

Stellungnahme der Antidiskriminierungsinitiativen aus NRW zum Gesetzesentwurf zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht vom 10.12.01

Die an dieser Stellungnahme mitwirkenden Organisationen blicken auf eine langjährige praktische Erfahrung in der Arbeit gegen rassistische Diskriminierung insbesondere in der Beratung von Betroffenen zurück (Informationen unter: www.nrwgegendifskriminierung.de). Die meisten von ihnen werden seit über fünf Jahren als Modellprojekte vom Land NRW gefördert und arbeiten mit unterschiedlichen Schwerpunkten auf das gemeinsame Ziel der Gleichstellung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland hin. Aus dieser Praxiserfahrung heraus erachten wir den vorliegenden Gesetzesentwurf des Bundesjustizministeriums als Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“ und ethnischen Herkunft (2000/43/EG) als völlig unzureichend.

Unsere zentralen Kritikpunkte im Überblick:

- Trotz der begrüßenswerten Tatsache, endlich den Betroffenen mehr rechtlichen Schutz vor Diskriminierung gewähren zu wollen, wird hier kein deutliches politisches Signal zur Ächtung von Rassismus und Diskriminierung gesetzt. Dafür wäre ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz dringend erforderlich, das insbesondere Verwaltung, Polizei und Justiz einbezieht, die nach unserer langjährigen Erfahrung als Träger struktureller Diskriminierung fungieren.
- Die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung scheint weiterhin zweitrangig in Deutschland zu sein. Nach wie vor gibt es nichts Vergleichbares zu Gesetzesinitiativen für andere benachteiligte Gruppen (z.B. das Frauengleichstellungsgesetz, Behindertengleichstellungsgesetz oder das Lebenspartnergesetz).
- Die Vorlage des BMJ bleibt weit hinter den entsprechenden Antidiskriminierungsgesetzen der meisten europäischen Länder zurück. Zudem entspricht der Entwurf nicht dem Geist der europäischen Antidiskriminierungspolitik und genügt den Anforderungen der Richtlinie 2000/43/EG nur in unzureichendem Maße. Genauso werden die Verpflichtungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966 (CERD) nur marginal erfüllt.
- Das in der genannten Richtlinie vorgesehene Normbereinigungsverfahren, das insbesondere die bestehende staatliche Diskriminierung z.B. im Ausländergesetz angeht, fehlt in den Ausführungen des Gesetzgebers vollkommen.
- Die positiven Ansätze im Diskussionsentwurf werden durch die weiteren Regelungen zur Umsetzung konterkariert.

Ein wirksames Antidiskriminierungsgesetz muss folgenden Erfordernissen gerecht werden:

- Angesichts der gesellschaftspolitischen Dimension von individueller, institutioneller und struktureller Diskriminierung ist ein umfassendes Gleichstellungsgesetz unter Einbeziehung aller Rechtsbereiche notwendig.
- Wir fordern das in der Richtlinie 2000/43/EG vorgeschriebene Normbereinigungsverfahren in den verschiedenen Rechtsbereichen.
- Gemäß des CERD-Abkommens und des Vorbildes anderer EU-Partnerländer fordern wir konkret die Aufnahme von Diskriminierungsdelikten als Straftatbestand in das Strafgesetzbuch.
- Im Sinne der EU-Richtlinie verlangen wir eine ausreichend starke Sanktionierung von Diskriminierungstatbeständen, um einen abschreckenden Effekt zu erzielen
- Wir fordern die gesetzliche Verankerung und die flächendeckende Einrichtung von Antidiskriminierungsstellen, denen auch eine Verbandsklagekompetenz eingeräumt wird.

Eine solche Gesetzesinitiative würde in der Gesellschaft ein deutliches politisches Signal setzen, indem das Menschenrecht auf Nichtdiskriminierung als wichtiger Bestandteil einer demokratischen Gesellschaftsordnung gewährleistet wird. Gerade in Deutschland wäre ein solches Signal von großer Bedeutung, da hier Rassismus einst staatliche Politik war und bis in den privatrechtlichen Bereich hineinreichte. Ein allgemeines Benachteiligungsverbot würde auch den Antidiskriminierungsstellen eine effektivere Handhabe gegen die zunehmenden Benachteiligungen von Migrantinnen und Migranten und anderen benachteiligten Gruppen ermöglichen.

Der Ansatz des jetzt vorliegenden Entwurfs ist hingegen nicht ausreichend, einen umfassenden rechtlichen Schutz vor individueller und struktureller Diskriminierung für alle in Deutschland lebenden Menschen zu gewähren.

Einige konkrete Anmerkungen zum Gesetzesentwurf

Der auf das Zivilrecht beschränkte Entwurf selbst krankt daran, die darin enthaltenen positiven Ansätze durch bestimmte Regelungen wieder einzuschränken. Die gravierendsten Mängel sind folgende:

- Zu den in dem Benachteiligungsverbot enthaltenen Merkmalen „*Rasse, ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung*“:

Der **Begriff „Rasse“** ist insbesondere in einem Antidiskriminierungsgesetz fehl am Platz und sogar Teil des Problems, zumindest im deutschen Sprachraum. Im internationalen, besonders im englischsprachigen Sprachgebrauch wird Rasse als politische Kategorie verwendet und bezeichnet die Zielgruppe von Rassismus. Im deutschsprachigen Raum hingegen wird Rasse ausschließlich als biologisches Konzept verwendet. Ohne Anführungsstriche oder Zusatz „sogenannte“ stellt er die Übernahme einer rassistischen Position dar. Die Verwendung des Begriffs im Grundgesetz spricht eher für seine Abschaffung auch dort, nicht für eine Übernahme in andere Texte.

Ethnische Herkunft als einziger weiterer Diskriminierungsgrund ist eine nicht angemessene Einschränkung gegenüber „Hautfarbe und Sprache“. Die Praxis zeigt, dass sich nicht alles unter ethnische Herkunft subsumieren lässt (z.B. schwarze Deutsche oder Ablehnung bei telefonischer Wohnungssuche oder Bewerbung aufgrund eines Akzents).

→ Unser Vorschlag lautet, den Begriff „Rasse“ aus § 319a zu streichen, und neben „ethnischer Herkunft“ die Begriffe „Hautfarbe“, „Sprache“ und „äußere Erscheinung“ als zusätzliche Merkmale aufzunehmen.

- Bei der im Gesetz enthaltenen **Begriffsdefinition von „Diskriminierung“** ist die Unterscheidung zwischen „unmittelbarer“ und „mittelbarer“ Benachteiligung positiv, da das Verbot auch bei Abschluss und Ausgestaltung von Verträgen gilt, bei denen zwar kein förmlicher, wohl aber im Ergebnis ein Unterschied gemacht (mittelbar diskriminiert) wird. Eine Unterscheidung ist dann aber gerechtfertigt, wenn es „einem berechtigten Anliegen“ dient oder sich nicht vermeiden lässt“.

→ Um Kollisionen mit grundrechtlichen Freiheiten zu vermeiden ist zwar eine Öffnungsklausel wichtig, die Sachverhalte müssten aber präzisiert werden, um die Entscheidung über das, was berechtigt und unvermeidbar ist, nicht nur dem jeweiligen Richter zu überlassen. Insofern sind die im Gesetzesentwurf konstatierten zulässigen Unterscheidungen zu konkretisieren.

- Die neueingeführte **Beweislasterleichterung** für den Diskriminierten ist grundsätzlich als positiv zu bewerten, da er im Streitfall die Tatsachen glaubhaft machen muss, die beschuldigte Person hingegen die Beweislast dafür trägt, dass seinerseits nicht diskriminiert wurde. Die Glaubhaftmachung ist aber in der Praxis sehr oft dann schwierig, wenn z.B.

keine Zeugen gefunden werden, aus Angst vor Repressalien. Da der Gesetzesentwurf keine Regelung vorsieht, eine Viktimisierung (Benachteiligung als Reaktion auf eine Beschwerde, die Einleitung einer Klage oder eine Zeugenaussage) zu vermeiden, wird die Glaubhaftmachung erschwert.

→ Somit fordern wir die ausdrückliche Aufnahme des Viktimisierungsverbotes in den Gesetzesentwurf und die Zulassung statistischer Beweise vor Gericht zur Glaubhaftmachung einer Diskriminierung. Dies erleichtert das Vorgehen hilft insbesondere auch bei mittelbarer Diskriminierung, z.B. im Bildungs- oder Wohnbereich.

- Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen **Rechtsfolgen** sind nicht ausreichend. Ein Schadensersatz kann nur verlangt werden, wenn ein Unterlassungsanspruch und ein Folgebeseitigungsanspruch die Benachteiligung nicht ausgleichen kann. Hier müsste aber der Gesetzgeber klar machen, dass Diskriminierungen keine Kavaliersdelikte sind. Ein Unterlassungs- und Folgebeseitigungsanspruch allein sind nicht ausreichend und können die erlittenen psychischen Auswirkungen einer Diskriminierung, die bis zu einer Traumatisierung führen können, nicht kompensieren. Die vorgesehene Regelung widerspricht der Vorgabe der EU-Richtlinie, die abschreckende, wirksame und angemessene Sanktionen verlangt.

→ Grundsätzlich sollte der Betroffene das Recht auf Schadensersatz und auch auf ein angemessen hohes Schmerzensgeld sowie Anspruch auf eine professionelle psychologische Betreuung, Beratung und Therapie haben.

→ Eine mögliche Sanktion könnte insbesondere im Gastronomiebereich der Konzessionsentzug sein.

- Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit einer **Verbandsklage** vor, d.h. ein Betroffenen-Verband kann bei einer Abtretung den individuellen Anspruch für den Einzelnen durchsetzen. Die Verbandsklage ist aber nur gegen Unternehmen möglich und nicht gegenüber Privatpersonen – und auch nicht bei jedem Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot, sondern vorgesehen ist nur ein ganz kleiner Bereich von Musterprozessen, da „*Gegenstand der Verbandsklage nur Praktiken sein sollen, die allgemein und generell abgestellt werden sollen, damit sich das Bewusstsein ändert.*“

Hier wird der Anwendungsbereich des Gesetzes drastisch eingeschränkt. Als Beispiel sei hier die Vermietung von Wohnungen genannt, bei denen der Hauseigentümer juristisch als Privatmann gilt, aber dennoch eine große Anzahl von Wohnungen nicht an MigrantInnen vermietet. Die Betroffenen müssen in einem derartigen Fall die Möglichkeit besitzen, sich durch einen Verband gegen den wirtschaftlich mächtigen Vermieter vertreten zu lassen.

→In diesem Sinne fordern wir eine Ausdehnung des Verbandsklagerechts auch auf den Privatbereich insoweit, wie eine Privatperson Waren und Dienstleistungen in einem erheblichen Umfang anbietet.

- Grundsätzlich geregelt ist in der Vorlage auch, **welchen Verbände/Organisationen** dieses **Klagerecht** eingeräumt werden soll. Vorgesehen sind hier generell die Verbraucherverbände nach § 4 des Unterlassungsklagegesetzes und im Einzelfall Interessensvertretungsorganisationen der Betroffenen.

In der Praxis würde diese individuelle Prüfung jedoch bedeuten, dass die Organisationen mit entsprechendem Know-how und Vertretungsanspruch dieses wichtige Instrument zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes kaum anwenden können. Denn Antidiskriminierungsarbeit birgt in sich einen gesellschaftskritischen Charakter, der auf der kommunalpolitischen Ebene und auch bei den Amts- und Landgerichten durchaus ablehnende Haltung hervorruft. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Antidiskriminierungsstellen eine Zulassung zur Verbandsklage im Einzelfall nicht bekommen.

Zudem ist die rechtliche Benachteiligung von Antidiskriminierungsbüros gegenüber den Verbraucherverbänden zu kritisieren. Denn letztere zählen die Beratung von Menschen, die rassistischer Diskriminierung ausgesetzt sind, nicht zu ihren Aufgaben. Diskriminierungstatbestände sind nicht sofort offenkundig zu erfassen und viele MigrantInnen und Migranten müssen in ihrer Wahrnehmung bestärkt und unterstützt werden. Insofern ist das Verbandsklagerecht auf Antidiskriminierungsbüros, welche die entsprechenden Kompetenzen besitzen, zu übertragen

→ Daher fordern wir für die Registrierung derartiger Einrichtungen, wie z.B. Antidiskriminierungsbüros, ein allgemeines Anerkennungsverfahren und die Aufstellung einer zusätzlichen Liste entsprechend des §4 des Unterlassungsklagegesetzes.

Was die Durchsetzung des Gesetzes in die Praxis anbelangt:

- Im Entwurf ist keine Regelung zur Einrichtung von Antidiskriminierungsstellen vorgesehen, die u.a. den Betroffenen bei der Rechtsdurchsetzung unterstützen sollen, so wie es in Art. 13 der EU-Richtlinie 200/43/EG gefordert wird. Ebenfalls nicht enthalten ist die Einrichtung einer oder mehrerer Stellen, die eine Ombudsfunktion inne haben.

→ Für die Durchsetzung des Gesetzes ist es notwendig, eine möglichst flächendeckende Struktur von Beratungsstellen einzurichten. Dies sollte gesetzlich z.B. in der Zivilprozessordnung verankert und durch Bundesgelder finanziert werden.

→ Für die Umsetzbarkeit des Gesetzes ist ebenfalls die flächendeckende Einrichtung und Förderung von Rechtshilfefonds und psycho-sozialen Beratungsstellen dringend vorzusehen.

Abschließend ist festzuhalten, dass der vorliegende Gesetzesentwurf nur einen kleinen Schritt in Richtung eines individualrechtlichen Schutzes vor Diskriminierung für Privatpersonen darstellt und teilweise die bestehende strukturelle Diskriminierung nur weiterhin legitimiert. Nicht nur Gleichbehandlung sondern tatsächliche Gleichstellung von Menschen anderer Herkunft und Hautfarbe muss das Ziel staatlicher Anstrengungen bei der Bekämpfung von Rassismus sein. Deutschland muss den europäischen und internationalen Verpflichtungen und Erwartungen endlich gerecht werden! Um einen wirksamen Schutz zu bieten, muss ein Antidiskriminierungsgesetz entworfen werden, mit dem Diskriminierung endlich auch gesellschaftlich geächtet wird.

Duisburg, Köln 13.02.02

- Pädagogisches Zentrum Aachen e.V., Antidiskriminierungsbüro
- IBZ Friedenshaus Bielefeld e.V.
- IBZ/ ADB Detmold, Friedensbüro e.V.
- "Planerladen e.V., Verein zur Förderung demokratischer Stadtplanung und stadtteilbezogener Gemeinwesenarbeit Dortmund
- Düsseldorfer Appell
- Anti-Rassismus Informations-Centrum, ARIC-NRW e.V. Duisburg
- Anti-Rassismus-Telefon in Essen "Interkulturelles Solidaritätszentrum Essen e.V.
- Antidiskriminierungsbüro Köln Öffentlichkeit gegen Gewalt e.V.
- Internationales Bürgerzentrum der AWO Moers
- Antidiskriminierungsbüro Siegen, Verein für soziale Arbeit und Kultur in Südwestfalen e.V.