

Hessischer Landtag  
Enquetekommission  
Migration und Integration in Hessen  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

**Enquetekommission "Migration und Integration in Hessen" (EKM) –  
Sitzung 08. Juni 2012  
Anhörung zum Thema  
„Diskriminierungserfahrungen und Antidiskriminierungsstrategien“**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Banzer,

gern nehmen wir die Gelegenheit wahr, zum Thema „Diskriminierungserfahrungen und Antidiskriminierungsstrategien“ Stellung zu nehmen.

**1. Wie wird Diskriminierung national und international definiert? Welche quantitativen Relationen bestehen zwischen den verschiedenen Formen staatlicher und individueller Diskriminierung?**

Grundsätzlich hat der Begriff der Diskriminierung unterschiedliche Bedeutungen. Bei den im AGG genannten Merkmalen wie Behinderung, Weltanschauung etc. handelt es sich einerseits um dynamische Begriffe, die einer Weiterentwicklung ihrer Definition unterworfen sind. In den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten werden sie zudem anders definiert. Weltanschauung wird etwa in Englisch mit „believe“, „Glaubensüberzeugung“ übersetzt.

Allgemein kann gesagt werden, dass zwar alle Tatbestände, die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) aufgeführt sind, Diskriminierung darstellen. Gleichwohl gibt es Lebensbereiche und –situationen, die nicht vom AGG abgedeckt werden, wie z.B. der gesamte Bildungsbereich oder das Medienrecht.

Ungleichbehandlung und Benachteiligungen gehören nach wie vor für viele Menschen zum Alltag. Allerdings wird diese nur in sehr wenigen Fällen von Betroffenen zur rechtlichen/ gerichtlichen Klärung geführt. Teils liegt dies an den vermuteten geringen Erfolgsaussichten, teils auch am befürchteten finanziellen Risiko (vgl. dazu auch Frage 5).

Grundsätzlich werden deshalb viele Diskriminierungen nicht bekannt. Hinzu kommt, dass das AGG vornehmlich den zivil- und arbeitsrechtlichen Bereich behandelt und insbesondere staatliche Diskriminierungen nicht zur Sprache kommen und nicht aktenkundig werden.

Aus rechtlicher Sicht sind Statistiken zur Glaubhaftmachung einer Diskriminierung allein zudem nicht ausreichend- trotz der im AGG enthaltenen Beweislastleichterung (vgl. im einzelnen Frage 5). Sie sind aber als Unterstützung im Klägervortrag durchaus geeignet.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die verschiedenen Formen staatlicher und individueller Diskriminierung quantitativ nicht darstellbar sind.

## **2. Diskriminierung nach der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität ist in jeder Form verboten und strafbar. Wie wird das Verbot in Bund und Ländern durchgesetzt?**

Seit 2006 gilt in Deutschland das Antidiskriminierungsgesetz (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG) und im Jahr 2006 wurde die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ins Leben gerufen.

Allen Bundesländern steht die Möglichkeit offen, eine Absichtserklärung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu unterschreiben, die das Ziel hat, gemeinsame Anstrengungen gegen Diskriminierung zu organisieren, lokale Anlauf- und Beratungsstellen zu unterstützen und den Schutz vor Diskriminierung in allen Bereichen politisch zu verankern. Bisher haben fünf Bundesländer diese Absichtserklärung unterzeichnet (Rheinland-Pfalz, Berlin, Hamburg, Brandenburg, Bremen).

In Hessen gibt es derzeit nur wenige Beratungsangebote. In Frankfurt existiert das Amt für multikulturelle Angelegenheiten, eine der wenigen Anlaufstellen, die Beratung im Bereich Diskriminierung anbietet. Von Landesseite aus gibt es spezielle Beratungsangebote für Menschen mit Behinderungen, die in Ballungszentren eingerichtet wurden (z.B. Wiesbaden, Frankfurt und Kassel).

## **3. Für die Betroffenen besonders folgenreich sind Diskriminierungen, die von staatlichen Organisationen ausgehen. Wie wird die „negative Diskriminierung“ von Zuwanderern legitimiert? Was sind die Folgen von „positiver Diskriminierung“?**

Die Legitimation der negativen Diskriminierung findet sich in dem in Deutschland geltenden Ausländerrecht. Der Begriff Ausländer ist gesetzlich in § 2 Abs.1 AufenthG definiert: Ausländer ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs.1 GG ist. Das Ausländerrecht ist grundsätzlich ein Sonderrecht für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Ursprünglich war das Ausländerrecht fast ausschließlich national geprägt und historisch-systematisch dem besonderen Polizeirecht zuzuordnen.

