



Keldersstraße 6
42697 Solingen
Telefon 0212/23239-41
Telefax 0212/23239-18
www.lzz-nrw.de

Stellungnahme des Landesentrums für Zuwanderung NRW zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien

Das Landeszentrum für Zuwanderung ist eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen. Neben der Vernetzung von Praxis und Forschung in relevanten Fragen der Migrations- und Integrationspolitik, sowie der Weiterbildung und unterschiedlichen Serviceleistungen an die Träger der Integrationsarbeit in NRW, stellt die Antidiskriminierungsarbeit ein wichtiges Aufgabenfeld des Landesentrums dar. Die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zu wichtigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung spielt hierbei eine wichtige Rolle. Vor diesem Hintergrund wurde die folgende Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinie erarbeitet. **Sie stellt ausschließlich die Einschätzung des Landesentrums dar. Eine Stellungnahme des Landes Nordrhein-Westfalen wird hiermit nicht zum Ausdruck gebracht.**

1. Allgemeine Bewertung des Gesetzes

Die Gleichstellung aller Menschen in Deutschland ist bis heute nicht wirklich erreicht, noch immer werden Menschen beispielsweise aufgrund von Geschlecht, Behinderung, Alter oder Herkunft diskriminiert. Deshalb begrüßt das Landeszentrum für Zuwanderung NRW den vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien. Die bisher existierenden Schutzgesetze gegen Diskriminierung sind in vielerlei Hinsicht unzureichend. Wir brauchen ein übergreifendes Regelwerk, das Diskriminierung entschlossen bekämpft und den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern durch gesetzlich verankerte Abwehr- und Ausgleichsansprüche individuellen Rechtsschutz gewährleistet.

Das Land Nordrhein-Westfalen bekennt sich zu einer umfassenden Antidiskriminierungspolitik, die alle betroffenen Gruppen mit einbezieht. Mit dem Gesetz zur Gleichstellung von Frau und Mann, dem Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Schwulen und Lesben, der Einrichtung von Antidiskriminierungsbüros für Migrantinnen und Migranten und dem Landesbehindertengleichstellungsgesetz wird bereits seit Jahren Pionierarbeit gegen Diskriminierungen geleistet.

Die Form eines einheitlichen Gesetzes, in dessen Rahmen arbeits- und zivilrechtliche Regelungen zusammengefasst sind, wird zur Transparenz und Rechtsklarheit und damit zum wirklichen Schutz der von Diskriminierung Betroffenen beitragen.

Das Landeszentrum für Zuwanderung NRW ist nicht der Meinung, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Vertragsfreiheit in unzulässiger Weise einschränkt. Das Antidiskriminierungsgesetz wird im Gegenteil die Möglichkeit der Handlungsfreiheit auch den Personengruppen erschließen, die aufgrund von Benachteiligung darüber bislang nicht verfügten. So gesehen schränkt ein Antidiskriminierungsgesetz die Handlungsfreiheit der einzelnen Bürgerinnen und Bürger nicht ein, sondern sorgt dafür, dass *mehr* Menschen Vertragsfreiheit besitzen werden.

Ein Antidiskriminierungsgesetz wird außerdem dazu beitragen, dass endlich eine Auseinandersetzung über Diskriminierungserfahrungen stattfindet. Alle gesellschaftlichen Akteure werden für Diskriminierung sensibilisiert. Dies ist besonders wichtig bei Diskriminierungen, die unbeabsichtigt geschehen und sich oft nur mittelbar zeigen. Ein Antidiskriminierungsgesetz unterstützt auch diejenigen, die nicht diskriminieren wollen, die aber möglicherweise gar nicht wissen, dass ihr Verhalten als diskriminierend empfunden wird. Es hat somit Signalwirkung für Opfer wie Verursacher von Diskriminierung. Den Diskriminierenden werden Grenzen, den Opfern Möglichkeiten der Gegenwehr aufgezeigt. Auf diese Weise schafft ein Antidiskriminierungsgesetz Verhaltenssicherheit und damit auch soziale Stabilität.

Ein Antidiskriminierungsgesetz wird auch dazu führen, dass Diskriminierung nicht länger als Einzelfall gilt. Es wird auch dazu beitragen, dass Diskriminierungsmuster und Strukturen erkannt und ausgeschlossen werden können.

Allerdings sind einige zentrale Rechtsbegriffe noch nicht hinreichend klar gefasst: so die Begriffe der (a) „unmittelbaren Benachteiligung“ und (b) der „mittelbaren Benachteiligung“:

- (a) Der Gesetzentwurf definiert in § 3 Absatz 1, dass eine unmittelbare Benachteiligung auch vorliegt, wenn eine Person eine weniger günstige Behandlung aus den in § 1 genannten Gründen *erfahren würde*. Gilt eine

antizipierte, aber noch nicht erfolgte Benachteiligung demzufolge bereits als Benachteiligung im Sinne des Gesetzes?

- (b) Als mittelbare Benachteiligung definiert der Gesetzentwurf in § 3 Absatz 2 „wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen wegen eines in § 1 genannten Grundes gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen *können*“. Auch hier muss offenkundig noch nicht eine tatsächliche Benachteiligung eingetreten sein, um den Tatbestand einer mittelbaren Benachteiligung zu erfüllen, sondern es würde *die Möglichkeit* der Benachteiligung ausreichen. Es ist die Frage, ob diese Definition einer mittelbaren Benachteiligung auch gerichtlich durchsetzbar wäre. Der Gesetzgeber sollte hier eine Klärung dieser Rechtsbegriffe anstreben.

Die EU-RL beinhalten eine Verpflichtung zur Normenbereinigung. Der Entwurf berücksichtigt diese Verpflichtung zum Teil durch Artikel 3, der Änderungen verschiedener Gesetze vorsieht. Darüber hinaus gibt es aber auf Bundes- und Länderebene eine Vielzahl von Einzelgesetzen, die unmittelbar oder mittelbar Menschen mit Migrationshintergrund, besonders Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, benachteiligen. Es wäre zu prüfen, wie sie eine Normbereinigung unterzogen werden können.

Für das Landeszentrum für Zuwanderung NRW ist ein Antidiskriminierungsgesetz aber nur ein – wenn auch sehr wichtiger – Baustein einer Antidiskriminierungs- bzw. Gleichstellungspolitik, die sich bewusst dazu entscheidet, Personen, die benachteiligten Gruppen angehören, mit positiven Maßnahmen zu fördern. Positive Maßnahmen sind auch in den europäischen Richtlinien als Ergänzung zum Verbot der Diskriminierung ausdrücklich vorgesehen. Der vorliegende Entwurf zur Umsetzung dieser Richtlinien nimmt die Formulierung der Richtlinien auf. Das allein reicht aber nicht aus. Gefordert ist ein aktives Bekenntnis zur Gleichstellung Angehöriger ethnischer Minderheiten und zur interkulturellen Öffnung von Institutionen.

2. Arbeitsrecht

Im Bereich des Arbeitsrechts ist der umfassende Anwendungsbereich, den der Gesetzentwurf vorsieht, ausdrücklich zu begrüßen.

Kaum eine Einzelperson wagt es bislang, gegen den eigenen aktuellen Arbeitgeber zu klagen. Deshalb ist das Verbandsklagerecht für Betriebsräte und Gewerkschaften (§ 18 Absatz 2) ein wichtiges Instrument, um gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt vorzugehen. Da aber nicht in jedem Unternehmen ein Betriebsrat oder eine gewerkschaftliche Vertretung existiert, befürwortet das Landeszentrum für Zuwanderung NRW eine Ausweitung des Klagerechts auf Antidiskriminierungsverbände.

3. Zivilrecht

Im Bereich des Zivilrechts wird nicht hinreichend deutlich, welche Verträge unter den Begriff des „Massengeschäfts“ fallen. Hier ist insbesondere unklar, ob die Vermietung von *Wohnungen* durch Unternehmen der Wohnungswirtschaft sowie durch private Vermieter auch und in jedem Fall zu den „Massengeschäften“ zählen. Die Vermietung von Wohnungen ist für ein Unternehmen der Wohnungswirtschaft, aber auch für einen privaten Vermieter mit einem größeren Wohnungsbestand sicherlich nicht ein einmaliger Sachverhalt, sondern etwas, was häufig auftritt. Andererseits nehmen Unternehmen wie auch private Vermieter für sich in Anspruch, dass sie eine Wohnung gerade nicht „ohne Ansehen der Person“ vermieten. Sie erklären vielmehr, dass sie persönliche Merkmale eines potentiellen Mieters berücksichtigen, um z.B. eine „ethnisch ausgewogene“ Zusammensetzung der Mieterschaft in einem Haus bzw. einer Siedlung zu erreichen. Dies ist auch erklärte Politik vieler öffentlicher Wohnungsunternehmen, gerade im Hinblick auf Mietinteressenten mit Migrationshintergrund. Wäre diese Politik auch nach dem Antidiskriminierungsgesetz gerechtfertigt? Wäre der Hinweis auf „ethnische Ausgewogenheit“ oder die beabsichtigte Verhinderung von „Segregation“ ein rechtmäßiges Ziel, das eine ungleiche Behandlung zuließe? Wenn dies so wäre, dann könnten im Prinzip weite Teile des Wohnungsmarktes für Menschen mit Migrationshintergrund verschlossen bleiben oder zumindest eng reglementiert werden – jeweils mit Verweis auf das höhere Ziel der Verhinderung von sozialräumlicher Segregation. Dies sollte im Interesse vieler Menschen mit Migrationshintergrund, die Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt erfahren, eindeutig geklärt werden.

4. Antidiskriminierungsstelle

Spezialisierte Institutionen wie die im Gesetzentwurf vorgesehen Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind unverzichtbar zur Rechtsdurchsetzung. Denn ein Antidiskriminierungsgesetz kann nur dann wirken, wenn es von den Betroffenen genutzt und seine Einhaltung kontrolliert wird. Um die Diskrepanz zwischen Rechtsnorm und tatsächlichem Verhalten der Bürger zu verringern, ist eine Institution gefragt, die auf Rechtsbrüche aufmerksam macht, Problemanalysen vornimmt und auf dieser Basis Lösungen für verschiedene Diskriminierungsfelder bzw. Akteure ausarbeitet.

Besonders wichtig wird die im Gesetzentwurf vorgesehene Bundes-Antidiskriminierungsstelle für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sein, die keine Gewerkschaftsvertretung im Betrieb haben. Darüber hinaus ist sie aber auch für die Bearbeitung von Beschwerden im zivilrechtlichen Bereich notwendig.

Zu den in § 28 Absatz 2 Satz 2 verankerten Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle im Einzelnen:

- *Information über rechtliche Handlungsmöglichkeiten:* Ob ein Antidiskriminierungsgesetz die rechtliche Situation von Diskriminierten tatsächlich verbessert, ist entscheidend davon abhängig, wie diese Rechte bekannt gemacht werden. Immerhin meinen nur etwa 30 Prozent aller Deutschen, dass sie ihre Rechte gegen Diskriminierung kennen würden (Ergebnis der repräsentativen Eurobarometer-Umfrage „Discrimination in Europe“. Report B, London, Nov. 2002, S. 38). Dies verweist auf einen erheblichen Handlungsbedarf. Eine umfassende Informationskampagne sollte deshalb an erster Stelle stehen, wenn die Antidiskriminierungsstelle ihre Arbeit aufnimmt.
- *Vermittlung von Beratung durch andere Stellen:* Im Moment ist nicht davon auszugehen, dass es bereits im gesamten Bundesgebiet in ausreichender Zahl Beratungsstellen gibt, die sich gut auskennen und die Betroffenen beim Beschreiten des Rechtswegs unterstützen können. Dies wird insbesondere nicht der Fall sein für Diskriminierungsfälle aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Hautfarbe, der Religion und des Alters. Wie die Antidiskriminierungsstelle dieser Aufgabe nachkommen will, muss also noch geklärt werden.
- *Gütliche Beilegung von Streitigkeiten:* Wie die Antidiskriminierungsstelle im konkreten Fall zu einer gütlichen Beilegung von Streitigkeiten beitragen kann, ist im Gesetzentwurf nicht ausreichend erkennbar. § 29 befugt die Stelle zum Einholen von Stellungnahmen bei den beteiligten Parteien (das Einverständnis der beschwerdeführenden Person vorausgesetzt) und zur Akteneinsicht bei allen Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes. Eine wirkliche Ombudsfunktion wird die Antidiskriminierungsstelle damit aber nicht erhalten. Dazu müsste die Stelle selbst prozessfähig und mit einem klaren Auftrag ausgestattet sein, Betroffene bei der Einleitung von Beschwerdeverfahren zu unterstützen. Auch die Beschränkung der Akteneinsicht auf öffentliche Stellen wird bei arbeits- und zivilrechtlichen Diskriminierungsfällen, die das Gesetz betrifft, nicht weiterhelfen.

In § 28 Absatz 3 werden weitere Aufgaben genannt: Öffentlichkeitsarbeit, Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen und Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen. Es wäre zu wünschen, dass auf Basis dieser Aufgabenbeschreibung die Antidiskriminierungsstelle – wie z.B. die britische *Commission for Racial Equality* – das Mandat zur Einleitung offizieller Untersuchungen hinsichtlich häufig auftretender Diskriminierungen, z.B. bei einzelnen (privaten) Arbeitgebern, erhält.