

**FORUM GEGEN RASSISMUS**  
Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Info-Brief Nr.  
August 2005

7

# Umsetzung der EU-Antidiskriminierungs- richtlinien

Für Vielfalt



Gegen Diskriminierung

[www.stop-discrimination.info](http://www.stop-discrimination.info)

## Inhalt

Impressum .....	2
Die Arbeitsgruppe Gleichbehandlung des Forums gegen Rassismus/Mitglieder der Arbeitsgruppe .....	3
Editorial .....	5
Gesetz zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien – Sachstand .....	7
Koalition setzt Antidiskriminierungsgesetz durch .....	7
Bundesrat: Antidiskriminierungsgesetz geht zu weit .....	8
Zur Notwendigkeit eines deutschen Antidiskriminierungsgesetzes .....	9
Urteil des Europäischen Gerichtshofes in dem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtumsetzung der Richtlinie 2000/43/EG vom 28. April 2005 (C-329/04) .....	9
Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtumsetzung der Richtlinie 2000/78/EG, eingereicht am 3. Februar 2005 (Az C-43/05) .....	10
Vladimir Špidla: Die Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien stärkt das Europäische Sozialmodell .....	11
Heiner Bielefeldt, Petra Follmar-Otto: Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion .....	11
Sonka Gerdes: Zur Wirkung der Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/43/EG – Eine Urteilsbesprechung .....	22
Beate Rudolf: Rechtliche Aspekte von Antidiskriminierungsarbeit .....	23
Susanne Laaroussi: Eine Perspektive aus der Praxis der Antidiskriminierungsarbeit .....	25
Constanze Schnepf: Die Möglichkeiten und Erfahrungen von NGOs systematisch nutzen! .....	29
Exemplarische Einzelfälle zur Notwendigkeit eines ADG .....	31
Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien in EU-Mitgliedstaaten .....	36
Aktuelles/Kurz berichtet/Projekte .....	43
Service/Internethinweise/Literatur .....	44

## Impressum

Der INFO-Brief erscheint in unregelmäßigen Abständen und wird herausgegeben von der Arbeitsgruppe Gleichbehandlung des Forums gegen Rassismus

Geschäftsstelle: Forum gegen Rassismus • Bundesministerium des Innern, Ref. IS 3, Alt-Moabit 101, D-10559 Berlin

Autorinnen dieser Ausgabe:

Dr. Heiner Bielefeldt und Petra Follmar-Otto, Direktor bzw. Wiss. Mitarbeiterin Schwerpunkt Menschenrechte im Inland, Deutsches Institut für Menschenrechte, Zimmerstr. 26/27, 10969 Berlin, Tel. 030-259359-0/-27 (Durchwahl), Fax. 030-259359-59, [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

Dr. Sonka Gerdes, Referentin im Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration | 1018 Berlin, derzeit Erziehungszeit, [sonka\\_g@yahoo.com](mailto:sonka_g@yahoo.com)

Susanne Laaroussi, Antidiskriminierungsbüro Köln, Tel. 0221/510-1847

Prof. Dr. Beate Rudolf, Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft, Van't-Hoff-Str. 8, 14195 Berlin, Tel. 030/838-52186, [BRudolf@zedat.fu-berlin.de](mailto:BRudolf@zedat.fu-berlin.de)

Constanze Schnepf, Interkulturelle Arbeitsstelle für Forschung, Dokumentation, Bildung und Beratung e.V. (IBIS e.V.), Alexanderstr. 48, 26121 Oldenburg, Tel.: 04 41 -88 40 16 Fax: 04 41 - 9 84 96 06 E-Mail: [IBISeV.OL@t-online.de](mailto:IBISeV.OL@t-online.de)

Vladimir Špidla, Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Redaktion: Monika Bergen

Layout: Susanne Blomenkamp

Das Masterlayout wurde mit finanzieller Unterstützung des Kommission der Europäischen Gemeinschaft erstellt.

## Die Arbeitsgruppe Gleichbehandlung des Forums gegen Rassismus

Das Forum gegen Rassismus wurde 1998 als Gesprächsforum zwischen der Bundesregierung und bundesweit bzw. überregional tätigen Nichtregierungsorganisationen gegründet. Es hat im Jahr 2000 unter Hinzuziehung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die Funktion des „Nationalen Runden Tisches,“ (im Sinne der Konzeption der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Wien) übernommen. Das Forum hat z.Zt. 75 Mitglieder, davon 50 Nichtregierungsorganisationen. Die Geschäftsstelle ist im Bundesministerium des Innern zu erreichen. Ref. IS 3, 10559 Berlin, Tel.: 01888 / 681 – 2751; E-Mail: [dominik.thieme@bmi.bund.de](mailto:dominik.thieme@bmi.bund.de)

Die Arbeitsgruppe des Forums hat den Auftrag, die Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien (RL 2000/43 EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft und RL 2000/78 EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf) zu begleiten.

Ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeitsgruppe ist die Information und der Austausch über den Stand der Umsetzung und über Beispiele gelungener Praxis.

Die Infobriefe erscheinen in unregelmäßiger Reihenfolge mit unterschiedlichen Schwerpunkten rund um das Thema der Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Die Infobriefe sind als Forum des Informations- und Meinungsaustausches gedacht.

Infobrief 1 vom August 2001 erläutert die Europäischen Richtlinien zur Anwendung bzw. Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und enthält die Richtlinien im Wortlaut.

Infobrief 2, erschienen im November 2002, geht auf den horizontalen Ansatz einer Antidiskriminierungspolitik ein. Er behandelt u.a. Diskriminierungen wegen des Alters oder einer Behinderung.

Im Infobrief 3, März 2003, werden beispielweisende Vereinbarungen und Aktivitäten aus Betrieben, Behörden und Organisationen, die sich auf unterschiedliche Lebensbereiche beziehen, aufgezeigt und über Projekte und Aktivitäten informiert.

Der Infobrief 4 aus Januar 2004 konzentriert sich auf den Bildungsbereich und beleuchtet unter verschiedenen Aspekten den Stand der Umsetzung der EU-Richtlinien.

Der Infobrief Nr. 5 – im neuen Layout der EU-Kampagne "Für Vielfalt – Gegen Diskriminierung" – befasst sich i.w. mit rechtlichen und tatsächlichen Aspekten der Diskriminierung aufgrund der Religion (Weltanschauung).

Der Infobrief 6, erschienen im März 2005, stellt den Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsvorschriften (Umsetzungsgesetz) vom 15. Dezember 2004 (BT-Drs. 15/4538) vor und kontrastiert ihn mit den EU-Richtlinien und theoretischen Grundlagen.

Infobrief 7 befasst sich, nachdem der Regierungsentwurf vom 8. April 2005 in dieser Legislaturperiode endgültig am Bundesrat gescheitert ist, mit der fortbestehenden rechtlichen und tatsächlichen Notwendigkeit der Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien in deutsches Recht.



Wir möchten Sie dazu anregen, dieses Instrument zu nutzen und uns Ihre Anregungen, Gedanken und Informationen zum Thema zuzuschicken. Die einzelnen namentlich gekennzeichneten Artikel – auch

der vorliegenden Ausgabe – werden von den Autoren selbst verantwortet.

Bezug der Infobriefe: Download unter [www.integrationsbeauftragte.de](http://www.integrationsbeauftragte.de) oder über die Mitglieder der Arbeitsgruppe.

## Mitglieder der Arbeitsgruppe

(Stand: August 2005)

- **Anke Zwink**

Bund gegen ethnische Diskriminierungen in Deutschland e.V., BDB, Lernhaus Pohlstraße 60/62, 10785 Berlin  
[bdb@bdb-germany.de](mailto:bdb@bdb-germany.de)

- **Dr. Claudia Martini**

Arbeitsstab der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung, Alexanderplatz 6, 11018 Berlin  
[claudia.martini@bmfjsfj.bund.de](mailto:claudia.martini@bmfjsfj.bund.de)

- **Volker Roßocha**

Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Henriette-Herz-Platz 2, 10178 Berlin  
[volker.rossocha@dgb.de](mailto:volker.rossocha@dgb.de)

- **Dr. Reiner Schiller-Dickhut**

Bündnis für Demokratie und Toleranz, Stresemannstr.90, 10963 Berlin  
[schiller-dickhut@bftd.de](mailto:schiller-dickhut@bftd.de)

- **Ulrike Szegeda**

Bundesministerium des Innern, Referat M 17, Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin  
[ulrike.szegeda@bmi.bund.de](mailto:ulrike.szegeda@bmi.bund.de)

- **Dr. Elke Tiessler-Marenda**

Deutscher Caritasverband e.V., Referat Migration und Integration, Karlstr. 40, 79104 Freiburg/i.Br.  
[Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de](mailto:Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de)

- **Harald Klier**

Ausländerbeauftragte des Landes Brandenburg c/o MASGF, Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam  
[Harald.Klier@masgf.brandenburg.de](mailto:Harald.Klier@masgf.brandenburg.de)

- **Sanela Sabanovic**

Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat, Team 44 - Migrationsarbeit, Carstennstraße 58, 12205 Berlin  
[Sabanovs@drk.de](mailto:Sabanovs@drk.de)

- **Monika Bergen**

Interkultureller Rat in Deutschland e.V., Am Kommandantengraben 7, 25348 Glückstadt  
[monika.bergen@web.de](mailto:monika.bergen@web.de)

- **Uwe Erbel**

IBIS - Interkulturelle Arbeitsstelle e.V., Alexanderstraße 48, 26121 Oldenburg  
[ibisev.ol@t-online.de](mailto:ibisev.ol@t-online.de)

- **Dominik Thieme,**

Bundesministerium des Innern, Referat IS 3, Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin  
[Dominik.Thieme@bmi.bund.de](mailto:Dominik.Thieme@bmi.bund.de)

## Editorial

Am 17. Juni 2005 hat der Deutsche Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien (ADG) vom 16. Dezember 2004 in der Fassung des Verhandlungsergebnisses des Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 8. April 2005<sup>1</sup> beschlossen. Im ADG berücksichtigt wurden auch die Vorbehalte und Kritik, die im Rahmen der Anhörung und der öffentlichen Debatte von Kommunen, Kirchen oder Versicherungswirtschaft geäußert wurden. Weitergehende Forderungen, z.B. von Antidiskriminierungsbüros und Nichtregierungsorganisationen blieben – auf der Suche nach einem Kompromiss – unberücksichtigt. Den Oppositionsparteien gingen die Änderungen nicht weit genug, sie stimmten im Bundestag gegen das Gesetz. Der Bundesrat hat am 8. Juli 2005<sup>2</sup> den Vermittlungsausschuss angerufen. Er ist der Auffassung, dass das Gesetz weit über die zwingend notwendigen Vorgaben der Richtlinien hinaus gehe und die Privatautonomie verletze.<sup>3</sup> Der Bundesrat fordert eine grundlegende Überarbeitung. Wie weit die Ablehnung eines umfassenden Schutzes vor Diskriminierung geht, zeigt eine am gleichen Tage verabschiedete Stellungnahme zur Mitteilung EU-Kommission „Bessere Rechtssetzung für Wachstum

und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“.<sup>4</sup> Der Bundesrat fordert im Sinne einer Deregulierung den „ersatzlosen Wegfall“ der Richtlinie über die Nichtdiskriminierung im Beschäftigungsbereich (RL 2000/78 EG). „Die nach der Richtlinie unzulässigen Diskriminierungen sind bereits nach geltender deutscher Rechtslage untersagt“, heißt es zur Begründung.

Eine Bundestagsmitteilung über das Verfahren im Deutschen Bundestag und eine Pressemitteilung des Bundesrates referieren in groben Zügen den Sachstand (S. 8). Mit der vorzeitigen Auflösung des Deutschen Bundestages ist der vorliegende Entwurf der Diskontinuität anheim gefallen und muss in der nächsten Wahlperiode erneut eingebracht werden. Das Gesetzgebungsvorhaben der 15. Legislaturperiode ist damit gescheitert. Aber es ist nicht vom Tisch. Die künftige Regierung wird sich der Umsetzung der Richtlinien erneut widmen müssen.

Der vorliegende Infobrief verfolgt daher das Ziel, die rechtliche und tatsächliche Erforderlichkeit eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes noch einmal darzustellen. Die Beiträge setzen sich dabei u.a. mit der Argumentation der Kritiker auseinander.

<sup>1</sup> BT-Drs. 15/5717 und 15/5723 vom 15. Juni 2005, beide nachzulesen unter <http://dip.bundestag.parfors/pars/htm>

<sup>2</sup> BR-Drs. 445/04 vom 8. Juli 2005, nachzulesen unter <http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/Drucksachen/2005/0445-05.property=Dokument.pdf>

<sup>3</sup> Vgl. Ziffer I der Beschlussvorlage des Bundesrates: „In der vom Deutschen Bundestag am 17. Juni 2005 verabschiedeten Fassung schaffen § 1 ADG, § 2 Abs. 1 ADG ... und § 19 ADG in Verbindung mit § 22 ADG in Bereichen, für die das Europarecht keine Vorgaben macht, Hemmnisse für die Vertragsfreiheit. Damit werden unnötig Streitigkeiten in Bereichen herausgefordert werden, die ... den Vertragsparteien zur freien und eigenverantwortlichen Gestaltung überlassen bleiben sollten. Insbesondere die Regelungen im Abschnitt 3 des Antidiskriminierungsgesetzes bringen ein Misstrauen gegenüber den Vertragsparteien zum Ausdruck, das Lebenserfahrung nicht rechtfertigt und das im ungünstigsten Falle geeignet ist, das Gegenteil des Erwünschten zu erreichen.“

<sup>4</sup> Vgl. Beschluss des Bundesrates vom 8. Juli 2005 BR-Drs. 286/05 zur Mitteilung KOM (2005) 97 endgültig, Ratsdokument 7797/05, insbes. S. 17 f. <http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/Drucksachen/2005/0286-05.property=Dokument.pdf>

Der Beschluss befasst sich mit der Deregulierung von EU-Recht und enthält Vorschläge zur Vereinfachung bis Streichung von Vorschriften verschiedener Rechtsbereiche. Auf S. 17 f. der Drucksache geht es unter ‚Nr. 15: Antidiskriminierung‘ um die Richtlinie 2000/78/EG ‚Antidiskriminierungsrichtlinie – Beschäftigung‘. Dort heißt es unter 5. ‚Mögliche Entlastungen‘ wörtlich:

a) Vorrangig ersatzloser Wegfall. Die nach der Richtlinie unzulässigen Diskriminierungen sind bereits nach geltender deutscher Rechtslage untersagt.

b) Hilfsweise Fassung von Art. 6 Abs. 1 wie folgt: „Ungeachtet des Artikels 2 Abs. 2 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass Ungleichbehandlungen wegen des Alters keine Diskriminierung darstellen, sofern sie im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt sind.“

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Dass die Vertragsfreiheit oder Privatautonomie als Ausfluss der Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG im deutschen Recht in einem Spannungsverhältnis zu anderen Grundrechten, wie etwa dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG, steht, verdeutlichen die Besprechung eines Berliner Urteils von Sonka Gerdes (S. 22) und Auszüge aus einem Kongressbeitrag von Beate Rudolf (S. 23).

Die Bedeutung der Bekämpfung von Diskriminierungen betont der Originalbeitrag für diesen Infobrief von EU-Kommissar Vladimir Spidla (S. 11)). Eine Entwicklung der Notwendigkeit eines Antidiskriminierungsgesetzes aus dem Gedanken und den rechtlichen Grundlagen der Menschenrechte vor dem Hintergrund der Menschenrechts- und Diskriminierungslage in Deutschland und der kontroversen Diskussion des Gesetzentwurfs unternimmt der grundlegende Aufsatz von Heiner Bielefeldt und Petra Follmar-Otto (S. 11 ff.).

Was das „von der Lebenserfahrung nicht gerechtfertigte Misstrauen gegenüber den Vertragsparteien“ angeht, das der Bundesrat kritisiert (vgl. Fußnote 3), so spricht die kleine Auswahl an Beispielfällen aus der Fülle der Berichte von Organisationen, die seit langem im Antidiskriminierungsbereich arbeiten (S. 31 ff.), für sich. Ähnliches zeigt auch die Rechtsprechung unserer EU-Nachbarländer, wie der Antidiskriminierungsbericht 2005 der EU-Kommission ausweist. Im Kapitel Umsetzung der Richtlinie in den EU-Mitgliedstaaten ist eine Zusammenstellung wiedergegeben (S. 36 ff.).

Den rechtlichen Rahmen eines deutschen Antidiskriminierungsgesetzes bilden die vier in natio-

nales Recht zu transformierenden EU-Richtlinien (vgl. dazu: Infobrief 6, Tabelle Seite 10). Da die Bundesrepublik Deutschland die Umsetzungsfrist der Richtlinie 2000/43/EG zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung hat verstreichen lassen, hat die Europäische Kommission mit Erfolg ein Vertragsverletzungsverfahren angestrengt. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes ist im vorliegenden Infobrief wiedergegeben (S. 9). Am 3. Februar 2005 hat die Kommission die Klage wegen Nichtumsetzung der Rahmen-Richtlinie 2000/78/EG folgen lassen. Die Klageschrift ist ebenfalls abgedruckt (S. 10). Die Umsetzungsfrist für die revidierte Gleichbehandlungsrichtlinie (2004/113 /EG) endet am 5. Oktober 2005; die Umsetzungsfrist für die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter (2002/73/EG) läuft am 21. Dezember 2007 ab. Wie die oben erwähnte Zusammenstellung des Umsetzungsberichtes der EU-Kommission belegt, sind einige unserer Nachbarländer da vielfach schon weiter.

Dass die Schaffung einer ‚Stelle‘, die den Antidiskriminierungsgedanken effektiv fördert und die Umsetzung eines ADG aufmerksam begleitet, außerordentlich sinnvoll ist, hatten die Berichte über entsprechende Einrichtungen in Belgien (cf. Infobrief 4, S. 20 ff. und den Niederlanden (cf. Infobrief 5, S. 63 ff.) gezeigt. Dass sie nicht einmal teuer sein muss, macht der Beitrag von Constanze Schnepf klar (S. 29); weitere Möglichkeiten praktischer Antidiskriminierungsarbeit zeigt Susanne Laaroussi auf (S. 25 ff.). Auf weiterführende Literatur wird unter Service/ Internethinweise hingewiesen. Kurzberichte folgen in der Rubrik Aktuelles/Kurz berichtet/Projekte.

### Hinweis

Wörtlich übernommene Dokumente enthalten zuweilen den Begriff der ‚Rasse‘ oder davon abgeleitete Wortbildungen oder Zusammensetzungen. Die Richtlinie 2000/43/EG sowie der ADG-Entwurf problematisieren den Terminus ‚Rasse‘ zwar, benutzen ihn aber dennoch (Vgl.: RL 2000/43/EG Erwägungsgrund 6; ADG-Entwurf, Begründung, S. 28). Alle Mitgliedstaaten der EU haben sich auch in ihrer Erklärung vom 7. September 2001 gegen die Verwendung der Worte ‚Rasse‘ und ‚rassistisch‘ in der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Weltkonferenz von Durban gegen Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz ausgesprochen. In Infobrief 1 wurde die Problematik der Verwendung des Begriffes ausgeführt. Die Verwendung des Begriffes in den zitierten Materialien impliziert nicht die Akzeptanz irgendwelcher Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen. Auf diesen Zusammenhang wird jeweils durch einen Fußnotenverweis\* auf diesen Hinweis aufmerksam gemacht.

## Gesetz zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien – Sachstand

### Koalition setzt Antidiskriminierungsgesetz durch

Berlin: (hib/SAS) Mitteilung des Deutschen Bundestages v. 15.06.05 Nr. 163/2005 [http://www.bundestag.de/bic/hib/2005/2005\\_163/02.html](http://www.bundestag.de/bic/hib/2005/2005_163/02.html)

Ohne eine erkennbare Annäherung zwischen den konträren Positionen beschloss der Familienausschuss am Mittwochvormittag das Antidiskriminierungsgesetz der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (ADG – 15/4538) in veränderter Form. Dabei wurde der dem ADG zugrunde liegende Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Opposition angenommen. Ein Unionsantrag (15/5019), der auf ein Rückziehen des ADG dringt, blieb ohne Zustimmung.

Das Antidiskriminierungsgesetz steht nun am Freitag in zweiter und dritter Lesung zur Abstimmung im Bundestag. Nach dem Gesetz, mit dem drei EU-Richtlinien in deutsches Recht überführt werden sollen, sind im Arbeits- wie auch im Zivilrecht Diskriminierungen wegen der ‚Rasse‘\*, ethnischer Herkunft, Geschlecht, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung verboten.

Während die EU-Vorgaben im Zivilrecht auf die Merkmale ‚Rasse‘\*, ethnische Herkunft und Geschlechtszugehörigkeit begrenzt bleiben, geht die Koalitionsvorlage darüber hinaus und bezieht sämtliche acht für die Berufswelt geltenden Kategorien ein. Dies ist der Kern der Auseinandersetzung zwischen Koalition und Opposition.

Einen überfälligen Schritt nannte die SPD das Antidiskriminierungsgesetz in der abschließenden Ausschussberatung. Gut an dem Gesetz sei, dass künftig auch solche Bevölkerungsgruppen vor Diskriminierung geschützt würden, die nach den EU-Regelungen nicht berücksichtigt worden wären.