Heute ist Aufgabe des Ausländerrechts nicht mehr ausschließlich Gefahrenabwehr, sondern Gegenstand ist nunmehr die Regelung der Rechtsstellung von Ausländern, insbesondere die Festlegung der Voraussetzungen für ihre Einreise und den Aufenthalt. Neben der Steuerung

und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern dient das Ausländerrecht nun aber auch der Integration und der Erfüllung humanitärer Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland.

Eine vielfältig zusammengesetzte Mitarbeiterstruktur trägt dazu bei, dass Diskriminierung keine Raum einnehmen können, so dass eine „positive Diskriminierung“ in Form von Bevorzugung, etwa durch Quoten für Migrant/innen bei der Besetzung von Arbeitsplätzen auch dazu beitragen könnte, Benachteiligungen entgegen zu wirken. Andererseits könnte eine solche Vorgehensweise auch dazu führen, dass sich Vorurteile verfestigen oder gar neu bilden, wenn vermutet wird, dass etwa eine Stelle nicht aufgrund von Kompetenz, sondern aufgrund der Quote mit einer bestimmten Person besetzt wird.

- 4. Besonders folgenreich sind Formen der „institutionellen Diskriminierung“, die auf der Gleichbehandlung von Ungleichen beruhen. Wie können die Folgen von „Diskriminierung durch Unterlassung“ (denied support) und „Diskriminierung als Folge vorangegangener Diskriminierung“ (past-in-present) in Organisationen erkannt und unterbunden werden?**
- 5. Wie lässt sich Diskriminierung nachweisen? Gibt es Erkenntnisse zu Häufigkeit, Verarbeitung und Auswirkungen subjektiv erlebter diskriminierender Erfahrungen? Wie ist es um die Meldebereitschaft bestellt?**

Die Fragen 4 und 5 sollen gemeinsam beantwortet werden.

Bereits seit 2006 gilt in Deutschland das Antidiskriminierungsgesetz (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG). Es beruht unter anderem auf der Richtlinie 2000/43 des Rates vom 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

Viele Betroffene verzichten zu guter Letzt offenbar auf rechtliche Schritte, denn entgegen der bei der Einführung des AGG geäußerten Vermutungen gibt es bislang nur wenige gerichtliche Verfahren.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass es nur wenige Diskriminierungsfälle gibt. Viele (potenzielle) Opfer von Diskriminierung und Rassismus, aber auch (potenzielle) Täter wissen allerdings kaum etwas über die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten gegen Diskriminierung. Gründe dafür können sein, dass die Antidiskriminierungsgesetzgebung nicht -oder zumindest nicht hinreichend - bekannt ist.

Nach Ansicht der agah könnte eine Informationskampagne über rechtliche Handlungsmöglichkeiten gegen Diskriminierung hier Verbesserungen schaffen.

Die Rechtsklarheit wird zudem durch die Unübersichtlichkeit der vorhandenen Regelungen in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt.

Von der EU-Richtlinie, die mittels des AGG umgesetzt wurde, ist beispielsweise Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit einer Person nicht umfasst. Die Aussage „Türken sind in dieser Diskothek nicht erwünscht“ würde einen Staatsangehörigen des Iran daher – rein rechtlich betrachtet - nicht diskriminieren. Hingegen erfasst der Schutzbereich der Richtlinie die Mutter eines behinderten Kindes, die selbst aber nicht behindert ist.

Das AGG sieht wiederum als Besonderheit hinsichtlich der Beweislast eine so genannte Beweislasteichterung vor. Wenn es gelingt, Indizien vorzulegen, die darauf schließen lassen, dass eine Diskriminierung stattgefunden hat, muss die Gegenseite beweisen, dass sie nicht diskriminiert hat.

Dennoch ist der Nachweis von beweiskräftigen Indizien nicht immer einfach. Eine Möglichkeit ist der sogenannte Situationstest, bei dem z. B. nach einem erfolglosen telefonischen Anmietungsversuch einer Wohnung durch eine Person mit ausländisch klingendem Namen, anhand wiederholter Kontrollanrufe einer anderen Person mit deutsch klingenden Namen die Wohnung als frei mitgeteilt wird.

Um damit vor Gericht eine Benachteiligung zu belegen, ist es jedoch wichtig, beim Situationstest eine Vergleichbarkeit der Kontrollpersonen unabhängig vom diskriminierenden Merkmal vorzusehen. Darüber hinaus muss der Test wiederholbar sein und das Ergebnis muss protokolliert werden.

