



Warum nicht in Deutschland – anderswo geht's doch auch!

Anmerkungen von „Leben ohne Rassismus – Netzwerk der Antidiskriminierungsbüros in NRW“ zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien (23.02.2005)

„Leben ohne Rassismus – Netzwerk der Antidiskriminierungsbüros in NRW“ begrüßt den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzesentwurf zur Umsetzung vier europäischer Richtlinien (EU-RL) zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund der „Rasse“, ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion und Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Orientierung. Der Entwurf sieht ein einheitliches Antidiskriminierungsgesetz (ADG) für den beschäftigungs- und zivilrechtlichen Bereich vor, welches wir im Sinne der Schaffung eines eigenständigen Regelungsbereiches mit hohem rechts- und gesellschaftspolitischen Appellcharakter begrüßen. Darüber hinaus werden sinnvollerweise viele Begriffsbestimmungen der EU-RL übernommen. Es ist auch erfreulich, dass der Entwurf über die Mindestvorgaben der RL insoweit hinausgeht, als sich das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot im Fall von sogenannten „Massengeschäften“ auf alle in den EU-RL enthaltenen Diskriminierungsmerkmale erstreckt. Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung des Gesetzesentwurfs sind einige Regelungen lückenhaft, bzw. für einen effektiven Rechtsschutz unzureichend.

- Wir sind der Meinung, dass der **Begriff „Rasse“** nicht in einem deutschen Gesetz enthalten sein darf. Die Rechtfertigung, es („race“) stünde so in den EU-RL, ist nicht akzeptabel. Der Begriff selbst ist Teil des Problems, das über das Gesetz verhindert werden soll, und stellt somit die Übernahme einer rassistischen Position dar. Die Notwendigkeit zur Vermeidung des vorgenannten Begriffs zeigt sich insbesondere durch die jüngste Polemik des CDU-Generalsekretärs Kauder, der den Entwurf mit nationalsozialistischer Rassenpolitik vergleichen wollte. Der Begriff „race“ in den EU-RL kann über verschiedene Begriffe präzise definiert werden. Unser Vorschlag lautet, den Begriff „Rasse“ aus Art. 1, § 1 zu streichen, und neben „ethnischer Herkunft“ die Begriffe „Hautfarbe“, „Sprache“, „Abstammung“ sowie „Nationalität“ als zusätzliche Merkmale aufzunehmen.
- In Anlehnung an andere Antidiskriminierungsgesetze in europäischen Nachbarländern (z.B. Belgien, Irland und Portugal) und entsprechend internationaler und europäischer Standards sollte der **Schutz aufgrund der ethnischen Herkunft, der Hautfarbe, der Sprache, der Abstammung sowie der Nationalität** in den Katalog der Merkmale des § 1 des Entwurfs aufgenommen werden. Die Praxis zeigt, dass sich nicht alles unter ethnische Herkunft subsumieren lässt (z.B. schwarze Deutsche oder Ablehnung bei

telefonischer Wohnungssuche bzw. Bewerbung aufgrund eines Akzents). Zudem könnten sich Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft rechtlich geschützt durch die Hintertür der Nationalität einschleichen. Das Diskriminierungsverbot aufgrund der Nationalität ist bereits im Betriebsverfassungsgesetz verankert. Es gibt keinen ersichtlichen Grund, warum diese Merkmale nicht in ein ADG aufgenommen werden sollten.

