

Interkultureller Rat in Deutschland



Stellungnahme zur Antidiskriminierungs- gesetzgebung

Oktober 2002

Stellungnahme des Interkulturellen Rates in Deutschland zur Antidiskriminierungsgesetzgebung

Vorwort

Der Interkulturelle Rat setzt sich seit seiner Gründung im Jahr 1994 für antidiskriminierende Regelungen in Deutschland ein. Die von der Europäischen Union erlassenen Richtlinien, die auch die Bundesrepublik Deutschland zum Erlass von antidiskriminierenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften verpflichten, begrüßen wir beim Interkulturellen Rat daher sehr. Diese Richtlinien weisen den Nicht-Regierungsorganisationen eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Umsetzung zu.

Wir bedauern, dass es der Bundesregierung bisher nicht gelungen ist, die erforderlichen rechtlichen Vorschriften umzusetzen. Wir haben die Sorge, dass es durch zeitliche Verzögerungen nun dazu kommt, nur Minimallösungen zu erreichen.

Unsere Geschichte und die gesellschaftliche Realität von Diskriminierungen bis hin zu tätlichen Angriffen aus rassistischen und fremdenfeindlichen Beweggründen verlangen von der Bundesregierung ein mutiges Umsetzen der geforderten Schritte. Der Interkulturelle Rat wird auch die Arbeit der neuen Bundesregierung konstruktiv und kritisch begleiten, damit es nicht nur zu minimalen Standards kommt.

Zu diesem Zweck haben wir diese Stellungnahme erarbeitet, ausführlich in einer Arbeitsgruppe, Vorstand und Mitgliederversammlung beraten und nun vorgelegt. Die Vorarbeiten leisteten Rechtsanwältin Kadriye Aydın aus Darmstadt, Roland Graßhoff vom Initiativ Ausschuss für Migrationspolitik in Rheinland-Pfalz und Prof. Dr. Axel Schulte von der Universität Hannover. Unterstützt wurden sie durch Semiha Akin vom Bildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Manuel Campos von der IG-Metall, Memet Kılıc vom Bundesausländerbeirat, Sabine Kriechhammer-Yagmur vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, Volker Roßocha vom Deutschen Gewerkschaftsbund und Katja Schubert von der Geschäftsstelle des Interkulturellen Rates. Ihnen allen danken wir für Ihre Anregungen und Unterstützung bei der Erarbeitung des Papiers.

Wir hoffen, dass diese Stellungnahme dazu ermutigt, Regelungen durchzusetzen, die zum Abbau von Diskriminierungen aus rassistischen oder ethnischen Gründen beitragen.

Kadriye Aydın

Vorstandsmitglied
des Interkulturellen Rates
Vorsitzende der AG
Antidiskriminierungsgesetzgebung

Jürgen Micksch

Vorsitzender
des Interkulturellen Rates

Einleitung

Für die Integrationspolitik haben Antidiskriminierungsmaßnahmen eine zentrale Bedeutung¹. Bei *Diskriminierung* handelt es sich um Ungleichbehandlungen, die Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen widersprechen und eine Benachteiligung bzw. Bevorzugung zum Ziel oder zur Folge haben. Derartige Diskriminierungen können unmittelbarer und mittelbarer Art und von unterschiedlicher Intensität sein. Zu unterscheiden ist vor allem zwischen einer *institutionellen* bzw. *staatlichen Diskriminierung*, denen rechtliche Normen oder Aktivitäten staatlicher Einrichtungen zugrunde liegen, und einer *gesellschaftlichen* bzw. *privaten* Diskriminierung, die von Einzelpersonen und/oder sozialen Gruppen getragen wird.

Für eine Gesellschaft, in der Menschen unterschiedlicher Herkunft, Hautfarbe, Weltanschauung, Religion oder sozialen Gruppen menschenwürdig leben und über gleiche Entfaltungschancen in sozialer, politischer und kultureller Hinsicht verfügen und in der Konflikte gewaltfrei und unter Anerkennung rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahrensregeln ausgetragen werden sollen, stellt sich die Frage, wie Diskriminierungen präventiv verhindert oder wirksam abgebaut werden können. Schlüssige Antworten auf diese Frage sind nicht leicht zu finden, da diesen Phänomenen verschiedene Ursachen zugrunde liegen und sie einen komplexen Charakter haben. Ein erfolgreiches Vorgehen ist daher weder von einem einzelnen Patentrezept (z.B. in Form des Strafrechts) noch von einem »schwärmerischen Antirassismus« zu erwarten. Aussichtsreicher erscheint vielmehr eine *kombinierte Strategie*, die vielfältige Maßnahmen umfasst, auf mehrere gesellschaftliche Bereiche bezogen ist und von verschiedenen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren getragen wird.

