

**TÜRKISCHE GEMEINDE IN DEUTSCHLAND e.V.**

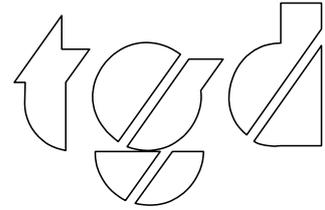
Almanya Türk Toplumu

**DER BUNDESVORSTAND ♦ GENEL MERKEZ**

tgd-Hamburg • Hospitalstr. 111 »Haus 7« • 22767 Hamburg

☎ 040/38 61 08 40 und 380 58 31 • Fax: 380 57 28

E-Mail: info@tgd.de • <http://www.tgd.de>



Bankverbindung:

Deutsche Bank Hamburg  
# 65 16710 • BLZ 200 700 00

**Stellungnahme der TGD  
als Sachverständiger für die Anhörung  
zum  
»Entwurf eines Gesetzes  
zur Umsetzung europäischer Antidis-  
kriminierungsrichtlinien«  
BT-Drs. 15/4538**

**Bundestag**

**Berlin, 22.2.2005**

**vorgelegt von Prof. Dr. Hakkı Keskin**

**(Bundesvorsitzender der Türkischen Gemeinde in Deutschland)**

---

## **Internationale Verträge verbieten jede Form der Diskriminierung**

Seit vielen Jahrzehnten wird in vielfältiger Weise, in der UNO, in europäischen und anderen internationalen Organisationen und Gremien, auf Konferenzen und in einzelnen Staaten daran gearbeitet, wie der bestmögliche Schutz des Individuums und von Minderheiten vor Diskriminierung gewährleistet werden kann. Das Hauptziel ist es hierbei, die Menschen und die Minderheiten nicht nur vor jeder Form von Diskriminierung und Benachteiligung aufgrund ihrer Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft zu schützen, sondern sie auch auf allen Ebenen des gesellschaftlichen Lebens mit gleichen Chancen auszustatten.

Im Mittelpunkt steht die Vorstellung von der Gleichheit aller Menschen als Individuen mit Rechten und Pflichten. In der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 kommt dies im Artikel 1 sehr klar zum Ausdruck. »Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.«

Zwei Jahre danach, am 4. November 1950, wurde die »Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten« angenommen. Diese verbietet jede Form der Diskriminierung von Menschen wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit und verlangt von den Unterzeichnerstaaten die Gleichbehandlung. Diese Konvention sieht das Klagerecht des Individuums vor und gewährt »den weltweit bisher weitreichendsten Schutz der Menschenrechte.«<sup>1</sup> Alle Mitgliedsstaaten des Europarates haben sich auf diesen Vertrag verpflichtet.

Eines des bedeutendsten völkerrechtlichen Abkommen gegen Rassendiskriminierung ist das »Internationale Übereinkommen zur Beseitigung von jeder Form der Rassendiskriminierung« vom 7. März 1966. Der Vertrag trat im Jahre 1969 in Kraft und wurde bis 1991 von 129 Staaten, darunter allen aktuellen und zukünftigen Mitgliedsstaaten der EU, ratifiziert.

Mit der Beschreibung der Rassendiskriminierung wird zugleich das Ziel dieses Vertrages sehr genau formuliert. Rassendiskriminierung ist »jede Unterscheidung, jeder Ausschluss, jede Beschränkung oder Bevorzugung auf Grund der Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft mit dem Ziel oder der Folge, die Anerkennung, den Genuss oder die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf gleicher Grundlage im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem anderen Bereich des öffentlichen Lebens aufzuheben oder zu behindern.« (Art.1/1).

Dieses völkerrechtliche Übereinkommen fordert die Vertragsparteien auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um neben Verhinderung der Diskriminierung in jeder Form auch die Förderung der Minderheiten oder Einzelpersonen in den sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und in anderen Bereichen sicherzustellen (Art.1 und 2). Darüber hinaus müssen die Unterzeichnerstaaten die Rassendiskriminierung verurteilen und mit ihrer Politik ohne Verzögerung alle Formen der Rassendiskriminie-

---

<sup>1</sup> Kühnhardt, L., Die Universalität der Menschenrechte, BZB, Bonn 1991, S. 101

rung beseitigen. Hier werden ganz eindeutig die Unterzeichnerstaaten aufgefordert, durch Fördermaßnahmen eine Politik der »positiven Diskriminierung« zu leisten, um dadurch die vorhandenen Benachteiligungen der Minderheiten zu beseitigen und ihnen reale Chancengleichheit zu ermöglichen.

Die Vertragsparteien werden verpflichtet, Organisationen, die Rassendiskriminierung befürworten und dazu aufrufen, für illegal zu erklären, diese zu verbieten und zu bestrafen (Art. 4).

Viele der neonazistischen und rechtsextremen Organisationen und Parteien, müssten nach diesem Artikel des Vertrages in Deutschland längst als illegal erklärt, verboten und bestraft werden. Der Bundesminister des Inneren, Otto Schily, hat hierfür mit dem Verbot einiger neonazistischer Vereine und mit dem Antrag auf ein Verbot der NPD die ersten richtigen, wenn auch verspätet eingeleitete Schritte unternommen.

Die Unterzeichnerstaaten der Konvention sollen den Minderheiten wirksamen Schutz und Rechtsmittel durch die zuständigen Gerichte und andere Staatsorgane gegen jede Form der Diskriminierung innerhalb ihrer Zuständigkeit, insbesondere in den Bereichen der Lehre, Bildung, Kultur und Information zusichern (Art.6 und 7).<sup>2</sup>

Die Vertragsparteien müssen alle zwei Jahre dem Ausschuss, der zur Beseitigung der Rassendiskriminierung eingesetzt wird, einen Bericht vorlegen.

Im gleichen Jahr, am 19. Dezember 1966, wurde von der UNO der »Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte« angenommen. Hier wird erneut von den Unterzeichnerstaaten die Gleichbehandlung und ein Verbot der Diskriminierung der Minderheiten verlangt. Den Angehörigen der Minderheiten darf nicht das Recht vorenthalten werden, »gemeinsam mit den Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, sich zu ihrer eigenen Religion zu bekennen und diese auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.«<sup>3</sup> Dieser Vertrag garantiert den Angehörigen der Minderheiten Abwehrrechte gegen Zwangsassimilierung.

Nach diesem Vertrag wird der Minderheitenschutz als eine Einheit mit dem Schutz der Menschenrechte betrachtet. Der Vertrag erfasst nach überwiegender Ansicht auch diejenigen Ausländer, die in einem Staat seit längerem ansässig sind.<sup>4</sup>

Das Ziel dieser Verträge ist eine Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, die Eigenarten der jeweiligen Minderheiten zu bewahren. »Der Staat sei verpflichtet, durch Schutz- und Fördermaßnahmen auf dieses Ziel hinzuwirken; insoweit bestehe eine staatliche Bestandsgarantie für die Minderheit, die durch positive Gewährleistungs-

---

<sup>2</sup> Vgl. zu diesem Übereinkommen, Niessen, J., Internationale Vertragswerke zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung in Europa, in: Schutzgesetze gegen Diskriminierung, Senatsverwaltung für Soziales – Die Ausländerbeauftragte von Berlin (Hg), Berlin 1993, S. 46f.

<sup>3</sup> Alsxy, H., Integration und Minderheitenschutz – Überlegungen aus Anlass der Diskussion um die Verankerung des Minderheitenschutzes im Grundgesetz, in: Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik: Alternative zur Integration, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 1994, S. 45

<sup>4</sup> Ebda., S. 45f

maßnahmen zu erfüllen ist.«, so der Richter Alexy beim Oberverwaltungsgericht Bremen.<sup>5</sup>

Die Schlussdokumente des Kopenhagener Treffens von 20 Juni 1986 über die »Menschliche Dimension der KSZE« unterstreichen vom neuen: »Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In diesem Zusammenhang wird das Gesetz jede Diskriminierung untersagen und jedermann gleichen und wirkungsvollen Schutz gegen Diskriminierung gleich welcher Art angedeihen lassen.«

In der Erklärung des KSZE-Treffens am 21. November 1990 mit dem Namen »Charta von Paris für ein neues Europa« wurde das Bekenntnis zu den Menschenrechten als »unwiderruflich« bekräftigt. Hier wurden konkrete Maßnahmen zum Minderheitenschutz vereinbart. Dazu gehört, nach Möglichkeit allgemeine Voraussetzungen einer Schulerziehung in der Sprache der Minderheiten zu realisieren, den Gebrauch dieser Sprachen vor Gerichten und Behörden zu ermöglichen und die Förderung der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Identität zu verbessern.