- In der Praxis wird immer wieder festgestellt, dass der Benachteiligte aufgrund eines nur vermeintlich vorliegenden Merkmals diskriminiert. Diese Form der Benachteiligung wurde in § 7 des Entwurfs nur in Bezug auf den beschäftigungsrechtlichen Bereich verboten. Es spricht nichts dagegen, diese Art der Ungleichbehandlung aufgrund eines vermeintlichen Diskriminierungsmerkmals auch im zivilrechtlichen Bereich zu ahnden.
- Ein **unzureichender Rechtsschutz** ergibt sich aus dem nach Art. 3 des Entwurfs einzuführenden § 33c SGBI in Verbindung mit § 2 Abs. 2 des Entwurfs. Hierdurch wird zwar ein Benachteiligungsverbot **für Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch** aufgrund von ethnischer Herkunft, „Rasse“ und Behinderung im Ersten Sozialgesetzbuch postuliert. Mangels Übernahme der Rechtsfolgen des Entwurfs gelten bei einem Verstoß jedoch die Rechtsfolgen des Sozialrechts und nicht die eines ADG. Da es sich bei Sozialleistungen nach dem SGB aber immer um öffentlich rechtliche Leistungen handelt und das ADG nach dem Entwurf nur auf arbeitsrechtliche und zivilrechtliche Rechtsverhältnisse anwendbar ist, scheidet eine entsprechende Anwendung des ADG – und damit eine Übertragung der Rechtsfolgen des ADG – in diesen Fällen aus. Es muss dann wie bisher auf den Rechtsschutz des Art. 3 GG zurückgegriffen werden. Das bedeutet, dass sich für den Bereich des Sozialschutzes keine Verbesserung zur jetzigen Rechtslage ergeben würde. Gerade in diesen wichtigen öffentlich-rechtlichen Bereichen müssen aber wirksame Rechtsfolgen verankert werden.
- Insgesamt ist an dieser Stelle zu bemängeln, dass der Entwurf den gesamten Bereich **öffentlicher Verwaltung und Institutionen** (Behörden, Schulen, Kindergärten etc.) nicht in den Schutzbereich eines ADG einbezieht. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen aber, dass hier Diskriminierung besonders häufig stattfindet und ein erheblicher Bedarf an strukturellen Veränderungen und zusätzlichen rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen besteht.
- Der in der Gesellschaft häufig auftretenden **Diskriminierung zwischen Privatpersonen** wird in dem Gesetzentwurf nicht Rechnung getragen. Hierzu ist eine Differenzierung und Spezialisierung des Beleidigungs- und Volksverhetzungstatbestandes im Strafgesetzbuch dringend erforderlich. Die rechtlichen Möglichkeiten gegen derartige Rechtsverletzungen vorzugehen, sind nach bisherigem Recht noch völlig unzureichend. Notwendig wäre im Sinne einer höheren Signalwirkung eine Ergänzung der Straftatbestände Beleidigung nach § 185 StGB und die Verleumdung nach § 187 StGB, z.B. durch die Aufnahme rassistisch motivierter Herabwürdigung einer Person in den Tatbestand.
- Eine der beabsichtigten Wirkungen eines ADG ist nach der Begründung des Entwurfs die Überwindung eventueller Zugangsbarrieren durch Unkenntnis der neuen Rechte, Sprachschwierigkeiten, fehlende Unterstützung, Angst vor Nachteilen etc. Zur

Erreichung der vorgenannten Wirkung ist die in § 24 Abs. 2 des Entwurfs vorgesehene Prozessbeteiligung der Antidiskriminierungsverbände nicht ausreichend, da so nur in personenbezogenen Einzelfällen geklagt werden kann. Da die Betroffenen jedoch in der Regel ein Prozessrisiko scheuen, ist die Einführung eines personenunabhängigen **Verbandsklagerechts** dringend erforderlich. Nur auf diese Weise kann auch strukturelle Diskriminierung wirksam bekämpft werden und ein präventiver Rechtsschutz zur Stärkung der Position des Einzelnen erreicht werden. Entgegen aller Unkenrufe würde dies nicht zu einer Prozessflut führen. Dies zeigt die bereits im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) in § 13 normierte Verbandsklage. Der befürchtete Anstieg von Klageverfahren blieb aus. Es sind außerdem keine Gründe ersichtlich, die einen weniger wirksamen Rechtsschutz aller anderen Diskriminierungsmerkmale gegenüber dem Merkmal der Behinderung rechtfertigen würden.

- Der Entwurf sieht ein **Maßregelungsverbot** (Vermeidung einer Viktimisierung bei Wahrnehmung von Rechten gegen Ungleichbehandlung) in § 17 nur für den arbeitsrechtlichen Bereich vor. Damit werden die Vorgaben der Richtlinien nicht erfüllt, denn diese sehen eine entsprechende Regelung auch für zivilrechtliche Rechtsverhältnisse vor (vgl. Art. 9 der RL 2000/43/EG). Auch wenn die Notwendigkeit einer solchen Regelung für das Arbeitsrecht besonders dringlich ist, sollten die Vorgaben der RL keinesfalls unterschritten werden.
- Anders als die EU-RL (vgl. Art. 15 RL 2000/43/EG, Art. 17 RL 2000/78/EG) sieht der Entwurf in §§ 15 und 22 nur eine "angemessene" Entschädigung für immaterielle Schäden vor. Auf die Formulierung der RL, die **wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen** verlangen, sollte nicht verzichtet werden. Die Übernahme der Formulierung der RL dient in der Praxis bei der Rechtsanwendung zur Klarstellung, dass entsprechend der BGH- und EuGH-Rechtsprechung ein bloß symbolischer Schadenersatz nicht ausreichend ist. Vielmehr fordert der EuGH entsprechend den Richtlinien eine abschreckende Höhe von Schadenersatzleistungen.
- Da die Amtszeit der **Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes** – die laut Entwurf „in Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“ ist – mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages endet und die personelle Besetzung damit jeweils an die Bundestagswahlen gekoppelt sein soll, ist die Unabhängigkeit der Leitung der Bundesstelle nicht gewährleistet. Demgegenüber wäre eine legislaturübergreifende Amtsperiode, etwa fünf Jahre, sinnvoll.