¹ Als politische Aufgabe zielt »Integration« darauf ab, »Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen.« (Bericht der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung«: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin 2001, S. 200)

Rechtsgrundlagen für eine Antidiskriminierungsgesetzgebung

Verpflichtungen zu Antidiskriminierungsmaßnahmen ergeben sich für staatliche Institutionen aus einer Vielzahl von Normen des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts. Der Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot, die dort verankert sind, enthalten eine Verpflichtung staatlicher Gewalt zum einen zur *Unterlassung* sachlich nicht gerechtfertigter Ungleichbehandlungen, zum anderen zur *Unterbindung* von Formen und Mechanismen gesellschaftlicher Diskriminierung. Grundsätzlich geht es dabei vor allem darum,

- die im Völker-, Europa- und Verfassungsrecht verankerten Diskriminierungsverbote durch einfachgesetzliche Bestimmungen zu ergänzen, die die Formen sowohl der direkten als auch der indirekten Diskriminierung erfassen und auf Privatpersonen unmittelbar und mittelbar wirken;
- im zivilrechtlichen Bereich Ansprüche auf Unterlassung, Schadenersatz und Genugtuung bei diskriminierenden Handlungen in den Bereichen Verkauf und Vermietung von Wohnungen, Ausbildung und Beschäftigung, Zugang zu Organisationen und Vereinen sowie Warenverkauf und öffentliche Dienstleistungen aller Art zu gewährleisten,
- die Schwierigkeiten des Nachweises von Diskriminierungen dadurch zu vermindern, dass die Beweislast unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur dem Betroffenen, sondern auch dem jeweiligen Träger der Ungleichbehandlung auferlegt wird und zudem statistische Informationen sowie Testmethoden als Beweismittel zugelassen werden,
- wirksame Vorkehrungen zur Ermöglichung der Durchsetzung der rechtlichen Ansprüche der Opfer zu schaffen,
- Lösungen in konkreten Diskriminierungsfällen nicht ausschließlich auf gerichtlichem Wege, sondern auch durch Vermittlung oder Schlichtung zu ermöglichen,
- Die Einrichtung von Beschwerdestellen, die u.a. die Betroffenen beraten und vertreten können als auch Vorkehrungen zur Verhinderung von Diskriminierungen treffen sollen,
- strafrechtliche Normen bei der Verfolgung von ausländerfeindlichen und rassistischen Übergriffen, Gewaltakten und Propaganda konsequenter umzusetzen und gegebenenfalls zu verschärfen,

- antirassistischen Vereinigungen Möglichkeiten einzuräumen, Untersuchungen durchzuführen und bei Prozessen als Nebenkläger aufzutreten,
- »positive« Maßnahmen zu ermöglichen und
- Diskriminierungsfälle von amtlichen Stellen systematisch zu erfassen, zu dokumentieren und zu veröffentlichen.

Den genannten Gesichtspunkten ist die Integrationspolitik in der *Bundesrepublik* bisher nur partiell und unzureichend nachgekommen. *Handlungsbedarf* besteht in dem Bereich *rechtlich normierter Ungleichbehandlungen* von Ausländern. Notwendig erscheint hier eine systematische und umfassende Überprüfung sowie Änderung derjenigen Normen, die sich für »Inländer mit ausländischer Staatsangehörigkeit« diskriminierend auswirken. Darüber hinaus sind verstärkte Bemühungen um den Abbau von *Diskriminierungen und Übergriffe durch Behörden und deren Bedienstete* erforderlich.

Zur *Unterbindung von Diskriminierungen von Migrantinnen durch die Gesellschaft* sind unter Demokratie- und Integrationsgesichtspunkten zusätzliche Maßnahmen erforderlich. Dies betrifft zum einen die Bekämpfung von *offenen und aggressiven Diskriminierungen durch ausländerfeindlich und rassistisch orientierte Propaganda, Aktivitäten und Gewaltanschläge*. Zusätzlich sind in dieser Hinsicht Formen und Mechanismen der »*alltäglichen*« *gesellschaftlichen Diskriminierung* von Bedeutung. Dazu gehören insbesondere Benachteiligungen, die von Personen oder Gruppen ausgehen, die über gesellschaftliche Macht verfügen, z.B. aufgrund der Verfügung und des öffentlichen Angebots bzw. des Verkaufs von Waren, Dienstleistungen, Wohnungen und Beschäftigungsmöglichkeiten.

Europarechtlicher Hintergrund

Auf der Ebene der *Europäischen Union* sind seit einigen Jahren Vorschläge und Ansätze entwickelt worden, die darauf abzielen, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Intoleranz wirksam zu bekämpfen und damit die Bedingungen für ein gleichberechtigtes und friedliches Zusammenleben zu verbessern. So wurde das Jahr 1997 zum *Europäischen Jahr gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus* erklärt. In diesem Zusammenhang wurde auch die *Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* eingerichtet. Diese Stelle soll Ausmaß und

Entwicklung der Phänomene und Erscheinungsformen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus untersuchen, deren Ursachen, Folgen und Auswirkungen analysieren und sich mit Beispielen und Möglichkeiten der praktischen Bekämpfung dieser Phänomene befassen. Mit Hilfe der gewonnenen Informationen soll die Entwicklung von Gegenmaßnahmen und -aktionen auf den Ebenen der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedsstaaten gefördert werden. Darüber hinaus sind im *Amsterdamer Vertrag* zusätzlich zu dem Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV) Kompetenzen der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen verankert worden (Art. 13 EGV). Auf dieser Basis wurden verschiedene *Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsmaßnahmen* entwickelt, die relativ weitreichend sind und in die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen.

Die Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union

Dazu gehören die »*Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*«², die »*Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf*«³ und die »*Leitlinie für eine Gemeinschaftsinitiative Equal über die Transnationale Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt*«⁴.