Allerdings bestehen unterschiedliche Beurteilungen darüber, wer unter dem Begriff der Minderheit zu verstehen ist. Manche wollen darunter lediglich die »alteingesessenen nationalen, sprachlichen, kulturellen oder religiösen Minderheiten« verstehen, die aufgrund ihrer besonderen kulturellen Merkmale eine von der »Staatsnation« unterschiedene Volksgruppe bilden und die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Landes besitzen. Andere hingegen sehen diese Einschränkung nicht. Vor allem nach der Einbürgerung der Zugewanderten besehe auch für sie dieser Gruppenschutz als Minderheit.<sup>6</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland unterstrich bei der Verabschiedung der »UN-Minderheitenschutzdeklaration« von 1992, dass sie unter diesem Begriff nur die Gruppen verstehe, die die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates besäßen. Nach dieser Auffassung fielen die Migranten ohne die deutsche Staatsbürgerschaft als »neue Minderheiten« nicht unter die Bestimmungen dieser Deklaration.<sup>7</sup>

Durch die UNO-Vollversammlung wurde im Jahre 1990 die »Internationale Konvention über den Schutz der Rechte aller ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienmitglieder« verabschiedet.

Dieser UNO-Vertrag garantiert ausländischen Arbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen umfassende Rechte. In ihren durch diese Konvention gewährten Rechten dürfen die ausländischen Arbeitnehmer auf Grund von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Religion, Sprache, nationaler oder ethnischer Herkunft keinerlei Diskriminierung oder Unterscheidung erfahren. Dieser Vertrag ist noch nicht in Kraft getreten,

---

<sup>5</sup> Ebda.

<sup>6</sup> Ebda., S. 45ff

<sup>7</sup> Vgl. Oeter, S., Minderheitenschutz in internationalen Abkommen, in: Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik: Alternative zur Integration, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 1994, S.29

da die Ratifizierung der Konvention durch wenigstens 20 Staaten noch nicht erfolgt ist.<sup>8</sup>

Im Jahre 1977 wurde das »Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung von ausländischen Arbeitnehmern« verabschiedet. Dieses Übereinkommen verlangt die Gleichbehandlung von ausländischen und einheimischen Arbeitnehmern bei Arbeitsbedingungen, sozialer Sicherheit, Schulunterricht und Berufsausbildung etc. Der Vertrag wurde von nur sieben Staaten ratifiziert: Frankreich, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Schweden, Spanien und der Türkei.

### **Deutschland bleibt beim Antidiskriminierungsgesetz hinter vielen seiner Nachbarstaaten zurück**

Immerhin: drei Jahre nachdem die oben zitierte Erklärung gegen Rassismus und Diskriminierung anlässlich des »Europäischen Jahres gegen Rassismus« feierlich bekundet war, wurde von der Europäischen Union gehandelt.

Die EU beschloss am 29. Juni 2000 die Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur »Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft«. Die Richtlinie erschien im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft am 19. Juli 2000 L 180/24.

Mit der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass »sämtliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zuwiderlaufen, aufgehoben werden; dass sämtliche mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nicht zu vereinbarenden Bestimmungen in Einzel- oder Kollektivverträgen oder der Vereinbarungen, Betriebsordnungen, Statuten von Vereinigungen mit oder ohne Erwerbzweck sowie Statuten der freien Berufe und der Arbeitgeberorganisationen für nichtig erklärt oder geändert werden« (Art. 14). Die Umsetzung dieser Maßnahmen sollte bis zum 19. Juli 2003 erfolgen (Art. 16). Manche der EU-Staaten hatten ihre diesbezüglichen Hausaufgaben bereits in früheren Jahren erfüllt.

Art. 1 dieser Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft beschreibt den Zweck dieser Richtlinie: »[...] die Schaffung eines Rahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten«. »Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet ‚Gleichbehandlungsgrundsatz‘, dass es keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft geben darf« (Art. 2/2) und »[...] dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird, sind Belästigungen, die als Diskriminierung im Sinne diese Richtlinie.« (Art.2/ 3). Im Art. 3 wird der Geltungsbereich definiert: »für alle Personen in öffentlichen und privaten

---

<sup>8</sup> Ebda., S. 48

Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen.« bei Einstellungsbedingungen, bei allen Formen der Berufsberatung, der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung, bei Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt.

Ganz wichtig sind auch die im Art. 5 vorgesehenen so genannten »positiven Maßnahmen«. Hier werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, mit spezifischen Fördermaßnahmen die volle Gleichbehandlung der Benachteiligten aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten können im Hinblick auf die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes weitgehender Maßnahmen als die in dieser Richtlinie vorgesehen ergreifen (Art.6).

Die von ungleicher Behandlung Betroffenen haben im Art. 7 eine Rechtsschutzgarantie, um ihren Rechten und Ansprüchen auf dem Gerichts- und Verwaltungswege sowie in Schlichtungsverfahren Geltung zu verschaffen.

Ein weiterer ganz entscheidender Aspekt bei den Streitigkeiten ist die Beweislast. Liegt diese bei dem Benachteiligten, so ist es, wie die Erfahrungen in manchen Ländern zeigen, sehr schwierig, eine Diskriminierung zu beweisen. Nach Art. 8 der Richtlinie obliegt es daher der Beklagten zu belegen, dass »keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.« Und Art. 9 verlangt von den Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, »um den Einzelnen vor Benachteiligungen zu schützen, die als Reaktion auf eine Beschwerde oder auf die Einleitung eines Verfahrens« erfolgen.

Die rot-grüne Bundesregierung hatte in ihrem Regierungsprogramm gesetzliche Maßnahmen für den »Minderheitenschutz« und den Schutz vor Diskriminierung angekündigt. In einer Resoluten der Ausländerbeauftragten des Bundes, der Länder und der Gemeinden vom 18./19.Mai 1999 wird die Bundesregierung an diese Koalitionsvereinbarung erinnert und aufgefordert ein »Antidiskriminierungsgesetz zügig umzusetzen.« Dies ist seit Jahren auch eine der zentralen Forderungen der Migrantenorganisationen. In ihrer Presseerklärung anlässlich des Antirassismus-Tages der UNO« am 21. März 2000 unterstrich die Türkische Gemeinde in Deutschland: »Es darf in unserem demokratischen Rechtsstaat Deutschland nicht zum Alltag gehören, dass die Nichtdeutschen wegen ihrer Herkunft, Hautfarbe und aus anderen Gründen Diskriminierungen in den Restaurants, Diskotheken oder von Versicherungsgesellschaften, Wohnungsunternehmen, Betrieben etc. erleiden müssen. ( ...) Darüber hinaus sollte der Staat auf der Grundlage eines Antidiskriminierungsgesetzes versuchen, mit »positiven Aktionen« ähnlich wie in den Niederlanden, Großbritannien, den USA und Kanada, um nur einige Beispiele zu nennen, schrittweise die vorhandenen Benachteiligungen und Defizite der Migrantenbevölkerung beseitigen zu helfen.«<sup>9</sup>

Die Türkische Gemeinde hat ihre diesbezügliche Forderung seit Jahren mit konkreten Vorschlägen unterstrichen, bevor von der Europäischen Union die obige Richtlinie erlassen wurde.

---

<sup>9</sup> Türkische Gemeinde in Deutschland, Presseerklärung zum Anti-Rassismustag der UNO, 21.3.2000

Auch darf die Gewalt rechtsextremer Gruppen mit rassistischem Hintergrund nicht als üblicher Gewaltakt beurteilt werden. Diese müssten weitaus härter bestraft werden.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bekennt sich mit den Grundrecht-Artikeln 1 bis 19 ohne Einschränkung »zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.« Diese binden »Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht«. Die Würde eines jeden Menschen gilt als »unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.« (Art.1). Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen hatte nach Verfassungsrechtler Kühnhardt für zahlreiche Verfassungen eine Modellwirkung, darunter zunächst für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.<sup>10</sup>

Das Grundgesetz erlaubt die rechtliche Differenzierung zwischen den deutschen und nicht-deutschen Staatsangehörigen. Artikel 3/3 GG verlangt allerdings die Gleichbehandlung und verbietet für jeden Menschen, auch für die Nichtdeutschen, eine Benachteiligung oder Bevorzugung, oder eine Diskriminierung u.a. wegen Rasse, Abstammung, Herkunft, Sprache, Religion.<sup>11</sup>

Wie ganz eindeutig erkennbar, besteht zwischen den deklarierten verbindlichen Vorgaben und Zielen des Grundgesetzes und den oben skizzierten internationalen Verträgen eine große Übereinstimmung. Dennoch sind einige der Grundrechte im Grundgesetz auf die »Deutschen«, also auf deutsche Staatsbürger, beschränkt, obwohl die Menschenrechte als universale Rechte für »alle Menschen« gelten. Das sind Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit und freie Berufswahl.

