

Universität Hannover 

Institut für Politische Wissenschaft

Prof. Dr. Axel Schulte

Schneiderberg 50
D – 30167 Hannover
Tel.: +49 – (0) 511 / 762-4895
Sekretariat: +49 – (0) 511 / 762-4683
Fax: +49 – (0) 511 / 762-4199
axel.schulte@ipw.uni-hannover.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**„Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer
Antidiskriminierungsrichtlinien“**

(Deutscher Bundestag – Drucksache 15/4538 vom 16.12.2004)

**im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend des Deutschen Bundestages am 7. März 2005 in Berlin**

Inhalt

Zusammenfassung

1. Ist ein Antidiskriminierungsgesetz erforderlich?
2. Sind die vorgesehenen Maßnahmen geeignet?
 - 2.1 Konzeptionelle Grundlagen
 - 2.2 Zum Verhältnis von Antidiskriminierungsmaßnahmen und Privatautonomie
 - 2.3 Institutionelle und organisatorische Vorkehrungen
3. Empfehlungen für ergänzende Maßnahmen

Literatur

Zusammenfassung¹

Bei dem Gesetzentwurf, dessen Thematik auf den ersten Blick relativ speziell oder sogar überflüssig erscheinen kann, geht es im Kern um Fragen, die für die Struktur und Entwicklung unserer Gesellschaft(en) von zentraler Bedeutung sind. Dazu gehört insbesondere die Frage nach der Bedeutung und dem Verhältnis der menschenrechtlich verankerten Ideale der Würde, der Freiheit und der Gleichheit der Individuen und nach den Möglichkeiten, Hindernissen und Schwierigkeiten, diese Prinzipien in die gesellschaftliche Wirklichkeit umzusetzen und sie dort zu konkretisieren (Bobbio 1998).

„Diskriminierung“ stellt eine Verletzung von Menschenrechten und ein erhebliches soziales Problem dar, von dem Angehörige verschiedener sozialer Minderheiten und unter diesen in vielen Fällen Migrantinnen und Migranten bzw. Menschen mit Migrationshintergrund betroffen sind.² Wenn die Versprechen und Verpflichtungen, die mit den Menschenrechten und der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie verbunden sind, sowie die gesellschaftspolitischen Grundsätze der Integration, Toleranz und Zivilisierung ernst genommen und konkretisiert werden (sollen), zählt die Bewältigung dieses Problems zu einer zentralen gesellschaftspolitischen Aufgabe. Der vorliegende Gesetzentwurf, der insbesondere rechtliche Maßnahmen und institutionelle Vorkehrungen gegen Formen der gesellschaftlichen Diskriminierung vorsieht, ist meines Erachtens – trotz verschiedener Probleme und ungeklärter Fragen, die er im einzelnen (noch) enthält - grundsätzlich geeignet, einen innovativen Beitrag zur Bewältigung der mit Diskriminierungen einhergehenden Probleme zu leisten. Da Phänomene und Mechanismen der Diskriminierung komplexer Natur sind, müssen die entsprechenden Gegenmaßnahmen umfassender, kontinuierlicher und vielfältiger Art sein.

¹ Meine Stellungnahme beschränkt sich innerhalb des „Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien“ auf das in Artikel 1 formulierte „Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung (Antidiskriminierungsgesetz –ADG)“ (im folgenden: ADG-E). Sie basiert auf interdisziplinär orientierten politikwissenschaftlichen Überlegungen und ist relativ allgemein gehalten, da ich der Auffassung bin, dass Stellungnahmen und Empfehlungen von Einzelsachverständigen nur Anregungen für die von gesellschaftspolitischen Akteuren getragenen demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse geben, aber nicht darauf gerichtet sein sollten, diese zu ersetzen. Insofern soll die Stellungnahme zur öffentlichen Verständigung über die Frage beitragen, „wie wir politisch leben wollen. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass der politische Wille sich über sich selbst aufklären kann, das heißt zu Selbstreflexion fähig ist.“ (König 1999: 34)

² Dazu gehören Migranten insbesondere Sinti und Roma, ‚Schwarze‘, Menschen jüdischen oder muslimischen Glaubens, Obdachlose, Menschen mit Behinderungen, Homosexuelle, Alte, politische ‚Abweichler‘ und Frauen.

Von daher sollten die im ADG-E vorgesehenen Maßnahmen in umfassende und nachhaltige Politiken der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration des politischen Gemeinwesens eingebettet werden.

Die Stellungnahme konzentriert sich auf zwei mit dem Gesetzentwurf verbundene Fragen, nämlich die Frage nach dessen Notwendigkeit und die Frage nach der Eignung der vorgesehenen Maßnahmen. Bei dem zweiten Punkt werden die konzeptionellen Grundlagen des Gesetzentwurfes, das Verhältnis von Privatautonomie und Antidiskriminierungsmaßnahmen sowie die institutionellen Vorkehrungen erörtert. Schließlich werden Empfehlungen für ergänzende Maßnahmen gegeben. Insgesamt werden in der Stellungnahme insbesondere Fragen der Diskriminierung bzw. Nicht-Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten berücksichtigt; sie enthält aber auch Gesichtspunkte, die für Angehörige anderer sozialer Gruppen, die von Diskriminierungen betroffen sind, relevant sind.

1. Ist ein Antidiskriminierungsgesetz erforderlich?

Ein Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung ist nach meiner Auffassung in der Bundesrepublik dringend erforderlich und – legt man die in den EU-Richtlinien genannten Fristen zur Verabschiedung eines derartigen Gesetzes zugrunde – zum jetzigen Zeitpunkt auch überfällig.