2 RL 2000/43/EG vom 29.6.2000 (ABl. Nr. L 180 vom 19.7.2000, S. 22 und EU-Arbeitsrecht 2001, S. 183 ff.).

3 RL 2000/78/EG vom 27.11.2000 (ABl. Nr. L 303 vom 2.12.2000, S. 16 und EU-Arbeitsrecht 2001, S. 193 ff. Diese Richtlinie hat im Vergleich mit der Antidiskriminierungsrichtlinie einen größeren Anwendungsbereich, was die Diskriminierungsgründe betrifft. Sie erfasst nicht nur Diskriminierungen wegen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, sondern bezieht sich allgemein auf Diskriminierung wegen der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Zugleich ist die Richtlinie, was ihren sachlichen Anwendungsbereich betrifft, beschränkt auf die Arbeitsbedingungen, einschließlich der Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen sowie den Zugang zu allen Formen und Ebenen der Berufsberatung und Berufsausbildung und schließlich die Mitgliedschaft und Mitwirkung in Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen. Nicht anwendbar ist sie auf religiös bedingte Diskriminierung in Bereichen wie Erziehung, Gesundheitswesen, Wohnung, Sozialhilfe und Zugang zu sozialen Leistungen.

4 ABl. Nr. C 127, S. 2 vom 5.5.2000. Die Mitteilung ist insbesondere darauf gerichtet, neue Wege zur

Zu den zentralen Elementen der »Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft«, die im Juni 2000 auf Vorschlag der Kommission vom Rat angenommen wurde und am 19.7.2000 in Kraft trat, gehören die folgenden Gesichtspunkte:

- Die Richtlinie verbietet sowohl mittelbare als auch unmittelbare Diskriminierung sowie Belästigung, Viktimisierung und die Erteilung von Anweisungen zur Diskriminierung.
- Der Geltungsbereich der Richtlinie umfasst Zugang zur Erwerbstätigkeit, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen (gleichgültig ob es sich dabei um öffentliche oder private Arbeitgeber handelt), jede Art von Berufsausbildung, Mitgliedschaft in Berufsorganisationen, Sozialschutz einschließlich Gesundheitsdiensten, soziale Vergünstigungen, Bildung sowie Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum (Art. 3).
- Im Hinblick auf den persönlichen Geltungsbereich gilt die Richtlinie für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen (Art. 3 Abs. 1), somit auch für Staatsangehörige von Drittstaaten.
- Zur Verminderung der Schwierigkeiten, die insbesondere bei dem Nachweis mittelbarer ethnischer Diskriminierung auftreten, ist eine besondere Beweislastregelung vorgesehen. Diese Regelung, die eine Art umgekehrte Beweislast impliziert, teilt die Beweislast gleichberechtigt zwischen dem Opfer von Rassismus und dem Beklagten auf.
- Nach der Richtlinie sind positive Maßnahmen gestattet (Art. 5). Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert danach die Mitgliedsstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen beizubehalten oder zu beschließen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden.

Umsetzung der Beschäftigungspolitik zu entwickeln, um Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art, z.B. mit Hilfe von Förderprogrammen und technischen Hilfen für neue Verfahrensweisen zu bekämpfen. Zusätzlich verfügt der Rat gemäß Art. 137 EG über die Kompetenz, im Bereich der Sozialpolitik und der allgemeinen und beruflichen Bildung Maßnahmen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und im Bereich sozialer Sicherheit und sozialen Schutzes der Arbeitnehmer zu ergreifen (vgl. Kay Hailbronner: Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 6/2001, S. 256).

- 5 So müssen die Mitgliedsstaaten in regelmäßigen Abständen Berichte über die Durchführung der Richtlinie erstellen. Zudem müssen die Mitgliedsstaaten Sanktionen festlegen, die bei einem Ver-

■ Die Mitgliedsstaaten werden zum Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften verpflichtet, die zur Durchsetzung der in der Richtlinie enthaltenen Bestimmungen erforderlich sind⁵, und die nichtstaatlichen Akteuren ein gerichtliches Vorgehen im Falle von Diskriminierung gestatten.⁶

■ Von den Mitgliedstaaten wird die Ernennung bzw. Einrichtung einer oder mehrerer mit der Förderung der Gleichbehandlung befasster Stellen verlangt, die nicht zuletzt Aufgaben des Monitoring und der Evaluation wahrnehmen sollen.

■ Zudem wird den Nichtregierungsorganisationen eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der Richtlinie zugewiesen. Besonders hervorgehoben wird auch die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die im Rahmen des »Sozialen Dialogs« Vereinbarungen zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Beschäftigungsbereich treffen sollten.

■ In der Richtlinie werden nur Mindestbedingungen formuliert; den einzelnen Mitgliedsstaaten ist es unbenommen, ein höheres Schutzniveau zu verankern.

Die Anti-Rassismusrichtlinie muss bis Juli 2003 in die nationale Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, was wiederum eine aktive Beteiligung der EU-Kommission, des Europäischen Parlaments und der europäischen nichtstaatlichen Akteure einerseits sowie der nationalen Parlamente und nationalen nichtstaatlichen Akteure andererseits erfordert.

