

Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte

für die 17. Öffentliche Anhörung der Enquetekommission „Migration und Integration in Hessen“
zum Thema „Diskriminierungserfahrungen und Antidiskriminierungsstrategien“ am 8. Juni 2012 in
Wetzlar

Sera Choi, Dr. Nina Althoff

I. Einführung

In der Integrationspolitik ist die Auseinandersetzung mit dem Thema „Diskriminierungserfahrung und Antidiskriminierungsstrategien“ nach wie vor eher selten. Dabei verhindert gerade auch Diskriminierung die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderer und die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellem Leben in Deutschland. Eine wirksame Integrationspolitik in Hessen benötigt daher ein Konzept zur Bekämpfung von Diskriminierung und Herstellung von Chancengleichheit, das präventive Maßnahmen als auch Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen sowie Maßnahmen zur Herstellung der de-facto Gleichberechtigung von Zuwanderinnen und Zuwanderer umfasst. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte sollte ein solches Konzept folgende Eckpunkte umfassen:

- 1. Die Einrichtung einer unabhängigen Landesantidiskriminierungsstelle, welche**
 - Maßnahmen für den Abbau von Diskriminierungen sowie für positive Maßnahmen entwickelt, umsetzt und koordiniert (beispielsweise durch einen Landesaktionsplan),
 - die Verwaltung bei der Umsetzung von Diskriminierungsschutz und Diversity-Management/ Diversity-Mainstreaming durch Beratung und Bildung unterstützt,
 - die Erforschung und Identifikation insbesondere von struktureller und institutioneller Diskriminierung stärkt,
 - die Vernetzung der Beratungseinrichtungen und Verbände sowie den Aufbau einer Beratungsinfrastruktur fördert,
 - über Rechte von Betroffenen durch Öffentlichkeitsarbeit informiert,
 - über eine ausreichende finanzielle Ausstattung verfügt und deren Befugnisse so ausgestaltet sind, dass die Aufgaben effektiv wahrgenommen werden können (zum Beispiel durch Anhörungsrechte und Untersuchungs- und Sanktionsbefugnisse).

- 2. Maßnahmen zum Empowerment der Betroffenen, wie**
 - den Aufbau von qualifizierten Beratungsstellen, die Ratsuchende über Rechte informieren, diese begleiten und unterstützen,
 - die Einrichtung eines Rechtshilfefonds (auch insbesondere für Antidiskriminierungsverbände), da gerade Betroffene rassistischer Diskriminierung den Gerichtsweg aus Kostengründen und wegen der emotionalen Belastung scheuen,
 - die Förderung von Empowerment-Trainings und Empowerment-Netzwerken für Betroffene von Diskriminierung, um diesen in geschützten Räumen eine Stärkung gegen Rassismus und Diskriminierung zu ermöglichen,
 - eine öffentlichkeitswirksame Kampagne für potentiell Betroffene, die über Rechte und Beschwerdemöglichkeiten informiert.

- 3. Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Sensibilisierung für Diskriminierung und der Akzeptanz von Vielfalt innerhalb der Verwaltung, wie**
 - die Einführung eines systematischen und verbindlichen Diversity-Managements und Diversity-Mainstreamings für die Verwaltung,
 - die Sensibilisierung von Mitarbeitenden des öffentlichen Diensts für die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Diskriminierung und die Stärkung der Handlungskompetenzen im Umgang mit Diskriminierung.

II. Stellungnahme zu den Fragen der Kommission

Frage 1:

Wie wird Diskriminierung national und international definiert?¹

Im geltenden Antidiskriminierungsrecht wird zwischen vier verschiedenen Formen von Diskriminierung unterschieden: unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung und Anweisung zur Diskriminierung. Diese werden in § 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) definiert und gehen auf die dem Gesetz zugrunde liegenden EU-Gleichbehandlungsrichtlinien zurück (siehe insbesondere Artikel 2 Absatz 2 der sogenannten Anti-Rassismus-Richtlinie 2000/43/EG).

Auch auf internationale Ebene sind diese Dimensionen der Diskriminierung anerkannt. Artikel 1 der Anti-Rassismus-Konvention (ICERD) definiert rassistische Diskriminierung als jede auf den unzulässigen Differenzierungskriterien des Abkommens beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird. **Diskriminierungsschutz geht über die Herstellung formaler Gleichberechtigung hinaus. Es geht um die Gewährleistung gleicher Möglichkeiten zur tatsächlichen Ausübung von Menschenrechten.** Daraus ergibt sich, dass auch indirekte Formen von Benachteiligungen und strukturellen Diskriminierungen vom menschenrechtlichen Diskriminierungsschutz umfasst sind.

Gleiches gilt für das Diskriminierungsverständnis im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Rechtsfigur der mittelbaren und strukturellen Diskriminierung ist vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ausdrücklich anerkannt, indem er die Zuweisung von Roma-Kindern auf Sonderschulen in Tschechien als mittelbare Diskriminierung aus rassistischen Gründen wertete und ausführte „dass eine allgemeine Politik oder Maßnahme, die sich auf eine bestimmte Gruppe überdurchschnittlich nachteilig auswirkt, für diskriminierend erachtet werden kann, auch wenn sie nicht speziell gegen diese Gruppe gerichtet ist.“²

Für alle Diskriminierungsformen gilt, dass kein zusätzliches subjektives Element, etwa Vorsatz, erforderlich ist. Entscheidend ist der tatsächliche oder mögliche Effekt einer Ungleichbehandlung.

Das Diskriminierungsverbot erhält seine konkrete Kontur anhand bestimmter tatsächlicher oder vermeintlicher Merkmale, an die keine Benachteiligung geknüpft oder im Zusammenhang stehen darf. So sind vom AGG die Diskriminierungsmerkmale „Rasse“, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität umfasst. Die menschenrechtlichen Diskriminierungsverbote gehen teils über den Merkmalskatalog des AGG hinaus, indem zusätzlich beispielsweise politische Weltanschauung oder sozialer Status anerkannt sind und die Verbote überwiegend offen formuliert sind, so dass auch nicht ausdrücklich

¹ Siehe Onlinehandbuch „Aktiv gegen Diskriminierung“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte: www.aktiv-gegen-diskriminierung.de

² (D. H. u.a. gegen Tschechien, Beschwerde Nr. 57325/00, Urteil v. 13.11.2007).

genannte Merkmale unter das Diskriminierungsverbot fallen. Der Schutz umfasst zudem jeweils mehrdimensionale Diskriminierung (siehe auch § 4 AGG), also Situationen, die aus Diskriminierungen wegen verschiedener Merkmale entstehen, die zur gleichen Zeit wirken und sich gegenseitig durch spezifische Wechselwirkungen und Überlappungen beeinflussen.

Welche quantitativen Relationen bestehen zwischen den verschiedenen Formen staatlicher und individueller Diskriminierung?

Institutionelle und individuelle Diskriminierung lassen sich nicht klar voneinander trennen. Auf der **individuellen Ebene** entsteht Diskriminierung durch das Handeln von einzelnen Personen, beispielsweise wenn Türsteher jungen Männern mit Migrationshintergrund aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihres Alters und des Geschlechts den Zutritt zu Diskotheken verweigern. Auf der **institutionellen Ebene** entsteht Diskriminierung durch die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Das heißt Organisationskulturen, Traditionen, Regeln, Verordnungen und Gesetze können strukturelle Diskriminierungen bewirken. So hat zum Beispiel die Aufarbeitung der Geschichte des Bundeskriminalamtes gezeigt, dass lange diskriminierende Routinen und rassistische Ideologien, insbesondere in Bezug auf Sinti und Roma, unhinterfragt übernommen worden sind.³ Diskriminierung auf der **diskursiven Ebene** meint abwertende und ausgrenzende Vorstellungen, Bilder, Stereotype und Sprachgebrauch wie zum Beispiel die Verwendung des N-Wortes. **Diese drei Ebenen lassen sich nicht voneinander trennen, eine quantitative Unterscheidung zwischen staatlichen (institutionellen) und individuellen Diskriminierungen ist daher nicht möglich. Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung sollten deswegen alle drei Ebenen im Blick haben:** Zum Beispiel die Sensibilisierung von Mitarbeitende durch Antidiskriminierungspädagogik auf der individuellen Ebene; die Überprüfung von Regeln, Routinen und Gesetzen sowie die Schaffung von Beschwerdestellen auf der institutionellen Ebene; der reflektierte Umgang mit Sprache auf der diskursiven Ebene.

Eine einheitliche bundesweite Erfassung von Daten zu Beschwerdefällen durch Antidiskriminierungsbüros und –stellen existiert bisher nicht, daher werden exemplarisch die Beschwerdedaten von zwei Antidiskriminierungsbüros genannt. Beim Antidiskriminierungsbüro Köln kamen mit jeweils 22% die meisten Beschwerdefälle in den Bereichen „Arbeit“ und „Ämter/Behörden“ vor, wobei unter dem Bereich „Arbeit“ auch Diskriminierungen durch Jobcenter erfasst werden. 10% der Beschwerdefälle betrafen den Bereich „Bildung“ und 7% den Bereich „Polizei“.⁴ Bei der Beratungsstelle Basis & Woge (Hamburg) entfielen 37% der Beratungsfälle der Jahre 2009 und 2010 auf den Bereich „Arbeit“, 27% auf den Bereich „Staatliche Einrichtungen“ (hier: inklusive Arbeitsagenturen und Jobcenter), 11% auf den Bereich „Bildung“ sowie 7,5 % auf den Bereich „Polizei“.⁵

³ Bundeskriminalamt (Hg): Der Nationalsozialismus und die Geschichte des BKA. Spurensuche in eigener Sache. Ergebnisse – Diskussionen – Reaktionen. Dokumentation des Kolloquiums zum Forschungsbericht zur BKA-Historie vom 6. April 2011, Köln 2011, http://www.bka.de/DE/Publikationen/BKA-Historie/bkaHistorie_node.html?_nnn=true.

⁴ Antidiskriminierungsbüro Köln: „Für viele Kölner_innen ist Diskriminierung Alltag“. Jahresbericht 2011 (inkl. Fallstatistik 2010), http://www.oegg.de/index.php?de_ab-2008.

⁵ Basis & Woge e.V.: Zwei Jahre Antidiskriminierungsberatung in Hamburg. Beispiele und Ergebnisse aus dem Projekt „Antidiskriminierungsberatung für MigrantInnen“ von basis & woge e.V., Hamburg 2010, <http://www.basisundwoge.de/basiswogecms/Downloads/seiten--9/index.html>.

Frage 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?

Die genannten Diskriminierungen sind in Deutschland bereits mit der Ratifikation der verschiedenen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen, wie etwa der oben bereits erwähnten Anti-Rassismus-Konvention (ICERD) oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), verboten. Die Verbote sind Bestandteil der deutschen Rechtsordnung geworden und binden jegliche staatliche Gewalt auf Bundes- sowie Landesebene. Staatliche Stellen haben diese ebenso wie die verfassungsrechtlichen Benachteiligungsverbote aus Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz und den Landesverfassungen zu beachten, die teilweise in verschiedenen bundesgesetzlichen und landesgesetzlichen Vorschriften noch konkretisiert werden. **Dabei existieren noch große Normlücken, etwa beispielsweise im Bereich Bildung, in dem nur wenige Schulgesetze und hier auch nur rudimentär entsprechende Regelungen zum Diskriminierungsschutz enthalten.**

Aufgrund der menschenrechtlichen Diskriminierungsverbote ist der Staat nicht nur zur Achtung, sondern auch zum Schutz und zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Menschenrechten verpflichtet. Der Pflicht zum Schutz der Menschenrechte kommt der Staat auf Bundes- wie Landesebene insbesondere durch die Schaffung wirksamen Rechtsschutz gegen Diskriminierungen durch Private nach. Eine Einbeziehung Privater in das gesetzliche Diskriminierungsverbot erfolgt vor allem im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das zur Umsetzung von vier EU-Gleichbehandlungsrichtlinien geschaffen wurde und für den Arbeitsmarkt, den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, wie Wohnung oder Versicherung, sowie einzelne sozialrechtliche Fragen gilt. Das AGG sieht bei Verletzungen des Diskriminierungsverbotes verschiedene Rechtsfolgen, wie Schadenersatzansprüche der Betroffenen, vor. Eine Strafbarkeit hat Deutschland bislang nur für einen kleinen Ausschnitt von Diskriminierungsfällen geschaffen, indem Diskriminierungen als Beleidigung (§ 185 Strafgesetzbuch/StGB) oder Volksverhetzung (§ 130 StGB) strafbar sein können. Der Bundesrat hat im Bundestag einen Gesetzentwurf zur schärferen Bestrafung so genannter Hasskriminalität eingebracht. Der Entwurf sieht vor, menschenverachtende, insbesondere rassistische Beweggründe und Ziele des Täters als Umstände in § 46 Abs. 2 StGB aufzunehmen, die im Rahmen der Strafzumessung strafscharfend zu berücksichtigen sind⁶.

Zur staatlichen Gewährleistung der Menschenrechte zählt insbesondere die Schaffung von Voraussetzungen, damit die Rechte tatsächlich realisiert werden können. Dazu gehören etwa die Entwicklung und Umsetzung von Politiken und Aktionsplänen, die Schaffung von Institutionen des Rechtsschutzes (z. B. wirksame Beschwerdemöglichkeiten) sowie die Vornahme positiver Maßnahmen (siehe hierzu mehr unter Frage 3).

⁶ Bundestagsdrucksache 17/9345: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/093/1709345.pdf>.

Frage 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 Thematisierung und Benennung von Diskriminierung und Rassismus als Alltagserfahrung gegenüber Nichtbetroffenen ist schwierig. Im alltäglichen Verständnis wird irrtümlicherweise angenommen, dass Diskriminierung stets mit einer Absicht von Einzelpersonen verbunden ist. Dies führt dazu, dass die Benennung von Diskriminierung oft eine große Abwehr bei Nichtbetroffenen und Verantwortlichen bewirkt und Diskriminierung und Rassismus als Phänomene am Rande der Gesellschaft verortet werden. Dadurch werden Diskriminierung als Alltagserfahrung ausgeblendet und die strukturellen und historischen Ursachen vernachlässigt. Eine konstruktive Auseinandersetzung mit nicht-intendierten, indirekten und strukturellen Formen von Diskriminierungen, aber auch der institutionellen und diskursiven Ebene von Diskriminierungen findet daher noch zu selten statt.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte lehnt eine Unterscheidung in „negative“ und „positive“ Diskriminierung ab. Bei Diskriminierung handelt es sich um eine sachlich ungerechtfertigte Benachteiligung aufgrund eines geschützten Merkmals. Positive Maßnahmen (affirmative action) gelten nicht als Diskriminierung. Vielmehr ist Deutschland zur Vornahme positiver Maßnahmen verpflichtet. Sie sind für einen effektiven Diskriminierungsschutz nicht nur zulässig, sondern notwendig. Die Anti-Rassismus-Konvention (ICERD) sieht diese Möglichkeit als „zeitweilige Sondermaßnahmen“ ausdrücklich vor (Artikel 4). Positive Maßnahmen bezeichnen gezielte Bevorzugungen zur Verbesserung der Situation benachteiligter Personengruppen in Bereichen, in denen sie aufgrund vergangener oder anhaltender Diskriminierungen benachteiligt oder unterrepräsentiert sind. Beispiele sind Quotenregelungen oder Ausbildungsmaßnahmen, die sich speziell an eine bestimmte Gruppe richten. Ihre Zulässigkeit ist insbesondere durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzt. Positive Maßnahmen dürfen nicht einer bestimmten Gruppe einen automatischen, zeitlich unbegrenzten und absoluten Vorrang einräumen und damit in eine gleichheitswidrige Benachteiligung der von der Vergünstigung ausgenommenen Personen umschlagen. Auch das AGG sieht in § 5 die Vornahme positiver Maßnahmen ausdrücklich vor. Um die Akzeptanz für positive Maßnahmen zu erhöhen sowie Fehler wie die „Delegationsfalle“ (eine neu eingestellt Mitarbeiterin mit Migrationshintergrund wird zum Beispiel nicht entsprechend ihres Aufgabenprofils, sondern nur noch für Dolmetschertätigkeiten oder interkulturelle Angelegenheiten eingesetzt) zu vermeiden, ist die Einbettung von positiven Maßnahmen in ein Diversity-Management sinnvoll, welche weitere Maßnahmen umfasst. Diese könnte zum Beispiel die Sensibilisierung der Belegschaft für Diskriminierung, die Überprüfung und Anpassung von Auswahlkriterien und -prozessen sowie Fragen des Recruitings bei Einstellungsverfahren betreffen.

Frage 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?

Eine mittelbare bzw. indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren durch die anerkannten Diskriminierungsmerkmale geschützte Personen in besonderer Weise benachteiligen können. Das Konzept der mittelbaren Diskriminierung stellt auf solche Gegebenheiten ab, die zwar nicht ausschließlich, aber überwiegend bzw. typischerweise bei diesem Personenkreis vorliegen. Eine mittelbare Diskriminierung ist zum Beispiel gegeben, wenn für eine Stellenbesetzung die fließende Beherrschung der deutschen Sprache selbst dann vorausgesetzt wird, wenn dies für die Ausübung der Tätigkeit nicht erforderlich ist. Dadurch werden Bewerber/innen mit einer nichtdeutschen Muttersprache ausgeschlossen. Mittelbare Diskriminierungen können zum Teil durch Statistiken als auch durch die Auswertung von Beschwerdefällen erkannt werden. Hierbei ist jedoch zum einen die verstärkte Forschung notwendig, da in vielen Bereichen entsprechende wissenschaftliche Erkenntnisse fehlen. Zum anderen ist die systematische und einheitliche Erfassung von Beschwerdedaten bisher nicht gegeben. In Hessen fehlen hierzu auch bisher qualifizierte Beratungsstellen, die solche Beschwerdedaten landesweit erfassen und auswerten könnten.

Frage 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?

Diskriminierung lässt sich beispielsweise mit der Durchführung von Testingverfahren nachweisen. Hierbei werden Vergleichspersonen als Testpersonen eingesetzt, um zu überprüfen, ob eine Diskriminierung vorliegt. Das Testingverfahren kann telefonisch, schriftlich oder persönlich durchgeführt werden. Es bietet die Möglichkeit, gerade versteckte Diskriminierungen (zum Beispiel bei der Wohnungssuche, bei einer Zutrittsverweigerung in gastronomischen Betrieben) nachzuweisen.

Es existieren verschiedene Befragungen potentiell Betroffener zu ihren individuellen Diskriminierungserfahrungen. Exemplarisch sei hier eine repräsentative Studie der Europäischen Grundrechteagentur genannt.⁷ Demnach gaben 31% der Befragten (Muslime türkischer Herkunft in Deutschland) an, in den letzten 12 Monaten eine Diskriminierung erfahren zu haben. Hinsichtlich der Anzahl der erlebten Diskriminierung gaben die Befragten im Schnitt 6 Vorfälle in den letzten 12 Monaten an. 28% der Befragten gaben an, bei der Arbeitssuche in den letzten 12 Monaten aufgrund der ethnischen Herkunft diskriminiert worden zu sein. 11% erlebten Diskriminierungen durch Schulpersonal. 10% haben im Sozialwesen Diskriminierung erfahren 24% wurden in den letzten 12 Monaten von der Polizei angehalten, wobei 9% von ihnen Meinung war, dass sie aufgrund ihrer ethnischen Herkunft angehalten worden sind (Racial Profiling).

⁷ European Union Agency for Fundamental Rights: EU-MIDIS. European Union Minorities and Discrimination Survey (2009-2010), http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

Die Studie zeigt auch, dass 75% der Befragten (Muslime mit türkischer Herkunft in Deutschland), die in den letzten 12 Monaten eine Diskriminierung erfahren haben, keine Organisationen kennen, die diskriminierte Personen unterstützen oder beraten können. Oft werden Diskriminierungen nicht gemeldet, weil die Betroffenen das Gefühl haben, dass eine Meldung nichts bringen würde und weil die Diskriminierung als Alltagserfahrung wahrgenommen wird und deswegen eine Meldung zu banal erscheint. Die geringe Meldebereitschaft liegt sicherlich aber darin begründet, dass in Deutschland ein flächendeckendes Netz an Beratungsstellen fehlt. Gerade in Hessen fehlt es bisher an zivilgesellschaftlichen Organisationen, die eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung leisten können und über entsprechende finanzielle Ressourcen verfügen.

Rassismus und Diskriminierung wirken sich negativ auf die psychische und körperliche Gesundheit von Migrantinnen und Migranten aus. So weisen Migrantinnen und Migranten signifikant erhöhte Angst- und Depressionswerte auf. Soziökonomische Faktoren wie die Höhe des Einkommens als auch Sprachkenntnisse oder die Identifizierung mit Deutschland haben dabei – anders als gefühlte Diskriminierung – keine eindeutigen Auswirkungen auf den psychischen Gesundheitszustand.⁸ Auch Aspekte struktureller Diskriminierung und aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen wirken sich in der Praxis negativ auf die Gesundheit aus.⁹

Frage 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)?

Für einen effektiven Diskriminierungsschutz und Zugang zum Recht muss der Diskriminierungsschutz in Deutschland weiter ausgebaut und gestärkt werden. Dazu zählt insbesondere die Einführung eines gesetzlichen Verbandsklagerechts für Antidiskriminierungsverbände. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz sieht ein solches bislang nicht vor und auch auf Landesebene bestehen keine vergleichbaren Möglichkeiten. Der Berliner Entwurf für ein Landesantidiskriminierungsgesetz sieht ein solches Recht für Antidiskriminierungsverbände hingegen ausdrücklich vor.¹⁰ Gerade in Fällen indirekter und struktureller Diskriminierung ist das Mittel der Individualklage nicht ausreichend. Der Schutz vor Diskriminierung ist eine Herausforderung für die ganze Gesellschaft, seine Umsetzung darf nicht auf Einzelne abgewälzt werden. Auch ein Bericht zur europaweiten Umsetzung der Anti-Rassismus-Richtlinie der EU-Grundrechteagentur weist auf die Notwendigkeit hin, Verbandsklagerechte zu schaffen, entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten einzuführen sowie Beratungsstrukturen aufzubauen und zu stärken.¹¹

⁸ U. Igel et al.: Der Einfluss von Diskriminierungserfahrungen auf die Gesundheit von MigrantInnen. Psychiatrische Praxis 2010; 37 (4): S. 183-190.

⁹ Nivedita Prasad: Gewalt und Rassismus als Risikofaktoren für die Gesundheit von Migrantinnen, http://www.migration-boell.de/web/integration/47_2110.asp.

¹⁰ http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb_ads/materialien/diskriminierung/ladg.pdf.

¹¹ <http://ots.de/FbrRd>.

Fragen 7, 8 und 9:

Wie lässt sich die bisherige hessische Politik gegen Diskriminierung und zur Förderung von Gleichstellung im Vergleich zu anderen Bundesländern bewerten?

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?

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

In Hessen fehlen bisher Infrastrukturen als auch ein Landeskonzept zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Herstellung von Chancengleichheit, das präventive Maßnahmen als auch Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen sowie Maßnahmen zur Herstellung der de-facto Gleichberechtigung von Zuwanderinnen und Zuwanderer umfasst. Eine Ausnahme bildet hier die Stadt Frankfurt unter anderem mit der Antidiskriminierungsarbeit des Amtes für Multikulturellen Angelegenheiten. In Berlin besteht neben einer Landesantidiskriminierungsstelle und einem Landesaktionsplan ein Netz an Beratungsstellen. In Nordrhein-Westfalen existieren fünf durch das Land geförderte Antidiskriminierungsbüros. Das Land Brandenburg verfügt über eine Landesstelle für Chancengleichheit. Auch das Land Rheinland-Pfalz hat eine Antidiskriminierungsstelle eingerichtet.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Land Hessen zum einen, die **die Einrichtung einer unabhängigen Landesantidiskriminierungsstelle**. Eine solche Landesantidiskriminierungsstelle sollte dazu beitragen, Maßnahmen für den Abbau von Diskriminierungen sowie für positive Maßnahmen zu entwickeln, umzusetzen und zu koordinieren (beispielsweise durch einen Landesaktionsplan). Darüber hinaus könnte eine solche Stelle die Verwaltung bei der Umsetzung von Diskriminierungsschutz und Diversity-Management/ Diversity-Mainstreaming durch Beratung und Bildung unterstützen, die Erforschung und Identifikation insbesondere von struktureller und institutioneller Diskriminierung stärken, die Vernetzung von Beratungseinrichtungen und Verbänden und den Aufbau einer Beratungsinfrastruktur fördern sowie über die Rechte von Betroffenen durch Öffentlichkeitsarbeit informieren. Die Stelle sollte über eine ausreichende finanzielle Ausstattung verfügen. Die Befugnisse sollten derart ausgestaltet werden, dass sie ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen kann. Dazu gehört beispielsweise auch, das Recht auf Akteneinsicht, Anhörungsrechte sowie Untersuchungs- und Sanktionsbefugnisse.

Darüber hinaus empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, **Maßnahmen zum Empowerment der Betroffenen** (Selbstbefähigung, Stärkung) zu ergreifen. Dazu gehört der Aufbau von qualifizierten Beratungsstellen, die Ratsuchende über ihre Rechte informieren, diese begleiten und unterstützen können. Auch die Einrichtung eines Rechtshilfefonds ist sinnvoll, da gerade Betroffene rassistischer Diskriminierung den Gerichtsweg aus Kostengründen und wegen der emotionalen Belastung scheuen. Die Mittel sollten sich dabei auch insbesondere an Antidiskriminierungsverbände richten, da diese mit strategischen Prozessen und Musterverfahren zur Rechtsklärung und Rechtsdurchsetzung beitragen können. Darüber hinaus sollten Empowerment-Trainings und Empowerment-Netzwerke für Betroffene von Diskriminierung gefördert werden, um diesen in geschützten Räumen eine Stärkung gegen Rassismus und Diskriminierung zu ermöglichen. Schließlich sollte eine öffentlichkeitswirksame Kampagne potentiell Betroffene, über ihre Rechte und Beschwerdemöglichkeiten informieren.

Schließlich empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte verstärkt **Maßnahmen zur Gleichstellung von Migrantinnen und Migranten sowie zur Sensibilisierung für Diskriminierung und zur Förderung der Akzeptanz von Vielfalt**, zu ergreifen. Dies könnte die Einführung eines systematischen und verbindlichen Diversity-Managements und Diversity-Mainstreamings für die Verwaltung betreffen. Zudem sollte ein verstetigtes Bildungsangebot für Mitarbeiter_innen des öffentlichen Diensts geschaffen werden, um für die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Diskriminierung zu sensibilisieren und die Handlungskompetenz im Umgang mit Diskriminierung (z.B. Wie gehe ich mit einer Diskriminierungsbeschwerde um? Wie kann ich mich verhalten, wenn ich eine Diskriminierung beobachte oder feststelle?) zu stärken.