



**Netz gegen Rassismus,
für gleiche Rechte**

**Bewertung des Entwurfs
eines Gesetzes zur
Umsetzung europäischer
Antidiskriminierungsrichtlinien
(Umsetzungsgesetz)
BT Drs. 15/4538**

1

Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte

Koordinierungsstelle DGB-Bundesvorstand
Internationale Abteilung, Referat Migration
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Telefon: 030 – 240 60 – 342

E-Mail: volker.rossocha@bvv.dgb.de

¹ Unbeschadet sonstiger Positionen und Stellungnahmen einzelner Organisationen zum Entwurf des Antidiskriminierungsgesetzes, z.B. im Hinblick auf die Benachteiligung wegen der Staatsangehörigkeit, gibt die folgende Bewertung die gemeinsamen Auffassungen und Haltungen des Netzes gegen Rassismus wieder.

Grundsätzliche Bemerkungen

Die Koalitionsfraktionen haben am 15.12.2004 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsvorschriften (Umsetzungsgesetz) vorgestellt, der am 16.12.2004 in den Bundestag eingebracht wurde (BT-Drs. 15/4538).

Der Titel des Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsvorschriften (Umsetzungsgesetz) macht deutlich, dass die Bundesrepublik mit diesem Gesetz Ihrer Pflicht zur Umsetzung der EG-Richtlinien zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nachkommen will. Der europäische Gesetzgeber hat auf der Grundlage von Art. 13 und 141 EG-Vertrag seit Sommer 2001 mittlerweile 4 Antidiskriminierungsrichtlinien erlassen: Die sogenannte Antirassismusrichtlinie oder Gleichbehandlungsrichtlinie (RL 2000/43/EG), die Beschäftigungsrichtlinie oder Rahmenrichtlinie/Beschäftigung (RL 2000/78/EG), die Gleichstellungsrichtlinie (RL 2002/73/EG) und zuletzt die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter in Hinblick auf den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen (RL 2004/113/EG).

Die Umsetzungsfristen von RL 2000/43/EG und RL 2000/78/EG endeten bereits 2003. RL 2002/73/EG muss bis zum 5.10.2005 und RL 2004/113/EG bis zum 21.12.2007 in nationales Recht umgesetzt werden. Wegen des Überschreitens der Umsetzungsfristen der Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG hat die Kommission bereits ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland angekündigt bzw. eingeleitet.

Die 4 Antidiskriminierungsrichtlinien mit ihrem jeweiligen Geltungsbereich und ihren z. T. gleichlautenden Regelungen sollen mit dem Umsetzungsgesetz in einem einheitlichen Gesetz umgesetzt werden (Umsetzungsgesetz-Lösung, S. 2).

Das nun vorgelegte Gesetz soll der Verhinderung oder Beseitigung von Benachteiligungen wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität dienen. Es enthält ein sozialrechtliches, ein arbeitsrechtliches und ein zivilrechtliches Benachteiligungsverbot und definiert zulässige unterschiedliche Behandlung. Vorgesehen sind Ansprüche auf Entschädigung und Schadensersatz, erleichterter Rechtsschutz der Betroffenen, die Unterstützung von Betroffenen durch Antidiskriminierungsverbände und die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes beim Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend. Hauptbestandteil des Umsetzungsgesetzes ist das in Artikel 1 enthaltene Antidiskriminierungsgesetz (ADG). Weiter enthält es in Artikel 2 Regelungen zum Schutz von Soldatinnen und Soldaten vor Diskriminierungen. In Artikel 3 befinden sich Folgeänderungen bestehender Gesetze, darunter des Arbeitsgerichtsgesetzes, des Betriebsverfassungsgesetzes, SGB I, SGB III, SGB IV, SGB IX und des Soldatengesetzes.

Das „Netzwerk gegen Rassismus, für gleiche Rechte“ hat in zwei Stellungnahmen zur „Bewertung der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft zur Verwirklichung des Art. 13 EG-Vertrag und deren Umsetzung in nationales Recht“ vom 22.5.2001 und 11.04.03 die europäische Initiative zur Bekämpfung von Diskriminierung begrüßt und eine baldige bzw. zumindest fristgerechte Umsetzung in nationales Recht gefordert. Das Netz hat dabei die Richtlinien als Mindeststandards zur Bekämpfung von Diskriminierungen angesehen.

