

## Wahlprüfsteine zur Etablierung einer Antidiskriminierungskultur in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland

Der Diskriminierungsschutz ist ein Menschenrecht und es ist ein Gebot der Demokratie, Menschen vor Diskriminierung zu schützen. Im August 2006 trat das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft, das zum Ziel hat, Benachteiligungen aus unterschiedlichen Gründen zu verhindern und zu beseitigen.

Drei Jahre danach haben der Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd) und seine Mitgliedsorganisationen eine erste Bilanz zur Wirkung und Anwendbarkeit des AGG gezogen: Das AGG ist an vielen, vor allem für Betroffene entscheidenden Stellen, nicht angemessen ausgestaltet und bleibt selbst hinter den Anforderungen der europäischen Richtlinien zurück. Es hat sich auch gezeigt, dass es kompetenter, niedrigschwelliger und unabhängiger Anlaufstellen bedarf, die das Vertrauen der Betroffenen genießen, diese über ihre Rechte informieren und sie bei deren Durchsetzung unterstützen. Ohne unabhängige, regionale Antidiskriminierungsbüros/-stellen und ohne wirksame Instrumente zur Rechtsdurchsetzung bleiben Antidiskriminierungsgesetze nur Lippenbekenntnisse und tragen kaum zur Etablierung einer Antidiskriminierungskultur bei. Es ist auch fest zu stellen, dass es seit Inkrafttreten des AGG auch nicht zu der heraufbeschworenen Klageflut kam. Nur wenige Fälle mit AGG-Bezug wurden bei den Gerichten anhängig. Das liegt nicht daran, dass es keine Diskriminierung gibt! Aus Sicht der im advd organisierten Beratungsstellen bestehen für die von Diskriminierung Betroffenen vielmehr zahlreiche rechtliche und auch praktische Hürden bei der Durchsetzung von Ansprüchen nach dem AGG.

Denn ein Gesetz alleine schützt nicht vor Diskriminierung, die für viele Betroffene zum Alltag gehört. Wenngleich das AGG ein wichtiges Element bei der Etablierung einer Antidiskriminierungskultur in Deutschland ist, bedarf es weiterer Strategien, die Gleichbehandlung und Chancengleichheit fördern. So stand 2007 auch unter dem Motto „Europäisches Jahr der Chancengleichheit für Alle“, eine gute Gelegenheit für Bund und Länder nachhaltige Strategien und Maßnahmen zu entwickeln, die der Etablierung einer Antidiskriminierungskultur dienen und zu mehr Chancengleichheit führen.

Nicht nur der Bund sondern insbesondere auch die Länder stehen in der Pflicht von Diskriminierung Betroffene zu unterstützen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die Benachteiligungen nicht nur verhindern sondern auch beseitigen können. Gleichbehandlung und Chancengleichheit fangen vor Ort an! Doch was wurde tatsächlich von Bund und Ländern getan, um von Diskriminierung Betroffene zu unterstützen und was steht auf der politischen Agenda, um eine Kultur der Gleichbehandlung zu fördern?

### **Wir fragen die Politik und setzen Wahlprüfsteine:**

**1. Wie steht es mit dem Diskriminierungsschutz im Bildungsbereich?**

Wie die PISA-Studie und der Bericht des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz belegen, ist die Benachteiligung von Schüler/innen mit Behinderungen sowie mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem stark ausgeprägt.

Die sog. Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG) der EU deckt ausdrücklich auch den Diskriminierungsschutz im Bildungswesen ab. Somit obliegt aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik insbesondere den Bundesländern die Umsetzung der EU-Vorgaben in diesem Bereich. Bisher haben jedoch die Gesetzgeber auf Landesebene jegliche Initiative vermissen lassen. Entsprechende Gleichbehandlungsregelungen in den Schul- und Hochschulgesetzen sucht man vergebens.

Fälle von Diskriminierungen an Schulen und Hochschulen werden vom AGG nur unbefriedigend erfasst. So bezieht das AGG den Bildungsbereich zwar in den allgemeinen Anwendungsbereich mit ein, allerdings nur "nach Maßgabe dieses Gesetzes". Vom arbeitsrechtlichen Teil des AGG werden nur Fälle der Diskriminierung von Lehrenden durch den/die Arbeitgeber/in erfasst. Individuelle und strukturelle Benachteiligungen von Schüler/innen und Studierenden sind nicht geregelt, wie beispielsweise diskriminierendes Verhalten von Lehrer/innen aber auch von anderen Mitschüler/innen. Nach herrschender juristischer Meinung gilt der Schutz vor Benachteiligung im Zivilrechtsverkehr nur für private Bildungseinrichtungen, diese schließen privatrechtliche Verträge mit ihren Schüler/innen ab. Für öffentlich-rechtliche Träger finden die Regelungen des AGG dagegen keine Anwendung, dies bedeutet eine Lücke im Diskriminierungsschutz für Lehrende und Lernende.