Die Notwendigkeit eines derartigen Gesetzes ergibt sich zunächst daraus, dass Diskriminierungen ein gravierendes *soziales Problem* darstellen. Bei ‚Diskriminierung‘ geht es ja nicht nur um eine neutrale Unterscheidung oder sachlich begründete Differenzierung, sondern um eine Ungleichbehandlung, die menschenrechtlich verankerten Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen widerspricht und eine Benachteiligung zum Ziel oder zur Folge hat (Rittstieg/Rowe 1992: 60 ff.). Formen und Mechanismen der Diskriminierung verhindern oder beeinträchtigen „ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens“ (Art.1 Abs.1 des *Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*

vom 7. März 1966); sie stehen somit in einem konträren Gegensatz zu dem in den Menschenrechten verankerten Prinzip der „gleichen Freiheit“ (Bobbio 1998). In der Regel erfolgen Diskriminierungen anhand von Merkmalen, die mehreren Menschen gemeinsam und von sozialer Bedeutung sind; dazu gehören Sprache, Geschlecht, religiöse oder politische Überzeugung, ‚Rasse‘ bzw. ethnische Herkunft und Zugehörigkeit, sexuelle Orientierung, Behinderung und Alter (vgl. z.B. die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale).³ Diskriminierungen können unmittelbarer und mittelbarer Art und von unterschiedlicher Intensität sein. Das Spektrum der nachteiligen *Folgen* reicht für die Betroffenen von Verunsicherungen, Herabwürdigungen und materiellen Einbußen über verschiedene Formen der sozialen Marginalisierung und Beeinträchtigung von Lebens- und Teilhabechancen bis hin zu institutioneller Benachteiligung, politischer Verfolgung und physischer Vernichtung.

Ermöglicht werden Diskriminierungen grundsätzlich dadurch, dass zwischen deren Urheber und Objekt ein *Machtungleichgewicht* besteht. Dabei kann es sich um eine staatliche oder eine gesellschaftliche Machtposition handeln. Von daher ist zu unterscheiden zwischen einer *staatlichen* Diskriminierung, der rechtliche Normen oder Verhaltensweisen staatlicher Einrichtungen gegenüber den Bürgern zugrunde liegen, und einer *gesellschaftlichen* Diskriminierung, die wiederum verschiedene Formen aufweisen kann. Sieht man von ‚spontanen‘ Benachteiligungen durch Einzelpersonen im Alltag ab, so lassen sich zwei Hauptformen unterscheiden: Die erste umfasst fremdenfeindlich motivierte Straftaten, die vor allem auf rechtsextremistisch und rassistisch orientierte Propaganda, Aktivitäten und Gewaltanschläge zurückgehen. Die zweite beinhaltet Benachteiligungen, die von Personen und/oder Einrichtungen ausgehen, die über gesellschaftliche Macht verfügen, z.B. im Zusammenhang mit dem an die Öffentlichkeit gerichteten Angebot bzw. Verkauf von Waren, Dienstleistungen, Wohnungen und Beschäftigungsmöglichkeiten (Hailbronner 2001). Sowohl Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen wie auch Erfahrungsberichte von Betroffenen weisen darauf hin, dass Migrantinnen und Migranten von derartigen Diskriminierungen in besonderer Weise betroffen sind. Als *Ursachen* spielen bei Diskriminierungen verschiedene Faktoren eine Rolle. Dazu gehören Mechanismen der sozialen Schließung ‚etablierter‘ gegenüber schwächeren sozialen Gruppen, ethnische Vorurteile sowie Ideologien und

³ Die Verwendung des Begriffs der ‚Rasse‘ ist nicht unproblematisch (vgl. dazu die zutreffenden Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfes, Drucksache 15/4538, S. 28). Der Begriff wird daher in Anführungszeichen verwendet.

Organisationen, die das betonen und zu stärken suchen, was die Menschen ungleich macht. Eine besondere Ausprägung derartiger Ideologien stellt der Rassismus dar (Memmi 1987).

Besondere Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung sind so vor allem deswegen erforderlich, weil Formen und Mechanismen der Diskriminierung eine Verletzung oder Gefährdung von Grundsätzen darstellen, die von zentraler Bedeutung für das Zusammenleben in den demokratischen und multikulturellen Einwanderungsgesellschaften in Europa sind bzw. sein sollen und die besondere rechtliche Verpflichtungen und politische Aufträge zur Entwicklung und Durchführung von Antidiskriminierungsmaßnahmen, insbesondere für staatliche Institutionen, aber auch für gesellschaftliche Akteure enthalten (Addy 2003). Zu den *rechtlichen Normen*, die in einer Vielzahl von internationalen Abkommen und Verträgen sowie auf verfassungsrechtlicher Ebene verankert sind, gehören insbesondere der Grundsatz der Menschenwürde, die Menschenrechte und das Rechtsstaatsprinzip, der Gleichheitsgrundsatz, Diskriminierungsverbote und die Prinzipien der Demokratie und des Sozialstaats. Aufträge, gegen Diskriminierungen entschieden vorzugehen, enthalten zudem bestimmte *gesellschaftspolitische Zielsetzungen*; dazu gehören insbesondere das Prinzip der Integration (im Sinne der Herstellung von gleicher Teilhabe der Immigranten in zentralen gesellschaftlichen Bereichen) sowie die Grundsätze der optimalen Nutzung menschlicher Ressourcen, der Zivilisation sowie der Toleranz (Schulte 2002b und 2004).

Gemessen an diesen Gesichtspunkten, existieren in der *Bundesrepublik* zwar Ansätze, die dazu beitragen (können), Migranten einen gewissen Schutz vor staatlicher und gesellschaftlicher Diskriminierung zu bieten. Gleichwohl weist das Antidiskriminierungsrecht in der Bundesrepublik – im Unterschied zu anderen westeuropäischen Ländern - unter inhaltlichen und Verfahrensgesichtspunkten derzeit noch erhebliche Defizite auf, so dass ein deutlicher Handlungsbedarf hinsichtlich einer Weiterentwicklung besteht (Nickel 1999; Kürsat-Ahlers 2002).

Verstärkt wird die Dringlichkeit eines Gesetzes, das auf nationaler Ebene auf einen besseren Schutz vor (gesellschaftlicher) Diskriminierung und auf die Förderung der Gleichbehandlung gerichtet ist, noch durch die Entwicklungen in diesem Politikfeld, die insbesondere in den vergangenen Jahren auf der europäischen Ebene erfolgt sind. Hieraus resultiert für die alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten die rechtliche Verpflichtung, die entsprechenden Richtlinien,

die zum sekundären Gemeinschaftsrecht gehören und auf dem primären Gemeinschaftsrecht des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) basieren, umzusetzen.⁴

2. Sind die vorgesehenen Maßnahmen geeignet?

Auf die Frage, *wie* Diskriminierungen präventiv verhindert oder wirksam abgebaut werden können, gibt es sicherlich keine einfache Antwort. Am aussichtsreichsten erscheint eine *kombinierte Strategie*, die vielfältige Maßnahmen und Instrumente umfasst, auf mehrere gesellschaftliche Bereiche bezogen ist und von unterschiedlichen Akteuren auf verschiedenen Ebenen getragen wird (Zegers de Beijl 2000). Dabei sind zum einen die rechtlichen Rahmenbedingungen – auch auf der europäischen Ebene - einzuhalten. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass Antidiskriminierungsmaßnahmen ebenso wie Integrationspolitiken in unterschiedlicher Weise konkretisiert werden können. Ihre jeweiligen Ausprägungen werden beeinflusst zum einen durch unterschiedliche historisch-politische Kulturen, die in der Regel länderspezifische Merkmale aufweisen, und zum anderen durch unterschiedliche gesellschaftspolitische Optionen und Kräfteverhältnisse (Schulte 2000: 170 ff.).