Zur Bewertung im Einzelnen

I. § 1 ADG

Ziel des Gesetzes ist es, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen (§ 1 ADG).

➤ Der Begriff „Rasse“

In seiner Zielsetzung verwendet das ADG an prominenter Stelle den Terminus „Rasse“, problematisiert dies aber lediglich in der Begründung (Umsetzungsgesetz-Begründung, S. 28). Diese „Distanzierung“ von dem Begriff in der Begründung ist aus Sicht des Netzes gegen Rassismus nicht ausreichend. Der Begriff „Rasse“ wird vielmehr insbesondere in einem Antidiskriminierungsgesetz grundsätzlich abgelehnt. Dieser Begriff ist wegen seiner im deutschen Sprachraum üblichen Verwendung als biologische Kategorie Teil des Problems. Ohne Anführungsstriche oder den Zusatz „sogenannte“ stellt er die Übernahme einer rassistischen Position dar.

Das Netz gegen Rassismus fordert dazu auf, den Begriff „Rasse“ nicht in das ADG aufzunehmen oder wenigstens mit Anführungsstrichen oder dem Zusatz „sogenannte“ zu versehen.

➤ Staatsangehörigkeit

Es ist zu bedauern, dass das Merkmal Staatsangehörigkeit bzw. Nationalität nicht in den Katalog der verbotenen Diskriminierungsgründe aufgenommen wurde. Noch 1999 vertrat die Bundesregierung die Auffassung, dass bei der Schaffung eines Antidiskriminierungsgesetzes auch zu prüfen sein wird, ob bestehende unterschiedliche Regelungen für Deutsche und Ausländer aufgehoben werden können und zudem zukünftig bei jedem Rechtsetzungsakt eingehend geprüft werden wird, ob unterschiedliche Regelungen für Deutsche und Ausländer sachlich gerechtfertigt sind.² Nun haben die Regierungskoalitionen dieses leider nicht umgesetzt.

Die Staatsangehörigkeit kann – anders als im Öffentlichen Recht - im Rahmen des allgemeinen Zivil- bzw. des Arbeitsrechts regelmäßig kein gerechtfertigter Anknüpfungspunkt sein. Dies wird schon dadurch deutlich, dass das Verbot, wegen der Nationalität zu diskriminieren, zumindest in Bezug auf arbeitsrechtliche Benachteiligungsverbote nicht neu ist (vgl. § 75 BetrVG). Auch das Umsetzungsgesetz verbietet in Art. 3 Nr. n 3, 4 und 6 die Benachteiligung wegen der Nationalität im Betriebsverfassungs-, im Bundespersonalvertretungs- und im Sprecherausschussgesetz. Es ist nicht ersichtlich, warum dies nicht zumindest auch in Bezug auf das arbeitsrechtliche Benachteiligungsverbot im ADG möglich sein soll.

Aus Sicht des Netzes gegen Rassismus muss das Merkmal Nationalität in den Katalog der Merkmale aufgenommen werden, die dem arbeitsrechtlichen und dem zivilrechtlichen Benachteiligungsverbot unterliegen. Die in der Begründung zu § 7 Abs. 1 genannte „Vorwandklausel“ reicht hier eindeutig nicht aus.

² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Petra Pau und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/633, Bundestagsdrucksache 14/735

II. § 2 ADG: Anwendungsbereich

Mit dem Gesetz werden endlich die Rechtsschutzlücken im Zivilrecht und Arbeitsrecht geschlossen. In Bezug auf die ebenso wichtigen Bereiche Sozialschutz, Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen und Bildung bleiben aber erhebliche Rechtsschutzlücken bestehen.

Eine Benachteiligung im Rahmen des Sozialschutzes, der Gesundheitsdienste und der sozialen Vergünstigungen ist zwar nach Maßgabe des ADG verboten (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 und 6 ADG). Diese Benachteiligungsverbote des ADG werden weiter im Rahmen der „Folgeänderungen“ durch den neuen § 33 c SGB I und § 73 Abs. 6 S. 5 und 6 Sozialgerichtsgesetz ergänzt.

