

Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin

Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg

Tempelhofer Ufer 21, 10963 Berlin

Tel.: 030/ 61 30 53 28 Fax: 030/ 61 30 43 10

E-Mail: adnb@tbb-berlin.de <http://www.adnb.de>



Stellungnahme des Antidiskriminierungsnetzwerkes Berlin des TBB zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien

Berlin, 29.06.2005

EINLEITUNG

Der Schutz aller Menschen vor Diskriminierung ist ein Menschenrecht. Dasselbe gilt auch für die Gleichheit vor dem Gesetz. Die Bundesrepublik hat im Jahre 1966 bereits das „internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ unterzeichnet. Art. 3 des Grundgesetzes bekräftigt dies und dennoch werden in der Bundesrepublik Deutschland Menschen jeden Tag zu Opfer von Diskriminierungen und Ungleichbehandlungen und nicht nur aufgrund ihrer ethnischen oder zugeschriebenen Herkunft, sondern auch aufgrund ihrer sexuellen Identität, ihres Geschlechtes, des Alters, ihrer Religionszugehörigkeit, einer Behinderung, der Sprachkompetenz oder ihrer Staatsangehörigkeit.

Es ist ein Gebot der Demokratie, dass jeder Mensch die gleichen Chancen und Möglichkeiten hat, am gesellschaftlichen Leben zu partizipieren und dass niemand aufgrund von Vorurteilen oder gewissen Strukturen benachteiligt und ausgegrenzt wird.

In einem Einwanderungsland wie die Bundesrepublik Deutschland stehen Diskriminierung und Ausgrenzung auch von Menschen nicht-deutscher Herkunft an der Tagesordnung. Beispiele aus dem Alltag gibt es genügend: Türkeistämmige Menschen werden bei der Wohnungssuche aufgrund ihrer Herkunft abgelehnt, Deutsche nicht-deutscher Herkunft dürfen sich aufgrund ihres Aussehens und ihres Namens nicht in einem Fitness-Studio anmelden oder müssen bei Kfz-Versicherungen mehr bezahlen und allzu oft spielt die zugeschriebene Herkunft und die Hautfarbe, zum Beispiel bei Schwarzen Deutschen, eine Schlüsselrolle bei einer Ungleichbehandlung. Menschen werden jedoch nicht nur aufgrund ihrer ethnischen oder zugeschriebenen Herkunft in den alltäglichen Lebensbereichen diskriminiert, sondern auch aufgrund ihres Geschlechtes, ihrer (zugeschriebenen) sexuellen Identität, ihrer (zugeschriebenen) Religionszugehörigkeit, ihrer Sprache, ihres Alters, ihrer Staatsangehörigkeit und/oder einer Behinderung.

Das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB) des TBB lehnt jede Form dieser Diskriminierungen ab, denn jede Form der Diskriminierung stellt eine Barriere für Integration und für die aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben dar. Eine umfassende Antidiskriminierungspolitik lässt Ungleichbehandlungen nicht zu, weder im privat- und arbeitsrechtlichen noch im öffentlichen und institutionellen Raum.

Das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB) des TBB begrüßt, dass es der Bundesregierung im Großen und Ganzen gelungen ist, mit dem nun vorliegenden Entwurf eines



Antidiskriminierungsgesetzes Betroffenen von Diskriminierungen in Zukunft ein Instrumentarium zu geben, sich bei Ungleichbehandlung aktiv und effektiv zur Wehr setzen und ihre Menschen- und Bürgerrechte einklagen zu können. Die Koalitionspartner gehen dabei einen ersten wichtigen Schritt hin zu einer Antidiskriminierungskultur, welche angesichts der vorherrschenden Gegenpositionen und Widerstände der letzten Wochen ihre Legitimität nur all zu deutlich macht.

Besonders begrüßen möchten wir die Aufnahme aller in den Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG und 2004/113/EG genannten Diskriminierungsmerkmale sowohl in dem Bereich Zivil- als auch Arbeitsrecht in einem einheitlichen Gesetz. Angesichts der Tatsache, dass Menschen nicht-deutscher Herkunft zusätzlich auch aufgrund (und nicht nur ausschließlich) anderer Merkmale von Diskriminierung betroffen sind, ist die explizite Aufnahme von Mehrfachdiskriminierungen in dem vorliegenden Gesetzentwurf besonders zu begrüßen. Gerade angesichts der alltäglichen Diskriminierung von Migrantinnen, Menschen mit Behinderung nicht-deutscher Herkunft oder Schwarzer Lesben, um nur einige Beispiele zu nennen, kann diesen Formen der Ungleichbehandlung entgegengewirkt werden.

Wir sind überzeugt, dass durch den von der Bundesregierung gewählten Ansatz ein positives Signal in die Gesellschaften ausgestrahlt wird: Menschen haben unabhängig von ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihres Alters, Geschlechtes, Religion und Weltanschauung, ihrer sexuellen Identität und/oder einer Behinderung das Recht auf Gleichbehandlung und das Recht, diese einzufordern.