- a. **Wie und wann werden Sie die Maßgabe der EU (RL 2000/43/EG) in Ihrem Bundesland umsetzen?**
- b. **Werden Sie für die Umsetzung der Richtlinie beispielsweise auch Betroffenenverbände mit einbeziehen?**

**2. Welche Maßnahmen sind nötig, damit die Betroffenen Ihr Recht auf Gleichbehandlung geltend machen können? Wie kann der Aufbau einer Beratungsinfrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland vorangebracht werden?**

Die Erfahrungen aus unserer Praxis machen deutlich, dass es auf Seiten der Betroffenen viele persönliche Barrieren gegen eine sofortige Meldung erlittener Diskriminierung und die Geltendmachung ihres Rechtes auf Gleichbehandlung gibt. Da diese eine alltägliche Erfahrung ist, werden diskriminierende Verhaltensweisen entweder selbst von den Betroffenen nicht als solche bewusst wahrgenommen oder sie haben gelernt, dass sie keine Handhabe haben, etwas dagegen zu unternehmen. So weist eine Studie der Grundrechteagentur der Europäischen Union (FRA) nach, dass viele von Rassismus betroffene Menschen Diskriminierungen nicht melden und nicht aktiv dagegen vorgehen. Als Gründe werden darin fehlende Kenntnisse der rechtlichen und prozessualen Möglichkeiten und hinsichtlich der Existenz von Beratungsstellen sowie Resignation genannt. Aus unserer Erfahrung im Rahmen der Antidiskriminierungsberatung liegen weitere Gründe in erlernter Hilflosigkeit, Scham, Angst vor weiterer Stigmatisierung, Angst vor Arbeitsplatzver-

lust und finanziellen Risiken sowie mangelndes Vertrauen in institutionelles Handeln. Nicht selten führt die eigene Diskriminierungsbiografie zu Vermeidungsverhalten im alltäglichen Leben wenn nicht gar zur eigenen Isolation. Jede Form der erlebten Diskriminierung stellt ein Integrationshemmnis dar.

In der Bundesrepublik Deutschland fehlt es selbst nach Inkrafttreten des AGG an einem flächendeckenden Netz kompetenter Anlaufstellen bei Diskriminierungen. Die wenigen vorhandenen Antidiskriminierungsstellen/-büros können eine hinreichende Versorgung nicht sicherstellen. Außerdem ist durch die gar nicht oder nur mangelhaft vorhandene Finanzierung unabhängiger Antidiskriminierungsstellen/-büros in einzelnen Bundesländern für die meisten Betroffenen Beratung und Unterstützung in Antidiskriminierungsfragen nicht gesichert. In vielen Ländern und Kommunen existieren bisher weder unabhängige noch andere Anlaufstellen.

Selbst die Einrichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat fast ein Jahr gedauert. Im Vergleich zu anderen unabhängigen Antidiskriminierungsberatungsstellen kann sie die Betroffenen nicht begleiten, sondern oftmals nur telefonische Beratung anbieten. Ferner ist sie im Unterschied zu anderen europäischen Staaten und in Relation zur Bevölkerung in Deutschland sowohl personell als auch finanziell nicht angemessen ausgestattet.

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert seit 1997 Antidiskriminierungsprojekte. Ein wichtiger Schritt für die Nachhaltigkeit der Antirassismuserbeit im Lande ist die 2009 erfolgte Einbindung der Antidiskriminierungsarbeit in das Förderprogramm der Integrationsagenturen. Dieses bisher bundesweit einmalige Angebot gilt es zu sichern und auszubauen. Denn von einer flächendeckenden Beratungsinfrastruktur für von Diskriminierung Betroffenen ist auch Nordrhein-Westfalen weit entfernt.