Unter Hinweis auf die »hohe integrationspolitische Bedeutung«, die der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus zukomme, plädiert die Unabhängige Kommission »Zuwanderung« in ihrem Bericht zu Recht für »eine rasche Umsetzung« der EU-Richtlinie (Unabhängige Kommission »Zuwanderung« 2001, S. 14).

stoß gegen die Vorschriften zur Anwendung der Richtlinie zu verhängen sind, und alle geeigneten Maßnahmen treffen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Diese Sanktionen können auch Schadensersatzleistungen umfassen; sie müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

- 6 Art. 7 Abs. 2 sieht die Möglichkeit der Verbandsklage vor. Danach können Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie zu sorgen, sich entweder im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung an die Gerichte und Verwaltungsbehörden wenden.

Antidiskriminierungsrecht in Deutschland

In der rot-grünen Koalitionsvereinbarung von 1998 war bereits in Kapitel »IX. Sicherheit für alle – Bürgerrechte stärken« ein »Gesetz gegen Diskriminierung« vorgesehen.

In Deutschland gibt es keine umfassenden Regelungen gegen Diskriminierungen. Es gibt zwar in verschiedenen Gesetzen vereinzelt Diskriminierungsverbote, diese sind aber nicht geeignet bzw. genügen nicht, um vor Diskriminierung effektiv zu schützen.⁷

Das wichtigste Diskriminierungsverbot ist im Grundgesetz in Art. 3 Abs. 3 verankert. Danach darf niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Dieses Diskriminierungsverbot gilt aber im Verhältnis von Staat und Bürger (Art. 1 Absatz 3 Grundgesetz), nicht im Verhältnis Bürger und Bürger. Diese Grundrechtsnorm ist nicht auf den Schutz vor Diskriminierungen im Alltag ausgerichtet. Auf das Problem der Drittwirkung von Grundrechten kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht weiter eingegangen werden.⁸

Darüber hinaus gibt es im deutschen Recht einfachgesetzliche Diskriminierungsverbote, wie z.B. im Strafrecht (§§ 130, 185 StGB), im Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 611 a BGB) und im Arbeitsrecht (§ 75 BetrVG).

Daher hatten bereits die SPD/Grünen 1998 und die PDS 1995 zu Recht Entwürfe gegen Diskriminierung in den Bundestag eingebracht. Auch die Koalitionsvereinbarung sah ein Gesetz gegen Diskriminierung vor, das auf den Weg gebracht werden sollte.

Aufgrund von gehäuften rassistischen Vorfällen im Sommer 2000 in Deutschland hatte die Arbeitsgruppe der Staatssekretäre »Rechtsextremismus« am

7 Weitergehende Informationen zur Rechtslage in Deutschland finden Sie im Deutschlandbericht der Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, EUMC, Matthias Mahlmann: Anti-discrimination Legislation in EU Member States / Germany, Wien 2002, Zu finden unter: <http://eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>. Dort finden Sie auch weitere Länderberichte.

8 Weitergehende Informationen zu diesem Problem können Sie in jedem Grundgesetzkommentar nachlesen, so z.B. im Grundgesetzkommentar von von Münch/Kunig (Hrsg.), Band 1, 5. Auflage, München, 2000.

9 Den Entwurf können Sie unter <http://www.aric-nrw.de> finden.

14. August 2000 beschlossen, dass die EU-Richtlinien deutlich vor Ablauf der Umsetzungsfrist im Juli 2003 in deutsches Recht umgesetzt werden sollte. Doch es passierte lange Zeit nichts.

Lediglich das Bundesministerium der Justiz führte eine Anhörung von Ländern, Verbänden und den Bundesressorts im November 2001 zu Eckpunkten eines zivilrechtlichen Antidiskriminierungsgesetzes durch und legte im Dezember 2001 einen Diskussionsentwurf zu diesem Gesetz mit dem Titel »Gesetz zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht« (Stand: 10.12.2001) vor⁹. Der Entwurf sieht Regelungen zum Schutz vor Diskriminierungen im privaten Rechtsverkehr vor, also zum Beispiel im Mietrecht, im Kaufrecht aber auch beim Abschluss eines Versicherungsvertrages (§ 319a BGB-Diskussionsentwurf). Er bezieht sich ausdrücklich nicht auf das Arbeitsrecht (§ 319a Abs. 2 BGB-Diskussionsentwurf), obwohl dieser Bereich einen Schwerpunkt der Richtlinien darstellt. Auch finden sich keine Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Bereich. Die Chance, eine oder beide Richtlinien in einem Artikelgesetz einheitlich umzusetzen wurde nicht wahrgenommen. Da zunächst nur ein Ausschnitt der Diskriminierungsproblematik angegangen wurde, haben verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Organisationen den Entwurf kritisiert.¹⁰ Der Entwurf erntete wenig Zustimmung, da er in einigen Bereichen begrüßenswerterweise über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinausging und in anderen Bereichen wiederum bedauerlicherweise weit hinter den Vorgaben zurückblieb. Aufgrund dieser Unstimmigkeit bzw. Widersprüchlichkeit wurde der Entwurf als unzureichende Grundlage für die Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien angesehen, zumal die arbeitsrechtliche EU-Richtlinie noch gar nicht berücksichtigt wurde.