⁴ Vgl. die Bezeichnung, die Bestimmungen und die Begründung des Gesetzentwurfes; dessen Grundlage sind die folgenden EU-Richtlinien:

- Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. EG L 180/22 vom 19.7.2000) (im folgenden: *Antirassismus-Richtlinie*),

- Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung des Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. EG L 303/16 vom 2.12.2000) (im folgenden: *Rahmen-Richtlinie*),

- Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG 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. EG L 269/15 vom 5.10.2002) (im folgenden: *Revidierte Gleichbehandlungs-Richtlinie*), und

- (in Vorwegnahme) Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. EG L 373/37 vom 21.12.2004) (im folgenden: *Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter*).

2.1 Konzeptionelle Grundlagen

Im Hinblick auf die konzeptionellen Grundlagen orientiert sich der ADG-E in wesentlichen Punkten an den Bestimmungen, die in den einschlägigen EU-Richtlinien enthalten und nach meiner Auffassung grundsätzlich positiv zu bewerten sind. Dazu gehören

- die Berücksichtigung *verschiedener Merkmale der Diskriminierung* in einem *gemeinsamen Gesetz*: Der Gesetzentwurf zielt darauf, „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder sexuellen Identität“ zu verhindern oder zu beseitigen (§ 1 ADG-E). Damit werden die in Art. 13 des Amsterdamer Vertrages genannten Kriterien berücksichtigt. Aus der Sicht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften erleichtert ein derartiger Ansatz, beim Kampf gegen Diskriminierungen eine „*kohärente und integrierte Vorgehensweise*“ zu entwickeln.⁵ Ähnlich wie Art. 13 EGV und die entsprechenden EU-Richtlinien bezieht sich der Gesetzentwurf allerdings nicht auf unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Hailbronner 2001: 258). Gleichwohl gelten die Antirassismus- und die Rahmen-Richtlinie hinsichtlich ihres persönlichen Geltungsbereich für alle (natürlichen und juristischen) Personen in öffentlichen und privaten Bereichen; sie betreffen insofern auch Drittstaatsangehörige bzw. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. In dieser Hinsicht wäre eine Klarstellung des Gesetzgebers hilfreich, nach der auch Benachteiligungen wegen der ‚Nationalität‘, vor allem in den Bereichen Beschäftigung und Beruf, Bildung, Gesundheits- und Sozialleistungen und Zugang zu öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen untersagt sind (vgl. z.B. § 75 Betriebsverfassungsgesetz);
- die Berücksichtigung *verschiedener Anwendungs- und Geltungsbereiche* sowie *verschiedener Rechtsbereiche* (Abschnitt 2 und 3 ADG-E): Im Vordergrund stehen dabei die

⁵ „Diese Vorgehensweise besteht darin, dass in größtmöglichem Ausmaß gemeinsame Bemühungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Nutzung des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Verfahren bei den verschiedenen Diskriminierungsgründen stattfinden sollen. Auf diese Weise lässt sich eine wirksamere Grundlage finden, um *Mehrfachdiskriminierungen* in Angriff zu nehmen. Gemeinsame juristische und strategische Ansätze zur Abdeckung der verschiedenen Diskriminierungsgründe sind möglich, einschließlich von gemeinsamen Definitionen des Begriffes Diskriminierung. Wohl wird anerkannt, dass verschiedene Gruppen sich mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert sehen, die integrierte Vorgehensweise beruht jedoch auf der Voraussetzung, dass Gleichbehandlung und Achtung vor der Vielfalt im Interesse der Gesellschaft insgesamt sind.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004: 7)

Bereiche Beschäftigung und Beruf (vor allem Arbeitsrecht), Bildung, Gesundheits- und Sozialleistungen (Schwerpunkt im öffentlichen Recht)⁶ und Zugang zu öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen (vor allem Zivilrecht). Bei dem zuletzt genannten Bereich ist allerdings nur für das Merkmal ‚Rasse‘/ethnische Herkunft ein allgemeines zivilrechtliches Benachteiligungsverbot vorgesehen; die übrigen Merkmale werden hier zwar (über das europäische Gemeinschaftsrecht hinausgehend) berücksichtigt, für sie soll dies aber nur eingeschränkt gelten, nämlich nur für zivilrechtliche Schuldverhältnisse, die ‚Massengeschäfte‘ beinhalten, bei denen das Ansehen der Person nachrangige Bedeutung hat und die privatrechtliche Versicherungen zum Gegenstand haben. Diese Ungleichbehandlung der Diskriminierungsmerkmale sollte nach meiner Auffassung allerdings (nochmals) darauf hin überprüft werden, ob sie sachlich gerechtfertigt und im Alltag praktikabel ist;

- das *umfassende Verständnis* von ‚Diskriminierung‘ bzw. ‚Benachteiligung‘: Dieses erfasst sowohl direkte wie indirekte Benachteiligungen, Belästigungen, Anweisung zur Benachteiligung, Mehrfachdiskriminierung und Viktimisierung/Maßregelungsverbot (§§ 3, 4 und 17 ADG-E);

- die Formulierung gewisser, sachlich begründeter *Ausnahmeregelungen* vom Diskriminierungsverbot (§§ 7 ff. ADG-E);

- die Verankerung von Verfahren, die einen besseren *Rechtsschutz* gewährleisten und unter bestimmten Voraussetzungen eine *günstigere Beweislastregelung* vorsehen (§ 23 ADG-E), sowie die Möglichkeit für *Antidiskriminierungsverbände*, die Durchsetzung von Rechtsansprüchen der Betroffenen zu unterstützen (§ 24 ADG-E);

- die Festlegung von *Ansprüchen, insbesondere auf Entschädigung und Schadensersatz* sowie auf *Beseitigung und Unterlassung*, die bei einem Verstoß gegen das jeweilige Diskriminierungsverbot wirksam werden (§§ 15, 16 und 22 ADG-E);

- die an die *soziale Verantwortung der Beteiligten* (Tarifvertragsparteien, Arbeitgeber, Beschäftigte und deren Vertretungen) gerichtete Aufforderung, im Rahmen ihrer Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten an der Verwirklichung der Zielsetzung des Gesetzes mitzuwirken (§ 18 ADG-E); sowie

- die Einbeziehung verschiedener gesellschaftliche *Akteure* in die Antidiskriminierungsmaßnahmen, zu denen insbesondere die Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Organisationen gehören.