Von den Betroffenen wird ein rechtliches/gerichtliches Vorgehen auch deshalb als überflüssig empfunden, da Furcht vor Viktimisierung besteht.

Rechtliche Antidiskriminierungsregelungen werden nur dann genutzt, wenn das Opfer der Diskriminierung nicht Gefahr läuft, aufgrund einer Beschwerde oder Klage zusätzliche Benachteiligungen zu erfahren. Daher ist hier eine Regelung zu finden, die diese Viktimisierung verhindern kann.

Die Meldebereitschaft kann auch beeinträchtigt werden, wenn im Ergebnis kein Erfolg erwartet wird, man als Betroffene/r trotz Klage den Job verliert, die Wohnung nicht bekommt, etc. (vgl. auch Frage 6).

## **6. Wie sind die Erfahrungen mit gesetzlichen Regelungen gegen die Diskriminierung – in anderen Bundesländern, in Deutschland, in Europa und anderen Ländern (z. B. England und den USA)?**

Die EU-Mitgliedsstaaten haben völlig unterschiedliche Umsetzungen der Richtlinie, auf der auch das AGG beruht, vorgenommen.

Die Gleichbehandlungsstellen in den EU-Mitgliedsstaaten unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihres Grades an Unabhängigkeit, an finanzieller Ausstattung und Personal sowie den rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten. Vor allem sollen die Gleichbehandlungsstellen Beratung und Unterstützung bieten.

Die praktischen Erfahrungen in den EU-Ländern sind unterschiedlich:

Aus Österreich wurde über einen Fall berichtet, in dem eine Frau wegen rassistischer Diskriminierung aus einer Boutique geworfen wurde. Die Betroffene klagte vor Gericht, erhielt Recht und bekam 700,00 EUR Schadenersatz zugesprochen. Allerdings fielen demgegenüber 1200,00 EUR Gerichtskosten an. Die Gerichtskosten wurden von NGO's übernommen. Anderenfalls hätte die Betroffene zwar Recht erhalten, aber – nebst der negativen Erfahrung – noch zusätzlich einen finanziellen Schaden erlitten.

In Schweden wurden im Jahr 2009 2600 Beschwerden wegen Diskriminierung eingebracht. Ca. 50 Fälle davon gingen zu Gericht.

7. **Wie lässt sich die bisherige hessische Politik gegen Diskriminierung und zur Förderung von Gleichstellung im Vergleich zu anderen Bundesländern bewerten?**
8. **Welche Möglichkeiten gibt es für das Land, Diskriminierung im eigenen Zuständigkeitsbereich der staatlichen Organisationen durch eine Ertüchtigung des Systems zu bekämpfen und Gleichstellung zu fördern? Inwiefern könnte dabei die Einrichtung einer hessischen Antidiskriminierungsstelle hilfreich sein?**

Die Fragen 7 und 8 sollen gemeinsam beantwortet werden.

Eine wirksame Antidiskriminierungsarbeit ist ein wichtiger Baustein einer erfolgreichen Integrationsarbeit. Vorurteile, Benachteiligungen und Rassismus, aber auch Rechtsextremismus verhindern Integration. Sie schaden nicht nur den Betroffenen selbst, sondern letztlich auch dem Gemeinwesen. Wer Integration will, muss also alle Formen der Diskriminierung in Staat und Zivilgesellschaft bekämpfen.

Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz ist ein Schritt in die richtige Richtung getan. Es sind jedoch viele weitere Schritte nötig, um zu einer diskriminierungsfreien und -vorbeugenden Politik einerseits und einem vorurteilsfreien Zusammenleben der Menschen andererseits zu gelangen.

Aus der Sicht der agah sollte eine Überprüfung sämtlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf Landesebene im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz vorgenommen und die unterschiedliche Regelungen für Deutsche und Menschen mit einer anderen Staatsangehörigkeit auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden.

Ebenso ist die Verankerung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbots in hessischen Gesetzen vorzusehen. Dazu gehören zum Beispiel der gesamte Bildungsbereich (Hessisches Schulgesetz, Hessisches Hochschulgesetz, Hessisches Weiterbildungsgesetz), das Hessische Beamtenengesetz, das Personalvertretungsrecht und das Medienrecht (Gesetz über den Hessischen Rundfunk, Hessisches Privatrundfunkgesetz, Hessisches Pressegesetz).

Die agah spricht sich in ihrem Aktionsprogramm 2009-2014 weiterhin für ein besonders entschiedenes Vorgehen gegen Beamte, Vertreter/innen der öffentlichen Gewalt und sonstige Staatsbedienstete, die gegen geltende Gleichbehandlungsgesetze verstoßen, aus. Rechtliche Vorschriften zur Antidiskriminierung können nur dann wirksam sein, wenn sie entschlossen durchgesetzt werden.

Um Regelungen zur Gleichstellung effektiv durchsetzen zu können, ist mindestens eine landesweite unabhängige Antidiskriminierungsstelle nötig. Die Aufgabe dieser Einrichtung soll es sein, Opfer von Diskriminierung zu unterstützen, Diskriminierungen zu dokumentieren, Untersuchungen zu Diskriminierung durchzuführen, Politikberatung sowie Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Diese Anlaufstelle soll von einem Netzwerk aus örtlichen Antidiskriminierungsstellen unterstützt werden, das auf bereits bestehenden Vereinen und Interessenverbänden aufbaut und durch Landesmittel gefördert wird.

Zu den Forderungen der agah gehört bereits seit langem der Wunsch nach Einrichtung einer landesweiten unabhängigen Antidiskriminierungsstelle und der Förderung eines unterstützenden Netzwerks aus bestehenden lokalen Vereinen und Interessenverbänden.

Ein erster Schritt in diese Richtung konnte nun durch das Projekt „Netzwerk gegen Diskriminierung Hessen“, das durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes gefördert wird, getan werden.

Letztlich wäre die Unterzeichnung der Absichtserklärung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (vgl. Frage 2) auch durch das Land Hessen ein wichtiger Schritt, mit dem die Landesregierung den von Diskriminierung Betroffenen signalisieren würde, dass sie jegliche Form von Diskriminierung ablehnt und auch bekämpft.

### **9. Welche Möglichkeiten gibt es für das Land, um Gleichstellung in der privaten Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zu fördern?**

Denkbar wäre es beispielsweise, dass öffentliche Auftraggeber einen Bewerber oder einen Bieter vom Wettbewerb um einen Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsauftrag ausschließen, wenn dieser oder dessen nach Satzung oder Gesetz Vertretungsberechtigter wegen Diskriminierung verurteilt wurde, entsprechend der Vorschrift betreffend illegaler Beschäftigung, § 98c AufenthG.

Entscheidender Faktor ist der gänzliche Ausschluss oder eine große Höhe der Entschädigung oder auch abschreckende Presseberichte. Strafen dürfen nicht unangemessen niedrig ausfallen, sondern Schadensersatzleistungen müssen abschreckend sein, um möglicher Diskriminierung vorzubeugen. Deshalb sollte auch ein eventuelles Schmerzensgeld nicht eingeschränkt werden.

Weitere Schritte sollten sein (vgl. agah- Aktionsprogramm 2009-2014):

- die Einrichtung eines „Forums gegen Rassismus“

Nach dem Vorbild der Bundesregierung wird ein Forum gegen Rassismus als Plattform für den Erfahrungsaustausch und den Dialog der Vertreter von NGO's und staatlichen Stellen über alle die Bekämpfung des Rassismus betreffenden Fragen eingerichtet.

- ein auf Hessen bezogenes Aktionsprogramm gegen Vorurteile, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus

Dieses Programm soll beispielsweise eine Öffentlichkeitskampagne, Förderprogramme, Schulungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der Vielfalt sowie eine Kampagne zur Steigerung der Zivilcourage beinhalten. Zusätzlich sollen Weiterbildungsmaßnahmen für in bestimmten (Berufs-) Bereichen unterrepräsentierte Gruppen eingerichtet werden. Nicht zuletzt sollen u. a. durch eine Visualisierung der teils legalen, aber illegitimen, institutionellen und gesellschaftlichen Diskriminierung von ethnischen Minderheiten sensibilisiert und die zivilgesellschaftlichen Strukturen gegen Rassismus und Rechtsextremismus gestärkt werden.

- die Einrichtung eines Hilfsfonds für Opfer von Diskriminierung und rassistischer Gewalt

Damit wird sichergestellt, dass die notwendigen Mittel für Opfer zur Verfügung stehen, um bestehende Rechtsmittel auszuschöpfen oder finanzielle Nachteile, die nicht durch das Opferentschädigungsgesetz gedeckt sind, zu vermeiden.