Das Benachteiligungsverbot des § 33 c SGB I gilt in Bezug auf „Rasse“, ethnische Herkunft und Behinderung für Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern (§ 2 Abs. 2 ADG). Darüber hinaus gilt das Benachteiligungsverbot in den Bereichen Sozialschutz, Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen und Bildung nur nach Maßgabe des ADG, mithin nur im Arbeitsleben und im Zivilrecht und dann auch nur in Bezug auf „Rasse“ und ethnische Herkunft. In der Gesetzesbegründung heißt es aber zu Recht, dass die Bereiche Sozialschutz, Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen und Bildung zumeist öffentlich-rechtlichen Regelungen unterliegen. Für den großen öffentlich-rechtlich geregelten Bereich enthält das Umsetzungsgesetz lediglich das Benachteiligungsverbot des § 33 c SGB I, das auch im ADG Anwendung findet (vgl. § 2 Abs. 2 ADG). Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen dieses Diskriminierungsverbot sind dort aber nicht geregelt. Für den öffentlich-rechtlichen Bildungssektor enthält das Gesetz keinerlei konkrete Regelungen. Insgesamt bleibt das Gesetz hier also deutlich hinter den Anforderungen der Richtlinie 2000/43/EG zurück, die ein entsprechendes Diskriminierungsverbot mit Rechtsschutz und Sanktionen für den öffentlich-rechtlichen und den privatrechtlichen Sektor fordert.

Über die Richtlinienvorgaben hinaus, sollte ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz auch den Schutz von Betroffenen vor Benachteiligung und Diskriminierung durch öffentliche Institutionen und deren Amtsträger mit aufnehmen. Vorbehalte und Vorurteile gegenüber ethnischen oder kulturellen Minderheiten führen häufig zu Vorverurteilungen. Notwendig ist hier über den Schutz vorhandener Gesetze, die Durchsetzungsbedingungen für die Betroffenen, einschließlich der Beweislastleichterung, zu verbessern.

Das Netz gegen Rassismus fordert, das Gesetz richtlinienkonform dahingehend zu ergänzen, dass im öffentlich-rechtlichen Sektor des Sozialschutzes, der Gesundheitsdienste, der sozialen Vergünstigungen und der Bildung ein Benachteiligungsverbot geschaffen wird, mit klar definierten Folgen eines Verstoßes und Schadensersatz sowie Entschädigungsansprüchen seitens der Betroffenen.

III. §§ 3 und 4 ADG: Begriffsbestimmungen

Die Inhalte der §§ 3 und 4 ADG entsprechen weitgehend den Richtlinien. Allerdings fehlt dort ein Aspekt, der sich nur in § 7 ADG wiederfindet. Dort heißt es nicht nur, dass niemand auf Grund von „Rasse“, ethnischer Herkunft, Geschlecht, Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexueller Identität benachteiligt werden darf. Das arbeitsrechtliche Benachteiligungsverbot gilt auch, wenn die benachteiligende Person nur annimmt, ein entsprechendes Merkmal liege beim Betroffenen vor. Die Begründung dafür, es werde damit der Umstand berücksichtigt, „dass Menschen oft bestimmte Eigenschaften oder Verhaltensweisen zugeschrieben werden, z.

B. allein aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes“ (Umsetzungsgesetz-Begründung, S. 32) gilt nicht nur für das Arbeitsleben, sondern für alle Lebensbereiche. Deshalb ist kein Grund ersichtlich, diese Regelung auf den Beschäftigungsbereich zu beschränken.

Das Netz gegen Rassismus hält es für notwendig das ADG dahingehend zu ergänzen, dass eine verbotene Diskriminierung immer auch dann vorliegt, wenn die Person, von der die Diskriminierung ausgeht, nur annimmt das Merkmal, an das die Ungleichbehandlung anknüpft, liegt vor.

IV. § 5 ADG: Positive Maßnahmen

Mit § 5 ADG wird festgeschrieben, dass auch künftig Maßnahmen, die zur Förderung einer bislang benachteiligten Gruppe eingesetzt werden, erlaubt bleiben.

Aus Sicht des Netz gegen Rassismus ist es wichtig, dass eine derartige Förderung weiter stattfindet, da das ADG als gesetzliche Regelung allein nicht geeignet ist, Ungleichbehandlung und Schlechterstellung bestimmter Gruppen abzubauen. Es bedarf auch in Zukunft entsprechender Fördermaßnahmen.