Dazu zählt sie etwa Menschen, denen wegen einer

Behinderung oder ihrer sexuellen Orientierung keine Hotelübernachtung gewährt werde. Ohne die Aufnahme der Kategorie Behinderung ins Zivilrecht könnten Betroffene nach wie vor unter dem Hinweis auf das Hausrecht abgewiesen werden.

Von der Union wird die Ausdehnung der Gruppen im Zivilrecht abgelehnt. Sie argumentiert, dass gerade Familien mit Kindern oder ärmere Bürger nicht zum Kreis der im Gesetz Genannten gehören. Ginge es etwa um die Vermietung einer Wohnung, so hätten sie es ohnehin schon schwer, von Vermietern berücksichtigt zu werden. Das Fazit der Union: „Sie werden die tatsächliche Diskriminierung nicht abschaffen, die vielleicht vereinzelt auftritt.“ Mit dem Gesetz komme kein neuer Schwung auf den Arbeitsmarkt, da es Neueinstellungen behindere.

„Sie versuchen immer noch, Schauermärchen zu verbreiten“, hielten die Bündnisgrünen der CDU/CSU-Fraktion vor und konterten: „Wir haben das Gesetz mit Augenmaß gemacht.“ Bei Vermietungen etwa solle das Benachteiligungsverbot nur „Massengeschäfte“ betreffen.

Zudem habe die Koalition in ihrem Änderungsantrag konkretisiert, dass in den Betrieben künftig keine Beschwerdestelle eingerichtet werden muss. Auch habe man im Zivilrecht Konzessionen etwa zugunsten der Bundesländer gemacht: So sollen außergerichtliche Streitbeilegungen ermöglicht werden. Darüber hinaus habe man dem Anliegen der Wohnungswirtschaft nach einer sozialen Stadt- und Wohnungspolitik Rechnung getragen.

Als ein „Bumerang-Gesetz“ bezeichnete die FDP das ADG. Es sei „gut gemeint“, bewirke aber nicht das Erhoffte. Für sie steht fest: „Mit über 90 Rechtsvorschriften für Menschen mit Behinderungen ist der Schutz schon ausreichend.“ Auch sind die Liberalen überzeugt davon, dass die im Grundgesetz garantierte Vertragsfreiheit, etwa für Gastwirte oder Hoteliers, durch das Gesetz „eklatant eingeschränkt“

\* cf. Hinweis S. 6

wird. Sie kündigten einen Entschließungsantrag zum ADG an, in dem die FDP eine neue Gesetzesvorlage von der Bundesregierung fordert im Sinne einer „Eins-zu-eins“-Umsetzung der EU-Richtlinien und einer Rücknahme der „zusätzlichen Belastungen“, die sich wettbewerbsschädigend für Unternehmen auswirken.

### **Bundesrat: Antidiskriminierungsgesetz geht zu weit – Anrufung des Vermittlungsausschusses**

*Pressemitteilung des Bundesrates 129/2005 vom 08.07.2005 zum Beschluss BR-Drucksache 445/05: Gesetz zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien*

Der Bundesrat hat heute zum Antidiskriminierungsgesetz den Vermittlungsausschuss mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung angerufen.

Er kritisiert insbesondere, dass das Gesetz ohne Grund weit über die Vorgaben der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinie hinaus gehe. Die Vorschriften wirken sich nach Ansicht des Bundesrates schädlich auf den Arbeitsmarkt aus und führen zu einem unnötigen bürokratischen Mehraufwand. Der Anwendungsbereich des Gesetzes soll vielmehr im Bereich des allgemeinen Zivilrechts auf Diskriminierungsmerkmale beschränkt werden, die von den europäischen Richtlinien zwingend vorgegeben werden. Dabei handelt es sich um Diskriminierungen

auf Grund der Rasse\*, der ethnischen Herkunft und des Geschlechts.

Auch in anderen Bereichen gehe das Gesetz über das europarechtlich Geforderte hinaus: Daher soll eine Bestimmung gestrichen werden, wonach ein Verstoß gegen das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot mit einem Kontrahierungszwang sanktioniert wird. Diese Konsequenz sei in den Richtlinien nicht zwingend vorgesehen. Schließlich kritisiert der Bundesrat eine Regelung als rechtspolitisch verfehlt, die klarstellt, dass Schadensersatzansprüche an die Antidiskriminierungsverbände abgetreten werden können.

Darüber hinaus fordert der Bundesrat, verschiedene Klarstellungen im Gesetz vorzunehmen. Diese betreffen zum einen das Verhältnis des Antidiskriminierungsgesetzes zu anderen arbeitsrechtlichen Schutzgesetzen, insbesondere dem Kündigungsschutzgesetz, sowie die Definition von Maßnahmen, die der Arbeitgeber zum Schutz vor unzulässiger Benachteiligung ergreifen muss. Ferner soll herausgestellt werden, dass Schadensersatz nur dann zu zahlen ist, wenn der Arbeitgeber die der Benachteiligung zu Grunde liegende Pflichtverletzung zu vertreten hat.

Der Bundesrat wendet sich außerdem gegen ein selbstständiges Klagerecht des Betriebsrates oder der im Betrieb vertretenen Gewerkschaften und tritt für eine Änderung der Bestimmungen zur Beweislast ein.

\* cf. Hinweis S. 6

\* cf. Hinweis S. 6

## Zur Notwendigkeit eines deutschen Antidiskriminierungsgesetzes

### Urteil des Europäischen Gerichtshofes in dem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland

EuGH-Urteil vom 28. 4. 2005 - C-329/ 04 „Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats - Richtlinie 2000/43/EG - Nichtumsetzung innerhalb der vorgeschriebenen Frist“, – Verfahrenssprache: Deutsch

1. Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der ‚Rasse‘\* oder der ethnischen Herkunft verstoßen, dass sie nicht innerhalb der gesetzten Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen.
2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

In der Rechtssache C-329/ 04 betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 29. Juli 2004,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch D. Martin und H. Kreppel als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg, Klägerin,

gegen Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch C.-D. Quassowski als Bevollmächtigten, Beklagte, erlässt DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer) unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter P. Kuris und J. Klucka (Berichterstatter), Generalanwalt: P. Lüger, Kanzler: R. Grass, aufgrund des schriftlichen Verfahrens, aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden, folgendes Urteil:

(1) Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der

Europäischen Gemeinschaften beim Gerichtshof die Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der ‚Rasse‘\* oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180, S. 22, im Folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, dass sie die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur vollständigen Umsetzung dieser Richtlinie nicht erlassen oder diese der Kommission nicht mitgeteilt hat.

- (2) Nach Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, um der Richtlinie bis zum 19. Juli 2003 nachzukommen, und die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis setzen.
- (3) Gemäß Artikel 226 EG gab die Kommission am 5. Februar 2004, nachdem sie der Bundesrepublik Deutschland Gelegenheit gegeben hatte, sich zu äußern, eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie diesen Staat aufforderte, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrem Eingang nachzukommen.
- (4) Als Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme teilten die deutschen Behörden der Kommission mit Schreiben vom 6. April 2004 mit, dass im Mai 2004 ein Gesetzentwurf vom Kabinett beschlossen und sodann in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren gegeben werden sollte.
- (5) Da die Kommission keine weitere Nachricht von den deutschen Behörden erhalten hatte, aus der hervorging, dass die zur Umsetzung der Richtlinie in die deutsche Rechtsordnung notwendigen Maßnahmen erlassen worden waren, hat sie die vorliegende Klage erhoben.
- (6) In ihrer Klagebeantwortung macht die deutsche Regierung geltend, dass die Maßnahmen, mit denen die Umsetzung der Richtlinie abgeschlossen werden sollte, im Rahmen eines Gesetzes zum Schutz

<sup>1</sup>ABl. C 239 vom 25.9.2005

\* cf. Hinweis S. 6

vor Diskriminierung erlassen würden, das Anfang 2005 in Kraft treten sollte; diese Umsetzung erfolge gemeinsam mit der der Richtlinien 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303, S. 16) und 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. L 269, S. 15).

- (7) Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist befand, und dass später eingetretene Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können (vgl. u. a. Urteile vom 30. Januar 2002 in der Rechtssache C-103/00, Kommission/Griechenland, Slg. 2002, I-1147, Randnr. 23, und vom 30. Mai 2002 in der Rechtssache C-323/01, Kommission/Italien, Slg. 2002, I-4711, Randnr. 8).
- (8) Im vorliegenden Fall steht fest, dass die Maßnahmen, mit denen die vollständige Umsetzung der Richtlinie in die deutsche Rechtsordnung gewährleistet werden sollte, bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht erlassen waren.
- (9) Die Klage der Kommission ist somit begründet.
- (10) Folglich ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, dass sie nicht innerhalb der gesetzten Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie nachzukommen.
- (11) Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Da die Kommission die Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland beantragt hat und diese mit

ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

### **Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen die Bundesrepublik Deutschland**

*eingereicht am 3. Februar 2005 (Rechtssache C-43/05)<sup>2</sup>  
– Verfahrenssprache: Deutsch*

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 3. Februar 2005 eine Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eingereicht. Prozessbevollmächtigte sind Herr Denis Martin und Herr Horstpeter Kreppel, mit Zustellungsanschrift in Luxemburg.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Verpflichtungen aus Art. 18 der Richtlinie 2000/78 des Rates I vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf in innerstaatlichem Recht verletzt, indem sie bis zum 2. Dezember 2003 nicht die/ nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die notwendig sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, erlassen beziehungsweise der Kommission diese Vorschriften mitgeteilt hat. Diese Feststellung betrifft nicht die Bestimmungen der Richtlinie über die Diskriminierung wegen des Alters.
2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

### **Klagegründe und wesentliche Argumente**

Die Umsetzungsfrist der Richtlinie 2000/78/EG hinsichtlich der Bestimmungen der Richtlinie über die Diskriminierung wegen des Alters sei für die Bundesrepublik Deutschland noch nicht abgelaufen. Die Umsetzungsfrist hinsichtlich der übrigen Bestimmungen der Richtlinie sei am 2. Dezember 2003 abgelaufen.

<sup>2</sup> ABl. L 303, S. 16

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

#### Die Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien stärkt das Europäische Sozialmodell

Vladimir Špidla

Die Bekämpfung von Diskriminierungen ist in mehrfacher Hinsicht essentiell: Vielfalt zu akzeptieren und Gleichberechtigung zu sichern ist nicht nur eine Frage der Menschenrechte, so zentral dies auch ist. Sie ist auch ein Schlüssel für Erfolg in einer globalisierten Wirtschaft sowie angesichts des demographischen Wandels.

Studien beweisen etwa, dass Vielfalt in der Belegschaft zur positiven Entwicklung des Einzelnen, des Unternehmens und der Gesellschaft insgesamt beiträgt.

Die Förderung gesellschaftlicher Vielfalt und die Bekämpfung von Diskriminierungen sind daher zentrale Elemente des europäischen Sozialmodells.

Um dies sicherzustellen, hat die Europäische Union im Jahre 2000 – einstimmig, also auch mit Zustimmung Deutschlands – zwei grundlegende Richtlinien beschlossen: erstens zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse\* und ethnischen Herkunft und zweitens zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung. Die beiden Richtlinien sollen EU-weit ein Mindestmaß an gesetzlichem Schutz vor Diskriminierungen bieten.

Dieses Regelwerk ist eines der fortschrittlichsten in der Welt. Um wirksam zu werden, bedarf es aber der Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Die Fristen dafür sind bereits im Jahre 2003 abgelaufen.

Deshalb hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen all jene Mitgliedstaaten eingeleitet, die versäumt haben, der Kommission ihre Maßnahmen zur Umsetzung der zwei Richtlinien mitzuteilen. Eine Reihe dieser Mitgliedstaaten hat daraufhin die notwendigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften erlassen. Letztendlich weitergeführt wurden die Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich, Deutschland, Luxemburg und Finnland.

Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs gegen Deutschland wegen Nichtumsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse I wurde am 28. April 2005 verkündet. Der Europäische Gerichtshof entschied, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht innerhalb der gesetzten Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen. Mittlerweile hat der Bundestag am 17. Juni 2005 den Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes angenommen. Die erforderliche Einigung mit dem Bundesrat im Vermittlungsausschuss scheint derzeit jedoch im Hinblick auf die bevorstehende Bundestagswahl blockiert zu sein.

Ich werde diese Entwicklung genau verfolgen und fordere Deutschland auf, seinen Verpflichtungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen schnellstmöglich nachzukommen.

#### Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion

Heiner Bielefeldt, Petra Follmar-Otto\*\*

Der Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes, der am 21. Januar 2005 in erster Lesung im Bundestag behandelt wurde, hat heftige politische Kontroversen ausgelöst. Schon im Vorfeld waren in der Öffentlichkeit verschiedene Einwände gegen das Projekt eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes vorgebracht worden. Nach Vorlage des Gesetzesentwurfs hat sich der Ton der politischen Diskussion erheblich verschärft. Die Debatte findet sowohl in der Fachöffentlichkeit (etwa in juristischen Fachzeitschriften und Verbandspublikationen) als auch in der allgemeinen Öffentlichkeit (in politischen Versammlungen, Kommentaren der Tagespresse oder in den Leserbriefspalten der Zeitungen) statt. Der Entwurf wurde von Nichtregierungsorganisationen, Betroffenenverbänden und Gewerkschaften grundsätzlich

\*\* Abdruck des Policy Paper Nr. 5 des Deutschen Institutes für Menschenrechte, Berlin, Februar 2005 - ISSN 1614 -2187 - mit freundlicher Genehmigung der Autoren und des Deutschen Institutes für Menschenrechte  
[http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d34\\_v1\\_file\\_42243b42cb2b9\\_PolicyPaper5\\_RZ\\_050216.pdf](http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d34_v1_file_42243b42cb2b9_PolicyPaper5_RZ_050216.pdf)

\* cf. Hinweis S.6

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

begrüßt, zugleich wurde Änderungsbedarf in einigen Punkten angemeldet.<sup>1</sup> In der öffentlichen Debatte melden sich bislang jedoch vor allem die Gegnerinnen und Gegner eines Antidiskriminierungsgesetzes zu Wort.

Die Kritik stellt darauf ab, das Gesetz könne zur Beeinträchtigung von Freiheitsrechten – insbesondere wirtschaftlicher Freiheitsrechte, der Religionsfreiheit und der allgemeinen Handlungsfreiheit – führen. So betont der Präsident von Haus & Grund, in Deutschland sterbe durch das Gesetz ein Stück persönlicher Freiheit.<sup>2</sup> Der Beauftragte für Kirchen und Religionsgemeinschaften der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Hermann Kues, sieht in dem Gesetz den Versuch, das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen durch die Hintertür anzutasten<sup>3</sup>. Die FDP-Bundestagsfraktion befürchtet einen schwerwiegenden Eingriff in die grundrechtlich geschützte Vertrags- und allgemeine Handlungsfreiheit<sup>4</sup>, der baden-württembergische Justizminister Ulrich Goll spricht von einem „Anschlag auf die Vertragsfreiheit“<sup>5</sup>.

Hinzu kommen Bedenken, dass das Gesetz eine Prozesslawine auslösen und damit zu einem Faktor rechtlicher und wirtschaftlicher Verunsicherung werden könne. Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt sieht darin ein „Eldorado für Rechtsanwälte“<sup>6</sup>, der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes, Wolfgang Arenhövel, warnt vor einer schier unübersehbaren Rechtsprechung, die zu einem Mehr an Diskriminierung führen könne<sup>7</sup>. Wirtschaftsverbände befürchten „Klagewellen amerikanischen Ausmaßes“<sup>8</sup> und „unkalkulierbare Risiken für den Mittelstand“.<sup>9</sup> Nicht selten sind auch Befürchtungen laut geworden, das Antidiskriminierungsgesetz sei der erste Schritt

hin zu einer neuen Form des autoritären Tugendstaates, in dem moralische Konformitätserwartungen – oft angesprochen unter dem Begriff der „political correctness“ – mit Rechtszwang durchgesetzt werden sollten.<sup>10</sup> Zugespielt formuliert ein Zeitungskommentar, das Gesetz sei der „Tugendterror eines Robespierre – nur ohne Schafott“.<sup>11</sup>

Nach Einschätzung des Deutschen Instituts für Menschenrechte gibt es – auch unabhängig von den Umsetzungsverpflichtungen, die für Deutschland aus den einschlägigen EU-Antidiskriminierungsrichtlinien<sup>12</sup> folgen – sachliche Gründe und menschenrechtliche Verpflichtungen, die ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz erforderlich machen. Die kritischen Einwände, die gegen ein solches Gesetz vorgebracht werden, müssen – ungeachtet mancher polemischer Überspitzungen – gleichwohl ernst genommen und bei der inhaltlichen Ausgestaltung eines Antidiskriminierungsgesetzes geprüft werden.

Das Ziel des vorliegenden Policy Paper besteht darin, die teils sehr polemische Kritik an einem Antidiskriminierungsgesetz auf ihre Grundfragen zurückzuführen und zugleich zentrale menschenrechtliche Anforderungen an ein Antidiskriminierungsgesetz zu formulieren.<sup>13</sup>

## I. Diskriminierungsschutz – ein Strukturprinzip der Menschenrechte

### I. Menschenrechte als Rechte gleicher Freiheit

Mit dem Begriff der Menschenrechte bezeichnet man seit dem 18. Jahrhundert jene grundlegenden

<sup>1</sup> „Breite Zustimmung zu Antidiskriminierungsgesetz“, [www.kobinet-nachrichten.org](http://www.kobinet-nachrichten.org) vom 27.01.2005; Pressemitteilung des Sozialverbandes Deutschland (SoVD) vom 21.01.2005; Pressemitteilung des Interkulturellen Rates vom 20.01.2005; Pressemitteilung des DGB vom 21.01.2005.

<sup>2</sup> Pressemitteilung vom 08.12.2004.

<sup>3</sup> Pressemitteilung vom 21.01.2005.

<sup>4</sup> Pressemitteilung von Rainer Funke (rechtspolitischer Sprecher) und Ina Lenke (frauenpolitische Sprecherin) vom 15.12.2004.

<sup>5</sup> faz.net, 21.01.2005.

<sup>6</sup> faz.net 21.01.2005.

<sup>7</sup> Berliner Zeitung, 29./30.01.2005, S. 5.

<sup>8</sup> Pressemitteilung des Bundesverbandes Junger Unternehmer vom 20.01.2005.

<sup>9</sup> Der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK), Ludwig Georg Braun in: Die Welt, 01.12.2004.

<sup>10</sup> Bundesrats-Entschließungsantrag des Landes Baden-Württemberg zur Plenarsitzung am 18.02.2005, S. 3: „Auf diese Weise greift der Gesetzentwurf in Bereiche ein, die (...) bisher einer Korrektur über die allgemeine Moral nicht zugänglich waren, (...) die Entscheidung des Einzelnen für diese Werte nicht seiner freien Entscheidung zu überlassen, sondern durch das Zivilrecht zu erzwingen.“

<sup>11</sup> Stefan Dietrich, in: FAZ, 21.01.2005, S. 1.

<sup>12</sup> Antirassismus-Richtlinie vom 29.06.2000 (2000/43/EG), Rahmenrichtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vom 27.11.2000 (2000/78/EG), Revidierte Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Beschäftigung und Beruf vom 23.09.2002 (2002/73/EG), sowie die noch nicht rechtskräftige Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen (KOM 2003/657 endg.).

<sup>13</sup> Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem aktuell vorgelegten Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes kann im Rahmen dieses Policy Paper nicht stattfinden.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Freiheitsrechte, die jedem Menschen schon aufgrund seines Menschseins – und folglich jedem Menschen in gleichem Maße – zustehen. Eine Ausrichtung gegen Diskriminierung ist den Menschenrechten daher von Anfang an eigen. Der zentrale Stellenwert des Gleichheitsgrundsatzes zeigt sich darin, dass er einerseits eine unabhängige menschenrechtliche Garantie darstellt, sich andererseits zugleich als Diskriminierungsverbot durch sämtliche weiteren menschenrechtlichen Gewährleistungen hindurch zieht. Mit anderen Worten: Der Gleichheitsgrundsatz bildet in den einschlägigen Menschenrechtsdokumenten nicht nur einen Artikel neben anderen. Vielmehr tragen alle Rechte – ob Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Justizgrundrechte, das Recht auf Bildung oder das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt – als Menschenrechte immer zugleich den Anspruch, dass sie einem jeden Menschen nach Maßgabe der Gleichberechtigung, das heißt diskriminierungsfrei, zukommen sollen. Das Diskriminierungsverbot ist insofern ein Strukturprinzip der Menschenrechte im Ganzen. Aktuell gewinnt es dort besondere Relevanz, wo Diskriminierungen dazu führen, dass Menschen der Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten, wie Arbeit, Wohnung, Bildung, Gesundheitsvorsorge oder der Absicherung von Lebensrisiken, verwehrt beziehungsweise wesentlich erschwert wird.