Das ADNB des TBB hat mit Befremdung und Unverständnis die in den letzten Wochen vorgetragenen Gegenpositionen zum Gesetzentwurf zur Kenntnis genommen. Diese Reaktionen zeigen nur allzu deutlich, dass die Widerstände zum einen auf Unwissenheit über die Lebensrealität von von Diskriminierung Betroffenen beruhen, zum anderen liegt die Vermutung nahe, dass Diskriminierungen wohl in den benannten Bereichen Praxis sind. Anders ist die Sorge vor einer vermeintlichen Flut an Klagen nicht zu verstehen.

Auf einige Kritikpunkte möchten wir nun kurz eingehen:

(1) Es gilt in Anbetracht der Gegenpositionen klarzustellen, dass Deutschland europarechtlich verpflichtet ist, die europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien mindestens 1:1 umzusetzen. Die EU-Richtlinien stellen Mindestanforderungen dar und sagen explizit, dass der Diskriminierungsschutz über die Vorgaben hinaus ausgeweitet werden kann. Die Erfahrungen der Antidiskriminierungsberatungsstellen zeigen, dass die verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote in der Praxis wirkungslos sind. Mit der diskriminierenden Praxis muss endlich Schluss sein. Deutschland braucht eine Antidiskriminierungskultur. Im europäischen Vergleich (siehe Großbritannien, Niederlande, Frankreich u.a.) ist die Bundesrepublik aktuell Schlusslicht und in anderen europäischen Ländern wird der Diskriminierungsschutz sogar ausgeweitet. Das Antidiskriminierungsgesetz kann einen erheblichen Teil dazu beitragen, dass auch Deutschland durch ein umfassendes Diskriminierungsverbot dem Gebot der Demokratie und der Menschenrechte gerecht wird.

(2) Von einer Beweislastumkehr kann überhaupt nicht die Rede sein. Nach den Vorgaben der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU ist eine Beweislastleichterung einzuführen. Deutschland verfügt bereits seit mehreren Jahren über ein entsprechendes Instrumentarium durch § 611 a BGB. Die befürchtete Prozessflut ist angesichts der Erfahrungen mit diesem Paragraph zurückzuweisen. Mit der „Schwächung des Wirtschaftsstandorts Deutschlands“ zu argumentieren ist unverantwortlich hinsichtlich derjenigen, die Diskriminierung alltäglich erleben. Gerade in der Wirtschaft führen Ansätze wie *Managing Diversity* zu einem Mehrwert für alle Beteiligte. Dieser Ansatz, der bereits in den USA und in Großbritannien zum festen Bestandteil vieler Unternehmenskulturen gehört, berücksichtigt die demografischen Entwicklungen und den gesellschaftlichen Pluralismus und nutzt diesen u.a. in der Personal- und Kundenpolitik und verschafft sich dadurch Marktvorteile. Die Nutzung von Vielfalt in allen Aspekten ist dabei die Positivmedaille einer Unternehmenspolitik, die

für Chancengleichheit steht und sich aktiv gegen Diskriminierung engagiert. Das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin weist diese Argumentationen daher entschieden zurück.

(3) Die große Sorge, dass durch den vorliegenden Gesetzentwurf die Privatautonomie und die Vertragsfreiheit in hohem Maße gefährdet ist, entbehrt jeglicher nachvollziehbarer Argumentation, denn die Privatautonomie und die Vertragsfreiheit sind nicht ausschließlich den Arbeitgebern und Dienstleistern vorbehalten. Endlich gestaltet ein Gesetz die Vertragsfreiheit so aus, dass auch die von Diskriminierung Betroffenen nicht von ihr ausgeschlossen bleiben.

(4) In keinster Weise nachvollziehbar ist, dass ein Antidiskriminierungsgesetz an sich diskriminierend wirken soll. Es gibt keine sachliche Rechtfertigung dafür, dass eine Hierarchisierung von Merkmalen hinsichtlich des Diskriminierungsverbots vorgenommen werden soll. Vor allem hinsichtlich der Tatsache der intersektionellen und Mehrfachdiskriminierung.

Die Gegenreaktionen zeigen, dass das Antidiskriminierungsgesetz zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes dringendst notwendig ist.

VERÄNDERUNGSBEDARF

Wenngleich das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB) des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg das Gesetz in seinem Grundsatz begrüßt, sehen wir erheblichen Verbesserungsbedarf in folgenden Punkten:

I. Zum verwendeten Begriff der Rasse

Der Begriff „Rasse“ ist obsolet und an sich diskriminierend. Es existieren keine genetisch klar abgrenzbaren „Menschenrassen.“ Die Annahme, Menschen in verschiedene „Rassen“ einteilen zu können, beruht auf rassistischem Gedankengut. Somit sind „Rassen“ ein Produkt von Rassismus und nicht umgekehrt. Insbesondere vor dem Hintergrund der jüngeren deutschen Vergangenheit ist die Verwendung des Begriffs „Rasse“ verantwortungslos und inakzeptabel. Die Erläuterungen im deutschen Gesetzentwurf entsprechen nicht der Verwendung des Begriffs im deutschen Sprachraum. Anders als im anglophonen Sprachraum wird „Rasse“ hier als biologische und nicht als soziopolitische Kategorie gedacht und verwendet.

a) Zum Begriff der Rasse:

Der Begriff „Rasse“ war und ist nie eine bloße neutrale Beschreibung von menschlichen Unterschieden, sondern folgte in seiner Geschichte ausschließlich dem Bestreben, menschlichen Erscheinungsformen bestimmte Eigenschaften zu zuordnen und diese zu werten. Das Rassenkonzept bildete die Grundlage für Kolonialismus, Sklaverei, Diskriminierung und Genozide. Verschiedene Disziplinen wie die Anthropologie, Geschichts- und Sprachwissenschaften sowie die Biologie versuchten das Konzept der „Rasse“ mit unhaltbaren Argumenten und pseudowissenschaftlichen Theorien zu untermauern und zu „legitimieren“.