V. §17 ADG: Arbeitsrechtliches Maßregelungsverbot (Viktimisierung)

Das Gesetz sieht vor, dass der Arbeitgeber Beschäftigte nicht wegen Inanspruchnahme ihrer Rechte aus dem ADG benachteiligen darf. Gleiches gilt für Personen, die den Beschäftigten hierbei unterstützen oder als Zeuginnen oder Zeugen aussagen (§ 17 ADG).

Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Gesetz ein Maßregelungsverbot nur im Arbeitsrecht vorsieht. Zu Viktimisierung kann es immer kommen, wenn sich Opfer bzw. Zeugen oder Unterstützer und Täter im täglichen Leben nicht ausweichen können. Das kann außerhalb des Arbeitsrechts z. B. im Wohnumfeld der Fall sein, wenn ein Mieter einen Betroffenen bei seinem Vorgehen gegen den Vermieter unterstützt und nun seinerseits möglichen Schikanen des Vermieters ausgesetzt wird. Dementsprechend fordern RL 2000/43/EG und RL 2004/113/EG ein Maßregelungsverbot für den jeweiligen Geltungsbereich der Richtlinien. Hier verstößt das Gesetz mithin gegen die Vorgaben der Richtlinien.

Das Netz gegen Rassismus fordert, das Maßregelungsverbot in den Allgemeinen Teil des ADG aufzunehmen.

VI. § 18 ADG: Soziale Verantwortung

§ 18 ADG fordert die Sozialpartner auf, im Rahmen ihrer Aufgaben und Möglichkeiten an der Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes mitzuwirken. Allerdings tragen nicht nur die Sozialpartner und andere Akteure im Beschäftigungsbereich Verantwortung, sondern auch andere Verbände und Akteure z.B. aus den Lebensbereichen Bildung, Wohnwirtschaft, Zugang zu Waren und Dienstleistungen.

Aus Sicht des Netz gegen Rassismus sollte eine entsprechende Regelung zur sozialen Verantwortung in den Allgemeinen Teil des ADG aufgenommen werden.

VII. Abschnitt 6 des ADG: Antidiskriminierungsstelle

Auf Bundesebene soll eine Antidiskriminierungsstelle beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingerichtet werden (§ 26

ADG). Die Antidiskriminierungsstelle erhält die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung. Die Stelle arbeitet mit den jeweiligen Beauftragten für Integration, Aussiedler und Behinderte zusammen (§ 28 ADG).

Die Person zur Leitung der Stelle wird durch den Bundespräsidenten ernannt. Sie ist unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (§ 27 Abs. 1 ADG). Die Amtsdauer verläuft parallel zur Wahlperiode des Bundestages (§ 27 Abs. 3 ADG).

An die Stelle kann sich jede(r) Betroffene wenden (§ 28 Abs. 1 ADG). Zu den Aufgaben gehört die Unterstützung von Personen, die sich an sie wenden, Öffentlichkeitsarbeit, Durchführung von Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen und Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen zu diesen Benachteiligungen (§ 28 Abs. 2 und 3 ADG). Alle 4 Jahre ist ein Bericht vorzulegen (§ 28 Abs. 5 ADG). Die Antidiskriminierungsstelle kann Beteiligte um Stellungnahmen ersuchen. Behörden des Bundes und sonstige öffentliche Stellen sind verpflichtet die Antidiskriminierungsstelle zu unterstützen, Auskünfte zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren (§ 29 ADG).

Die Stelle erhält einen Beirat, dessen Mitglieder vom BMFSFJ im Einvernehmen mit der Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie den entsprechend tätigen Beauftragten berufen werden. In den Beirat sollen Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen sowie Expertinnen und Experten in Benachteiligungsfragen berufen werden. Die Gesamtzahl der Mitglieder des Beirats soll 16 Personen nicht überschreiten. Der Beirat soll zu gleichen Teilen mit Frauen und Männern besetzt sein (§ 31 ADG).

