kann das nationale Fachorgan auch andere Aufgaben übernehmen. Ein anderes Organ könnte außerdem mit der Entscheidung über Beschwerden durch rechtlich bindende Beschlüsse innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Grenzen betraut werden.

Ziffer 25 der Empfehlung

56. Die Empfehlung sieht in Ziffer 25 vor, dass Organisationen wie Vereinigungen, Gewerkschaften und andere Rechtsorgane mit einem legitimen Interesse berechtigt sein sollten, Beschwerdeneinzulegen. Eine solche Bestimmung ist wichtig in Fällen, in denen das Opfer Angst vor Vergeltung hat. Außerdem ist die Möglichkeit solcher Organisationen, einen Fall von Rassendiskriminierung ohne Bezugnahme auf ein bestimmtes Opfer vorzubringen, wichtig für die Behandlung der Fälle von Diskriminierung, in denen es schwierig ist, ein

Opfer zu identifizieren oder auch in Fällen, die eine unbestimmte Zahl von Opfern betreffen.

Ziffer 27 der Empfehlung

57. Gemäß Ziffer 27 der Empfehlung sollte das Gesetz den Schutz vor Vergeltung vorsehen. Ein solcher Schutz sollte nicht nur für Personen gelten, die das Verfahren einleiten oder Klage einreichen, sondern auch auf diejenigen ausgeweitet werden, die Beweise, Informationen oder andere Hilfe im Zusammenhang mit den Gerichtsverfahren oder der Klage vorbringen. Ein solcher Schutz ist lebenswichtig, um die Opfer rassistischer Straftaten und Diskriminierung zu ermutigen, ihre Klage bei den Behörden vorzubringen und gleichzeitig die Zeugen zu ermutigen, auszusagen. Damit die Rechtsbestimmungen, die vor Vergeltung schützen, effektiv sein können, müssen klare und angemessene Sanktionen vorgesehen werden. Hierzu könnte die Möglichkeit gehören, eine einstweilige Verfügung zu erlassen, um Vergeltungsmaßnahmen zu unterbinden und/oder die Opfer solcher Handlungen zu entschädigen.