Eine eingehende Analyse von Günter Apel, Senator a. D. und ehemaliger Ausländerbeauftragter des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, über Menschen- und Grundrechte kommt zu folgendem Ergebnis. »Für die Grundrechte [...] heißt das, dass sie da, wo sie auf den grundlegenden Menschenrechten beruhen, prinzipiell allen Menschen zu gewähren sind, unabhängig von der Staatsangehörigkeit; denn unabhängig von der Staatsangehörigkeit stehen diese grundlegenden Menschenrechte in der Hierarchie der Werte höher als die Staatsbürgerschaft [...]. Zunächst gilt aber ganz allgemein, dass die Menschenrechte im Grundsatz immer allen Menschen zu gewähren sind, und dass erst danach zulässige Einschränkungen (z.B. über Gesetzesvorbehalte) rechtlich realisiert werden.«<sup>12</sup> Apel beruft sich unter anderem auf eine Reihe internationale Verträge. So verbietet die »Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten« die Einschränkung beispielsweise der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit auf Personen mit der Staatsbürgerschaft des gesetzgebenden Landes.

<sup>10</sup> Vgl. Kühnhardt, L., Die Universalität der Menschenrechte, BZB, Bonn 1991, S. 92).

<sup>11</sup> Vgl. Wollenschläger, M./John, B., Schutzgesetz gegen ethnische Diskriminierung, a.a.O., S. 136

<sup>12</sup> Apel, G., Von Menschen und Grundrechten, Ausländerbeauftragter des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg (Hg), Hamburg 1993, S. 7

Auch In der »Charta von Paris für ein neues Europa« wurde die Einhaltung und uneingeschränkte Ausübung der Menschenrechte für »alle Menschen« bekräftigt. Diese »bilden die Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden. Jeder einzelne hat ohne Unterschied das Recht auf: freie Meinungsäußerung, Vereinigung, friedliche Versammlung und Freizügigkeit«.

Artikel 25 des Grundgesetzes stellt unmissverständlich klar: »Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gelten den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.« Die aufgezählten völkerrechtlichen Verträge, Deklarationen und Übereinkommen gelten somit nicht nur vor den Gesetzen der Bundesrepublik, sie gelten auch nicht nur für deutsche Staatsbürger, sondern für alle Bewohner des Bundesgebietes.

In Deutschland sehen jedoch eine ganze Reihe von Gesetzen in unterschiedlichen Bereichen eine ungleiche Behandlung von Migranten und ihren Familienangehörigen, wenn sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, gegenüber deutschen Staatsbürgern vor. Im Grundrechtbereich sind dieses die Versammlungsfreiheit (Art. 8), die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 9), die Freizügigkeit (Art. 11) und die Berufsfreiheit (Art.12 I), die nur deutschen Staatsbürgern vorbehalten sind.

Auch wichtige Gesetze im Arbeits-, Sozial-, Arbeitsförderungs- und Ausbildungsförderungsrecht enthalten Bestimmungen, die eine Diskriminierung der in Deutschland seit vielen Jahren dauerhaft und rechtmäßig lebenden oder gar in Deutschland geborenen Nichtdeutschen beinhalten.

Im Beschäftigungsbereich diskriminiert das Sozialgesetzbuch/Arbeitsförderung auch in seiner neuesten Fassung vom Juli 1999 die hier lebenden Nichtdeutschen ganz massiv. Nach § 284, 285 und 286 dieses Gesetzes stehen Arbeitsplätze vorerst den Deutschen oder ihnen gleichgestellten EU-Staatsbürgern zur Verfügung. Nur wen in einer bestimmten Zeit keine Besetzung durch sie erfolgen kann, sind andere Ausländer, die noch keine »Niederlassungserlaubnis« besitzen, berechtigt, sich für diese Stellen zu bewerben. Eine unbefristet besondere Arbeitserlaubnis ist erst nach fünfjähriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung möglich.

Eine Förderung ausländischer Jugendlicher nach dem Arbeitsförderungsgesetz ist vom Nachweis sozialversicherungspflichtiger Arbeitszeiten der Eltern abhängig.

Das SGB reduziert den Sozialhilfeanspruch von Drittstaatenangehörigen gegenüber Deutschen und Bürgern aus EU-Ländern.

Das Aufenthaltsgesetz nennt einzelne Ausweisungsgründe, darunter auch die Inanspruchnahme von Sozialhilfe, das Hochschulrahmengesetz (§ 27) beschränkt den Zulassungsanspruch auf Deutsche und EU-Inländer.

Die Beseitigung der rechtlichen Ungleichbehandlung, die vor allem auf dem Fehlen der deutschen Staatsbürgerschaft basieren, kann vor allem durch den erleichterten Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft, wie bereits ausgiebig behandelt, oder durch Novellierung der entsprechenden Gesetze erreicht werden. Für die Beseiti-

gung von Diskriminierungen, die nicht auf eine entsprechende Gesetzeslage zurückzuführen sind, sondern auf einer diskriminierten Behandlung aufgrund Hautfarbe, ethnischer bzw. nationaler Herkunft oder religiöser und kultureller Merkmale beruht, bedarf es jedoch dringend im Geiste der oben aufgeführten internationalen Verträge, die auch die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet hat, neuer Gesetze. Diese werden im allgemein als Antidiskriminierungsgesetze, oder Gleichbehandlungsgesetze bezeichnet.

Es gehört leider zum Alltag in Deutschland, dass Restaurants bestimmte Ausländer nicht bedienen wollen, Diskotheken schwarzen oder türkischen Jugendlichen den Zutritt verwehren, Versicherungsgesellschaften es ablehnen, die Kraftfahrzeuge von Ausländern zu versichern, Betriebe in Deutschland geborene ausländische Jugendliche nicht als Lehrlinge oder Beschäftigte einstellen und diese auch von Entlassungen am meisten betroffen sind, in Deutschland aufgewachsene und geborene nichtdeutsche Akademiker selten einen Arbeitsplatz gemäß ihrer Qualifikation finden.

In Wohnungsinseraten wird darauf verwiesen, man wolle nicht an Ausländer vermieten, bei Misshandlungen von Ausländern durch Rechtsradikale sehen manche Polizeibeamte weg, rassistisch motivierte Gewalttaten wegen der Rechtslage milde bestraft werden, neonazistische Publikationen und Parteien Rassenhass, Antisemitismus und Ausländerfeindlichkeit offen schüren und somit zur Gewalt einladen, Neonazis in zahlreichen Gemeinden und Städten Deutschlands ungestraft »befreite Zonen« einrichten können, und schließlich, dass die Migranten in vielen Bereichen des politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens diskriminiert werden.

Diese Art von Diskriminierung, ungleiche Behandlung oder gar Rassismus gab es und gibt es auch noch in anderen, auch in europäischen Staaten. Wie aber oben am Beispiel einiger Länder ausgeführt, versuchen diese oft seit Jahrzehnten durch rechtliche Maßnahmen gegenzusteuern. Fast alle EU-Staaten haben bereits Antidiskriminierungs- oder Gleichbehandlungsgesetze, um damit nicht nur die Diskriminierung und ungleiche Behandlung von kulturellen Minderheiten zu unterbinden, sondern auch mit Hilfe von fördernden Maßnahmen, durch so genannte »positive Diskriminierung«, gleiche Behandlung zu bewirken.

Genau das kann für Deutschland leider nicht gesagt werden. Bündnisgrüne und SPD haben einige Male diesbezügliche Schritte unternommen, die jedoch bis heute wegen ihrer Halbherzigkeit bzw. Unentschlossenheit ohne Erfolg blieben.