Gegen die Unabhängigkeit spricht auch, dass eine Verpflichtung zur Weiterleitung der Beschwerden vorgesehen ist, und zwar an „andere Stellen des Bundes, insbesondere die Beauftragten des Bundestages oder der Bundesregierung oder Stellen der Länder oder Kommunen, die entsprechend tätig sind“ – Stellen also, die nicht in jedem Fall kraft Gesetz über eine Unabhängigkeit verfügen. Der Antidiskriminierungsstelle wird somit auch in ihrer Entscheidungskompetenz über das Verfahren beschnitten. Schließlich sollte auch – im Sinne eines Empowerments – die Entscheidung, wer in die Bearbeitung einer Beschwerde eingeschaltet wird, vor allem den Betroffenen selbst überlassen werden.

- Im Entwurf ist in § 33 zwar die **Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen** und anderen Einrichtungen erwähnt, die auf europäischer, Bundes-, Landes- oder regionaler Ebene zum Schutz vor Benachteiligungen tätig sind. Allerdings fehlen Angaben zur Strukturierung dieser Zusammenarbeit und der Kompetenzverteilung in konkreten Diskriminierungsfällen (wer z.B. leitet das Gerichtsverfahren ein?). Außerdem sind keine Regelungen zur **Einrichtung von Antidiskriminierungsstellen** vorgesehen, die u. a. Betroffene bei der Rechtsdurchsetzung unterstützen sollen, so wie es in Art. 13 der EU-RL 2000/43/EG gefordert wird. Um ein niedrig schwelliges, ortsnahe Beratungsangebot sowie die Rechtsumsetzung zu gewährleisten, ist es notwendig, eine möglichst flächendeckende Struktur von Beratungsstellen auf Landesebene und in den Kommunen einzurichten. Diese sind durch Bundes-/Landesmittel finanziell abzusichern, ebenso sind Rechtshilfefonds zu fördern. Auch wenn dies zur Verhinderung einer Zustimmungspflicht durch den Bundesrat ausgeklammert wurde, sollte zumindest ein klarer Appell in diese Richtung in dem Gesetz festgeschrieben werden.
- Zu den Aufgaben der Stelle gehört eine optionale **Streitschlichtung**. Diese darf allerdings keinesfalls zu einer Entmachtung der Betroffenen führen. Es muss sichergestellt sein, dass die Inanspruchnahme eines Schlichtungsverfahrens nicht zum Verlust der gerichtlichen Durchsetzung führt.
- Die EU-RL beinhalten eine Verpflichtung zur **Normbereinigung**. Der Entwurf trägt dieser Verpflichtung durch Art. 3 Rechnung, indem er Änderungen verschiedener Gesetze vorsieht. Da diese Änderungen gemessen an den Vorgaben der RL nicht erschöpfend sind, sollte eine generelle Verpflichtung zur Normenbereinigung entsprechend der Regelung des Art. 14 der RL 2000/43/EG in den Wortlaut des ADG aufgenommen werden.

Mit der Schaffung eines ADG ist der Abbau von Diskriminierung noch lange nicht getan. Notwendig sind gezielte Förderprogramme oder sog. positive Maßnahmen (§ 5 des Entwurfs). Diese Förderung muss weiterhin auch außerhalb des Gesetzes stattfinden. In diesem Sinne sollte auch eine Verpflichtung der Wirtschaft für solche Maßnahmen in einem ADG festgeschrieben werden.

Das Netzwerk der Antidiskriminierungsbüros in NRW appelliert an alle gesellschaftlichen und politischen Kräfte und ausdrücklich an die Bundesregierung, lückenhafte Regelungen zu überarbeiten, weitere europäische Standards aufzunehmen und nicht aus Angst vor Lobbygruppen die positiven Ansätze des Gesetzes zu revidieren. Es geht letztlich darum, die Gleichstellung insbesondere für Migrantinnen und Migranten zu stärken und mit den Werten der EU zu harmonisieren. Gerade Deutschland sollte sich diesbezüglich nicht wie bisher mit einer Schlusslichtposition begnügen.

Leben ohne Rassismus – Netzwerk der Antidiskriminierungsbüros in NRW (ADB Aachen, ADB Köln, ADB Lippe, ADB Südwestfalen, ARIC-NRW e.V., Planerladen Dortmund)
<http://www.NRWgegenDiskriminierung.de>

Ansprechpartnerinnen:

Susanne Laaroussi, ADB Köln, Tel. 0221 – 510 18 47 / 27 93 688
 Isabel Teller, ADB Aachen, Tel. 0241 – 49 000