So bezieht sich der Entwurf eines Zivilrechtlichen Antidiskriminierungsgesetzes beispielsweise nicht nur auf die Merkmale »Rasse«¹¹ und ethnische Herkunft, sondern ebenso auf alle in Art. 13 EGV genannten Diskriminierungsmerkmale, also auch auf Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität. Damit geht der von der früheren Bundesjustizministerin vor-

10 Verschiedene Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen siehe unter <http://www.aric-nrw.de>

11 Bereits in der Diskussion über die Verabschiedung der EU-Richtlinie wurde von vielen Organisationen der Begriff »Rasse« kritisiert. Er ist insbesondere aufgrund der nationalsozialistischen Geschichte in Deutschland sehr belastet. Der Rat der Europäischen Union selbst hat in der Richtlinie »Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen« zurückgewiesen. Daher sollte in der nationalen Gesetzgebung auf die Verwendung des Begriffs verzichtet, zumindest aber ein deutlicher Hinweis der Ablehnung rassistischer Theorien aufgenommen werden.

gelegte Entwurf über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinaus, was in diesem Fall aufgrund des Art. 6 der EU-»Rassismus«-Richtlinie ausdrücklich möglich ist. Die Mitgliedsstaaten können über das europäische Minimum hinausgehen, so zum Beispiel weitere Diskriminierungsmerkmale des Art. 13 EG-Vertrages in ihr Recht aufnehmen. Gegen die Erweiterung der Diskriminierungsmerkmale, insbesondere gegen die Aufnahme des Merkmals Religion, baute sich erheblicher Widerstand vor allem von Seiten der christlichen Kirchen¹² auf, die zudem, neben den Hauseigentümern und Versicherungen, die Vertragsfreiheit in Gefahr sahen.

Nach dem Text des Diskussionsentwurfes des Bundesjustizministeriums fallen eine unmittelbare und eine mittelbare Diskriminierung sowie Belästigungen unter das Benachteiligungs- und Belästigungsverbot. Auch die Anweisung zu einer Diskriminierung stellt eine Diskriminierung dar (§ 319b BGB-Diskussionsentwurf).

Das vorgesehene Benachteiligungsverbot soll bei Begründung, Beendigung und bei der Ausgestaltung von Verträgen, die öffentlich angeboten werden sowie bei Verträgen über eine Beschäftigung (aber keine arbeitsrechtliche Beschäftigung), eine medizinische Versorgung oder über Bildung gelten. Zudem gilt das Benachteiligungsverbot beim Zugang zu und der Mitwirkung in Organisationen, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören. Gewerkschaften fallen jedoch nicht unter den Anwendungsbereich (§ 319b Abs. 2 BGB-Diskussionsentwurf)

Zugunsten des Betroffenen wird eine Beweiserleichterung vorgesehen (§ 319c BGB-Diskussionsentwurf), die der Richtlinie 2000/43/EG entspricht. Wenn der Betroffene Tatsachen glaubhaft macht, die eine Diskriminierung vermuten lassen, muss die beschuldigte Person beweisen, dass keine Benachteiligung vorliegt oder eine zulässige Unterscheidung gegeben ist.

Der Widerstand der Wirtschaft gegen die Beweislasterleichterungen ist nicht nachvollziehbar. Zum einen handelt es sich bei der vorgesehenen Beweislastumkehr um kein Novum im deutschen Recht. Beweislastumkehrregelungen gibt es sowohl bei der Geschlechterdiskriminierung (§ 611 a BGB) wie auch z.B. im Produkthaftungsrecht. Die Befürchtungen, dass aufgrund der Beweis-

¹² Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union vom 29.05.2002, Berlin.

erleichterungen mit einer Klageflut zu rechnen sei, scheint überzogen. Die Erfahrungen mit Normen, die Beweislasterleichterungen vorsehen, wie in den zuletzt genannten Beispielfällen, verdeutlichen, dass dem nicht so ist. Eine Klageflut ist daher auch nicht im Antidiskriminierungsrecht zu erwarten, zumal die Hemmschwelle zur Klageerhebung hier viel höher ist.

Zudem existieren auch im Arbeitsrecht bereits Antidiskriminierungsregelungen. Hier sei auf § 75 des Betriebsverfassungsgesetzes hingewiesen, wonach in Betrieben, in denen das Betriebsverfassungsgesetz Anwendung findet, »jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Identität« zu unterbleiben hat.

Bereits im Jahre 1995 haben die europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen eine gemeinsame Erklärung über die Verhütung von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sowie zur Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz verabschiedet.¹³ Auf dieser Basis haben viele Betriebe in Deutschland im Bereich der Metall-, Textil-, Holz- und Chemieindustrie und im Öffentlichen Dienst Antidiskriminierungsregelungen durch Betriebsvereinbarungen eingeführt.¹⁴

Für die Merkmale Rasse und ethnische Herkunft ist aufgrund der Richtlinie 2000/43/EG eine unterschiedliche Behandlung nur in Ausnahmefällen im beruflichen Bereich zulässig. Bei den weiteren Merkmalen ist eine unterschiedliche Behandlung bei Vorliegen eines sachlichen Grundes möglich. Sachlich ist ein Grund, wenn er nicht nur Ausdruck des persönlichen Gutdünkens ist, sondern einen Bezug zum Inhalt des fraglichen Rechtsgeschäfts hat und auch für den durchschnittlichen Betrachter nachzuvollziehen ist. Der sachliche Grund rechtfertigt die Unterscheidung nur, wenn sie sich auch durch eine zumutbare Anpassung des Vertrages oder seiner Durchführung nicht vermeiden lässt.

