

# Verbände aktiv gegen Diskriminierung

Das Projekt „Diskriminierungsschutz:  
Handlungskompetenz für Verbände“

Nina Althoff/Sera Choi



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

## Impressum

### Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27  
10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 - 0  
Fax: 030 25 93 59 - 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:  
Wertewerk  
Barrierefreies Publizieren  
Tübingen

Druck:  
Druckerei Bunter Hund  
Berlin

Dezember 2011

ISBN 978-3-942315-38-8 (Print)

© 2011 Deutsches Institut für Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf 100% Altpapier

## Der Autor

**Dr. iur. Nina Althoff** und **Sera Choi, M.A.** waren von Januar 2009 bis Dezember 2011 als Projektkoordinatorinnen gemeinsam für die Umsetzung des Projektes „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ zuständig.

**Nina Althoff** war zuvor beratend für unterschiedliche Rechtsanwaltskanzleien und Nichtregierungsorganisationen tätig. Die Volljuristin promovierte zur Bekämpfung von Diskriminierungen in der Europäischen Union.

**Sera Choi** war zuvor als Projektleiterin für die Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg sowie für Nichtregierungsorganisationen im Antidiskriminierungsbereich tätig. Sie studierte Geschichte, Politik- und Wirtschaftswissenschaften in Berlin und Rotterdam.

## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.



---

Dokumentation

# Verbände aktiv gegen Diskriminierung

Das Projekt „Diskriminierungsschutz:  
Handlungskompetenz für Verbände“

Nina Althoff/Sera Choi



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

# Vorwort

---

Seit seiner Gründung setzt sich das Deutsche Institut für Menschenrechte für einen effektiven Diskriminierungsschutz in Deutschland ein. Der Schutz vor Diskriminierung ist nicht ein Menschenrecht neben anderen, sondern ist zugleich ein Strukturmerkmal der Menschenrechte, denn die Menschenrechte haben ihren Ausgangspunkt in der Anerkennung der gleichen Würde aller: Freiheit und Gleichheit gehören in den Menschenrechten untrennbar zusammen. Sie dienen der gleichberechtigten Ausübung von Freiheit und selbstbestimmter Lebensgestaltung aller Menschen, unabhängig von Geschlecht, einer (zugeschriebenen) ethnischen Herkunft, Religion, Alter, sexueller Identität und Orientierung, einer Behinderung oder einem sonstigen Status. Damit fordern die Menschenrechte nicht nur die formale (gesetzliche) Gleichberechtigung, sondern auch den gleichberechtigten Zugang zur Durchsetzung der Rechte.

Neben die rechtliche Gleichberechtigung und die Ausgestaltung von Verfahren zur Durchsetzung dieser Rechte müssen daher Maßnahmen treten, welche die Rechte und Verfahren für die Betroffenen auch in der Praxis nutzbar machen. Dies ist eine Konsequenz aus dem Zugang zum Recht als weiterem zentralen menschenrechtlichen Prinzip: Menschenrechte sind als Rechte darauf angelegt, dass die Inhaberin oder der Inhaber sie auch geltend machen kann. Nur wenn Menschen die Verletzung ihrer Rechte gerichtlich geltend machen können, werden sie als Rechtssubjekte ernst genommen. Sie müssen selbst eigenmächtig und selbstbestimmt in der Lage dazu sein, die Beachtung ihrer Rechte letztlich auch gerichtlich zu erzwingen. Der Staat ist dementsprechend verpflichtet, die Institutionen und Verfahren bereit zu stellen, die eine wirksame Rechtsdurchsetzung ermöglichen.

Der gesetzliche Schutz vor Diskriminierung auch durch Private wurde in Deutschland mit dem Erlass des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) im Jahr 2006 wesentlich gestärkt. Mit dem Gesetz wurde auch im Grundsatz anerkannt, dass Verbände eine wichtige Rolle dabei spielen können, Einzelne bei der Durchsetzung ihres Schutzes vor Diskriminierung zu unterstützen. Hier knüpfte das Institut mit dem Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ an und nahm die Verbände als Akteure des Diskriminierungsschutzes in den Blick. Die in der vorliegenden Publikation dokumentierten Projektergebnisse und Empfehlungen zeigen auch, dass in Deutschland nach wie vor ein großer Handlungsbedarf besteht, wirksam vor Diskriminierung zu schützen.

Großer Dank gebührt den Koordinatorinnen des Projekts, Sera Choi und Nina Althoff, die das Projekt mit ihrer Expertise und ihrem Engagement konkretisiert, mit Leben erfüllt und zum Erfolg geführt haben. Zum Gelingen des Projektes haben auch Anna Hegewald, Laura Kolland, Maryam Haschemi Yekani, Julia Lehmann, Simon Goebel, Fatima Haase, Vladimir Valdés García und Katharina Kersten als Praktikantinnen und Praktikanten wesentlich beigetragen. Einen ausdrücklichen Dank möchten wir auch an die Verbände richten, die mit dem Institut bei der Durchführung vertrauensvoll zusammengearbeitet haben und die uns darin unterstützt haben, möglichst passgenaue Projektangebote zu entwickeln. Nicht zuletzt danken wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Förderung und die konstruktive Begleitung während der gesamten Projektlaufzeit.

Prof. Dr. Beate Rudolf  
Direktorin

Dr. Petra Follmar-Otto  
Abteilungsleiterin Menschenrechtspolitik Inland/  
Europa



# Inhalt

---

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Stärkung der Handlungskompetenzen von Verbänden im Antidiskriminierungsbereich</b> .....	<b>7</b>
2.1	Die Rolle von Verbänden bei der Mobilisierung von Antidiskriminierungsrechten .....	7
2.2	Das Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ .....	8
<b>3</b>	<b>Empfehlungen für einen effektiven Diskriminierungsschutz</b> .....	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Annex: Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden an Gerichts- und Beschwerdeverfahren</b> .....	<b>14</b>
4.1	Rechte von Verbänden in nationalen Gerichtsverfahren zum Diskriminierungsschutz .....	14
4.2	Rechte von Verbänden in internationalen Verfahren zum Diskriminierungsschutz .....	17
<b>5</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>19</b>

# 1 Einleitung

Von Januar 2009 bis Dezember 2011 führte das Deutsche Institut für Menschenrechte das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderte Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ durch. Ziel des Projektes war es, die Durchsetzung und Geltendmachung von Antidiskriminierungsrechten durch Verbände zu stärken und damit insgesamt eine Kultur der Nichtdiskriminierung in Deutschland zu fördern.

Denn obwohl mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im August 2006 eine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, um den Rechtsschutz für von Diskriminierung betroffene Personen zu verbessern, bestehen nach wie vor erhebliche Defizite bei der Wahrnehmung und Durchsetzung von Antidiskriminierungsrechten. Gerade für Betroffene von Diskriminierung ist es schwierig, ihr Menschenrecht auf Schutz vor Diskriminierung in Anspruch zu nehmen und gerichtliche sowie außergerichtliche Beschwerdemöglichkeiten zu nutzen.

Nur ein effektiver Diskriminierungsschutz stellt aber sicher, dass Menschenrechte keine Privilegien einer bevorzugten Gruppe sind. Ein effektiver Diskriminierungsschutz gewährleistet gleiche Möglichkeiten zur tatsächlichen Ausübung von Menschenrechten und ist damit unabdingbar, um die gesellschaftliche Ausgrenzung marginalisierter Gruppen zu überwinden sowie eine vollständige und wirksame Partizipation und Inklusion zu verwirklichen. Die Kenntnis und das Bewusstsein für Antidiskriminierungsrechte sowie deren Durchsetzung stellen dabei Grundvoraussetzungen für einen wirksamen Diskriminierungsschutz dar.