Wie oben beispielhaft aufgezeigt, versuchen die USA, Großbritannien, Schweden und die Niederlande mit Hilfe einer Reihe von Maßnahmen die Diskriminierung ihrer Minderheiten im Beschäftigungs-, Wohnungs-, Bildungs- und Ausbildungsbereich nicht nur zu unterbinden, sondern durch gezielte Förderung dieser Minderheiten deren Chancen zu verbessern.

Nehmen wir als Beispiel den Beschäftigungsbereich in Deutschland. Die Arbeitslosigkeit ist unter der Migrantenbevölkerung Doppel so hoch wie unter den Deutschen. Welche Maßnahmen haben die Bundesregierung, haben die Landesregierungen ergriffen, um diese große Diskrepanz zu mindern? Keine! Manche Parteien, oder zumindest einige

Politiker machen im Gegenteil die nichtdeutsche Bevölkerung selbst für diese Situation verantwortlich und verweisen mit erhobenem Finger auf nichtdeutsche Arbeitslose, als ob sie selbst ihre Arbeitsplätze gekündigt hätten und nicht arbeiten wollten.

Die in diesem Bereich seltenen Analysen belegen jedoch, dass die hohe Arbeitslosigkeit bei den Nichtdeutschen nicht allein, aber in hohem Masse, auch auf ihre ungleiche Behandlung zurückzuführen ist. Nicht nur, weil einer strukturell bedingten Arbeitslosigkeit zunächst die unqualifizierten Arbeitsplätze zum Opfer fallen, sondern auch weil zunächst die Nichtdeutschen entlassen werden. Dieses Thema wird im Kapitel 7 eingehend erörtert. Dort wird gezeigt, in welchem Ausmaß die Eingewanderten im Vergleich zu ihren deutschen Kollegen ihre Arbeitsplätze verloren haben.

Mit Hilfe von Fallstudien haben Autoren in Zeitabständen verglichen, inwieweit die Nichtdeutschen im Vergleich zu ihren deutschen Arbeitskollegen in den Betrieben Arbeitsplätze verloren haben und in welchem Umfang Arbeitskarrieren, also ein Aufstieg in bessere Positionen erreicht werden konnte. Ihre Untersuchungsergebnisse zeigen eindeutig die Benachteiligungen sowohl beim Arbeitsplatzverlust als auch beim Erreichen qualifizierterer Stellen in den Betrieben.

»In Phasen betrieblicher Rationalisierung oder bei generellem Abbau von Mitarbeitern haben ausländische Beschäftigte [...] ein höheres Risiko, ihre Arbeitsplätze zu verlieren. Ihre Fluktuation war in den 80er Jahren doppelt so hoch, wie jene der deutschen Arbeitnehmer«<sup>13</sup>

Auch beim Erreichen besser qualifizierter Arbeitsplätze stellten die Autoren der Untersuchung eine Benachteiligung der Ausländer fest. Die Autoren haben für einfache Tätigkeiten den Begriff »unspezifischer Arbeitsmarkt«, für mittlere Qualifikationsanforderungen »fachspezifischer Arbeitsmarkt« und für höchste Anforderungen »betriebsspezifischer Arbeitsmarkt« eingeführt und die Entwicklung von deutschen und nichtdeutschen Arbeitnehmern in diesen drei Segmenten miteinander verglichen. »Die Verteilung deutscher und ausländischer Beschäftigter über die Arbeitsmarktsegmente gibt Hinweise auf die relative Ungleichverteilung der Chancen. Während bei deutschen Beschäftigten zwischen 1984 und 1997 eine Verlagerung vom unspezifischen in das fachspezifische Segment zu beobachten war, konzentrieren sich ausländische Beschäftigte aus den Mittelmeerländern auch 1997 noch in hohem Maße im unspezifischen Segment«<sup>14</sup>

Hierbei geht es nicht um die Einstufung bei Ersteinstellungen im Betrieb, sondern inwiefern die Beschäftigten innerhalb des untersuchten Zeitraums in den untersuchten Betrieben einen Aufstieg in der Hierarchie und somit auch eine bessere Bezahlung haben erreichen können.

Auffallend ist, dass die erhebliche Differenz zwischen den deutschen und nichtdeutschen Arbeitnehmern in allen drei betrieblichen Arbeitssegmenten selbst in der zweiten

---

<sup>13</sup> Köhler, Ch./Grüner, H., Stamm- und Randbelegschaften – ein überlebtes Konzept? Paderborn: Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung, Paderborn 1988; Köhler, Ch./Preisendörfer, P., Innerbetriebliche Arbeitsmarktsegmentation in Form von Stamm- und Randbelegschaften, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2, S. 268-277; Ort 1988, z.n. Münz, R., u.a., Zuwanderung nach Deutschland, Frankfurt a.M. 1999, S. 103ff

<sup>14</sup> Ebda., S.105

Ausländergeneration fort dauert. 1997 waren rund 50% der Beschäftigten der zweiten Ausländergeneration im unspezifischen Segment tätig. Bei ihren jungen deutschen Kollegen nur 21%. Im fachspezifischen Segment waren im gleichen Jahr Angehörige der zweiten Ausländergeneration zu 30%, ihre deutschen Kollegen zu 41% beschäftigt; in dem Bereich mit der höchsten Qualifikation, im betriebsspezifischen Segment, ist der Unterschied noch krasser, nämlich 19 zu 39%.

Bei ausländischen Frauen lag deren Anteil im Bereich der Tätigkeiten mit niedrigen Qualifikationsanforderungen 1997 bei 70% bei deutschen Frauen bei 31%.<sup>15</sup>

Die Forschungsarbeiten stellen für die Jahre 1993-1997 für die nichtdeutschen Beschäftigten bezüglich eines Wechsels in ein anderes Arbeitssegment kaum Verbesserungen fest.

Nun könnte hier erwidert werden, dass die berufliche Qualifikation und die sprachlichen Anforderungen vor allem bei der ersten und auch noch der zweiten Ausländergeneration für eine hohe berufliche Segmentierung nicht ausreichen. Die Untersuchung stellt allerdings auch fest, dass selbst diejenigen, die im Ausland einen höheren Bildungsabschluss erworben hatten, zu 51% als angelernte Arbeiter tätig sind. Die Untersuchung belegt allerdings auch, dass diejenigen, die über gute Deutschkenntnisse verfügen, öfter mittlere und höhere berufliche Positionen erreichen.

Nur in sehr begrenzten Umfang können jedoch die Einwände in den Bereichen Qualifikation und Sprache akzeptabel erscheinen, wenn es um die Dritte Ausländergeneration geht, die ihre Schul-, und Bildungsabschlüsse in Deutschland erworben hat. In einer Untersuchung über den Zusammenhang zwischen Stellung im Beruf und Schulbildung im Zeitraum von 1993-1997 in Westdeutschland wird belegt, dass sich die Diskriminierung selbst bei diesen Menschen weitestgehend fortsetzt. »Im Vergleich zu Deutschen mit Hauptschulabschluss sind Ausländer öfter als angelernte Arbeiter und seltener als mittlere und höhere Angestellte tätig. Ausländische Beschäftigte mit Mittlerer Reife erreichen seltener mittlere und höhere Angestelltenpositionen und sind häufiger in un- und angelernten Arbeiterberufen zu finden, Deutsche mit gleichem Bildungsgrad hingegen kaum.«<sup>16</sup>

Während 6% der Nichtdeutschen mit Abitur un- und angelernten Arbeiterberufe und 22% einfache Angestelltenberufe ausüben, beträgt dieser Anteil bei den deutschen Kollegen gleicher Bildung nur 2 bzw. 5%.<sup>17</sup>

Leider fehlen solche Vergleichsdaten über die Akademikerberufe bei Deutschen und Nichtdeutschen, die ihr Hochschulstudium in Deutschland absolviert haben. Meine eigenen Erfahrungen mit nichtdeutschen Hochschulabsolventen legen jedoch den Schluss nahe, dass nur wenige im Vergleich zu ihren deutschen Studienkollegen in ihrem Berufsbereich eine angemessene Tätigkeit finden. Nicht wenige von ihnen sind als Taxifahrer tätig.

---

<sup>15</sup> Ebda., S. 106f

<sup>16</sup> Münz, R. u.a., a.a.O., S.117

<sup>17</sup> Sozioökonomische Panels, Langschnittdatensatz 1993-1997, z.n. Münz, R., a.a.O, Tabelle 21, S. 118

Bei persönlichen Gesprächen mit vielen Dutzenden türkischer Arbeiter ist oft zu hören, dass sie sogar nach jahrzehntelanger Beschäftigung im gleichen Betrieb zu einer unqualifizierten Arbeit gedrängt werden. So berichtete mir ein türkischer Arbeiter, der seit 26 Jahren in einem großen Hamburger Betrieb tätig war, dass er von seiner Arbeitsstelle als Kranfahrer mit guter Bezahlung zu einer weit schlechter bezahlten und niedriger qualifizierten Arbeitsstelle umgesetzt wurde, und zwar mit der Begründung, seine Deutschkenntnisse seien nicht ausreichend. Und dies, obwohl er die gleiche Arbeit bereits seit 15 Jahren zur vollsten Zufriedenheit der Betriebsleitung hatte durchführen können. »Als ob ich vor 15 Jahren, als ich Kranfahrer wurde, besser Deutsch gesprochen hätte als jetzt«, so sein Kommentar.

Migranten sind insbesondere im mittleren, gehobenen und höheren Bereich des öffentlichen Dienstes kaum repräsentiert, obwohl hierfür Zehntausende qualifizierte Personen zur Verfügung stehen. Im öffentlichen Dienst Hamburgs war die nichtdeutsche Bevölkerung im Jahr 1994 beispielsweise nur mit 0,7% vertreten.<sup>18</sup> Anfang 2004 betrug der Anteil der Nichtdeutschen weiterhin lediglich 1,9%, von denen der allergrößte Teil als Arbeiter beschäftigt war.<sup>19</sup> Im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 17 Prozent sind die Nichtdeutschen im Öffentlichen Dienst drastisch unterrepräsentiert. Um diese große Diskrepanz zumindest zu mildern, müsste den nichtdeutschen Bewerbern bei gleicher Qualifikation Vorrang eingeräumt werden.

In den Niederlanden, Schweden, Großbritannien etc., wo ebenfalls die Arbeitslosigkeit unter den kulturellen Minderheiten über dem Durchschnitt liegt, wird über Maßnahmen nachgedacht, wie dieses Problem gelöst werden kann. Mit „positiven Aktionen“ versucht der Staat, versuchen die Stadtverwaltungen und Kommunen vor allem im öffentlichen Bereich eine schrittweise Annäherung an den Bevölkerungsanteil der Minderheiten zu erreichen.<sup>20</sup>

Daneben sollten ähnlich wie bei Gleichstellungsbeauftragten für Frauen auch »Antidiskriminierungsbeauftragte« im öffentlichen Dienst sowie in mittleren und größeren privaten Unternehmen eingerichtet werden.

Diskriminierung bei der Wohnungssuche ist auf dem freien Wohnungsmarkt alltäglich. Nicht selten wird in Wohnungsinseraten erwähnt, dass keine Ausländer erwünscht sind. Bei Anrufern mit ausländischem Akzent oder sogar bei einwandfreiem Deutsch aber mit einem ausländischen Namen wird nicht selten gesagt, dass die Wohnung bereits vergeben sei, obwohl nachträgliche Recherchen bewiesen, dass die Wohnungen weiterhin zur Vermietung angeboten wurden.

Genau dieser Art von Diskriminierungen könnten mit Hilfe eines Gleichbehandlungsgesetzes und eines Ombudsmannes entgegengewirkt werden; beides aber fehlt in Deutschland.

---

<sup>18</sup> Antwort des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg auf eine kleine Anfrage vom 26.09.1994, Drucksache 15/1962

<sup>19</sup> Vgl. Personalbericht 2004 der Freien und Hansestadt Hamburg, Tabelle C1.1. und C.2.42

<sup>20</sup> Vgl. Ansätze antirassistische Arbeit, Antirassismus Büro Hamburg (Hg), Hamburg 1989, S. 26ff

Diese Beispiele von ungleicher Behandlung in ganz elementaren Lebensbereichen wie Arbeit, Wohnung, Bildung und Ausbildung könnten beliebig erweitert werden.

Laut einer Studie des Zentrums für Türkeistudien fühlen sich 80 Prozent der der Deutschlandtürken bei Behördengängen, bei der Wohnungssuche oder bei der Arbeit diskriminiert.<sup>21</sup>

Die Kooperationsvereinbarung zwischen der SPD und der Statt-Partei sowie die Regierungserklärung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg vom 15. Dezember 1993 sahen unter anderem auch die Verwirklichung eines Antidiskriminierungsgesetzes vor.

Am 21.06.1995 wurde ein Petitum des Sozialausschusses<sup>22</sup> von der Hamburger Bürgerschaft mit großer Mehrheit angenommen. Hierin wurde der Senat aufgefordert, »das in der Regierungserklärung vom 15. Dezember 1993 angekündigte Antidiskriminierungsgesetz in die Bürgerschaft einzubringen.« Als Abgeordneter der Hamburger Bürgerschaft in dieser Legislaturperiode legte ich auf dieses Gesetzesvorhaben wegen seiner Signalwirkung für ganz Deutschland sehr großen Wert. Der Hamburger Senat hat leider aus Opportunitätsgründen trotz dieses Beschlusses des Parlaments und trotz einer entsprechenden Koalitionsvereinbarung und Ankündigung in der Regierungserklärung kein Antidiskriminierungsgesetz verabschiedet. Dies hätte für andere Bundesländer und auf Bundesebene beispielhaft sein können und daher hatte ich mich für ein solches Gesetz nachdrücklich eingesetzt. Das Scheitern dieses Vorhabens war neben anderem der wichtigste Grund, mich aus der parlamentarischen Arbeit zurückzuziehen und auch mit öffentlicher Kritik an die SPD nicht hinter dem Berg zu halten.<sup>23</sup>

## **Beseitigung der institutionalisierten Diskriminierung durch erleichterte Einbürgerung**

Selbst wenn es vielen Politikern nicht bewusst und verständlich ist, kann eine dauerhafte Ausgrenzung von rund einem Zehntel der Wohnbevölkerung Deutschland als »Ausländer« mit einem minderen Rechtsstatus nicht anders als eine strukturelle

<sup>21</sup> RP Online, Nachrichten-Politik-Deutschland, 24.11.2004

<sup>22</sup> Drs. 15/3448 zur Drs. 14/4595, Lebenssituation der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger in Hamburg

<sup>23</sup> Vgl. Keskin, H., Ausländerpolitik in Hamburg, Erfahrungen eines MdBü aus der vergangenen Legislaturperiode, in: standpunkt:sozial Nr. 2/ 97, Hamburg 1997, S. 67-71; zu Reaktionen in der Presse: »Bürgerschaftsabgeordneter Keskin kritisiert die SPD«, Die Welt 25.9.1997; »In der politischen Realität gestrauchelt«, Süddeutsche Zeitung 26.9.1997; »Hakkı Keskin verläßt die Bürgerschaft im Zorn«, Frankfurter Rundschau, 30.9.1997; »Bin kein Vorzeigetürke«, TAZ. 25.9.1997; »Die Abrechnung des Hakkı Keskin«, Hamburger Morgenpost 5.10.1997

Form der Absonderung, Abschottung, Diskriminierung, also als eine versteckte Form der Apartheid bezeichnet werden. Es kann auch nicht anders verstanden werden, wenn Menschen, die seit 10, 20, 30 und 40 Jahren nunmehr in vierter Generation mit – bis auf den Wehrdienst, den sie nicht leisten dürfen – allen Pflichten in Deutschland leben, viele von ihnen sogar in Deutschland geboren wurden, Schulen besuchten und ihre Berufe erlernten, mit einem Sonderrecht, also minderen Rechten hier leben müssen.

Da hilft auch nicht der Einwand, sie besäßen nicht die deutsche Staatsbürgerschaft und manche von ihnen könnten unter den jetzigen Bedingungen auch die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft wird ihnen so weit erschwert, dass sie diese nur unter großen Opfern oder aber erst gar nicht erwerben können, weil sie die auferlegten Konditionen nicht erfüllen können, wie bereits oben im Kapitel 2 ausführlich beschrieben wurde.

Weit über 7 Millionen Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft dürfen in Deutschland seit Jahrzehnten weder wählen noch gewählt werden. Selbst das kommunale Wahlrecht, welches den EU-Staatsangehörigen mit Änderung des Grundgesetzes gewährt wurde, blieb 70% von ihnen vorenthalten. Das kommunale Wahlrecht wird in den meisten EU-Staaten, darunter Schweden, Dänemark, Niederlanden, Frankreich, Großbritannien, Norwegen, Irland allen Eingewanderten seit Jahrzehnten gewährt.<sup>24</sup>

In Deutschland dagegen sind die Nichtdeutschen von allen politischen Mitentscheidungsmöglichkeiten völlig ausgeschlossen. Ich habe als Politikwissenschaftler beispielsweise erst im Alter von 50 Jahren wählen und gewählt werden dürfen; 30 Jahre lang durfte ich nicht wählen.

Weil ihnen die deutsche Staatsbürgerschaft fehlt, finden die Nichtdeutschen auch kaum Zugang zu Berufen im Öffentlichen Dienst, selbst wenn dies auch von den Politikern als gesellschaftspolitisch wichtig angesehen wird.

Die Politik müsste also an erster Stelle dort beginnen, wo sie direkte Gestaltungsmöglichkeit hat, nämlich die zahlreichen Formen staatlicher Diskriminierung für die dauerhaft in Deutschland lebenden kulturellen Minderheiten beenden. Ähnlich wie in vielen Nachbarländern müsste der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft erleichtert werden, vor allem ohne die erzwungene Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft.

Wie lange noch will es sich der demokratische Rechtsstaat Deutschland leisten, dieser alltäglichen Diskriminierung von nichtdeutschen Menschen tatenlos zuzusehen?

## **Deutschland braucht dringend ein Antidiskriminierungsgesetz**

---

<sup>24</sup> Vgl. Keskin, H. (Hg.), Menschen ohne Rechte? Einwanderungspolitik und Kommunalwahlrecht in Europa, Berlin 1984

Oben habe ich an Hand der internationalen und völkerrechtlichen Verpflichtungen und Verträge, der Vereinbarungen mit der EU, der Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft, im Interesse der Erweiterung und Verfestigung der Demokratie und des gesellschaftlichen Friedens in Deutschland dargelegt, dass auch wir hier in Deutschland nunmehr ohne weitere Zeitverzögerung ein Antidiskriminierungsgesetz brauchen. Die Bezeichnung eines solchen Maßnahmenbündels ist dabei nicht entscheidend. Eine solche umfassende Regelung kann auch als »Gleichstellungs- und Gleichbehandlungsgesetz der kulturellen Minderheiten« bezeichnet werden. Ich persönlich bevorzuge den Namen »Antidiskriminierungsgesetz«, weil er mir in diesem Kontext der passende Name zu sein scheint und auch im internationalen Bereich meist benutzt wird. Deshalb werde ich diesen Begriff weiterhin verwenden.

**Ein solches Gesetz sollte in jedem Fall vier wichtige Bereiche erfassen:**

1. Maßnahmen, um die vorhandene Rechtslage in Deutschland an internationalen Standards und völkerrechtliche Verpflichtungen anzupassen. Dies bedeutet eine Novellierung der in Frage kommenden Gesetze dergestalt, dass sie den Anforderungen der auch von Deutschland unterzeichneten Verträge entsprechen.

Oben habe ich erläutert, dass sogar einige der Grundrechte in dieser Hinsicht verbesserungswürdig wären. Für eine solche Ergänzung der Grundrechte, nämlich der Versammlungsfreiheit, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, Freizügigkeit und der Berufsfreiheit gäbe es keinen verfassungsrechtlichen Problemen. Der Wesensgehalt dieser Grundrechte wäre bei einer Erweiterung dieser Rechte, die zur Zeit den Deutschen Staatsbürgern vorbehalten sind, um den Zusatz »alle Menschen« oder für »jeden Menschen« nicht tangiert, handelte es sich doch um eine notwendige Ergänzung. Allerdings ist bekanntlich hierfür eine Zweidrittel Mehrheit im Bundestag und Bundesrat erforderlich, die ganz offensichtlich zur Zeit nicht zu finden wäre. Deshalb sollten wir uns auf die Änderung oder Ergänzung der Gesetze konzentrieren, die für ein Antidiskriminierungsgesetz erforderlich sind.

Als Beispiel sollen hier Benachteiligungsverbote genannt werden. Diese sind Vorschriften des Zivilrechts, die es beispielsweise dem Arbeitgeber verbieten, Nichtdeutsche zu benachteiligen. Wie bereits an Hand von Untersuchungen aufgezeigt, werden die nichtdeutschen Arbeitnehmer am Arbeitsplatz wie auch bei Bewerbungen diskriminiert.<sup>25</sup>

Dabei könnte an § 611a BGB aus dem Arbeitsrecht angeknüpft werden. Diese Vorschrift verbietet es dem Arbeitgeber, einen Arbeitnehmer wegen seines Geschlechts zu benachteiligen. Außerdem beinhaltet diese Vorschrift eine Erleichterung der Beweislast für den Benachteiligten.

Solche Regelungen sollten nicht nur für Arbeitsverhältnisse gelten, sondern z.B. auch im Wohnungsbereich für Mietverhältnisse oder im Dienstleistungsbereich, wie zum Beispiel gegenüber Versicherungsgesellschaften, Gastronomie, Diskotheken etc.

---

<sup>25</sup> Vgl. Goldberg u.a. (Hg.), Arbeitsmarkt – Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland, Genf 1995

Benachteiligungsverbote sollten den Betroffenen Schadenersatz gewähren. Diskriminierungen von erheblichem Umfang sollten zudem mit Strafe bedroht sein. Daneben sollten in den entsprechenden Gesetzen, etwa der Gewerbeordnung oder dem Gaststättengesetz, Regelungen eingefügt werden, gemäß denen dem Gewerbetreibenden oder Gastwirt bei erheblichen Diskriminierungen die Konzession entzogen werden kann. Die Beweislast dafür, dass keine Diskriminierung vorliegt, müsste bei dem Beklagten liegen.

2. Verabschiedung eines Antidiskriminierungsgesetzes, welches im Einklang mit den internationalen Verträgen und den EU Richtlinien jeden Menschen und alle kulturellen Minderheiten in Deutschland vor jeder Art von Diskriminierung, ungleicher Behandlung, Rassismus und Ausländerfeindlichkeit aufgrund der Hautfarbe, ethnischen und nationalen Herkunft, Staatangehörigkeit, Kultur und Religion in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens aktiv schützt. Das deutsche Antidiskriminierungsgesetz sollte neben den Diskriminierungsverboten in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens auch Elemente aus dem Strafgesetzbuch enthalten, um rassistische, antisemitische und ausländerfeindliche Äußerungen, Publikationen, Handlungen und Gewalttaten mit der notwendigen Härte verfolgen zu können.

Hinsichtlich einer strafrechtlichen Sanktionierung von Diskriminierungen kommt einer Strafverschärfung bestehender Vorschriften einerseits und der Einführung neuer Normen andererseits große Bedeutung zu. Straftaten mit rassistischem Hintergrund müssen härter als bisher bestraft werden, damit eine abschreckende Wirkung entsteht.

Das Gesetz sollte einerseits weitgehende strafrechtliche Sanktionen gegen Diskriminierung, wie in den Niederlanden, der Schweiz, den USA, Kanada und Großbritannien vorsehen. Andererseits aber auch weitgehenden zivilrechtlichen Schutz vor Diskriminierung durch das Einräumen von Ansprüchen auf tatsächliche sowie auf geldwerten Ersatz von Schäden aufgrund materieller und immaterieller Diskriminierung beinhalten, wie dies in den oben genannten Staaten ebenfalls seit langem rechtliche Norm ist.

Bei den Beleidigungsdelikten sollte zudem das Antragerfordernis entfallen, wenn diese diskriminierenden Inhalts sind. Darunter fällt insbesondere die Verbreitung offensichtlich rassistischer Propaganda unter Zuhilfenahme der Medien.

So findet sich seit 1977 in Österreich eine Bestimmung, nach der mit Geldstrafe belegt wird, wer »Personen öffentlich allein aufgrund ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe, ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft oder ihres religiösen Bekenntnisses ungerechtfertigt benachteiligt oder sie hindert, Orte zu betreten oder Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, die für den allgemeinen öffentlichen Gebrauch bestimmt sind.«<sup>26</sup>

Im Schweizerischen Strafgesetzbuch findet sich folgende Vorschrift: »Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse oder ihrer

<sup>26</sup> Kühner NJW 1986, 1397, 1398

Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe zu Hass oder Diskriminierung aufruft, wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse oder einer ethnischen oder religiösen Gruppe gerichtet sind, wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt, wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse oder ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe in ihrer Menschenwürde angreift oder aus einem dieser Gründe das Andenken von Verstorbenen verunglimpft, wer in Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse oder ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe eine öffentlich angebotene Leistung verweigert, wird mit Gefängnis oder mit Buße bestraft<sup>27</sup>.

Auch und gerade in Deutschland wäre eine ähnliche Strafbestimmung dringend erforderlich.

Deutschland hat eine breite Welle von Gewalttaten erlebt und erlebt sie immer noch, die mit rassistischem antisemitischem oder ausländerfeindlichem Hintergrund verübt wurden und werden. Viele Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, und Politiker beklagten die nicht ausreichende Gesetzeslage, um solche Gewalttäter, wie sie oben ausgeführt wurden, mit der erforderlichen Härte zu bestrafen.

3. Positive Aktionen und Maßnahmen, um die vorhandenen Ungleichheiten und Defizite vor allem im Beschäftigungs-, Bildungs-, Ausbildungs-, Wohnungs- und Dienstleistungsbereich schrittweise zu mindern und zu beseitigen.

»Positive Aktionen« umfassen Maßnahmen, welche die benachteiligten kulturellen Minderheiten in bestimmten öffentlichen und privaten Bereichen mit dem Ziel der Chancengleichheit so lange bevorzugt fördern, bis eine Chancengleichheit mit den übrigen gesellschaftlichen Gruppen hergestellt ist. Die Maßnahmen, die getroffen wurden und werden, um die Benachteiligung der Frauen zu beheben, könnten entsprechend gegenüber den kulturellen Minderheiten Anwendung finden.

Insbesondere die öffentliche Hand könnte hier in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Ausbildung und Wohnung beispielgebend sein. Der Anteil von Nichtdeutschen im öffentlichen Dienst, vor allem in der mittleren und gehobenen Ebene, ist, wie oben gezeigt, im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung verschwindend gering. Deshalb müssen gerade in diesem Bereich zielgerichtete Verbesserungen vorgenommen werden.

Diese Maßnahmen hätten für den Integrationsprozess eine äußerst positive Wirkung und würden die Akzeptanz der nichtdeutschen bei der deutschen Bevölkerung wesentlich erhöhen. Die Mehrheitsbevölkerung sollte die kulturellen Minderheiten in allen Bereichen des Lebens, in den Behörden, bei der Polizei, in den Schulen und Hochschulen, in den öffentlich-rechtlichen Medien, in Krankenhäusern etc. als gleichberechtigte, kompetente, gesellschaftspolitisch akzeptierte Menschen wahr-

---

<sup>27</sup> SBbl.1992, Bd.3, 332ff

nehmen und akzeptieren. Die Beschäftigung von Nichtdeutschen vor allem als Sprecher/in, Programmgestalter/in oder Moderator/in bei den Fernsehanstalten hätte mit Sicherheit die effektivste integrative Wirkung bei der deutschen aber auch nichtdeutschen Bevölkerung. Dies ist in Großbritannien oder den Niederlanden seit langem unstrittig. Außerdem sollten die Interessenverbände der Migranten in Institutionen wie den Rundfunk- und Fernsehräten vertreten sein, damit die Einwanderer auch Einfluss auf Programme und Sendungen nehmen können.

Solange die Nichtdeutschen nicht auch entsprechend ihrer Qualifikationen beschäftigt werden und man ihnen meist unqualifizierte und schlecht bezahlte Tätigkeiten vorbehält, werden wir sowohl ihre Akzeptanz bei der Mehrheitsbevölkerung als auch das Zugehörigkeitsgefühl der kulturellen Minderheiten selbst erschweren.

Das gilt auch im privaten Dienstleistungsbereich. Der Anteil der nichtdeutschen Beschäftigten im Bank- und Versicherungswesen ist ebenfalls kaum nennenswert, obwohl sie wie die deutsche Bevölkerung zu den zahlenden Kunden gehören. Aus persönlichen Gesprächen weiß ich, dass die wenigen nichtdeutschen Beschäftigten bei den Banken, bei der Kundenbedienung oder an den Kassen kaum beschäftigt werden, weil »die deutschen Kunden ungern fremd aussehende Menschen an diesen Stellen sehen wollen«, so eine Begründung. Dies ist nichts anders als Rassismus pur. Gerade hier müsste viel häufiger eingegriffen und solchen Vorurteilen entgegengetreten werden.

Die Nichtdeutschen haben es auch auf dem freien Wohnungsmarkt sehr schwer, eine dem durchschnittlichen Preis-Leistungsverhältnis entsprechende Wohnung zu mieten. Wegen ihrer oft größeren Familien und wegen ihres geringeren Einkommens erhalten sie Sozialwohnungen. Diese sind allerdings meist in den Ballungsgebieten, in denen der Anteil der nichtdeutschen Bevölkerung enorm hoch ist und oft weiter zunimmt, weil deutsche Mieter die Gegend verlassen. Folgen sind Probleme in den Kindertagesstätten und Schulen, weil der Anteil der nichtdeutschen Kinder weit über das wünschbare Maß steigt. Auch hier müsste durch Umsteuerung etwas geschehen. Bei der Vergabe von Sozialwohnungen müsste auf die Bevölkerungsstruktur in den Stadtteilen geachtet werden. Es gibt viele Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften, die staatliche Subventionen erhalten. Auch denen müssten Auflagen gemacht werden, damit sie einen entsprechenden Teil ihrer Wohnungen gezielt an die Nichtdeutschen vermieten. Dies kann durch Bindung staatlicher Subventionen und Aufträge an private Unternehmen sowie an die Einhaltung der Ziele der Gleichstellung und Gleichbehandlung kultureller Minderheiten realisiert werden, wie z.B. in den USA, Großbritannien und den Niederlanden.

Im Vorschul- und Schulbereich sollten die Schulen der belasteten Stadtteile durch positive Maßnahmen dergestalt gefördert werden, dass sie durch eine bessere personelle Ausstattung vor allem auch im Bereich sprachlicher Förderung der nichtdeutschen Kinder Akzente setzen können. Die Zahl der Kinder in den Betreuungsklassen müsste entsprechend gering sein, damit die Erzieher/innen und Lehrer/innen sich mit der erforderlichen Intensität solchen Kindern widmen können. Die Lehrer/innen müssten zudem geringere Lehrverpflichtung haben, damit sie eine intensivere und

damit aufwendigere Elternarbeit leisten können. Außerdem müssten deutsche und nichtdeutsche Kinder, die sprachliche Defizite aufweisen und deshalb auch in anderen Fächern in der Schule nicht gut vorankommen, durch gezielten Nachhilfeunterricht unterstützt werden.

In den Schulen sollten die Lehrbücher und -materialien auf diskriminierende Inhalte überprüft und mit dem Ansatz der interkulturellen Erziehung und Bildung mit dem Ziel ergänzt werden, damit zu mehr Toleranz, zu einem offenen Dialog und zu größerer Akzeptanz gegenüber kulturellen Minderheiten beizutragen, um damit Rassismus, Ausländerhass und Antisemitismus den Boden zu entziehen.

#### 4. Ergreifen geeigneter Maßnahmen, welche die Umsetzung der Antidiskriminierungsgesetze kontrollieren und koordinieren.

Die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Gesetze allein reicht sicherlich nicht aus, um die erwünschte Wirkung zu erreichen. Sie müssen mit Hilfe institutioneller Einrichtungen und Instrumentarien wie Ombudsleuten auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, unabhängiger Kommissionen auf Bundes- und Länderebene, einer Bundeseinrichtung für Antidiskriminierungsarbeit sowie von Forschungsinstituten unterstützt, beobachtet, koordiniert und gesteuert werden.

Die praktischen Erfahrungen vor allem in Schweden, Großbritannien und den Niederlanden können für Deutschland eine große Hilfe sein.

Diese Einrichtungen müssen rechtlich mit entsprechenden Kompetenzen und Personen ausgestattet sein. Sie sollten ähnlich wie in den genannten Ländern regierungs- und behördenunabhängig, jedoch mit steuerlichen Mitteln finanziert werden.

In den unabhängigen Kommissionen auf Bundes und Länderebene sollten die gesellschaftlich relevanten Gruppen, also Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Arbeitgeberverbände, Einwanderer- und weitere zivile Organisationen vertreten sein. Die Einwandererorganisationen sollten gemäß ihrer Bevölkerungsstärke mit einem Anteil von mehr als 50% der Kommissionsmitglieder in dieser Einrichtung vertreten sein, denn bei dieser Arbeit geht es ja letztendlich um die Umsetzung von Maßnahmen, die unmittelbar auf die kulturellen Minderheiten wirken. Diese unmittelbare Betroffenheit durch die Arbeit der Kommission macht es erforderlich, dass die diskriminierten Bevölkerungsgruppen dort mit einem gewichtigen Anteil vertreten sind.

Die Bundes- und Landeseinrichtungen zur Antidiskriminierungsarbeit müssten mit der Kompetenz ausgestattet sein, gegen die beschuldigten Unternehmen, Behörden, Organisationen etc. formelle Untersuchungen einzuleiten. Die Beweispflicht müsste bei den Unternehmen liegen. Die Erleichterung der Beweislast des § 611a BGB sollte entsprechend übernommen werden. Danach genügt es, wenn der Betroffene Tatsachen glaubhaft macht, die eine Benachteiligung vermuten lassen. Für diesen Fall trägt dann die andere Seite (z.B. der Arbeitgeber) die Beweislast dafür, dass keine Diskriminierung vorliegt.

Darüber hinaus ist ein Anspruch auf Unterlassung gegenüber Diskriminierungen wünschenswert. Dabei sollte dieser Anspruch nicht nur durch den betroffenen Ein-

zelen geltend gemacht werden können, sondern analog dem Verbraucherrecht auch durch (öffentliche) Institutionen und (private) Verbände verfolgt werden können, zu deren Aufgaben es gehört, die Interessen der Einwanderer durch Aufklärungs- und Beratungsarbeit wahrzunehmen.

Bei den Ombudsleuten auf Bundes, Länder und kommunaler Ebene sollten Beschwerdestellen für die Opfer von Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und Antisemitismus zur Abwehr und Beseitigung diskriminierender Maßnahmen wie in den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, den USA und Kanada eingerichtet werden.

Die Arbeit der Ombudsleute sollte von den Bundes- und Landeseinrichtungen zur Antidiskriminierungsarbeit unterstützt werden, Diese sollten mit einer Klagebefugnis ausgestattet und unter anderem auch als Schlichtungsstellen tätig sein. Sie sollten die Erfolge der positiven Aktion im öffentlichen Dienst und in privaten Unternehmen überwachen und prüfen, ob die Voraussetzungen für die Vergabe von Subventionen und Aufträgen, wenn jemand solche Hilfen in Anspruch nehmen, vorliegen.

Die Grundvoraussetzung eines friedlich-solidarischen Zusammenlebens der in Deutschland dauerhaft lebenden kulturellen Minderheiten mit der deutschen Bevölkerung ist nicht nur die rechtliche, politische und soziale Gleichstellung sondern auch ihre Gleichbehandlung und Chancengleichheit in allen Bereichen der Gesellschaft. Dies ist heute nicht gewährleistet. Deshalb braucht auch Deutschland dringend ein Antidiskriminierungsgesetz, welches von den Erfahrungen derartiger Gesetze und Maßnahmen wie in den USA, Kanada, den Niederlanden, Frankreich, Belgien, Großbritannien und Schweden profitiert und ein noch besseres und effektiveres Maßnahmenbündel für Deutschland darstellt.

Viele Länder haben bereits in den vergangenen Jahrzehnten im Geiste der völkerrechtlichen Abkommen eigene nationale Gesetze mit dem Ziel verabschiedet, einerseits die Diskriminierung von ethnisch-kulturellen Minderheiten von staatlicher und von privater Seite zu beheben, andererseits aber auch mit »positiven Aktionen« die vorhandenen Benachteiligungen der ethnisch-kulturellen Minderheiten durch besondere Fördermaßnahmen schrittweise zu beheben, um deren Gleichstellung zu erreichen.

Die Adressaten der Gesetze sind dementsprechend sowohl der Staat als auch private (juristische) Personen.<sup>28</sup>

## **Geszentwurf der Regierungsparteien der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zum Schutze vor Diskriminierung**

<sup>28</sup> Vgl. hierzu, Keskin, H., Nationalismus und Rassismus im vereinigten Deutschland- Auswirkungen auf die Einwanderer und Gegenstrategien, in: Die Wiedergeburt des nationalistischen Denkens, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn Oktober 1995, S. 83-111.

Die Bundesregierung legte am 6. Mai 2004 erst mit reichlicher Verspätung den »Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Diskriminierung (Antidiskriminierungsgesetz - ADG)« dem Bundestag vor. Der Entwurf knüpft an die EU-Richtlinien des Rates »zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse und der ethnischen Herkunft« vom 29. Juni 2000 sowie »zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vom 27. November 2000« und des Europäischen Parlaments »zur Verwirklichung des Grundsatzes von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen« vom 23. September 2002 an.

Das Ziel des Gesetzes wird ganz allgemein formuliert, um »... Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität in Beschäftigung und Beruf zu verhindern oder zu beseitigen.« Arbeitgeber, Beschäftigte und ihre Vertreter werden aufgefordert, an der Verwirklichung dieses Zieles mitzuwirken.

Der Entwurf sieht Benachteiligungsverbote aus den im Ziel genannten Gründen vor. Auch mit Hilfe von positiven Maßnahmen sollen die vorhandenen tatsächlichen Nachteile, die dem Ziel des Gesetzes widersprechen, verhindert oder ausgeglichen werden.

Der Gesetzentwurf sieht individualrechtliche Schadensersatzansprüche für von Diskriminierung Betroffene vor. Bei Verstößen der Arbeitgeber gegen das Benachteiligungsverbot ist eine angemessene Entschädigung in Geld für Beschäftigte vorgesehen.

Zum Schutze vor Diskriminierung sieht der Entwurf eine »Antidiskriminierungsstelle des Bundes« beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor. Die Person zur Leitung dieser Stelle wird von der Bundesregierung bestellt. Alle zwei Jahre soll dem Bundestag und der Bundesregierung von der Antidiskriminierungsstelle ein unabhängiger Bericht vorgelegt werden.

Die Antidiskriminierungsstelle soll mit »Nichtregierungsorganisationen und Einrichtungen« zusammenarbeiten. Zur Förderung des Dialogs mit gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen, die mit dem Ziel des Gesetzes in Verbindung stehen, wird der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ein Beirat zugeordnet.

Insgesamt kann der Antidiskriminierungs-Gesetzentwurf der Bundesregierung als ein an die Erfahrungen anderer Länder anknüpfendes und daher als durchaus gelungenes Instrumentarium bewertet werden.

In einem wichtigen Bereich, nämlich bei der Beweislast, bleibt er jedoch hinter den Erwartungen zurück. Beim Verstoß trägt der oder die Beschäftigte die Beweislast für das Vorliegen einer Diskriminierung. Dies wird, wie die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, sicherlich schwer zu beweisen sein. Erst wenn das Gericht das Vorlie-

---

gen der Diskriminierungstatsachen für »überwiegend wahrscheinlich« hält, trägt der Arbeitgeber die Beweislast dafür, dass die unterschiedliche Behandlung kein Vorstoß gegen das Benachteiligungsverbot darstellt.

Obwohl die Bundesregierung mit diesem Entwurf dieses Antidiskriminierungsgesetzes der längst fälligen Verpflichtung gegenüber den Beschlüssen der EU nachkommt, greifen die Opposition und die Arbeitgeberseite mit massiver Kritik den Entwurf an. Wie es bereits bei allen Formen der Kritik üblich geworden ist, klagen sie, dass das Gesetz Arbeitsplätze gefährden würde.

Die Bundesregierung wäre gut beraten, zumindest bei diesem Gesetzesvorhaben konsequent zu bleiben, um dadurch den verfassungsmäßig garantierten Grundrechten zu genügen.

Für ein Antidiskriminierungsgesetz in Deutschland sollten die bereits vorhandenen rechtlichen Bestimmungen und Erfahrungen anderer Länder herangezogen werden.