Bei Verletzung des Diskriminierungsverbotes sind ein Anspruch auf Unterlassung und ein Folgenbeseitigungsanspruch vorgesehen. Der Folgenbeseiti-

¹³ Gemeinsame Erklärung, verabschiedet vom Gipfel des sozialen Dialogs (UNICE, EGB, CEEP), am 21. Oktober 1995 in Florenz, dokumentiert in »Diskriminierungen am Arbeitsplatz – Aktiv werden für Gleichbehandlung«, DGB-Bundesvorstand, Dezember 1998.

¹⁴ Thyssen Krupp Stahl AG, TWB Presswerk, Ford AG, Faber-Kastell, Preussag-Stahl AG, Volkswagen AG, Sartorius AG, Otis GmbH & Co.-Berlin, Jenoptik Laser GmbH, Opel Werk AG, VW/Audi-Schulungen, Siemens Schaltanlagenwerk-Ffm, Telekom Frankfurt, Aventis Pharma GmbH, Bahn AG, Fraport/Flughafen, Deutsche Telekom u.v.a.

gungsanspruch kann auch einen Kontrahierungszwang, also den Zwang zum Vertragsschluss vorsehen. Wenn diese Ansprüche nicht ausreichen, entsteht ein Schadensersatzanspruch, der auch einen immateriellen Schaden, z.B. ein Schmerzensgeld, umfassen kann.

Zur Durchsetzung der Ansprüche ist auch ein Verbandsklagerecht in Form einer Unterlassungsklage vorgesehen, das sich an der Klagemöglichkeit im Verbraucherschutzrecht orientiert. Die Verbandsklage soll nur gegen Unternehmen und nicht gegen Privatpersonen möglich sein. Wenn ein gerichtliches Urteil, das wegen einer Diskriminierung ergangen ist, von dem Unternehmen nicht eingehalten wird, wird hierdurch eine Straftat verwirklicht, die mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe belegt werden kann. Vor einer gerichtlichen Klage soll ein Schlichtungsversuch erfolgen, um eine einvernehmliche Regelung zu erreichen. Das Schlichtungsverfahren soll aber nicht, wie zunächst vorgesehen, obligatorisch sein, sondern es soll den Ländern überlassen werden, einen solchen Schlichtungsversuch einzuführen. Damit soll wohl der Situation in einigen Ländern Rechnung getragen werden, die bisher keine Schlichtungsstellen eingerichtet haben.

Die Einrichtung von Antidiskriminierungsstellen, wie sie die Richtlinie 2000/43/EG vorschreibt, sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Die Einrichtung dieser Stellen soll in einem weiteren Gesetz geregelt werden. Nach der EU-Richtlinie sollen die Antidiskriminierungsstellen, die Opfer von Diskriminierungen unterstützen, deren Beschwerden wegen Diskriminierung nachgehen.

Erwartungen an eine Antidiskriminierungsgesetzgebung

Effektiver Schutz vor individueller, institutioneller und struktureller Diskriminierung ist durch gesetzliche Verbote allein nicht zu erreichen. Um Verhaltensweisen zu verändern, muss ein Antidiskriminierungsgesetz in ein umfassendes Konzept eingebunden sein. Das bedeutet:

Die Gesetzgebung darf sich nicht nur auf den privaten Rechtsverkehr beschränken wie z.B. bei dem Abschluss eines Mietvertrages oder dem Zugang zu einer Diskothek, wo niemand wegen seiner ethnischen Herkunft benachteiligt werden darf. Vielmehr sind alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften in

einem *Normbereinigungsverfahren* darauf zu überprüfen, ob sie den Gleichbehandlungsgrundsatz beachten. So legt die Apothekerordnung (oder vergleichbare andere berufsständische Regelungen) fest, dass als selbständiger Apotheker nur arbeiten kann, wer die deutsche oder eine EU-Staatsangehörigkeit besitzt. Dieses Beispiel zeigt, dass auf den Prüfstand auch Vorschriften gehören, die die Benachteiligung aus der Staatsangehörigkeit herleiten. Ebenso ist die mögliche und gängige Ausweisung von hier geborenen oder aufgewachsenen Migranten wegen der Begehung von gravierenden Straftaten mit einer richtig verstandenen Antidiskriminierungspolitik nicht vereinbar.

Die Beseitigung *institutioneller Diskriminierung*, d.h. die Benachteiligung durch öffentlich Bedienstete wie z.B. in der Polizei, in den Ausländer- und Sozialämtern muss angestrebt werden. Noch in der letzten Legislaturperiode haben SPD und Grüne in der Opposition Gesetzentwürfe vorgelegt, in denen dieser Bereich mit erfasst war. In dem Gesetzentwurf von Frau Däubler-Gmelin wurde institutionelle Diskriminierung nicht mehr erwähnt. Institutionelle Diskriminierung in das Blickfeld zu nehmen würde beinhalten, Lebensbereiche auf Diskriminierung zu durchleuchten, die bisher in Deutschland nicht untersucht wurden, so zum Beispiel die Justiz. Eine Untersuchung, die vor einigen Jahren in Großbritannien durchgeführt wurde, hat verdeutlicht, dass die Gerichte bei vergleichbaren Straftaten Angehörige der »blacks« (= alle Personen nicht-weißer Hautfarbe) mit strengeren Strafen belegen. So erhielten die »blacks« eine um 17 Monate bis 2 Jahre höhere Freiheitsstrafe als »whites« in Fällen, die ähnlich gelagert sind. Daher wurde es als besonders dringlich angesehen, gegen Diskriminierung durch die Gerichte vorzugehen. In der Folge wurde ein Antidiskriminierungsprogramm für Richter erarbeitet, das knapp 3 Millionen Pfund kostete und mit Erfolg allen Richtern zugänglich gemacht wurde. An diesem Beispiel sieht man sehr gut, welche Potenziale Antidiskriminierungspolitik freisetzen könnte.