Verbänden kommt bei der Durchsetzung und Geltendmachung von Antidiskriminierungsrechten eine wichtige Rolle zu. Sie können einerseits Betroffene über ihre Rechte informieren, sie beraten und in Gerichtsverfahren unterstützen. Andererseits können Verbände unter bestimmten Umständen selbst klagen und mit strategischen Prozessen und Präzedenzfällen weit reichende Veränderungen erzielen. Unter anderem aufgrund fehlenden Bewusstseins und Wissens nutzen allerdings nur wenige Verbände in Deutschland bisher ihre Möglichkeiten, sich in Gerichts- und Beschwerdeverfahren für den Diskriminierungsschutz einzusetzen. Obwohl sich viele Verbände bereits seit langem für die Überwindung von Benachteiligungen marginalisierter Gruppen einsetzen und sich seit dem Inkrafttreten des AGG eine Professionalisierung, Bündelung und Spezialisierung der Antidiskriminierungsarbeit beobachten lässt, verfolgen bisher zu wenige Verbände einen expliziten Antidiskriminierungsansatz. Das Projekt setzte an diesem Punkt an und unterstützte Verbände durch Beratungs-, Informations- und Fortbildungsangebote bei der Stärkung ihrer Handlungskompetenzen in Gerichts- und Beschwerdeverfahren sowie bei der Entwicklung eines Selbstverständnisses als Antidiskriminierungsverband.

Mit dieser Publikation möchte das Deutsche Institut für Menschenrechte das Projekt als ein Beispiel zur Förderung der Handlungskompetenzen von Verbänden im Antidiskriminierungsbereich vorstellen. Nach einem Überblick über die Rolle von Verbänden bei der Mobilisierung von Antidiskriminierungsrechten werden die Maßnahmen und Ergebnisse des Projektes vorgestellt. Die Publikation schließt mit Empfehlungen zur Verwirklichung eines effektiven Diskriminierungsschutzes.

## 2

# Stärkung der Handlungskompetenzen von Verbänden im Antidiskriminierungsbereich

### 2.1 Die Rolle von Verbänden bei der Mobilisierung von Antidiskriminierungsrechten

Staaten sind menschenrechtlich dazu verpflichtet, zu gewährleisten, dass Betroffene von Diskriminierung in der Lage sind, effektiv ihre Rechte wahrzunehmen. Da gerade bei Diskriminierungen der Zugang zum Recht – gerichtlich, wie außergerichtlich – für Betroffene aus unterschiedlichen Gründen erschwert ist,<sup>1</sup> verfügen Verbände im Antidiskriminierungsrecht über verschiedene Möglichkeiten sich an Gerichts- und Beschwerdeverfahren zu beteiligen, um Betroffene zu unterstützen oder im Interesse der Allgemeinheit den Rechtsschutz gegen Diskriminierung zu stärken.

Dabei können Verbände zum einen von Diskriminierung betroffene Personen im Einzelfall unterstützen sowie ihren Rechtsschutz und ihre Stellung stärken. Sie können Betroffenen einen Zugang zum Recht ermöglichen und zur Inanspruchnahme von Rechten verhelfen, was andernfalls häufig praktisch unmöglich ist. Teilweise kennen die betroffenen Personen die Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Rechte nicht. Vor allem aber sind die Verfahren oft psychisch belastend und beeinträchtigen die Lebenssituation. Diese Belastung sowie die befürchteten Prozesskosten und die Verfahrensdauer können Einzelne davon abschrecken, gerichtliche Verfahren durchzuführen. Zudem haben die von Diskriminierung betroffenen Personen häufig nicht die gleiche soziale Macht und die Ressourcen für Rechtsberatung wie die gegnerische Partei. Auch die oft schwierige Beweislage in Diskriminierungsfällen macht eine Unterstützung beispielsweise durch Testing-Verfahren oder durch die Aufbereitung von Statistiken dringend erforderlich. Nicht zuletzt wegen ihrer unterstützenden Expertise und ihrer Nähe zu den

betroffenen Personen sind Verbände wichtig, um den Zugang zum Recht zu erleichtern.

Zum anderen bieten die Verbandsrechte im Sinne von strategischer Prozessführung außerdem die Möglichkeit, über den Einzelfall hinaus zu sozialer, politischer oder rechtlicher Veränderung beizutragen. Primäres Ziel ist in diesen Fällen also nicht die Durchsetzung individueller Rechtsansprüche. Vielmehr wird ein Fall, der besonders typisch oder relevant ist, als Musterverfahren beziehungsweise Präzedenzfall vor Gericht gebracht, um beispielsweise Gesetzesänderungen oder einen Politikwechsel zu erreichen. Einem Verband ist es nicht nur leichter möglich, ein unter Umständen langwieriges und nervenaufreibendes Gerichtsverfahren zu führen. Das Recht der Verbandsklage ist vor allem bei Fällen von strukturellen und institutionellen Diskriminierungen sowie zum Ausgleich von Machtungleichheiten unverzichtbar. Prozesse können in die Öffentlichkeit gebracht werden und eine nachhaltige Verbesserung von Gesetzen, Rechtsprechungspraxis und Strukturen bewirken. Die Verfahren dienen so auch der Aufklärung und Sensibilisierung von Gerichten, Behörden und der Gesellschaft im Ganzen. Die rechtliche Durchsetzung von Diskriminierungsverboten ist dabei zwar nicht der einzige, aber ein wesentlicher Bestandteil einer effektiven Nichtdiskriminierungspolitik.

Die Rechte von Verbänden in Gerichts- und Beschwerdeverfahren sind unterschiedlich stark ausgeprägt. Zu unterscheiden sind insbesondere die Verbandsklage, die Prozessstandschaft und die Beistandschaft.<sup>2</sup> **Als echte Verbandsklage** werden Klagen von Verbänden bezeichnet, mit denen diese ihre eigenen Rechte wahrnehmen, um unabhängig von der individuellen Betroffenheit, eigenständig die Rechtsverletzung einzelner oder der Allgemeinheit feststellen zu lassen. Die Ver-

1 H. Rottleuthner/M. Mahlmann u.a. (2011): Diskriminierung in Deutschland – Vermutungen und Fakten. Baden-Baden: Nomos.

2 Eine ausführliche Beschreibung der Verbandsinstrumente in Gerichts- und Beschwerdeverfahren siehe Annex.

bandsklage ist in Deutschland nur ausnahmsweise zulässig, wenn ein Gesetz sie ausdrücklich vorsieht. Denn grundsätzlich sind nur die Personen klageberechtigt, deren Rechte verletzt wurden. Im Bereich des Diskriminierungsschutzes sind Verbandsklagen möglich nach § 13 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG), nach den entsprechenden Landesgleichstellungsgesetzen sowie als Verbraucherschutzklage nach dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) beziehungsweise dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) in Verbindung mit dem AGG.

**Prozessstandschaft** ist die Befugnis, anstelle einer von Diskriminierung betroffenen Person in Gerichts- und Beschwerdeverfahren gegen die Rechtsverletzung vorzugehen. Hierzu muss der Verband von der Person dazu ermächtigt werden. Anders als Prozessbevollmächtigte machen Verbände als Prozessstandschafter die Rechtsverletzung nicht im fremden, sondern im eigenen Namen als Partei geltend. Die Möglichkeit der Prozessstandschaft besteht im Bereich des Diskriminierungsschutzes wegen einer Behinderung nach § 12 BGG und § 63 Sozialgesetzbuch IX (SGB IX).

Als **Beistand** haben Verbände eine unterstützende Funktion, indem sie neben der betroffenen Person in einem Gerichtsverfahren tätig werden können. Die Rechtsstellung des Beistands erstreckt sich nur auf die mündliche Verhandlung. Der Beistand wird dabei, anders als Prozessbevollmächtigte, nicht anstelle der Partei, sondern neben ihr tätig. In dieser Position darf der Beistand alle Prozesshandlungen vornehmen, zu denen die mündliche Verhandlung Anlass bietet, wie etwa Sachverhaltsschilderungen und Antragstellungen. § 23 Absatz 2 AGG sieht für Verbände eine solche Unterstützungsmöglichkeit als Beistand vor.

Wollen Verbände diese Rolle wahrnehmen, müssen sie verbandsinterne Maßnahmen und Umsetzungsprozesse in Gang setzen, um eine Kultur der Vielfalt und Nichtdiskriminierung nach innen zu leben und strukturell zu verankern. Erforderlich ist eine Öffnung der Verbände für die Vielfalt der Gesellschaft, der Erwerb von interkultureller sowie Diversity-Kompetenz und die Schaffung von Barrierefreiheit. Dies gilt nicht zuletzt auch aufgrund der Bedeutung der Verbände in Deutschland, die zum Teil auch große Arbeitgeber sind und eine zentrale gesellschaftspolitische Rolle als Dienstleister und Interessenvertreter in Öffentlichkeit und Politik spielen.

## 2.2 Das Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“

Mit dem Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ sollte der Diskriminierungsschutz in Deutschland durch Verbände gestärkt und eine menschenrechtliche Kultur der Chancengleichheit gefördert werden. Ziel war es, Verbände für den Diskriminierungsschutz zu sensibilisieren, ihr Selbstverständnis in diesem Bereich zu fördern und zur Entwicklung entsprechender verbandsinterner Maßnahmen beizutragen. Insbesondere sollte die Handlungskompetenz von Verbänden gestärkt werden, sich gezielt in Gerichts- und Beschwerdeverfahren für Diskriminierungsschutz einzusetzen. Das Projekt selbst verfolgte dabei einen horizontalen Ansatz. Das bedeutet, dass es sich gleichermaßen mit dem Schutz vor rassistischen Diskriminierungen wie vor Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Identität oder Orientierung, des Alters, der Religion und Weltanschauung oder einer Behinderung beschäftigte.

Das Projekt richtete sich an unterschiedliche Zielgruppen. Um für den menschenrechtlichen Diskriminierungsschutz zu sensibilisieren, wurden einerseits nicht-öffentliche Round-Table-Gespräche für Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände veranstaltet. Diese ermöglichten einen Austausch zwischen Vertreter\*innen von Betroffenen- und Wirtschaftsverbänden. Andererseits führte das Projekt gemeinsam mit christlichen Wohlfahrtsverbänden verbandsinterne Fachtagungen durch, um deren ambivalentes Verhältnis zum Diskriminierungsschutz und die Gegensätze von „Kirchenklausel“ (§ 9 AGG) einerseits und den Erfordernissen eines menschenrechtlichen Diskriminierungsschutzes andererseits zu erörtern.<sup>3</sup>

Im Schwerpunkt konzentrierte sich das Projekt jedoch auf Maßnahmen zur Stärkung der Handlungskompetenzen von Verbänden in Gerichts- und Beschwerdeverfahren und richtete sich daher vorrangig an Verbände, die benachteiligte Personengruppen vertreten. Mittels Vortragstätigkeiten, Publikationen und der Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen unterschiedlicher Formate wurde über die Möglichkeiten der Verbände informiert und entsprechendes Fachwissen vermittelt. So veranstaltete das Institut beispielsweise in Kooperation mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der mittlerweile aufgelösten Ar-

3 § 9 AGG ermöglicht für kirchliche Arbeitgeber eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Religion.



beitsstelle Vielfalt der Justizbehörde Hamburg die Fachtagung „Vielfalt leben – Gleichheit herstellen!“ (Hamburg, 10. November 2010)<sup>4</sup>, an der rund 160 Vertreter\*innen staatlicher wie nichtstaatlicher Einrichtungen aus ganz Deutschland teilnahmen. Insgesamt führte das Projekt 26 Veranstaltungen mit ca. 640 Teilnehmenden durch. Darüber hinaus stellt die Projekt-Website [www.aktiv-gegen-diskriminierung.de](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de) mit einem Online-Handbuch umfangreiche Informationen zum Diskriminierungsschutz und zu den Verbandsrechten zur Verfügung. In einem geschlossenen Mitgliederbereich können sich Vertreter\*innen von Verbänden in einem Diskussionsforum über aktuelle Entwicklungen zum Antidiskriminierungsrecht und zur Antidiskriminierungspolitik austauschen und vernetzen. Sie können ein eigenes Mitgliedsprofil erstellen, andere Mitglieder suchen und mit ihnen in Kontakt treten. Daneben sind im Mitgliederbereich auch ausgewählte Schulungsunterlagen vergangener Seminare eingestellt.

### Stärkung der Handlungskompetenzen über Kooperationen

Aus Gründen der Nachhaltigkeit und Passgenauigkeit wurde ein Großteil der Fortbildungen als zwei- bis dreiteilige Veranstaltungsreihe in Kooperation mit Verbänden durchgeführt. Die Veranstaltungen bauten dabei jeweils inhaltlich aufeinander auf und hatten einen Umfang von zwei bis drei Tagen mit jeweils 15 bis 20 Teilnehmenden.

Im Sinne eines Empowerment-Ansatzes gewann das Projekt gezielt Dachverbände von Selbsthilfe- beziehungsweise Selbstorganisationen, die von Diskriminierung betroffene Personengruppen vertreten. Hierbei wurde insbesondere mit Behinderten- und Migrantenverbänden zusammengearbeitet, die zum Projektstart durch Rundbriefe und eine Veranstaltung über die Fortbildungsangebote informiert wurden. Anfragen für Fortbildungen resultierten zudem aus den Vortragstätigkeiten der Projektkoordinatorinnen.

Zum Auftakt der Zusammenarbeit erfolgten jeweils Gespräche mit den Kooperationspartnern, um ein genaues Bild über die Ausgangssituation und Bedarfslage der Verbände zu erhalten. Oft ging es den Kooperationspartnern darum, das Thema „Diskriminierungsschutz und Verbandsrechte“ als Zukunftsaufgabe innerhalb der Verbände auf Bundes- wie auch auf Lan-

desebene voranzubringen und diesbezüglich Veränderungsprozesse organisationsintern durchzusetzen. Anderen ging es darum, bereits in der Vergangenheit erfolglos durchgeführte Verbandsklagen aufzuarbeiten. Die Verbände brachten zum Teil bereits Expertise mit und setzten sich seit langem für die Überwindung von Benachteiligungen ein. Trotzdem stellten das AGG, das BGG und die internationalen und europäischen Menschenrechtskonventionen sowie Fragen der Rechtsdurchsetzung neue Themen dar. Bei der Aufgabenteilung und Planung der Fortbildungsreihen wurde aufgrund der meist ehrenamtlichen Strukturen der Verbände auf die jeweiligen Ressourcen Rücksicht genommen und vorab geprüft, ob Veranstaltungs- oder Reisekosten über das Projekt erstattet werden können. Die Fortbildungen selbst wurden entweder in den Räumlichkeiten des Instituts in Berlin veranstaltet oder am Sitz des jeweiligen Verbandes durchgeführt.

Entsprechend der Bedarfslage wurden zudem die Themen sowie die Zielgruppe der Fortbildungen festgelegt. So sollten sich auf Wunsch einiger Kooperationspartner die Fortbildungen in einem ersten Schritt zunächst an die Vorstandsmitglieder des Verbandes beziehungsweise der Mitgliedsverbände richten, um auf der Ebene der Entscheidungsträger\*innen das Selbstverständnis als Antidiskriminierungsverband zu stärken und einen Konsens über die Notwendigkeit von Umsetzungsmaßnahmen herzustellen. Diese Umsetzungsmaßnahmen betrafen beispielsweise die Änderungen der Vereinssatzungen der Bundes- und Landesverbände, um die verbandsspezifischen Rechte unter anderem als Beistand nach § 23 AGG nutzen zu können. Die Inhalte und Themen der Fortbildungen wurden daher mit Blick auf entscheidungs- und organisationsrelevante Aspekte vermittelt. Neben einer Einführung in das Thema Diskriminierungsschutz, einer Übersicht über die einzelnen Instrumente und die Beteiligungsmöglichkeiten der Verbände, veranschaulichten die Projektkoordinatorinnen insbesondere den Nutzen für den Verband und erläuterten die nächsten Schritte. Dementsprechend wurde Zeit für Diskussionen zwischen den Vorstandsmitgliedern eingeplant, nicht zuletzt um die anstehenden Entscheidungsprozesse zu erleichtern. In einem zweiten Schritt sollten sich die Fortbildungen an die Berater\*innen des Verbandes richten, so dass handlungs- und praxisrelevantes Wissen vermittelt wurde. Im Vordergrund standen dabei die konkreten Abläufe der Verfahren, Fallbeispiele und -übungen, der Erfahrungsaustausch mit anderen Verbänden sowie problemorientierte Fragestellun-

4 Eine ausführliche Tagungsdokumentation sowie Videomitschnitte sind online abrufbar: <http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de/de/willkommen/rueckblick-fachtag-2010.html>.

gen. Dadurch, dass die Fortbildungen als Veranstaltungsreihe geplant waren, konnten zudem mit zeitlichem Abstand konkrete, in der Praxis der Teilnehmenden auftretende Fallkonstellationen besprochen werden.

In der Nachbereitung besprachen sich die Projektkoordinatorinnen mit den jeweiligen Kooperationspartnern und legten das weitere Vorgehen, so zum Beispiel die Themen für Follow-Up-Veranstaltungen, fest. Darüber hinaus berieten und begleiteten die Projektkoordinatorinnen die Kooperationspartner bei Satzungsänderungen, der Eintragung als Verbraucherschutzverband beim Bundesamt für Justiz und weiteren Organisationsentwicklungsprozessen.

In kleinerem Umfang veranstaltete das Projekt offene Fortbildungen, die neben der Vermittlung von Fachwissen, wie zum Beispiel den Beteiligungsmöglichkeiten an internationalen Verfahren oder zum Thema strategische Prozessführung, eine verbandsübergreifende Vernetzung der Teilnehmenden ermöglichten.

### Inhalte und Methoden der Fortbildungen

Die Fortbildungen richteten sich ausdrücklich an Nicht-Jurist\*innen. Auch die umfangreichen Schulungsmaterialien- und -skripte sowie veranschaulichendes Material und Übersichten wurden dementsprechend aufbereitet. Die Fortbildungsreihen starteten in der Regel mit einer Anti-Bias-Übung<sup>5</sup> zur **Klärung des Diskriminierungsbegriffes**. Anhand der Übung reflektierten die Teilnehmenden eigene Diskriminierungserfahrungen, erarbeiteten ein erfahrungsorientiertes Modell von Diskriminierung und diskutierten die Bedeutung eines expliziten Antidiskriminierungsansatzes für die Verbandsarbeit. Die Projektkoordinatorinnen erläuterten dann das menschenrechtliche Konzept des Diskriminierungsschutzes. Auch der horizontale Ansatz bei der Bekämpfung von Diskriminierung sowie eine Sensibilisierung für Formen mehrdimensionaler Diskriminierung waren Bestandteil dieses Moduls.

Anschließend wurden die relevanten Gesetze sowie die **verbandsspezifischen Rechte** anhand von Vorträgen, Kleingruppenarbeit und Fallbeispielen vermittelt. Im Vordergrund standen dabei die jeweiligen Verfahrensabläufe, die Zulässigkeitsvoraussetzungen sowie Beispiele aus der Rechtsprechung.

Für das Thema **Antidiskriminierungsberatung** wurden Mitarbeitende unterschiedlicher Antidiskriminierungsbüros – wie Daniel Bartel vom Antidiskriminierungsbüro Sachsen (Leipzig) und Eva Andrades vom Antidiskriminierungsnetzwerk des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg – als Referent\*innen gewonnen. Neben den Standards für eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung des Antidiskriminierungsverbandes Deutschland (advd)<sup>6</sup> stellten die Referent\*innen außergerichtliche Interventionsmöglichkeiten wie das Erstellen von Beschwerdebriefen vor.

In einem weiteren Modul wurde **strategische Prozessführung** als Instrument thematisiert. Anders als die individuelle Unterstützung von Ratsuchenden zielt strategische Prozessführung darauf, Gerichtsverfahren zu nutzen, um über den Einzelfall hinaus gesellschaftspolitische Veränderungen zu erreichen. Externe Referent\*innen wie Maxim Ferschtman von der Open Society Justice Initiative (Amsterdam) und Nivedita Prasad von der Beratungsstelle Ban Ying (Berlin) stellten ihre Erfahrungen mit diesen Verfahren vor.

Die Fortbildungen endeten in der Regel mit dem Thema **Umsetzungsstrategien/ Umsetzungsmöglichkeiten**. Gemeinsam mit den Teilnehmenden wurden Ideen für die Umsetzung gesammelt sowie nächste Schritte wie die Änderung von Vereinssatzungen oder das Einrichten verbandsinterner Arbeitsgruppen geplant. Auf Wunsch einiger Kooperationspartner wurden zudem Fördermöglichkeiten im Antidiskriminierungsbereich vorgestellt sowie konkrete Projektideen entwickelt, um die Nachhaltigkeit der Fortbildungen nach Ende der Projektlaufzeit zu gewährleisten.

### Ergebnisse

Zum Abschluss des Projektes wurden die Kooperationspartner zur Wirkung der Fortbildungen befragt. Nach Einschätzung der Kooperationspartner konnten folgende Ergebnisse erzielt werden:

- der Nutzen der verbandspezifischen Rechte wurde erkannt; es besteht der Wunsch, die juristische Expertise im Verband zu erhöhen und die Rechte in Anspruch zu nehmen;

5 Beim Anti-Bias-Ansatz handelt es sich um eine Methode, die Anfang der 1980er Jahre in Kalifornien, USA, von Louise Derman-Sparks und Carol Brunson-Phillips am Pazifik Oak College entwickelt wurde.

6 Die Standards sind online abrufbar unter <http://www.antidiskriminierung.org/>.

- die Teilnehmenden wurden für das Thema mehrdimensionale Diskriminierung sowie für den horizontalen Ansatz sensibilisiert;
  - der Nutzen der internationalen Schutzmechanismen wurde erkannt und die Möglichkeiten im Rahmen von Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerdeverfahren an die UN-Fachausschüsse wurden von einigen Verbänden bereits genutzt;
  - die Notwendigkeit und das Bewusstsein, aktiv Antidiskriminierungspolitik zu betreiben sowie mit Menschenrechten zu argumentieren wurde erkannt und damit insgesamt das Selbstverständnis als Antidiskriminierungsverband gestärkt;
  - die Beratungsarbeit der Verbände wurde angepasst, Diskriminierungsfälle werden in der Beratungsarbeit erfasst und Ratsuchende an qualifizierte Beratungsstellen verwiesen;
  - Vereinssatzungen wurden bei einer Reihe von Verbänden geändert, um Instrumente wie die Beistandschaft nach § 23 AGG oder die Verbraucherschutzklage nutzen zu können;
  - einige Verbände haben einen Antrag auf Eintragung in die Liste der anerkannten Verbraucherschutzverbände beim Bundesamt für Justiz gestellt, wobei ein Verband bereits seine Anerkennung erhalten hat;
  - Förderanträge wurden gestellt und bewilligt, so dass einige der Verbände weitere Fortbildungen in Eigenregie durchführen können;
  - eine Vernetzung mit weiteren Akteuren aus dem Politikfeld Antidiskriminierung konnte erreicht werden;
  - durch die Stärkung eines Selbstverständnisses als Antidiskriminierungsverband treten einige der Kooperationspartner verstärkt als Akteure im Politikfeld Antidiskriminierung auf.
- Die Kooperationspartner gaben bei der Auswertung des Projektes an, dass nach wie vor starke Unsicherheiten in Bezug auf das komplexe rechtliche Fachwissen sowie in Bezug auf das Thema Beratungskompetenz existieren. Als schwierig gestaltet sich auch die Einwerbung von Fördermitteln, um das Thema „Diskriminierungsschutz und Verbandsrechte“ verbandsintern weiterzuentwickeln und die Expertise langfristig sicherstellen zu können.
- Da die Verbände überwiegend auf das Ehrenamt angewiesen und die hauptamtlichen Strukturen zum Teil schwach ausgeprägt sind, ist die Einwerbung von Fördermitteln eine Voraussetzung, um die juristische Fachexpertise und Beratungskompetenz aufzubauen. In den Auswertungsgesprächen wurde dies als Grund angegeben, weshalb es bisher kaum zur Anwendung der verbandsspezifischen Rechte kam.

### 3

## Empfehlungen für einen effektiven Diskriminierungsschutz

Auch wenn das Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ einen Beitrag zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Akteure im Politikfeld Antidiskriminierung und zur Bewusstseinsbildung für Antidiskriminierungsgesetze leisten konnte, bestehen weiterhin eine Reihe von Herausforderungen. Dies zeigen nicht nur die Erfahrungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte mit dem Projekt. Auch die Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und internationale Menschenrechtsgremien weisen wiederholt darauf hin, dass insbesondere eine schwache Infrastruktur für die Antidiskriminierungsarbeit, also fehlende spezialisierte Einrichtungen, Aktionspläne und Programme sowie die eingeschränkten Möglichkeiten der Verbände einen effektiven Diskriminierungsschutz in Deutschland verhindern.<sup>7</sup> So weist die Europäische Grundrechteagentur darauf hin, dass Gleichbehandlungsstellen und andere Organisationen Kapazitäten benötigen, um Beschwerden wirksam bearbeiten zu können.<sup>8</sup> Die Autoren des Index Integration und Migration (MIPEX 2011) betonen, dass die deutschen Antidiskriminierungsgesetze möglicherweise wirkungslos seien, da von Diskriminierung betroffene Personen angesichts schwacher Gleichstellungsgremien und eines geringen staatlichen Engagements nicht die benötigte Unterstützung erhalten.<sup>9</sup> Die Kürzungen des Haushalts der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und damit

des Förderprogramms „Netzwerke gegen Diskriminierung“, das die Verbesserung der Beratungsangebote für Betroffene von Diskriminierung zum Ziel hatte, schwächt Bemühungen, genau das zu ändern.<sup>10</sup>

Aus diesen Gründen empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte **erstens** Bund, Länder und Kommunen sowie Stiftungen als zuwendungsgebende Einrichtungen

- die Einrichtung von **Förderprogrammen**, um Beratungsstellen aufzubauen, die eine spezialisierte und qualifizierte Antidiskriminierungsberatung für von Diskriminierung betroffene Personen leisten können. Diese Programme sollten insbesondere Beratung durch Selbsthilfeorganisationen (zum Beispiel als peer-to-peer Beratung) fördern, da Selbsthilfeorganisationen das Vertrauen potenziell Betroffener genießen – insbesondere in Fällen von Diskriminierung durch staatliche Einrichtungen wie der Polizei oder Schulen. Zudem sollten der Aufbau juristischer Expertise sowie die Anwendung der verbandsspezifischen Rechten in den Verbänden gezielt gefördert und zuwendungsfähig sein. Ein entsprechendes Förderprogramm sollte die langfristige Finanzierung der Antidiskriminierungsarbeit sicherstellen.

7 Vgl. unter anderem M. Peucker/ C. Lechner (2010): Machbarkeitsstudie Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Bestandsaufnahme und Ausblick, Hrsg. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin; Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010): EU-Midis. Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, Wien; Antidiskriminierungsverband Deutschland, Pressemitteilung: Antidiskriminierungsverband Deutschland fordert die Schaffung von Beratungsnetzwerken und deren Etablierung als Beratungsstellen, Berlin 20.09.2010, <http://www.antidiskriminierung.org/?q=node/319> (Stand: 21.07.2011); European Commission against Racism and Intolerance (2009): ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde). Verabschiedet am 19. Dezember 2008. Veröffentlicht am 26. Mai 2009.

8 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010) EU-MIDIS. Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, Wien.

9 T. Huddleston et al., Migrant Integration Policy Index (2011), S. 49. Der Index bewertet und vergleicht die Integrations- und Antidiskriminierungspolitik von 31 EU-Staaten, den USA und Kanada. In Bezug auf Antidiskriminierungspolitik liegt Deutschland auf Platz 22.

10 Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Pressemitteilung: Antidiskriminierungsstelle muss deutlich ihre Arbeit einschränken, Berlin 22.11.2011, [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/20111122\\_PM%20ADS\\_Kuerzung%20Konsequenzen.html?nn=1532246](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/20111122_PM%20ADS_Kuerzung%20Konsequenzen.html?nn=1532246) (Stand: 28.11.2011).

- den Aufbau einer **Beratungseinrichtung für Antidiskriminierungsverbände** ähnlich dem Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit, das Behindertenverbände beim Abschluss von Zielvereinbarungen mit Wirtschaftsunternehmen unterstützt.<sup>11</sup> Diese Beratungseinrichtung könnte bei der Umsetzung von Musterklagen fachliche, organisatorische und juristische Hilfe bieten sowie für die Zielgruppe Antidiskriminierungsverbände Fortbildungen durchführen, um das Fachwissen zum Antidiskriminierungsrecht nachhaltig zu verankern und aktuelle Entwicklungen im Antidiskriminierungsrecht für Verbände aufzubereiten.
- die Einrichtung eines **Rechtshilfefonds zur Finanzierung strategischer Prozesse und Musterverfahren gegen Diskriminierung**, die andernfalls aufgrund der fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen der relevanten Verbände in vielen Fällen praktisch unmöglich wären, sowie begünstigende Kostenregelungen in Diskriminierungsfällen und die Erleichterung beim Zugang zu sonstigen Finanzierungsmöglichkeiten wie Prozesskostenhilfe oder auch Pro Bono-Tätigkeiten von Rechtsanwält\*innen.<sup>12</sup>

**Zweitens** empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte den Landesparlamenten und dem Deutschen Bundestag sowie den Gemeinden und Regierungen auf Landes- und Bundesebene

- die Stärkung beziehungsweise den Aus- und Aufbau **alternativer, außergerichtlicher Beschwerdemechanismen** sowie unabhängiger und mit

**Sanktions- und Untersuchungsbefugnissen ausgestatteter Ombudsstellen** im Antidiskriminierungsreich in den jeweiligen Bundesländern, um die Wahrnehmung von Antidiskriminierungsrechten für Betroffene von Diskriminierung – insbesondere bei Fällen institutioneller Diskriminierung etwa durch Polizei, Schulen und Behörden – zu erleichtern. Hierbei sollten insbesondere auch die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die weder über Untersuchungs- noch über eine Klagebefugnis verfügt, erweitert werden.

- die **Qualifizierung aller Beteiligten in der Justiz und Verwaltung**, um insbesondere dem Problem der fehlenden Fachexpertise und Kenntnisse seitens der Gerichte und Anwaltschaft sowie seitens entsprechender Behörden, beispielsweise der Gewerbe- oder Bauaufsicht, zu begegnen. So werden etwas unmittelbare oder mehrdimensionale Diskriminierungen häufig nicht erkannt oder nicht angemessen berücksichtigt oder das Konzept der Barrierefreiheit fehlerhaft ausgelegt.<sup>13</sup>

**Drittens** empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Gesetzgeber

- die **Ergänzung eines Verbandsklagerechts für Antidiskriminierungsverbände im AGG**, da gerade in Fällen indirekter und struktureller Diskriminierung das Mittel der Individualklage nicht ausreichend ist und Diskriminierungsschutz als gesellschaftliche Herausforderung nicht auf einzelne abgewälzt werden kann.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Siehe Website des Bundeskompetenzzentrums Barrierefreiheit [www.barrierefreiheit.de](http://www.barrierefreiheit.de).

<sup>12</sup> Pro Bono-Beratung bedeutet kostenlose Rechtsberatung für einen guten Zweck und kann das gesamte Spektrum außergerichtlicher wie gerichtlicher Leistungen umfassen. Dabei sind die Vorschriften des Rechtsdienstleistungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung sowie des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes zu beachten.

<sup>13</sup> Siehe u.a. S. Baer/M. Bittner/A.L. Götsche (2010): Mehrdimensionale Diskriminierung, Hrsg. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin; U. Sacksofsky (2010): Mittelbare Diskriminierung und das AGG, Hrsg. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin; sowie H. Rottleuthner/M. Mahlmann u.a. (2011): Diskriminierung in Deutschland – Vermutungen und Fakten, S. 464ff.

<sup>14</sup> Siehe zu den Grenzen der Beistandschaft und zur Notwendigkeit einer Verbandsklage auch Annex 4.1. Rechte von Verbänden in nationalen Gerichtsverfahren zum Diskriminierungsschutz – Verfahren zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz.

## 4 Annex: Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden an Gerichts- und Beschwerdeverfahren

### 4.1 Rechte von Verbänden in nationalen Gerichtsverfahren zum Diskriminie- rungsschutz

#### Verfahren zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

Das AGG wurde zur Umsetzung vier zentraler EU-Gleichbehandlungsrichtlinien geschaffen.<sup>15</sup> Es dient dem Schutz vor rassistischen Diskriminierungen sowie Diskriminierungen wegen des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität, vor allem im Zivil- und Arbeitsrecht.

Gemäß § 23 AGG können Verbände betroffene Personen in Verfahren nach dem AGG als Antidiskriminierungsverband durch Rechtsberatung sowie in der Funktion eines Beistands unterstützen. Eine formelle Anerkennung als Antidiskriminierungsverband ist dabei nicht erforderlich. Der Verband muss jedoch eine Mindestgröße von 75 natürlichen Mitgliedern oder sieben Mitgliedsverbänden aufweisen und er muss nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend entsprechend der Satzung die besonderen Interessen benachteiligter Personen oder Personengruppen wahrnehmen (Definition in § 23 Absatz 1 AGG).

Die im Rahmen des Satzungszwecks gestattete **Rechtsberatung nach § 23 Absatz 3 AGG** erlaubt es Antidiskriminierungsverbänden, gerichtliche wie außergerichtliche Rechtsangelegenheiten für Ratsuchen-

de zu besorgen, wozu z.B. auch die Formulierung von Beschwerdebriefen an diskriminierende Stellen oder zuständige Behörden zählen. Diese Unterstützungsmöglichkeit ist nicht auf die Mitglieder eines Verbandes beschränkt. § 23 Absatz 3 AGG stellt eine Ausnahme von den Beschränkungen des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) dar. Ausschlaggebend ist, dass sich die rechtliche Betreuung auf den Aspekt des Diskriminierungsschutzes bezieht.

Weitere Befugnisse eines Antidiskriminierungsverbandes, wie etwa die Möglichkeit zur Geltendmachung abgetretener Ansprüche, richten sich nach den allgemeinen Regeln. Hier kommt insbesondere eine Abtretung von Schadenersatz- und Entschädigungsansprüchen aus §§ 15, 21 AGG in Betracht, die im Rahmen der §§ 398 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) grundsätzlich zulässig ist.<sup>16</sup>

Als **Beistand im Sinne von § 23 Absatz 2 AGG** können Antidiskriminierungsverbände von Diskriminierung betroffene Personen in mündlichen Gerichtsverhandlungen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche aus dem AGG unterstützen. Der Beistand wird dabei neben der betroffenen Person tätig und darf alle Prozesshandlungen vornehmen, zu denen die mündliche Verhandlung Anlass bietet. Der Vortrag des Beistands gilt als von der Partei, also der von Diskriminierung betroffenen Person, vorgebracht, wenn diese nicht sofort widerspricht oder den Vortrag berichtigt. Die Rechtsposition des Beistands ist an die Anwesenheit der Partei gebunden und endet, wenn sich die Partei aus dem Saal entfernt. Die Rechte und Pflichten eines Beistan-

<sup>15</sup> Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG und 2004/113/EG.

<sup>16</sup> Diese Möglichkeit ist zwar nicht im Gesetzestext enthalten und aufgrund der Gesetzgebungsgeschichte, nach der die ursprünglich vorgesehene Möglichkeit einer Abtretung von Ansprüchen ausdrücklich gestrichen wurde, wird teilweise vertreten, dass eine Geltendmachung abgetretener Ansprüche für Antidiskriminierungsverbände nicht zulässig sei. Der Gesetzgeber bezeichnete die damalige Ergänzung allerdings ohnehin nur als Klarstellung und § 398 BGB erlaubt die Übertragung einer abtretbaren Forderung (siehe § 399f. BGB) durch Vertrag, ohne dass es einer besonderen Regelung bedarf.

des richten sich im Übrigen nach den Vorschriften der jeweiligen Verfahrensordnung.<sup>17</sup>

Die Möglichkeiten nach § 23 AGG stellen für ratsuchende Personen eine wichtige Unterstützung dar. Gerichtsverfahren sind für Personen, die von Diskriminierung betroffen sind, oft eine psychische Belastung. Die befürchtete Verfahrensdauer, die Prozesskosten, die häufig schwere Beweislage und die oftmals ungleichen Machtverhältnisse der Parteien stellen Hinderungsgründe für Einzelpersonen dar, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. Verbände können sowohl aufgrund ihrer Kenntnisse als auch aufgrund des Vertrauensverhältnisses betroffene Personen bei der Inanspruchnahme von Rechten bestärken. Gleichwohl ist die Beistandschaft im AGG unzureichend, da damit strukturelle Machtungleichheiten und die geschilderten faktischen wie rechtlichen Barrieren, insbesondere im Falle von indirekten und strukturellen Diskriminierungen, nicht immer ausgeglichen werden können. Nicht zuletzt obliegt die Abwehr von Diskriminierungen nicht nur den Betroffenen, sondern sollte als gesellschaftliches Problem auch mit einer Verbandsklage, die unabhängig von der individuellen Betroffenheit oder Beteiligung Einzelner ist, verfolgt werden können.<sup>18</sup>

Eine bislang von Antidiskriminierungsverbänden noch nicht genutzte Möglichkeit stellt die **Verbraucherschutzklage in Verbindung mit dem AGG** dar. Gemäß dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) und dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) in Verbindung mit dem AGG können Verbraucherschutzklagen erhoben oder Abmahnverfahren geführt werden, wenn Allgemeine Geschäftsbedingungen (§ 1 UKlaG) oder Geschäftspraktiken (§ 2 UKlaG) gegen die zivilrechtlichen Benachteiligungsverbote in §§ 19, 20 AGG verstoßen oder Wettbewerbsverstöße in Verbindung mit dem AGG zu beanstanden sind (§§ 1, 3 UWG).<sup>19</sup> Die Gesetzesbegründung zum AGG weist ausdrücklich auf die Möglichkeit für Verbände hin, Ver-

stöße gegen das AGG auch mit der Verbraucherschutzklage zu verfolgen.<sup>20</sup>

Die Klagemöglichkeiten nach UKlaG und UWG bestehen nur für Verbände, die in der beim Bundesamt für Justiz geführten Liste sogenannter qualifizierter Einrichtungen eingetragen sind. Eintragungsfähig sind rechtsfähige Vereine, die ihrer Satzung nach nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend Aufklärung und Beratung der von ihnen vertretenen Personen im Hinblick auf den Verbraucherschutz betreiben und bei denen die sonstigen Voraussetzungen des § 4 Absatz 2 UKlaG vorliegen. Antidiskriminierungsverbände erfüllen im Sinne von § 23 Absatz 1 AGG die Voraussetzungen für die Eintragung in die Liste der qualifizierten Einrichtungen, wenn sie aktiv die Aufklärung und Beratung der von ihnen vertretenen Personenkreise im Hinblick auf den Verbraucherschutz betreiben.<sup>21</sup> Dabei darf die Aufklärungs- und Beratungsleistung nicht nur auf Mitglieder beschränkt sein. Bei Vorliegen aller Voraussetzungen erfolgt die Eintragung auf Antrag beim Bundesamt für Justiz.<sup>22</sup>

Bei der Verbraucherschutzklage handelt es sich um eine echte Verbandsklage, mit der Unterlassungs- und Widerrufsansprüche geltend gemacht werden können. Der Vorteil der echten Verbandsklagen liegt darin, dass Verbände von sich aus bei Verstößen aktiv werden können, ohne dass es einer betroffenen Einzelperson bedarf, die eine Beschwerde einlegt oder die beteiligt sein muss. In Bezug auf Verbraucherschutzklagen in Verbindung mit dem AGG sind z. B. Fälle diskriminierender Geschäftspraktiken bei Kredit- und Wohnungsvergaben, Fitness-Studio-Verträgen etc. denkbar.

**Gewerkschaften und Betriebsräte** können außerdem bei grober Verletzung des AGG gegen Arbeitgeber\*innen klagen. Nach § 17 Absatz 2 AGG können sie gerichtlich verlangen, dass bestimmte Handlungen vorgenommen, geduldet oder unterlassen werden.

17 Siehe § 90 Zivilprozessordnung, § 73 Absatz 5f Sozialgerichtsgesetz, § 67 Absatz 7 Verwaltungsgerichtsordnung, § 14 Absatz 4ff. Verwaltungsverfahrensgesetz und § 46 Arbeitsgerichtsgesetz.

18 Ein Verbandsklagerecht sieht der Entwurf für ein Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) vor, siehe A. Klose (2011): Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz, Hrsg. Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, Berlin, S. 44ff.

19 Der zivilrechtliche Teil des AGG stellt ein Verbraucherschutzgesetz im Sinne von § 2 UKlaG dar, indem er dazu dient, den gleichen Marktzugang aller Marktteilnehmenden und damit aller Verbrauchergruppen zu gewährleisten. Siehe ausdrücklich H. Köhler, § 2 UKlaG, Rn. 2, in: UWG mit PANGV und UKlaG, Hrsg. H. Köhler/ J. Bornkamm, München 2010; anderer Ansicht P. Bassenge, § 2 UKlaG, Rn. 5, in: BGB und Nebengesetze Kommentar, Hrsg. O. Palandt, München 2010.

20 Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1780, S. 48.

21 Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1780, S. 49; ebenso H. Köhler, § 4 UKlaG, Rn. 5, in: Beck'sches Kurzkommentar, Hrsg. H. Köhler/ J. Bornkamm, München 2010; H.-W. Micklitz, § 23 AGG, Rn. 24, in: AGG-Kommentar, Hrsg. U. Rust/ J. Falke, Berlin 2007.

22 Siehe für weitere Informationen auch die Webseite des Bundesamtes für Justiz: [http://www.bundesjustizamt.de/cfn\\_115/nn\\_2036868/DE/Themen/Buergerdienste/Verbraucherschutz/Verbraucherschutz\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesjustizamt.de/cfn_115/nn_2036868/DE/Themen/Buergerdienste/Verbraucherschutz/Verbraucherschutz__node.html?__nnn=true).

Schließlich kann es im Rahmen von Verfahren nach dem AGG für Verbände im Rahmen ihrer Beistandschaft nach § 23 AGG auch sinnvoll sein, ein **Vorlageverfahren zum Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)** anzuregen. Im Rahmen eines nationalen Verfahrens kann das zuständige Gericht das Verfahren aussetzen und dem EuGH eine Frage zur Klärung der Rechtslage vorlegen, wenn die Frage die Umsetzung oder Auslegung europäischen Rechts, etwa einer EU-Gleichbehandlungsrichtlinie, betrifft und für die Entscheidung relevant ist. Solche EuGH-Entscheidungen sind vor dem Hintergrund, dass das AGG im Sinne der zu Grunde liegenden Richtlinien und der EuGH-Rechtsprechung auszulegen ist, über den Einzelfall hinaus relevant.<sup>23</sup> Verbände können versuchen auf eine solche Vorlage und ein entsprechendes Grundsatzurteil hinzuwirken. Interessant ist dies beispielsweise in solchen Fällen, in denen Zweifel daran besteht, dass das AGG den zugrunde liegenden Richtlinien entspricht, wie zum Beispiel in Bezug auf die fehlende Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen im AGG oder in Bezug auf die in § 19 Absatz 3 AGG formulierte Ausnahme des Diskriminierungsverbots im Mietrecht zur „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“.

#### Verfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG) und dem Sozialgesetzbuch IX (SGB IX)

Im Falle von Diskriminierungen wegen einer Behinderung existieren weitere Instrumente für Verbände in Gerichts- und Beschwerdeverfahren im BGG, in den entsprechenden Landesgleichstellungsgesetzen sowie im SGB IX.

Das BGG dient insbesondere der Umsetzung von Barrierefreiheit im Verhältnis zu Trägern öffentlicher Gewalt, wie beispielsweise Behörden. Es regelt ebenso wie die entsprechenden Gleichstellungsgesetze auf Länderebene die Umsetzung des Benachteiligungsverbots aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG („Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“).

Verbände können nach dem BGG Verbandsklage oder in Prozessstandschaft Klage erheben, um gegen Diskriminierungen vorzugehen,<sup>24</sup> wenn sie beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales anerkannt sind. Eine Anerkennung erfolgt, wenn die Voraussetzungen nach § 13 Absatz 3 Satz 2 BGG vorliegen, wonach der Verband insbesondere seit mindestens drei Jahren die Interessen behinderter Menschen auf Bundesebene vertreten muss. Ähnliche Möglichkeiten und Regelungen bestehen auf Landesebene nach den entsprechenden Landesgleichstellungsgesetzen.<sup>25</sup>

Eine **Verbandsklage nach § 13 BGG** kann zur Durchsetzung von Barrierefreiheit gegenüber öffentlichen Stellen erhoben werden, wenn keine konkrete Person betroffen ist oder ein Fall von allgemeiner Bedeutung – beispielsweise bei einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle – vorliegt. Dabei ist eine Verbandsklage lediglich auf Feststellung eines rechtswidrigen Zustandes (die Verletzung einer in § 13 BGG aufgeführten Bestimmungen) gerichtet. **Prozessstandschaft nach § 12 BGG** ist demgegenüber die Befugnis, bei Ermächtigung durch eine von Diskriminierung betroffene Person, an ihrer Stelle im eigenen Namen gegen die Rechtsverletzung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren vorzugehen und entsprechende fremde Individualansprüche geltend zu machen. Über die Feststellung einer Rechtsverletzung hinaus können beispielsweise auch Schadenersatzansprüche durchgesetzt werden. Neben dem Einverständnis der betroffenen Person müssen alle sonstigen Verfahrensvoraussetzungen wie beim Rechtsschutzersuchen der betroffenen Person selbst vorliegen. Das bedeutet auch, dass Beschränkungen und Versäumnisse der betroffenen Person, etwa eine abgelaufene Rechtsmittelfrist, für und gegen den Verband gelten.

Die Möglichkeit der **Prozessstandschaft besteht auch nach dem SGB IX**. Ziel des SGB IX ist es, die Selbstbestimmung und gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zu fördern und Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken. Für den Diskriminierungsschutz relevant ist etwa § 81 SGB IX, der die Pflichten

23 Siehe zum Beispiel EuGH, Urteil Coleman vom 17.07.2008, Rechtssache C-303/06 oder EuGH, Urteil Feryn vom 10.07.2008, Rechtssache C 54/07.

24 Darüber hinaus besteht nach § 5 BGG für Verbände die Möglichkeit, mit privaten Unternehmen oder Unternehmensverbänden Zielvereinbarungen über die Herstellung von Barrierefreiheit bei den Angeboten, Produkten und Dienstleistungen dieser Unternehmen zu schließen. Beratung und Begleitung hierzu bietet das Bundeskompetenzzentrum für Barrierefreiheit: <http://www.barrierefreiheit.de>.

25 Landesgesetze zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung finden sich auf folgender Website: <http://www.einfach-fuer-alle.de/artikel/bitv/bgg/>. Hinweis: Aktuellste Änderungen in der Gesetzgebung finden in der Übersicht gegebenenfalls noch keine Berücksichtigung. Stand vom 22.11.2010.



von Arbeitgeber\*innen und die Rechte schwerbehinderter Menschen im Beschäftigungsbereich regelt. So kann der Anspruch schwer behinderter Personen auf einen barrierefreien Arbeitsplatz gemäß SGB IX durch einen Verband nach § 63 SGB IX geltend gemacht werden. Auch hier müssen neben dem Einverständnis der betroffenen Person alle sonstigen Verfahrensvoraussetzungen wie beim Rechtsschutzersuchen der betroffenen Person selbst vorliegen. Eine Registrierungs- pflicht des Verbands besteht nicht. Voraussetzung ist lediglich, dass der Verband die Interessen von Menschen mit Behinderung auf Bundes- oder Landesebene vertritt.

#### 4.2 Rechte von Verbänden in internationalen Verfahren zum Diskriminierungsschutz

Auch in internationalen Verfahren zum Diskriminierungsschutz bestehen Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände.

Die Verwirklichung der Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen wird vor allem im Rahmen von **Staatenberichtsverfahren** überwacht. Zuständig hierfür sind die zu jedem zentralen Menschenrechtsabkommen eingerichteten Vertragsorgane, die „UN-Fachausschüsse“ (engl. „Treaty Bodies“), bestehend aus unabhängigen Expertinnen und Experten. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, dem jeweiligen Ausschuss regelmäßig einen Staatenbericht über die Umsetzung ihrer Vertragsverpflichtungen vorzulegen. Dieser Bericht wird kritisch geprüft. Dabei bezieht der Ausschuss auch Parallel- beziehungsweise Schattenberichte der Zivilgesellschaft mit ein. Für Verbände besteht die Möglichkeit, sich an diesem Verfahren insbesondere durch die Einreichung solcher Parallelberichte zu beteiligen, in welchen sie Lücken des Staatenberichts aufzeigen, deren Bewertungen kritisch beleuchten und über besondere Problematiken berichten können. Für die wirksame Arbeit der UN-Fachausschüsse sind die Parallelberichte von großer Wichtig-

keit. Auf der Grundlage seiner Prüfung des Staatenberichts spricht der Fachausschuss nach einem konstruktiven Dialog mit der Regierung seine „Abschließenden Bemerkungen“ (engl. „Concluding Observations“) aus, die die gemachten Fortschritte anerkennen, bestehende Defizite benennen und Vorschläge für eine bessere Umsetzung des Vertrags formulieren.

Im Rahmen einiger UN-Abkommen besteht außerdem die Möglichkeit eines **Individualbeschwerdeverfahrens**, d.h. Betroffene von Menschenrechtsverletzungen können nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs Beschwerde gegen einen Vertragsstaat beim Ausschuss einreichen.<sup>26</sup> Verbände können die Beschwerdeführer\*innen beraten, begleiten oder vertreten und schließlich unter bestimmten Voraussetzungen auch selbst Beschwerde einreichen. Die Beschwerdeverfahren können als internationale Rechtsbehelfe eine wichtige Rolle für den Menschenrechtsschutz im Einzelfall spielen und im Hinblick auf die nationale Rechtslage und Praxis über den Einzelfall hinaus entscheidende Wirkung entfalten. Die UN-Fachausschüsse sprechen zwar keine rechtlich verbindlichen Urteile, sondern lediglich so genannte „Views“ aus. Die politische Wirkkraft dieser Empfehlungen und Rügen an den jeweiligen Staat ist aber gleichwohl hoch.

Ein Einzelfallbeschwerdeverfahren besteht auch zum **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte**, der für die Überwachung der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Zusatzprotokolle zuständig ist und dessen Urteile im Gegensatz zu den Entscheidungen der UN-Fachausschüsse rechtliche Verbindlichkeit haben und vollstreckbar sind.

Zudem besteht für Verbände die Möglichkeit durch Meldung beziehungsweise Anzeige schwerwiegender und systematischer Menschenrechtsverletzungen auf ein **Untersuchungsverfahren** eines UN-Fachausschusses hinzuwirken. Dieses Verfahren ist im Rahmen der Anti-Folterkonvention, der Frauenrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention vorgesehen

<sup>26</sup> Bislang sind Individualbeschwerden möglich beim Menschenrechtsausschuss zum Zivilpakt, beim Ausschuss zur Anti-Folter-Konvention, beim Anti-Rassismus-Ausschuss, beim Frauenrechtsausschuss, beim Ausschuss zur Behindertenrechtskonvention und beim zuletzt eingerichteten UN-Fachausschuss zur Konvention gegen das Verschwindenlassen (CED), wobei Deutschland das Verfahren zu CED noch nicht anerkannt hat. Zum Ratifikationsstand aller Abkommen siehe <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>.

Für den Sozialpakt und die Wanderarbeitnehmerkonvention sind zwar Individualbeschwerdeverfahren vorgesehen, allerdings sind diese mangels ausreichender Anerkennung durch mind. 10 Vertragsstaaten bislang nicht wirksam. Am 16.11.11 hat die UN-Generalversammlung zudem einem Zusatzprotokoll zu einem Individualbeschwerdeverfahren zur Kinderrechtskonvention zugestimmt, das ebenfalls nach zehn Ratifikationen in Kraft treten wird.

und ermöglicht dem jeweiligen Ausschuss bei Vorliegen zuverlässiger und begründeter Hinweise im jeweiligen Land Untersuchungen vor Ort durchzuführen.<sup>27</sup>

Parallelberichte, Einzelfallbeschwerden und Anzeigen zur Einleitung eines Untersuchungsverfahrens können dabei nicht nur genutzt werden, um auf internationaler Ebene Aufmerksamkeit für die nationalen Probleme zu erzeugen, sondern können darüber hinaus zur Information beispielsweise des Bundestags und anderer Zielgruppen und zur Erhöhung des Problembewusstseins im Inland genutzt werden. Hierdurch kann auch der Zugang zu verschiedenen Regierungsebenen und Ministerien eröffnet und mit den Empfehlungen und Entscheidungen der menschenrechtlichen Gremien als wichtige Berufungsgrundlage der Dialog geschärft werden.

<sup>27</sup> Verbände können sich auch an weiteren menschenrechtlichen Überwachungsverfahren beteiligen, z.B. zu den Sondermechanismen, wie dem Sonderberichterstatter gegen Rassismus, oder im Rahmen des UPR-Verfahrens beim Menschenrechtsrat. Informationen zu allen Verfahren auf den Institutswebsites: [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de) und [www.aktiv-gegen-diskriminierung.de](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de).

## 5 Literaturverzeichnis

---

- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010): EU-Midis. Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, Wien.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Pressemitteilung: Antidiskriminierungsstelle muss deutlich ihre Arbeit einschränken, Berlin 22.11.2011, [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/20111122\\_PM%20ADS\\_Kuerzung%20Konsequenzen.html?nn=1532246](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/20111122_PM%20ADS_Kuerzung%20Konsequenzen.html?nn=1532246) (Stand: 28.11.2011).
- Antidiskriminierungsverband Deutschland, Pressemitteilung: Antidiskriminierungsverband Deutschland fordert die Schaffung von Beratungsnetzwerken und deren Etablierung als Beratungsstellen, Berlin 20.09.2010, <http://www.antidiskriminierung.org/?q=node/319> (Stand: 21.07.2011).
- Baer, S./Bittner, M./Göttsche, A.L. (2010): Mehrdimensionale Diskriminierung, Hrsg. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.
- Bassenge, P. (2010): § 2 UKlaG, in: BGB und Nebengesetze Kommentar, Hrsg. O. Palandt, München.
- European Commission against Racism and Intolerance (2009): ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde). Verabschiedet am 19. Dezember 2008. Veröffentlicht am 26. Mai 2009.
- Huddleston, T. et al., Migrant Integration Policy Index (2011).
- Klose, A. (2011): Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz, Hrsg. Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, Berlin.
- Köhler, H. (2010): § 2 UKlaG, in: UWG mit PAngV und UKlaG, Hrsg. H. Köhler/ J. Bornkamm, München.
- Köhler, H. (2010): § 4 UKlaG, in: Beck'scher Kurzkommentar, Hrsg. H. Köhler/ J. Bornkamm, München.
- Micklitz, H.-W. (2007): § 23 AGG, in: AGG-Kommentar, Hrsg. U. Rust/ J. Falke, Berlin.
- Peucker, M./ Lechner, C. (2010): Machbarkeitsstudie: Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Bestandsaufnahme und Ausblick, Hrsg. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.
- Rottleuthner, H. / Mahlmann, M. u.a. (2011): Diskriminierung in Deutschland – Vermutungen und Fakten. Baden-Baden: Nomos.
- Sacksofsky, U. (2010): Mittelbare Diskriminierung und das AGG, Hrsg. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)