⁶ Diesbezüglich ist allerdings anzumerken, dass dieser Bereich im Gesetzentwurf kaum ausgestaltet wird.

2.2 Zum Verhältnis von Antidiskriminierungsmaßnahmen und Privatautonomie

Gesetzliche Maßnahmen zum Schutz vor und zum Abbau von gesellschaftlichen Diskriminierungen gehen in der Regel mit Eingriffen in gesellschaftliche Bereiche einher, in denen die Individuen bzw. Gruppen im Rahmen der Grundrechte über weite Spielräume der freien Entscheidung und Entfaltung verfügen. Im vorliegenden Gesetzentwurf betreffen derartige Eingriffe insbesondere den arbeitsrechtlichen und zivilrechtlichen Bereich. Grundsätzlich müssen derartige Maßnahmen rechtsstaatlichen Prinzipien, insbesondere dem verfassungsmäßigen Prinzip der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Insofern geht es im Hinblick auf das Verhältnis von gesetzlichen Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung einerseits und Privatautonomie andererseits nicht so sehr um ein Entweder-Oder, sondern vielmehr um ein (mögliches) Spannungsverhältnis, bei dem ein Ausgleich bzw. eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Werten erfolgen muss, die unter Gesichtspunkten der Menschenrechte und der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie jeweils zentrale Bedeutung haben (Baer 2003; Schiek 2003). Dabei obliegt es insbesondere dem Gesetzgeber, „eine Konkordanz zwischen einem effektiven Schutz der Minderheiten und der Achtung der individuellen Freiheiten herbeizuführen.“ (Wolfrum 1990: 524 f.)

In diesem Zusammenhang ist zum einen zu berücksichtigen, dass es sich bei Diskriminierungen um eine *Verletzung eines Menschenrechts* handelt, das wiederum in einer Vielzahl von internationalen Abkommen und Verträgen sowie auf verfassungsrechtlicher Ebene normiert ist.⁷ Rechtliche Verankerungen von Diskriminierungsverboten und von Verpflichtungen zur Durchführung wirksamer Antidiskriminierungsmaßnahmen sollen ja der Erkenntnis Rechnung tragen und zum Durchbruch verhelfen, „dass die Wahrnehmung individueller Freiheiten nicht die Diskriminierung von Minderheiten einschließt“ (Wolfrum 1990: 525). Dementsprechende Maßnahmen sollen den Schutz vor Diskriminierung zwar in erster Linie gegenüber dem Staat, aber – unter bestimmten Voraussetzungen - auch gegenüber der Gesellschaft durchsetzen. So besteht nach Art. 2 Abs. 1 der *Rassendiskriminierungskonvention* vom 7. März 1966 eine allgemeine Verpflichtung der Vertragsstaaten, „mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen

⁷ Vgl. die deutliche Betonung dieses Gesichtspunkts in Ziffer 3 der Erwägungsgründe der Antirassismus-Richtlinie und in Ziffer 4 der Erwägungsgründe der Rahmen-Richtlinie.

Rassen zu verfolgen.“ Diese Verpflichtung bezieht sich auf die Sicherstellung des Verbots der Rassendiskriminierung zum einen im Verhältnis der Staatsgewalt zum Bürger, zum anderen im Bereich der Privatrechtsbeziehungen und soll, falls es die Umstände erfordern, durch geeignete gesetzliche Vorschriften gewährleistet werden. Würde das Prinzip der Privatautonomie zu stark betont oder sogar gegen Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung ausgespielt, bliebe nur noch wenig Spielraum für derartige Maßnahmen.

Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass die ‚Privatautonomie‘ unter den Bedingungen pluralistischer Gesellschaften nicht nur Freiheitsrechte von Individuen umfasst, sondern auch die Entwicklung und Entfaltung gesellschaftlicher *Machtgruppen* ermöglicht. In der gesellschaftlichen Wirklichkeit sind *Machtverhältnisse* und die damit verbundenen Dispositionsmöglichkeiten in der Regel *ungleich* verteilt – vor allem zwischen diejenigen, die über gesellschaftliche Ressourcen (Geld, Wohnungen, Arbeitsplätze, Angebot von Dienstleistungen usw.) und damit zugleich über ein hohes Maß an ‚Freiheit‘ und ‚Autonomie‘ verfügen, und denjenigen, die über diese Ressourcen nicht oder nur in einem geringen Maße verfügen und von daher in ihren realen Chancen zur Gestaltung ihres Lebens erheblich eingeschränkter sind. Die Angehörigen der zweiten Gruppe sind in vielfacher Weise von den Entscheidungen der gesellschaftlich ‚Mächtigen‘, zu denen in dieser Hinsicht auch die Arbeitgeber sowie Anbieter und Auftraggeber von Dienstleistungen zu zählen sind, abhängig. Vor diesem Hintergrund können Antidiskriminierungsmaßnahmen als „Freiheitssicherung vor ungleicher gesellschaftlicher Machtentfaltung“ (Böckenförde) und als Mittel verstanden werden, die formal allen in gleicher Weise zustehenden Freiheiten auch für diejenigen Personengruppen wirksamer werden zu lassen, die über keine oder erheblich geringere gesellschaftliche Machtpositionen verfügen (vgl. Böckenförde 1991 und Weber 1968). Dieser Gesichtspunkt wird von Positionen, in denen die Privatautonomie nur unter dem Gesichtspunkt der Freiheit von ‚Einzelnen‘ thematisiert wird, meines Erachtens nicht ausreichend berücksichtigt.