Ein *Netz von Antidiskriminierungsstellen* ist aufzubauen, so wie in Art. 13 der EU-Richtlinie vorgesehen. Diese Anlaufstellen hätten die Aufgabe, Opfer von Diskriminierung zu unterstützen, Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchzuführen und eine offensive Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Denn nur durch die Veröffentlichung von exemplarischen »Fällen« kann mittel- und langfristig erreicht werden, dass die Bevölkerung sensibilisiert wird und Diskriminierungen allmählich zurückgehen. Für die konkrete Einzelfallberatung ist es erforderlich, das Netz flächendeckend einzurichten. Eine bundesweit zentrale Stelle sollte vorwiegend die Ergebnisse der Arbeit bündeln und politische Per-

spektiven daraus entwickeln. In Art. 13 der Richtlinie wird Wert darauf gelegt, dass das Antidiskriminierungsnetz seine Aufgaben unabhängig wahrnimmt. Nicht nur deshalb sollte es selbstverständlich sein, sie nichtstaatlichen Organisationen zu übertragen. Eine Übertragung der Aufgaben auf staatliche Stellen schließt sich aus, wenn Interkulturelle Büros oder Ausländerbeauftragte auf kommunaler bzw. Landes-Ebene gegebenenfalls die örtliche Ausländerbehörde oder die Polizei des jeweiligen Bundeslandes öffentlich kritisieren bzw. rechtliche Schritte gegen die eigene Behörde einleiten. Dass dies mit dem Prinzip der Einheit der Verwaltung kollidieren kann, liegt auf der Hand. Den genannten Institutionen kommt dagegen in den Verwaltungen im Hinblick auf die Aneignung interkultureller Kompetenz der Mitarbeiter eine bedeutende Rolle zu, so dass eine ideale »Arbeitsaufteilung« stattfinden könnte. Genauso wichtig ist, dass für die Erledigung dieser Aufgaben professionelle Strukturen finanziert werden. Damit solche Überlegungen nicht in das Reich der Utopie verbannt werden können, ist ein Blick über den eigenen Tellerrand außerordentlich hilfreich. Die *Commission for Racial Equality (CRE)* – als unabhängige Organisation von öffentlichen Geldern finanziert – arbeitet in Großbritannien mit über 300 Personen, die in sieben Zentren über das Land verteilt sind. Durch die engagierte Arbeit der *CRE* ist in Großbritannien ein Bewusstsein dafür entstanden, dass Diskriminierung keine Randerscheinung ist, sondern alltägliche Realität, die entschlossen bekämpft werden muss.

Über die Beratung und rechtliche Vertretung der von Diskriminierung Betroffenen hinaus sind vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung sowie zur Förderung der Gleichbehandlung notwendig. Daher sollten ähnlich wie bei der »Gender-Politik« alle öffentlichen und privaten Einrichtungen, insbesondere Unternehmen, Behörden, Bildungseinrichtungen und Dienstleistungsanbieter zur Einrichtung von Gleichbehandlungsbeauftragten verpflichtet werden.¹⁵

Alle in Art. 15 der EU-Richtlinie genannten *Sanktionsmöglichkeiten* müssen zur Verfügung gestellt werden, d.h. auch die des durch die mögliche Höhe ab-

¹⁵ Zu den Aufgaben gehören insbesondere in Zusammenarbeit mit Antidiskriminierungsbüros und Betroffenenorganisationen, Beschwerden von Kunden und MitarbeiterInnen entgegen zu nehmen, ihnen nachzugehen und Diskriminierungen abzustellen. Darüber hinaus sollten sie präventiv wirken und Empfehlungen für die Veränderung von innerorganisatorischen Richtlinien und Verfahrensweisen erarbeiten und deren Umsetzung begleiten (siehe auch Stellungnahmen des »Netzes gegen Rassismus, für gleiche Rechte« und des DGB-Bundesvorstandes zur Umsetzung der EU-Richtlinien).

schreckend wirkenden Schadenersatzes. Nach dem Gesetzentwurf des Bundesjustizministeriums kann Schadenersatz nur verlangt werden, wenn ein Unterlassungs- und Folgenbeseitigungsanspruch die Benachteiligung nicht ausgleichen kann. Diskriminierungen sind keine Kavaliersdelikte. Ein Unterlassungs- und Folgenbeseitigungsanspruch ist nicht abschreckend genug und kann die erlittenen Auswirkungen einer Diskriminierung nicht kompensieren. Deshalb sollten die betroffenen Personen ohne Einschränkung das Recht auf Schmerzensgeld haben. Zusätzlich sollte die Möglichkeit geschaffen werden, weitere empfindliche Sanktionen zu verhängen, etwa der Entzug der Gaststätterlaubnis bei der diskriminierenden Verhinderung von Diskothekenbesuchen.