- a. **Wie werden Sie dafür sorgen, dass es in Nordrhein-Westfalen ein flächendeckendes Netz von unabhängigen, niedrigrschwelligigen Anlaufstellen zur Antidiskriminierungsberatung geben wird?**
- b. **Welche weiteren Maßnahmen werden Sie einleiten, um von Diskriminierung Betroffene zu stärken und ihnen den Zugang zu einer unabhängigen Beratung und Begleitung zu ermöglichen?**

3. **Wann können wir mit einem Bund/Länder-Programm zur Etablierung einer Antidiskriminierungskultur in Deutschland und zum Schutz vor Diskriminierung rechnen?**

Zur Etablierung eines öffentlichen Bewusstseins von Diskriminierung ist es erforderlich bundesweit Maßnahmen einzuleiten, die der Implementierung einer Antidiskriminierungskultur in Deutschland Vorschub leisten können. Dazu zählen u.a. auch die Schaffung einer flächendeckenden Beratungsinfrastruktur über die Benennung von zuständigen Beschwerdestellen in Betrieben hinaus, und die finanzielle Absicherung von Beratungsstellen auf Landesebene sowie in den Kommunen, begleitet von Informations- und Sensibilisierungskampagnen. Die Richtlinien 200/43/EG schreibt den Dialog mit der Zivilgesellschaft vor, um die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu fördern. Eine ganzheitliche Herangehensweise muss von Bund und Ländern gemeinsam entwickelt und finanziell gefördert werden, ähnlich dem Bundesprogramm "Jugend für Vielfalt und Demokratie".

- a. **Unterstützen Sie den Aufbau einer bundesweiten, flächendeckenden Infrastruktur an Beratungsstellen in Deutschland mit Hilfe eines Bund/Länder-Programmes?**
- b. **Können Sie sich vorstellen, ein solches Programm über den Bundesrat zu unterstützen oder sogar selbst zu initiieren?**

4. **Wie kann Antidiskriminierungspolitik zur Querschnittsaufgabe werden?**

Städte, Kommunen und Länder werden zunehmend vielfältiger. Vielfalt birgt nicht nur eine Chance für die Gesellschaft sondern auch die Gefahr der Diskriminierung. Um den Grundgedanken der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung gesamtgesellschaftlich zu verankern, ist es notwendig, ein Antidiskriminierungsmainstreaming als Querschnittsaufgabe mit oberster Priorität auf allen Ebenen der gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen zu etablieren. Den öffentlichen Verwaltungen und Behörden kommt in diesem Zusammenhang eine Vorbildfunktion zu. Vielfalt zu fördern bedeutet auch Diskriminierung zu verhindern oder abzubauen. Das AGG sieht in diesem Zusammenhang auch Maßnahmen vor (sog. positive Maßnahmen), die dem Ausgleich von bestehenden Nachteilen dienen sollen wie zum Beispiel bestimmte Förderprogramme, Quoten in der öffentlichen Verwaltung etc.

- a. **Wie werden Sie konkret ein Antidiskriminierungsmainstreaming in Ihrem Bundesland einführen?**
- b. **Was halten Sie von einem Aktionsplan für die öffentlichen Verwaltungen unter aktiver Mitwirkung von Betroffenenverbänden?**
- c. **Welche positiven Maßnahmen sind Ihrer Meinung nach notwendig und nützlich?**

5. **Wie wird Ihr Bundesland im Bundesrat aktiv an der Nachbesserung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Sinne der EG-Gleichbehandlungsrichtlinien in Deutschland mitwirken?**

Die Europäische Kommission rügt die Bundesrepublik fortgesetzt, dass insbesondere die Richtlinie 2000/43/EG nur unzureichend im AGG umgesetzt worden ist. Somit ist der Gesetzgeber auf der Bundesebene in der Verpflichtung, dass AGG richtlinienkonform nachzubessern. Darüber hinaus zeigt unsere Praxis, dass das AGG mit seinen vielen Einschränkungen vielen Betroffenen eine Klage nahezu unmöglich macht.

Aus dem Katalog der Umsetzungsdefizite verdienen folgende Punkte besondere Beachtung:

Ausweitung der Klagefristen

Oftmals suchen Betroffene die Beratungsstellen auf, bei denen die Diskriminierung schon viele Monate zurückliegt. In einigen Fällen handelte es sich auch um Geschehnisse vor dem 18. August 2006. Ansprüche konnten dann nicht auf das AGG gestützt werden. Andere Fälle scheiterten an den kurzen Fristen zur Geltendmachung der Ansprüche. Die Beratungspraxis zeigt, dass diese Fristen in keiner Weise mit der Lebensrealität der betroffenen Gruppen übereinstimmen. In einigen Fällen verhinderte die zur Fristwahrung nötige schriftliche Geltendmachung des Anspruchs auch eine einvernehmliche Einigung, da

die Gegenseite den Fall daraufhin sofort an eine/n Rechtsanwält/in abgab. Österreich wird beispielsweise die Frist zur Geltendmachung von Ansprüchen aufgrund dieser Erfahrungen auf ein Jahr anheben.