Der Gesetzentwurf räumt selbst ein, dass die Verwendung des Begriffs „Rasse“ nicht unproblematisch ist, „weil Rasse den sprachlichen Anknüpfungspunkt zu dem Begriff des „Rassismus“ bildet und die hiermit verbundene Signalwirkung – nämlich die konsequente Bekämpfung rassistischer Tendenzen – genutzt werden soll.“ (siehe ADG: Begründung Besonderer Teil: Zu Artikel 1 § 1).

Der Begriff „Rasse“ im heutigen Sinne wie auch die ersten Rassentheorien entstanden während der Aufklärung im 17. und 18. Jahrhundert.¹ Im 19. Jahrhundert entwickelte sich eine Vielzahl

¹ Eine erste wissenschaftliche Theorie formulierte der Botaniker und Zoologe Linné, der in seinem Ansatz zur Systematisierung der belebten Natur auch die Menschheit in verschiedene Rassen einteilte. Den Begriff „Rasse“ führte der Philosoph Kant in die deutsche Sprache ein – und damit auch den Gedanken der Über- bzw. Unterordnung. Kant identifizierte vier Rassen, die sich in ihrer Bildungsfähigkeit unterschieden. An der Spitze der „Vernunft“ standen für ihn die weißen Europäer, das unterste Segment bildeten die

miteinander konkurrierender Rassentheorien, die alle die Europäer und später die Arier bzw. die „germanische Rasse“ an der Spitze der menschlichen Entwicklung sahen.² Inspiriert wurden diese Ansätze durch Darwins Evolutionstheorie, ungeachtet der Tatsache, dass es laut dieser ganz eindeutig in der Natur keine „höherwertigen“ und „minderwertigen“ Lebensformen gibt. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts etablierte sich in Europa die Eugenik - eine Lehre und Bewegung, deren erklärtes Anliegen es war, mittels gezielter Maßnahmen der „Rassenhygiene“ eine „Aufbesserung“ bzw. „Reinhaltung“ der „überlegenen Rassen“ zu gewährleisten.³

All diese Rassentheorien, die sich von dem einfachen Versuch, Menschen nach äußeren Merkmalen zu kategorisieren, über die Abwertung bestimmter Gruppen, bis hin zur Eugenik entwickelten, gipfelten in der Vernichtung von „unwerten Rassen“ im Dritten Reich. Im Auftrag und unter Kontrolle der Nationalsozialisten wurden diese Theorien weiterentwickelt und zur Staatsideologie erhoben, die das öffentliche und private Leben zersetzte und zum systematischen Massenmord großer Bevölkerungsgruppen führte.

Gerade aufgrund der während der NS-Zeit in Deutschland verübten Gräueltaten bekam der Begriff „Rasse“ nach 1945 eine neue Bedeutung. Eine zentrale Rolle bei der Entkräftung der pseudowissenschaftlichen Rassentheorien spielte dabei die Genetik. Sie konnte die Unhaltbarkeit des biologischen Rassenkonzepts belegen, denn die Konstruktion genetisch klar abgrenzbarer „Menschenrassen“ erwies sich als unmöglich und eine Einteilung nach Hautfarben als naturwissenschaftlich falsch.⁴ Spätestens mit den Ergebnissen der UNESCO-Arbeitsgruppe von 1950 wurde der Rasse-Begriff endgültig wissenschaftlich widerlegt.⁵

Dessen ungeachtet wird dieses Konzept jedoch auch in der Gegenwart verwendet, um die Minderwertigkeit „fremder Rassen“ zu begründen.⁶

Rassismus fußt immer auf der Annahme, dass Menschen in Rassen unterteilbar wären. Der dem Rassismus zu Grunde liegende Mechanismus ist die „Rassenkonstruktion“, wobei willkürlich ausgewählte äußerliche Merkmale als Kriterium einer Gruppe herangezogen werden. Diese Merkmale werden als „naturgegeben“ und unveränderbar angesehen und zusätzlich negativ bewertet. Damit vollziehen sich die Ausgrenzung der „Anderen“ und die „Eingrenzung“ derer, die dazugehören. Somit schafft der Rassismus Ausgrenzungspraktiken, die, auch institutionell verankert werden können.⁷

Genau dies ist die Funktion von „Rasse“: Hierarchien und Diskriminierung zwischen verschiedenen Gruppen von Menschen zu schaffen. **„Rasse“ ist somit ein Produkt des Rassismus und nicht umgekehrt.** Ausschließlich der Rassismus selbst ist für sein Funktionieren auf den Begriff der „Rasse“ angewiesen und hat diesen erschaffen. Es kann somit von einem „Rassismus ohne Rassen“ gesprochen werden.⁸

Aufgrund der Erfahrungen der NS-Zeit wurde der Rasse-Begriff weitgehend aus dem deutschen Sprachgebrauch verbannt. Ein weiterer Grund für sein Verschwinden ist, dass er eng mit dem zoologischen Begriff des „Züchtens“ verbunden ist und somit im Zusammenhang mit Tieren verwandt wird. Dessen ungeachtet findet sich in deutschen Lexika immer noch eine stark biologistisch ausgelegte Definition von Rasse. Im Gegensatz hierzu stellt der britische und US-

Indianer. Näheres zur Entstehung und Verbreitung des „wissenschaftlichen Rassismus“ siehe G. L. Mosse (1990): Die Geschichte des Rassismus in Europa. Frankfurt/Main: Fischer

² Zu den bekanntesten Rassentheoretikern des 19. Jahrhunderts gehören Gobineau und Chamberlain.

³ Als der einflussreichste Theoretiker der Eugenik zählt Galton.

⁴ Näheres zur Entkräftung des biologischen Konzepts von „Rasse“ siehe Cavalli-Sforza (1994): Verschieden und doch gleich. Droemer Knauer.

⁵ Der UNESCO-Bericht betont hierbei insbesondere den ideologischen Charakter von Rasse: „To most people, race is any group of people whom they choose to describe as a race.“ Um den ideologisch überfrachteten Begriff der „Rasse“ zu vermeiden, empfiehlt die Arbeitsgruppe diesen durch den rein deskriptiven Begriff der „ethnischen Gruppe“ (ethnic group) zu ersetzen. Zitat siehe UNESCO-Bericht (1952): The race concept. Result of an inquiry (<http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000733/073351eo.pdf>), Seite 99).

⁶ Eine sehr interessante Aufsatzsammlung zu diesem Thema findet sich bei Kaupen-Hass/Saller (Hrsg.): Wissenschaftlicher Rassismus – Analyse einer Kontinuität in den Human- und Naturwissenschaften.

⁷ Näheres zu Rassismus als soziale Praxis mit institutioneller Verankerung siehe Stuart Hall: Rassismus als ideologischer Diskurs. In: Nora Rätzkel: Theorien über Rassismus. Hamburg. 2000.

⁸ Der Begriff und Ansatz des „Rassismus ohne Rasse“ wurde Etienne Balibar geprägt. Siehe hierzu Balibar/Wallerstein (1992): Rasse Klasse Nation. Ambivalente Identitäten. Hamburg: Argument.

amerikanische Diskurs zu „race“ die Tatsache in den Vordergrund, dass „race“ eine soziale Konstruktion ohne wissenschaftliche Grundlegung ist, die benutzt wird um Menschen zu diskriminieren.

Der deutsche Begriff „Rasse“ besitzt somit offensichtlich eine grundsätzlich andere Semantik als der englische Begriff „race“, der sich hauptsächlich auf Menschen (und nicht wie im Deutschen auch auf Tiere) bezieht und ein anderes Wort für Ethnizität mit Gewichtung auf biologische Merkmale darstellt. Der im deutschen Sprachgebrauch verwendete Begriff „Rasse“ gibt die Differenzierung des im anglophonen Sprachraum verwendeten Begriffs nicht wider und ist deshalb äußerst problematisch.

b) Forderungen und Verbesserungsvorschläge:

Um seiner Vorbildfunktion gerecht zu werden und um tatsächlich ein wirksames Instrument gegen den Alltagsrassismus sein zu können, muss das ADG selbst eine diskriminierende/rassistische Sprache vermeiden. Deshalb sollte der Begriff Rasse im deutschen Gesetzestext weder in abgeschwächter noch eingeschränkter Form (etwa durch Anführungszeichen oder durch begriffliche Erläuterungen des Gesetzgebers) verwendet, sondern gestrichen werden. In einem konkreten Fall von rassistischer Diskriminierung geht es meist um äußerliche Merkmale wie Hautfarbe, Haarstruktur, Gesichtszüge und/oder um die (gemutmaßte) Herkunft. Dies sollte auch als solches klar benannt und nicht unter dem diffusen, ideologisch überfrachteten und längst entkräfteten Begriff der Rasse subsumiert werden.

Dass der Begriff der Rasse im Völkerrecht und im europäischen Recht verwendet wird ist keine nachvollziehbare Erklärung. Sie entbehrt jeglicher Sensibilität und Realitätsnähe.

Das ADNB lehnt die Verwendung des Begriffes entschieden ab!

II. Diskriminierungsmerkmale

a) Merkmal Staatsangehörigkeit und Sprache

Das ADNB begrüßt, wie bereits erwähnt, dass die in Art. 13 Amsterdamer Vertrag aufgeführten Merkmale sowohl im zivil- als auch arbeitsrechtlichen Bereich aufgenommen wurden. Ferner begrüßt das ADNB, dass auch die Hautfarbe explizit dazu gezählt wird.

Es ist jedoch höchst bedauernswert, dass die Bundesregierung darauf verzichtet, das Merkmal „Staatsangehörigkeit“ und das Merkmal „Sprache“ in den Diskriminierungsschutz aufzunehmen. Dadurch gibt der Gesetzgeber explizit einen Freibrief, Menschen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit und ihrer Sprache zu diskriminieren und zu benachteiligen. Diskriminierer können somit Menschen aufgrund ihrer nicht-deutschen oder nicht-europäischen (EU-Mitgliedschaft) Staatsangehörigkeit diskriminieren, wenngleich sie einen unbefristeten Aufenthaltsstatus in der Bundesrepublik besitzen (siehe Versicherungen, Wohnungsmarkt etc.). Unbedingt zu erwähnen ist an dieser Stelle auch die im Gesetz nicht vorgesehene Veränderung der Approbationsordnung und Niederlassungserlaubnis von nicht-deutschen Staatsbürgern. Auch die Sprache hat sich als klares Diskriminierungsmerkmal herausgestellt. Beispielsweise können Fitnessstudios nun argumentieren, dass für eine Mitgliedschaft die Beherrschung der deutschen Sprache aus Sicherheitsgründen (Verständnis der Funktionsweisen von Sportgeräten) notwendig ist. Der Präventionsaspekt des Gesetzes wird dadurch untergraben.

Das ADNB würde es sehr begrüßen, wenn auch die Merkmale „Staatsangehörigkeit“ und „Sprache“ den Weg in das Antidiskriminierungsgesetz finden und das Normenbereinigungsverfahren sowohl die Approbationsordnungen als auch die Niederlassungserlaubnisse für Ärzte etc. berücksichtigt. Ferner fordert das ADNB alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften hinsichtlich des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu überprüfen. Es kann nur von einem umfassenden Antidiskriminierungsgesetz gesprochen werden, wenn an allen Stellen alle Formen der Ungleichbehandlung verboten werden.

b) Aspekt der zugeschriebenen Merkmale

Wenngleich der Gesetzentwurf im arbeitsrechtlichen Bereich (§7 Abs. 1) die Annahme eines Diskriminierungsmerkmal als faktische Diskriminierung ansieht, stößt es auf völliges Unverständnis, dass diese Regelung gerade im zivilrechtlichen Bereich nicht vorkommt. Sowohl Menschen nicht-deutscher Herkunft als auch Schwarze Deutsche werden oft aufgrund zugeschriebener Zugehörigkeiten wie z.B. Religion, Herkunft etc. diskriminiert.

Das ADNB fordert die Regierungsparteien auf, diese in der Praxis äußerst wichtige Problembereiche zu berücksichtigen und im zivilrechtlichen Bereich den Schutz vor Benachteiligung aufgrund zugeschriebener Merkmale aufzunehmen.

III. Sanktionierung

Die Sanktionenregelung wie sie in § 15 ADG-E vorgesehen ist, entspricht nicht ganz den Anforderungen der Richtlinien (Art. 6 (2) und 8 d der Richtlinie 2002/73/EG, Art. 15 der Richtlinie 2000/43 und Art.17 der Richtlinie 2000/78/EG), denn eine Entschädigung oder der Ausgleich muss wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Eine abschreckende und somit präventive Wirkung würde nach dem aktuellen Gesetzentwurf ausbleiben.

Das ADNB fordert die Gesetzgeber mit Nachdruck auf, § 15 ADG-E richtlinienkonform zu verbessern und die abschreckende Wirkung der vorgesehenen Sanktionen explizit herauszuarbeiten.

IV. Zivilrechtliches Benachteiligungsverbot

Das ADNB des TBB begrüßt, dass die Regierungskoalition des Diskriminierungsschutzes im Zivilrechtsverkehr auch auf die in § 1 ADG-E aufgeführten Merkmalen ausweitet. Und obwohl das ADG-E dadurch eine Hierarchisierung der Diskriminierungstatbestände zu vermeiden versucht, gelingt es ihm an dieser Stelle nicht. Das ADNB fordert den Gesetzgeber auf, auch durch § 20 eine Gleichstellung statt einer Hierarchisierung von Diskriminierungstatbeständen herbeizuführen.

Ferner kritisiert das ADNB, dass durch den § 20 Abs. 5 der Gesetzgeber Spielräume für rassistische und ethnische Diskriminierungen gewährt. Das ADNB ist der Auffassung, dass eine solche Ausnahmeregelung europarechtlich nicht haltbar ist. Selbst in den EU-Richtlinien sind Ausnahmen hinsichtlich einer Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft im Zivilrecht nicht vorgesehen. Das ADNB fordert den Gesetzgeber mit Nachdruck auf, § 20 Abs. 5 zu streichen.

V. zulässige unterschiedliche Behandlung

Angesichts der Fortführung der Ausnahmeregelung im § 21 ADG-E für die Merkmale Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität oder des Geschlechtes gilt auch hier, dass der Gesetzgeber eine Hierarchie der einzelnen Diskriminierungsmerkmale etabliert. In Anbetracht der Signalwirkung, die unser Erachtens nach ein solches Gesetz in die Gesellschaft ausstrahlt, ist eine solche Hierarchisierung nicht haltbar.

Insbesondere eine statistische Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung hinsichtlich unveränderlicher und identitätsstiftender Merkmale wie z.B. Geschlecht, Religion und auch die Staatsbürgerschaft (explizit zu nennen, wenngleich sie nicht in § 1 aufgeführt wird), entbehrt jeder Argumentation. Individuelle Ungleichbehandlung ist nach der Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht nur dann zulässig, wenn dies zur Überwindung einer Benachteiligung erforderlich ist.

Ferner kritisiert das ADNB den § 21 Nr. 1 ADG-E. Gerade bei der in diesem Punkt beschriebenen zulässigen unterschiedlichen Behandlung, werden den Diskriminierern Tor und Tür geöffnet um Menschen mit Behinderung und Menschen, die der deutschen Sprache „nicht genügend“ mächtig sind (siehe Beispiel Fitnessstudios oben aufgeführt) den Zugang in bestimmte Lebensbereiche zu verweigern. Das ADNB fordert diesen Punkt zu streichen.

VI. Rechtsschutz

Das ADNB sieht in der im Gesetzentwurf dargestellten Beweiserleichterung (§ 23 ADG-E) noch kein zufrieden stellendes Instrument im Sinne der Betroffenen. Dem ADNB sind Fälle bekannt, bei denen Menschen explizit aufgrund ihrer Herkunft bzw. zugeschriebenen ethnischen Herkunft bei der Wohnungssuche direkt abgelehnt wurden. Es liegt auf der Hand, dass sich mit einem Antidiskriminierungsgesetz auch die Strategien z.B. der Vermieter ändern und Ablehnungen nicht mehr in dieser direkten Form begründet werden. Gerade auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt herrscht ein starkes Machtungleichgewicht. Im Falle einer Ablehnung haben die Bewerberinnen und Bewerber keine Möglichkeit dem Gericht die vermeintliche Ungleichbehandlung glaubhaft zu machen. Statistische Verfahren geben nur dann Auskunft, wenn entsprechende Daten auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Die so genannten Testings sind nur dann hilfreich, solange die Wohnung noch nicht vergeben oder die Stelle anderweitig besetzt wurde.

Das ADNB sieht an dieser Stelle großen Nachbesserungsbedarf. Der Gesetzgeber sollte in bestimmten Bereichen, in denen eine Glaubhaftmachung quasi unmöglich wird, eine Beweislastumkehr einführen. Ferner unterliegt eine erfolgreiche Glaubhaftmachung auch einer gewissen Sensibilität auf Seiten der Gerichte, vor allem in Anbetracht der all zu oft anzutreffenden indirekten bzw. subtilen Diskriminierung. Ein entsprechendes Wissen und eine gewisse Sensibilität auf Seiten der Gerichte müssen über entsprechende Fortbildungsangebote gewährleistet werden, damit die Glaubhaftmachung nicht an der persönlichen und subjektiven Bewertung auf Seiten der Gerichte scheitert.

VII. Verbandsbeteiligung

Die EU-Richtlinien sehen vor, dass Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen der jeweiligen Richtlinie zu sorgen, sich entweder im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an den zur Durchsetzung der Ansprüche vorgesehene Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können. Beim ADNB stößt die vorgesehene Beteiligung von Verbänden auf völliges Unverständnis, vor allem in Anbetracht des stets vorherrschenden Machtungleichgewichts von Betroffenen gegenüber den Diskriminierern. Betroffene zeichnen sich zudem dadurch aus, dass sie bereits über eine Diskriminierungsbiografie verfügen. Sowohl Ohnmachtsgefühle, psychische Belastungen, Resignation als auch Traumatisierungen gehen häufig mit Diskriminierungserfahrungen einher, weshalb Betroffene auf eine mühsame Individualklage verzichten. Hinzu kommt, dass Betroffene oft nicht über die zeitlichen Kapazitäten und finanziellen Mittel verfügen.

Im Interesse der Betroffenen fordert das ADNB die Gesetzgeber auf, die Möglichkeit einer echten Verbandsklage für Antidiskriminierungsverbände und Betroffenenorganisationen einzuführen, wie sie bereits im Behindertengleichstellungsgesetz vorzufinden ist, mindestens jedoch eine Prozessstandschaft.

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sind Verbände generell von der Prozessvertretung bei Strafverfahren ausgeschlossen. Doch gerade rassistisch motivierte Übergriffe und Belästigungen können nur strafrechtlich verhandelt werden. Zu kritisieren ist ferner, dass Antidiskriminierungsverbände zudem auf bestimmte Instanzen beschränkt bleiben (siehe Arbeitsgericht – schlechter gestellt als Gewerkschaften, Verwaltungsgerichte und Amtsgericht) und an Streitwerten bis einschließlich 5000 € vor dem Amtsgericht gebunden sind.

Individuelle Diskriminierungserfahrungen gründen sehr oft auf diskriminierende Strukturen und Vorschriften. Über ein eigenständiges Klagerecht bekämen Verbände die Möglichkeit präventiv und vorbeugend gegen solche diskriminierende Strukturen vorgehen zu können. Dafür ist es jedoch auch notwendig, dass Unterlassungsansprüche an die Antidiskriminierungsverbände abgetreten werden dürfen.

Ein weiteres Problem in der aktuellen Gestaltung der Zulassung von Verbänden sieht das ADNB des TBB darin, dass durch eine Überprüfung der Voraussetzungen von Seiten der zuständigen Gerichte das Prozedere bürokratischer und langwieriger macht. Das ADNB empfiehlt eine Zertifizierung einzuführen, um immer wieder neue Überprüfungen zu vermeiden.

VIII. Bereich Bildung und Gesundheitsdienste

Die Gesetzgeber schenken den in den Richtlinien explizit vorgesehenen Bereich der Bildung und der Gesundheitsdienste im Gesetzentwurf zu wenig Beachtung, wenn sie den Diskriminierungsschutz nur über eine Generalklausel regeln. Gerade im Bildungsbereich steht Diskriminierung sowohl auf individueller als auch auf struktureller und institutioneller Ebene auf der Tagesordnung⁹. Und spätestens nach PISA und PISA II wird deutlich, dass gewisse Strukturen im bundesdeutschen Schulsystem im Ergebnis auch aufgrund der Herkunft diskriminiert. Das ADNB kritisiert, dass die Koalitionsparteien sich durch die Generalklausel ihrer Verantwortung entziehen.

IX. Antidiskriminierungsstelle

Das ADNB begrüßt, dass die vorgesehene Antidiskriminierungsstelle über die Vorgaben der Richtlinien hinaus, auch bei Diskriminierungen aufgrund der in den Richtlinien nicht vorgesehenen Merkmale zuständig sein wird.

Der Antidiskriminierungsstelle kommt nach den EU-Richtlinien eine zentrale Funktion zu. Neben der unabhängigen Unterstützung und Beratung sowie der Durchführung unabhängiger Untersuchungen sehen die Richtlinien auch die Erstellung von Berichten und die Politikberatung vor. Die vorgesehene Ausgestaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Abschnitt 6 ADG-E wird weder den Vorgaben der Richtlinien noch den Bedürfnissen der Betroffenen, insbesondere in der Einzelfallberatung, gerecht werden. Das ADNB fordert die Gesetzgeber an folgenden Punkten nachdrücklich auf, entsprechende Verbesserungen vorzunehmen:

a) Unabhängigkeit und Ernennung der Leitung:

Das ADNB begrüßt zunächst, dass die Leitung der Stelle durch den Bundespräsidenten ernannt wird. Doch gerade durch das direkte Vorschlagsrecht durch die jeweilige Bundesregierung besteht die Gefahr, dass die Antidiskriminierungsstelle zum Spielball der Politik wird. Von einer Unabhängigkeit kann hier kaum die Rede sein. Das ADNB schlägt vor, dass wie beim Bundesbeauftragten für Datenschutz die Leiterin oder der Leiter der Antidiskriminierungsstelle vom Deutschen Bundestag auf Vorschlag der Bundesregierung gewählt und danach vom Bundespräsidenten ernannt wird. Eine solche Verfahrensweise garantiert nicht nur den unabhängigen Status hinsichtlich der politischen Machtverhältnisse im Parlament sondern stärkt die Legitimität und die Glaubwürdigkeit einer solchen Stelle, insbesondere bei den Betroffenen.

b) Amtszeit:

Das ADNB kritisiert scharf die Regelung, dass das Amtsverhältnis der Leitung jeweils mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages endet und zusätzlich an die politischen Machtverhältnisse im Bundestag angekoppelt ist. Eine Legislaturperiode ist zu kurz, um effektiv und effizient Antidiskriminierungsarbeit machen zu können. Ferner ist der vierjährige Zeitraum für die

⁹ Siehe „Besteht Handlungsbedarf? Strukturelle und institutionelle Diskriminierung in Deutschland und Berlin.“ ADNB Veröffentlichung 5, 2004. Publikation zur Konferenz im Juli 2004 in Berlin.

Berichtspflicht zu lange, vor allem in Anbetracht notwendiger struktureller und institutioneller Veränderungen sowie öffentlichkeitswirksamer Kampagnen, die sich aus den Ergebnissen der Berichte ergeben werden. Das ADNB schlägt eine feste und befristete Amtsperiode, abgekoppelt von der Legislaturperiode, für die Leitung und eine zweijährige Berichtspflicht vor.

c) Personelle Besetzung der Antidiskriminierungsstelle:

Gerade in Anbetracht der Aufgaben und der notwendigen Glaubwürdigkeit der Antidiskriminierungsstelle sollte sowohl eine angemessene Repräsentanz von Minderheiten, unterschiedliche Sprachkompetenzen (Mehrsprachigkeit) als auch die Geschlechtergerechtigkeit gewährleistet werden. Aus den Erfahrungen der *Beratungsstelle für Gleichbehandlung - gegen Diskriminierung* des Antidiskriminierungsnetzwerkes Berlin (ADNB des TBB) sind diese Vorgaben maßgeblich um zum einen die praktische Arbeit und die Qualität in der Beratung, zum anderen um Glaubwürdigkeit und Vertrauen auf Seiten der Betroffenen zu sichern. Das ADNB fordert die Gesetzgeber mit Nachdruck auf, entsprechende Regelungen in das Gesetz aufzunehmen. Gerade an dieser Stelle gilt es zudem ein positives Signal gegen strukturelle Diskriminierung zu setzen, denn Angehörige von von Diskriminierung betroffenen Gruppen sind gerade in Institutionen unterrepräsentiert.

d) Aufgaben und Befugnisse:

Das ADNB kritisiert aufs schärfste, dass die Antidiskriminierungsstelle vor allem informativ statt wie in den Richtlinien vorgesehen, beratend tätig werden soll. Die Gesetzgeber entziehen sich dadurch nicht nur der Verantwortung, eine tatsächlich kompetente Anlaufstelle für von Diskriminierung Betroffene zur Verfügung zu stellen, es ist auch praktisch nicht nachvollziehbar, wie dann die Berichterstattung (Diskriminierungsfälle) zu leisten ist. Nach den in § 28 Abs. 2 aufgeführten Aufgaben, wäre die Antidiskriminierungsstelle im Rückschluss auf die Berichte von Dritten angewiesen, um ihrer Berichtspflicht gerecht zu werden.

Ferner verkennt der Gesetzgeber die Anforderungen an eine Antidiskriminierungsberatungsstelle. Wenngleich der Rechtsberatung eine wichtige Funktion beizumessen ist, umfasst eine qualitativ kompetente Beratung ebenfalls die Berücksichtigung psychosozialer Aspekte. Das ADNB fordert mit Nachdruck, eine ganzheitliche, kompetente Einzelfallberatung für die Betroffenen zu gewährleisten. Dafür ist es notwendig die in § 28 Abs. 2 aufgeführten Punkten entsprechend zu verändern und die Kann-Vorschrift in Satz 2, Abs. 2 in eine Muss-Vorschrift umzuändern. Das ADNB schlägt folgende Formulierung vor:

(2) Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes berät und unterstützt Personen, die sich nach Absatz 1 an sie wenden, bei der Durchsetzung ihrer Rechte zum Schutz vor Benachteiligungen. Hierzu wird sie (1) über Ansprüche und die Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens im Rahmen gesetzlicher Regelungen zum Schutz vor Benachteiligung informieren und mit Einverständnis der Betroffenen auch intervenieren z.B. über die Vertretung vor Gericht, (2) Beratung und individuelle Interventionsmöglichkeiten anbieten und mit Einverständnis der Betroffenen an andere Stellen vermitteln und (3) eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstreben, falls dies im Interesse der Betroffenen ist und den erlebten immateriellen Schaden nicht vergrößert.

Der danach folgende Abschnitt „Soweit andere Stellen des Bundes ...“ sollte gestrichen bzw. in eine Kann-Vorschrift und mit Einverständnis der Betroffenen formuliert werden.

Gerade aufgrund datenschutzrechtlicher Gründe ist das Einverständnis der Betroffenen notwendig. Um an diese Formulierung weiter anzuknüpfen, sollte die Antidiskriminierungsstelle auch von NGO-Beratungsstellen angerufen werden können, um die Interessen von Betroffenen zu vertreten. Sinnvoll ist dieser Zusatz deshalb, weil Beratungsstellen aus dem Bereich der NGOs nicht über entsprechende Auskunft- und Akteneinsichtsrechte verfügen wie die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Das ADNB fordert deshalb die Gesetzgeber auf im Gesetz explizit festzuhalten, dass die Antidiskriminierungsstelle verpflichtet ist, sowohl mit den Stellen der Länder und Kommunen als auch mit NGO-Beratungsstellen zusammenzuarbeiten. Ferner fordert das ADNB, der Antidiskriminierungsstelle unbedingt auch einen Auskunftsanspruch zu gewähren. Gerade in Anbetracht der Glaubhaftmachung vor Gericht trägt ein solches Instrument positiv dazu bei, das Machtungleichverhältnis zwischen Betroffenen und Diskriminierer annähernd zu relativieren.

e) Beirat:

Das ADNB begrüßt, dass der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Förderung des Dialogs mit gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen ein Beirat beigeordnet wird und dass dieser gemäß der Geschlechtergerechtigkeit besetzt werden soll. Das ADNB fordert jedoch mit Nachdruck, dass bei der Auswahl und Besetzung alle die im Sinne von §1 ADG-E betroffenen Gruppen unter Berücksichtigung auch von Selbstorganisationen, im Beirat angemessen repräsentiert werden. Entsprechende Formulierungen sollten im Gesetz zusätzlich aufgenommen werden.

X. Strukturelle und institutionelle Diskriminierung

Das Gesetz beschränkt sich in seiner Wirkung ausschließlich auf den zivil- und arbeitsrechtlichen Bereich und verkennt, dass Benachteiligungen durch öffentliche Bedienstete ebenfalls zum Alltag, vor allem von Menschen nicht-deutscher Herkunft, gehören. Einen Diskriminierungsschutz durch das Grundgesetz hat sich bis heute als in der Praxis nicht umsetzbar herausgestellt. Sowohl der individuellen Diskriminierung durch Bedienstete als auch die strukturelle und institutionelle Benachteiligung wird in dem Gesetz keine Aufmerksamkeit geschenkt. Daher kann hier nicht von einem umfassenden Antidiskriminierungsgesetz die Rede sein.

Von staatlicher Diskriminierung sind besonders Menschen nicht-deutscher Herkunft und ohne deutsche Staatsangehörigkeit sowie Flüchtlinge betroffen. Auch Menschen, die über keinen legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland verfügen, sich dennoch in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und leben, haben nicht die Möglichkeit von dem Antidiskriminierungsgesetz Gebrauch zu machen.

Das ADNB fordert nicht nur die Residenzpflicht für Flüchtlinge sondern auch die Benachteiligungen im sozialrechtlichen Bereich abzuschaffen. Gleiches gilt sowohl für das Asylbewerberleistungsgesetz als auch für das Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete.

Berlin, den 25. Februar 2005

Eren Ünsal
(Sprecherin des TBB)

Florencio Chicote
(Projektkoordinator des ADNB des TBB)