Bei den Bestimmungen in diesem Abschnitt bestehen aus Sicht des Netz gegen Rassismus große Bedenken:

↳ Als sehr problematisch anzusehen ist die vorgesehene Art der Zusammenarbeit der Stelle mit den Beauftragten und der Länder- und Kommunal-Ebene. § 28 Abs. 2 ADG sieht vor, dass die Antidiskriminierungsstelle Anliegen unverzüglich an die Beauftragten oder Stellen der Länder oder Kommunen, die entsprechend tätig sind, weiterleitet. Dies ist aus mehreren Gründen abzulehnen.

Erstens werden dadurch Stellen mit dem Anliegen befasst, die nicht über die notwendige, kraft Gesetz festgelegte Unabhängigkeit verfügen. Damit würden die Vorgaben der Richtlinien und des ADG (vgl. § 27 Abs. 1 ADG) in Bezug auf die Unabhängigkeit der Aufgabenerfüllung umgangen.

Zweitens entsteht durch die Pflicht zur Weiterleitung von Anliegen mittelbar eine Hierarchisierung zwischen den Beauftragten und der Antidiskriminierungsstelle, da diese nur nachrangig tätig wird. Diese Weiterleitungspflicht beschränkt die Unabhängigkeit der Stelle, da eine eigene Entscheidungsfreiheit über das weitere Vorgehen zu einem Beschwerdefall durch die gesetzliche Vorgabe verhindert wird.

Drittens greift die Weiterleitungspflicht unzulässig in die Rechte der Betroffenen ein. Es muss allein ihnen obliegen, darüber zu entscheiden, durch wen ihr Anliegen bearbeitet wird.

↳ Es ist als problematisch anzusehen, dass die Amtszeit des Stellenleiters an die Legislaturperioden gebunden wird (§ 27 Abs. 3 ADG). Da-

durch wird die Stelle unnötig politisiert und ihre Unabhängigkeit wird gefährdet.

- ↪ Ebenfalls fragwürdig ist die Regelung, dass die Antidiskriminierungsstelle gemeinsam mit den Beauftragten alle 4 Jahre einen Bericht vorlegt (§ 28 Abs. 4 ADG). Es ist zwar notwendig und sinnvoll, die jeweiligen Berichte aufeinander abzustimmen. Die Antidiskriminierungsstelle muss aber einen eigenen Bericht vorlegen, da nur so die Unabhängigkeit des Berichts sichergestellt und der Bedeutung des Themas angemessen Rechnung getragen werden kann.
- ↪ Es fehlt eine Regelung, die die Notwendigkeit verdeutlicht, dass besonders qualifiziertes und ausreichendes Personal zur Verfügung stehen muss.

Das Netz gegen Rassismus fordert, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes so zu gestalten, dass sie Ihre Aufgaben unabhängig wahrnehmen kann. Ihre Tätigkeit ist von den Aufgaben der Beauftragten zu trennen. Der Berichtszeitraum und die Amtszeit sind von den Sitzungsperioden des Bundestages zu entkoppeln. Es gibt für die Stelle keine Pflicht, Anliegen von Betroffenen weiterzuleiten.

Das Netz gegen Rassismus hat sich bisher stets dafür eingesetzt, dass zur Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes neben einer Stelle auf Bundesebene Antidiskriminierungsstellen bzw. -beauftragte auf Länderebene installiert werden. Auf kommunaler Ebene müssen vorhandene Antidiskriminierungsbüros bzw. vergleichbare Einrichtungen gestärkt und – wo nicht vorhanden - neu eingerichtet werden. Nur bei einem Netz von Antidiskriminierungsstellen bzw. –büros kann sichergestellt werden, dass Betroffene vor Ort Ansprechpartner finden, die ihnen bei der Durchsetzung ihrer Rechte helfen können, weil sie neben der nötigen Sachkunde Kenntnis von den Verhältnissen vor Ort haben. Aus Sicht des Netzes gegen Rassismus ist es daher zu kritisieren, dass – zur Verhinderung einer Zustimmungsverpflichtung durch den Bundesrat – auf ein niederschwelliges und ortsnahe Angebot an Beschwerdestellen verzichtet werden soll.

Das Netz gegen Rassismus hält an seiner Forderung fest, dass auf der Landesebene, aber auch in den Kommunen, von Nichtregierungsorganisationen getragene Antidiskriminierungsbüros errichtet und ausgebaut werden müssen. Die Finanzierung für ein flächendeckendes Angebot ist sicher zu stellen.