- eine Prüfung, inwieweit das Nichteingreifen bei rassistisch motivierten Handlungen und Beleidigungen unter Strafe gestellt werden kann

Rassismus beschränkt sich nicht auf gewalttätige Übergriffe und offene Diskriminierungen. Oft sind die Ausdrucksformen subtiler Form, bilden aber einen Nährboden für extremere Auswüchse. Dieses Problem reicht bis weit in die so genannte „Mitte“ der deutschen Gesellschaft.

- die Initiierung einer gemeinschaftlichen Selbstverpflichtung von Landesregierung, Parteien, Verbänden, Institutionen und Medien, Migration und Integration sachorientiert zu thematisieren und keine Stereotype zu bedienen, die Rassismus fördern

Rassismus und Antisemitismus sollen nicht nur auf ein rechtsextremes Phänomen reduziert werden, sondern auch indirektere und strukturelle Formen sind zu thematisieren. Rechtsextremismus und Rassismus dürfen nicht ausschließlich als Randerscheinung von „pathologisch-kriminellen Rändern der Gesellschaft“ behandelt werden.

- die Einführung des Diversity-Management-Konzepts in Ministerien und nachgeordneten Behörden, die Unterstützung der Implementierung in Kommunen und nichtstaatlichen Organisationen und Verbänden

Vor allem global agierende Wirtschaftsunternehmen haben seit längerer Zeit erkannt, dass eine monokulturelle Ausrichtung ihres Betriebes und der Belegschaft der Entwicklung ihres Unternehmens nicht förderlich ist und vorhandene Ressourcen und Potenziale nicht ausreichend ausschöpfen bzw. nutzen. Zunehmend wird daher auch in Deutschland Diversity Management als Konzept der Unternehmensführung eingesetzt, das die Verschiedenheit der Beschäftigten nicht nur beachtet, sondern sie zum Nutzen aller Beteiligten und des Unternehmens gestaltet. Das Konzept des Diversity Management soll für staatliche Stellen und nichtstaatliche Organisationen weiterentwickelt und eingesetzt werden. Dies fördert nicht nur die Chancengleichheit und verhindert Benachteiligungen. Sondern damit wird zudem ein Bewusstsein für Vielfalt geschaffen und die notwendige Kompetenz für den erfolgreichen Umgang mit Vielfalt vermittelt.

- Dienstvereinbarungen in den Ministerien und im Hessischen Landtag zur Prävention und Vermeidung von Diskriminierungen
- die weitere Förderung des IKARus Programms
- die Förderung lokaler Initiativen und ehrenamtlicher Projekte gegen Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus
- die Unterstützung professioneller Projekte im Bereich Pädagogik, Beratung und Aufklärung

Zur Unterstützung der lokalen Initiativen sind Ansprechpartner/innen nötig, die bei Problemen und Fragen beraten. Hier lässt sich beispielhaft die „Mobile Beratung gegen Rassismus und Rechtsextremismus“ nennen. Die Qualität der Projekte soll durch Evaluierung und wissenschaftliche Begleitung erhöht werden.

- eine kontinuierliche und intensivere Auseinandersetzung im Schulunterricht

Rechtsextreme sind bemüht, durch Zugang zu Schulen Einfluss auf Jugendliche zu gewinnen. Gleichzeitig sind Schulen ein Ort, an dem Grundlagen für eine kritische Auseinandersetzung mit menschenverachtenden und gewaltverherrlichenden Positionen vermittelt werden können. Das Projekt „Wölfe im Schafspelz“ ist richtig und wichtig, aber es gibt Verbesserungsmöglichkeiten. Schulen sollen auch die zeitlichen und finanziellen Ressourcen geboten werden, externe Unterstützung (auch längerfristig) in Anspruch zu nehmen. Fachlehrer alleine können die Aufklärungsarbeit nicht leisten. Schulen sollen auch ermutigt werden, im Falle von Aktivitäten von Rechtsextremen den normalen Schulablauf zu unterbrechen, um der

Herausforderung gerecht zu werden. Zugleich soll die Gewaltprävention in der Lehrerfortbildung und der Ausbildung von Referendar/innen stärkeres Gewicht bekommen.

- eine Förderung wissenschaftlicher Lokalstudien

Eine wirkungsvolle Arbeit gegen Rechtsextremismus kann nicht nur auf den Daten der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik basieren. Viele Aktivitäten Rechtsextremer bewegen sich zwar am Rand der Strafbarkeit, überschreiten diesen jedoch nicht. Außerdem werden viele Ver

brechen aus Angst vor Repressalien nicht angezeigt. Es ist daher wichtig, durch wissenschaftliche Studien besseren Einblick in die Problematik zu gewinnen.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen

Corrado Di Benedetto  
(Vorsitzender)