Erforderlich und möglich erscheinen derartige Eingriffe insbesondere in zentralen gesellschaftlichen Bereichen bzw. bei den Rechtsgeschäften, die öffentlichen Charakter haben, mit einer gesellschaftlichen Machtentfaltung des Anbieters einhergehen und relevante Leistungen für die Betroffenen beinhalten. Dazu werden im allgemeinen die Bereiche Arbeit und Beruf, Erziehung und Ausbildung, Verkauf und gewerbliche Vermietung von Wohnungen, öffentliche Dienstleistungen aller Art (Ladengeschäfte, Gastwirtschaften,

Diskotheiken, Hotels, Banken, Versicherungen) und der Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste gezählt. Hierauf verweisen auch der Erwägungsgrund 12 der Richtlinie 2000/43/EG⁸ wie auch einschlägige fachwissenschaftliche Positionen (vgl. z.B. Rittstieg/Rowe 1992: 77 f.; Nickel 1999: 132 ff.).

Diesen Gesichtspunkten ist auch in der Gesetzgebung anderer europäischer Länder Rechnung getragen worden. Vergleichsweise weit reichend sind die im *Vereinigten Königreich* zum Abbau ethnischer Diskriminierung entwickelten Maßnahmen. Kernstück ist der *Race-Relations-Act* von 1976. Dieses Gesetz erklärt (direkte und indirekte) ‚rassische‘ Diskriminierung als ungesetzlich im Beschäftigungsbereich, bei der Vermietung und dem Verkauf von Wohnungen und Häusern sowie bei Dienstleistungen und Einrichtungen, die für die Öffentlichkeit oder einen Teil der Öffentlichkeit vorgesehen sind (z.B. Schule, Unterhaltung, Erholung, wirtschaftliche Aktivitäten und Bankgeschäfte). Als Sanktionen sind entweder Schadensersatzleistungen oder Verpflichtungen des Beklagten vorgesehen, eine bestimmte Maßnahme in einer bestimmten Zeit durchzuführen, um die negativen Auswirkungen der Diskriminierung zu reduzieren oder zu beseitigen. Jede Person erhält das Recht, gegen ungesetzliche Diskriminierung bei zivilen oder Arbeitsgerichten zu klagen, und einen Schutz vor benachteiligenden Folgen im Falle eines derartigen Vorgehens. Der gesetzliche Schutz reicht so „weit in die privaten Rechtsverhältnisse hinein. Zudem ist – auch das ist im europäischen Vergleich bemerkenswert – der Weg zu spürbaren Sanktionen eröffnet.“ (Davy/Cinar 2001: 850)

Unter den genannten Gesichtspunkten sind die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen meines Erachtens grundsätzlich sowohl notwendig als auch zulässig. Dass sie in einzelnen Bereichen, insbesondere was das Zivilrecht betrifft, über die von den Richtlinien geforderten Maßnahmen hinausgehen, lässt sich meines Erachtens sachlich rechtfertigen. Zudem steht dies nicht im Gegensatz zu den Richtlinien, da diese nur „Mindestanforderungen“ formulieren, so dass weitergehende Maßnahmen der Mitgliedsstaaten nicht ausgeschlossen sind. Schließlich ergibt sich die Möglichkeit zu

⁸ Hier heißt es deutlich: „Um die Entwicklung demokratischer und toleranter Gesellschaften zu gewährleisten, die allen Menschen – ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft – eine Teilhabe ermöglichen, sollten spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft über die Gewährleistung des Zugangs zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit hinausgehen und auch Aspekte wie Bildung, Sozialschutz, einschließlich sozialer Sicherheit und der Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen, Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, mit abdecken.“ (Erwägungsgrund 12 der Antirassismus-Richtlinie)

weiterreichenden Maßnahmen aus dem weiten Gestaltungsspielraum, über den der demokratische Gesetzgeber in dieser Hinsicht verfügt. Allerdings sollte entweder im laufenden Gesetzgebungsverfahren oder im Rahmen der Bewertung der erfolgten Umsetzung – auch unter Einbeziehung der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern – nochmals geprüft werden, ob diese Bestimmungen ausreichend sind, um einen wirksamen Schutz vor gesellschaftlicher Diskriminierung in der Wirklichkeit durchzusetzen.

2.3 Institutionelle und organisatorische Vorkehrungen

Der Gesetzentwurf sieht im Abschnitt 6 die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor. Die Notwendigkeit, eine oder mehrere derartige Stellen einzurichten, ergibt sich zunächst aus der rechtlichen Verpflichtung, die entsprechenden Bestimmungen der Antirassismus-Richtlinie (Art. 13) sowie der Revidierten Gleichbehandlungs-Richtlinie (Art. 8a) umzusetzen.

Für die Einrichtung einer derartigen Stelle spricht, dass sich die Wirksamkeit staatlicher Politiken, insbesondere solcher, die auf die Umsetzung von Menschenrechten gerichtet sind, in der Regel erhöht, wenn für deren Implementation, Evaluation und Weiterentwicklung besondere institutionelle und organisatorische Vorkehrungen getroffen werden.. Im Bereich von Antidiskriminierungspolitiken sollten die besonderen Einrichtungen über politische Unabhängigkeit und die erforderlichen Kompetenzen sowie sachlichen und personellen Voraussetzungen, verfügen, um für Personen, die von Diskriminierung (real oder potentiell) betroffen sind, Beratung, Schutz und Hilfe zu leisten, Lösungen in Fällen von Diskriminierung auf rechtlichem Wege, aber auch durch Vermittlung oder Schlichtung zu ermöglichen und für die Umsetzung, Evaluation und Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsmaßnahmen zu sorgen, insbesondere dadurch, dass sie Entwicklungen in diesem Politikfeld systematisch beobachten und dazu – auch unter Einbeziehung wissenschaftlicher Untersuchungen - Informationen sammeln, auswerten und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

Wie die Erfahrungen in der Bundesrepublik und in anderen europäischen Ländern zeigen, können derartige Stellen auf der lokalen, regionalen, nationalen, europäischen und

internationalen Ebene angesiedelt sein und unterschiedliche Ausprägungen und Entwicklungsgrade haben (zum Beispiel als staatliche oder halb-staatliche Institutionen, Ombudsstellen, lokale Einrichtungen und öffentlich geförderte Netzwerke) (Clayton 2002). Ein besonders entwickeltes Beispiel für eine derartige Institutionalisierung stellt die im *Vereinigten Königreich* auf nationaler Ebene durch das Antidiskriminierungsgesetz von 1976 errichtete *Commission for Racial Equality (CRE)* dar. Es handelt sich hierbei um eine staatliche Kommission, die weit reichenden Aufgaben und Kompetenzen hat. Sie soll insbesondere auf den Abbau von Diskriminierung hinzuwirken, Chancengleichheit und gute Beziehungen zwischen Personen unterschiedlicher ‚rassischer‘ Gruppen fördern, die Umsetzung des Gesetzes beobachten und Empfehlungen für dessen Weiterentwicklung machen, im Bereich der ‚Rassen‘-Beziehungen Untersuchungen durchführen und unterstützen, Verhaltensrichtlinien für die Praxis entwickeln, Organisationen unterstützen, die Anti-Rassismus- und Anti-Diskriminierungsarbeit leisten, und im Falle von Anzeigen und Aufrufen mit diskriminierendem Charakter intervenieren. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt die CRE über bestimmte Kompetenzen. In den Fällen, in denen ein begründeter Verdacht für Diskriminierung vorliegt, kann sie Individuen bei der Klage gegen Diskriminierung unterstützen, als Kläger auftreten und formelle Untersuchungen durchführen. Die Kommission kann, wenn sie eine rassistische Diskriminierung feststellt, auch eine förmliche Unterlassungsanordnung treffen, und, wenn die Praxis nicht abgestellt wird, eine entsprechende gerichtliche Verfügung veranlassen (Davy/Cinar 2001: 849 f.) Die CRE wirkt auch bei der statistischen Erfassung der Erwerbstätigen und bei der Beobachtung der Folgen von Entscheidungen im Bereich der Rekrutierung, Selektion, Förderung und Entlassungen mit. Die von der Kommission gesammelten statistischen Daten können bei Prozessen als Beweismaterial verwendet werden. Zusätzlich zur Kommission haben die Gemeinden wichtige Aufgaben bei der Verwirklichung der allgemeinen gesetzlichen Rahmenziele.

Unter den oben dargelegten Gründen erscheint es mir sinnvoll, dass die vorgesehene Antidiskriminierungsstelle des Bundes für alle der in § 1 aufgeführten Merkmale zuständig sein soll. Diskussionswürdig erscheint mir die Frage, ob die Stelle im Verhältnis zu ihren Aufgaben ausreichend mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet wird. Zudem erscheint es fraglich, ob und - wenn ja - in welcher Weise die erforderliche Unabhängigkeit der Stelle insbesondere bei den vorgesehenen Verfahren der Weiterleitung von Eingaben der Betroffenen und bei der (an sich begrüßenswerten) Zusammenarbeit mit anderen relevanten Stellen und Beauftragten in einem ausreichendem Maße gewährleistet ist. Da die Stelle nur

auf der Ebene des Bundes vorgesehen ist, stellt sich zudem die Frage, ob nicht ein institutioneller Unterbau, also eine Öffnung ‚nach unten‘ auf die Ebenen der Länder, Städte und Gemeinden und eine Kooperation mit den hier bereits bestehenden Einrichtungen wenn nicht zum jetzigen, so doch zu einem späteren Zeitpunkt von der Sache her erforderlich ist und ob nicht auch auf diesen verschiedenen Ebenen (zusätzlich zur Ebene des vorgesehenen Beirates) die unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteure wirksam einbezogen werden sollten.

3. Empfehlungen für ergänzende Maßnahmen

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird zutreffend festgestellt, dass ein Antidiskriminierungsgesetz „nur ein Baustein einer umfassenden Integrationspolitik sein (kann), die an den vielfältigen Ursachen der Ausgrenzung bestimmter Gruppen ansetzt.“ (Drucksache 15/4538: 22) Von daher sollten die im Gesetzentwurf vorgesehenen Bestimmungen durch Maßnahmen ergänzt werden, die dazu beitragen, das ADG in umfassende und nachhaltige Politiken der gesellschaftlichen und politischen Integration einzubetten. Dazu sind nach meiner Auffassung insbesondere die folgenden Elemente zu zählen:

* ‚Positive‘ Maßnahmen: Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die nicht nur an Prinzipien rechtlicher Gleichbehandlung orientiert, auf einzelne Fälle bezogen und auf die Beeinflussung von Einstellungen und Verhaltensweisen von (potentiell oder real) diskriminierenden Personen gerichtet sind, sondern darüber hinaus darauf abzielen, strukturelle soziale Ungleichheiten von benachteiligten Personen(-gruppen) zu vermindern und eine „Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis“ durchzusetzen (Art. 5 Antirassismus-Richtlinie).⁹ Von daher sollten sie nicht nur – wie im Gesetzentwurf und in den EU-Richtlinien - als ‚zulässig‘ deklariert, sondern auch tatsächlich konzipiert und umgesetzt werden, z.B. dadurch, dass Angehörige benachteiligter Bevölkerungsgruppen besonders gefördert und bei Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst, in Unternehmen, in den Medien, im Bildungssystem usw. besonders berücksichtigt werden.

⁹ Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Durchführung derartiger Maßnahmen ergeben sich aus Art.2 Abs.2 der Rassendiskriminierungskonvention.

* *Verbesserung des Schutzes von Migranten vor staatlicher Diskriminierung:* Diskriminierungen von Angehörigen von sozialen Minderheiten gehen nicht nur von der Gesellschaft, sondern auch von staatlicher Seite aus (Hailbronner 2001). Für Migrantinnen und Migranten sind in dieser Hinsicht vor allem *rechtliche Normen* relevant. Dazu zählt insbesondere der *Ausländerstatus*, in dem sich ein erheblicher Teil der in der Bundesrepublik lebenden Migranten befindet. Kennzeichnend für diesen Status ist ein Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit sowie von gleichen und ungleichen Rechten. Dies beruht auf der Unterscheidung von Staatsangehörigen und Staatsfremden, die völker- und verfassungsrechtlich zwar grundsätzlich als zulässig und mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar gilt. Mit zunehmender dauerhafter Niederlassung tritt aber die Bezeichnung und Institutionalisierung der Zugewanderten als ‚Ausländer‘ „in offenem Widerspruch zur gesellschaftlichen Situation der Inländer ohne deutsche Staatsangehörigkeit“: „Für diese Inländer bedeutet der Ausländerstatus Ausgrenzung und Diskriminierung, so dass die rechtsstaatliche Grundfrage der Gleichbehandlung aufgeworfen ist.“ (Rittstieg 2003: XI f.) Eine Verbesserung des Schutzes vor staatlicher Diskriminierung kann somit erstens durch den *Abbau der rechtlichen Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen und ‚Ausländern‘*, die schon seit längerer Zeit im Inland leben, erfolgen. Ähnliche Maßnahmen sind auf der Ebene der Europäischen Union gegenüber niedergelassenen Drittstaatsangehörigen erforderlich. Unter beiden Gesichtspunkten ist eine weitere Erleichterung des Erwerbs der Staatsbürgerschaft des jeweiligen Aufnahmelandes von zentraler Bedeutung: Dies würde den Aufenthaltsstatus der Immigranten definitiv absichern, ihnen gleiche Möglichkeiten der politischen Partizipation und der sozialen Teilhabe einräumen und den Erhalt der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte erleichtern sowie als Symbol für den Umgang mit Migranten und deren Teilhabemöglichkeiten im gesellschaftlichen Bereich fungieren.

Auch außerhalb des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts im engeren Sinne ist eine Überprüfung und gegebenenfalls Änderung all derjenigen rechtlichen Normen erforderlich, in denen Ungleichbehandlungen von ‚Ausländern‘ (einschl. der Flüchtlinge) insbesondere im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, zu Beruf und Ausbildung und zu Sozialleistungen festgeschrieben sind. Sofern diese nicht (mehr) sachlich begründet sind und im Widerspruch zu Grundrechten und internationalen Konventionen stehen, durch die Migranten in besonderer Weise geschützt werden, sollten die entsprechenden Bestimmungen, in Richtung einer

stärkeren materiell- und verfahrensrechtlichen Gleichstellung geändert werden. Eine derartige *Normbereinigung* erscheint auch im Zusammenhang mit dem Schutz vor Diskriminierung im gesellschaftlichen Bereich geboten: „(...) will man für das Verhältnis der Bürger untereinander ausdrückliche Diskriminierungsverbote schaffen, so muss sich der Staat auch selbst an diesen Maßstäben messen lassen (...).“ (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 72)

Zu den vom Staat ausgehenden Diskriminierungen von Migranten gehören zudem Benachteiligungen und Übergriffe durch *Verwaltungshandeln*, z.B. in Form von Herabwürdigungen beim Kontakt mit Behörden sowie Misshandlungen an ‚Ausländern‘ durch Polizeibeamte sowie Missachtungen ihrer Rechte als Häftlinge im Polizeigewahrsam. Eine Verbesserung des Schutzes vor derartigen Diskriminierungen könnte dadurch erreicht werden, dass die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz stärker durchgesetzt wird, Übergriffe konsequenter unterbunden und systematischer Aus- und Fortbildungs- sowie Schulungs- und Trainingsmaßnahmen des Personals durchgeführt werden.

* *Abbau von institutionalisierter Diskriminierung, vor allem im Bildungsbereich:* Institutionelle Diskriminierungen bestehen dort, wo Ungleichheiten durch bestimmte Mechanismen und Prozesse in Organisationen und Institutionen weitgehend unabhängig von Eigenschaften, Einstellungen und Verhaltensweisen der beteiligten Personen produziert werden. Die Existenz und die nachteiligen Auswirkungen derartiger Mechanismen insbesondere für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sind in der Bundesrepublik am Beispiel der Institution Schule wissenschaftlich nachgewiesen worden (Gomolla/Radtke 2002). Zum Abbau derartiger Mechanismen könnten Maßnahmen beitragen, die an der Institution Schule selbst ansetzen, z.B. in Form von Strukturanpassungen des Bildungsangebots an eine auf Dauer durch Migration veränderte Schülerpopulation und durch eine systematische Überprüfung und Bewertung der Wirkungsweisen der schulischen Lehr- und Lernprozesse.

* *Sensibilisierung der Öffentlichkeit:* Diskriminierungen sind auch beeinflusst durch subjektive Einstellungen und Verhaltensweisen, die in Vorurteilen, Intoleranz, Abwertungen oder Aggressionen z.B. gegenüber ‚Ausländern‘, ‚Fremden‘ und ‚Schwarzen‘ und ‚Behinderten‘ zum Ausdruck kommen. Von daher sollten rechtliche Antidiskriminierungsmaßnahmen ergänzt werden durch Maßnahmen, die mit Hilfe von

Information, Aufklärung, Dialogen und Lehr- und Lernprozessen im schulischen und außerschulischen Bereich darauf gerichtet sind, bei Individuen Einstellungen, Sichtweisen und Verhaltensweisen, die Diskriminierung begünstigen, abzubauen bzw. präventiv zu verhindern.¹⁰ Neben einer entsprechenden Berichterstattung der Medien sind in dieser Hinsicht vor allem die Politische Bildung, eine Pädagogik der Menschenrechte und Formen des interkulturellen und antirassistischen Lernens von Bedeutung (Schulte 2002a: 81 ff.).

* *Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen und der Kooperation von zivilgesellschaftlichen, gesellschaftspolitischen und staatlichen Akteuren:* Für den Schutz vor Diskriminierung ist die politische Steuerung mit Hilfe des Rechts und institutioneller Vorkehrungen von zentraler Bedeutung. Deren Konzipierung und Realisierung ist aber wiederum im hohen Maße abhängig von zivilgesellschaftlichen Initiativen und Aktivitäten. Dabei geht es vor allem darum, den Personen, die von Diskriminierung und Gewalt bedroht oder betroffen sind, Schutz, Beratung und Hilfe zu bieten, gegen Fälle von Diskriminierung zu protestieren und darüber Diskussionsprozesse zu initiieren, öffentliche Signale gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus zu setzen, für die Realisierung eines gleichberechtigten und multikulturellen Zusammenlebens von Mehrheit und Minderheiten einzutreten, die positive Funktion der Immigranten für die ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung der westeuropäischen Länder hervorzuheben, Lösungen von Konfliktfällen auch auf dem Wege von Kontakten, Gesprächen und durch Vermittlung zu ermöglichen, demokratische und antirassistische Bewusstseinsformen und Verhaltensweisen im Alltag zu verankern, die Kooperation zwischen menschenrechtlichen und antirassistischen Initiativen und Gruppen zu fördern, und Einfluss auf politische Organisationen, Institutionen und Medien auszuüben und deren Zusammenarbeit in diesem Bereich zu verbessern.

* *Einbettung in Politiken der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalt und der Integration des politischen Gemeinwesens:* Ebenso wie in anderen Politikfeldern ist der Erfolg von Antidiskriminierungsmaßnahmen nicht nur abhängig von der jeweiligen konzeptionellen Ausgestaltung und praktischen Umsetzung dieser Maßnahmen selbst, sondern auch von der Zahl und dem Ausmaß von Problemen, die in anderen gesellschaftlichen Bereichen bestehen, und den Möglichkeiten, die der Bevölkerung und den gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Akteuren zur Verfügung stehen, diese Probleme bewusstseinsmäßig zu

¹⁰ Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Durchführung derartiger Maßnahmen ergeben sich aus Art.7 der Rassendiskriminierungskonvention.

verarbeiten und praktisch zu bewältigen. Im allgemeinen kann man davon ausgehen, dass die Wirksamkeit von Antidiskriminierungsmaßnahmen in dem Maße abnimmt, je größer das Ausmaß dieser ‚externen‘ Probleme ist und je geringer die Bereitschaft bzw. die Möglichkeiten sind, sich damit in rationaler und demokratischer Weise auseinanderzusetzen. Von daher sollten spezielle Antidiskriminierungspolitiken eingebettet werden in allgemeine Politiken der gesellschaftlichen und politischen Integration; zu diesen gehören unter *Input*-Gesichtspunkten Politiken der ‚Demokratisierung der Demokratie‘, die die Möglichkeiten der Partizipation und der Mit- und Selbstbestimmung für die Bevölkerung erweitern, und unter *Output*-Gesichtspunkten ‚Politiken sozialer Probleme‘, also Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, gesellschaftliche Risiken zu vermindern, soziale Ungleichheiten abzubauen und Lebensperspektiven zu verbessern.

* Stärkung und Intensivierung von rechtlichen, politischen und pädagogischen Bemühungen, *rechtsextremistisch* und *rassistisch* orientierten Denkweisen, Aktivitäten und Straftaten in wirksamer Weise *präventiv* oder *repressiv* entgegenzutreten.

* *Förderung von wissenschaftlichen Untersuchungen*, die sich mit Möglichkeiten, Problemen und Perspektiven der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration des politischen Gemeinwesens befassen.

Literatur

- Addy, David Nii (2003): Diskriminierung und Rassismus. Internationale Verpflichtungen und nationale Herausforderungen für die Menschenrechtsarbeit in Deutschland, Berlin
- Baer, Susanne (2003): Verfassungsrechtliche Aspekte: Vertragsfreiheit im gemeinwohlorientierten Verfassungsstaat, in: Bündnis 90/Die Grünen. Bundstagsfraktion 2003, S. 17-19
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.) (2000 und 2002): Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik, Berlin und Bonn
- Bobbio, Norberto (1998): Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?, Berlin
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M., S. 264-276
- Bündnis 90/Die Grünen. Bundestagsfraktion (Hrsg.) (2003): Zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz. Dokumentation der Anhörung vom 27.05.2003 in Berlin, Berlin
- Clayton, Dimitria (2002): Staatlich geförderte Antidiskriminierungspolitik: Das Beispiel der Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen, in: Andreas Treichler 2002, S. 279-293
- Davy, Ulrike/Cinar, Dilek (2001): Ausgewählte europäische Rechtsordnungen: Vereinigtes Königreich, in: Ulrike Davy (2001): Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/New York, S. 795-924
- Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf (2002): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Opladen
- Hailbronner, Kay (2001): Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 6/2001, S. 254-259
- König, Helmut (1999): Orientierung Politikwissenschaft. Was sie kann, was sie will, Reinbek bei Hamburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Grünbuch: Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union, Brüssel (KOM<2004>379 endgültig)
- Kürsat-Ahlers, Elcin (2002): Die Vorreiterrolle der Europäischen Union bei der Etablierung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland – Lernen von anderen Ländern, in: Andreas Treichler 2002, S. 257-277
- Memmi, Albert (1987): Rassismus, Frankfurt/M.
- Nickel, Rainer (1999): Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik. Plädoyer für ein erweitertes Antidiskriminierungsrecht, Baden-Baden
- Rittstieg, Helmut (2003): Einführung, in: Deutsches Ausländerrecht 2003: Textausgabe, 17. Aufl. München, S. XI-XXVI
- Rittstieg, Helmut/Rowe, Gerard C. (1992): Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung. Inhalt und rechtliche Grundlagen einer neuen Politik, Baden-Baden
- Rust, Ursula u.a. (Hrsg.) (2003): Die Gleichbehandlungsrichtlinien der EU und ihre Umsetzung in Deutschland, Rehbürg-Loccum
- Schieck, Dagmar (2003): Antidiskriminierungspolitik im Spannungsfeld zwischen Privatautonomie und gesellschaftlicher Verantwortung?, in: Bündnis 90/Die Grünen. Bundestagsfraktion 2003, S. 21-31

Schulte, Axel (2000): Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Aufsätze zu Politiken der Migration, Integration und Multikulturalität in Westeuropa, Frankfurt/M.

Schulte, Axel (2002a): Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in Einwanderungsgesellschaften: Zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie. Expertise. Hrsg. vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung. Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Bonn

Schulte, Axel (2002b): Diskriminierung als soziales Problem in der Einwanderungsgesellschaft, in: IZA. Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, 3-4/2002, S. 13-21

Schulte, Axel (2004): Die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien und ihre Umsetzung in Deutschland: Übereinstimmungen und Differenzen zwischen Kirche und DGB, in: Forum gegen Rassismus. Arbeitsgruppe Gleichbehandlung (Hrsg.): Info-Brief Nr. 5 (August 2004). Sonderausgabe: Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien. Diskriminierung und Religion, S. 39-49

Treichler, Andreas (Hrsg.) (2002): Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten. Probleme, Entwicklungen, Perspektiven, Wiesbaden

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Bericht: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin

Weber, Max (1968): Freiheit und Zwang in der Rechtsgemeinschaft, in: Max Weber: Soziologie – Weltgeschichtliche Analysen – Politik. Mit einer Einleitung von Eduard Baumgarten. Hrsg. und erläutert von Johannes Winckelmann, 4. Aufl. Stuttgart, S. 76-79

Wolfrum, Rüdiger (1990): Das Verbot der Rassendiskriminierung im Spannungsfeld zwischen dem Schutz individueller Freiheitsrechte und der Verpflichtung des einzelnen im Allgemeininteresse, in: Erhard Denninger u. a. (Hrsg.): Kritik und Vertrauen. Festschrift für Peter Schneider zum 70. Geburtstag, Frankfurt/M., S. 515-527

Zegers de Beijl, Roger (Hrsg.) (2000): Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries, Genf (International Labour Office)