Es wäre falsch, die dem Diskriminierungsverbot zugrunde liegende Idee der Gleichberechtigung gegen den Freiheitsanspruch der Menschenrechte auszuspielen, wie dies in der aktuellen Debatte gelegentlich geschieht. Trotz konkreter Spannungen, die zwischen Freiheit und Gleichheit im Einzelnen zweifellos auftreten können, gehören beide Prinzipien im Verständnis der Menschenrechte aufs engste zusammen. Sie voneinander zu trennen, hieße im Ergebnis, die Idee der Menschenrechte preiszugeben. Ohne den Gleichheitsanspruch wären Freiheitsrechte lediglich Privilegien einer bevorzugten Gruppe, aber eben keine allgemeinen Menschenrechte; und ohne die freiheitliche Ausrichtung könnte von Gleichberechtigung von vornherein gar keine Rede sein.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948<sup>14</sup> verweist in Artikel I

auf diesen normativen Zusammenhang von Freiheit und Gleichheit und begründet ihn mit der Würde des Menschen. Die gleiche Würde aller Menschen, dies ist die grundlegende Einsicht, soll Anerkennung finden in Gestalt allgemeiner gleicher Freiheitsrechte. Der erste Satz von Artikel I der Allgemeinen Erklärung lautet dementsprechend: „Alle Menschen sind frei und an Würde und Rechten gleich geboren.“ In Artikel 2 der UN-Erklärung folgt sodann ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Die in den Folgeartikeln weiter ausdifferenzierten Rechte sind auf dem Hintergrund dieser ersten beiden Artikel zu interpretieren. Das Diskriminierungsverbot durchzieht infolgedessen außerdem alle Kerndokumente des internationalen Menschenrechtsschutzes.

## 2. Jüngere Entwicklungen des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbots

Das Diskriminierungsverbot hat sich seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 erheblich weiter entwickelt. Vier zentrale Tendenzen sollen im Folgenden näher dargestellt werden: (a) eine Ausweitung der Merkmale, die als Anknüpfungspunkte verbotener Diskriminierung fungieren; (b) die Perspektiverweiterung von formaler Gleichberechtigung zu materieller de-facto-Gleichberechtigung und, damit verbunden, das wachsende Bewusstsein auch für indirekte und strukturelle Formen von Diskriminierung; (c) die Betonung staatlicher Verantwortung auch für den Schutz vor Diskriminierungen durch Private und schließlich (d) die Entwicklung einer institutionellen Komponente des Diskriminierungsschutzes.

<sup>14</sup> Mit dieser Erklärung, die als solche noch nicht unmittelbar rechtsverbindlich war, begann die Aufnahme von Menschenrechten in das Völkerrecht.

<sup>15</sup> Artikel 2 und 7 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte; Artikel 2 Absatz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte; Artikel 1 Absatz 2 des UN-Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung (ICERD); Artikel 1 des UN-Frauenrechteübereinkommens (CEDAW); Artikel 2 der UN-Kinderrechtskonvention; Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und 12. Zusatzprotokoll zur EMRK; Artikel 1 Absatz 2 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention; Artikel 2 der Afrikanischen Menschenrechtskonvention.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

#### *(a) Ausweitung der Diskriminierungsmerkmale*

Das Diskriminierungsverbot erhält seine konkreten Konturen anhand bestimmter Merkmale, an die keine Benachteiligungen oder Bevorzugungen angeknüpft werden dürfen. Es handelt sich dabei entweder um unabänderliche persönliche Merkmale oder um eng mit der persönlichen Identität eines Menschen verbundene Merkmale, die deshalb auch durch besondere Freiheitsrechte geschützt werden. Beispiele dafür sind Hautfarbe, ethnische Herkunft, Geschlecht, eine Behinderung, Religion und Weltanschauung, Sprache, politische Anschauung, sexuelle Orientierung und sexuelle Identität.

Solche Merkmalskataloge sind in Menschenrechtsdokumenten im Laufe der Zeit immer wieder ausgeweitet worden. Dies ist Ausdruck gesellschaftlicher Lernprozesse, die wesentlich auch durch soziale Bewegungen vorangetrieben worden sind und durch die sich neue Sensibilitäten für bestehende Diskriminierungen herausgebildet haben. So hat sich beispielsweise die Einsicht durchgesetzt, dass die Einschränkungen, unter denen Menschen mit Behinderungen leiden, kein unabänderliches persönliches Schicksal darstellen, sondern zumindest teilweise auch auf gesellschaftliche Vorurteile und Ausschlussmechanismen zurückgehen und deshalb als Diskriminierung bekämpft werden müssen. Auch gesellschaftliche Ausgrenzungen älterer Menschen oder sexueller Minderheiten sind in den vergangenen Jahren zunehmend als Diskriminierung erkannt und thematisiert worden.

Die in den internationalen Menschenrechtsdokumenten enthaltenen Diskriminierungsverbote beziehen sich meist auf offene Merkmalskataloge. Auf diese Weise wird deutlich, dass die genannten verschiedenen Merkmale keine abgeschlossene Liste bilden, da sie exemplarischen Charakter haben. Die Liste bleibt ausdrücklich entwicklungs offen. Im Bemühen um die Verwirklichung gleichberechtigter Freiheit können deshalb auch in Zukunft neue Sensibilitäten für diskriminierende Ausgrenzungen entstehen, die es dann politisch zu adressieren gilt.

In der (bislang noch nicht rechtsverbindlichen) EU-Grundrechtscharta vom Dezember 2000 – einem der jüngsten Menschenrechtsdokumente – manifestiert

sich die mittlerweile fortgeschrittene Ausdifferenzierung des Diskriminierungsverbots. In Artikel 21 Absatz 1 bestimmt die Charta: „Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.“

#### *(b) De-facto-Gleichberechtigung als Ziel*

Diskriminierungsschutz geht über die Herstellung formaler Gleichberechtigung hinaus. Die entsprechenden verfassungsrechtlichen beziehungsweise völkerrechtlichen Regelungen sprechen beispielsweise vom Verbot der Benachteiligung (Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz), der Verpflichtung des Staates, gegen jede Diskriminierung gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 26), oder der Staatenpflicht, den Genuss von Rechten ohne Diskriminierung zu garantieren (Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 14). Es geht also um die Gewährleistung gleicher Möglichkeiten zur tatsächlichen Ausübung von Menschenrechten. Daraus ergibt sich, dass auch indirekte Formen von Benachteiligung und strukturelle Diskriminierungen vom menschenrechtlichen Diskriminierungsschutz umfasst sind.

Unter indirekten Diskriminierungen versteht man Benachteiligungen, die im Rahmen formal neutraler Regelungen für bestimmte Gruppen von Menschen entstehen. So können unterschiedliche Regelungen für Voll- und Teilzeitbeschäftigte sich faktisch als indirekte Diskriminierung von Frauen erweisen, da diese überproportional in Teilzeit tätig sind. Hinzu kommen strukturelle Formen von Diskriminierung. Der Ausschluss Behinderter aus dem gesellschaftlichen Leben geschieht nicht nur durch Akte bewusster Herabsetzung und Ausgrenzung, sondern beispielsweise auch durch das Fehlen barrierefreier Zugänge zu öffentlichen Gebäuden oder Verkehrsmitteln.

Auch bei formaler Gleichbehandlung aller Schüle-

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

rinnen und Schüler im staatlichen Bildungssystem können im Übergang zu weiterführenden Schulen Selektionsmechanismen wirksam sein, die de facto zur Diskriminierung von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund hinauslaufen. Arbeitsmarktreformen können nicht-intendierte Nebenwirkungen entfalten – indem etwa Frauen und andere auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierte Gruppen in prekäre Arbeitsverhältnisse abgedrängt werden.

In der Menschenrechtsdebatte der letzten Jahrzehnte hat sich ein allgemeiner Konsens herausgebildet, dass auch die indirekten und strukturellen Formen von Diskriminierung als Menschenrechtsverstöße zu werten sind, für deren Überwindung Staat und Gesellschaft Verantwortung tragen. Vor allem die Überwindung struktureller Diskriminierung kann unter Umständen auch so genannte zeitweilige Sondermaßnahmen – zum Beispiel in Form gezielter Förderung von Menschen aus bisher benachteiligten Gruppen – erforderlich machen.

#### *(c) Diskriminierungsschutz gegenüber privaten Akteuren*

Diskriminierungen geschehen in allen Bereichen der Gesellschaft: in staatlichen Behörden, in Schule und Universität, auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche, im Versicherungswesen oder beim Zugang zu Gaststätten und Diskotheken. Dass sich daraus die Aufgabe ergibt, das Diskriminierungsverbot nicht nur im öffentlich-rechtlichen Bereich zu beachten, sondern auch gegenüber privaten Akteuren in Wirtschaft und Gesellschaft zur Geltung zu bringen, ist keine neue Einsicht; sie ist in der jüngeren Menschenrechtsdiskussion allerdings deutlicher als zuvor artikuliert worden.

Adressat menschenrechtlicher Verpflichtungen ist zunächst der Staat, im Weiteren aber auch die Gesellschaft im Ganzen. Gegenüber dem Staat entfalten Menschenrechte verschiedene Verpflichtungsdimensionen, die kurz als Achtungs-, Schutz- und

Gewährleistungspflichten zusammengefasst werden können.<sup>16</sup> Das bedeutet auf das Diskriminierungsverbot bezogen: Der Staat ist nicht nur gehalten, selbst keine diskriminierenden Maßnahmen zu ergreifen; er muss im Rahmen seiner Schutzpflicht auch vor Diskriminierungen durch Private schützen und im Rahmen seiner Gewährleistungspflichten einen adäquaten Rahmen an Gesetzgebung und Institutionen zur Verfügung stellen, damit Betroffene sich gegen Diskriminierungen durch staatliche wie nichtstaatliche Akteure effektiv wehren können.

Diese Verpflichtungen sind in mehreren UN-Abkommen zum Diskriminierungsschutz explizit niedergelegt. So verpflichtet beispielsweise das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966 die Staaten, wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe gegen rassistische Diskriminierung zu gewährleisten (Artikel 6). Auch die Konvention zur Abschaffung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 verpflichtet die Staaten, Frauen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen, und bezieht dabei ausdrücklich auch Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierungen durch Private ein (Artikel 2 d und 2 e). Die zuständigen Menschenrechtsorgane und -institutionen haben aus diesem Grund in den letzten Jahren Deutschland wiederholt aufgefordert, den Schutz vor Diskriminierung durch eine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung zu verstärken.<sup>17</sup>

Die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien, die konkreter Anlass für den aktuellen Entwurf des deutschen Antidiskriminierungsgesetzes waren, stehen in diesem menschenrechtlichen Zusammenhang. Sie sind nicht etwa willkürliche bürokratische Vorgaben, wie gelegentlich behauptet wurde, sondern repräsentieren einen normativen Standard, der sich in der Interpretation völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtskonventionen in den letzten Jahrzehnten auf breiter Basis herausgebildet hat.

#### *(d) Die institutionelle Komponente des Diskriminierungsschutzes*

Menschenrechte setzen nicht nur materielle Rechtsstandards, sie gestalten auch einen institutionellen

<sup>16</sup> Diese Pflichtentrias (obligation to respect, obligation to protect, obligation to fulfil), ist von den für die Überwachung der internationalen Menschenrechtskonventionen zuständigen Fachausschüssen der Vereinten Nationen entwickelt worden. <sup>17</sup> Zuletzt Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI): Dritter Bericht über Deutschland vom 08.06.2004, S. 11 ff.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Rahmen zur Förderung und zum Schutz der individuellen Rechte. Das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot verpflichtet die Staaten, einen adäquaten Rahmen zur Verfügung zu stellen, damit Betroffene sich gegen Diskriminierungen effektiv wehren können und das Ziel eines diskriminierungsfreien Zusammenlebens gefördert wird. Internationale Menschenrechtsinstitutionen fordern die Staaten seit einigen Jahren daher zunehmend auf, spezialisierte, unabhängig arbeitende Antidiskriminierungsstellen zur Förderung der Vielfalt und zur Bekämpfung von Diskriminierungen einzurichten.<sup>18</sup> Erfahrungen anderer Staaten haben gezeigt, dass solche Stellen eine wesentliche Rolle dabei spielen, diskriminierungsschützende Regelungen zu wirkungsvollen Instrumenten zu machen.<sup>19</sup>

Für die Ausgestaltung und die Kompetenzen solcher Stellen sind bestimmte Kriterien entwickelt worden.<sup>20</sup> Dreh- und Angelpunkt ist die gesetzliche Verankerung von Unabhängigkeit und Kompetenzen. Die Stellen sollen institutionell und funktionell unabhängig gestaltet sein; sie erhalten damit Distanz zu politischen Mehrheiten. In der Beratung von Betroffenen und Behandlung von Einzelfällen müssen sie mit effektiven Kompetenzen ausgestattet und für die Betroffenen zugänglich sein.

Solche Antidiskriminierungsstellen sollen Betroffene in Einzelfällen beraten und begleiten. Sie können auch eine den Gerichten vorgeschaltete Schiedsstellenfunktion haben<sup>21</sup> oder Untersuchungsrechte in Einzelfällen besitzen<sup>22</sup>. Sie stellen damit eine wichtige Unterstützung des Individualrechtsschutzes dar, indem sie von Diskriminierung Betroffenen den Zugang zum Recht erleichtern. Daneben sollen sie Untersuchungen zu Diskriminierung durchführen,

Politikberatung leisten und durch Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen und Trainings zur Förderung eines diskriminierungsfreien Zusammenlebens beitragen. Durch die Kombination der Funktionen von Einzelfallbearbeitung, Untersuchungen über Diskriminierung und Politikberatung wird die Entwicklung politischer Konzepte zum Diskriminierungsschutz ermöglicht.

### 3. Antidiskriminierungspolitik in der Demokratie

Diskriminierungen geschehen auch in demokratisch verfassten Gesellschaften, die sich der Achtung der Menschenrechte verpflichtet fühlen. Zwar gibt es in Deutschland nach wie vor nur wenig aussagekräftige Daten über das Ausmaß, die Motive, die Wirkungsweisen und die Folgen von Diskriminierungen – ein Desiderat, das von den zuständigen menschenrechtlichen Fachausschüssen der Vereinten Nationen und des Europarats wiederholt angesprochen worden ist. Dass Diskriminierungen weit verbreitet sind und für die betroffenen Menschen gravierende Auswirkungen haben, unterliegt allerdings angesichts von Untersuchungen und Erfahrungsberichten Betroffener keinem ernsthaften Zweifel. Insofern erscheint es unverständlich, dass das Fehlen aussagekräftiger Daten in der gegenwärtigen Diskussion von einigen als Argument herangezogen wird, um die Existenz von Diskriminierungen in Deutschland schlicht zu leugnen oder als Randerscheinungen abzutun. Studien haben beispielsweise gezeigt, dass Menschen mit einem „ausländisch“ klingenden Namen bei ansonsten gleichen Bewerbungsunterlagen nur einen Bruchteil der Chance auf Einladung zu einem Bewerbungsgespräch haben wie Menschen mit einem „traditionell deutschen“ Namen.<sup>23</sup> Ähnliches wurde für den Wohnungsmarkt beobachtet. Dass männlichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund der Zugang zu Diskotheken verweigert wird – und zwar auch ohne dass sie konkreten Anlass für die

<sup>18</sup> UN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD), General Recommendation No. 17, 1993, UN-Dok. A/48/18; Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2, 1997, Europarats-Dok. CRI(97)36.

<sup>19</sup> Vgl. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs (Ed.), Promoting diversity: 21 bodies promoting diversity and combating discrimination in the European Union, Luxembourg 2003.

<sup>20</sup> Bezugspunkt für die Ausgestaltung der Unabhängigkeit sind die Pariser Prinzipien der UN für Nationale Menschenrechtsorganisationen, UN-Doc. A/RES/48/134.

<sup>21</sup> Etwa die „Commissie Gelijke Behandeling“ in den Niederlanden.

<sup>22</sup> Etwa die „Commission for Racial Equality“ in Großbritannien und die „Equality Commission for Northern Ireland“.

<sup>23</sup> Goldberg, Andreas/ Mourinho, Dora, The occurrence of discrimination in Germany, in: Zgers de Beil, Documenting discrimination against migrant workers in the labour market – a comparative study of four European countries, ILO, Geneva 2000.

<sup>24</sup> Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen, Ergebnisse der Evaluation der mit Landesmitteln geförderten Antidiskriminierungsprojekte, Solingen 2001.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Befürchtung aggressiven Verhaltens bieten – ist eine alltägliche Erfahrung. Interessenverbände Älterer berichten, dass älteren Menschen unter schlichtem Hinweis auf ihr Lebensalter der Dispositionskredit des Girokontos gekündigt wird. Frauen zahlen in der privaten Krankenversicherung erheblich höhere Beiträge als Männer, da ihnen einseitig die Kosten von Schwangerschaft und Mutterschaft aufgebürdet werden. In besonders schwieriger Lage befinden sich Menschen, die unter Mehrfachdiskriminierungen leiden; so haben behinderte Frauen in Deutschland gegenüber behinderten Männern ein nochmals gesteigertes Armutsrisiko.<sup>25</sup>

Der politische Einsatz gegen Diskriminierungen ist nicht nur den betroffenen Menschen geschuldet. Vielmehr geht es im Bemühen um die Überwindung von Diskriminierungen immer auch um das Selbstverständnis der Gesellschaft im Ganzen. Denn die Zielsetzung einer diskriminierungsfreien Gestaltung des Zusammenlebens folgt zuletzt aus dem menschenrechtlichen Anspruch, der der freiheitlichen Demokratie zugrunde liegt. Eine konsequente Politik des Schutzes gegen Diskriminierungen ist deshalb nicht nur ein Problem betroffener Gruppen (unabhängig davon, ob diese gesellschaftliche Minderheiten oder eine gesellschaftliche Mehrheit darstellen), sondern gehört in einer Demokratie ins Zentrum des öffentlichen Interesses.

## II. Politische Streitfragen

Dass ein diskriminierungsfreies Zusammenleben wünschenswert ist, wird kaum je ernsthaft in Frage gestellt. Ob und unter welchen Bedingungen ein Antidiskriminierungsgesetz ein sinnvolles Instrument zur Erreichung dieses Ziels darstellt, ist allerdings, wie die aktuelle politische Diskussion zeigt, sehr wohl umstritten. Viele Debattenbeiträge lassen erkennen, dass es – über konkrete Detailkritik am Text des aktuell vorgelegten Gesetzesentwurfs hinaus – nach wie vor auch eine Reihe prinzipieller Vorbehalte gegen ein Antidiskriminierungsgesetz überhaupt gibt. Nur so erklärt sich der scharfe Ton

in der gegenwärtigen Debatte. Drei grundsätzliche Einwände sollen im Folgenden diskutiert werden: (1) die Befürchtung, dass ein solches Gesetz massive Beeinträchtigungen der Freiheit mit sich bringe, sodann (2) die Sorge, es könnte zu einer Flut von Prozessen – mit allen sie begleitenden rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheiten – kommen, und schließlich (3) das Bedenken, ein solches Gesetz markiere den Einstieg in einen autoritären Tugendstaat.

### I. Einschränkungen der Freiheit?

Der Einwand, das Projekt eines Antidiskriminierungsgesetzes führe zur Zerstörung von Freiheitsrechten, insbesondere der individuellen Vertragsfreiheit, stellt aus menschenrechtlicher Perspektive die größte Herausforderung dar. Denn dieser Einwand zielt unmittelbar auf das Verhältnis von Freiheit und Gleichheit, also der beiden Prinzipien, die das normative Zentrum der Menschenrechte bilden.

Auf einer grundsätzlichen Ebene betrachtet, ist zunächst klarzustellen, dass die Zielsetzung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung nicht etwa in der Einschränkung der Freiheit, sondern ganz im Gegenteil in ihrer Universalisierung besteht. Diskriminierungsverbote sollen gleichsam auf dem Wege einer doppelten Negation – nämlich durch das Verbot diskriminierender Exklusionen<sup>26</sup> – Optionen gesellschaftlichen Freiheitsgebrauchs auf alle Menschen erweitern. Nicht Beschränkung, sondern Öffnung ist die dahinter stehende Intention: Es geht darum, darauf hinzuwirken, dass die Möglichkeiten, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden, Mietverhältnisse einzugehen, am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilzunehmen, real für jeden Menschen gegeben sind. Es wäre daher verfehlt, einen abstrakten Antagonismus zwischen Freiheitsrechten und Antidiskriminierungsgesetzgebung zu behaupten. Wer letztere per se für freiheitsfeindlich erklärt, kann sich dabei

<sup>25</sup> Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht, S. 193.

<sup>26</sup> Diese Struktur der doppelten Negation liegt der klassisch-liberalen Rechtfertigung des Rechtszwangs zugrunde, wie sie exemplarisch von Kant formuliert worden ist, der die Rechtmäßigkeit des Rechtszwangs durch dessen Funktion zur „Verhinderung eines Hindernisses der Freiheit“ bestimmt. Vgl. Die Metaphysik der Sitten, Akademie-Ausgabe, Bd. VI, S. 231.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

jedenfalls nicht auf die Menschenrechte berufen. Wie oben dargestellt, ist die menschenrechtliche Freiheitsidee von vornherein immer zugleich mit dem Anspruch der Gleichberechtigung verbunden. Die Antidiskriminierungsgesetzgebung bildet deshalb keinen Bruch mit dem Menschenrechtsansatz, sondern steht in dessen Tradition, insofern sie dem Leitprinzip der gleichen Freiheit aller Menschen verpflichtet ist.

Die Ausgestaltung eines freiheitlichen Antidiskriminierungsgesetzes verlangt gleichwohl Differenzierungen im Blick auf unterschiedliche Akteure. Denn die menschenrechtlichen Bindungen, denen der Staat als Garant der Menschenrechte mit seinen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten unterliegt, können nicht unterschiedslos auf die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure – zum Beispiel Hauseigentümer/innen, Unternehmer/innen, Aktiengesellschaften, Verbände, Religionsgemeinschaften – übertragen werden, die ihrerseits Träger unterschiedlicher vom Staat zu gewährleistender Freiheitsrechte – Eigentumsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Religionsfreiheit etc. – sind. Das allgemeine, Staat und Gesellschaft umgreifende Anliegen eines wirksamen Diskriminierungsschutzes muss daher in differenzierter Weise in die unterschiedlichen staatlichen und gesellschaftlichen Handlungsfelder hinein übersetzt und gegenüber verschiedenen Akteuren in je angemessener Weise zur Geltung gebracht werden. Dazu im Folgenden nur einige exemplarische Hinweise:

Einen besonders hohen Stellenwert genießt im deutschen Grundgesetz, aber auch in internationalen Menschenrechtskonventionen, die Religions- und Weltanschauungsfreiheit, die über die individuelle Ebene des Glaubens und Bekennens hinaus auch die Selbstorganisation von Religionsgemeinschaften umfasst. Dazu zählt das Recht der Religionsgemeinschaften, bei der Auswahl und Anstellung ihres Personals konfessionelle Gesichtspunkte zu berücksichtigen und gegebenenfalls die Mitgliedschaft in der eigenen Bekenntnisgemeinschaft als Voraussetzung für die Berufstätigkeit zu definieren. Die Ausübung dieses Rechts gilt nicht als religiöse Diskriminierung, sondern ist Ausdruck der staatlich geschützten Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

Dieser um der Religionsfreiheit willen erforderliche „Tendenzschutz“ ist im Prinzip unumstritten; für ihn besteht auch in den einschlägigen EU-Richtlinien ausdrücklich Raum. Umstritten ist allerdings, wie weit der Tendenzschutz sich über den Kernbereich von Lehre und Verkündigung hinaus erstreckt und beispielsweise auch auf die Anstellung von Pflegepersonal und die Aufnahme von Kindern in Kindergärten umfasst. Eine generelle Freistellung der Religionsgemeinschaften aus dem Anwendungsbereich der Antidiskriminierungsgesetzgebung lässt sich mit der Religionsfreiheit jedenfalls nicht rechtfertigen.

Auch im weiten Bereich wirtschaftlichen Handelns muss Raum für eine differenzierte Anwendung von Antidiskriminierungsaufgaben gegeben sein. So ist zu unterscheiden zwischen Handlungen, die zugleich der Gestaltung des eigenen direkten Lebensumfelds dienen, und solchen Aktivitäten, die sich primär oder ausschließlich auf die allgemeinen Marktmechanismen stützen. Während etwa bei der Vermietung einer Einliegerwohnung Ausnahmen von den Auflagen des Diskriminierungsschutzes plausibel erscheinen, weil dabei Gesichtspunkte persönlicher Lebensgestaltung des Vermieters Gewicht erhalten, gilt dies beispielsweise für die Geschäftspraxis von Wohnungsbaugesellschaften nicht.

Über die spezifischen Bereiche der Religionsausübung und der persönlichen Lebensgestaltung hinausgehend, wird die Kritik vorgebracht, ein Antidiskriminierungsgesetz im Bereich des Privatrechts sei mit den Grundsätzen der Privatautonomie und Vertragsfreiheit unvereinbar. Diese Prinzipien sind – als Ausfluss der allgemeinen Handlungsfreiheit – in der Tat prägende Elemente einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung und des deutschen Zivilrechtes. Sie gelten jedoch nicht absolut, sondern unterliegen Schranken aus anderen Rechtspositionen. So gibt es im deutschen Vertragsrecht neben so genannten „nachgiebigen“ Normen auch „zwingende“ Normen, die, wie schon der Begriff besagt, nicht zur Disposition der Vertragspartner stehen. Sie dienen dem Schutz wichtiger Rechts- und Interessenspositionen sowie dem Ausgleich struktureller Machtungleichgewichte – etwa im Recht der Wohnungsmiete, im Arbeitsrecht oder im Kontext des Verbraucher-

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

schutzes. In vielen Fällen setzen diese Normen auch wirtschaftliche und soziale Menschenrechte um, etwa das Recht auf Wohnung oder das Recht auf Arbeit. Insofern wären auch die im Rahmen eines Antidiskriminierungsgesetzes einzuführenden verbindlichen zivilrechtlichen Normen keineswegs in jeder Hinsicht neu.

Allerdings muss ein Antidiskriminierungsgesetz neben Vorgaben für die Vertragsgestaltung auch Regelungen für den gleichberechtigten Zugang zu Vertragsabschlüssen treffen und damit Auflagen schaffen, die über die genannten Beispiele des geltenden Rechts hinausgehen. Denn Diskriminierung hat oftmals zur Folge, dass den Betroffenen schon der Abschluss von Verträgen faktisch versperrt ist. Die Eröffnung des Zugangs zu Verträgen gehört deshalb zu den wichtigen Zielen eines Antidiskriminierungsgesetzes. Ob und unter welchen Voraussetzungen dabei in konkreten Fällen auch ein Kontrahierungszwang (Zwang zum Vertragsabschluss) eingreifen muss, kann im Schadensersatzrecht differenziert geregelt werden. Bei der konkreten Ausgestaltung eines Antidiskriminierungsgesetzes können sich, dies sollten die genannten Beispiele verdeutlichen, durchaus konkurrierende normative Gesichtspunkte ergeben, zwischen denen es sorgfältig abzuwägen gilt. Darüber, wie angemessene Lösungen für unterschiedliche gesellschaftliche Akteure und Handlungsfelder gefunden werden können, lässt sich in der Tat politisch sinnvoll streiten. Mit einem allgemeinen Gegensatz von Freiheit und Gleichheit, wie er in der aktuellen Auseinandersetzung gelegentlich beschworen wird, hat dies allerdings nichts zu tun. Vielmehr geht es darum, das menschenrechtliche Strukturprinzip des Diskriminierungsschutzes in angemessener Weise in unterschiedliche gesellschaftliche Handlungsbereiche hinein zu übersetzen – und zwar mit dem Ziel, die gleichberechtigte Freiheit aller zu fördern.

#### 2. Eine bevorstehende Prozesslawine?

Menschenrechte artikulieren nicht nur allgemeine politische Wertüberzeugungen; sie zielen zugleich auf die Schaffung einklagbarer Rechtsansprüche. Dies gilt auch im Bereich des Diskriminierungsschutzes.

Die Tatsache, dass durch die Antidiskriminierungsgesetzgebung neue Klagemöglichkeiten eröffnet und Beweiserleichterungen für die Betroffenen von Diskriminierungen geschaffen werden sollen, hat Besorgnisse ausgelöst, dass dem Land womöglich eine Lawine von Gerichtsprozessen drohe. Vor allem der Begriff der „Beweislastumkehr“ hat vielfach Unbehagen ausgelöst.

Der juristische Fachbegriff der Beweislastumkehr impliziert allerdings nicht etwa, dass sich die Beweislast in Zukunft von den Klägenden schlicht auf die Beklagten verschiebt (wie dies von der Semantik des Begriffs her zunächst nahe gelegt wird). Es handelt sich vielmehr um eine Teilung der Beweislast, welche die Beweisführung für Klägende erleichtern soll. Im Hintergrund steht die Erfahrung, dass eine vollständige Beweisführung im Falle von Diskriminierungen für die Betroffenen in aller Regel von vornherein unmöglich ist, weil ihnen der Zugang zu bestimmten für die Beweisführung notwendigen Daten und Dokumenten typischerweise versperrt ist.

Die von den EU-Richtlinien vorgegebene und im derzeit diskutierten Entwurf umgesetzte Beweiserleichterung für den Kläger/die Klägerin bedeutet nicht etwa, dass die bloße Behauptung, diskriminiert worden zu sein, dem oder der Beklagten den Beweis des Gegenteils auferlegt. Erst wenn der/die Klägende auf der Grundlage von Tatsachen plausibel machen kann, dass er beziehungsweise sie vermutlich diskriminiert worden ist, obliegt es der beklagten Partei, zu argumentieren und zu dokumentieren, dass dies nicht der Fall ist. Bloße Behauptungen oder bloße Verdachtsmomente werden also auch künftig für Klagen nicht ausreichen. Vergleichbare Regelungen kennt das deutsche Prozessrecht bereits – etwa beim Verbot der Geschlechterdiskriminierung im Arbeitsrecht (§ 611a BGB), aber auch in anderen Bereichen, wie dem Produkthaftungsrecht oder dem Arzthaftungsrecht. In keinem der genannten Bereiche ist es zu einer Flut von Klagen gekommen. Gewiss ist nicht von vornherein auszuschließen, dass missbräuchlich Klagen eingereicht werden; diese dürften den Klägenden aber in der Regel nicht gut bekommen, da sie auf den Prozesskosten sitzen bleiben werden.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Fairen Beweisregeln kommt innerhalb eines Rechtsstaats eine eminente Bedeutung zu. Deshalb lohnt sich ein politischer Streit über ihre genaue Ausgestaltung. Die in verschiedenen Stellungnahmen der letzten Zeit gezeichneten Horrorszenarien, wonach künftig praktisch jede Person, die bei einem Bewerbungsverfahren erfolglos geblieben ist, unter Hinweis auf irgendeinen Diskriminierungstatbestand den Rechtsweg beschreiten könnte, sind allerdings maßlos überzogen. Auch die Erfahrungen aus solchen Ländern, in denen Antidiskriminierungsgesetze teils schon seit vielen Jahren bestehen, zeigen, dass Klagen im Bereich des Diskriminierungsschutzes keineswegs zu einer Überforderung der Gerichtsbarkeit oder gar zu einer allgemeinen Rechtsunsicherheit geführt haben.<sup>27</sup>

### 3. Rechtszwang als Erziehungsmittel?

Dass hinter der Antidiskriminierungsgesetzgebung ein moralisches Anliegen steht, wird von niemandem bestritten. Gerade dieser moralische Impetus hat indessen Bedenken ausgelöst, ob hier das Recht, einschließlich des ihm innewohnenden Moments der Erzwingbarkeit, als Mittel moralischer Bewusstseinsbildung – kurz: als Erziehungsmittel – eingesetzt werden sollte. In nicht wenigen Kommentaren war die Rede von einem drohenden staatlichen Moraldiktat, und gelegentlich wurde sogar auf mögliche Analogien zum „Tugendstaat“ der Jakobiner verwiesen.

Es gehört in der Tat zum Selbstverständnis des liberalen Rechtsstaats, dass er den Bereich moralischer Gesinnung von staatlicher Kontrolle und möglichem staatlichen Zwang prinzipiell freihält. Daraus resultiert eine klare Differenzierung zwischen Recht und Moral, die für den freiheitlichen Rechtsstaat wesentlich ist. Diese Differenzierung ist ihrerseits im Grunde „moralisch“ motiviert, weil, wie die Erfahrung gezeigt hat, die mit Rechtszwang eingeforderte Moral allzu leicht in Bigotterie und Heuchelei umschlägt und letztlich zur moralischen Entmündigung der Menschen führt. Aus moralischen

Gründen, nämlich aus Respekt vor der Würde des Menschen als eines sittlichen Verantwortungswesens, darf der Staat deshalb kein Tugendstaat sein. Er muss sich als Rechtsstaat jeder Zwangseinwirkung auf die Ebene menschlicher Gesinnung enthalten und den Einsatz von Rechtszwang auf die Regelung faktischen Verhaltens beschränken.

Auch für das Anliegen des Diskriminierungsschutzes besteht deshalb die Aufgabe, es gleichsam in die Strukturen eines freiheitlichen Rechtsstaates hinein zu übersetzen. Der Diskriminierungsschutz muss sich in möglichst präzisen Rechtsnormen manifestieren, die sich grundsätzlich auf die Handlungsebene – nicht auf die Gesinnungsebene – beziehen. Dies gilt auch für vorgesehene rechtliche Sanktionen (einschließlich zivilrechtlicher Ansprüche mit faktischer Sanktionswirkung), die nur für Verstöße gegen rechtlich bindende Handlungsvorschriften möglich sind und keinesfalls auf die Bestrafung einer gesellschaftlich unerwünschten Gesinnung zielen dürfen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Antidiskriminierungsgesetzgebung freilich keineswegs von vielen anderen legislativen Projekten (etwa zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung), die ebenfalls eminent moralisch motiviert sein mögen, ohne deshalb einen Bruch mit der Logik des Rechtsstaates zu beinhalten.

Der Hinweis, dass moralische Einstellungen sich nicht mit Mitteln des Rechtszwangs bewirken lassen (und jeder Versuch in dieser Richtung eine Verletzung der Rechtsstaatlichkeit bedeutet), kann als prinzipielles Argument gegen eine Antidiskriminierungsgesetzgebung deshalb nicht überzeugen. Wohl aber verweist er darauf, dass dem Recht nur eine begrenzte Funktion im Kampf gegen Diskriminierungen zukommt. Eine umfassende Politik der Antidiskriminierung kann sich nicht in rechtlichen Vorschriften und der Schaffung von Klagemöglichkeiten erschöpfen – so wichtig diese auch sind –, sondern muss breiter ansetzen. Dazu zählen vor allem auch Bemühungen, über Bildung, Erziehung, öffentliche Kampagnen und andere Medien der Bewusstseinsbildung einen Wandel in den Einstellungen der Menschen zu erreichen und damit auf einer Ebene wirksam zu werden, die sich rechtlicher Regelung prinzipiell entzieht.

<sup>27</sup> Vgl. die Berichte des European Network of specialised Equality Bodies, URL: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/public/pubst\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm) (besucht am 09.02.2005).

### III. Menschenrechtliche Anforderungen an eine Antidiskriminierungsgesetzgebung

Das Diskriminierungsverbot ist ein Strukturprinzip der Menschenrechte, da diese darauf abzielen, allen Menschen um der Menschenwürde willen gleichberechtigte Freiheit zu gewährleisten. Internationale Menschenrechtskonventionen verpflichten deshalb den Staat, wirksamen Schutz gegen Diskriminierungen zu gewährleisten, und zwar auch gegen Diskriminierungen von Seiten privater Akteure. Diese Verpflichtung umfasst die Bereitstellung eines rechtlichen und institutionellen Rahmens, damit Betroffene sich wirksam gegen Diskriminierung durch staatliche und nichtstaatliche Akteure zur Wehr setzen können.

Der Diskriminierungsschutz steht deshalb keineswegs in einem grundsätzlichen Gegensatz zu Freiheitsrechten. Im Gegenteil: Die Zielsetzung des Diskriminierungsschutzes ist nicht die Einschränkung, sondern die effektive Universalisierung von Freiheitsrechten. Gleichwohl muss ein Antidiskriminierungsgesetz im Privatrecht auftretende konkrete Kollisionen menschenrechtlicher Positionen angemessen lösen. Das betrifft insbesondere Konflikte zwischen dem Diskriminierungsschutz und der Religionsfreiheit, dem Schutz des Privat- und Familienlebens sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit und des Eigentumsrechts.

Ein Antidiskriminierungsgesetz sollte eine breite Zahl von Diskriminierungsmerkmalen aufnehmen und dabei eine Hierarchisierung von Merkmalen vermeiden. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist nicht entscheidend, an welches Merkmal die Diskriminierung anknüpft, sondern die Tatsache der Diskriminierung an sich. Die spezifischen Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang der jeweiligen einzelnen Diskriminierungsmerkmale stellen, mögen unterschiedliche Ausnahme- und Rechtfertigungsregelungen erforderlich machen. Eine Unterteilung in schützenswerte und weniger schützenswerte Gruppen von Diskriminierungsbetroffenen, wie sie in der politischen Debatte derzeit gelegentlich anzutreffen ist, läuft dem menschenrechtlichen Diskriminierungsverbot als Förderung der gleichberechtigten Freiheit aller Menschen jedoch zuwider.

Ein wirksamer Individualrechtsschutz setzt prozessual Beweiserleichterungen zugunsten der von Diskriminierung Betroffenen voraus, da ihnen der Zugang zu bestimmten für die Beweisführung notwendigen Daten und Dokumenten in der Regel versperrt ist. Erforderlich ist auch die flankierende Unterstützung der Betroffenen durch Beratung und Begleitung durch Antidiskriminierungsstellen und -verbände, um ihren Zugang zum Recht zu verbessern. Wirksamer Schutz muss gegen Formen direkter wie indirekter Diskriminierung gewährleistet werden. Erfahrungen sprechen dafür, dass indirekte und strukturelle Diskriminierung mit den Mitteln des Individualrechtsschutzes nur unzureichend angegriffen werden kann. Verbandsklagerechte können für derartige Fälle eine sinnvolle Ergänzung sein.

Neben der Gewährleistung eines rechtlichen Rahmens durch ein Antidiskriminierungsgesetz erfordert die Umsetzung von Diskriminierungsschutz auch eine institutionelle Komponente durch die Einrichtung eines spezialisierten, unabhängig arbeitenden Fachorgans: einer Antidiskriminierungsstelle. Die vitale Bedeutung der Arbeit solcher Stellen für die staatlich-gesellschaftliche Umsetzung einer Antidiskriminierungspolitik zeigen die Erfahrungen in anderen Staaten. Internationale Menschenrechtsinstitutionen fordern die Staaten daher auf, derartige Stellen einzurichten. Besondere Bedeutung wird dabei der Garantie ihrer Unabhängigkeit (im Sinne von Bestandfestigkeit, aber auch Distanz zu politischen Mehrheiten) und ihrer Ausstattung mit effektiven Befugnissen bei der Unterstützung von Betroffenen, der Durchführung von Untersuchungen und der Politikberatung zugemessen.

Antidiskriminierungsstellen haben nicht nur eine wichtige Funktion in der Beratung und Begleitung Betroffener in Einzelfällen. Indem sie Untersuchungen zu Diskriminierung durchführen und Daten zur Verfügung stellen, können sie die Grundlagen bereitstellen, um diskriminierende Strukturen zu adressieren – sowohl für die gerichtliche Durchsetzung von Einzelfällen in Fällen indirekter Diskriminierung als auch für die politische Bearbeitung gesellschaftlicher Ungleichheiten. Durch Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen und Trainings zielen sie auf einen Wandel in den

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Einstellungen zu Diskriminierung.

Bei aller Bedeutung, die dem Recht als Instrument zur Durchsetzung gleichberechtigter Freiheit zukommt, gilt es, zugleich die Grenzen rechtlicher Regelungen im Blick zu behalten. Das politisch-gesellschaftliche Ziel einer diskriminierungsfreien Gestaltung des Zusammenlebens setzt entsprechende Überzeugungen und Haltungen der Menschen voraus, die sich mit rechtlichen Mitteln gerade nicht durchsetzen lassen. Ohne solche Überzeugungen und Grundhaltungen würden die Menschenrechte jedoch letztlich wirkungslos bleiben.

14. Februar 2005

### Zur Wirkung der Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/43/EG – Besprechung des Urteils des Amtsgerichts Tempelhof-Kreuzberg in Berlin (8 C 267/04)

Sonka Gerdes

Eine Firma organisierte zur Einführung einer Zigarettenmarke eine Party in Berlin. Einem Deutschen türkischer Abstammung wurde der Zutritt von Firmenbeauftragten mit der Begründung verwehrt, dass sich bereits „500 Türken“ in dem Veranstaltungsraum befänden. Im Prozess wurde außerdem vorgetragen, dass er aggressiv aufgetreten und daher als „Troublemaker“ abgewiesen worden sei. Der Abgewiesene bestreitet dies und verlangt im Klagewege Schmerzensgeld.

Das Urteil des Amtsgerichts Tempelhof-Kreuzberg in Berlin (Az.: 8 C 267/04) versagt eine Entschädigung für die erlittene Diskriminierung.

Mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH und die in Deutschland noch immer nicht umgesetzten europäischen Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/43/EG<sup>1</sup> wäre eine andere Entscheidung aber wohl geboten gewesen.

Ziel der Richtlinie ist es, umfassenden Schutz gegen Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft zu schaffen. Ihr Art. 3 Abs. 1 h) erstreckt das Diskriminierungsverbot auf den Zugang zu Waren

und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Die Verweigerung des Einlasses gegenüber einem Besucher türkischer Abstammung mit dem zitierten Hinweis stellt eine unmittelbare Diskriminierung im Sinne von Art 1 und 2 der Richtlinie dar. Der Besucher hat nämlich aufgrund seiner ethnischen Herkunft eine weniger günstige Behandlung erfahren als Gäste deutscher Herkunft, denen weiter Einlass gewährt wurde. Die Richtlinie erlaubt – von bestimmten Fällen im beruflichen Bereich abgesehen – keine Rechtfertigung einer Diskriminierung aus sachlichen Gründen, so dass der Hinweis auf bereits eingelassene ‚500 Türken‘ (wenn man ihn nicht nur als weitere Verunglimpfung betrachten will) fehlgeht.

Wenn auch europäische Richtlinien nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes keine unmittelbare Wirkung zwischen Privaten entfalten, so ist doch das nationale Recht europarechtskonform, also anhand seines Wortlauts und seines Zweckes so auszulegen, dass das Ergebnis mit den europäischen Richtlinien vereinbar ist<sup>2</sup>. Das Amtsgericht hält eine solche Auslegung nicht für möglich, da mit der Zubilligung eines Schmerzensgeldanspruchs wegen der erlittenen Diskriminierung der Grundsatz der Privatautonomie aufgehoben und damit der Rahmen des nationalen Rechts „gesprengt“ würde. Der Grundsatz der Privatautonomie ist mit dem Schutz vor Diskriminierungen aber sehr wohl vereinbar. Wesentliche Voraussetzung der Vertragsfreiheit ist die Parität der Vertragspartner. Wo sie nicht gegeben ist, soll das Antidiskriminierungsrecht das bestehende Ungleichgewicht zwischen potentiellen Vertragspartnern ausgleichen. Ein solcher Schutz des schwächeren Vertragspartners ist dem deutschen Recht nicht fremd, wie das Arbeits-, Miet- und Verbraucherschutzrecht zeigen<sup>3</sup>.

Die Privatautonomie ist Ausfluss des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Diese findet ihre Grenze an anderen Grund-

<sup>2</sup> Zuletzt Ur. des EuGH vom 5. Okt. 2004, verbundene Rechtssachen C-397/01 bis C-403/01; Pfeiffer u.a. gegen das Deutsche Rote Kreuz.

<sup>3</sup> Eichenhofer, Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, DVBl, 2004, S. 1078, 1085f. und BVerfGE 89, 214, 299ff. zur Unwirksamkeit für die Bürgerschaft unter nahen Angehörigen und wirtschaftlicher Zwangslage

<sup>1</sup> Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht ist am 19.7.2003 abgelaufen.

rechten. Zwischen dem Eingriff in die Privatautonomie der einen Partei und dem Eingriff in grundrechtlich geschützten Rechtsgütern der anderen – im vorliegenden Fall dem Verbot von ethnischen Diskriminierungen aus Art. 3 Abs. 3 GG –, ist daher abzuwägen. Das eine Grundrecht schließt das andere dabei gerade nicht aus.

Die Richtlinie 2000/43/EG verlangt, dass der nationale Gesetzgeber zu ihrer Durchsetzung abschreckende Sanktionen erlässt. Dies kann ein Schmerzensgeldanspruch sein. Das geltende Recht sieht die Zahlung eines Schmerzensgeldes z.B. im bürgerlichen Recht bei Verschulden bei der Aufnahme von Vertragsverhandlungen, bei der Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und bei sittenwidriger Schädigung vor. Sowohl der Begriff der „Verhaltenspflichten bei Vertragsverhandlungen“ in § 241 Abs. 2 BGB wie auch der Begriff des „allgemeinen Persönlichkeitsrechts“ in § 823 BGB und der Begriff der „Sittenwidrigkeit“ in § 826 sind der Auslegung zugängliche unbestimmte Rechtsbegriffe, über die Grundrechtsnormen wie das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG auf die Privatrechtsordnung einwirken. Sie bieten also die Möglichkeit zur europarechtskonformen Auslegung.

Diese Anspruchgrundlagen hat auch das Amtsgericht seiner Entscheidung zu Grunde gelegt. Es hat aber die Möglichkeit, der Richtlinie auf diese Weise Geltung zu verschaffen und einen Anspruch auf Schmerzensgeld zu gewähren, nicht genutzt. Das Urteil zeigt einmal mehr, dass zur Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien differenzierte Regelungen im Privatrecht notwendig sind. Andernfalls ist ein umfassender Schutz vor Diskriminierung bzw. ein Ausgleich für erlittene Diskriminierung nicht sicher gewährleistet.

Das Urteil und eine ausführlichere Version dieser Urteilsanmerkung ist erschienen im Informationsbrief Ausländerrecht 4/2005, S. 162 ff (hgg. von RA Dr. h.c. Gerhard Strate; RA Dr. Rolf Gutmann, Verlag Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Neuwied.

**Auszug<sup>1</sup> aus der Dokumentation des Kongresses „Zuwanderung und Integration gestalten – Zukunft gewinnen“ des Deutschen Caritasverbandes, 28.-30. September 2004, Berlin, hgg. Deutscher Caritasverband Referat Migration und Integration, Dezember 2004<sup>2</sup>**

### I. Rechtliche Aspekte von Antidiskriminierungsarbeit

*Prof. Dr. Beate Rudolf*

Im Blick auf das Gesamtthema der Tagung werde ich die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft in den Mittelpunkt meiner Ausführungen stellen. Dabei will ich nicht ausblenden, dass Migrantinnen und Migranten oft Opfer von sog. „mehrfacher Diskriminierung“ sind: Eine Migrantin kann diskriminiert werden wegen ihrer ethnischen Herkunft und gleichzeitig, weil sie eine Frau ist. Ein behinderter Migrant kann das Opfer von Diskriminierung wegen seiner ethnischen Herkunft und wegen seiner Behinderung werden. Und oft wird es unmöglich sein nachzuweisen, ob „nur“ eines oder beide verbotenen Merkmale der Diskriminierung zugrunde lagen. Schon dies zeigt, dass in der alltäglichen Antidiskriminierungsarbeit eine Kooperation zwischen spezialisierten Antidiskriminierungseinrichtungen sinnvoll ist, um vorhandenes Fachwissen und Erfahrungen zu bündeln. Aber in der Regel wird die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft eine zentrale Rolle spielen. Damit zur meiner ersten Frage: [...]

### II. Verschiedene Ansätze der Antidiskriminierungsarbeit

*Was kann ein Antidiskriminierungsgesetz bewirken?*

Eine gängige Unterteilung der verschiedenen Ansätze von Antidiskriminierungsarbeit ist die zwischen

<sup>1</sup> Wiedergabe mit freundlicher Genehmigung der Autorinnen

<sup>2</sup> zu beziehen unter Angabe der Materialnummer 21.40 beim Vertrieb des Deutschen Caritasverbandes E-Mail: [vertrieb@caritas.de](mailto:vertrieb@caritas.de) oder aus dem Internet herunterzuladen unter [www.caritas.de/Integrationskongress](http://www.caritas.de/Integrationskongress)

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

einem vertikalen und einem horizontalen Ansatz. Nach dem vertikalen Ansatz wird den einzelnen typischen Gruppen von Diskriminierungsopfern unterschiedlicher Schutz gewährt; nach dem horizontalen Ansatz werden alle Gruppen durch die gleichen gesetzlichen Vorschriften geschützt.

Auf EG-Ebene sehen wir eine Vermischung beider Ansätze: Die EG verfolgt einen horizontalen Ansatz, indem sie die bereits vorhandenen Regelungen über die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts auf andere diskriminierte Gruppen überträgt. Gleichzeitig gibt es aber auch einen vertikalen Ansatz: Die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, sexuellen Orientierung oder einer Behinderung wird europarechtlich bislang nur im Bereich des Arbeitsrechts bekämpft; die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft indes reicht – wie wir gesehen haben – in weitere Bereiche des Zivil- und öffentlichen Rechts.

Eine andere denkbare Unterscheidung von Arten der Antidiskriminierungsarbeit ist die zwischen einem präventiven und einem repressiven Ansatz. Hier haben wir bisher gesehen, dass das Europarecht einem repressiven Ansatz folgt – also der Sanktionierung von Diskriminierung. Die Prävention ist schwieriger zu bewerkstelligen, denn sie zielt auf eine Bewusstseinsveränderung. Hier steht die Aufklärungsarbeit von Antidiskriminierungsstellen im Vordergrund; in diesem Bereich stößt das Recht an seine Grenzen. Das erkennt auch das Europarecht und fordert daher von den Staaten eine Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und die Einrichtung von Antidiskriminierungsstellen. Aber deren Arbeit entbindet uns alle nicht davon, unseren Beitrag zu diesem notwendigen Bewusstseinswandel zu erbringen. Die Erkenntnis der Grenzen des Rechts führt mich zu der Frage:

#### III. Braucht Deutschland eine Antidiskriminierungsgesetzgebung?

Rein rechtlich betrachtet ist die Antwort einfach: Ja, Deutschland muss ein Antidiskriminierungsgesetz erlassen. Denn dazu ist es nach europäischem Ge-

meinschaftsrecht verpflichtet. Und in historischer und politischer Perspektive ist es ein Skandal, dass ausgerechnet Deutschland bei der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung mit seiner Umsetzungspflicht über ein Jahr im Rückstand ist.

Wie aber sieht die Antwort bei rechtspolitischer Betrachtung aus? Ist es überhaupt sinnvoll, Antidiskriminierungsgesetze zu haben? Die rechtliche Durchschlagkraft solcher Gesetze ist zweifelhaft. Das sehen wir aus den Erfahrungen bei der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Trotz aller Beweiserleichterungen gibt nur sehr wenige Fälle von Diskriminierung, bei denen das Opfer vor Gericht erfolgreich war.

Ist das geplante Antidiskriminierungsgesetz also nur ein weiteres Beispiel für sinnlose Gesetzgebung, die uns das Europarecht auferlegt? Ich denke nicht. Denn wir sollten die Symbolwirkung von Recht nicht unterschätzen. Antidiskriminierungsgesetze bringen die Grundwertungen unserer Verfassungsordnung zum Ausdruck: Wer seine Mitmenschen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft diskriminiert, verletzt deren Menschenwürde. Ein ausdrückliches und mit Sanktionen bewehrtes Diskriminierungsverbot macht dies unzweifelhaft deutlich. Es trägt damit auch zu dem notwendigen Bewusstseinswandel bei. Damit ist aus meiner Sicht auch die Antwort auf die letzte Frage vorgegeben:

#### IV. Befördern Antidiskriminierungsgesetze die Integration von Migrantinnen und Migranten in unserer Gesellschaft?

Meine Antwort lautet „Ja“. Die Hervorhebung der Gleichheit aller Menschen unabhängig von ethnischer Herkunft, Religion oder Behinderung betont die gleiche Würde aller Menschen. Natürlich besteht die Gefahr, dass manche ein Antidiskriminierungsgesetz als Ausdruck eines bevormundenden Staates verstehen. Aber die Erfahrung bei der Diskriminierung der Frau zeigt uns, dass die Verankerung des Gleichheitssatzes im einfachen Recht wesentlich zur notwendigen Veränderung in den Köpfen beiträgt. Wenn sich die Veränderung in den Köpfen in die

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Lebenswirklichkeit umsetzt, dann wird – auch das lehrt uns die Bekämpfung der Frauendiskriminierung – zudem deutlich: Antidiskriminierungsgesetze fördern die Vielfalt unserer Gesellschaft und von dieser Vielfalt gehen Innovation, Kreativität, Schwung und ein neues Umgehen miteinander aus. Damit profitieren wir alle von Antidiskriminierungsgesetzen und nicht nur diejenigen, die den diskriminierten Gruppen angehören.

Deshalb möchte ich zum Schluss noch einen Punkt hervorheben: Ich habe eingangs erwähnt, dass die Staatsangehörigkeit ein herkömmlich akzeptiertes Differenzierungskriterium ist. Auch das Europarecht erkennt dies an. Denn das Staatsvolk ist Schicksalsgemeinschaft; die Staatsangehörigkeit das besondere Band der Solidarität zwischen den Gruppenzugehörigen. Aber dennoch sollten wir nicht vergessen: Die Menschlichkeit einer Gesellschaft bemisst sich auch und vor allem an ihrem Umgang mit den Schwächsten. Zu diesen gehören gerade jene Menschen, die sich alleine nicht schützen können und die deshalb aus dem Ausland gekommen sind und bei uns Schutz und ein menschenwürdiges Leben suchen. Deshalb müssen wir alle Vorschriften, die auf die Staatsangehörigkeit abstellen, besonders kritisch hinterfragen: Wir wahren damit nicht nur die Menschenwürde der Schwächsten, sondern auch unsere eigene Menschlichkeit.

Die Bekämpfung von Diskriminierung fördert Menschenwürde und Menschlichkeit und zugleich die Vielfalt der Gesellschaft. Zur Eröffnung dieser Chancen tragen Antidiskriminierungsgesetze bei.  
Forum Chancen und Grenzen von Antidiskriminierungsgesetzen und Antidiskriminierungsarbeit

## 2. Eine Perspektive aus der Praxis der Antidiskriminierungsarbeit

Susanne Laaroussi

Das Antidiskriminierungsbüro (ADB) Köln existiert seit 1995. Träger ist „Öffentlichkeit gegen Gewalt“,

ein gemeinnütziger Verein von engagierten Kölner Bürgerinnen und Bürgern, der 1992 als Reaktion auf die zunehmende rassistische Gewalt in der Bundesrepublik gegründet wurde. Der Verein engagiert sich seit 1995 gegen Diskriminierung. Aufgrund der rassistischen Übergriffe Anfang der 1990er Jahre entwickelte sich aus einem Nottelefon eine Beratungsstelle gegen Diskriminierung, das ADB Köln. Das ADB wird von der Stadt Köln und dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert. 1997 begann die Förderung des Landes NRW von neun Pilotprojekten mit unterschiedlichen, gegen Diskriminierung gerichteten Ansätzen und Arbeitformen.

Ziel war es,

1. einen Überblick über Form und Ausmaß der individuellen, institutionellen und strukturellen Diskriminierung von Menschen ausländischer Herkunft und ethnischer Minderheiten zu gewinnen und
2. verschiedene gegen Diskriminierung gerichtete Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu überprüfen.

Bis 1999 dauerte das Pilotprojekt. Die positiven Resultate führten dazu, dass das Ministerium bis heute sechs Projekte weiterfinanziert. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat damit ein deutliches Signal gegen Rassismus und Diskriminierung gesetzt.

### *Veränderte Rahmenbedingungen durch die EU-Politik gegen Diskriminierung*

Die institutionellen und fachlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren geändert. Einerseits wurde von den Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und zunehmend auch von Einrichtungen in der Migrationspolitik die Antidiskriminierungsarbeit als eigenständiger Ansatz anerkannt.

Andererseits setzte die Europäische Kommission ein klares Zeichen mit den Richtlinien gegen Diskriminierung, denen auch die Bundesregierung verpflichtet ist und diese umsetzen muss. Auf der Grundlage der EG-Richtlinien entsteht auch ein gesellschaftli-

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

ches Mandat für die Antidiskriminierungsarbeit: Die EG-Richtlinie gegen Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft sieht es für die Einhaltung einer zukünftigen Gesetzgebung als notwendig an, dass neben den Gerichten mehrere Stellen geschaffen werden, die das Recht auf Gleichstellung kontrollieren und durchsetzen. Dadurch erhält die Antidiskriminierungsarbeit eine gesellschaftliche Anerkennung und damit auch einen wesentlich höheren Stellenwert, denn ihre gesellschaftspolitischen Ziele werden nun per Gesetz legitimiert. Wie dies letztlich die Bundesregierung im Rahmen eines Antidiskriminierungsgesetzes ausgestaltet ist noch offen. Die schlechteste Variante wäre, wenn die Antidiskriminierungsbüros mit ihrem niedrigschwelligen Angebot an Beratung von Betroffenen und ihr Know How nicht in dieses Konzept integriert würden.

Mit den EG-Gleichbehandlungsrichtlinien sind auch zwangsläufig erhöhte Anforderungen an die Strukturen sowie an die in der Antidiskriminierungsarbeit Tätigen verbunden. Dieser Herausforderung wird sich auch die herkömmliche Migrationssozialarbeit stellen müssen.

#### *Die Grundlagen der Antidiskriminierungsarbeit*

Was verstehen wir unter rassistischer Diskriminierung?

Rassismus ist falsch verstanden, wenn er als eine Einstellung gesehen wird, die allein von solchen Personen ausgeübt wird, die als moralisch „schlecht“ gelten. Rassismus ist vielmehr ein wirksames Ordnungssystem, das das gesellschaftliche Zusammenleben regelt und den Zugang zu wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, sozial- und bildungspolitischen sowie juristischen Ressourcen bestimmt. Das führt letztlich zur Privilegierung des Eigenen und der Deprivilegierung des „Anderen“. Die einen haben einen Vorteil daraus, dass andere diskriminiert werden. Daher ist Rassismus so verwurzelt in unserer Gesellschaft.

Für die Antidiskriminierungsarbeit hat dies u.a. zur Folge, dass sie sich nicht von der Fehleinschätzungen leiten lassen darf, es sei ausreichend, die „bösen“

Täter rassistischer Übergriffe zu therapieren. Ein Paradigmenwechsel, der auch von der EU vollzogen wurde, zielt auf eine Verlagerung von den Tätern hin zu den Betroffenen rassistischer Diskriminierung.

Auch kann die Antidiskriminierungsarbeit nicht allein mit Präventionsarbeit gleichgesetzt werden, in der Absicht, dadurch rassistische Einstellungen zu verhindern. „Therapeutische“/präventive Ansätze zielen nur auf die individuelle Ebene.

#### *Einige Prinzipien für die Arbeit von Antidiskriminierungsbüros bzw. -stellen*

- Sie müssen durch einen gesetzlichen Auftrag finanziell abgesichert und auf ein kontinuierliches Angebot gerichtet sein.
- Sie müssen fachlich und organisatorisch unabhängig arbeiten können, auch wenn sie mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Sie sollten nicht an Ämter oder kommunale Verwaltungen angegliedert sein, da hierbei ein Problem der Vertrauensbildung entstehen könnte. Wenn dies dennoch der Fall ist, sollten sie auch dort versuchen, sich eine bestimmte Entscheidungskompetenz zu sichern. (Vgl. unten das Kölner Drei-Säulen-Modell).
- Eine Antidiskriminierungsstelle ist nicht als eine Variante in der Migrations- und Integrationssozialarbeit (Sozialberatungsstelle) zu verstehen. Sie ist eine Beschwerdestelle für Diskriminierungsfälle, die Diskriminierung kritisch thematisiert, für gesellschaftliche Veränderungen eintritt und dafür sorgt, dass Täterinnen und Täter zur Rechenschaft gezogen werden.

#### *Schwerpunkte der Antidiskriminierungsarbeit*

- **Einzelfallberatung:** Bei der Einzelfallberatung steht das Empowerment und Stärkung der Eigeninitiative der Betroffenen im Vordergrund: Aufklärung über die Rechte der Betroffenen, gemeinsame Entwicklung von Interventionsstrategien, Einleitung von deeskalierenden Maßnahmen (u.a. Konfliktvermittlung) sowie eskalierende Initiativen (u.a. rechtliche Schritte, Medienberichte). Die Diskriminierungsvorfälle werden erfasst, dokumentiert und ausgewertet.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

- Qualifizierung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren auf lokaler und regionaler Ebene (Workshops, Seminare), um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern u.a. in den Wohlfahrtsverbänden, den Beratungsstellen der Sozial- bzw. Migrationsdienste, den Antidiskriminierungsstellen sowie der Migrantenselbstorganisationen die Möglichkeiten der Antidiskriminierungsarbeit darzustellen und um diese auch in ihre Arbeit zu integrieren.
- Sensibilisierung: Durch Workshops etc. mit Fachgremien oder Institutionen, wie z.B. die Polizei, Behörden, Schulen und Hochschulen eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über diskriminierendes Verhalten und Handeln erreichen.
- Aufbau von Netzwerken auf lokaler, regionaler und landesweiter Ebene: Die Kooperation mit den verschiedenen im Migrationsbereich tätigen Einrichtungen sowie mit den Migrantenselbstorganisationen ist notwendig, um die Antidiskriminierungsarbeit auf eine breite Basis zu stellen.

Das ADB Köln engagiert sich im Qualitätszirkel Antidiskriminierungsarbeit beim Landeszentrum für Zuwanderung sowie im Netzwerk der Antidiskriminierungsbüros in NRW. Dabei geht es um die konzeptionelle Erarbeitung von Standards für die Antidiskriminierungsarbeit sowie um die Planung von gemeinsamen Tagungen und Aktionen.

Das ADB Köln organisierte mit verschiedenen Einrichtungen wie dem Kölner Flüchtlingsrat, der Caritas, der Antidiskriminierungsbeauftragten der Stadt Köln, dem Vingster Bürgerzentrum eine Sensibilisierungskampagne „Köln gegen Rassismus – Köln für ein Antidiskriminierungsgesetz jetzt!“, die mittlerweile von einer Vielzahl Kölner Organisationen und Initiativen unterstützt wird.

Andererseits initiierte das ADB u.a. das Kölner „BürgerInnenforum – gleiche Rechte, anders zu sein“, eine Vernetzung von Organisationen gegen Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, der sexuellen Ausrichtung, des Alters oder einer Behinderung (hiermit wurde der sog. horizontale Ansatz in der Antidiskriminierungsarbeit verfolgt).

- Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit: Eine

kontinuierliche Pressearbeit, Veranstaltungen, Podiumsdiskussionen, Publikationen, Dokumentationen sowie Kampagnen, ermöglichen die gesellschaftliche Wahrnehmung der konkreten Antidiskriminierungsmechanismen und somit die Sensibilisierung der Mehrheitsgesellschaft sowie der Migrantinnen und Migranten. Die Dokumentation oder Presseberichte über konkrete Diskriminierungsfälle verleihen unserer konkreten Arbeit politischen Nachdruck insofern in der Öffentlichkeit ein Fall als repräsentativ für eine bestimmte Politik und Weltanschauung angeprangert wird, die sich widerspiegeln in Rechtsprechung, Verwaltungsvorschriften, Stimmungen und Bewusstseinsformen innerhalb der Gesellschaft.

- „Gleiche Bildungs- und Arbeitschancen für junge Migrantinnen und Migranten“: Dieses Projekt, das im Rahmen des Programms „Entimon – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt wird, hat das Ziel Diskriminierungen in der Schule in Köln aufzuzeigen, insbesondere bei der Einweisung von Kindern mit Migrationshintergrund in die Sonderschulen für Lernbehinderte. In diesem Rahmen findet auch eine Beratung für Eltern bei diskriminierenden Maßnahmen in der Schule statt. Darüber wurde eine Dokumentation veröffentlicht.

*Kölner „Drei-Säulen-Modell“ in der Antidiskriminierungsarbeit:*

Aufgrund eines Ratsbeschlusses der Stadt Köln wurde vor vier Jahren das „Drei-Säulen-Modell“ ins Leben gerufen. Dabei geht es um die Zusammenarbeit einer städtischen Einrichtung (Interkulturelles Referat der Stadt Köln), eines Wohlfahrtsverbandes (Antidiskriminierungsbüro des Caritasverbandes für die Stadt Köln) und einer unabhängigen Einrichtung (das ADB Köln) mit dem Ziel, der Antidiskriminierungsarbeit in Köln einen festen Platz zu geben. Dieses Modell, zusammen mit der Einrichtung einer Antidiskriminierungsbeauftragten der Stadt Köln, ist bisher bundesweit das Einzige dieser Art. Trotz der unterschiedlichen Ansätze haben sich ei-

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

nige Schnittstellen gefunden, um gemeinsam gegen Diskriminierung anzugehen, z.B. die Formulierung einer Verwaltungsrichtlinie gegen Diskriminierung. In dieser innovativen Struktur im Bereich der Antidiskriminierungsarbeit tritt das ADB ein für

- einen systematischen Austausch der Beratungserfahrungen auf der Grundlage der verschiedenen Methoden der einzelnen Einrichtungen. Dabei dient das Positionspapier des Qualitätszirkels „Beratungspraxis bei Diskriminierungsfällen“ des Landesentrums für Zuwanderung in NRW als Referenz.
- eine zügige Verabschiedung der Antidiskriminierungsrichtlinie der Stadtverwaltung Köln und eine umfassende öffentliche Debatte darüber, an der alle relevanten Akteure teilnehmen sollen.
- die Entwicklung eines thematischen Leitfadens für den „Arbeitskreis Antidiskriminierungsarbeit in Köln“.

#### „Arbeitskreis Antidiskriminierungsarbeit in Köln“

Das „Drei-Säulen-Modell“ hat 2004 einen Arbeitskreis in Köln initiiert, mit dem Ziel, die Antidiskriminierungsarbeit in Köln zu verbreitern. An dem Arbeitskreis, der sich konzentriert auf die ethnische und rassistische Diskriminierung, beteiligen sich im Moment Wohlfahrtsverbände (AWO, Caritas), Behörden (Jugendamt, Polizei, Interkulturelles Referat) und unabhängige Organisationen (ADB Köln, Agisra Köln e.V.) sowie Vertreterinnen und Vertreter der Ford AG sowie des DGB Region Köln-Leverkusen-Erft. Diese Vielfalt der Beteiligten ist eine wichtige Grundlage, die Antidiskriminierungsarbeit in Köln und perspektivisch über Köln hinaus in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu verankern.

Das ADB verfolgt bei dieser Zusammenarbeit im Arbeitskreis u.a. folgende Ziele:

- Qualifizierung der Beteiligten in der methodischen Vorgehensweise durch Input-Referate über u.a. die Antidiskriminierungsberatung oder konkrete Anwendungsmöglichkeiten des Antidiskriminierungsgesetzes bei Diskriminierungsfällen.
- Herausarbeiten und fachliche Auseinandersetzung über die vorhandene Methodenvielfalt, wie

„Diversity-Management“ (Ford AG), „horizontaler Ansatz“ (Agisra e.V.), „Cultural Mainstreaming“ (Gewerkschaften) und den eigenständigen Ansatz in der Antidiskriminierungsarbeit durch das ADB Köln.

- Sensibilisierung von Mitarbeitenden über gezielte Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bestimmter Behörden wie Jugendamt oder Ausländerbehörde zum Umgang mit Diskriminierungsfällen.

*Antidiskriminierungsarbeit als wichtiger Bestandteil eines Integrationsprozesses*

Antidiskriminierungsarbeit wird zu einem wichtigen Bestandteil des Integrationsprozesses von Migrant(inn)en

- durch die Verlagerung von der Täterzentrierung hin zu den Betroffenen von Rassismus, wodurch diese ihre Würde zurückerhalten können,
- indem die Diskriminierung in all ihren strukturellen und individuellen Facetten bewusst gemacht und enttabuisiert wird,
- indem die Antidiskriminierungsarbeit als Pflichtaufgabe und Anforderung an die Gesellschaft angesehen wird. Gesellschaftspolitisch gesehen setzt die Existenz von Antidiskriminierungsbüros ein deutliches Signal, dass rassistische Diskriminierung gesellschaftlich geächtet und geahndet werden muss und stellt zudem eine konkrete Form von Rassismusbekämpfung dar ausgehend von und in Zusammenarbeit mit den Betroffenen von rassistischer Diskriminierung.
- Wie bei der Geschlechtergleichstellung sollte die Ächtung rassistischer Diskriminierung in der öffentlichen Verwaltung, öffentlichen Einrichtungen sowie in der privaten Wirtschaft verankert werden.

Integration wird oft als einseitiger Prozess verstanden, bei dem die Minderheit alleine etwas leisten muss. Integration kann aber nicht funktionieren, wenn Migrantinnen und Migranten in der Gesellschaft ungleich behandelt werden. Integration erfordert auch Willkommen-Sein und Willkommen-Heißen. Hierzu könnte ein Antidiskriminierungsgesetz aktiv beitragen.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Ein Antidiskriminierungsgesetz alleine schafft allerdings noch keine grundlegende Änderung. Auf einer Veranstaltung zum Thema Antidiskriminierungsgesetz in der Vertretung des EU-Kommission in Berlin 2004 sagte Professorin Dr. Holtmaat von der Universität Leiden, dass nach holländischen Erfahrungen mit dem Diskriminierungsschutz auf dem Wege des individuellen Rechtsschutzes keine nachhaltige Veränderung der gesellschaftlichen Wirklichkeit erreicht werden kann. Vielmehr seien kollektive Maßnahmen zur Beseitigung der Strukturen von Diskriminierung erforderlich.

Diese sog. „positiven Maßnahmen“ sind ebenfalls in den Antidiskriminierungsrichtlinien der EU und den Bestimmungen des Artikel 13 des Amsterdamer Vertrages verankert. Sie verbieten nicht nur Diskriminierung, sondern befürworten auch „positive Maßnahmen“, die geeignet sind, systematische Diskriminierung zu beenden. In den USA sind solche Maßnahmen unter dem Begriff „Affirmative Action“ bekannt. Darunter versteht man ein sehr breites Spektrum von Maßnahmen, die darauf abzielen, Chancengleichheit auch für Angehörige jener Gruppen, die systematisch benachteiligt wurden und werden, zu realisieren. „Affirmative Action“ umfasst somit alle Programme und Gesetze, die darauf gerichtet sind, substantielle und nicht bloß formelle Gleichheit herzustellen, z.B. Frauenquoten auf dem Arbeitsmarkt, oder die Koppelung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge an Fördermaßnahmen zugunsten von Migrantinnen und Migranten. In Deutschland gibt es noch keine Gleichstellungskultur. Daher sollte die Regierung ein solches Programm positiver Maßnahmen unterstützen, um eine Veränderung in den Köpfen der Menschen zu erreichen.

### Die Möglichkeiten und Erfahrungen von NGOs systematisch nutzen!

*Constanze Schnepf*

Nachdem der Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes am Bundesrat und an der überraschenden Verkürzung der Legislaturperiode gescheitert ist,

hält die IBIS-Antidiskriminierungsstelle das baldige Inkrafttreten eines deutschen Gesetzes, das alle Antidiskriminierungsrichtlinien der EU endlich umsetzt, für zwingend geboten. Auch der bisherige Entwurf hatte ja längst nicht alles getan, um Diskriminierungsbetroffenen die tatsächliche Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen.

Der Entwurf sieht in §§ 25 ff. eine Antidiskriminierungsstelle vor, die dem Bundesfamilienministerium (mit einem Etat von 5.6 Mio. Euro jährlich) angegliedert werden soll. Sie soll Betroffene über ihre Ansprüche nach dem Gesetz und die Möglichkeiten zu deren rechtlicher Durchsetzung informieren, ihnen Beratung durch andere Stellen vermitteln und im Falle von Konflikten auf eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten hinwirken (§ 27 Abs. 2). Der Allgemeinheit gegenüber gehören zu den Aufgaben der Stelle die Öffentlichkeitsarbeit, das Ergreifen von Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen im Sinne des Gesetzes und die Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen (§ 27 Abs. 3). Zur Erfüllung dieser Aufgaben soll sie mit den Beauftragten der Bundesregierung und des Bundestages (§ 27 Abs. 5) sowie mit anderen auf dem Gebiet zuständigen Stellen der Bundes-, Landes- oder Kommunalebene zusammenarbeiten (§ 28 Abs. 2)), aber auch andere Stellen und Nichtregierungsorganisationen ‚in geeigneter Weise einbeziehen‘ (§ 29).

Fragt sich nur, wie eine Stelle mit ca. dreißig Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein solches Pensum für das gesamte Bundesgebiet bewältigen kann. Das Aufgabenfeld ist so breit angelegt, dass entweder das Ziel unerreichbar bleibt oder aber dem Aufgabenkatalog bloß Alibifunktion zukommt. Bereits jetzt ist nämlich offensichtlich: So sehr die Schaffung einer zentralen Antidiskriminierungsstelle zu begrüßen ist, ohne das Engagement der regionalen Beratungsstellen wird auch in Zukunft wirksame Antidiskriminierungsarbeit nicht zu realisieren sein. Der Passus über die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen findet sich daher nicht von ungefähr in § 29. Bereits jetzt ruht faktisch der größte Teil der Antidiskriminierungsarbeit in Deutschland auf den Schultern der regionalen sozialen Hilfsangebote

und Beratungsstellen – ohne dass sie<sup>1</sup> dafür eine Kompensation erhielten.

Sollen also die Kenntnisse, Erfahrungen und das erworbene Vertrauen der communitynahen Nichtregierungsberatungsstellen für die künftige gesetzliche Antidiskriminierungsarbeit gesichert werden, so ist auch, angesichts immer knapper werdender Mittel,

---

<sup>1</sup> wie auch der künftig zu nutzende Unterbau auf Landes- und Kommunalebene, deren Einbindung der gescheiterte Entwurf vorsieht. Die weisungsunabhängigen Gleichstellungsbeauftragten, die z.B. in schleswig-holsteinischen Landesbehörden nach dem Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (Gleichstellungsgesetz – GstG) vom 13. Dezember 1994 bzw. auf der Kommunalebene des Landes nach § 2 Abs. 3 der Gemeinde- und auch der Kreisordnung eingesetzt wurden, haben in den letzten zehn Jahren auf dem Gebiet der Gleichstellung der Geschlechter eine erhebliche Expertise gewonnen und ein funktionierendes Netzwerk etabliert. Diese Erfahrungen und Strukturen für die Antidiskriminierungsaufgaben der ‚Stelle‘ nutzbar zu machen, wäre gleichfalls ein großer Gewinn für die Durchsetzung von Diskriminierungsverboten. Die Redaktion.

ihre Existenz durch den Bund zu sichern. Deshalb muss die nächste Bundesregierung in dem erneut einzubringenden Antidiskriminierungsgesetz dringend finanzielle Vorsorge für alle mit dieser Aufgabe Betrauten treffen. Anders können Nichtregierungsorganisationen ihre bisherigen Angebote nicht kontinuierlich aufrecht erhalten und den Ansprüchen des kommenden Gesetzes genügen oder sie gar ausbauen.

Gespannt schaut IBIS e.V. auch auf den geplanten Beirat, der Bindeglied zwischen der Bundesstelle und den regionalen Antidiskriminierungsstellen sein soll. Hier bietet sich für die Bundesregierung die Chance, in Zukunft die besonderen Kenntnisse und Erfahrungen der Basisorganisationen zu nutzen, und umgekehrt für diese die Möglichkeit, auf die politischen Strukturen und die notwendige Öffentlichkeitsarbeit stärker Einfluss zu nehmen.

## Exemplarische Einzelfälle zur Notwendigkeit eines ADG

Die im Folgenden kurz skizzierten Einzelfälle, die zum Teil Gegenstand gerichtlicher Verfahren gewesen sind, befassen sich mit diskriminierenden Vorfällen aufgrund unterschiedlicher Merkmale. Sie sind exemplarisch herausgegriffen aus der Vielzahl von Medienberichten, die immer wieder Anlass geben, sich mit diskriminierenden Verhaltensweisen zu befassen. Sie zeigen deutlich, wie notwendig ein Antidiskriminierungsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland ist und dass der jetzt gescheiterte Gesetzentwurf bei weitem nicht alle Diskriminierungsgründe und -formen ausreichend erfasst hat.

### **Betriebsratswahl – Information ausländischer MitarbeiterInnen<sup>1</sup>**

*Beschluss des Bundesarbeitsgerichts vom 13. Oktober 2004, 7 ABR 5/04*

Leitsatz: „§ 2 Abs. 5 WO (für Betriebsrat), wonach der Wahlvorstand dafür Sorge tragen soll, dass ausländische Arbeitnehmer, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, vor Einleitung der Betriebsratswahl über Wahlverfahren, Aufstellung der Wähler- und Vorschlagslisten, Wahlvorgang und Stimmabgabe in geeigneter Weise unterrichtet werden, ist eine wesentliche Vorschrift über das Wahlverfahren i.S.d. § 19 BetrVG, deren Verletzung zur Anfechtung der darauf beruhenden Wahl berechtigt.“

Das BAG hatte über die Rechtmäßigkeit der Durchführung einer Betriebsratswahl in einem Catering-Unternehmen mit rund 1.000 gewerblich Beschäftigten, davon ca. 70 %, und 400 Angestellten, davon 20 % ausländischer Herkunft, zu entscheiden. Es hatte sich u.a. mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die im Betrieb beschäftigten ausländischen ArbeitnehmerInnen der deutschen Sprache im Sinne des § 2 Abs. 5 WO mächtig seien. Das Gericht stellte fest, dass die Vorschrift dazu diene, den ausländischen ArbeitnehmerInnen die wesentlichen Grundsätze der Wahl zu vermitteln, damit sie ihr passives und aktives Wahlrecht in gleicher Weise wahrnehmen könnten wie die deutschen ArbeitnehmerInnen. Dafür kom-

me es nicht darauf an, ob sich die ausländischen ArbeitnehmerInnen im betrieblichen Alltag verständlich machen könnten. „Entscheidend ist vielmehr, ob ihre Deutschkenntnisse ausreichen, um die zum Teil komplizierten Wahlvorschriften und den Inhalt eines Wahlausschreibens verstehen zu können.“

Ein zutreffendes und erfreuliches Urteil, das sicher keinen Einzelfall betrifft und daher zeigt, wie notwendig ein generelles (gesetzliches) Diskriminierungsverbot aufgrund des Merkmals ‚Sprache‘ in einer durch Migration und Globalisierung geprägten Volkswirtschaft ist.

### **Betriebliche Altersversorgung: Mittelbare Diskriminierung durch eine Pensionskasse<sup>2</sup>**

*Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 7. September 2004, 3 AZR 550/03*

Leitsatz: „Verstößt die Leistungsordnung einer Pensionskasse gegen Art. 141 EG -V (Verbot der Entgelt-diskriminierung), muss die wegen des Geschlechts benachteiligte Gruppe ebenso behandelt werden wie die begünstigte. Die sich hieraus ergebenden Ansprüche richten sich nicht nur gegen die Pensionskasse ... sondern auch gegen den Arbeitgeber.“

Zu entscheiden war der Fall eines Mitarbeiters eines Unternehmens der chemischen Industrie, der vorzeitig in Rente gegangen ist. Gemäß den Regelungen

<sup>1</sup> zusammengefasst von Volker Roßbocha

<sup>2</sup> zusammengefasst von Volker Roßbocha

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

der Pensionskasse musste er – anders als weibliche Beschäftigte – Abschläge bei der monatlichen Rente hinnehmen. Bemerkenswert an dem Urteil ist einerseits, dass der Anspruch gegenüber dem Arbeitgeber geltend gemacht werden konnte und andererseits, dass – anders als bei der gesetzlichen Rente – eine Diskriminierung wegen des Geschlechts bei einem vorzeitigen Ausscheiden nicht zulässig ist. Allerdings weist das Urteil darauf hin, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz nur für den vom Arbeitgeber gezahlten Beitrag gilt, nicht aber für Beiträge, mit denen der Beschäftigte selbst den Betrag aufgestockt hat.

Das Urteil ist für das ADG von Bedeutung, da dort nur unzureichend auf die Frage der Abschläge bei der betrieblichen Altersversorgung eingegangen wird. Im Hinblick auf Aufstockungsbeiträge, die der spätere Rentenempfänger selbst erbracht hat, erscheint eine Ungleichbehandlung aufgrund dieser Eigenleistung gerechtfertigt.

#### „Ausgegrenzt und abgezockt – Senioren in der Unfallversicherung“

PANORAMA Nr. 653 vom 12.05.2005<sup>3</sup> vollständig nachzulesen unter <http://www.ndrtv.de/panorama/archiv/2005/0512/seniorenpolicen.html>.

Über einen ‚klassischen Fall von Diskriminierung‘ aufgrund des Alters im Versicherungswesen berichtet die Fernsehsendung Panorama.

Versicherungsbedingungen, insbesondere von Unfallversicherungen, sehen seit fünfundzwanzig, dreißig Jahren, eher versteckt und unbemerkt, vor, dass sie mit dem 75., spätestens dem 80. Lebensjahr der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer enden oder mindestens gekündigt werden können. Und das trotz jahrzehntelanger Unfallfreiheit und in die Zehntausende gehender geleisteter Beiträge. Dies wird für Rentner, die heute aufgrund der allgemein gestiegenen Lebenserwartung ein höheres Alter erreichen, zum Problem und für die Versicherungen zum einträglichen Geschäft. Denn wollen die Betroffenen ihren bisherigen Versicherungsschutz erhalten, so

müssen sie neue, erheblich teurere Unfallversicherungen abschließen. Was die Versicherungsnehmer als ‚Unverschämtheit betrachten, nämlich gegenüber dem früheren Versicherungsvertrag dreieinhalbmal teurere Angebote, ist für die Versicherungen ein ‚ganz normalen Vorgang‘. Oder es werden neue ‚Rundum-Sorglos-Aktiv-Plus-Pakete‘ angeboten, die Wäsche-, Putz- und Einkaufs-Service einschließen – unvergleichlich teuer und mit ‚unendlich vielen Ausschlüssen bei diesen Serviceleistungen‘. Auf den Hinweis der Moderatorin der Sendung, dass nach dem Entwurf des Antidiskriminierungsgesetzes die Beendigung einer Versicherung ‚einfach so aus Altersgründen‘ unzulässig sei, verwahren sich Politiker von CDU und FDP in einer Passage, die hier wörtlich zitiert werden soll:

Norbert Röttgen (CDU, Parlamentarischer Geschäftsführer): „Einen vergleichbar massiven Angriff auf die Vertragsfreiheit in unserem Land hat es seit Jahren, selbst in Ihrer Regierungszeit, noch nicht gegeben.“

Rainer Brüderle (FDP, stellv. Bundesvorsitzender): „Ein Land, das deutlich zurückfällt, kann sich eine solche Luxus-Agenda von Dosenpfand, Gen-Technik-Verhinderungsgesetz und ein solches bürokratisches Monstrum von Antidiskriminierungsgesetz nicht erlauben.“

Jürgen Rüttgers ([damals noch] CDU-Spitzenkandidat NRW): „Es hilft Senioren überhaupt nicht, sondern wird dazu führen, dass noch weniger Leute eingestellt werden und Jobs verloren gehen.“

Vielleicht hat die Union vergessen, dass ihre Wähler häufig über 60 sind. Hier bei der Senioren-Union jedenfalls ist man für das Antidiskriminierungsgesetz. Der Vorsitzende Otto Wulff glaubt, dass das Alter bislang durch kein anderes Gesetz wirklich geschützt ist:

Prof. Dr. Otto Wulff (CDU, Vorsitzender Seniorenunion): „Wir brauchen ein Antidiskriminierungsgesetz, um das Alter zu schützen, um das Alter neu zu bewerten und eine Diskussion herbei zu führen, wo das Alter einen Stellenwert bekommt. Und wir brauchen auch deshalb ein Antidiskriminierungsgesetz, um zu verhindern, dass den älteren Menschen Versicherungen verwehrt werden, die den Jüngeren zustehen.“

Union und FDP blockieren also im Bundestag wirksamen Schutz für Senioren. Das Gesetz wird

<sup>3</sup> zusammengefasst von Monika Bergen

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

trotzdem durchkommen und gegen diskriminierende Versicherungen helfen, hofft [...] Sven Kaffenberger (Sozialverband VdK): „Das Antidiskriminierungsgesetz, das ja jetzt in der Diskussion ist, wird dafür sorgen, dass gerade solche pauschalen Ablehnungen aufgrund des Alters oder einer Behinderung so nicht mehr möglich sein werden, und es wird dafür sorgen, dass in Zukunft auch bei der Beitragsgestaltung mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit Einzug hält.“

#### „Belastender“ Anblick<sup>4</sup>

taz Bremen Nr. 7718 vom 18.7.2005, Seite 22, 106 Zeilen (TAZ-Bericht), Edith Diewald

Über den Anblick einer contergangeschädigten Praktikantin beschwerten sich Angehörige von Altenheim-Bewohnern. Sie empfinden ihre offensichtliche Behinderung als „belastend“. Der Integrationsfachdienst hatte der arbeitslosen Frau einen Praktikumsplatz am Empfang eines Altenpflegeheims in Bremen vermittelt.

Die Praktikantin erfährt von den Vorurteilen bei einem praktikumsbegleitenden Gespräch mit der Heimleiterin und dem Obmann für Schwerbehinderte. Das Angebot der Heimleiterin, statt am Empfang in der Wohnküche der Station zu arbeiten, lehnt sie mit dem Hinweis, „ich verstecke mich nicht“, ab und beendet sofort das Praktikum. Denn „am schlimmsten finde ich, dass die Heimleitung mich nicht unterstützt, sondern gesagt hat, dass sie die Angehörigen verstehen könne“. Dieses Verhalten sei für sie nicht entschuldigbar.

Die Heimleitung räumt „Betroffenheit“ über die Vorurteile der Angehörigen ein (so etwas habe man noch nie erlebt), kann aber nicht nachvollziehen, dass die Praktikantin das Praktikum sofort abgebrochen und alle Gesprächsangebote abgelehnt habe. Man habe ihr zu Beginn des Praktikums gesagt, dass es neben netten alten Damen auch scharfzüngige BewohnerInnen gebe. Man hätte sich gewünscht, dass sie geblieben wäre, um gemeinsam zu überlegen, was zu tun sei, und an sie appelliert: „Bleiben Sie hier. Zeigen Sie, dass Sie

mehr sind als ein Mensch, der behindert ist.“

Der seit dem 1. Juli 2005 in Bremen amtierende Landesbehindertenbeauftragte kann dagegen verstehen, dass die junge Frau ihr Praktikum abgebrochen hat: „So etwas ist sehr verletzend.“ Diskriminierung „ist einfach täglich Brot“ für Behinderte. Weil viele Nichtbehinderte im Umgang mit Behinderten befangen seien, versuchten sie, den Kontakt zu vermeiden. So entstehe alltägliche Diskriminierung. „Bei vielen ist nicht im Bewusstsein, dass Behinderung etwas Normales ist.“

Mit Unbehagen sieht die Antidiskriminierungsstelle bei IBIS e.V. in Oldenburg die Reaktion der Leiterin des Altenheimes. Wie ist es möglich, dass Menschen mit Behinderungen in nicht allgemein zugänglichen Arbeitsbereichen öffentlicher Einrichtungen versteckt werden sollen und ein „Obmann für Schwerbehinderte“ sich im Diskriminierungsfall nicht bedingungslos hinter die diskriminierte Person stellt und die Diskriminierung unterbindet – obwohl ein Antidiskriminierungsgesetz in der Diskussion und ein Behindertengleichstellungsgesetz in Kraft ist? Auch stellt sich die Frage nach der Rolle des Integrationsfachdienstes, auf die der Zeitungsbericht nicht näher eingeht.

Warum sollte eine behinderte Person in einer Einrichtung arbeiten, die sie nur insoweit unterstützt, als versucht wird, auftretende Probleme auf ihre Kosten zu „lösen“? Und warum sollte ein Mensch mit Behinderung zeigen, dass er oder sie mehr ist als ein Mensch mit Behinderung, wenn er oder sie doch genau das ist? Diese Äußerung zeigt, wie viele Menschen immer noch nicht in der Lage sind, Menschen mit Behinderungen zu akzeptieren als Menschen, die aufgrund bestimmter Gegebenheiten anders sind oder mit Einschränkungen leben. Besonders kritisch wird es, wenn noch Beschränkungen gesellschaftlicher, institutioneller, politischer, baulicher oder anderer Art hinzukommen. Denn die sind doch in den allermeisten Fällen mit gutem Willen oder etwas Aufwand vermeidbar. Passiert das nicht, gehören solche Erfahrungen zu den schmerzlichsten, die Menschen mit Behinderungen machen und gegen die sie sich dann auch noch unerwartet wehren müssen.

<sup>4</sup> mitgeteilt und kommentiert von Constanze Schnepf

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Der Fall verdeutlicht, wie notwendig ein Antidiskriminierungsgesetz ist, über das nicht nur diskutiert, sondern das durchgesetzt wird.

#### **„Da können wir [öffentlichen Zuwendungsgeber] leider nichts machen ...“<sup>5</sup>**

Eine junge Frau türkischer Herkunft bewirbt sich während der Ausbildung zur Erzieherin um einen Praktikumsplatz bei einer privat getragenen, aber neben Elternbeiträgen überwiegend aus öffentlichen Mitteln bezuschussten Kindertagesstätte in einer schleswig-holsteinischen Kleinstadt. Im Einstellungsgespräch weist sie explizit auf ihr Kopftuch hin. Das wird als ‚überhaupt kein Problem‘ eingestuft, sie selbst eingestellt.

In den ersten Wochen ihrer Tätigkeit schließt sich ihr ein kleiner Junge deutscher Herkunft eng an und berichtet zu Hause offenbar begeistert von der neuen Kraft. Ihre phantasievolle und anregende Tätigkeit wird auch im Übrigen allseits anerkannt; sie erhält später ein Zeugnis mit Bestnote. Die Eltern des Knaben, insbesondere die katholisch erzogene Mutter, die sich inzwischen aber, wie der Vater, als Atheistin beschreibt, fordern die umgehende Entlassung der Praktikantin („Die oder unser Sohn!“). Der Vorstand der Trägerorganisation ist aufgrund seiner wirtschaftlichen Interessen und zur ‚Wiederherstellung des Friedens‘ sofort bereit nachzugeben.

Auf Vermittlung der Gleichstellungsbeauftragten, einer Migrantenorganisation und einiger engagierter Mütter wird erreicht, dass die Praktikantin ihr Praktikum (noch ca. weitere sechs Wochen) beenden darf. Danach, so beschließt der Vorstand, werden bis zur abschließenden Klärung der Kopftuchfrage durch ein Landesgesetz kopftuchtragende Mitarbeiterinnen nicht mehr beschäftigt.

Das Bemühen, bei den öffentlich-rechtlich verfassten Geldgebern zu klären, ob und welche Bedingungen diese an die Subventionierung der Kindertagesstätte knüpfen, führt zu dem Eingeständnis, dass dort die im staatlichen Bereich unmittelbar anzuwendenden EU-Antidiskriminierungsrichtlinien nicht bekannt sind. Vorkehrungen, sie durch entsprechende For-

mulierung der Zuwendungsbedingungen oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag den privaten Zuwendungsempfängern verpflichtend aufzuerlegen, sind dementsprechend nicht getroffen worden. Und in Zukunft auch nicht beabsichtigt, denn: „so etwas können wir doch nicht machen und in die Freiheiten des Trägers eingreifen“.

Das beschriebene Behördenverhalten ist kein Einzelfall. Die Sache wird mangels absehbaren Inkrafttretens eines ADG auf verschiedenen Ebenen des Landes weiterverfolgt.

Der wenig sensible und den bestehenden rechtlichen Rahmen nicht nutzende Umgang mit für den staatlichen Bereich verbindlichen EU-Vorgaben durch deutsche Behörden zeigt die Notwendigkeit ihrer Transformation in deutsches Recht. Ganz abgesehen davon, dass es den Migrantenkindern im Kindergarten gut tun würde, eine der Ihren als Erziehungsperson und Vorbild zu erleben, und den anderen, ihre Vorstellung von gesellschaftlicher Vielfalt auch in Gestalt einer ganz normalen jungen Frau mit Kopftuch zu erweitern.

#### **Viele Banken verweigern Flüchtlingen ein Girokonto<sup>6</sup>**

In jüngster Vergangenheit häufen sich Berichten des Flüchtlingsrates Schleswig-Holstein zufolge Fälle, in denen Flüchtlingen die Einrichtung eines Girokontos verweigert wurde. Einige der Banken hatten sich dabei sogar der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses der Spitzenverbände der deutschen Banken und Sparkassen zur Einrichtung von Girokonten für jedermann aus dem Jahre 2004 angeschlossen. Danach sind sie verpflichtet, allen Bürgern ein Girokonto unabhängig von deren Einkünften oder wirtschaftlicher Lage einzurichten. Es sei denn, dies ist unzumutbar. Dann müssen aber nach der Selbstverpflichtung konkrete Gründe für eine Ablehnung vorliegen, nämlich:

- der Kunde missbraucht das Konto für gesetzeswidrige Transaktionen (Betrug, Geldwäsche)

<sup>5</sup> mitgeteilt von Monika Bergen

<sup>6</sup> mitgeteilt von Monika Bergen

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

- der Kunde macht falsche Angaben oder belästigt Bankmitarbeiter
- das Konto ist jahrelang ohne Umsatz
- es ist nicht sichergestellt, dass das Geldinstitut die üblichen Kontoführungsentgelte erhält
- der Kunde missachtet Vereinbarungen.

Dass sich auch Banken an ihre Zusage halten müssen hat das Landgericht Bremen (Az. 2 O 408/05) kürzlich entschieden und die beklagte Bank, die sich der o.a. Empfehlung angeschlossen hatte, verpflichtet, einem Mann trotz Eröffnung eines Insolvenzverfah-

rens ein Girokonto auf Guthabenbasis einzurichten. Die Bank hatte das mit Hinweis auf frühere ungenehmigte Kontoüberziehungen des Klägers abgelehnt. Diese Vorgeschichte sei kein Grund, das Konto zu verweigern. Denn bei einer Führung auf Guthabenbasis seien bankschädigende Überziehungen nicht möglich.

Das gilt auch für Konten von Flüchtlingen, wenngleich ein ADG an deren besonders prekären Rechtsstellung nichts ändern würde. Immerhin würde ein solches Gesetz aber die Anknüpfung an den Ausländerstatus verbieten.

## Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien in EU-Mitgliedstaaten

Der Bericht Gleichbehandlung und Antidiskriminierung Jahresbericht 2005 der Europäischen Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Referat D.3 von April 2005 (nachzulesen unter [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/public/pubst\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_de.htm) bzw. <http://www.stop-discrimination.info/?RDCT=721967725a92b9f7cd8b>) fasst die Entwicklungen des letzten Jahres im Kampf gegen Diskriminierung in den Mitgliedstaaten und der EU zusammen. Teil I des Berichtes „Fortschritte bei der Umsetzung der ‚Rassen‘-diskriminierungs- und der Gleichbehandlungsrichtlinie (S. 1-25) bietet eine Übersicht über die Anforderungen der Rassendiskriminierungs- und der Gleichbehandlungsrichtlinie“ und über die Maßnahmen, die die Kommission getroffen hat, damit die Mitgliedstaaten diese Anforderungen auch erfüllen. Teil II untersucht die Lage der Roma in der EU, die als Bevölkerungsgruppe die größte ethnische Minderheit in der erweiterten Europäischen Union bilden.

Neben einer tabellarischen Zusammenfassung(1) der in den nationalen Rechten der EU-Mitgliedsstaaten umgesetzten oder bereits vorher bestehenden Regelungen (S. 14 ff.) enthält er(2) eine interessante Auswahl von Entscheidungen nationaler Gerichte in Diskriminierungsfällen (S. 19 f.). Sie werden im Folgenden wörtlich wieder gegeben. Darüber hinaus sei der Berichtsteil insgesamt zur Lektüre empfohlen.

### **(1) ÜBERSICHT: STAND DER UMSETZUNG DER RICHTLINIEN (AM 1. APRIL 2005)**

Anm.: In dieser Tabelle sind die in Verbindung mit den Richtlinien erlassenen Rechtsvorschriften zusammenfassend aufgeführt.

**Es soll weder bewertet werden, ob das nationale Recht vollständig mit den Richtlinien übereinstimmt, noch, ob die Richtlinien in den jeweiligen Mitgliedstaaten voll erfüllt wurden.**

Da sich das nationale Recht in diesem Bereich nach wie vor relativ schnell verändert, dürfte es nicht lange dauern, bis neue Rechtsvorschriften hinzugefügt werden können.

**Belgien** Föderalstaat: Gesetz vom 25. Februar 2003 zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Februar 1993 zur Schaffung eines Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus; Gesetz vom 20. Januar

2003 über die Verstärkung des Antirassismusrechts zur Abänderung des Gesetzes vom 30. Juli 1981 zur Ahndung bestimmter Taten, denen Rassismus oder Xenophobie zugrunde liegen.

Regionen/Gemeinschaften: Dekret der Flämischen Region/Gemeinschaft vom 8. Mai 2002 über die verhältnismäßige Beteiligung am Arbeitsmarkt; Dekret der Französischen Gemeinschaft vom 19. Mai 2004 über die Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung; Dekret der Wallonischen Region vom 27. Mai 2004 über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Berufsausbildung; Dekret der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 17. Mai 2004 bezüglich der Sicherung der Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt; Verordnung vom 26. Juni 2003 über die gemischte Verwaltung des Arbeitsmarktes in der Region Brüssel-Hauptstadt.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

**Tschechische Republik** Gesetz Nr. 65/1964 Slg. Arbeitsgesetzbuch, zuletzt geändert 2004; Gesetz Nr. 361/2003 Slg. über die Dienstbeziehungen von Mitgliedern der Sicherheitskräfte; Gesetz Nr. 221/1999 Slg. über die Dienstbeziehungen von Mitgliedern der Streitkräfte in der geänderten Fassung von 2002; Gesetz Nr. 218/2002 Slg. über den Amtsdienst in der Staatsverwaltung und über die Vergütung von Beamten und anderen Angestellten; Schulgesetz Nr. 561/2004 Slg.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Dänemark** Gesetz Nr. 960 (2004) über Paragraph 266 b des Strafgesetzbuches; Gesetz Nr. 626 (1987) zum Verbot der ‚Rassen‘\*diskriminierung usw.; Gesetz Nr. 459 (1996), geändert durch Gesetz Nr. 253 (2004) und Gesetz Nr. 1416 (2004) zum Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf usw.; Gesetz Nr. 374 (2003) zum Verbot der Ungleichbehandlung aufgrund der ‚Rasse‘\* oder der Ethnizität; Gesetz Nr. 1417 (2004) vom 22. Dezember 2004 über das Verbot der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Alters oder einer Behinderung; Gesetz Nr. 411 (2002) über das Institut für Internationale Studien und Menschenrechte.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe ab.

**Deutschland** Betriebsverfassungsgesetz, geändert 2001; Bundespersonalvertretungsgesetz, geändert 2001; Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Estland** Gesetz über Änderungen des Gesetzes über den Rechtskanzler und verwandte Gesetze; Gesetz der Republik Estland über den Arbeitsvertrag, geändert am 22. April 2004; Strafgesetzbuch.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Griechenland** Griechisches Gesetz über die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der ‚Rasse‘\* oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (veröffentlicht am 27. Januar 2005).

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien ab.

**Spanien** Gesetz 62/2003 vom 30. Dezember über steuerliche, administrative und soziale Maßnahmen; Gesetzesdekret 5/2000 vom 4. August, Gesetz über Verstöße und Sanktionen der Sozialordnung, geändert im Januar 2004; Gesetz 51/2003 vom 2. Dezember über Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und universalen Zugang für Menschen mit Behinderungen.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien ab.

Dekret 1865/2004 zur Schaffung des Nationalen Behindertenrates.

**Frankreich** Pressegesetz 1881 (zuletzt geändert im Februar 2005); Gesetz Nr. 2001-1066 zur Bekämpfung von Diskriminierungen; Gesetz Nr. 2002-73 zur sozialen Modernisierung; Gesetz vom 21. Dezember 2004 zur Schaffung der mit der Gleichbehandlung befassten Stelle (HALDE); Gesetz vom 20. Dezember 2004 über sozialen Zusammenhalt.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Irland** Gleichheitsgesetz 2004 zur Änderung des Gesetzes über die Gleichheit im Berufsleben 1998 und des Gleichstellungsgesetzes 2000; Rentengesetz 1990-2004; Gesetz über alkoholische Getränke 2003.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Italien** Gesetzesdekret Nr. 215 vom 9. Juli 2003 zur Umsetzung der Richtlinie 2000/43, später geändert durch Gesetzesdekret Nr. 256 vom 2. August 2004;

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Dekret vom 11. Dezember 2003 über interne Strukturen und Zuständigkeiten von Fachstellen.

Deckt ‚Rasse‘\* und ethnische Herkunft ab.

Gesetzesdekret Nr. 216 vom 9. Juli 2003 zur Umsetzung der Richtlinie 2000/78, geändert durch Gesetzesdekret Nr. 256 vom 2. August 2004.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in der Gleichbehandlungsrichtlinie ab.

**Zypern** Gleichbehandlungsgesetz Nr. 59(I)/2004 (Rasse oder ethnische Herkunft); Gesetz über Menschen mit Behinderungen (Novelle) Nr. 57(I)/2004. Gleichbehandlungsgesetz Nr. 58(I)/2004 (Beschäftigung und Beruf).

Deckt ‚Rasse‘\* oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Alter und sexuelle Ausrichtung ab.

Verwaltungskommissargesetz (Novelle) Nr. 36(I)/2004; Gesetz Nr. 42(I)/2004 zur Bekämpfung von Rassismus und anderen Diskriminierungen (Kommissar).

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe ab. S. 15

**Lettland** Arbeitsgesetz, verabschiedet 2001, geändert am 7. Mai 2004.

Deckt eine nicht erschöpfende Liste von Diskriminierungsgründen ab, erwähnt aber die sexuelle Ausrichtung nicht ausdrücklich.

**Litauen** Gesetz über Chancengleichheit, in Kraft seit 1. Januar 2005, Strafgesetzbuch in der geänderten Fassung vom 1. Mai 2003.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien ab.

**Luxemburg** Keine Verabschiedung oder Änderung von Rechtsvorschriften seit Erlass der Richtlinien.

**Ungarn** Gesetz CXXV 2003 über die Gleichbehandlung und die Förderung der Chancengleichheit; Regierungsdekret 362/2004 über die Gleichbehandlungsstelle und ihre detaillierte Verfahrensordnung. Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Malta** Beschäftigungs- und Arbeitsbeziehungs-gesetz 2002 und Rechtshinweis Nr. 461/2004 (Gleichbehandlung in beschäftigungsrechtlichen Regelungen); Chancengleichheitsgesetz 2000 (Menschen mit Behinderungen).

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien ab.

**Niederlande** Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz 1994, geändert durch EG-Umsetzungsgesetz 2004; Altersdiskriminierungsgesetz vom 17. Dezember 2003; Gesetz über Gleichbehandlung aufgrund einer Behinderung oder einer chronischen Krankheit vom 3. April 2003.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Österreich** Bund: Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (verabschiedet 1993, geändert 2004), Gleichbehandlungsgesetz, Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft (alle seit 1. Juli 2004 in Kraft).

Länder: Landesgleichbehandlungsgesetz (Steiermark); Wiener Dienstordnung, Wiener Antidiskriminierungsgesetz;

Niederösterreichisches Gleichbehandlungsgesetz; Kärntner Antidiskriminierungsgesetz.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und Geschlecht ab. Behinderung bislang nur im Landesrecht abgedeckt.

**Polen** Arbeitsgesetzbuch (zuletzt geändert am 14. November 2003); Gesetz vom 20. April 2004 über Beschäftigungsförderung und die Arbeitsmarktinstitutionen; Ministerratsverordnung vom 25. Juni 2002 über den Bevollmächtigten der Regierung für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Gesetz über nationale und ethnische Minderheiten und über Regionalsprachen (verabschiedet am 6. Januar 2005, in Kraft seit 1. Mai 2005).

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

**Portugal** Gesetz 18/2004 über Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft; Gesetzesdekret 251/2002; Gesetz 38/2004 über Maßnahmen zur Wiedereingliederung und Beteiligung von Menschen mit Behinderungen; Gesetz 16/2001 über Religionsfreiheit. Gesetz 99/2003 über das Arbeitsgesetzbuch, Gesetz 35/2004 zur Regelung des Arbeitsgesetzbuches.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Slowenien** Gesetz über die Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes 2004; Gesetz über die berufliche Wiedereingliederung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen 2004; Beschäftigungsbeziehungs-gesetz 2003.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Slowakei** Gesetz Nr. 365/2004 Slg. über Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und Schutz vor Diskriminierung zur Änderung und Ergänzung einiger anderer Gesetze (Antidiskriminierungsgesetz); Gesetz Nr. 308/1993 Slg. über die Einrichtung des slowakischen Nationalen Zentrums für Menschenrechte, zuletzt geändert 2004 Slg.; Arbeitsgesetzbuch Nr. 311/2001 Slg., zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 365/2004.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien ab.

**Finnland** Nichtdiskriminierungsgesetz 21/2004; Strafgesetzbuch in der durch das Gesetz 302/2004 geänderten Fassung; Arbeitsvertragsgesetz, in der durch das Gesetz 23/2004 geänderten Fassung. Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Schweden** Gesetz über das Verbot der ethnischen Diskriminierung (1999:130), zuletzt geändert durch Gesetz 2003:308; Gesetz über das Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im

Arbeitsleben (1999:132), geändert durch Gesetz 2003:309; Gesetz über das Verbot von Diskriminierung im Arbeitsleben aufgrund der sexuellen Ausrichtung (1999:133), geändert durch Gesetz 2003:310; Gesetz über Gleichbehandlung von Studierenden an Hochschulen (2001:1286), geändert durch Gesetz 2003:311; Diskriminierungsverbots-gesetz (2003:307), geändert durch Gesetz 2004:1089. Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung im Bereich der sozialen Sicherheit seit Januar 2005 in Kraft.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien mit Ausnahme des Alters ab.

### Vereinigtes Königreich

Großbritannien: ‚Rassen\*beziehungs-gesetz 1976, zuletzt geändert durch die ‚Rassen\*beziehungs-ve-rordnung 2003.

Nordirland: ‚Rassenbeziehungsordnung\* (NI) 1997, zuletzt geändert durch die Verordnung zur Rassen-beziehungsordnung 2003.

Deckt ‚Rasse‘ und nationale Herkunft ab.

Großbritannien: Behinderungsdiskriminierungs-gesetz 1995, zuletzt geändert durch die Behinde-rungsdiskriminierungsverordnung 2003; Verordnung 2003 zum Behindertendiskriminierungsgesetz 1995 (Renten); Beschäftigungsgleichstellungsverordnung (Religion oder Weltanschauung) 2003; Beschäftigungsgleichstellungsverordnung (sexuelle Ausrichtung) (Novellierung) 2003.

Nordirland: Verordnung über faire Beschäftigung und Behandlung (NI) 1998, zuletzt geändert durch Verordnung über faire Beschäftigung 2003; Beschäftigungsgleichstellungsverordnung (sexuelle Ausrichtung) (NI) 2003; Verordnung (NI) 2004 zur Änderung des Behinderungsdiskriminierungsgesetzes 1995.

Deckt Religion oder Weltanschauung, Behinderung, sexuelle Ausrichtung und in Nordirland auch poli-tische Anschauung ab.

**Bulgarien** Diskriminierungsschutzgesetz 2003, seit Januar 2004 in Kraft.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Rumänien** Verordnung zur Vorbeugung und Bestrafung aller Formen von Diskriminierung, erlassen im August 2000; Gesetz Nr. 48 vom 16. Januar 2002 zur Genehmigung der Verordnung mit einigen wenigen Änderungen.

Deckt alle Diskriminierungsgründe in den 2 Richtlinien und zusätzliche Gründe einschließlich Geschlecht ab.

**Norwegen** Rechtsvorschriften zur „Umsetzung“ der Bestimmungen der Gleichbehandlungsrichtlinie (2000/78) traten am 1. Mai 2004 in Kraft.

## (2) Diskriminierungsverfahren vor nationalen Gerichten

### **Belgien und Frankreich: Vermieter wegen Rassendiskriminierung verurteilt**

Im Dezember 2004 befand das Strafgericht Antwerpen (Belgien) einen Vermieter wegen Diskriminierung für schuldig, weil er sich geweigert hatte, sein Haus an ein belgisches Paar kongolesischer Herkunft zu vermieten. Der Hauseigentümer hatte die Immobilienagentur angewiesen, „möglichst nicht an Ausländer zu vermieten“. Das Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus, die zuständige Fachstelle in Belgien, war neben dem Staatsanwalt an dem Verfahren beteiligt. Im Durchschnitt haben 7% der Rassismusbeschwerden, die jedes Jahr bei dem Zentrum eingehen, mit dem Wohnungswesen zu tun. Der Hauseigentümer wurde zur Zahlung von 250 EUR Schadenersatz an das Zentrum verurteilt.

Im September 2004 verurteilte das Strafgericht Grenoble (Frankreich) eine Grundstückseigentümerin, weil sie sich geweigert hatte, ein Stück Land an einen „Araber“ zu verkaufen, mit dem Argument, sie habe Angst vor Problemen mit den Nachbarn gehabt. Das Gericht verurteilte sie zu einer Geldstrafe von 10 000 EUR, zu einer Freiheitsstrafe von vier Monaten auf Bewährung und zu Schadenersatz in Höhe von 1500 EUR an den Käufer und 500 EUR an seine Frau. Das Gericht ordnete weiter an, dass der Schuldspruch im Fachblatt des Immobili-

enmaklerverbands veröffentlicht wird, und sprach zwei NRO, die Opfer unterstützen, MRAP und SOS Racisme, Schadenersatz zu.

### **Finnland: Aufhebung eines Kirchenbeschlusses, der in eingetragenen gleichgeschlechtlichen Partnerschaften Lebenden verbot, Kaplan zu werden**

Das Verwaltungsgericht Vaasa hob vor kurzem einen Beschluss der Evangelisch-Lutherischen Kirche auf, dass eine Bewerberin nicht zur Kaplanin ernannt werden konnte, weil sie öffentlich in einer gleichgeschlechtlichen Beziehung lebt und angekündigt hatte, die Beziehung amtlich eintragen zu lassen. Das Gericht befand dies als Verstoß gegen das Nichtdiskriminierungsgesetz, das Diskriminierung unter anderem aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder „aus anderen mit einer Person verbundenen Gründen“ verbietet. Als einen solchen anderen Grund nannte das Gericht das Leben in einer gleichgeschlechtlichen Beziehung. Das finnische Kirchenrecht, z. B. die Kirchenordnung oder das Kirchengesetz, kennt eine Ausnahme wie die bei „religiösem Ethos“ in Artikel 4 Absatz 2 der Gleichbehandlungsrichtlinie nicht.

### **Irland: Arbeitsgericht beruft sich bei der Entscheidung, dass eine Kündigung aufgrund der ‚Rasse‘ unfair ist, auf die ‚Rassen‘ diskriminierungsrichtlinie**

Das irische Beweislastrecht stand vor der Umsetzung nicht in Einklang mit den Richtlinien. Als das Arbeitsgericht am 8. März 2004 in der Sache Citibank gegen Massinde Ntoko (EED0456) verhandelte, waren die ‚Rassen‘ diskriminierungs- und die Gleichbehandlungsrichtlinie noch nicht in irisches Recht umgesetzt. Das Gericht stützte sich jedoch direkt auf die Beweislastbestimmung der ‚Rassen‘ diskriminierungsrichtlinie, als es feststellte, dass die Citibank einen kongolesischen Arbeitnehmer wegen seiner ‚Rasse‘ diskriminierte, als sie ihm wegen eines persönlichen Telefonanrufs während der Arbeit kündigte. Das Gericht bezog sich dabei auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der

\* cf. Hinweis S.6

sich ein Gericht bei der Auslegung des nationalen Rechts in Fällen, an denen Einzelpersonen beteiligt sind, auf eine nicht umgesetzte Richtlinie berufen kann. Die nationalen Gerichte müssen die nationalen Regelungen so weit wie möglich nach dem Wortlaut und dem Zweck der Richtlinien auslegen, damit das von der Richtlinie beabsichtigte Ergebnis erreicht wird. Die Beklagte wurde zur Zahlung von Schadenersatz in Höhe von 15 000 EUR an den Kläger verurteilt (2000 EUR für Verdienstausschlag und 13 000 EUR für Nichtvermögensschaden zum Ausgleich der erlittenen Demütigung und der Beraubung des Grundrechts auf Gleichbehandlung und Freiheit von „Rassen“\*vorurteilen).

#### **Ungarn: das Recht von NRO, in Diskriminierungsfällen von öffentlichem Interesse als Kläger aufzutreten**

Eine Schwulen-und-Lesben-NRO reichte Klage gegen die Gáspár-Károli-Universität der Reformierten Kirche ein, weil diese ihrer Ansicht nach schwule Theologiestudenten diskriminiert. Nachdem der Rat der Theologischen Fakultät einen Theologiestudenten, der seine Homosexualität einem seiner Professoren gestanden hatte, der Universität verwiesen hatte, veröffentlichte er am 10. Oktober 2003 eine allgemeine Erklärung, in der es hieß: „Die Kirche kann... die Ausbildung, Einstellung und Beschäftigung von Pastoren und Religionslehrern, die eine homosexuelle Lebensweise führen oder fördern, nicht billigen.“ Die Gerichte der ersten und zweiten Instanz entschieden, dass die Universität in den verfassungsmäßigen Grenzen von ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch gemacht und Homosexuelle nicht diskriminiert habe. Die NRO plant, die Überprüfung durch den Obersten Gerichtshof zu beantragen.

Dieser Fall hatte bedeutsame Auswirkungen für NRO, die Verfahren wegen sexueller Ausrichtung in öffentlichem Interesse (actio popularis) anstrengen. Der Gerichtshof stellte fest, dass Homosexualität ein der Persönlichkeit des Menschen innewohnendes Merkmal ist. Dies ist eine Vorbedingung für eine „actio popularis“-Klage nach dem ungarischen Gleichbehandlungsgesetz. Außerdem müssen NRO

nicht warten, bis Diskriminierung tatsächlich stattgefunden hat. Es genügt, wenn eine Verletzung von Rechten durch ein diskriminierendes Gesetz, eine diskriminierende Praxis usw., das oder die sie angeht, in der Zukunft stattfinden könnte.

#### **Slowenien: Verfassungsgerichtsurteil zu einer Verordnung, die den Bau von Moscheen einschränkt**

Im Juli 2004 entschied das slowenische Verfassungsgericht, dass die Frage in einem Referendum, ob eine Verordnung der Stadt Ljubljana in Kraft gesetzt werden sollte, einen Verstoß gegen das verfassungsmäßige Recht darstellte, frei seine Religion zu praktizieren. In dieser Verordnung wurden nämlich die Bedingungen für die Errichtung von Bauten festgelegt, die für religiöse und kulturelle Aktivitäten der islamischen Religionsgemeinschaft verwendet werden sollen. Das Verfassungsgericht erklärte, dass die Absicht, in einem Referendum über Bodennutzungsbedingungen zu entscheiden, den Bau einer Moschee de facto unmöglich macht und deshalb die Abhaltung eines Referendums über die Verordnung der Entscheidung darüber gleichkommen würde, ob die Mitglieder der islamischen Religionsgemeinschaft ihre Religion in der Moschee frei praktizieren können oder nicht, was verfassungswidrig ist.

#### **Schweden: positive Maßnahme auf Ethnizitätsbasis beim Hochschulzugang**

Die Universität Uppsala führte „alternative Auswahlkriterien“ für Jurastudenten ein, nach denen 10 % der Jurastudienplätze für Bewerber reserviert werden, deren beide Eltern „im Ausland geboren“ sind. Dies entsprach der Rechtslage seit Januar 2003, durch die der Pluralismus in der Hochschulbildung gefördert werden sollte. Die Praxis wurde von zwei Frauen angefochten, die sich mit guten Noten beworben hatten und zum Studium zugelassen worden wären, wenn es die alternativen Auswahlkriterien nicht gegeben hätte. Sie machten geltend, dass die Auswahlkriterien nach dem Hochschulstudentengesetz 2001 diskriminierend seien, das ausdrücklich keine bevorzugte Behandlung vorsieht. Das Bezirksgericht Uppsala befand im Januar 2005, dass die

## FORUM GEGEN RASSISMUS

### Arbeitsgruppe Gleichbehandlung

Praxis der Universität dem Verbot der unmittelbaren Diskriminierung zuwiderläuft, und berief sich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu geschlechtsspezifischen positiven Maßnahmen, nach der positive Maßnahmen nicht zulässig sind, wenn ein klarer Unterschied zwischen den Leistungen der Bewerber besteht. Jeder der beiden Frauen wurde Schadenersatz in Höhe von 75 000 SEK (ca. 7 500 EUR) zugesprochen. Gegen das Urteil wird wahrscheinlich Berufung eingelegt.

#### **Niederlande: keine angemessenen Vorkehrungen in der Berufsbildung getroffen**

Ein Antidiskriminierungsbüro klagte gegen eine Vereinigung, die Prüfungen für den Hotel- und Gaststättensektor organisiert, mit der Begründung, die Vereinigung habe gegen das Gesetz über Gleichbehandlung aufgrund einer Behinderung oder einer chronischen Krankheit verstoßen, weil sie keine angemessenen Vorkehrungen in der Berufsbildung getroffen habe. Die Vereinigung hatte Bewerbern mit einer Lesebehinderung „bedarfsgerechte“ Prüfungen angeboten. Für die „bedarfsgerechte“ Prüfung wurden jedoch 90 EUR zusätzlich berechnet. Die Gleichbehandlungskommission war gleichfalls der Ansicht, dass dies nicht mit der gesetzlichen Verpflichtung, für Menschen mit Behinderung angemessene Vorkehrungen zu treffen, zu vereinen ist. Da die in diesem Fall erforderlichen Vorkehrungen die Vereinigung nicht unverhältnismäßig belasteten, befand die Kommission, dass die Vereinigung gesetzwidrig diskriminiert hatte (Rechtssache 2004/140 vom 26. Oktober 2004).

#### **Spanien: Tarifvertragsklauseln über Zwangsruhestand mit 65 vom Obersten Gerichtshof aufgehoben**

Der Oberste Gerichtshof hob in zwei Urteilen vom 9. März 2004 Klauseln in Tarifverträgen auf, die Arbeitnehmer zum Ruhestand mit 65 zwangen, da es keine nationale Regelung gab, die eine solche Zwangsverrentung zuließ. Der Gerichtshof berief sich auf die

Gleichbehandlungsrichtlinie und zog den Schluss, dass Arbeitnehmer zum Ruhestand mit 65 zu zwingen, eine Diskriminierung aufgrund des Alters darstellt, wenn keine Regelung vorliegt, die Ungleichbehandlungen wegen des Alters durch „rechtmäßige Ziele aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung“ rechtfertigt.

Im Dezember 2004 erließ die spanische Regierung ein Gesetz, um durch die Verbindung mit „rechtmäßigen Zielen aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung“ die Wiederaufnahme derartiger Klauseln in Tarifverträge zu ermöglichen. Dies bedeutet, dass diese Klauseln, sobald das Gesetz vom Parlament verabschiedet wurde, keine Diskriminierung aufgrund des Alters mehr darstellen können, vorausgesetzt jedoch, sie sind objektiv und angemessen gerechtfertigt.

#### **Vereinigtes Königreich: erste gerichtliche Entscheidung zur Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung nach der Verordnung zur Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie**

Im Januar 2005 wurde zum ersten Mal durch ein Gericht ein Verstoß gegen die Beschäftigungsgleichstellungsverordnung (sexuelle Ausrichtung) 2003 festgestellt. Das Arbeitsgericht Stratford in London befand, dass der Kläger, ein leitender Angestellter, geraume Zeit anhaltenden Schikanen durch Vorgesetzte seiner Firma Cleanaway ausgesetzt war und dadurch gezwungen wurde, seine mit 54 000 GBP (ca. 78 400 EUR) pro Jahr vergütete Stelle aufzugeben. Ihm wurde Schadenersatz in Höhe von 35 345 GBP (ca. 51 300 EUR) wegen unfairer fingierter Entlassung, Belästigung und Diskriminierung zugesprochen. Das Gericht erklärte, dass sein Arbeitgeber das Problem trotz früherer Beschwerden eines anderen homosexuellen Mitarbeiters nicht sehen oder nicht lösen wollte. Die Personalabteilung von Cleanaway war nicht fähig, ihren Führungskräften klar zu machen, dass Anspielungen auf die sexuelle Ausrichtung unerträglich sind

## Aktuelles/Kurz berichtet/Projekte

### **Brandenburger Ausländerbeauftragte startet zwei neue Projekte gegen Diskriminierung**

Unter Federführung der Ausländerbeauftragten des Landes Brandenburg haben zwei neue Projekte begonnen, die sich auf vielfältige Art und Weise gegen Diskriminierungen richten.

Das aus dem Bundesprogramm CIVITAS geförderte Projekt **NEW – Neue Erfahrungswelten**. Vorurteilsbewusstes Lernen zum Abbau von Diskriminierungen zielt auf die Bewusstmachung von fremdenfeindlichen und diskriminierenden Einstellungen und Haltungen. Im Fokus steht der Bereich der vorschulischen Erziehung.

Die Angebote für das pädagogische Personal von Kindertagesstätten bauen auf der Anti-Bias-Methode auf, die als eine der innovativen Ansätze in der antidiskriminierenden Bildungsarbeit angesehen werden kann. Der Kreis der Teilnehmenden soll mit den Grundsätzen des Anti-Bias-Ansatzes vertraut gemacht werden und für Unterdrückungsmechanismen sensibilisiert werden. In einem weiteren Schritt will das Projekt Impulse zur Implementierung des Anti-Bias-Ansatzes in die Curricula pädagogischer Ausbildungseinrichtungen des Landes Brandenburg geben. Das Projekt „NEW“ läuft noch bis Juni 2006.

#### Kontakt:

Die Ausländerbeauftragte des Landes Brandenburg, Antidiskriminierungsstelle, Astrid Nickel, (0331) 866-5908, [astrid.nickel@masgf.brandenburg.de](mailto:astrid.nickel@masgf.brandenburg.de)

Das Projekt „**Zivile Brücken – Mosty Społeczne**“, das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds durch

das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit gefördert wird, verfolgt zwei Kernziele: Zum einen will es die positiven Aspekte der Öffnung gegenüber dem Nachbarland Polen veranschaulichen. Dabei steht das Verbindende im deutsch-polnischen Verhältnis im Vordergrund. Ausgangspunkt für die Entwicklung gemeinsamer Perspektiven und grenzüberschreitender Aktivitäten bilden die historischen Erfahrungen beiderseits der Grenze. Zum anderen zielt das Projekt auf die Stärkung von sozialen und interkulturellen Kompetenzen in ausgewählten Bereichen, die Verbreitung von interkulturellen Bildungsansätzen und die Förderung von Strategien zum cultural mainstreaming.

In fünf Teilprojekten werden auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnittene Angebote gemacht. Diese reichen von der deutsch-polnischen Journalisten-Kooperation und dem Aufbau eines Deutsch-Polnischen Netzwerkes der Erinnerungsorte, über die grenzüberschreitende Verständigung in der Polizeiausbildung bis hin zur interkulturellen Sensibilisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung und der außerbetrieblichen Ausbildung. Das Projekt „Zivile Brücken – Mosty Społeczne“ hat noch eine Laufzeit bis November 2007.

#### Kontakt:

Die Ausländerbeauftragte des Landes Brandenburg, Harald Klier / Karolina Miller, Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam, (0331) 866-5954 / -5907, [harald.klier@masgf.brandenburg.de](mailto:harald.klier@masgf.brandenburg.de) / [karolina.miller@masgf.brandenburg.de](mailto:karolina.miller@masgf.brandenburg.de)

## Service/Internethinweise/Literatur

**Mitteilung der Kommission an den Rat Nicht-diskriminierung und Chancengleichheit für alle – eine Rahmenstrategie (Brüssel, den 1.6.2005, KOM(2005) 224 endgültig)**

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0224de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0224de01.pdf)

Die Mitteilung fasst die Ergebnisse des Konsultationsprozesses zum Grünbuch Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union zusammen und skizziert die Strategie der EU für die nächsten Jahre.

Informationen zum Grünbuch Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union (Juni 2004) sind zu finden unter: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/policy/aneval/green\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/green_de.htm)

**Dorothee Frings, Die Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft – Regellingsdefizite im Recht der Bundesrepublik Deutschland und Umsetzungsanforderungen nach europäischem Recht. Rechtsgutachten im Auftrag des Anti-Rassismus-Informations-Centrum, ARIC-NRW e.V. August 2004.**

Das Gutachten bezieht die Regelungen der Richtlinie auf konkrete Anwendungsfragen und besticht durch Klarheit in der Aussage sowie seine deutliche Praxisrelevanz.

Das Gutachten kann bei ARIC-NRW e.V. für € 7,50 bezogen werden, nähere Angaben unter [www.aric-nrw.de](http://www.aric-nrw.de); dort ist auch die ‚Zusammenfassung in Thesen‘ herunterzuladen.

**Jo Shaw, The EU Constitution and Racism: New Legal Tools**, ENAR-Veröffentlichung von April 2005, [http://www.enar-eu.org/en/brnews/index.php#tools\\_constitution](http://www.enar-eu.org/en/brnews/index.php#tools_constitution)

Eine skeptische Einschätzung der EU-Verfassung (nicht nur) unter dem Aspekt rechtlicher Instrumente gegen fremdenfeindliche Umtriebe.

**Isabelle Chopin, Janet Cormack and Jan Niesen (Hrsg.), The implementation of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC) as it relates to religion and belief in 15 EU Member States, December 2004**

Buchhandel ISBN: 2-930399-12-0; Download unter [www.eu.int](http://www.eu.int)

Eine vergleichende Darstellung der Umsetzung der beiden Richtlinien im Hinblick auf den Diskriminierungsgrund Religion und Weltanschauung.

**Elke Tießler-Marenda, Verbesserter Schutz vor Diskriminierung? Einführung in den Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz, in Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 3/4 2005, S. 100-106.**

Der Aufsatz führt in den Gesetzentwurf mit Blick auf seine Bedeutung für MigrantInnen ein, zeigt Schutzlücken auf und erläutert strittige Punkte.

**Manfred Husmann, Die EG-Gleichbehandlungs-Richtlinien 2000/2002 und ihre Umsetzung in das deutsche, englische und französische Recht, Teil I in Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR) 3/2005, S. 107 ff., Teil II in Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR) 4/2005, S. 167 ff**

Der Beitrag führt in die Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG und 2002/73/EG und die jeweilige Umsetzung in Deutschland, England und Frankreich ein. Vor diesem Hintergrund wird Kritik an den RLn – insbesondere wegen Eingriffen in die Privatautonomie – zurückgewiesen.

**Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR) 5-6/2005**

Das Heft widmet sich in verschiedenen Beiträgen dem Thema Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien