



August 2020

Vorlage für den Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus

Gegen Rassismus, für Gleichbehandlung: Vorschläge der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung in Deutschland

— Eine erfolgreiche Strategie zur Bekämpfung von Rassismus muss in die Mitte der Gesellschaft hineinwirken und darf sich nicht auf das zweifelsohne notwendige Vorgehen gegen Extremismus und radikale Ränder beschränken. Tragende Säule einer solchen Strategie ist ein starker Diskriminierungsschutz, der in den Alltag hineinwirkt. Er macht für Betroffene erfahrbar, dass der Rechtsstaat ihnen im Falle rassistischer Benachteiligung den Rücken stärkt, bekräftigt für die Gesamtgesellschaft die Ächtung von Rassismus und zeigt denjenigen, die diskriminieren, die Konsequenzen ihres rechtswidrigen Handelns auf. Ein effektiver Diskriminierungsschutz hilft dabei, Teilhabe an zentralen Marktbereichen (Arbeits- und Wohnungsmarkt) zu gewährleisten und das Vertrauen in Staat und Gesellschaft zu stärken. Umgekehrt ist durch die Sozialforschung belegt, dass die Erfahrung folgenlos bleibender Diskriminierung das Zugehörigkeitsgefühl schwächt.

Wie im Jahresbericht 2019 der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) dokumentiert, haben sich die Anfragen zu Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder rassistischer Zuschreibungen im Vergleich zu 2015 mehr als verdoppelt (von 545 im Jahr 2015 auf 1176 im Jahr 2019). Diese Zahlen zeigen zwar nur einen Ausschnitt der Realität. Nach repräsentativen Erkenntnissen aus der Innovationsstichprobe des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP-IS) haben 16% aller Befragten und 23% aller Zugewanderten in den zwei Vorjahren nach eigener Wahrnehmung Diskriminierung erlebt.¹

Zwar existiert in Deutschland ein umfassendes Verbot auch rassistischer Diskriminierung sowohl in Art. 3 Abs. 3 GG als auch im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Die individuelle Rechtsdurchsetzung ist für Betroffene aber oft aufwändig und mit hohen Risiken verbunden. Dieser Befund wird regelmäßig durch internationale Institutionen bekräftigt und kritisiert². Bedingt durch Lücken, Ausnahmeregelungen und

¹ Vgl. SOEP-IS 2016.

² Menschenrechtskommissar des Europarats 2015, CERD-Ausschuss der VN 2015, CRPD-Ausschuss der VN 2015, VN-Expertengruppe für Menschen afrikanischer Abstammung 2017, CEDAW-Ausschuss der VN 2017, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI 2019.





Seite 2 von 4

Beweisschwierigkeiten empfinden viele Bürgerinnen und Bürger das AGG als „zahnlosen Tiger“. Diese Schwachstellen müssen durch eine Novellierung des AGG korrigiert werden³.

Gleichzeitig gilt es, Diskriminierung präventiv anzugehen, um gesellschaftlicher Spaltung vorzubeugen. Auch die Datenlage zu Diskriminierungen muss verbessert werden. Im Verbund mit Maßnahmen von Sicherheitsbehörden, der Förderung von Vielfalt und einem breiten Ansatz zur Demokratieförderung leistet auch der Diskriminierungsschutz einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus.

Folgende Maßnahmen sind aus Sicht der Antidiskriminierungsstelle notwendig, um den Diskriminierungsschutz in Deutschland zu stärken⁴.

I. Beratung und Prävention

- **Stärkung des Beratungsangebotes des Bundes.**
Die Aufgabe der **Beratung von rassistischer Diskriminierung Betroffener** fällt in Deutschland vorrangig der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu, die „die nationale Stelle zum Schutz vor Benachteiligung“⁵ ist. Der **Antidiskriminierungsstelle** kann aufgrund ihres rechtlichen Sachverstands, ihrer unabhängigen Rechtsstellung und ihrer übergreifenden Beratungskompetenz in Fällen von Mehrfachdiskriminierung, etwa bei rassistisch-sexistischen Benachteiligungen, eine entscheidende Funktion bei der praktischen Verwirklichung von Gleichbehandlung zukommen, wenn die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen den gewachsenen Herausforderungen angepasst werden. Zur Bewältigung des erheblich angestiegenen Beratungsaufkommens ist eine deutliche personelle Stärkung der Stelle notwendig.

³ Im Auftrag der ADS wurde hierzu 2016 eine Evaluierung vorgelegt. Aus Sicht der Antidiskriminierungsstelle wäre es wünschenswert, wenn die Bundesregierung die mehrfach zugesagte Auswertung dieser Evaluierung nunmehr zum Abschluss bringen würde.

⁴ Die Handlungsempfehlungen basieren u.a. auf den gemeinsamen Empfehlungen von ADS, Behindertenbeauftragter und Integrationsbeauftragter im Dritten Gemeinsamen Bericht an den Bundestag 2017.

⁵ Vgl. 23.-26. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) Rn. 172





- **Förderung der Beratung gegen Diskriminierung.**
Das Angebot wird ergänzt durch nichtstaatliche Beratungsstellen in unterschiedlicher Trägerschaft, die von rassistischer Diskriminierung Betroffene rechtlich beraten und teils auch psychosozial unterstützen. Diese Stellen existieren bislang nicht flächendeckend und mit einem Schwerpunkt in großstädtischen Ballungsräumen. Sie sehen sich wie die Antidiskriminierungsstelle des Bundes einem stark ansteigenden Beratungsaufkommen gegenüber. Notwendig ist ein **Ausbau und eine Stärkung nichtstaatlicher Antidiskriminierungsstellen**. Der Auf- und Ausbau der Beratung erfordert eine langfristige institutionelle Finanzierung in Form eines Bund-Länder-Programms.
- **Bundesweite Öffentlichkeitskampagnen gegen Diskriminierungen und Rassismus.** Ein effektiver Diskriminierungsschutz erfordert auch Aufklärung über bestehende Rechte und Pflichten, die Bekanntmachung von Beratungs- und Beschwerdestellen sowie Sensibilisierung für das Thema Rassismus und Diskriminierung. Deshalb müssen zukünftig kontinuierlich ausreichend **Mittel für Aufklärungskampagnen** gegen (rassistische) Diskriminierung bereitgestellt werden, um in Bund und Ländern über den Schutz vor Rassismus und Diskriminierung aufzuklären.

II. Rechtlichen Schutz stärken

- Der **Anwendungsbereich des AGG** ist bislang auf das Arbeitsleben und auf Vertragsgeschäfte begrenzt. Dies entspricht nicht den Erfahrungen der Betroffenen. Etwa 22 Prozent der Beschwerden bei der Antidiskriminierungsstelle gingen 2019 zu Diskriminierungen durch staatliche Akteure ein. Aus Sicht der Antidiskriminierungsstelle sollte der Anwendungsbereich auf **staatliches Handeln** ausgeweitet werden, um die Rechtsstellung von Diskriminierung Betroffener auch im Hinblick auf die Rechtsfolgen zu stärken. In den Ländern bedarf es überdies unabhängiger Beschwerdestrukturen zu Diskriminierungen, die von staatlichen Institutionen (einschließlich der Polizei) ausgehen.
- Die **Fristen zur Geltendmachung** von Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen sind im AGG mit zwei Monaten zu kurz bemessen. Das stellt für viele Betroffene ein Hindernis bei der Rechtsdurchsetzung dar, zumal es sich um sog. Ausschlussfristen handelt, deren Versäumnis zum Wegfall der Ansprüche führt. Aus Sicht der ADS sollten diese Fristen daher auf mindestens sechs Monate angehoben werden.





- Ein **Verbandsklagerecht** für qualifizierte Antidiskriminierungsverbände sollte in das AGG aufgenommen werden. Fälle von grundsätzlicher Bedeutung könnten durch eine Verbandsklage erheblich einfacher einer juristischen Klärung zugeführt und geahndet werden.⁶ Das führt zu mehr Rechtssicherheit im Gleichbehandlungsrecht und mehr Wirksamkeit des Diskriminierungsverbots. Ein Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle würde eine ähnliche Funktion erfüllen.

III. Datenlage ausbauen

- Um die Datenlage dauerhaft zu verbessern, müssen Erfahrungen von Diskriminierung und Rassismus mit verschiedenen Methoden kontinuierlich systematisch und repräsentativ erhoben werden (**Diskriminierungsbarometer**). Auch Community-basierte Umfragen wie der „#Afrozensus“ sind ein wichtiger Schritt zur Gewinnung von Gleichstellungsdaten und sollten auch für andere von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit Betroffene wie Sinti*zze und Rom*nja, Muslim*innen, Menschen asiatischer Herkunft oder Jüd*innen ermöglicht werden.
- Um repräsentative **Daten zu rassistischer Diskriminierung** zu erhalten, sollten zukünftig in regelmäßigen Abständen entsprechende Fragen in einer Wiederholungsbefragung wie dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) berücksichtigt werden⁷.
- Deutschland verfügt über nur unzureichende Informationen, Beschwerdestrukturen und Berichtspflichten zu polizeilichem Handeln. Eine **Studie zur verbotenen Praxis des „Racial Profiling“**, wie sie auch von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) gefordert wird, ist deshalb nach wie vor dringend angezeigt.

⁶ Vgl. jüngst dazu EuGH, Urteil v.23.04.2020, Rs. C-507/18, früher bereits EuGH, Urteil v.10.07.2008 Rs. C-54/07 (Feryn)

⁷ Das DIW führt derzeit als Vorarbeit dazu einen Pretest eines Fragemoduls zu Diskriminierung in der SOEP-IS Stichprobe durch, der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gefördert wird. Vgl. https://www.diw.de/de/diw_01.c.797528.de/projekte/pretest_eines_fragemoduls_zu_subjektiven_diskriminierungserfahrungen_in_der_soep-innovationsstichprobe.html