- a. **Werden Sie sich im Bundesrat für eine Ausweitung bzw. Abschaffung der bisherigen Fristen des AGG einsetzen?**

#### Finanzielle Hürden

Viele Betroffene scheuen die mit einem gerichtlichen Verfahren verbundenen Konsequenzen. Gerichtsverfahren kosten Zeit, Energie und Geld. Daran mangelt es vielen Betroffenen. Eher würden sie den Fall abgeben. Das Gesetz sieht jedoch kein Recht auf Abtretung von Ansprüchen und kein Verbandsklagerecht, wie es beispielsweise im Verbraucherschutz oder dem Behindertengleichstellungsgesetz schon besteht, für Antidiskriminierungsverbände vor. Vor diesem Hintergrund und vor dem Risiko, die Kosten für die anwaltliche Vertretung und das Gerichtsverfahren tragen zu müssen, entscheiden sich viele Betroffene, ihr Recht auf Gleichbehandlung nicht einzuklagen. Die Antidiskriminierungsbüros aus NRW haben auf diesen Bedarf mit der Einrichtung der Rechtshilfestiftung „Leben ohne Rassismus“ reagiert, die finanziell jedoch noch nicht hinreichend ausgestattet ist.

- a. **Werden Sie sich im Bundesrat für ein Verbandsklagerecht von Antidiskriminierungsverbänden einsetzen, um Betroffene bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen?**
- b. **Welche weiteren Maßnahmen erachten Sie in diesem Zusammenhang noch für notwendig?**
- c. **Unterstützen Sie eine Zustiftung für die Stiftung „Leben ohne Rassismus“ durch Landesmittel?**

#### Strukturelle Barrieren

Die polemische, unsachliche Diskussion über das AGG hat zu einem schlechten Image des Gesetzes auch bei der Richterschaft geführt. Viele Richter/innen sind zudem nicht in ausreichendem Maße in Hinblick auf die Regelungen des AGG geschult. Präzedenzfälle gibt es nach einem Jahr AGG kaum. Das schlägt sich in den Urteilen nieder. Den Kläger/innen wird außerdem die volle Beweislast auferlegt, bzw. es wird sich an einer engen Auslegung des AGG orientiert. Für die Betroffenen und ihre Unterstützung im Verfahren der Rechtsdurchsetzung bedeutet das ein hohes Prozessrisiko und in den meisten Fällen ein Klagen durch die Instanzen. Eine weitere Barriere über das AGG zu einem faktischen Recht auf Nichtdiskriminierung zu gelangen, stellt das Auskunftsrecht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) gegenüber Bundesbehörden, nicht aber beispielsweise gegenüber Vermieter/innen und Arbeitgeber/innen dar. Hier wäre eine ausreichende Ausstattung mit den entsprechenden Befugnissen für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes notwendig (vgl. andere europäische Länder).

- a. **Werden Sie sich im Bundesrat für eine Verbesserung der Beweislast im Sinne der Betroffenen und für die Erweiterung der Befugnisse der ADS einsetzen?**

Hierarchisierung von Diskriminierungsgründen, Änderung der Definition von Massengeschäften auf dem Wohnungsmarkt

Das Benachteiligungsverbot im Waren- und Dienstleistungsverkehr gilt, außer bei rassistischer Diskriminierung, nur bei „Massengeschäften“. Bei Mietverhältnissen liegt ein Massengeschäft dann vor, wenn die Vermieter/innen mehr als 50 Wohnungen vermieten. Diese Ungleichbehandlung unterschiedlicher Diskriminierungsgründe führt zu einer Hierarchisierung des Diskriminierungsschutzes. Die Europäische Union hat im Jahre 2008 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (KOM (2008) 426) eingebracht. Die Bundesregierung blockiert jedoch die Verabschiedung dieser Richtlinie.

- a. ***Sind Sie bereit sich im Bundesrat für eine Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf alle Diskriminierungsgründe, sowie eine Änderung der Definition von Massengeschäften auf die Vermietung von mehr als 50 Wohnungen, wie es im AGG erforderlich ist, zu unterstützen?***
- b. ***Sind Sie bereit sich für die Verabschiedung der Richtlinie KOM (2008) 426 einzusetzen?***