Die im Gesetzentwurf eingeführte *Beweislasterleichterung* für den Diskriminierten ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da er im Streitfall die diskriminierenden Tatsachen nur glaubhaft machen muss; dann trägt die beschuldigte Person die Beweislast dafür, dass die Handlung nicht diskriminierend war. Allerdings ist schon die Glaubhaftmachung in der Praxis oft schwierig, wenn sich etwa aus Angst vor Repressalien keine aussagebereiten Zeugen finden lassen. Obwohl die EU-Richtlinie dies in Art. 9 vorsieht, enthält der Entwurf keine Regelung, wie eine solche »*Viktimisierung*« (Benachteiligung als Reaktion auf eine Beschwerde, die Einleitung eines Verfahrens oder eine Zeugenaussage) zu vermeiden ist.

Ein Antidiskriminierungsgesetz sollte alle in Art. 13 des EG-Vertrages in der Fassung des Amsterdamer Vertrages genannten Diskriminierungsmerkmale mit umfassen.

Die Umsetzung der Antirassismusrichtlinie sollte sich daher nicht allein auf die Diskriminierungsmerkmale »Rasse« und ethnische Herkunft beschränken, sondern auch die Diskriminierungsmerkmale Religion, Weltanschauung, Alter, sexuelle Identität, Geschlecht etc. einbeziehen.

Es ist auch zu begrüßen, dass mit dem Entwurf die *Verbandsklage* eingeführt wird; allerdings soll dies nur möglich sein gegen Unternehmen und nicht bei jedem Verstoß (nur in Musterprozessen). Verbandsklagen können im wesentlichen nur die Verbraucherverbände erheben, Antidiskriminierungsbüros kann diese Möglichkeit nur im Einzelfall vom zuständigen Gericht eingeräumt werden; damit bleibt auch diese Regelung sehr defensiv ausgerichtet und verwirft frühere Pläne der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen.

Eine Antidiskriminierungsgesetzgebung kann nur greifen, wenn begleitend *Förderprogramme* verankert werden, um durch spezifische Maßnahmen die gleichberechtigte Teilhabe von ethnischen Minderheiten in Öffentlichen Verwaltungen, Schulen etc. zu erreichen. Würde man Art. 5 der EU-Richtlinie aufgreifen, könnte z.B. daran gearbeitet werden, dass in den Großstädten nicht bis in alle Ewigkeit »multikulturelle« Schülerschaften von einer nahezu 100%igen »monokulturellen« Lehrerschaft unterrichtet werden. Für unterrepräsentierte Gruppen in bestimmten Berufsbereichen wären u.a. Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten, um sie so in besonderer Weise zu qualifizieren.

Mit der auf europäischer Ebene angestoßenen Diskussion um die Notwendigkeit von Antidiskriminierungspolitik waren berechtigte Hoffnungen auf eine spürbare »*Klimaveränderung*« im Verhältnis von Mehrheit und Minderheiten verbunden. Leider wurde die Chance bisher vertan, dass ein Antidiskriminierungsgesetz und die begleitende Arbeit von Antidiskriminierungsstellen einen grundsätzlichen Bewusstseinswandel in der Bevölkerung befördern und endlich allgemein die Tatsache anerkannt wird, dass Diskriminierung in Deutschland tagtägliche Praxis ist.

Schlussfolgerungen

1. Rechtzeitige Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien in deutsches Recht.
2. Aufnahme aller Diskriminierungsmerkmale des Art. 13 EG-Vertrages in der Fassung des Amsterdamer Vertrages, auch in die zivilrechtliche Antidiskriminierungsrichtlinie.
3. Keine Beschränkung auf die Diskriminierungsmerkmale »Rasse« und ethnische Herkunft bei der zivilrechtlichen Antidiskriminierungsrichtlinie – »Rassismus«-Richtlinie.
4. Effektiver Rechtsschutz und Regelungen zur Viktimisierung.
5. Keine Beschränkung auf den privaten Rechtsverkehr. Überprüfung aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Wege eines Normenbereinigungsverfahrens im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz.
6. Beseitigung institutioneller Diskriminierung.
7. Aufbau eines Netzes von flächendeckenden und unabhängigen Antidiskriminierungsstellen.
8. Erweiterung der Verbandsklage.
9. Einrichtung von Gleichbehandlungsbeauftragten und Förderprogrammen.
10. Effiziente und abschreckende Sanktionen. Einräumung einer Wahlmöglichkeit. Einführung weitergehender Sanktionen, wie z.B. Entzug der Gaststättenerlaubnis.

Darmstadt, Oktober 2002

**Herausgegeben vom
Interkulturellen Rat in Deutschland**

**Bestelladresse:
Interkultureller Rat in Deutschland
Riedstraße 2
64295 Darmstadt
Telefon 0 61 51-33 99 71
Telefax 0 61 51-39 19 740
E-Mail: info@interkultureller-rat.de
Internet: www.interkultureller-rat.de**

Gefördert durch

- **den Fonds zur Überwindung von Rassismus der EKHN**
- **das Hessische Sozialministerium**
- **IG-BCE**
- **IG-Metall**
- **PRO ASYL**

**Xenos**
Leben und Arbeiten in Vielfalt


EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

 Bundesministerium
für Wirtschaft und Arbeit
Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend