

Stellungnahme zum Entwurf eines Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG-E), der europarechtliche und menschenrechtliche Verpflichtungen zur Antidiskriminierungsgesetzgebung umsetzt. Es ist zu hoffen, dass mit einem zügigen Gesetzgebungsverfahren die jahrelangen Diskussionen um einen Gesetzentwurf durch eine Beschäftigung mit der gesellschaftlichen Realität alltäglicher Diskriminierungen abgelöst werden.

Aus Sicht der Menschenrechte besitzt der Diskriminierungsschutz eine besondere Relevanz. Die Menschenrechte verpflichten den Staat, wirksamen Schutz gegen Diskriminierung auch durch private Akteure zu gewährleisten und den rechtlichen und institutionellen Rahmen zur Verfügung zu stellen, damit Betroffene sich wirksam gegen Diskriminierung zur Wehr setzen können. Zu den menschenrechtlichen Anforderungen an Antidiskriminierungsgesetzgebung hat das Institut im vergangenen Jahr das Policy Paper „Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion“ von Heiner Bielefeldt und Petra Follmar-Otto veröffentlicht. Wir erlauben uns, Ihnen dieses Papier für die Beratung im Ausschuss anliegend zu überreichen.

I. Aufrechterhaltung des horizontalen Ansatzes

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt, dass der Gesetzentwurf in allen Rechtsbereichen Schutz vor Diskriminierung aufgrund einer breiten Zahl von Merkmalen gewährleistet und eine Hierarchisierung von Merkmalen weitgehend vermeidet. Eine Unterteilung in schützenswerte und weniger schützenswerte Gruppen von Diskriminierungsbetroffenen, wie sie in der politischen Debatte derzeit gelegentlich anzutreffen ist, läuft dem menschenrechtlichen Diskriminierungsverbot zuwider, zielen Menschenrechte doch auf die Gewährleistung gleichberechtigter Freiheit für alle Menschen. Zudem können über diesen horizontalen Ansatz Mehrfachdiskriminierungen erfasst und Umgehungen des Diskriminierungsschutzes durch ein Ausweichen auf andere Merkmale vermieden werden. Dies ist umso wichtiger, als sich in der Praxis gezeigt hat, dass Menschen, die von Mehrfachdiskriminierungen betroffen sind, in besonderem Maß vom Zugang zu menschenrechtlichen Gewährleistungen ausgeschlossen sind.

II. Streichung der Ausnahmeklausel für die Wohnungsvermietung

Nach der Anhörung im Bundestag zum Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz im März 2005 wurde in das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot eine Ausnahmeklausel für die Wohnraumvermietung aufgenommen, die regelt, dass „eine unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zulässig“ sein kann. Eine wortgleiche Regelung enthält auch der neue Entwurf eines AGG (§ 19 Abs. 3 AGG-E). Diese Ausnahmeklausel ist unter menschenrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Aspekten nicht haltbar.

Die Ausnahmeklausel knüpft durch die Aufnahme der Wendung ‚kulturelle Verhältnisse‘ implizit an das Diskriminierungsmerkmal der ethnischen Herkunft an. Die Ausnahmeklausel eröffnet die Möglichkeit, eine Wohnungsvermietung wegen der ethnischen Herkunft zu verweigern. Damit stellt die Ausnahmeklausel eine unmittelbar diskriminierende Regelung

dar. Eine unmittelbare Benachteiligung ist nach Art. 2 Abs. 2 lit. a der Antirassismus-Richtlinie 2000/43/EG einer Rechtfertigung nicht zugänglich; diese ist schlechthin unzulässig.

Selbst wenn man die Regelung als mittelbare Benachteiligung ansähe, stellte sich die Frage, ob deren Rechtfertigung im Sinne der Richtlinie möglich wäre. Eine mittelbare Diskriminierung ist nur dann zu rechtfertigen, wenn sie einem rechtmäßigen Ziel dient und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind (Art. 2 Abs. 2 lit. b Antirassismus-Richtlinie). Aus dem Wortlaut des § 19 Abs. 3 AGG-E lässt sich schließen, dass die Ausnahmeregelung der Vermeidung ethnischer Segregation sowie der Schaffung integrativer Siedlungsräume dienen soll. Die Regelung knüpft damit an § 6 WoFG an. In der öffentlichen Diskussion und in der Gesetzesbegründung wird sie als Norm dargestellt, die der Förderung der Belange der von rassistischer Diskriminierung Betroffenen diene. Sie kann jedoch weder als Positivmaßnahme noch als Ausprägung der staatlichen Pflicht zur Förderung der Vielfalt begründet werden.

Eine Positivmaßnahme dient nach Art. 5 der Antirassismus-Richtlinie der „vollen Gleichstellung in der Praxis“ und hat zum Ziel, dass „Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden“. Aus dieser Formulierung ergibt sich, dass sie nur Ungleichbehandlungen rechtfertigen kann, die zu Gunsten von Betroffenen von systemischen oder strukturellen rassistischen Diskriminierungen wirken. Keinesfalls kann eine Positivmaßnahme aber als Rechtfertigung einer weiteren Schlechterbehandlung herangezogen werden. Zudem kann eine Positivmaßnahme grundsätzlich nicht eine dauerhafte Ausnahme darstellen, sondern muss zeitlich derart befristet sein, dass sie mit der Erreichung der vollen Gleichstellung endet.

Auch als Erfüllung der Pflicht zur Förderung der Vielfalt kann die Ausnahmeklausel nicht verstanden werden. Die Förderungspflicht erfordert ein aktives Tätigwerden des Staates oder staatlich regulierter Stellen (z.B. Wohnungsbaugesellschaften) zur Förderung Betroffener. Die Befreiung vom Diskriminierungsverbot stellt dagegen gerade keine Förderung dar. Die Förderungspflicht kann ebenso wenig wie die Positivmaßnahme dazu herangezogen werden, eine Diskriminierung erst zu ermöglichen, indem sie diese rechtfertigt.

Zudem besteht die Besorgnis, dass die Klausel in der Praxis als allgemeine Exkulpationsmöglichkeit für rassistische Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt genutzt werden könnte. Wie Antidiskriminierungsstellen und Beratungseinrichtungen berichten, wird eben die Rechtfertigung, die § 19 Abs. 3 AGG-E enthält, schon heute von Vermietern als Argument gebraucht, um den Zuzug von Migranten in überwiegend ethnisch deutsche Häuser und Wohnanlagen zu verhindern.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt daher die Streichung der Ausnahmeklausel des § 19 Abs. 3 AGG-E.

III. Stärkung des institutionellen Rahmens für den Diskriminierungsschutz

1. Gewährleistung der Unabhängigkeit für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Die Einsetzung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist zu begrüßen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat angesichts der im AGG-E vorgesehenen Ausgestaltung allerdings Bedenken im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Arbeit der Stelle.

Die Unabhängigkeit der Stelle ist für ihre Arbeit von entscheidender Bedeutung. Sie ermöglicht es, eine kontinuierliche Arbeit zu erbringen, ohne tagespolitischen Entwicklungen in einem zu starken Maße ausgesetzt zu sein. Nur an eine auch öffentlich als unabhängig wahrgenommene Antidiskriminierungsstelle werden sich Betroffene vertrauensvoll wenden können.

Es ist daher zu begrüßen, dass die Leitung der Stelle in § 26 Abs. 1, Abs. 3 S.2 AGG-E mit einem Status ausgestattet wird, welcher der richterlichen Unabhängigkeit entspricht und an den Status des Bundesdatenschutzbeauftragten angelehnt ist. Das Institut empfiehlt jedoch die Abkopplung der Amtszeit der Leitung von der Legislaturperiode. Nach der Anhörung zum Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes im März 2005 war eine entsprechende Regelung im Entwurf gestrichen worden. Es ist zu bedauern, dass in § 26 Abs. 3 Nr.1 AGG-E eine solche Bindung wieder aufgenommen wurde. Die Bindung an die Legislatur kann in der

Öffentlichkeit den Eindruck hervorrufen, dass die Leitung der Antidiskriminierungsstelle von den jeweiligen politischen Mehrheiten abhängig ist.

Das Institut empfiehlt, § 26 Abs. 3 Nr. 1 AGG in Anlehnung an § 22 Abs. 3 S. 1 BDSG wie folgt zu fassen: „Das Amtsverhältnis endet außer durch Tod nach Ablauf von fünf Jahren“.

Die Pflicht der Antidiskriminierungsstelle zur Weiterleitung von Fällen, die dem Aufgabenbereich anderer Bundesbeauftragter entstammen, begründet weitere Bedenken hinsichtlich der unabhängigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Im Gegensatz zur Antidiskriminierungsstelle ist bei diesen Beauftragten nicht immer die erforderliche Unabhängigkeit garantiert.

Das Institut empfiehlt, die gesetzlichen Grundlagen für die Arbeit anderer Beauftragter auf Bundesebene, an die Fälle nach dem AGG-E weitergeleitet werden sollen, in Hinblick auf die Unabhängigkeit an den Status der Antidiskriminierungsstelle anzupassen.

Weiterhin sollte der Leitung der Antidiskriminierungsstelle Einfluss auf die Stellenbesetzung eingeräumt werden. Dabei sollten von Diskriminierung betroffene Gruppen angemessen berücksichtigt werden. Es stellt einen wichtigen Beitrag zur Glaubwürdigkeit der Antidiskriminierungsstelle dar, dass sich nicht in der Besetzung der Stelle eine strukturelle Diskriminierung wiederholt, wie sie die mangelnde Beteiligung in öffentlichen Institutionen darstellt. Zudem kann die Antidiskriminierungsstelle durch eine angemessene Beteiligung Betroffener auf deren spezielles Erfahrungswissen zurückgreifen.

2. Ausweitung des Mandats der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Das Mandat der Stelle in der Ombudsfunktion, das heißt bei der Unterstützung von Betroffenen von Diskriminierung, sollte gestärkt werden. Nach § 27 Abs. 2 Satz 1 AGG-E umfassen die Befugnisse der Stelle lediglich die Information über die rechtlichen Möglichkeiten, Vermittlung von Beratung durch andere Stellen und Aktivitäten zur gütlichen Beilegung zwischen den Beteiligten. Damit bleibt das Mandat der Stelle deutlich hinter den Mandaten von Antidiskriminierungsstellen in anderen europäischen Mitgliedstaaten zurück, welche die Betroffenen beraten, rechtlich unterstützen und in Gerichtsverfahren vertreten. Andere nationale Stellen besitzen zusätzlich Untersuchungsfunktionen mit Auskunftsrechten auch gegenüber Privaten und Schiedsstellenfunktion.

Das Institut empfiehlt eine Stärkung des Mandats der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bei der Unterstützung von Betroffenen von Diskriminierung.

3. Erweiterte Möglichkeiten der Unterstützung durch Antidiskriminierungsverbände

Die Unterstützung durch Verbände, die sich der Beratung und Unterstützung Betroffener widmen, ist im aktuellen AGG-E nur schwach ausgestaltet. Eine interne Auswertung der deutschen Rechtsprechung seit Erlass der EU-Antidiskriminierungs-Richtlinien durch das Deutsche Institut für Menschenrechte hat gezeigt, dass die verschiedenen Betroffenengruppen bei der gerichtlichen Geltendmachung höchst unterschiedlich repräsentiert sind. Insbesondere sind etwa Fälle rassistischer Diskriminierungen stark unterrepräsentiert, obwohl Beratungsstellen von einer Vielzahl von Beschwerden wegen rassistischer Diskriminierungen im Bereich des Wohnungsmarktes, des Arbeitsmarktes oder der Bildung berichten. Damit liegt die Annahme nahe, dass Gruppen mit geringer Beschwerdemacht auch beim Zugang zum Recht strukturell benachteiligt sind. Die gerichtliche Unterstützung durch Antidiskriminierungsverbände kann eine wichtige Rolle dabei spielen, diese Benachteiligung auszugleichen.

Das Institut empfiehlt, die gesetzlichen Möglichkeiten zur gerichtlichen Unterstützung von Betroffenen durch Antidiskriminierungsverbände zu verstärken.