

ISSN 1433-4488 H 43527

# Flüchtlingsrat

Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen  
Ausgabe 01/06      Heft 112      März 2006

## Schutz vor Diskriminierung ?

—

Beiträge zur Debatte über die Umsetzung der Anti-Diskriminierungsrichtlinien der EU



**PRO ASYL**  
Förderverein *PRO ASYL* e.V.  
**DER EINZELFALL ZÄHLT.**

## **Editorial**

Die von der Europäischen Union (EU) beschlossenen Anti-Diskriminierungs-Richtlinien sind bis zum heutigen Tage nicht in nationales Recht der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt worden. Nach einem Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen und einer kontrovers geführten öffentlichen Debatte verhinderten die vorgezogenen Neuwahlen im Herbst 2005 das Inkrafttreten des Anti-Diskriminierungs-Gesetzes (ADG). Die Große Koalition hat bisher keinen neuen Entwurf vorgelegt, Bündnis 90 / Die Grünen aber den alten erneut eingebracht.

Während zunächst der Entwurf von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen kritisch betrachtet werden sollte, haben die aktuellen politischen Entwicklungen neue Voraussetzungen geschaffen, die eine Umorientierung notwendig machten. Wir entschlossen uns, uns stärker mit den EU-Richtlinien als mit möglichen Entwürfen auseinander zu setzen und muteten unseren Autorinnen zum Teil mehrere Überarbeitungen ihrer Beiträge zu. Für ihre Ausdauer und Kooperationsbereitschaft möchte ich mich an dieser Stelle ausdrücklich bedanken.

Der vorliegende Rundbrief, der nun anlässlich des „Internationalen Tages gegen Rassismus“ gemeinsam mit Pro Asyl herausgegeben wird, ist daher als Zwischenbericht über und Einmischung in die nach wie vor aktuelle Diskussion um ein Gesetz gegen Diskriminierung zu verstehen. Er behandelt die Thematik nicht nur aus politischer oder juristischer Sicht, sondern lässt auch Betroffene selber zu Wort kommen.

Wir hoffen, es ermöglicht auch Ihnen einen Einstieg in die Debatte.

Gernot Eisermann

## IMPRESSUM

### Titel

FLÜCHTLINGSRAT  
Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen

### Ausgabe

1/06 – Heft 112, ISSN 1433-4488  
erscheint März 2006

### Herausgeber, Verleger, Redaktionsanschrift

Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat e.V.  
Langer Garten 23 b, 31137 Hildesheim  
Tel.: 05121-15605, FAX: 05121-31609  
nds@nds-fluerat.org  
www.nds-fluerat.org

Förderverein Pro Asyl e.V.  
Postfach 160 624, 60069 Frankfurt/Main  
Tel.: 069-230688, FAX: 069-230650  
proasyl@proasyl.de  
www.proasyl.de

### Spenden

Postbank Hannover  
BLZ: 250 100 30  
Kto.-Nr.: 8402-306

### Verantwortlich und ViSdP

Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat e.V.

### Redaktion dieser Ausgabe

Gernot Eisermann  
Ajub Iskandarani  
Kai Weber

### Druck

Druckerei J. Lühmann, Bockenem

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Vorwort</b> von Gernot Eisermann, Ajub Iskandarani und Marei Pelzer	4
<b>2. Dokumentation - Diskriminierungserfahrungen von Flüchtlingen in Deutschland</b>	
<b>2.1. Interviews mit Betroffenen</b> von Joseph Chefu, Ajub Iskandarani und Uta Schneider	12
<b>2.2. Auswertung der Interviews</b> von Gernot Eisermann und Ajub Iskandarani	32
<b>3. Die Umsetzung der EU-Richtlinien, Antidiskriminierungspolitik und Rassismus in Deutschland</b>	
<b>3.1. Rassismus entgegenreten! – Plädoyer für eine umfassende Antidiskriminierungspolitik</b> von Marei Pelzer	41
<b>3.2. Neue Runde beim Antidiskriminierungsgesetz</b> von Günter Dworek	48
<b>3.3. Die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU: Gerichtliche Durchsetzung von Ansprüchen – Beweiserleichterung und Unterstützung durch Verbände</b> von Dr. Anke Clodius	52

<b>3.4. Die praktische Bedeutung der EU-Antirassismus-Richtlinie für den Flüchtlingsschutz</b> von Stefan Kessler	56
<b>3.5. Verbesserter Schutz vor Diskriminierung? Auswirkungen der Antidiskriminierungsrichtlinien auf den Schutz vor Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit</b> von Dr. Elke Tießler-Marenda	62
<b>3.6. Die Anti-Diskriminierungs-Richtlinien der EU im Kontext der Menschenrechte</b> von Petra Follmer-Otto	66
<b>3.7. Vorurteile gegen Muslime</b>	
<b>3.7.1. Einleitung</b> von Gernot Eisermann	78
<b>3.7.2. Rechtspolitisch-gutachterliche Stellungnahme zum Gesprächsleitfaden für Einbürgerungsbehörden in Baden-Württemberg</b> von Rolf Gössner	80

# **Schutz vor Diskriminierung ?**

—

## **Beiträge zur Debatte über die Umsetzung der Anti-Diskriminierungsrichtlinien der EU**

### **1. Vorwort**

Im November 2004 wurde Zaika Mashiri von einem US-amerikanischen Berufungsgericht als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt. Der Fall hatte viel Aufsehen erregt. Denn Frau Mashiri war mit ihrer Familie aus Deutschland geflohen. Die Familie Mashiri hatte über Jahre massive ausländerfeindliche Diskriminierungen bis hin zu gewalttätigen Übergriffen erlebt. Das Gericht wertete die ausländerfeindlichen Ausschreitungen gegen die Familie als nichtstaatliche Verfolgung, die durch den verantwortlichen Staat nicht unterbunden worden war.

Dies war bereits die zweite Fluchtgeschichte, die die Mashiris erlebt hatten. Ende der 70er Jahre waren erst Herr und dann Frau Mashiri aus Afghanistan nach Deutschland geflohen und dort als Flüchtlinge anerkannt worden. Sie bauten sich ein neues Leben auf, gründeten eine Familie und nahmen die deutsche Staatsbürgerschaft an.

Ihr Leben wurde ab Anfang der 90er Jahre, als der Rassismus insgesamt in Deutschland zunahm, unerträglich. Zu Hause waren sie im Hamburger Außenbezirk Bergedorf. Was Frau Mashiri dem Gericht über ihr Leben dort schildert, ist bedrückend: Die Familie war über Jahre massiven rassistischen Anfeindungen und Übergriffen ausgesetzt. Sie erhielten Todesdrohungen, die Reifen ihres Autos wurden aufgeschlitzt, ihre Wohnung verwüstet. Frau

Mashiri musste vor einem Mob aus Ausländerfeinden davonlaufen, ihr Ehemann wurde zwei Mal brutal zusammengeschlagen, als er als Taxifahrer arbeitete. Die Polizei unternahm nichts, als ihr die Übergriffe auf Herrn Mashiri angezeigt wurden. Beide Kinder der Mashiri wurden in der Schule angegriffen. Einer der Söhne wurde, als er 14 Jahre alt war, auf seinem Heimweg von der Schule von Skinheads verfolgt und brutal zusammengeschlagen. Die Schulleitung verweigerte jede Form der Hilfe, nachdem die Kinder von ihren Mitschülern verprügelt worden waren.

In dem Urteil des US-amerikanischen Gerichts heißt es, die deutsche Regierung sei "unwillig oder unfähig" gewesen, die ausländerfeindliche Gewalt zu stoppen. Ein vernichtendes Urteil über deutsche Zustände. Der damalige Bundesinnenminister Otto Schily lief Sturm gegen diese Entscheidung. Er intervenierte beim US-Justizministerium mit der Bitte, den Fall erneut zu überprüfen. Das Bundesinnenministerium wollte die Schilderungen von Frau Mashiri so nicht stehen lassen. Die Reaktion ist symptomatisch für den politischen Umgang mit Rassismus in Deutschland. Allenfalls wenn rechtsextreme Parteien mit ausländerfeindlichen Parolen bei Wahlen gut abschneiden, wird in den Medien für einige Tage große Empörung und Entschlossenheit zur Schau gestellt. Ansonsten tut man so, als gäbe es keine Probleme.

Der Fall der Mashiris ist ein trauriges Beispiel für Rassismus in Deutschland. Dass Menschen lieber das Land verlassen, als den grassierenden Rassismus noch länger zu ertragen, ist ein Armutszeugnis für die gesellschaftlichen Zustände hierzulande. Damit aus Flüchtlingen nicht erneut Flüchtlinge werden und damit Menschen auch als vermeintlich „Fremde“ sicher und in Würde leben können, brauchen wir wirksame Strategien und Instrumente gegen Rassismus und Diskriminierung.

Flüchtlinge und andere Migrantinnen sind täglich von Rassismus und Diskriminierungen betroffen. Um das Problem zu bekämpfen, plant die Bundesregierung seit mehreren Jahren ein Antidiskriminierungsgesetz (ADG), das unter anderem auch Frauen, Homosexuelle und Menschen mit Behinderung vor Benachteiligungen schützen soll. Aufgrund der vorzeitigen Bundestagsneuwahlen im September 2005 ist der Gesetzentwurf der rot-grünen Regierung jedoch gescheitert. Er hatte nicht rechtzeitig alle Entscheidungsinstanzen durchlaufen hat. Jetzt ist eine neue Diskussion über die Inhalte eines Gesetzes gegen Diskriminierung entbrannt. Es ist zu erwarten, dass die neue Regierung in Kürze einen neuen Entwurf vorlegt. Zwischen SPD und CDU ist derzeit noch strittig, welche Personengruppen sich auch gegen Diskriminierung im privaten Bereich wehren können, unter welchen Umständen auch Betriebsräte oder Gewerkschaften klagen dürfen, ob Kirchen generell die Religionszugehörigkeit zum Kriterium der Einstellung machen dürfen und wie die von den Richtlinien geforderte Antidiskriminierungsstelle realisiert werden kann. Klar ist jedoch, dass die Regierung bald ein Gesetz realisieren muss. Denn die Europäische Union hat in den vergangenen Jahren vier Richtlinien verabschiedet, die Deutschland dazu verpflichten, gesetzgeberisch aktiv zu werden.

Zwei der Anti-Diskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union (EU) hätten bereits bis spätestens zum 19. Juli beziehungsweise 2. Dezember 2003 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Dabei handelt es sich um die **„Antirassismus-Richtlinie“** zur *Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse<sup>1</sup>* oder

---

<sup>1</sup> Der Begriff „Rasse“ erscheint in der offiziellen deutschen Übersetzung, wenn auch mit problematisierenden Hinweis. (vgl. Richtlinie 2000/43/EG Erwägungsgrund 6) Daher kann er auch

der ethnischen Herkunft (2000/43/EG) und die „**Rahmen-Richtlinie**“ zur Festlegung eines Rahmens für die Verwirklichung der Gleichberechtigung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG). Da dies bisher noch nicht geschehen ist, hat der Europäische Gerichtshof am 28. April 2005 einer Klage der Europäischen Kommission stattgegeben. Diese hatte als „Hüterin der Verträge“ die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Finnland, Griechenland und Luxemburg angeklagt.<sup>2</sup>

Ein Bericht der *Migration Policy Group* dokumentiert, dass nur Schweden und Portugal die Inhalte der Richtlinien fristgerecht in nationales Recht übertragen haben. Auch einige der neuen Mitglieder haben sie noch nicht vollständig umgesetzt, obwohl sie vor dem Beitritt dazu verpflichtet wurden, den gesamten gemeinschaftlichen Besitzstand der EU (*acquis communautaire*) zu übernehmen.<sup>3</sup> Unter *acquis communautaire* wird sowohl das Primärrecht der EU, also die geschlossenen Verträge und Richtlinien, als auch das abgeleitete Recht, also die Rechtsprechung, verstanden.

Eine Richtlinie, die nicht fristgerecht umgesetzt wurde, tritt nicht anstelle der nationalen Regelung in Kraft, sie kann aber dennoch eine gewisse Wirkung entfalten. Staatliche Stellen dürfen schon jetzt nicht gegen das Diskriminierungsverbot etwa aus der „**Antirassismus-Richtlinie**“ verstoßen, da diese hinreichend genau

---

an dieser Stelle nicht vollständig umgangen werden. Um eine Abgrenzung zu rassistischen Theorien deutlich zu machen, wird der Terminus im folgenden – außer beim Titel der Richtlinie – in Anführungszeichen gesetzt.

<sup>2</sup> Vgl. [http://www.migration-online.de/data/urteil\\_des\\_gerichtshofes.pdf?pid=23](http://www.migration-online.de/data/urteil_des_gerichtshofes.pdf?pid=23), 26.10.2005 um 9:00 Uhr

<sup>3</sup> Vgl. Chopin, Isabelle; Cormack, Janet und Niessen, Jan (Hrsg.): *The implementation of European anti-discrimination legislative: work in progress*. Brüssel: o.V., 2004, S. 2, 36 ff & 120 ff

formuliert ist<sup>4</sup> und Einzelnen Rechte verleihen soll. Die Betroffenen dürfen keine Nachteile wegen der Versäumnisse der Bundesrepublik erleiden.

Für Einzelpersonen entstehen keine unmittelbaren Verpflichtungen. Allerdings ist es möglich, dass Diskriminierungsopfer, wenn ihnen kein richtlinienkonformer Schutz gewährt wird, Schadensersatzansprüche gegenüber dem Staat geltend machen.<sup>5</sup> Außerdem sind auch die deutschen Gerichte verpflichtet, bei Verfahren zwischen Privatpersonen nationales Recht richtlinienkonform auszulegen. Dies bedeutet, dass unter Umständen sogar nationale Regelungen, welche den Richtlinien widersprechen, unangewendet bleiben müssen.

Einer Umfrage der *Hans-Böckler-Stiftung* (HBS) zufolge sind deutschen Unternehmen schlecht auf ein Anti-Diskriminierungsgesetz vorbereitet. In anderen EU Staaten werden nahezu doppelt so oft Vorbereitungen auf die kommenden EU-Richtlinien getroffen und interne Regelungen etabliert. (Siehe Grafik auf der nächsten Seite)

---

<sup>4</sup> Memet Kiliç von der Universität Heidelberg bezweifelt hingegen, dass die Richtlinie konkret genug ist, da s.M.n. die Umsetzung noch eine Reihe von wesentlichen Details klären müsste.

<sup>5</sup> Vgl. Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG. Neue Wege in der Antidiskriminierungsarbeit. Freiburg: Eigenverlag, 2003, S. 40 f

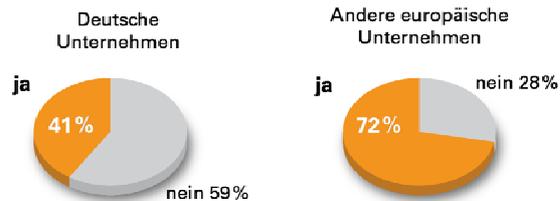
## Schlecht vorbereitet

Umfrage bei 68 internationalen Unternehmen

**Von möglichen Vorbereitungen auf die Antidiskriminierungs-Richtlinie haben getroffen...**



**Interne Antidiskriminierungs-Regelungen haben eingeführt**



Quelle: Europäische Diversity Studie (EDS2), UngleichBESSER, Köln 2004  
© Hans-Böckler-Stiftung 2005

Die HBS weist auch noch einmal darauf hin, dass in anderen Staaten längst gesetzliche Regelungen gegen Diskriminierung bestehen und diese weder negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben, noch zu einer deutlich erhöhten Anzahl von Klagen führen.<sup>6</sup>

Vielen ist unklar, welche Verbesserungen sich durch gesetzliche Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung für wen ergeben. Was kann ein Antidiskriminierungsgesetz leisten? Und was bedeutet es insbesondere für Flüchtlinge und andere Migrantinnen?

<sup>6</sup> Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Böckler impuls 8/2005. Düsseldorf: o.V., 2005, S. 2

Um diese Frage zu beantworten, wird auf den folgenden Seiten dokumentiert, dass viele Arten der von den Betroffenen wahrgenommenen Diskriminierung weder von dem alten Gesetzesentwurf noch von den EU-Richtlinien berücksichtigt werden. Um die Bandbreite des Problems Diskriminierung darzustellen, hat der Niedersächsische Flüchtlingsrat im vergangenen Jahr Flüchtlinge zum Thema Diskriminierung interviewt. Auszüge aus zwanzig Interviews sind auf den folgenden Seiten zu lesen.

Anschließend an die Auswertung der Interviews werden die Richtlinien bezüglich ihrer Auswirkungen für Flüchtlinge mit verschiedenen Schwerpunkten diskutiert.

Im ersten Beitrag plädiert Marei Pelzer von Pro Asyl für eine umfassende Antidiskriminierungspolitik **(3.1.)**. Der zweite Beitrag ist ein Vergleich zwischen dem gescheiterten ADG-Entwurf und den EU-Richtlinien von Günter Dworek, Referent für Antidiskriminierungs- und Gesellschaftspolitik für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen **(3.2.)**. Daran schließt sich ein Text von Dr. Anke Clodius, Mitarbeiterin im Arbeitstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration an **(3.3.)**. Er behandelt die gerichtliche Umsetzung von Ansprüchen gemäß der Richtlinien. Im darauf folgenden Beitrag geht Stefan Keßler, Vorstandsbeauftragter für die Arbeit gegen Rassismus bei amnesty international, auf die praktische Bedeutung der Antirassismus-Richtlinie für den Flüchtlingsschutz ein **(3.4.)**. Dr. Elke Tießler-Marenda aus dem Referat Migration und Integration des Deutschen Caritasverband diskutiert anschließend das Merkmal Staatsangehörigkeit, nach dem auch weiterhin diskriminiert werden darf **(3.5.)**. Petra Follmer-Otto, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Deutschen Institut für Menschenrechte stellt schließlich die Antirassismusrichtlinie in den Kontext der Menschenrechte **(3.6.)**.

Im letzten Teil dieses Rundbriefes wird auf die zunehmenden Vorurteile gegen Muslime eingegangen **(3.7.)**. Den Schwerpunkt bildet dabei die Stellungnahme von Rolf Gössner zu dem Gesprächsleitfaden für Einbürgerungsbehörden aus Baden-Württemberg.

Die verschiedenen Autorinnen haben auf unterschiedliche Art und Weise kenntlich gemacht, dass bei der Verwendung der männlichen bzw. weiblichen Form von Bezeichnungen i.d.R. Angehörige beider Geschlechter gemeint sind.

## **2. Dokumentation – Diskriminierungserfahrungen von Flüchtlingen in Deutschland**

### **2.1. Interviews mit Betroffenen**

Viele Formen von Diskriminierung sind in der Öffentlichkeit bekannt, da auch in den Medien darüber berichtet wird. In der Berichterstattung kommen jedoch meistens nicht die Betroffenen selbst zu Wort, sondern ausschließlich Politikerinnen, Journalisten Sozialarbeiterinnen oder Polizeisprecherinnen. Die Sicht der Betroffenen wird nur selten dokumentiert. Aus diesem Grund hat der Niedersächsische Flüchtlingsrat in den vergangenen Monaten Flüchtlinge interviewt, die über ihre individuellen Diskriminierungserfahrungen gesprochen haben. Auf den folgenden Seiten werden 20 Einzelfälle dokumentiert, welche die Bandbreite des Problems verdeutlichen. Aus den Interviews wurden jeweils Passagen ausgewählt, in denen die Flüchtlinge ganz konkrete Erlebnisse schildern. Es handelt sich um „Narrative Interviews“, wie sie in der empirischen Sozialforschung üblich sind. Bei den Interviews wurde den Flüchtlingen kein Fragenkatalog vorgelegt, sondern es wurde ihnen lediglich das Thema vorgegeben. Die Interviewpartner sind Flüchtlinge, die in verschiedenen niedersächsischen Städten wohnen. Die Betroffenen sind Menschen aus verschiedenen Herkunftsländern, die seit unterschiedlich langer Zeit in Deutschland leben. Auch der Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge ist verschieden. Die meisten sind Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung, die in Flüchtlingswohnheimen leben. Aber auch Flüchtlinge mit einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis oder einem deutschen Pass kommen zu Wort. Einige von ihnen haben auch einen

Arbeitsplatz und eine eigene Wohnung. Eine Definition, wer Flüchtling ist oder was unter Diskriminierung verstanden werden soll, haben wir dabei nicht vorgegeben, sondern bewusst subjektive Bewertungen zugelassen.

#### **Interview 1:**

**Siad A.\*, Alter: 40 Jahre, Kurde aus dem Irak, seit 1995 in Deutschland, zwei Kinder und verheiratet, hat eine Aufenthaltserlaubnis und arbeitet als Koch, jetziger Wohnort: Sarstedt**

*„Als ich nach Deutschland gekommen bin, habe ich zuerst in einem Flüchtlingsheim gelebt. Nach acht Monaten wollte ich in eine richtige Wohnung ziehen. Ein Freund hat mir gesagt, dass in dem Haus, in dem er wohnt, eine kleine Wohnung frei ist. Dann habe ich mit dem Vermieter gesprochen. Der hat mir die Wohnung aber nicht gegeben. Er hat zu mir gesagt, er will nicht zwei ausländische Familien in dem Haus.“*

#### **Interview 2:**

**Moses F.\*, Alter: 26 Jahre, Herkunftsland: Sudan, seit 2002 in Deutschland, rechtlicher Status: Duldung, wohnt in einem Flüchtlingswohnheim in Hildesheim**

*„Für uns Schwarze ist es nicht einfach hier in Deutschland. Wir werden in vielen Situationen mit Diskriminierung konfrontiert. Zum Beispiel, wenn ich durch den Bahnhof gehe, werde ich regelmäßig beschimpft. Einmal saßen dort ein paar Betrunkene. Sie haben mich als schwarzes Arschloch beschimpft. Ich versuche, das zu ignorieren und gehe schnell weiter. Ich fühle mich oftmals auch von der*

*Polizei diskriminiert. Denn, wenn ich in der Innenstadt unterwegs bin, werde ich ständig angehalten und kontrolliert. Die denken, dass ich Drogen verkaufe, nur weil ich schwarz bin. Manchmal habe ich gar keine Lust mehr raus zu gehen. Weil, ich wieder kontrolliert werde, wenn ich in die City gehen, nur weil ich ein Schwarzer bin. [...]*

*Ein anderes Problem ist, dass Flüchtlinge nicht arbeiten dürfen. Ich hatte einmal ein Angebot für einen Job in einer Auto-Waschanlage. Der Besitzer wollte meine Arbeitserlaubnis sehen. Doch das Arbeitsamt hat mir keine Arbeitserlaubnis gegeben. Das finde ich ungerecht. Denn es ist nicht gut, den ganzen Tag zu Hause zu sitzen. Das ist eine unerträgliche Situation. Denn ohne Arbeit wird man verrückt. Warum kann ich keine Arbeitserlaubnis haben? Mir ist es egal, welchen Job ich mache.“*

### **Interview 3:**

**Franko B.\*, Alter: 23 Jahre, Roma aus dem Kosovo, seit vier Jahren in Deutschland, rechtlicher Status: Duldung**

*„Vor einigen Monaten musste ich für acht Tage ins Krankenhaus wegen einer Verletzung am Bein. Auf meinem Zimmer lagen außer mir noch ein Deutscher und ein Türke. Zu mir und zu dem Türken waren die Krankenschwestern sehr unfreundlich.*

*Zu dem Deutschen waren sie viel netter. Sie haben sich besser um ihn gekümmert.*

*An einem Tag kam die Krankenschwester zu dem Türken und hat ihm gesagt, dass er zwei Liter Wasser am Tag trinken soll. Als der Türke gesagt hat, dass er das nicht schafft, hat die Schwester zu ihm kurz und knapp gesagt: 'Wenn sie das nicht machen, dann können sie nach Hause gehen'. Ich bin sicher, zu dem Deutschen hätte sie das nicht so gesagt.“*

#### **Interview 4:**

**Miriam H.\*, Alter: 25 Jahre, Roma aus dem Kosovo, seit 1991 in Deutschland, sie lebt mit ihrem Ehemann und vier Kindern in einem Flüchtlingswohnheim, rechtlicher Status: Duldung, Wohnort: Hildesheim**

*„Für mich sind die Wertgutscheine ein großes Problem, weil man damit nicht in jedem Geschäft einkaufen gehen kann. Außerdem muss man genau darauf achten, was man kaufen will. Das ist sehr umständlich. Oft stehe ich an der Kasse und es sind zu viele Sachen, dann muss ich einiges wieder zurückbringen. Oft schimpfen die Leute hinter mir, weil es so lange dauert. Einmal hat sogar jemand ´Scheiß Ausländer´ gerufen. Das ist schlimm für mich. Ich schäme mich, wenn ich mit den Gutscheinen bezahle.“*

#### **Interview 5:**

**Johanna B.\*, Alter: 37 Jahre, Herkunftsland: Sierra Leone, Wohnort: Hildesheim**

*„Ein Mal hat ein Nachbar die Polizei angerufen, weil ich draußen gegrillt habe. Und das ist ein Garten für alle Bewohner. Und die Polizei kam und sagte: ´Du darfst nicht hier grillen´. Ich habe gefragt, warum. ´Ja, du darfst das nicht, weil das darf in Deutschland niemand ... du darfst keine Feier machen´. Da habe ich gesagt, dass die GBG [Gemeinnützige Baugesellschaft] uns gesagt hat, dass der Garten für alle Bewohner ist. Da hat der Polizist gesagt: ´Hier in Deutschland darf niemand draußen grillen, wo Leute wohnen´. Dann ist die Polizei wieder zu den deutschen Leuten gegangen. Weil ich Ausländer bin, wollten die gar nichts von mir hören. Die hören nur auf ihre Leute. Am nächsten Tag war mein Mann bei der GBG und*

*hat dort noch einmal nachgefragt. Dort haben sie gesagt: 'Ja, das ist ein Garten für alle. Nur auf dem Balkon darfst du keinen Kohlegrill haben - aber im Garten darfst du'. Ich weiß nicht, warum die Polizei kommt und sagt, ich müsse mein Feuer ausmachen, ich dürfe nicht grillen. Ich finde, wenn die Polizei sagt, die arbeiten für alle, dann muss sie für alle arbeiten, und die Wahrheit finden. Sie muss zuerst rausfinden, wer wirklich Recht hat. Sie darf nicht einfach den Deutschen Recht geben, egal was passiert.'*

#### **Interview 6:**

**Mira. L.\*, Alter: 50 Jahre, Tamilin aus Sri Lanka, seit 1986 in Deutschland, flüchtete zusammen mit ihren Kindern, die damals sechs und zehn Jahre alt waren, hat seit 1997 die deutsche Staatsbürgerschaft und arbeitet als Buchhalterin, Wohnort: Hildesheim**

*„Ich habe die Deutschen als nette Leute kennen gelernt. Als ich in Sri Lanka war, habe ich Kontakt zu Deutschen gehabt. Da waren so viele deutsche Touristen, die waren alle nett, und als ich hierher nach Deutschland kam, habe ich mir vorgestellt, oh, die Deutschen sind sehr nett. Sie sind auch nett, aber nach meiner Ankunft in Hildesheim wurde ich in einem Geschäft als 'Scheiß Ausländerin' beschimpft. Das war der Schock für mich, an dem Tag, ich konnte nichts tun, ich war schockiert, nicht wahr, ich habe mir das nicht so vorgestellt. Nur zwei Wochen nach meiner Ankunft in Hildesheim habe ich das erlebt, der hat das auf Englisch gesagt, sonst hätte ich das nicht verstanden.*

*[...] Bei der Wohnungssuche habe ich damals Probleme gehabt. Wenn ich in der Zeitung sah, es gibt eine freie Wohnung, dann rief ich dort an und ließ das Telefongespräch von einer Bekannten von mir führen, die gut Deutsch sprechen konnte. Und als wir dort*

*hingegangen sind, zur Besichtigung der Wohnung, dann wurde sofort gesagt: 'Es gibt keine Wohnung, schon vergeben'. Oder mir wurde gesagt: 'Das ist nicht für Ausländer'. [...] Das habe ich mehrmals erlebt.“*

**Mira L.\* über ihren Sohn:**

*„Als er in der dreizehnten Klasse war, ist er mit seinen Freunden nach Hannover gefahren, mit seinen deutschen Freunden, wollte in die Diskothek dort und er wurde nicht reingelassen. Zum ersten Mal. Er war so wütend. Und seine Freunde sind auch nicht rein gegangen, die wollten dann auch nicht rein, die haben gekämpft für ihn, aber es hat nicht geklappt, die haben ihn nicht rein gelassen. Das war das erste Erlebnis von rassistischer Diskriminierung für meinen Sohn. Da war er sehr traurig, ja.“*

**Interview 7:**

**Fetin A.\*, Alter: 26 Jahre, Kurdin aus Syrien, seit vier Jahren in Deutschland, zwei Kinder, verheiratet, rechtlicher Status: Duldung, Wohnort Sarstedt**

*„Ich darf nicht aus Niedersachsen rausfahren, weil ich nur eine Duldung habe. Meistens macht es mir nicht viel aus, weil ich sowieso nur hier in Sarstedt bin. Aber vor etwa zwei Jahren wollte ich nach Schweden fahren zur Hochzeit von meinem Bruder. Ich habe damals einen Antrag gestellt. Aber ich durfte nicht ausreisen. Jetzt hat mein Bruder schon Kinder. Ich möchte sie gerne sehen. Aber ich darf immer noch nicht zu ihm fahren. Das ist sehr traurig für mich.“*

#### **Interview 8:**

**Ali J.\*, Alter: 31, Herkunftsland: Eritrea, seit 1986 in Deutschland, rechtlicher Status: Duldung, wohnt in einem Flüchtlingswohnheim in Hannover**

*„Ein Freund von mir hat eine Pizzeria. Der will mich unterstützen und mich einstellen. Wir haben zusammen ein Formular ausgefüllt, um eine Arbeitserlaubnis zu beantragen. Damit bin ich zum Arbeitsamt gegangen. Zwei Wochen später habe ich einen Brief bekommen, in dem stand, dass ich angesichts der Arbeitsmarktsituation in Deutschland keine Erlaubnis bekomme. Da habe ich einen Anwalt eingeschaltet. Aber der konnte mir auch nicht helfen.*

*Das finde ich ungerecht. Ohne eine Arbeitserlaubnis habe ich keine richtige Perspektive. Ich würde auch gerne heiraten und Kinder kriegen. Nach Eritrea zu gehen, ist für mich auch keine Alternative. Ich kenne dort niemanden. Ich bin hier in Deutschland aufgewachsen. Aber als Flüchtling mit Duldung habe ich hier keine Chance.“*

#### **Interview 9:**

**Luis G.\*, Alter: 32 Jahre, Flüchtling aus Nigeria, seit 2003 in Deutschland, Aufenthaltsstatus: Duldung, wohnt in einem Wohnheim in Hildesheim**

*„Kurz nachdem ich nach Deutschland gekommen bin, saß ich mit zwei Freunden in einem Park. Da kamen mehrere Männer mit Bierflaschen in den Händen an uns vorbei. Plötzlich kam einer auf mich zu und schüttete mir einfach Bier über den Kopf. Ich verstehe nicht, warum manche Leute so etwas machen. In Nigeria werden Weiße niemals so behandelt. Wir empfangen jeden mit Respekt. Egal ob*

*schwarz oder weiß. [...] Ein anderes Mal wollte ich in eine Diskothek. Doch der Türsteher wollte uns nicht reinlassen. Als ich gefragt habe warum, habe ich keine Begründung bekommen. Er hat gesagt: 'Weiß ich nicht'. Ich bin sicher, er wollte keine Schwarzen in der Diskothek haben, denn direkt vor uns sind noch ein paar Deutsche reingelassen worden.“*

**Interview 10:**

**Hassan B.\*, Alter: 42 Jahre, Herkunftsland: Irak, seit 7 Jahren in Deutschland, Asylberechtigter mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis, Wohnort: Hildesheim**

*„Ich erinnere mich zum Beispiel, als ich einmal in meinem Landkreis zur Ausländerbehörde ging und ich sage, ich will einen Freund von mir besuchen, und ich musste einen Antrag stellen. Weißt du, in dieser Phase, wo man Asylbewerber ist und das Asylverfahren läuft, muss man in einem bestimmten Landkreis wohnen und darf nicht daraus hinausgehen. Dann gehst du also hin und bittest um eine Erlaubnis, dass du den Landkreis für diesen Besuch verlassen kannst, dann sagt er: 'Sie sind hier als Asylbewerber, nicht als Tourist'. Wenn ich einen anderen frage, vielleicht einen Kollegen von ihm, der lieb und nett ist, der wird sagen, ja leider, das Gesetz sieht die und die Regelung vor und es liegt nicht in seiner Hand zu entscheiden. Ja, es ist so. Theoretisch hast du das Recht, deinen Landkreis zu verlassen, aber wer führt es aus? Es liegt am Sachbearbeiter.“*

#### **Interview 11:**

**Antony J.\*, Alter: 26 Jahre, Herkunftsland: Liberia, seit 2003 in Deutschland, rechtlicher Status: Duldung, wohnt in einer Gemeinschaftsunterkunft im Landkreis Hildesheim**

*„Diskriminierung beginnt für mich bei ganz alltäglichen Dingen. In meiner Heimat Liberia war ich es gewohnt, dass man die Leute auf der Straße begrüßt. Wenn ich hier in Deutschland morgens rausgehe und Leute grüße, gibt es viele, die nicht antworten. Sie ignorieren mich oder sie schauen mich an, als hätten sie mich noch nie zuvor gesehen. Ich sehe an ihren Augen, dass sie nichts mit mir zu tun haben wollen. [...] Außerdem finde ich es diskriminierend, dass man als Afrikaner ständig von der Polizei kontrolliert wird. Einmal bin ich mit einem Freund mit dem Zug nach Hannover gefahren. Kurz nachdem wir dort ankamen, wurden wir festgenommen. Wir mussten zur Polizeiwache. Dort musste ich alles ausziehen, bis ich ganz nackt war. Die Polizei dachte, dass wir Drogendealer sind. Sie haben nichts bei uns gefunden. Dann durften wir wieder gehen. Ich werde dieses Erlebnis nicht vergessen. Ich habe mich sehr geschämt, als ich mich nackt ausziehen musste.“*

#### **Interview 12:**

**David S.\*, Alter: 18 Jahre, Herkunftsland: Liberia, seit 2003 in Deutschland, rechtlicher Status: Duldung, wohnt in einer Gemeinschaftsunterkunft im Landkreis Hildesheim**

*„Diskriminierung bedeutet für mich, wenn jemand auf einen anderen Menschen hinunter schaut oder wenn Menschen behandelt werden, als wären sie minderwertig. Und das*

*passiert hier jeden Tag. Egal ob du einkaufen gehst oder auf der Straße bist. Viele Leute schauen auf dich runter nur, weil du schwarz bist. Manche Deutsche haben sogar Angst vor Schwarzen. Einmal war ich in einer Fußgängerzone. Da habe ich eine alte Frau gesehen, die ihre Einkaufstasche verloren hat. Alle Sachen lagen auf dem Boden. Ich bin zu ihr gegangen, um ihr zu helfen. Plötzlich fing die Frau an zu schreien, weil sie dachte, dass ich sie beklaue will. In dem Moment dachte ich: Verdammt. Ich wollte doch nur gut sein.*

*[...] Die größte Benachteiligung für Flüchtlinge ist meiner Ansicht nach das Arbeitsverbot. Wir müssen arbeiten können. Das ist ein Menschenrecht. Ich will kein Geld von der Regierung. Ich möchte für mich selber sorgen. Dann müsste ich nicht mit Wertgutscheinen einkaufen gehen. Ich will arbeiten und mein eigenes Geld verdienen. Wenn du mit Wertgutscheinen bezahlst, schauen die Leute auf dich runter. Ich glaube es wäre auch gut für die deutschen Staat, denn dann würden wir Steuern bezahlen. Ich würde gerne als Fahrzeugmechaniker arbeiten.“*

#### **Interview 13:**

**Ibrahim B.\*, Alter: 20 Jahre, seit 2003 in Deutschland, Herkunftsland: Sudan, rechtlicher Status: Duldung, wohnt in einer Gemeinschaftsunterkunft im Landkreis Hildesheim**

*„Ich finde es nicht gut, dass man mit den Wertgutscheinen, die wir bekommen, nicht überall einkaufen kann. Viele Geschäfte nehmen keine Gutscheine an.*

*Außerdem kann man nur bestimmte Sachen kaufen. Einmal war ich in einem Supermarkt hier in der Nähe und wollte mir einen Walkman kaufen. Der Walkman war ein Sonderangebot und hat 20 Euro gekostet. Die Verkäuferin*

wollte mir den Walkman aber nicht verkaufen. Sie hat gesagt, dass das mit den Wertgutscheinen nicht geht. Das fand ich ungerecht. Denn ich teile mir hier mit mehreren Leuten ein Zimmer. Ich wollte den Walkman, damit ich in Ruhe Musik hören kann, ohne die anderen zu stören.“

#### **Interview 14:**

**Kaya O.\*, Alter: 42 Jahre, Herkunftsland: Bangladesch, seit 20 Jahren in Deutschland, hat einen deutschen Pass, ist studierter Sozialpädagoge und arbeitet als Schulassistent in einer niedersächsischen Schule**

*„An der Schule, an der ich arbeite, gibt es einen Hausmeister. Er ist, glaube ich, neidisch, dass ich eine bessere Position habe als er. Deswegen hat er mich schon mehrmals beleidigt. Einmal hat er einfach behauptet, dass ich meine Aufgaben als Schulassistent nicht richtig mache. Da haben wir uns gestritten. Er war in dieser Situation sehr aggressiv, er hat laut geschrien und wollte mich schlagen. Erst als der Schulleiter mit uns beiden gesprochen hat, wurde der Streit beendet. Ich bin sicher, dass der Hausmeister mich nicht angegriffen hätte, wenn ich Deutscher wäre.*

*Es war für mich schwer, dass ich unter diesen Bedingungen weiterarbeiten musste. Aber ich habe das mittlerweile akzeptiert, dass es in diesem Land rassistische Leute gibt. Ich muss das akzeptieren. Denn sonst wird das Leben noch schwerer. Ich versuche, Streitigkeiten aus dem Weg zu gehen. [...]*

*Ich möchte noch etwas anderes sagen zum Thema Diskriminierung. Ich habe in meiner Zeit in Deutschland auch viele Menschen kennen gelernt, die mir sehr geholfen haben. Zum Beispiel hat mir ein Kollege bei der Suche nach einer Wohnung geholfen. Er hat mir besonders*

geholfen, gerade weil ich ein Flüchtling war. Das hat mir gut getan.“

#### **Interview 15:**

**Mehmet S.\*, Alter: 47 Jahre, Kurde aus Syrien, seit 1996 in Deutschland, verheiratet und Vater von vier Kindern, lebt als anerkannter Flüchtling mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis in Hannover**

*„Ich habe viele Fälle von Diskriminierung bei Behörden erlebt. Viele Beamte versuchen, Vorgänge zu verhindern oder zu verzögern. Manchmal ist es nur, um Geld zu sparen. Oft habe ich aber den Eindruck, dass sie Ausländern das Leben extra schwer machen. Ich bin seit 1996 anerkannter Flüchtling und habe eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Aber meine Frau hat keine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Wir müssen die Papiere alle paar Monate verlängern lassen. Das heißt, sie lebt ständig in der Angst, dass sie abgeschoben wird. Das ist sehr belastend für sie und die ganze Familie. Denn ein Mensch braucht Sicherheit und eine Perspektive. Jedes Mal, wenn wir zum Ausländeramt gehen, hoffen wir, dass der Beamte nett ist. Man denkt nicht, ob das recht oder nicht recht ist, sondern ob der Sachbearbeiter an diesem Tag gute Laune hat oder nicht. Die Laune des Beamten spielt eine große Rolle für viele Entscheidungen. [...] Die Sachbearbeiter haben in ihren Verwaltungsvorschriften einen gewissen Handlungsspielraum. Oft habe ich das Gefühl, dass sie jedoch nicht das Beste für uns tun, sondern sie sind strenger, als sie sein müssen. Das ist für mich eine Art von Diskriminierung.*

*[...] Hinzu kommt, dass viele deutsche Beamte davon ausgehen, dass Ausländer lügen. Einmal war ich im Sozialamt und habe gesagt, dass ich nebenbei arbeite.*

*Sofort hatte die Sachbearbeiterin schlechte Laune und hat gefragt, ob ich das auch bei Arbeitsamt gemeldet habe. Ich habe das natürlich gemeldet, aber sie war richtig böse auf mich. Dieses Misstrauen war für mich eine Demütigung.“*

**Interview 16:**

**Mohammad C.\*, Alter: 31 Jahre, Herkunftsland: Iran, seit fünf Jahren in Deutschland, rechtlicher Status: Duldung, wohnt in einem Flüchtlingswohnheim in Hannover**

*„Immer, wenn ich mit Wertgutscheinen einkaufen gehe, gucken mich alle Leute komisch an. Die beleidigen mich zwar nicht, aber das ist mir peinlich.“*

**Interview 17:**

**Wladimir K.\*, Alter: 48 Jahre, Herkunftsland: Russland, seit 1999 in Deutschland, rechtlicher Status: Duldung, Wohnort: Hannover**

*„Ich bin sehr dankbar, dass ich hier in Deutschland aufgenommen wurde. Ich will auch nicht sagen, dass es hier ein großes Problem mit Diskriminierung gibt. Aber es gibt eine Art von Krieg zwischen dem Staat und den Ausländern. Denn der Staat will verhindern, dass immer mehr Ausländer nach Deutschland kommen. Die Behörden machen den Flüchtlingen das Leben schwer, damit nicht noch mehr kommen. Sie haben Angst, dass sie nach Hause telefonieren und sagen, dass das Leben hier leicht ist. Sie wollen, dass die Flüchtlinge Briefe in ihre Heimat schreiben, in denen steht: ‘Hier ist kein Paradies‘.*

*[...] Ich habe mehrere Jahre bei einer Firma als Glasreiniger gearbeitet. Man hat mir mehrmals eine befristete Arbeitserlaubnis gegeben. Es war immer sehr schwierig, weil der Antrag beim Arbeitsamt etwa acht Wochen dauert. In dieser Zeit wird geprüft, ob es einen Deutschen gibt für diesen Arbeitsplatz. Da der Stundenlohn sehr niedrig ist, gab es nur wenige Interessenten für die Arbeit. Von meinem Lohn habe ich immer Geld zurückgezahlt an das Sozialamt, das ist gut für die Stadt Hannover. Seit November vergangenen Jahres, bekomme ich leider keine Arbeitserlaubnis mehr. Die Behörden sind strenger geworden, weil es ein neues Gesetz für Leute mit meinem Status gibt. Es gibt viele Firmen, die Ausländer einstellen würden, wenn das mit den Papieren einfacher wäre. Wenn man nur eine Duldung hat, kann man nur schwer etwas finden. Viele Firmen diskriminieren Ausländer nicht, weil sie Ausländer sind, sondern, weil es Probleme mit der Arbeitserlaubnis gibt. Zum Beispiel bei McDonalds. Da arbeiten viele Ausländer. Die haben mich nicht abgelehnt, weil ich Ausländer bin, sondern, weil ich nur eine Duldung habe. Außerdem haben sie gesagt: `Du bist zu alt. Du hast schon graue Haare`. [...] In den nächsten Wochen will ich versuchen, dass ich wenigstens einen Ein-Euro-Job machen kann. Das ist besser als gar keine Arbeit. Ich bin der Meinung, dass Flüchtlinge genauso arbeiten müssen wie alle anderen Leute auch. Denn Arbeitslosigkeit macht die Leute krank. Das Nichtstun macht die Leute kaputt, sie bekommen eine Depression oder werden kriminell.*

*[...] Eine andere Sache, die mich ärgert, hat mit meinem Sohn zu tun. Er ist 19 Jahre alt und geht hier in Deutschland auf das Gymnasium. Das Sozialamt will das Bus-Ticket und die Bücher, die er braucht, nicht bezahlen. Sie sagen, das ist eine Fachschule. Sie sagen: `Du bist Ausländer, das brauchst du nicht`. Das ist auch eine Art von Kampf gegen die Ausländer.“*

## Interview 18:

**Martha F.\*, Alter: 44 Jahre, Herkunftsland: Togo, seit 1994 in Deutschland, seit 1996 anerkannt als Konventionsflüchtling, arbeitet als Reinigungskraft und wohnt in einer Mietwohnung in Hildesheim**

*„Als ich als Asylbewerberin in der BRD eintraf, waren unsere Wohnverhältnisse sehr schlecht. Mehreren Personen wurde ein Zimmer zugeteilt. Drei Wochen nach meinem Transfer nach Hildesheim waren wir zu zweit im Zimmer. Das Zusammenleben gestaltete sich nicht einfach, zum Beispiel wollte die eine Person schlafen, während der andere Ruhe haben wollte, oder die eine hat sauber machen wollen, während dem anderen gerade nicht danach zumute war. 1996, als ich die Flüchtlingsanerkennung gemäß § 51 Ausländergesetz erhielt, war es für mich die Befreiung von all diesen Umständen. [...] Irgendwann kam die Flüchtlingsanerkennung und ich sagte mir, jetzt ist es vorbei. Ich bin anschließend meinen eigenen Weg gegangen und es geht mir den Umständen entsprechend gut. Ich bin unabhängig [...] auch weil ich arbeite.*

*[...] Nach der Anerkennung haben sich die Wohnverhältnisse am schnellsten geändert. Ich habe auch eine Arbeit [als Reinigungskraft], aber bei meiner Firma findet eine Selektion statt. Eine Mitarbeiterin hat es auf dunkelhäutige Menschen abgesehen. Sie akzeptierte beziehungsweise duldete Meinungen von allen anderen Mitarbeiter außer von mir. Ich habe es ihr ins Gesicht gesagt, dass sie bei mir keine Toleranz ausübt. Das hat nicht geholfen, denn bis sie in die Rente ging, stellte sie sich mir quer in den Weg.*

*[...] In Togo hätte ich nie als Reinigungskraft gearbeitet. Ich muss hier bedingungslos jegliche Arbeit annehmen, weil ich hier nicht zu Hause bin. Um Bedingungen an den*

*Arbeitgeber stellen zu können, muss ich die Sprache lernen und hier eine zusätzliche Ausbildung absolvieren.*

*[...] Ich wurde schon Mal auf Grund meines Aussehens nicht angestellt.*

*Zum Beispiel bei einem örtlichen Krankenhaus, da waren drei neue Mitarbeiterinnen gesucht. Ich habe davon in der Zeitung erfahren. Eine Einheimische, eine Türkin und ich haben uns vorgestellt. Die zwei wurden genommen und ich nicht! Das zweite Mal erhielt ich ein Angebot vom Arbeitsamt und ging in eine Wäscherei, die anderen Bewerberinnen wurden sofort genommen und ich nicht. Die Geschäftsführerin meinte, ich dürfte nicht arbeiten, weil ich keinen Aufenthaltstitel habe, daraufhin zeigte ich den Reisepass, trotzdem bekam ich diese Arbeit nicht. Dies geschah auf Grund meines Aussehens. Ich habe ausdrücklich danach gefragt und die Arbeitgeberin meinte, es wäre nicht auf mein Aussehen zurückzuführen, aber ich weiß, dass es so ist. [...] Einmal wurde ich bei McDonalds angestellt. Der Chef konnte gut Französisch und gab mir die Schlüssel, weil ich immer um drei Uhr morgens anfangen musste. Der stellvertretende Vorarbeiter hatte Einwände gegen dieses Vorgehen mit der Begründung, ich sei eine Fremde und man solle mir nicht so viel Verantwortung übertragen.“*

#### **Interview 19:**

**Hannah W.\*, Alter 37 Jahre, Herkunftsland Togo, seit 1995 in Deutschland, Status, unbefristete Aufenthaltserlaubnis, arbeitet als Reinigungskraft und wohnt in Hildesheim**

**Zur Residenzpflicht:** *„Es ist ein Gesetz. Es wirkt sich kontakthemmend auf Migranten aus. Man muss nicht jeden Tag woanders hinfahren, aber man muss reisen dürfen. Es*

*ist Freiheitsberaubung. Wenn ich Kontakt geknüpft habe, wie halte ich den Kontakt aufrecht, ohne die Freiheit, Ländergrenzen überqueren zu dürfen? Einmal habe ich die Residenzpflicht verletzt. Ich bin in der Zeit in Köln gewesen, ohne vorher um Erlaubnis gebeten zu haben. Es gab keine Stichprobenkontrolle. Ich bin nicht aufgefallen. Ich bin nach Köln gefahren, weil ich eingeladen wurde und ich hatte es satt, zu Haus zu bleiben.“*

#### **Interview 20:**

**Cornelius Yufanyi, Alter: 31 Jahre, Herkunftsland: Kamerun, seit 1999 in Deutschland, Aufenthaltsstatus: Aufenthaltserlaubnis, lebt in Göttingen und ist Aktivist des *The Voice Afrika Forum***

**Cornelius Yufanyi schildert eine gewalttätige Polizeikontrolle nach einem Treffen des *The Voice Afrika Forum* in Jena:** „Gegen 0.30 Uhr bin ich mit einer Freundin von der Bar Grünowski nach dem Treffen von The VOICE in Richtung Afro-Center gegangen, um dort andere Freunde zu treffen. Ungefähr 250 Meter vor dem Afro-Center kam uns ein schwarzer Wagen entgegen und parkte. Es sind drei Leute ausgestiegen. Sie fragten uns nach unserem Personalausweis. Aufgrund meiner Erfahrung, dass ich in Jena mehrmals von Nazis angegriffen worden war und da sie in Zivil waren, also nicht als Polizisten zu erkennen waren, fragte ich sie nach ihren Dienstaussweisen. Zwei von ihnen, ein Mann und eine Frau haben daraufhin Ausweise, vermutlich ihre Dienstaussweise herausgeholt und mir aus etwa einem Meter Entfernung gezeigt. Weil ich es nicht lesen konnte, bat ich sie, die Ausweise näher zu bringen. Sie verweigerten das. Ich holte mein Handy heraus, um mir von der Polizei bestätigen zu lassen, dass sie tatsächlich Polizisten sind. Sie sagten mir,

*ich dürfe niemanden anrufen. Ich antwortete, wenn ich niemanden anrufen dürfe, müssten sie mir ihre Ausweise zeigen. Doch bevor ich mich erklären konnte, haben sie angefangen, mich anzugreifen. [...] Sie waren nicht bereit, mir weiter zuzuhören und sagten, wir sollten auf das Polizeipräsidium gehen. Dies habe ich akzeptiert. Dann begannen sie richtig brutal mich zu schieben und mich zu schlagen. Sie schlugen mich ins Gesicht. Dadurch bekam ich einen Lippenriss. Sie drückten mich auf den Boden, so dass ich flach auf dem Boden lag. Sie pressten mit ihren Füßen meine Hände und Füße und meinen Rücken nieder. Sie sagten, sie würden mich mit Pfefferspray besprühen, wenn ich Widerstand leistete. Ich habe keinen Widerstand geleistet und habe einfach geschrien: 'Das ist Gewalt und Brutalität.' Ein Passant kam her und fragte, was los sei. Er wurde ebenfalls weggeschubst. Er sagte, wenn sie von mir einen Ausweis wollten, müssten sie mich nicht schlagen. Ich sagte meiner Begleiterin, sie solle die anderen Freunde im Afro-Center informieren.*

*Die beiden Männer und die Frau haben mich weiter geschlagen. Sie haben mich mit Handschellen am Rücken gefesselt, mich hochgezogen und brutal an ihr Auto geschoben, so dass ich mit meiner Vorderseite auf der Seite des Autos lag. Sie pressten meinen Hals, so dass ich keine Luft mehr bekam. Dann haben sie versucht, mich zu durchsuchen. Danach schoben sie mich wieder auf den Boden. Während dieser Zeit beschimpften sie mich mit rassistischen Sprüchen. Sie wüssten nicht, was ich hier in Deutschland mache und wenn es mir nicht gefällt, solle ich zurückgehen, wo ich herkomme. Ob ich eine Erlaubnis hätte, nach Jena zu kommen. Dass ich ein 'Ass', also ein asozialer Mensch, sei und sie haben mich ohne Respekt behandelt. Sie redeten mich mit 'du' an, obwohl ich sie mit 'Sie' angesprochen hatte. Sie versuchten, mich schnell und mit Gewalt in das Auto hineinzuschieben. Ich habe keine Luft mehr bekommen. Dann habe ich versucht, mit meinem*

Kopf draußen Luft zu bekommen. Sie haben mich im Auto weiterhin nach unten gedrückt und einer kniete sich auf mich und drückte dabei seine beiden Knie auf meinen Rücken in der Höhe des Brustbereichs. Ich konnte keine Luft mehr bekommen und schrie immer wieder, dass ich erstickte. Sie sagten, wenn ich schreien könnte, könnte ich auch Luft bekommen. Sie haben weitere rassistische Sprüche losgelassen, zum Beispiel: 'Wir sind hier nicht im Wald.' Ich blutete in ihr Auto wegen der Lippenverletzung, bis wir am Polizeipräsidium ankamen. Wieder haben sie rassistische Sprüche losgelassen, zum Beispiel, dass ich 'Schwarzdeutsch' spreche. Sie meinten, ich sei in Deutschland nicht gewollt. Sie haben mich wieder auf den Boden gedrückt, ihre Füße auf meine beiden Hände und Füße gepresst und mich mit Fußschellen gefesselt. Sie sagten mir, dass ich aufstehen sollte. Das konnte ich nicht machen, weil ich mich total gefoltert und erschöpft fühlte. Dann habe ich einfach zu ihnen gesagt, sie sollen weiter machen, was sie schon angefangen haben: Gewalt anzuwenden. Da haben sie mich durchsucht und mich hochgezogen und mich in Fußschellen zur Zelle geschleppt. Ich wollte nicht auf mein Recht verzichten und habe von der Zelle aus gefragt, ob ich sofort meinen Rechtsanwalt anrufen und meine Frau informieren könnte. Ich habe mehr als zweimal gefragt. Von außen haben sie hereingerufen, ich könnte das mit meinen Händen oder Füßen machen. Nach ungefähr zehn Minuten kam ein Sachbearbeiter und sagte zu mir, dass sie gegen mich Anzeige erstatten würden wegen Körperverletzung und Widerstand gegen eine polizeiliche Maßnahme. Er wollte einen Alkoholtest mit mir machen und eine Blutprobe nehmen. Dann sagte ich, wenn sie mich nicht anrufen ließen, dürften sie auch nichts mit mir machen. Ich würde nicht auf mein Recht verzichten. Dann sagten sie, dass ich hinter Gitter keine Rechte hätte. Dass ich allem folgen müsste, was sie sagten. Ich fragte ihn, ob er diese Aussage

*auch vor dem Gericht wiederholen könnte. Dann meinte er, das würde er sich noch überlegen. Dann habe ich ihm gesagt, wenn das so sei, dann sollten sie alles vergessen. Er sagte mir auch, dass sein Chef ihm gesagt habe, dass ich kein Recht zum Telefonieren hätte. Nach Rücksprache mit einem anderen Polizisten, vermutlich seinem Chef, hat er mir das Telefon gebracht. Dann habe ich meine Ärztin und meine Frau angerufen, weil ich meinen Rechtsanwalt nicht erreichen konnte. Ungefähr zehn bis 15 Minuten danach holten sie mich aus der Zelle und eine andere Ärztin hat eine Blutprobe genommen und mir einige Fragen gestellt um festzustellen, ob ich Alkohol getrunken hätte. Ich habe mich physisch gefoltert gefühlt, hatte Schmerzen am ganzen Körper und weiter geblutet, aber die Ärztin wollte mich nicht weiter untersuchen. Auf meine Frage, ob ich die Blutprobe verweigern könnte, antwortete sie mir, dass es gesetzlich festgelegt sei, dass ich sie nicht verweigern könne. Nach der Blutprobe und der Befragung durch die Ärztin haben sie mich aus dem Gefängniskomplex entlassen und sind mit mir in den Empfangsbereich gegangen, wo sie mir meinen Führerschein zurückgegeben haben und mich dann entlassen haben."*

\* Namen geändert

Die Interviews führten Joseph Chefu, Ajub Iskandarani und Uta Schneider im Auftrag des Niedersächsischen Flüchtlingsrates.

## 2.2. Auswertung der Interviews

von Gernot Eisermann und Ajub Iskandarani

Die Interviews zeigen, dass Flüchtlinge in Deutschland vielfältige Arten von Diskriminierung erfahren. Auffallend ist, dass sich viele Interviewpartner auch von der Polizei und den deutschen Behörden diskriminiert fühlen. Insbesondere dunkelhäutige Flüchtlinge beklagen einen Rassismus von Beamtinnen. Fast jeder zweite dunkelhäutige Interviewpartner berichtet davon, dass sie ständig von der Polizei angehalten und verdachtsunabhängig kontrolliert werde.



(RESIDENZPFLICHT)

Andere Flüchtlinge klagen über behördliche Auflagen, zum Beispiel die Residenzpflicht, die es ihnen verbietet, den Landkreis oder das Bundesland, in dem sie untergebracht sind, ohne Genehmigung zu verlassen.

Auch die Aushändigung von Gutscheinen statt Bargeld wird von vielen Betroffenen als diskriminierend empfunden, da sie mit den Gutscheinen nicht überall einkaufen können und an der Kasse als Flüchtling erkannt werden.

Ein anderer Problembereich, der von jedem vierten Flüchtling angesprochen wird, ist das Thema Arbeit. Einige der Befragten beklagen, dass sie eine Arbeitserlaubnis nur bekommen können, wenn keine Deutschen oder

bevorrechtigten Ausländer (zum Beispiel EU-Angehörige) für eine Arbeitsstelle zur Verfügung stehen. Aber auch Flüchtlinge, die eine Arbeitserlaubnis besitzen, berichten von ihrem Eindruck, dass Deutsche bei der Auswahl bevorzugt würden.

Auch die Wohnungssuche wird als Thema in den Interviews angesprochen. Von einigen Vermietern wird berichtet, keine „Ausländer“ in ihren Häusern haben zu wollen.

Neben den Benachteiligungen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt gibt es aber außerdem zahlreiche diskriminierende Erlebnisse im zwischenmenschlichen Umgang. So erzählen viele Flüchtlinge, sie würden in Supermärkten, Krankenhäusern oder öffentlichen Verkehrsmitteln beleidigt oder unfreundlich behandelt. Berichtet wird auch von Anfeindungen von deutschen Arbeitskolleginnen oder Nachbarn.

Zu beachten ist dabei, dass die subjektiv erlebte Diskriminierung nicht immer auf tatsächlich rassistisch o.ä. motivierte Ungleichbehandlung zurückgeführt werden muss. Denkbar ist, dass die Betroffenen wegen eines anderen Merkmals benachteiligt worden sind oder die Situation falsch gedeutet haben. Beispielsweise beklagt sich ein Flüchtling im Interview über eine rassistisch motivierte Benachteiligung bei einem Arzt, der nach ihm eingetroffene Patienten bevorzugt behandelt hatte. Der Flüchtling erklärt seine Zurücksetzung mit seiner Hautfarbe, nicht mit der Privilegierung von Privatpatienten. Das Beispiel zeigt, dass Personen, die einmal Opfer von Diskriminierung geworden sind, besonders sensibel reagieren, wenn sie wieder benachteiligt werden und vergleichbare Situationen als Ausdruck derselben Benachteiligung interpretieren.

### **Begriffsdefinition: Diskriminierung<sup>i</sup>**

Der Begriff Diskriminierung stammt vom lateinischen Wort *discriminare*, welches mit „trennen“ oder „absondern“ übersetzt werden kann. Er wird sowohl in der Umgangssprache als auch in verschiedenen Fachsprachen unterschiedlich genutzt.

Allgemein und im sozialen Kontext bezeichnet Diskriminierung eine benachteiligende Behandlung oder Herabsetzung eines Individuums oder einer Gruppe aufgrund von bestimmten Merkmalen. Diese Merkmale können zum Beispiel die Herkunft, die ethnische Zugehörigkeit, die politische oder religiöse Überzeugung, soziale Gewohnheiten, sexuelle Neigungen, Sprache, Geschlecht, Behinderung oder äußerliche Eigenschaften, wie Haut-, Augen- oder Haarfarbe, sein. Zum Teil kann es dabei zu Äquivalenzverkettungen kommen, also dazu, dass verschiedene Merkmale fälschlicherweise miteinander verkoppelt werden.<sup>ii</sup> Zum Beispiel können Mitglieder einer bestimmten ethnischen Gruppe als Mitglieder einer religiösen Gruppe angesehen werden und so aufgrund eines Merkmals, welches sie nicht besitzen, Herabsetzung unterliegen.

Diskriminierung schränkt in der Regel die Teilhabe der Betroffenen am sozialen Leben ein, etwa weil der Zugang zu Ausbildungen, Arbeit, gleichem Lohn oder öffentlichen Dienstleistungen erschwert oder sogar verwehrt ist. Sie findet oft auch durch Unterlassung von Handlungen statt.

Diskriminierung steht häufig der grundsätzlichen Gleichheit aller Menschen vor dem Recht entgegen und ist – zumindest wenn sie aktiv praktiziert wird – tabubehaftet. Es verstoßen allerdings nur bestimmte Arten von Diskriminierung gegen Artikel 3 des

Grundgesetzes (Gleichheit vor dem Gesetz; Gleichberechtigung von Männern und Frauen; Diskriminierungsverbot). Unter Umständen widersprechen sie auch dem Artikel 1 (Menschenwürde, Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt), Artikel 6 (Ehe und Familie; nichteheliche Kinder) oder Artikel 33 des Grundgesetzes (Staatsbürgerliche Gleichstellung aller Deutschen; öffentlicher Dienst; Berufsbeamtentum) sowie Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Verbot von Diskriminierung) des Europarates.

Nicht jede Ungleichbehandlung ist eine Form von Diskriminierung. So gibt es auch (zeitweilige) Sondermaßnahmen, die gezielt tatsächliche Nachteile oder bestehende Diskriminierung bestimmter Gruppen oder Individuen ausgleichen sollen.<sup>iii</sup>

<sup>i</sup> Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. 5. Auflage. Stuttgart und Köln: Kohlhammer, 2002 sowie Stimmer, Franz (Hrsg.): Lexikon der Sozialpädagogik und der Sozialarbeit. 4. Auflage. München und Wien: Oldenbourg, 2000

<sup>ii</sup> Vgl. Benedikt, Clemens: Diskursive Konstruktion Europas. Migration und Entwicklungshilfe im Prozess der Europäisierung. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel, 2004

<sup>iii</sup> Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Diskriminierung>, 27.10.2005 um 12:00 Uhr

In Bezug auf möglichen Schutz für Opfer von Diskriminierung schreibt Norbert Mappes-Niediek: „Keine Quote und auch kein kollektives Recht verbessert ihre Lage in der Gesellschaft, sondern die strikte Ächtung jeder Diskriminierung – nach Hautfarbe, Nationalität, Herkunft, sexueller Orientierung, wegen Behinderung oder nach Aussehen und Erscheinung. Die Grenzen liegen in den Eigenschaften und Zugehörigkeiten selbst; die Merkmale besagen nichts außer sich selbst. Wer stottert, wird nicht

Nachrichtensprecherin, wer 150 Kilo wiegt, wird nicht Jockey und wer blond und blauäugig ist, sollte vielleicht nicht in ‚Onkel Tom’s Hütte‘ die Hauptrolle bekommen – das ist es dann aber auch schon. Zur Ächtung gehört, dass Diskriminierung gesetzlich verboten wird.“<sup>7</sup>

Das bestehende Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes (siehe Kasten Begriffsdefinition) bezieht sich in erster Linie auf staatliches Handeln und nur indirekt auf Handlungen der Bürger untereinander.

Die vier von der Europäischen Union beschlossenen Anti-Diskriminierungs-Richtlinien gehen über diesen Schutz hinaus und verbieten z.T. auch im privaten Bereich Diskriminierung.

Die Richtlinien sind im einzelnen

- die „**Antirassismus-Richtlinie**“ 2000/43/EG zur *Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft,*
- die „**Rahmen-Richtlinien**“ 2000/78/EG zur *Festlegung eines Rahmens für die Verwirklichung der Gleichberechtigung in Beschäftigung und Beruf*
- und die „**Vierte Gleichstellungs-Richtlinie**“ 2004/113/EG zur *Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.*

Sie wurden vom Rat der Europäischen Union, also den entsprechenden Ministern der Mitgliedsstaaten, beschlossen.

---

<sup>7</sup> Mappes-Niediek, Norbert: Die Ethno-Falle: Der Balkan-Konflikt und was Europa daraus lernen kann. Ch. Links Verlag: Berlin, 2005, S. 196

Hinzu kommt die gemeinsame „**novellierte Gleichbehandlungs-Richtlinie**“ 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union. Sie änderte die Richtlinie 76/207/EWG zur *Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Ausbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen*.

EU-Richtlinien sind europäische Rahmengesetze und müssen daher innerhalb bestimmter Fristen in nationalstaatliches Recht umgesetzt werden. Die in ihnen vorgeschriebenen Standards sind Mindestnormen. Die einzelnen Staaten können also darüber hinausreichende Regelungen erlassen oder beibehalten. Die Richtlinien sollen – so steht es in ihren Begründungen – nicht als Vorwand genutzt werden, um Standards abzusenken.

Die einzelnen Richtlinien nennen unterschiedliche Merkmale, derentwegen nicht diskriminiert werden darf, und verfolgen unterschiedliche Ansätze.<sup>8</sup>

Als Merkmale, derentwegen Menschen nicht benachteiligt werden dürfen, sind Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter, Geschlechtszugehörigkeit, sexuelle Ausrichtung, „Rasse“ und ethnische Herkunft festgelegt. Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus ist weiterhin möglich. Daher werden Flüchtlinge auch nach einer Umsetzung der EU-Richtlinien weiterhin einer behördlichen Sonderbehandlung unterliegen.

Im Bereich des Zivilrechts<sup>9</sup> gilt allerdings nur für die Merkmale „Rasse“, ethnische Herkunft und Geschlechts-

---

<sup>8</sup> An dieser Stelle detaillierter auf die Unterschiede zwischen den Richtlinien einzugehen würde den Rahmen der Auswertung übersteigen.

zugehörigkeit ein Diskriminierungsverbot. Das bedeutet, dass zum Beispiel jemand, der beim Mieten einer Privatwohnung oder beim Einkaufen wegen seiner Religion diskriminiert wird, kaum Möglichkeiten hat, sich zu wehren.

In ihren Begriffsdefinitionen unterscheiden die Richtlinien zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung sowie herabsetzenden Belästigungen und Anweisungen zur Diskriminierung. Sie legen einen folgenorientierten Diskriminierungsbegriff zu Grunde. Das bedeutet, dass nicht die Intention einer Handlung, sondern vor allem ihre Wirkung relevant ist. Als unmittelbar wird bezeichnet, wenn eine Person aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit schlechter behandelt wird als eine andere. Mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn zum Beispiel eine scheinbar neutrale Vorschrift auf besondere Weise benachteiligend wirkt.

Ob aus juristischer Sicht eine Diskriminierung vorliegt, hängt in erster Linie auch davon ab, wie Diskriminierung definiert wird. Die Definition nach dem Grundgesetz ist eine andere als die der EU-Richtlinien, und beide unterscheiden sich wiederum von Umgang- oder Fachdefinitionen. (Siehe Kasten „Begriffsdefinition“.)

Die „**Antirassismus-**“, die „**Rahmen-**“ und die „**Vierte Gleichstellungs-Richtlinie**“ sehen bei Gerichtsverfahren vor, dass es genügt, wenn die Opfer Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer Diskriminierung wahrscheinlich erscheinen lassen. Die Beweislast trägt die beschuldigte Partei.

Personen, die diskriminiert werden, können einen Anspruch darauf haben, sowohl für materielle als auch für immaterielle Schäden entschädigt zu werden. Unter

---

<sup>9</sup> Das Zivilrecht regelt im Gegensatz zum öffentlichen Recht das Verhalten zwischen Privatpersonen und nicht das zwischen Privatpersonen und dem Staat.

materiellem Schaden ist in diesem Zusammenhang etwa entgangener Lohn zu verstehen, während beispielsweise die Herabwürdigung der Persönlichkeit als immaterieller Schaden betitelt wird.

Während nachteilige Ungleichbehandlung für Massengeschäfte (Geschäfte, die unter vergleichbaren Bedingungen zwischen vielen Personen zustande kommen, etwa mit Hotels, Gaststätten oder Kaufhäusern) dem deutschen Wortlaut der Richtlinie zufolge unzulässig ist<sup>10</sup>, gibt es vor allem für den privaten Bereich Ausnahmeregelungen. Beispielsweise kann ein Vermieter auch nach der Umsetzung der EU-Richtlinien nicht sanktioniert werden, wenn er kategorisch nicht an Menschen mit dunkler Hautfarbe vermietet, solange er selber auch auf dem Grundstück wohnt, auf dem sich die Wohnung befindet.

Es wird deutlich, dass wesentlich Teile dessen, was von den Befragten als Diskriminierung empfunden wird, auch von den Anti-Diskriminierungsrichtlinien nicht abgedeckt wird. Dies liegt unter anderem daran, dass auch eine benachteiligende Ungleichbehandlung – wenn sie an bestimmten Merkmalen wie Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsdauer anknüpft – richtlinienkonform nicht als Diskriminierung definiert wird und die Richtlinien eine Reihe von Ausnahmen zulassen.

Flüchtlinge werden i.d.R. also auch weiterhin mit der Residenzpflicht, der Ausgabe von Sozialleistungen in Gutscheinen und behördliche Arbeitsverbote oder einem nachrangiger Arbeitsmarktzugang konfrontiert sein.

---

<sup>10</sup> Dort wird der Geltungsbereich unter anderem auf Dienstleistungen und Güter erstreckt, die „der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen“ (Richtlinie 2000/43/EG Artikel 3 Absatz 1 h)

Wieweit die über die Regelungen des Grundgesetz hinausgehenden Diskriminierungsverbote der Richtlinien und die damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten auch zu einer stärkeren Ächtung von Diskriminierung in der Gesellschaft führen, ist derzeit nur schwer abzusehen.

### **3. Die Umsetzung der EU-Richtlinien, Antidiskriminierungspolitik und Rassismus in Deutschland**

#### **3.1. Rassismus entgegenreten! – Plädoyer für eine umfassende Antidiskriminierungspolitik**

Von Marei Pelzer

Vor mehr als 200 Jahren haben die Menschen in Frankreich, England und in den späteren Vereinigten Staaten von Amerika die Demokratie erkämpft und sich für Grundfreiheiten und Menschenrechte eingesetzt. Viele Errungenschaften von damals sind noch heute das Fundament unserer Verfassung. Dazu gehört ganz zentral der Grundsatz, dass der Staat niemanden wegen seines Geschlechts, seiner Behinderung, seines Alters, seiner sexuellen Identität oder seiner ethnischen Herkunft diskriminieren darf. Im Grundgesetz wird dies in Artikel 3 (3) ausdrücklich festgeschrieben. Der Gleichheitsgrundsatz darf aber nicht nur im Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern gelten. Heute ist es eine Selbstverständlichkeit, dass Gleichbehandlung auch im Verhältnis zwischen Privatpersonen verwirklicht werden muss. Von Verfassung wegen ist anerkannt, dass Grundrechte mittelbar auch auf die Rechtsbeziehungen zwischen Privatpersonen ausstrahlen. Dies reicht aber nicht aus. Benachteiligungen in der Privat- und Arbeitswelt gehören noch immer zu den alltäglichen Erfahrungen vieler Migrantinnen und Flüchtlinge:

Eine Gesellschaft, in der Alle über gleiche soziale, politische oder kulturelle Entfaltungschancen verfügen sollen, muss Diskriminierungen präventiv verhindern und wirksam abbauen.

### **Rassistischer Alltag von Flüchtlingen**

Für viele Flüchtlinge in Deutschland ist Rassismus Alltag. Ausländerfeindliche Hassparolen, Verbalattacken und vieles mehr erleben die meisten Flüchtlinge und Migranten alltäglich, bis hin zu physischen Bedrohungen und Übergriffen. Diskriminierung geht von Nachbarn, Lehrer/innen, Arbeitgebern und dem Mob der Straße aus – aber nicht nur. Diskriminierung und Ausgrenzung erleben die Betroffenen auf allen Ebenen: Gesetze, die ihnen das Arbeiten verbieten, ein Leben in Lagern aufzwingen, die Bewegungsfreiheit einschränken, medizinische Versorgung verwehren etc.. Rassismus findet in den deutschen Amtsstuben statt, wo Flüchtlinge diskriminiert und schikaniert werden. Polizeikontrollen ohne jeden Verdacht sind Alltagserfahrungen vieler Flüchtlinge. Polizeiliche Gewalt gegen Menschen, die nicht deutsch aussehen, findet noch immer erschreckend häufig statt. Die Vielfalt zeigt, dass Diskriminierung und Rassismus keine gesellschaftlichen Randerscheinungen sind. Es handelt sich um eine fortgesetzte Verletzung von Menschenrechten.

Die Arbeit von Flüchtlingsinitiativen- und verbänden gegen diskriminierende Sondergesetze wie dem Asylbewerberleistungsgesetz, ist im Grunde nichts anderes als Antidiskriminierungsarbeit. Im Focus steht der staatliche Rassismus, der sich in der Gesetzgebung, in behördlichen Umgang mit Flüchtlingen oder aber auch zum Beispiel Polizeigewalt niederschlagen kann.

### **Institutioneller und individueller Rassismus**

Begrifflich können die Diskriminierungen, die rassistisch motiviert sind, in zwei Kategorien unterteilt werden: institutionellen und individuellen Rassismus. Als institutioneller Rassismus (auch: *struktureller Rassismus*) werden Formen der Diskriminierung bezeichnet, die von **Institutionen** der **Gesellschaft**, von ihren Gesetzen,

Normen und deren internen Logik ausgehen. Beispiele für institutionellen Rassismus finden sich bei der Benachteiligung bei der Inanspruchnahme von gesellschaftlichen Ressourcen (z.B. Bildung, Arbeit, Wohnraum, Dienstleistungen).

Untersuchungen über institutionelle Diskriminierung haben ergeben, dass Flüchtlings- und Migrantenkinder in **Deutschland** häufiger in **Sonderschulen** eingewiesen werden, eine Schulform, die kaum noch Berufschancen und Möglichkeiten für gesellschaftlichen Aufstieg lässt. Auch bei der Schullaufbahneempfehlung für den Übergang in die Sekundarstufe werden sie aufgrund der institutionellen Logik tendenziell schlechter gestellt. Diese Einstufungen resultieren oft allein aus schlechteren Deutschkenntnissen, nicht aber aus einer geringeren Begabung oder Lernwilligkeit von Migrantenkindern.

In Abgrenzung zum institutionellen Rassismus wird als individuelle Diskriminierung die Gesamtheit von Vorurteilen, Äußerungen und Handlungen bezeichnet, die Individuen gegen Angehörige von Gruppen vorbringen, die als ethnisch nicht dazugehörig definiert werden. Der Begriff umfasst spontane Beleidigungen und Bedrohungen und auch rassistische motivierte Gewalt.

#### **Antidiskriminierungsgesetz – neue Instrumente**

Mit der Einführung eines Antidiskriminierungsgesetzes werden die Möglichkeiten erweitert, gegen Rassismus vorzugehen. Die Antirassismus-Richtlinie der EU (RL 2004/43/EG) verpflichtet Deutschland dazu, rechtliche Instrumente zu schaffen, mit denen von Rassismus Betroffenen gegen Diskriminierungen vorgehen können. Diese neuen Rechte dürfen die Mindeststandards der Richtlinie nicht unterschreiten. Sie müssen insbesondere

für den zivilen Rechtsverkehr einen umfassenden Diskriminierungsschutz vorsehen.

### **Beispiele:**

#### **Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt**

*Naima L. ist mit ihrer Familie 1997 aus dem Kosovo nach Deutschland geflohen. Mit ihrem Mann und ihren vier minderjährigen Kindern lebt sie in einer viel zu kleinen Dreizimmerwohnung am Stadtrand. Naima und ihr Mann sind berufstätig. Trotzdem ist es schwierig, auf dem freien Wohnungsmarkt eine größere Wohnung zu finden. Sie bewirbt sich sofort, als eine Wohnungsbaugesellschaft Vierzimmerwohnungen zu einem bezahlbaren Preis inseriert. Die Wohnungen, so erfährt sie, seien schon vermietet. Später telefoniert ein befreundetes deutsches Ehepaar mit der Wohnungsbaugesellschaft. Der Sachbearbeiter vereinbart bereitwillig einen Besichtigungstermin.*

Schon Wohnungsanzeigen, die z.B. den Zusatz „kA“ (keine Ausländer) enthalten, werden mit Einführung des Antidiskriminierungsgesetzes nicht mehr zulässig sein. Die Ablehnung von Wohnungssuchenden wegen ihrer ethnischen Herkunft aufgrund der EU-Richtlinie zu verbieten. Ebenso ist zu untersagen, dass Wohnungsbaugenossenschaft mit Quoten von Ausländeranteilen in bestimmten Wohngebieten operieren. Eine Diskriminierung aufgrund der Herkunft ist also nicht zulässig. Kommt es dennoch zu solchen Diskriminierungen, können die Betroffenen rechtlich dagegen vorgehen: Sie können Schadensersatz fordern und zum Beispiel den Schaden einklagen, der dadurch entsteht, dass der Geschädigte eine teurere Wohnung anmieten muss. Mitunter können sie auch einen Vertragsschluss erzwingen.

### **Diskriminierungen beim Zugang zu Dienstleistungen**

*Ibrahim L. kommt aus dem Sudan und studiert an einer deutschen Hochschule. Mit drei anderen afrikanischen Kommilitonen möchte er abends in einer bekannten Diskothek tanzen gehen. Die Gruppe wird von den Türstehern abgewiesen. Die vier deutsch aussehenden jungen Männer, die in der Reihe hinter ihnen stehen, werden anstandslos durchgelassen.*

Werden Dienstleistungen öffentlich zunächst unbeschränkt angeboten, dann jedoch beim Vertragsabschluss nach bestimmten Kriterien selektiert (Ausschluss wegen Haarfarbe, Hautfarbe oder Sprache), dann kann es sich um eine unmittelbare oder eine mittelbare Diskriminierung handeln. Bei aus rassistischen Motiven verwehrt öffentlichen Dienstleistungen kann teilweise auch heute schon ein Anspruch auf Zutritt bestehen. Ebenso kann auch eine Schadensersatzanspruch nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch in Frage kommen. Das Problem besteht derzeit allerdings noch in der Durchsetzbarkeit dieser Ansprüche. Erst nach Umsetzung der Richtlinie wird es mithilfe der Beweislast erleichterung, die die Richtlinie vorsieht, auch faktisch möglich sein, die Rechtsansprüche einzuklagen. Allzu leicht werden Ausreden, die Zurückweisung habe andere als rassistische Ursachen, in der Praxis gelten gelassen. Erst die Möglichkeit der Richtlinie, dass es zunächst ausreicht, etwa durch statistische Daten oder Testpersonen die Diskriminierung darzulegen, wird zu praktischen Erfolgen führen. Denn wenn eine Diskriminierung so plausibel gemacht wurde, muss derjenige, gegen den sich der Vorwurf richtet, das Gegenteil beweisen.

### **Diskriminierungen im Berufsleben**

*Fatima G. ist vor 20 Jahren mit ihrer Familie aus der Türkei nach Deutschland eingewandert. Sie hat hier die Schule abgeschlossen und eine Ausbildung zur*

*Hotelfachfrau gemacht. Als sie sich bei einer internationalen Hotelkette um eine Beschäftigung bewirbt, wird ihre Bewerbung abgelehnt.*

Studien und eine Vielzahl von Einzelberichten zeigen, dass Migrantinnen und Migranten bei Einstellungsverfahren benachteiligt werden. Nach bisherigem Recht sind derartige Diskriminierungen rechtlich nur schwer angreifbar. Spätestens an der Beweisbarkeit scheitern die meisten Betroffenen. Nach den EU-Vorgaben muss künftig ein Diskriminierungsverbot hinsichtlich der Einstellung geregelt werden. Ergänzend müssen vermehrt statistische Daten erhoben und empirische Studien in Auftrag gegeben werden, damit derartige Rechtsansprüche auch praktisch wirksam werden können. Ansonsten ist die Aufdeckung der Diskriminierungsfaktoren kaum möglich.

Hilfreich wäre gerade im sensiblen Bereich der Beschäftigung auch ein Verbandsklagerecht, also die Möglichkeit, dass Organisationen Musterprozesse führen, die über den Einzelfall hinaus zu einer generellen Veränderung führen. Erfahrungen mit Anti-diskriminierungskommissionen anderer Länder haben gezeigt, dass die Effizienz der Antidiskriminierungsarbeit durch ein Verbandsklagerecht deutlich gesteigert werden kann. Sinnvoll wäre es, wenn zum Beispiel die Gewerkschaften mit einem solchem Verbandsklagerecht auszustatten.

#### **Antidiskriminierungsstellen und Öffentlichkeitsarbeit**

Damit die neuen Rechte gegen Diskriminierung auch in Anspruch genommen werden, muss es einen institutionellen Rahmen geben, der bundesweit Anlaufstellen für die Betroffenen vorsieht. Nicht nur auf Bundesebene muss eine Antidiskriminierungsstelle eingerichtet werden. Daneben muss es einen Unterbau in Ländern und Kommunen geben. Die Präsenz vor Ort ist eine wesentliche Voraussetzung, um Diskriminierungsopfer wirkungsvoll unterstützen zu können. Zwar machen die EU-

Richtlinien hierzu keine zwingenden Vorgaben. Allerdings ist die unabhängige Aufgabenerledigung der Stelle, die in den Richtlinien vorgesehen ist, nur möglich, wenn sie bundesweit vertreten ist.

Außerdem sollten Strategien entwickelt werden, wie die Antidiskriminierungsrechte öffentlich bekannt gemacht werden können. Ein Antidiskriminierungsgesetz kann nur dann die von der EU geforderte abschreckende Wirkung entfalten, wenn Betroffene und Verursacher von Diskriminierungen darum wissen, dass diese gesetzlich sanktioniert sind. Es sollte deswegen begleitend zur Verabschiedung des Antidiskriminierungsgesetzes eine Kampagne initiiert werden, die dazu beiträgt, die Öffentlichkeit über die Diskriminierungsverbote und die neuen Instrumente gegen Diskriminierungen zu informieren.

### **Für eine umfassende Antidiskriminierungspolitik**

Ein zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz ist noch keine umfassende Antidiskriminierungspolitik. Ein umfassender Ansatz zur Bekämpfung von Diskriminierung kann sich nicht nur auf den Privat- und Beschäftigungsbereich beschränken, sondern muss auch gegen staatliche Diskriminierung vorgehen.

Staatliche Regelungen und Strukturen, die Minderheiten diskriminieren und ausgrenzen, müssen überwunden werden. Hierzu gehören mit Blick auf Flüchtlinge und Migranten

- die Residenzpflicht für Asylsuchende,
- sozialrechtliche Benachteiligungen für Asylbewerber und Geduldete durch das Asylbewerberleistungsgesetz,
- das Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete,
- die Kopftuchverbotsgesetze für muslimische Lehrerinnen in der Schule.

Dass der Gesetzgeber künftig Minderheiten vor Diskriminierungen schützen will, gleichzeitig aber an diskriminierenden Gesetzen festhält, führt zu makaberen Widersprüchen.

Zum Beispiel kann es vorkommen, dass ein Arbeitgeber einen Migranten die Einstellung nicht wegen seiner Herkunft verweigern darf (Antidiskriminierungsrecht) – andererseits dann aber aufgrund der Duldung den Migranten nicht einstellen darf, weil ein Deutscher vorrangig zu berücksichtigen ist (Ausländerrecht).

Auf Dauer werden derartige Widersprüche nicht haltbar sein. Dem Bürger wird es nicht erklärbar sein, warum Diskriminierungen im privaten Rechtsverkehr zu unterbleiben haben, während staatliche Gesetze und Institutionen daran festhalten können sollen. Hier besteht ein offensichtlicher Wertungswiderspruch. Deswegen kann das Antidiskriminierungsrecht dazu beitragen, dass staatliche Diskriminierungen delegitimiert und damit perspektivisch überwunden werden.

### **3.2. Neue Runde beim Antidiskriminierungsgesetz**

Von Günter Dworek

Der Bundestag hat am 17. Juni 2005 das Gesetz zur Umsetzung Europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien beschlossen. Ins Bundesgesetzblatt gelangt das Antidiskriminierungsgesetz dennoch vorerst nicht. Die Mehrheit der Unions- und FDP-regierten Länder im Bundesrat hat ein In-Kraft-Treten durch Anrufen des Vermittlungsausschusses verhindert. Aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl konnte der Bundesrat damit das eigentlich zustimmungsfreie Gesetz bis zum Ende der Wahlperiode verschleppen. Dadurch verfiel das Antidiskriminierungsgesetz mit der Konstituierung des

neuen Bundestages am 18. Oktober der so genannten "Diskontinuität": Das Gesetzgebungsverfahren muss in der neuen Wahlperiode ganz von vorne gestartet werden.

Damit gerät Deutschland bei der Umsetzung der EU-Richtlinien gegen Diskriminierung weiter in Verzug. Das Ringen um ein Antidiskriminierungsgesetz geht nun in eine neue Runde. Es ist offen, inwieweit dabei an den rot-grünen Entwurf angeknüpft wird.

### **Grundzüge des Rot-Grünen Entwurfes**

Der rot-grüne Entwurf hat zum Ziel, vier EU-Richtlinien gegen Diskriminierung sachgerecht in deutsches Recht umzusetzen. Entsprechend der EU-Richtlinien sah das Gesetz ein umfassendes Diskriminierungsverbot für den Bereich Beschäftigung und Beruf vor. Benachteiligungen aus Gründen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität beim Zugang zu Erwerbstätigkeit, beim beruflichen Aufstieg und bei den Arbeitsbedingungen einschließlich Arbeitsentgelt sollten verboten werden. Das betrifft die Privatwirtschaft, den öffentlichen Dienst und die Bundeswehr.

Anders als im Arbeitsrecht liegen für das Allgemeine Zivilrecht, für den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, bislang nur Antidiskriminierungsrichtlinien der EU zu den Merkmalen ethnische Herkunft und „Rasse“ sowie Geschlecht vor. Um eine stimmige Regelung zu erreichen, bezog der Rot-Grüne Entwurf darüber hinaus auch Benachteiligungen aufgrund der Religion oder Weltanschauung, des Alters, der sexuellen Identität oder einer Behinderung im Zivilrecht mit ein. SPD und Bündnis 90 / Die Grünen hatten sich auf einen Kompromiss geeinigt, der eine differenzierte Regelung vorsah: Beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur

Verfügung stehen, sollten künftig Benachteiligungen aufgrund der ethnischen Herkunft untersagt sein. Das sollte entsprechend der EU-Antirassismus-Richtlinie grundsätzlich für Verträge aller Art gelten. Ausgenommen waren Verträge, die die Privatsphäre betreffen (z. B. Auswahl des Nachhilfelehrers, Vermietung von Wohnraum auf dem selbst genutzten Grundstück). Hinsichtlich des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität sollte das Benachteiligungsverbot bei Massengeschäften sowie bei privatrechtlichen Versicherungen aller Art greifen.

Im Arbeits- wie dem Zivilrecht waren eine Beweiserleichterung nach den Vorgaben der EU-Richtlinien, Möglichkeiten zur Verbändebeteiligung<sup>11</sup> sowie zivilrechtliche Sanktionen bei Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot vorgesehen. Eine Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte in Arbeitsteilung mit Beauftragten des Bundes (z. B. der Integrationsbeauftragten) gegen Diskriminierungen vorgehen, informieren und beraten, wissenschaftliche Untersuchungen durchführen, dem Bundestag Berichte vorlegen und Empfehlungen zur Beseitigung und Vermeidung von Diskriminierungen abgeben.

### **Horizontaler Ansatz<sup>12</sup> weiter nötig**

Wie geht es nun weiter? Die CDU/CSU hat massiv gegen das Antidiskriminierungsgesetz Front gemacht. Angela Merkel hatte im Wahlkampf zu der Frage, was ihre Regierung anders machen würde, ausdrücklich erklärt: „Als

---

<sup>11</sup> Anke Clodius geht im folgenden Beitrag näher auf die Beweislasterleichterung bzw. die mögliche Unterstützung durch Verbände ein.

<sup>12</sup> Bei einem horizontalen Ansatz müssten alle Merkmale auch auf das Zivilrecht bezogen werden.

erstes wird das Antidiskriminierungsgesetz drankommen“ (Bundestagsprotokoll 15/186 vom 7.9.2005, S. 17512 A). Angesichts der EU-Richtlinien kann die neue Regierung nicht gänzlich untätig bleiben. Die spannende Frage ist, in welcher Form nun umgesetzt wird. Bisläng lautete die Parole der CDU/CSU: strikte Beschränkung auf eine 1:1-Umsetzung.

Damit ist vor allem die grundsätzliche Frage berührt: Sollen - wie im rot-grünen Entwurf vorgesehen - über die EU-Mindestvorgaben hinaus im Zivilrecht und bei der Antidiskriminierungsstelle weitere Merkmale neben ethnische Herkunft und Geschlecht einbezogen werden?

Die Forderung nach strikter 1:1-Umsetzung läuft darauf hinaus, dass beispielsweise Behinderte, Muslime, Homosexuelle oder ältere Menschen vom gesetzlichen Diskriminierungsschutz beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen ausgeschlossen bleiben. Das sendet völlig falsche Signale aus. Eine gesetzliche Klarstellung, dass Menschen wegen ihrer ethnischen Herkunft nicht der Zugang zu einer Gaststätte verweigert werden darf, ist längst überfällig. Es gibt aber keinen sachlichen Grund, warum das Gesetz im gleich gelagerten Fall für einen behinderten Menschen nicht gelten soll. Genauso verhält es sich bei Diskriminierungen im Versicherungswesen oder auf dem Wohnungsmarkt. Für vergleichbare Situationen muss es gleiche Schutzstandards geben. Bürgerrechte, die nicht für alle gelten, sind keine Bürgerrechte. Bündnis 90 / Die Grünen wollen eine stimmige Lösung, die keine neuen Ungerechtigkeiten schafft. Zudem sind nur über den horizontalen Ansatz Fälle von Mehrfachdiskriminierung in den Griff zu bekommen.

Bündnis 90 / Die Grünen werden sich auf Grundlage des Bundestagsbeschlusses vom 17. Juni 2005 auch in Zukunft mit Nachdruck für ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz einsetzen. Fairer Wettbewerb braucht Spielregeln. Es verträgt sich nicht mit der sozialen

Marktwirtschaft, wenn Menschen willkürlich vom Markt ausgeschlossen werden. Diskriminierungsschutz bedeutet mehr Freiheit: Alle müssen gerechte Chancen haben beim Zugang zu Beschäftigung, zu Gütern und Dienstleistungen.

### **3.3. Die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU: Gerichtliche Durchsetzung von Ansprüchen - Beweiserleichterung und Unterstützung durch Verbände**

Von Dr. Anke Clodius

#### **Einleitung**

*„Opfer von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft sollten über einen angemessenen Rechtsschutz verfügen. Um einen effektiveren Schutz zu gewährleisten, sollte auch die Möglichkeit bestehen, dass sich Verbände [...] im Namen des Opfers oder zu seiner Unterstützung an einem Verfahren beteiligen.“* So heißt es in den Erwägungsgründen zur Antirassismusrichtlinie. Nachfolgend sollen im Einzelnen die Anforderungen der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien an das gerichtliche Verfahren zur Durchsetzung von Ansprüchen bei Diskriminierungen, insbesondere die Möglichkeiten der Unterstützung durch Antidiskriminierungsverbände und die Frage der Verteilung der Beweislast, dargestellt werden. Außerdem wird darauf eingegangen, wie eine Umsetzung in deutsches Recht aussehen könnte.

#### **a. Unterstützung durch Antidiskriminierungsverbände und andere Organisationen**

Die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien sehen vor, dass Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen - wichtig sind hier auch die Gewerkschaften -, die

ein rechtmäßiges Interesse an der Gleichbehandlung der durch die Richtlinien geschützten Personengruppen haben, sich entweder im Namen der diskriminierten Person oder zu ihrer Unterstützung und mit ihrer Einwilligung an den vorgesehenen Gerichts- und Verwaltungsverfahren beteiligen können. Viel wird also davon abhängen, welche Möglichkeiten der gerichtlichen Durchsetzbarkeit von Ansprüchen ein zukünftiges Antidiskriminierungsgesetz vorsehen wird. Der in der letzten Legislaturperiode vorgelegte Gesetzesentwurf regelte, dass Betroffene bei Diskriminierung in der Privatwirtschaft oder im Arbeitsrechtsleben die Möglichkeit haben sollten, gegen die erlebte Diskriminierung vorzugehen – wichtig ist darüber hinaus auch der Schutz durch Sozial- und Verwaltungsgerichte. Der Gesetzesentwurf sah die Möglichkeit der Abtretung von Schadenersatzansprüchen an Antidiskriminierungsverbände vor, die dann im eigenen Namen diese gegenüber der Beklagten durchsetzen konnten.

Eine Alternative hierzu wäre die Einführung einer Prozesstandschaft, also das Auftreten der Verbände vor Gericht für die Betroffenen im eigenen Namen und der Möglichkeit der Übernahme der Prozessführungsbefugnis vergleichbar zur Tätigkeit von AnwältInnen.

Auch die Einführung einer Verbandsklage für Antidiskriminierungsverbände ist in Zukunft nicht ausgeschlossen. Die Richtlinien schreiben dies zwar nicht ausdrücklich vor. Da die Richtlinien aber nur Mindeststandards vorgeben, ist die Einführung einer Verbandsklage europarechtlich zulässig. Die Verbandsklage ist insbesondere in solchen Fällen erforderlich, in denen eine Diskriminierung kaum zu einer individuellen Klage führen wird. Sie bietet besseren Schutz bei strukturellen und mittelbaren Diskriminierungen wie bei Entgeltdiskriminierung. In Diskriminierungsfällen sind die

Betroffenen – auch aus Angst vor weiteren Benachteiligungen – oft nicht bereit zu klagen.

Ein sinnvolles Verfahren zur Feststellung von Verbänden, die vor Gericht auftreten können, wäre die Zertifizierung der Verbände und die Aufnahme in eine Liste, damit die Vertretungsbefugnis der Verbände nicht in jedem Verfahren einzeln geklärt werden muss. Damit könnte auch dem Vorwurf entgegengetreten werden, es würden sich mit der Einführung einer Verbandsklage „Abmahnvereine“ bilden, die das Instrument der Verbandsklage ausnutzen, um Gebühren zu schinden. Außerdem dient eine Zertifizierung der Verbände einer Qualitätssicherung für die Betroffenen. Antidiskriminierungsverbände müssen vom Verbot der außergerichtlichen und gerichtlichen Rechtsberatung freigestellt werden.

#### **b. Beweiserleichterung**

Für den Gerichtsprozess sehen die EU-Richtlinien eine Erleichterung der Beweislast vor:

*„Die Mitgliedstaaten ergreifen im Einklang mit ihrem nationalen Gerichtswesen die erforderlichen Maßnahmen um zu gewährleisten, dass immer dann, wenn Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für verletzt halten, und bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen **Stelle Tatsachen glaubhaft machen**, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung **vermuten lassen**, es **dem Beklagten obliegt zu beweisen**, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.“*

Die Diskriminierte muss Tatsachen vortragen, die es dem Gericht wahrscheinlich erscheinen lassen, dass tatsächlich eine Diskriminierung erfolgte. Erst dann muss sich die VertragspartnerIn entlasten. Dies ist nur möglich, wenn sachliche Gründe für die Entscheidung, z. B. jemanden nicht einzustellen, vorgebracht werden können. Die

ethnische Herkunft kann allerdings nur in ganz besonderen Ausnahmefällen einen solchen sachlichen Grund darstellen.

Eine Beweislastumkehr findet also nicht statt und war entgegen vieler gegenteiliger Darstellungen auch nicht in dem Gesetzentwurf zum Antidiskriminierungsgesetz aus der letzten Legislaturperiode enthalten. Nicht ausreichend ist damit die bloße Behauptung, man sei diskriminiert worden oder fühle sich diskriminiert, damit die AnspruchsgegnerIn den Beweis erbringen muss, dass keine ungerechtfertigte Benachteiligung vorliegt.

Die KlägerIn muss also nicht nur beweisen, dass sie einer der geschützten Gruppen angehört, sondern auch, dass es wahrscheinlich ist, dass sie gerade aufgrund dieser Gruppenzugehörigkeit die Wohnung oder den Arbeitsplatz nicht bekommen hat. Dafür kann sie auch Indizien vortragen, die Anhaltspunkte für eine Benachteiligung darstellen. Beispiele hierfür wären z. B. eine Stellenausschreibung mit der Bezeichnung „kein Kopftuch“, eine Wohnungsanzeige mit dem Hinweis „k.A.“ (keine Ausländer).

Solche Indizien muss die KlägerIn so glaubhaft machen, dass das Gericht ihr Vorliegen für überwiegend wahrscheinlich gehalten werden kann, er muss also z. B. Zeitungsannoncen mit entsprechendem Inhalt vorlegen oder Zeugen benennen. Möglich werden wohl auch die Vorlage von Statistiken und sog. Testing-Verfahren sein, in denen sich eine nicht einer diskriminierten Gruppe angehörende Person neben einer diskriminierten um einen Vertragsabschluss bemüht, um herauszufinden, ob eine Ungleichbehandlung vorliegt.

Der Hinweis darauf, dass er als Angehöriger einer geschützten Gruppe im Gegensatz zur Mehrheit der BewerberInnen z. B. um einen Arbeitsplatz nicht ausgewählt wurde, reicht grundsätzlich nicht aus. Etwas anderes kann allerdings gelten, wenn im Rahmen eines

Massenauswahlverfahrens (z. B. für studentische Saisonarbeitskräfte in einem großen Unternehmen) nur ein verschwindend geringer Prozentsatz von BewerberInnen mit Migrationshintergrund ausgewählt wird. Dies könnte für das Gericht ein Indiz dafür sein, dass beim Auswahlverfahren eine ungerechtfertigte Benachteiligung dieser Personengruppe vorlag.

Betrachtet man die Gerichtspraxis, die deutsche Gerichte in Bezug auf die ähnlich ausgestaltete Beweiserleichterung in § 611a BGB zur Gleichbehandlung der Geschlechter am Arbeitsplatz in über 20 Jahren entwickelt haben, so ist die gerade skizzierte erste Schwelle der Beweislastregelung relativ hoch. Denn in den meisten Fällen hat die KlägerIn gerade keinen Einblick in die Auswahlmotive einer VermieterIn oder ArbeitgeberIn.

Wenn das Gericht eine Benachteiligung für wahrscheinlich hält, obliegt es in einer zweiten Stufe der anderen Seite nachzuweisen, dass andere sachliche Gründe als z. B. das Geschlecht oder die ethnische Herkunft die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. So kann eine VermieterIn, die besonders junge Familien fördern möchte, weil diese es auf dem Wohnungsmarkt nachweislich sehr schwer haben, dies weiterhin tun. Sie muss dafür keine Dokumentation seines Auswahlverfahrens vorlegen, sondern kann dies einfach in seinem Vortrag vor Gericht sachlich darstellen. Wer sachlich nachvollziehbare Gründe für seine Auswahlentscheidungen vortragen kann, muss daher auch keine "Bürokratie" betreiben.

### **3.4. Die praktische Bedeutung der EU-Antirassismus-Richtlinie für den Flüchtlingsschutz** von Stefan Keßler

In der Öffentlichkeit schlugen vor einigen Monaten die Wellen hoch: Gutmenschen kämpften gegen kaltherzige

Rassisten, Feinde des freien Unternehmertums gegen Vertragsfreiheitsfetischisten. Gegenstand war das Antidiskriminierungsgesetz, mit dem mehrere europäische Richtlinien in deutsches Recht umgesetzt werden sollten.

Dazu gehört auch eine im Jahre 2000 verabschiedete Richtlinie gegen Rassismus<sup>13</sup> (im folgenden: RL), die bis zum 19. Juli 2003 in nationales Recht hätte umgesetzt werden müssen.

Es soll im folgenden nicht um die Einzelheiten des deutschen Gesetzentwurfs gehen, sondern geklärt werden, inwieweit die EU-Antirassismus-Richtlinie selbst Regelungen enthält, die die Situation für ausländische Flüchtlinge in Deutschland verbessern könnten.

Die Richtlinie legt den Schwerpunkt auf Regelungen zum privaten Rechtsverkehr, d. h. auf das Rechtsverhältnis zwischen den einzelnen Menschen. Sie stellt damit durchaus eine Erweiterung des bisherigen Diskriminierungsschutzes dar, der sich auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat bezieht.

Das ist zugleich Stärke wie Schwäche der Richtlinie: Auf der einen Seite stellt sie klar, dass die privatrechtliche Handlungsfreiheit nicht ohne weiteres einen unbeschränkten Vorrang vor dem Diskriminierungsschutz beanspruchen darf, sondern hier ein Ausgleich zwischen gleichrangigen Rechtsgütern gefunden werden muss. Darüber hinaus kann nicht nur eine direkte Maßnahme gegen eine Person, sondern auch eine „institutionalisierte Diskriminierung“, etwa bei „neutralen“ Regelungen über den Zugang zu Bildungseinrichtungen oder zu bestimmten

---

<sup>13</sup> *Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft* vom 29. Juni 2000 – ABl. L 180, S. 22.

Berufen, eine durch die Richtlinie verbotene »mittelbare Diskriminierung« darstellen.

Auf der anderen Seite beseitigt die Richtlinie nicht die zahlreichen – mittelbaren – Diskriminierungen, die im deutschen Recht auf Grund der Staatsangehörigkeit und des ausländerrechtlichen Status des Betroffenen vorgenommen werden, etwa bei der Frage des Arbeitsmarktzugangs. Trotz des Schweigens der Richtlinie hierzu bleibt diese Diskriminierung auch völkerrechtlich äußerst problematisch. Wie der Ausschuss für die Abschaffung der Rassendiskriminierung (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination* – CERD) in seinen Allgemeinen Empfehlungen (*General Recommendation*) Nr. 30<sup>14</sup> herausgestellt hat, stellt eine unterschiedliche Behandlung auf Grund der Staatsangehörigkeit oder des einwanderungsrechtlichen Status der Betroffenen eine durch das UN-Abkommen für die Abschaffung aller Formen der Rassendiskriminierung verbotene Maßnahme dar, sofern sie – gemessen an Inhalt und Zielen des Abkommens – nicht legitime Ziele verfolgen bzw. zur Erreichung legitimer Ziele nicht unbedingt erforderlich sind. Es bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die ausländerrechtlichen Bestimmungen, die zum Beispiel einen großen Teil der in Deutschland lebenden ausländischen Wohnbevölkerung – nämlich Asylsuchende und andere Flüchtlinge – faktisch vom deutschen Arbeitsmarkt ausschließen, mit diesem Maßstab vereinbar sind.

Verhalten sich jedoch etwa Mitarbeitende von Ausländerbehörden in einer Weise, dass die Würde der ausländischen Person verletzt »und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird«,

---

<sup>14</sup> CERD/C/64/Misc. 11/rev.3.

ist dies eine »unerwünschte Verhaltensweise«, die durch Art. 2 Abs. 3 Satz 1 RL ausdrücklich verboten ist.

Auf dem Feld der Rechtsdurchsetzung versucht die Richtlinie, vor allem die Position des einzelnen Betroffenen / Beschwerdeführers zu verbessern. Ein Diskriminierungsopfer kann vom Täter Schadensersatz bzw. sonstige im nationalen Recht festzulegende Sanktionen verlangen (Art. 15 RL). Für die entsprechenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren verlangt Art. 8 Abs. 1 RL eine Beweiserleichterung zugunsten des Beschwerdeführers: Dieser muss keinen förmlichen Beweis für die Rechtsverletzung erbringen, sondern »Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen«. Ist diese Hürde genommen, muss umgekehrt der Beklagte beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.

Die Hürde der Glaubhaftmachung wird allerdings in der Praxis nur schwer zu nehmen sein. Denn entsprechende Maßnahmen zur Sensibilisierung der Justiz sind nicht vorgesehen, ebenso wenig statistische Erhebungen, die Vergleichsdaten liefern könnten. Gerade Opfern einer »mittelbaren Diskriminierung« wird somit die Glaubhaftmachung schwer fallen, dass sie schlechter behandelt wurden als andere Personen in vergleichbaren Situationen.

Enthalten ist ein – allerdings verhältnismäßig schwach ausgeprägtes – Verbandsklagerecht. Verbände, Organisationen und andere juristische Personen, die ein »rechtmäßiges Interesse« an der Durchsetzung der Richtlinie haben, dürfen sich im Namen der Opfer oder zu deren Unterstützung an (Gerichts-) Verfahren zur Durchsetzung individueller Ansprüche beteiligen. Voraussetzung ist aber immer, dass sich das Verfahren auf ein bestimmtes Opfer und die Verletzung dessen Rechte

bezieht, so dass Rechtsstreite zur ausschließlichen Klärung von Grundsatzfragen nicht geführt werden können. Demgegenüber öffnet das deutsche Recht<sup>15</sup> etwa Umweltverbänden die Möglichkeit, auch ohne eine solche Verletzung individueller Rechtsgüter in bestimmten Fällen den Gerichtsweg zu beschreiten.

In diesem Zusammenhang mutet es allerdings geradezu zynisch an, wenn parallel zur Diskussion über die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien die staatlichen Fördermaßnahmen für Projekte und Initiativen gegen Rassismus und Rechtsextremismus Presseberichten zufolge drastisch gekürzt oder sogar gestrichen werden. Die eigentliche, erfolgversprechende Arbeit gegen die alltägliche Diskriminierung muss vor Ort erfolgen. Daher sollte neben dem Aufbau staatlicher Stellen ausdrücklich die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements beibehalten und ausgebaut werden.

Die EU-Antirassismus-Richtlinie enthält nur wenige positive Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten. Erlaubt sind Art. 5 RL weiterhin »positive Maßnahmen« zur Förderung benachteiligter Gruppen (bekannt ist hierfür der englische Ausdruck *affirmative actions*). Damit ist aber nicht eine *Pflicht* der Mitgliedsstaaten verbunden, etwa aktiv für eine ethnische Vielfalt im Staatsdienst zu sorgen.

Art. 13 RL sieht die Einrichtung einer oder mehrerer Antidiskriminierungsstellen in jedem Mitgliedsstaat vor. Sie sollen unter anderem dafür zuständig sein, die Opfer »auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen«. Darunter fällt nach hiesigem Verständnis die Hilfe bei der Formulierung von Beschwerden und ihrer Begründung und die sachkundige Begleitung durch ein entsprechendes (Gerichts-) Verfahren. Gerade bei Opfern mit

---

<sup>15</sup> z. B. § 61 BNatSchG

Migrationshintergrund, die nicht ausreichend der deutschen Sprache mächtig sind, ist eine solche konkrete und kontinuierliche Hilfeleistung unabdingbar.

Für die deutsche Debatte stellt sich die Frage, ob angesichts der Vielzahl von Problemen, die sich im Alltag stellen und mit rassistisch motivierter Ausgrenzung zu tun haben, nur eine solche Stelle für das gesamte Bundesgebiet nicht eher als „Tropfen auf dem heißen Stein“ erschiene und nicht vielmehr über den Aufbau eines Netzwerkes von bundes- und landesweiten Stellen zu diskutieren ist.

Gerade im Bereich der Unterstützung für Diskriminierungsopfer könnte auf Grund der Vielzahl möglicher Fälle eine einzige, bundesweit tätige Stelle überfordert sein. Gerade deshalb kommt es aber darauf an, dass die Opferhilfe vor Ort gefördert und gestärkt wird.

Zu begrüßen ist, dass es zu den Aufgaben der Stelle(n) gehören soll, unabhängige Untersuchungen durchzuführen, unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen abzugeben (Art. 13 Abs. 2 RL). Es ist zu hoffen, dass hierdurch die politische Diskussion über Rassismus und andere Formen der Diskriminierung mit konkreten Informationen und Vorschlägen bereichert wird. Bei der Umsetzung sollte auch Erwägungsgrund Nr. 15 RL aufgegriffen werden, »dass mittelbare Diskriminierung mit allen Mitteln, einschließlich statistischer Beweise, festzustellen ist«. Dem folgend ist die Erstellung und Veröffentlichung entsprechender Datensammlungen in den Aufgabenkatalog der Antidiskriminierungsstelle(n) aufzunehmen.

Der vorgesehene Dialog mit Nichtregierungsorganisationen und anderen Institutionen der Zivilgesellschaft (Art. 12 RL), kann gleichfalls zu einem effektiveren und erfolgreicherem Diskurs im politischen Raum führen.

Fazit: Eine unmittelbare Verbesserung der Situation für jeden einzelnen Flüchtling wird durch die Antirassismusrichtlinie der EU nicht erreicht, es sei denn, man kann einem einzelnen Behördenmitarbeiter eine „unerwünschte Verhaltensweise“ im Sinne des Art. 2 RL nachweisen. Gleichwohl kann die Umsetzung in deutsches Recht einen Anstoß für eine Antidiskriminierungskultur und damit für die Wiederherstellung des Flüchtlingsschutzes in Deutschland bieten.

### **3.5. Verbesserter Schutz vor Diskriminierung? Auswirkungen der Antidiskriminierungsrichtlinien auf den Schutz vor Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit**

Von Dr. Elke Tießler-Marenda

AusländerInnen, Deutsche mit Migrationshintergrund und ethnische Minderheiten sind in Deutschland vielfältigen Formen struktureller und individueller Diskriminierung unterworfen. Schutz vor Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, der Sprache, der Religion oder der Nationalität ergibt sich bislang in unterschiedlichem Ausmaß aus dem EG-Vertrag, dem Grundgesetz und aus diversen Einzelvorschriften des Privat-, Straf- und des öffentlichen Rechts. Nicht erfasst ist regelmäßig der Schutz vor Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit. Der europäische Gesetzgeber hat seit Sommer 2001 mittlerweile vier Antidiskriminierungsrichtlinien erlassen.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Zur Antidiskriminierungspolitik und –gesetzgebung der EU: *Baer*, ZESAR 5-6/2004, S. 204 ff; *Mahlmann*, Gerechtigkeitsfragen im Gemeinschaftsrechts, in *Rust* u.a. (Hrsg.), Die Gleichbehandlungsrichtlinien der EU und Ihre

Die so genannte Antirassismus- oder Gleichbehandlungsrichtlinie (RL 2000/43/EG), die Beschäftigungs- oder Rahmenrichtlinie/Beschäftigung (RL 2000/78/EG), die revidierte Gleichstellungsrichtlinie (RL 2002/73/EG) und zuletzt die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter in Hinblick auf den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen (RL 2004/113/EG).

Die Richtlinie 2000/43/EG, die hier besonders interessiert, umfasst den Beschäftigungsbereich, den Sozialschutz, die Gesundheitsdienste, die Bildung und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen bezogen auf die Diskriminierungsgründe „Rasse“<sup>17</sup> und ethnische Herkunft.<sup>18</sup> Sie gilt im öffentlichen und privaten Bereich, einschließlich öffentlicher Stellen. RL 2000/78/EG verbietet Diskriminierung wegen der Religion, der Weltanschauung, wegen sexueller Orientierung, Alter und Behinderung im

---

Umsetzung in Deutschland (Loccumer Protokolle 40/03), 2003, S. 47 ff.

<sup>17</sup> Die Richtlinie 2000/43/EG sowie auch das Umsetzungsgesetz problematisiert den Terminus „Rasse“ zwar, benützen ihn aber dennoch (Vgl.: RL 2000/43/EG Erwägungsgrund 6; Umsetzungsgesetz-Begründung, S. 28). Auf die Diskussion, inwieweit sich die Benutzung des Terminus „Rasse“ mindestens für den deutschen Sprachraum verbietet, kann hier nicht eingegangen werden. Im Folgenden wird der Begriff soweit möglich gemieden, ansonsten mit Anführungszeichen versehen.

<sup>18</sup> Näheres zu RL 2000/43/EG: Hailbronner, Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, S. 254 ff; *Nickel*, NJW 2001, S. 2668 ff.; Tießler-Marenda, Einführung in die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG und ihre Umsetzung, in: Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG - Neue Wege in der Antidiskriminierungsarbeit, Deutscher Caritasverband (Hrsg), Freiburg 2003, S. 22 ff.

Kontext von Beschäftigung und Beruf.<sup>19</sup> RL 2002/73/EG und RL 2004/113/EG schließlich berühren ausschließlich die Gleichstellung von Mann und Frau mit Blick auf den Beschäftigungsbereich und den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen.

**Der Schutz vor Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit in den Antidiskriminierungsrichtlinien<sup>20</sup>**

Nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt die unterschiedliche Behandlung auf Grund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltstatus' (Art. 3 Abs. 2 RL 2000/43/EG). In Konsequenz daraus sind Regelungen, die wie die Visumspflicht oder die Aufenthaltsgenehmigungspflicht an der Staatsangehörigkeit und solche, die wie beispielsweise das Asylbewerberleistungsgesetz am Aufenthaltstatus fest machen, keine verbotene Ungleichbehandlung. Hier bedarf es intensiver Aufklärungsarbeit bei den Betroffenen, um enttäuschten Hoffnungen vorzubeugen.

Es ist zu erwarten, dass die Abgrenzung von verbotener ethnisch oder religiös motivierter Ungleichbehandlung und erlaubter Ungleichbehandlung wegen der Staatsangehörigkeit in vielen Fällen schwierig sein wird und deshalb die Gerichte beschäftigen wird. Fraglich ist, ob sich dieses Merkmal so interpretieren lässt, dass es sich nur „auf *hoheitliche* Maßnahmen bezieht, die an die Staatsangehörigkeit anknüpfen.“ Demnach soll die

---

<sup>19</sup> Näheres zu RL 2000/78/EG: *Bauer*, Europäische Antidiskriminierungsrichtlinien und ihre Einfluss auf das Deutsche Recht, NJW 2001, S. 2672 ff.

<sup>20</sup> Auszug aus: Tießler-Marenda, Elke, Einführung in die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG und ihre Umsetzung, in: Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG - Neue Wege in der Antidiskriminierungsarbeit, Deutscher Caritasverband (Hrsg), Freiburg 2003

Sicherung der staatlichen Souveränität Drittstaatsangehörigen gegenüber das Ziel dieser Ausnahmeregelung sein.<sup>21</sup> Dagegen spricht allerdings der Wortlaut der Richtlinie. Eine ausdrückliche Differenzierung in erlaubte Ungleichbehandlung durch öffentliche Stellen und unerlaubte Ungleichbehandlung durch Private findet sich nicht. Da in Art. 3 Abs. 1 RL 2000/43/EG ausdrücklich der private und der öffentliche Bereich einbezogen ist, müsste der private Bereich in Art. 3 Abs. 2 RL 2000/43/EG ausgeschlossen werden, wenn sich dieser Absatz nicht auf beide Bereiche beziehen soll. Ein weiteres Argument ist, dass die Formulierung von Art. 3 Abs. 2 RL 2000/43/EG Statusfragen und daran anknüpfende Rechtsakte - also hoheitliche Fragen - und die Ungleichbehandlung wegen der Staatsangehörigkeit im Allgemeinen alternativ nebeneinander stellt.

In der Praxis ist es allerdings außerhalb des öffentlichen Bereichs kaum vorstellbar, dass eine Diskriminierung tatsächlich an der Staatsangehörigkeit anknüpft. Regelmäßig dürfte es sich dabei um einen vorgeschobenen Grund handeln und tatsächlich eine indirekte Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft vorliegen.<sup>22</sup> Dennoch sollte aus Gründen der Rechtssicherheit im zivilrechtlichen Bereich eine Regelung gefunden werden, die sichert, dass das Unterscheidungskriterium Staatsangehörigkeit nicht als Möglichkeit der verdeckten Diskriminierung auf Grund der Religion oder der ethnischen Herkunft genutzt werden kann.

Obwohl von der Richtlinie nicht gefordert, sollte ein Normüberprüfungsverfahren dahingehend stattfinden, ob

---

<sup>21</sup> Rainer Nickel, Handlungsaufträge zur Bekämpfung von ethnischen Diskriminierungen in der neuen Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/43/EG, in: Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 2670.

<sup>22</sup> vgl. Hailbronner, Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, S. 258

die Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit jeweils sinnvoll und inhaltlich wie auch gesellschaftspolitisch gerechtfertigt ist.<sup>23</sup> Die Bundesregierung vertrat noch 1999 selbst die Auffassung, dass bei der Schaffung eines Antidiskriminierungsgesetzes auch zu prüfen sein wird, ob bestehende unterschiedliche Regelungen für Deutsche und AusländerInnen aufgehoben werden können und zudem zukünftig bei jedem Rechtssetzungsakt eingehend geprüft werden wird, ob unterschiedliche Regelungen für Deutsche und AusländerInnen sachlich gerechtfertigt sind.<sup>24</sup> Es bleibt nur zu hoffen, dass dies in die Tat umgesetzt wird. Eine grundsätzliche Anerkennung der Zugehörigkeit von MigrantenInnen zu unserer Gesellschaft lässt sich nur erreichen, wenn der Staat mit gutem Beispiel vorangeht und rechtliche Ungleichbehandlung so weit wie möglich abbaut.

### **3.6. Die Anti-Diskriminierungs-Richtlinien der EU im Kontext der Menschenrechte**

Von Petra Follmar-Otto

Wie in der (fach-) öffentlichen Diskussion um das Antidiskriminierungsgesetz von seinen Befürworterinnen und Befürwortern häufiger festgestellt wurde, hinkt Deutschland anderen europäischen Staaten in der Entwicklung einer Kultur der Nichtdiskriminierung um Jahre, wenn nicht Jahrzehnte hinterher. Mit dem Gesetzentwurf war die Hoffnung verbunden, nicht nur Rechtsschutzmöglichkeiten Einzelner zu eröffnen, sondern

---

<sup>23</sup> Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland, September 2002, S. 250 f.

<sup>24</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Petra Pau und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/633, Bundestagsdrucksache 14/735

auch die Diskussion um die Überwindung von Diskriminierung als Anliegen einer demokratischen Gesellschaft als Ganzem voranzubringen. Die öffentliche Diskussion um den rot-grünen Gesetzentwurf litt an einer gewissen Schräglage: Sehr häufig waren Positionen zu lesen und zu hören, die in dem Entwurf wenn schon nicht das Instrument eines Tugendstaates der *political correctness*, so zumindest ein bürokratisches Monstrum sahen, oder die vor einer unzulässigen Einschränkung der grundrechtlichen garantierten Privatautonomie und einer drohenden Prozesslawine warnten. Wenig wurde dagegen die gesellschaftliche Realität alltäglicher Diskriminierungen – in Form direkter Benachteiligungen wie struktureller Ausgrenzungen – thematisiert.<sup>25</sup>

Auch die rot-grünen Vertreter/innen des Gesetzentwurfes konzentrierten ihre Argumentation stark auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und Umsetzungsverpflichtungen aus den europäischen Richtlinien, statt die Notwendigkeit des Diskriminierungsschutzes aus der Sache heraus, das heißt aus der alltäglichen Realität von Diskriminierung in der Gesellschaft, zu begründen und die europäischen Richtlinien als Gesetzgebungsanlass in den grund- und menschenrechtlichen Kontext des Diskriminierungsschutzes einzuordnen. Verpflichtungen zum Schutz vor Diskriminierung ergeben sich nicht erst aus den EU-Richtlinien, sondern bereits aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. Auch gegen die Verletzung der spezifischen Menschenrechtsverträge zum Diskriminierungsschutz stehen – in Deutschland bislang wenig bekannte und genutzte –

---

<sup>25</sup> Zur Diskussion vgl. Bielefeldt/ Follmar-Otto, Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion, Policy Paper Nr. 5 des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

Rechtsschutzmöglichkeiten für Einzelne zur Verfügung.<sup>26</sup> Die menschenrechtlichen Anforderungen an Gesetzgebung gegen Diskriminierung sollen im Folgenden umrissen werden.

### **Diskriminierungsschutz als Strukturprinzip der Menschenrechte**

Mit dem Begriff der Menschenrechte bezeichnet man seit dem 18. Jahrhundert jene grundlegenden Freiheitsrechte, die jedem Menschen schon aufgrund seines Menschseins – und folglich jedem Menschen in gleichem Maße – zustehen. Eine Ausrichtung gegen Diskriminierung ist den Menschenrechten daher von Anfang an eigen. Das Diskriminierungsverbot ist insofern ein Strukturprinzip der Menschenrechte im Ganzen. Dabei gehört die Idee der Gleichberechtigung mit dem Freiheitsanspruch der Menschenrechte eng zusammen: Ohne den Gleichheitsanspruch wären Freiheitsrechte lediglich Privilegien einer bevorzugten Gruppe, aber eben keine allgemeinen Menschenrechte; und ohne die freiheitliche Ausrichtung könnte von Gleichberechtigung von vornherein gar keine Rede sein.

In der Diskussion um Antidiskriminierungsgesetzgebung wird häufig der Einwand vorgebracht, ein solches Gesetz schränke Freiheitsrechte unzulässigerweise ein, insbesondere die in der allgemeinen Handlungsfreiheit begründeten Privatautonomie und Vertragsfreiheit. Grundsätzlich ist klarzustellen, dass die Zielsetzung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung nicht in der Ein-

---

<sup>26</sup> ‚Individualbeschwerdeverfahren‘ zum UN-Antirassismusausschuss und dem UN-Frauenrechteausschuss, vgl. das Handbuch des Deutschen Instituts für Menschenrechte: Cremer, Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens gegen Rassismus (ICERD).

schränkung der Freiheit, sondern im Gegenteil in ihrer Universalisierung besteht. Diskriminierungsverbote sollen Optionen gesellschaftlichen Freiheitsgebrauchs auf alle Menschen erweitern. Sie wirken darauf hin, dass die Möglichkeiten, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden, Mietverhältnisse einzugehen, elementare Lebensrisiken abzusichern, am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilzunehmen, real für jeden Menschen gegeben sind.

### **Jüngere Entwicklungen des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbots**

Das Diskriminierungsverbot hat sich seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 erheblich weiter entwickelt. Fünf zentrale Tendenzen und ihre Auswirkungen auf die Formulierung von Antidiskriminierungsgesetzgebung sollen näher dargestellt werden.

#### **(a) Ausweitung der Diskriminierungsmerkmale**

Das Diskriminierungsverbot erhält seine konkreten Konturen anhand bestimmter Merkmale, an die keine Benachteiligungen oder Bevorzugungen angeknüpft werden dürfen. Es handelt sich dabei entweder um unabänderliche persönliche Merkmale oder um eng mit der persönlichen Identität eines Menschen verbundene Merkmale, die deshalb auch durch besondere Freiheitsrechte geschützt werden. Beispiele dafür sind Hautfarbe, ethnische Herkunft, Geschlecht, eine Behinderung, Religion und Weltanschauung, Sprache, politische Anschauung, sexuelle Orientierung und sexuelle Identität.

Solche – zumeist offenen – Merkmalskataloge sind in Menschenrechtsdokumenten im Laufe der Zeit immer wieder ausgeweitet worden. Dies ist Ausdruck

gesellschaftlicher Lernprozesse, die wesentlich auch durch soziale Bewegungen vorangetrieben worden sind und durch die sich neue Sensibilitäten für bestehende Diskriminierungen herausgebildet haben. In der noch nicht rechtsverbindlichen EU-Grundrechtscharta vom Dezember 2000 – einem der jüngsten Menschenrechtsdokumente – manifestiert sich die mittlerweile fortgeschrittene Ausdifferenzierung des Diskriminierungsverbots. In Artikel 21 Absatz 1 bestimmt die Charta: „Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.“

(b) De-facto-Gleichberechtigung als Ziel

Diskriminierungsschutz geht über die Herstellung formaler Gleichberechtigung hinaus. Die entsprechenden verfassungsrechtlichen beziehungsweise völkerrechtlichen Regelungen sprechen beispielsweise vom Verbot der Benachteiligung (Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz), der Verpflichtung des Staates, gegen jede Diskriminierung gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten (Artikel 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte), oder der Staatenpflicht, den Genuss von Rechten ohne Diskriminierung zu garantieren (Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention). Es geht also um die Gewährleistung gleicher Möglichkeiten zur tatsächlichen Ausübung von Menschenrechten. Daraus ergibt sich, dass auch indirekte Formen von Benachteiligung und strukturelle Diskriminierungen vom menschenrechtlichen Diskriminierungsschutz umfasst sind. Es hat sich ein allgemeiner Konsens herausgebildet, dass auch

die indirekten und strukturellen Formen von Diskriminierung als Menschenrechtsverstöße zu werten sind, für deren Überwindung Staat und Gesellschaft Verantwortung tragen. Vor allem die Überwindung struktureller Diskriminierung kann unter Umständen auch so genannte zeitweilige Sondermaßnahmen – zum Beispiel in Form gezielter Förderung von Menschen aus bisher benachteiligten Gruppen – erforderlich machen. Im Kontext der Menschenrechte sind solche Positivmaßnahmen nicht nur zulässig, sondern zur Überwindung struktureller Diskriminierung notwendig.<sup>27</sup>

### (c) Diskriminierungsschutz gegenüber privaten Akteuren

Diskriminierungen geschehen in allen Bereichen der Gesellschaft: in staatlichen Behörden, in Schule und Universität, auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche, im Versicherungswesen oder beim Zugang zu Gaststätten und Diskotheken. Dass sich daraus die Aufgabe ergibt, das Diskriminierungsverbot nicht nur im öffentlich-rechtlichen Bereich zu beachten, sondern auch gegenüber privaten Akteuren in Wirtschaft und Gesellschaft zur Geltung zu bringen, ist keine neue Einsicht; sie ist in der jüngeren Menschenrechtsdiskussion allerdings deutlicher als zuvor artikuliert worden.

Adressat menschenrechtlicher Verpflichtungen ist zunächst der Staat, im Weiteren aber auch die Gesellschaft im Ganzen. Gegenüber dem Staat entfalten Menschenrechte verschiedene Verpflichtungsdimensionen, die kurz als Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten zusammengefasst werden können. Das bedeutet auf das Diskriminierungsverbot bezogen: Der Staat ist nicht nur

---

<sup>27</sup> Vgl. den General Comment Nr. 25 des UN-Frauenrechteausschusses (CEDAW), in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Die ‚General Comments‘ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005.

gehalten, selbst keine diskriminierenden Maßnahmen zu ergreifen; er muss im Rahmen seiner Schutzpflicht auch vor Diskriminierungen durch Private schützen und im Rahmen seiner Gewährleistungspflichten einen adäquaten Rahmen an Gesetzgebung und Institutionen zur Verfügung stellen, damit Betroffene sich gegen Diskriminierungen durch staatliche wie nichtstaatliche Akteure effektiv wehren können. Diese Verpflichtungen sind in mehreren UN-Übereinkommen zum Diskriminierungsschutz explizit niedergelegt. So verpflichten das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966 (ICERD) und die Konvention zur Abschaffung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 (CEDAW) die Vertragsstaaten ausdrücklich auch, Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierungen durch Private zu ergreifen<sup>28</sup>. Die zuständigen Menschenrechtsorgane und -institutionen haben aus diesem Grund in den letzten Jahren Deutschland wiederholt aufgefordert, den Schutz vor Diskriminierung durch eine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung zu verstärken.<sup>29</sup>

(d) Diskriminierungsschutz auch im Bereich des Migrations- und Staatsangehörigkeitsrechts

Die Anti-Diskriminierungs-Richtlinien schließen Ungleichbehandlungen auf Grundlage der Staatsangehörigkeit zumindest hinsichtlich der Regelungen des Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrechts explizit aus ihrem Anwendungsbereich aus (Art. 3 Abs. 2 Antirassismus-

---

<sup>28</sup> Art. 5 e), 6 ICERD und Art. 2 d und 2 e) CEDAW.

<sup>29</sup> Zuletzt Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI): Dritter Bericht über Deutschland vom 08.06.2004, S. 11 ff.

Richtlinie).<sup>30</sup> Auch das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) enthält in seinem Art. 1 Abs. 2 eine pauschale Ausnahmeklausel für „Unterscheidungen (...), die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt“, sowie in Abs. 3 eine Ausnahmeklausel für die nationalstaatlichen Vorschriften über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, soweit diese nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren. Ausdrücklich ist das Merkmal ‚Staatsangehörigkeit‘ als Anknüpfungsmerkmal für das Diskriminierungsverbot in keinem verbindlichen menschenrechtlichen Dokument enthalten. Damit scheinen für Migranten/innen und Flüchtlinge wesentliche Bereiche, nämlich Regelungen über Einreise, Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt, aus dem Geltungsbereich des Diskriminierungsverbots ausgenommen zu sein.

Im Menschenrechtsschutz wird die Regelung des Zugangs zum Staatsgebiet herkömmlich als Primat der Nationalstaaten betrachtet, so dass den Staaten in Fragen der Einwanderungsregelungen ein weites Ermessen zugesprochen wird. Dennoch gibt es auch Durchbrechungen dieses Prinzips, etwa in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 3 und 8 der EMRK<sup>31</sup>, oder durch die Genfer Flüchtlingskonvention, die zwar kein Recht auf Asyl, aber doch ein Recht auf Zugang zum Asylverfahren gewährt. Durchbrechungen zeichnen sich in den letzten Jahren auch im Bereich des Diskriminierungsschutzes ab, indem die pauschalen Ausnahmeklauseln für

---

<sup>30</sup> Für Unionsbürger gilt hingegen das primärrechtliche und damit starke Diskriminierungsverbot wegen der Staatsangehörigkeit aus Art. 12 EGV.

<sup>31</sup> Zur Rechtsprechung mit Nachweisen Davy, Ulrike, in: ZAR 2004, 231, 234.

Unterscheidungen auf Grundlage der Staatsangehörigkeit in Frage gestellt werden. Diese Ausnahmeklauseln bedeuten ja, die entsprechenden Regelungen aus der Überprüfung auf ihre Rechtfertigung im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot, also von der Überprüfung, ob die Ungleichbehandlung ein legitimes Ziel verfolgt und verhältnismäßig ist, generell auszunehmen.

Thematisiert wurden Diskriminierungen von Nicht-Staatsangehörigen als eins der Hauptprobleme des heutigen Rassismus in den (rechtlich unverbindlichen) Abschlussdokumenten der 3. Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban 2001.<sup>32</sup> Die Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte hatte einen Sonderberichterstatte über die Rechte von Nicht-Staatsangehörigen eingesetzt, der in seinem Abschlussbericht 2003 ein Bündel an Maßnahmen zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes für Nicht-Staatsangehörige vorschlug<sup>33</sup>.

Einen weiteren Schritt hat der UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) im Jahr 2004 mit der Formulierung einer ‚Allgemeinen Empfehlung‘ zur Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen unter ICERD unternommen.<sup>34</sup> Der Ausschuss verfolgt eine

---

<sup>32</sup> Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz. Abschlusserklärung, S.6, Ziff. 16; URL: [http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/durban\\_d.pdf](http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/durban_d.pdf).

<sup>33</sup> David Weissbrodt, Final report on the rights of non-citizens, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/23 (2003).

<sup>34</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation 30: Discrimination against non-citizens, UN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3. URL: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d?Opendocument).

ausgesprochen restriktive Auslegung der Ausnahmeklausel in Art. 1 Abs. 2 ICERD, indem er den Vorrang der effektiven Gewährleistung aller Menschenrechte für Migranten/innen betont. Er führt aus, dass eine Ungleichbehandlung, die an der Staatsangehörigkeit oder am Aufenthaltsstatus anknüpft, eine Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens darstelle, wenn sie kein legitimes Ziel verfolge oder nicht verhältnismäßig sei.<sup>35</sup> Damit werden an der Staatsangehörigkeit und am Aufenthaltsstatus anknüpfende Maßnahmen unter ICERD prinzipiell am Maßstab des Diskriminierungsverbotes überprüfbar. Im Anschluss empfiehlt der Ausschuss den Vertragstaaten, ihre Einwanderungspolitik darauf zu überprüfen, dass sie keine diskriminierenden Effekte im Sinne der Konvention entfaltet<sup>36</sup>. Weitere spezifische Empfehlungen beziehen sich auf den Abbau von Hürden für die Einbürgerung, auf bei Ausweisung und Abschiebung zu beachtende Standards, und auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Migranten/innen und Flüchtlingen.

e) Die institutionelle Komponente des Diskriminierungsschutzes

Menschenrechte setzen nicht nur materielle Rechtsstandards, sie gestalten auch einen institutionellen Rahmen zur Förderung und zum Schutz der individuellen Rechte. Das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot verpflichtet die Staaten, einen adäquaten Rahmen zur Verfügung zu stellen, damit Betroffene sich gegen Diskriminierungen effektiv wehren können und das Ziel eines diskriminierungsfreien Zusammenlebens gefördert wird. Internationale Menschenrechtsorgane fordern die Staaten seit einigen Jahren daher zunehmend auf, spezialisierte, unabhängig arbeitende

---

<sup>35</sup> CERD (Fn. 51), Ziff. 4.

<sup>36</sup> CERD (Fn. 51), Ziff. 9.

Antidiskriminierungsstellen zur Förderung der Vielfalt und zur Bekämpfung von Diskriminierungen einzurichten.<sup>37</sup>

Erfahrungen anderer Staaten haben gezeigt, dass solchen Stellen eine wesentliche Rolle dabei spielen, diskriminierungsschützende Regelungen zu wirkungsvollen Instrumenten zu machen.<sup>38</sup> Die Stellen sollen institutionell und funktionell unabhängig gestaltet sein; sie erhalten damit Distanz zu politischen Mehrheiten. In der Beratung von Betroffenen und Behandlung von Einzelfällen müssen sie mit effektiven Kompetenzen ausgestattet und für die Betroffenen zugänglich sein. Antidiskriminierungsstellen haben nicht nur eine wichtige Funktion in der Beratung und Begleitung Betroffener in Einzelfällen. Indem sie Untersuchungen zu Diskriminierung durchführen und Daten zur Verfügung stellen, können sie die Grundlagen bereitstellen, um diskriminierende Strukturen zu adressieren - sowohl für die gerichtliche Durchsetzung von Einzelfällen in Fällen indirekter Diskriminierung als auch für die politische Bearbeitung gesellschaftlicher Ungleichheiten. Durch Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen und Trainings zielen sie auf einen Wandel in den Einstellungen zu Diskriminierung.

### **Europäische Entwicklungen**

Die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien sind nicht willkürliche bürokratische Vorgaben, wie gelegentlich behauptet wurde,

---

<sup>37</sup> UN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD), General Recommendation No. 17, 1993, UN-Doc. A/48/18; Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2, 1997, Europarats-Dok. CRI(97)36.

<sup>38</sup> Vgl. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs (Ed.), Promoting diversity: 21 bodies promoting diversity and combating discrimination in the European Union, Luxembourg 2003.

sondern, das wollte der Beitrag zeigen, Ausdruck eines normativen Standards, der sich in der Interpretation völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtskonventionen in den letzten Jahrzehnten auf breiter Basis herausgebildet hat. Dies erkennt auch der Europäische Gerichtshof an, indem er in seinem neuen Urteil zur Altersdiskriminierung durch die deutschen Hartz-Gesetze<sup>39</sup> das Verbot der Altersdiskriminierung als allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechtes bezeichnet, der aus den menschenrechtlichen Übereinkommen und den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten herzuleiten ist.

Die EU-Richtlinien geben den menschenrechtlichen Standard jedoch nicht in vollem Umfang wieder. Sie sind zum einen durch die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, auf die sich die Kompetenznorm des Art. 13 EGV bezieht, sektoral begrenzt. Zugleich stellen sie Ergebnis politischer Kompromisse dar, wie die in der Entstehungsgeschichte der Richtlinien begründete unterschiedliche Regelungstiefe hinsichtlich der Merkmale Ethnie, Gender sowie Religion und Weltanschauung, Behinderung, sexuelle Orientierung und Alter zeigt. Die vielbeschworene ‚1 zu 1‘ –Umsetzung der Richtlinien kann zu einer Hierarchisierung der Diskriminierungsmerkmale führen und ist aus menschenrechtlicher Sicht keine befriedigende Lösung. In dieselbe Richtung weist auch der rechtsvergleichende Blick auf den Umsetzungsstand in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wurden Lösungen gewählt, die hinsichtlich der verbotenen Merkmale, des Geltungsbereichs des Schutzes und der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle über die Mindestanforderungen des Gemeinschaftsrechts hinausgehen.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> EuGH, Rechtssache C-144/04 (*Mangold*), Urteil v. 22.11.2005.

<sup>40</sup> Überblick über die Regelungen in der von der Europäischen Kommission herausgegebenen Studie: Cormack, Janet / Bell,

## 3.7. Vorurteile gegen Muslime

### 3.7.1. Einleitung

von Gernot Eisermann

Die *International Helsinki Federation for Human Rights* hat darauf hingewiesen, dass nach den Anschlägen am 11. September 2001 und im März 2004 in den USA beziehungsweise in Madrid und nach der Ermordung des niederländischen Filmmacher van Gogh die Vorurteile gegen Muslime in Deutschland zugenommen haben. Ihrem Bericht „Intolerance and Discrimination against Muslims in the EU“<sup>41</sup> zufolge stimmt diese Feststellung für alle Bevölkerungsschichten. Die Vorurteile gehen einher mit verbalen Angriffen bis hin zu Todesdrohungen sowie gewaltsamen Attacken gegen Menschen, die aussehen, als würden sie dem Islam angehören. Besonders betroffen sind Frauen, die ein Kopftuch tragen, und Männer, welche einen Turban oder lange Bärten haben.<sup>42</sup> Dabei wird oft pauschal auf Grund von äußeren Merkmalen undifferenziert auf religiöse oder politische Überzeugungen oder ethnische Zugehörigkeit geschlossen.

Eine differenzierte Wahrnehmung der Gruppe der Muslime findet nicht statt. In der Öffentlichkeit wird in der Regel nicht wahrgenommen, dass die rund 500 000 Angehörige dieser Religion in Deutschland verschiedenen Konfessionen angehören. Auch wird kaum vermittelt, dass rund ein Drittel von ihnen ihren Glauben nicht aktiv praktizieren oder sogar

---

Mark: Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in 25 EU-Mitgliedstaaten. Brüssel, September 2005.

<sup>41</sup> International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.): Intolerance and Discrimination against Muslims in the EU.

Developments since September 11. Wien: Eigenverlag, 2005

<sup>42</sup> Vgl. ebenda, S. 76 f

ablehnt und sogar nur acht Prozent regelmäßig an Freitagsgebeten teilnehmen.<sup>43</sup>

Die oft undifferenzierte Berichterstattung in den Medien und zum Teil populistisch geführten politischen Diskussionen haben diesen Trend zusätzlich verstärkt. Dies gilt zum Beispiel für die Debatte um die vermeintlichen „Parallelgesellschaften“, in deren Zusammenhang vor allem

die CDU wieder das Konstrukt einer „Leitkultur“ eingebracht hat, aber auch für die Auseinandersetzung um das Kopftuchverbot für Lehrerinnen.<sup>44</sup>



Das *Europäische Netz gegen Rassismus* (ENAR) will sich aufgrund dieser erschreckenden Entwicklungen zukünftig stärker für der Arbeit gegen religiös motivierte Diskriminierung engagieren. Zumal ENAR davon ausgeht, dass die Personen, welche unter Diskriminierung wegen ihrer Religion leiden, häufig auch Opfer rassistischer Diskriminierung sind.<sup>45</sup>

Gerade auch in der direkten (Sozialen) Arbeit mit möglicherweise Betroffenen sollte darauf geachtet werden,

---

<sup>43</sup> Vgl. ebenda, S. 75

<sup>44</sup> Vgl. ebenda, S. 77 ff

<sup>45</sup> Vgl. European Network against Racism (Hrsg.): Activity Report 2004. Brüssel: Eigenverlag, 2005, S. 5

eigene Vorurteile und Pauschalierungen kritisch in Frage zu stellen, um nicht ebenfalls diskriminierend zu handeln.

Ein Negativbeispiel für behördlich pauschalierendes Handeln ist wohl der in Baden-Württemberg erstellte Gesprächsleitfaden für Einbürgerungsbehörden, der sich offensichtlich in erster Linie an einbürgerungswillige Menschen (vermutet) muslimischen Glaubens richtet. (Vgl. hierzu den folgenden Beitrag.)

### **3.7.2. Rechtspolitisch-gutachterliche Stellungnahme zum Gesprächsleitfaden für Einbürgerungsbehörden in Baden-Württemberg** von Rolf Gössner

*In der folgenden Stellungnahme geht es um eine rechtspolitisch-bürgerrechtliche Einschätzung der neuen Einbürgerungspraxis in Baden-Württemberg, speziell um eine Bewertung des neuen Gesprächsleitfadens mit 30 Fragen,<sup>46</sup> der von den Einbürgerungsbehörden Baden-Württembergs seit Anfang 2006 als Grundlage für Einbürgerungstests eingesetzt wird. Mit diesem Test soll – über das reine Bekenntnis zum Grundgesetz hinaus - die „innere Einstellung“ der Einbürgerungswilligen zur „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (fdGO) des Grundgesetzes ergründet werden, um die Einbürgerung von „Islamisten“ zu verhindern. Nicht eingebürgert wird, wer den Gesinnungstest nach Auffassung der Einbürgerungsbehörden nicht besteht. Und falsche Angaben können, so der Leitfaden, noch nach Jahren zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen, selbst dann, wenn der Betroffene dadurch staatenlos würde.*

---

<sup>46</sup> Stand 01.09.2005

*Dieser höchst umstrittene Gesprächsleitfaden und die zugrundeliegende Verwaltungsvorschrift, die einseitig und pauschal auf (mutmaßliche) Muslime angewandt werden, sind bislang einmalig in der Bundesrepublik. Sie werden von vielen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und von zahlreichen Parteien, Gruppen und Organisationen heftig kritisiert und fast einhellig als diskriminierend, integrationsfeindlich und unsinnig eingeschätzt und abgelehnt.*

### **I. Bekenntnis zum Grundgesetz nach Staatsbürgerschaftsrecht**

Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG i.d.F. vom 1.1.2005) ist das Bekenntnis zur „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ (fdGO) des Grundgesetzes (GG) eine wesentliche Voraussetzung für die Einbürgerung. Ein Anspruch auf Einbürgerung besteht dann nicht, wenn der Ausländer das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung nicht abgibt. Der Anspruch auf Einbürgerung ist auch ausgeschlossen, wenn zwar die geforderte Erklärung abgegeben wird, aber „*tatsächliche Anhaltspunkte*“ für eine verfassungsfeindliche oder extremistische Betätigung des Einbürgerungsbewerbers vorliegen bzw. wenn „*tatsächliche Anhaltspunkte* die Annahme rechtfertigen“, dass der Ausländer Bestrebungen nach § 10 I S. 1 Nr. 1 verfolgt oder unterstützt (hat).<sup>47</sup> Erst in diesen Fällen hat eine Einzelfallprüfung hinsichtlich der Loyalität stattzufinden. Bei dem baden-württembergischen Gesprächsleitfaden geht es ausschließlich um die Ausgestaltung des gemäß StAG geforderten „Bekennnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung“. Deshalb ist eine Beurteilung dieser Praxis allein darauf abzustellen, was im Rahmen dieses Bekenntnisses von den Einbürgerungswilligen gefordert

---

<sup>47</sup> Vgl. § 11 Nr. 2 StAG.

werden darf und ob die baden-württembergische Einbürgerungspraxis sowie der verwendete Fragenkatalog gesetzes- und verfassungskonform sind.

Bislang wird bundesweit gefordert, dass der Einbürgerungsbewerber „eine seinem Lebenskreis entsprechende Kenntnis der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland besitzen“ soll. Er muss über die Bedeutung des Bekenntnisses und seiner Erklärung schriftlich und mündlich belehrt werden. „Er muss nach seinem Verhalten in Vergangenheit und Gegenwart Gewähr dafür bieten, dass er sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt,“ so die vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums.<sup>48</sup> Um dieses Bekenntnis zu dokumentieren, muss er eine entsprechende schriftliche Erklärung abgeben und unterzeichnen (bundeseinheitlicher Vordruck). Darin werden die Kriterien der fdGO aufgezählt. Weiteren Fragen und Gesprächen zur Glaubhaftmachung muss er sich prinzipiell nicht stellen, es sei denn, es gibt konkrete Anhaltspunkte für Zweifel an seiner Verfassungstreue. Das gilt auch für einwanderungswillige Muslime.

## **II. Sonderrecht für Muslime qua (vermuteter) Religionszugehörigkeit**

Baden-Württemberg geht seit dem 1.1.2006 einen entscheidenden Schritt weiter und führt eine „Gewissensabfrage“ über die Ernsthaftigkeit des Bekenntnisses zur fdGO durch. Zusätzlich zum gesetzlich vorgesehenen schriftlichen Bekenntnis wird auf Grundlage des neuen Gesprächsleitfadens die Loyalität zum Grundgesetz in einem vertiefenden, etwa ein- bis zwei Stunden dauernden Testgespräch mit insgesamt 30 Fragen abgeklopft und

---

<sup>48</sup> Nr. 8.1.2.5 der vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums zum StAG.

bewertet. Die Antworten/Aussagen der Betroffenen werden dokumentiert; die Protokolle müssen von ihnen unterschrieben werden („... korrekt wiedergegeben und entsprechen meiner tatsächlichen inneren Einstellung“).

In der Vorbemerkung des Gesprächsleitfadens wird erläuternd ausgeführt, dass das Bekenntnis zur fdGO keineswegs als Formalie gehandhabt werden dürfe, die mit der Unterschrift unter die Bekenntniserklärung erfüllt sei. *„Soweit die Einbürgerungsbehörde Zweifel hat, ob der Einbürgerungsbewerber den Inhalt seiner Erklärung wirklich verstanden hat und ob sie seiner inneren Überzeugung entspricht, führt sie ein Gespräch mit ihm unter Verwendung dieses Leitfadens.“*

Das baden-württembergische Innenministerium hegt jedoch nicht nur im Einzelfall aufgrund konkreter Tatsachen oder Anhaltspunkte begründete Zweifel an der Wahrheit und Wahrhaftigkeit des Bekenntnisses, sondern generell bei allen (mutmaßlichen) Muslimen. Betroffen sind Einbürgerungsbewerber aus 57 islamischen Staaten mit hohem muslimischen Bevölkerungsanteilen (Türkei, Iran, Afghanistan etc.), die der islamischen Konferenz angehören.<sup>49</sup> In einer Pressemitteilung vom 14.12.2005 schreibt das Innenministerium explizit von *„Zweifeln, ob bei Muslimen generell davon auszugehen sei, dass ihr Bekenntnis bei der Einbürgerung auch ihrer tatsächlichen inneren Einstellung entspreche“*.<sup>50</sup> Ziel des vertieften

---

<sup>49</sup> Betrifft rund 60 Prozent aller im Jahr 2004 in Baden-Württemberg Eingebürgerten.

<sup>50</sup> Erklärung des Innenministeriums Baden-Württemberg: Keine Diskriminierung islamischer Einbürgerungsbewerber, 14.12.2005. Vgl. dazu auch die Ausführungen in Drs. 0130/2005/IV vom 8.9.2005, Stadt Heidelberg, Dez. 1, Amt für öffentliche Ordnung, wo Inhalte aus einer Besprechung mit Vertretern des Innenministeriums Baden-Württemberg zitiert werden, aus denen die gezielte und pauschale Anwendung des Gesprächsleitfadens auf Muslime hervorgeht (3.3).

Gesprächs sei es, diese (generellen) Zweifel gegenüber Muslimen auszuräumen.

Mit sonstigen Einbürgerungsbewerbern aus anderen Ländern werde ein solches Intensivgespräch nur dann geführt, *„wenn bekannt sei, dass sie islamischen Glaubens seien oder bei denen im Einzelfall Zweifel an der Ernsthaftigkeit ihres Bekenntnisses“* bestünden.

Die obligatorische Anwendung des Gesprächsleitfadens bei allen Muslimen, also allein wegen ihrer (vermuteten) Religionszugehörigkeit, begründet das baden-württembergische Innenministerium damit, dass es „Erkenntnisse“ gebe, *„wonach namentlich Muslime“* bei ihrem Bekenntnis *„in Konflikte geraten könnten und eventuell ein Bekenntnis ablegten, das nicht ihrer inneren Überzeugung entspreche und damit keine wirksame Einbürgerungsvoraussetzung darstelle“*.<sup>51</sup> Die „Erkenntnisse“ des Innenministeriums:

- Nach einer Untersuchung des *Zentralinstituts Islam-Archiv Deutschland* seien insgesamt 21 Prozent der in Deutschland lebenden Muslime der Auffassung, dass das Grundgesetz nicht mit dem Koran vereinbar sei (*hier fragt sich, welche Aussagekraft eine solche pauschale und interpretierbare Feststellung hat und welche Schlussfolgerungen daraus zulässigerweise gezogen werden können – etwa dass all jene Muslime, die realistischerweise eine Unvereinbarkeit zwischen diesen Dokumenten sehen, Antidemokraten und islamistische Fundamentalisten sind? Dieses Verdikt müsste dann auch Christen treffen, denn das GG dürfte auch mit der Bibel, insbesondere mit dem Alten Testament, nicht vereinbar sein; d.V.*).

- Nach diversen Veröffentlichungen würden *„mitten in Deutschland die Menschenrechte Tausender islamischer Frauen mit Füßen getreten, weil sie von ihren Familien praktisch wie Sklavinnen ... gehalten würden. Dies könne*

---

<sup>51</sup> Erklärung des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 14.12.2005.

beim Einbürgerungsverfahren nicht einfach ignoriert werden.“

- Dazu komme, „dass gerade bei Muslimen Tendenzen zur Abgrenzung von der deutschen Bevölkerung zu beobachten seien. Dies habe nicht nur mit dem Mord an der türkischstämmigen Deutschen Hatun Sürücü einen traurigen Höhepunkt erreicht, die Opfer eines so genannten Ehrenmordes geworden sei, weil sie ‚gelebt habe wie eine Deutsche‘.“ 47 Prozent der türkischstämmigen Migranten würden der Aussage zustimmen, „wir Türken müssen aufpassen, dass wir nicht allmählich zu Deutschen werden“ (ob das für eingebürgerte und einbürgerungswillige Türken auch gilt, wird verschwiegen; d.V.).

- Trotz prinzipieller Anerkennung stünden die Menschenrechte im Islam durchweg unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit der Scharia, dem islamischen Recht.

Trotz der offen eingestandenen Sonderbehandlung von Muslimen sieht das Innenministerium darin jedoch ausdrücklich „keine Diskriminierung islamischer Einbürgerungsbewerber“. Schließlich sei dem Innenministerium bewusst, dass die überwiegende Zahl der hier lebenden Muslime durchaus auf dem Boden unserer Werteordnung stehe.<sup>52</sup>

### **III. Gesprächsleitfaden mit „inquisitorischen“**

#### **Gesinnungsfragen**

Wenn man sich den Fragenkatalog näher anschaut, den Inhalt der Fragen sowie die Intention der Verfasser heraus zu kristallisieren versucht, so könnte man den Gesprächsleitfaden - zugespitzt – so zusammenfassen: Alle einbürgerungswilligen Muslime müssen – ohne dass sie hierfür einen konkreten Anhaltspunkt bieten – praktisch erklären, ob sie möglicherweise frauenfeindlich, kriminell,

---

<sup>52</sup> Ebda.

terroristisch oder verfassungsfeindlich sind oder dazu fähig sein könnten; ob sie ihre Frauen schlagen und sich untertan machen, mit zwei Frauen gleichzeitig verheiratet sein wollen, ihre Töchter einsperren, beruflich bevormunden, Kleidungs Vorschriften machen und zwangsverheiraten; ob sie Kinder am Sport- und Schwimmunterricht hindern oder an Klassenausflügen; ob sie eine Frau in leitender Position oder einen Homosexuellen in der Politik als Autoritätsperson anerkennen oder am liebsten ihren schwulen Sohn verstoßen würden; ob sie einen Religionswechsel tolerieren, die Verletzung religiöser Gefühle oder Beleidigungen aushalten; ob sie im Falle eines „unsittlichen Lebenswandels“ von Frau oder Tochter vielleicht zur Freiheitsberaubung oder zum Morden neigen, um die Familienehre wiederherzustellen; ob sie möglicherweise terroristische Freunde oder Nachbarn schützen, verfassungsfeindliche Vereine unterstützen, die Attentäter vom 11.9. für Terroristen halten oder aber für Freiheitskämpfer, oder doch lieber Juden für alles Böse in der Welt und für die Anschläge vom 11.9. verantwortlich machen.

Mit den teils moralisch aufgeladenen Fragen wird letztlich klischeehaft unterstellt, dass Muslime grundsätzlich, zumindest tendenziell demokratiefremd und verfassungsfeindlich eingestellt seien, gewaltgeneigt bis terroristisch, Frauen unterdrückend und autoritär, anti-emanzipativ und antisemitisch sowie homophob und bigamistisch. Sie werden pauschal des religiösen Fundamentalismus bezichtigt und allein wegen ihrer Religionszugehörigkeit unter Generalverdacht gestellt. Und sie müssen nun glaubhaft versichern, dass sie diesem Klischee nicht entsprechen, wenn sie denn eingebürgert werden wollen (Umkehr der Beweislast).

Wie sind nun die einzelnen Fragen des Gesprächsleitfadens und die möglichen Antworten darauf rechtspolitisch und verfassungsrechtlich zu bewerten?

1. **Keine Verfassungsrelevanz:** Es geht zunächst um das Problem, ob die Fragen und möglichen Antworten im Zusammenhang mit einem Bekenntnis zum GG überhaupt Verfassungsrelevanz haben. Bei etlichen der Fragen und potentiellen Antworten geht es um mögliches politisch „inkorrektes“, unemanzipiertes oder aber kriminelles Verhalten und um persönliche Einstellungen – nicht aber um das (innere) Verhältnis zur Verfassung. Es sind das etwa die Fragen nach dem möglichen Verhalten im Falle der Verletzung religiöser Gefühle (4) oder im Falle von Beleidigungen (20), die Fragen nach Anerkennung von weiblichen Autoritätspersonen (11), nach der Wahl einer Ärztin oder eines Arztes (12), nach Einmischung in die Berufswahl der Kinder (13), nach deren Teilnahme am Schwimmunterricht (15) oder aber Fragen nach homosexuellen Söhnen und Politikern (29, 30).

All diese Fragen haben nichts mit Verfassungskonformität oder Verfassungsfeindlichkeit zu tun. Sie beziehen sich also nicht ausschließlich und zielgerichtet auf das Grundgesetz und die fdGO, um das gesetzlich abverlangte Bekenntnis zu hinterfragen. Dieses Bekenntnis zur fdGO des GG ist im übrigen nicht identisch mit der Akzeptanz „unserer (westlichen) Werteordnung“, soweit sie über die fdGO des GG hinausgeht. Denn ein Bekenntnis zu dieser über die fdGO hinausgehenden Werteordnung ist keine gesetzliche Voraussetzung für eine Einbürgerung. Diesbezügliche Fragen schießen über das deklarierte Ziel und die gesetzliche Vorgabe des StAG hinaus und sind daher unzulässig.

2. **Unpräzise und unverständliche Fragestellung:** Doch selbst bei den seltenen Fragen, die sich explizit auf Demokratie und Verfassung beziehen, hapert es an den Erfordernissen der Klarheit und Verständlichkeit. Beispiel aus Frage 2: „*Was halten Sie von folgender Aussage?*“

*Demokratie ist die schlechteste Regierungsform, die wir haben, aber die beste, die es gibt.*“ Diese Aussage ist mehr schlecht als recht einem berühmten Ausspruch des früheren britischen Premierministers Winston Churchill nachgebildet: »*Democracy is the worst form of government – except for all those other forms, that have been tried from time to time*« - *Demokratie ist die schlechteste Regierungsform – außer all den anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind.*<sup>53</sup> Wie lässt sich auf das

schlecht und verwirrend nachgebildete Churchill-Zitat antworten? „*Ja, dem stimme ich zu*“, reicht wohl nicht - denn dann hat man die Demokratie gleichzeitig als schlechteste Regierungsform, die wir haben, denunziert (das darf zwar ein Churchill, nicht aber ein deutscher Neubürger); deshalb wäre folgende Antwort wohl sicherer: „*Demokratie ist die beste Regierungsform, die wir haben und die es gibt*“ – ganz unabhängig davon, was der Einzelne konkret unter Demokratie versteht und mit welchen Staats- und Regierungsformen er sie zu vergleichen vermag.

**3. Ungeeignet und unverhältnismäßig:** Die meisten Fragen sind nicht geeignet, die Verfassungstreue bzw. die „innere Einstellung“ eines Einbürgerungswilligen zum GG wirklich festzustellen oder einen „Islamisten“ oder potentiellen Terroristen zu erkennen, um ihm die Einbürgerung zu verweigern. Denn bislang ist m.W. kaum ein Fall bekannt geworden, in dem ein (potentieller) Terrorist per Selbstauskunft überführt werden konnte. Wer es darauf anlegt, wird mit taktischen Antworten auch diese Hürde nehmen – hängen bleiben wohl eher die arglosen Kandidaten. Mit dem Gesprächsleitfaden lassen sich jedenfalls Ghettoisierung, das Abtauchen in sogenannte

---

<sup>53</sup> Churchill, in einer Rede im Unterhaus am 11. November 1947.

Parallelgesellschaften oder gar in den Terrorismus nicht verhindern.

Die Fragen sind zur Erreichung des angegebenen Ziels also weitgehend ungeeignet. Sie stehen auch sonst in keinem angemessenen Verhältnis zum Zweck, insbesondere wenn man ihren „inquisitorischen“ Charakter berücksichtigt, so dass sie gegen den verfassungsmäßigen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen dürften.

**4. Gesinnungsschnüffelei:** Etliche der Fragen betreffen die Intimsphäre und den Kernbereich privater Lebensgestaltung der Betroffenen – etwa die Fragen nach familiären Verhaltensweisen und hinsichtlich sexueller Orientierungen; sie zielen auf subjektive Befindlichkeiten und Einstellungen ab, nicht etwa auf Kenntnisse über Demokratie, Rechtsstaat und Grundrechte. Das verletzt den verfassungsrechtlichen Schutzbereich der Privat- und Intimsphäre, aber auch der Meinungs- und Gedankenfreiheit. Viele Antworten auf die Fragen des Gesprächsleitfadens gehen den Staat prinzipiell nichts an – etwa die Einstellung zum Schwulsein. Wie überhaupt den Staat die Gesinnung und Lebensführung seiner Bürger prinzipiell nichts angehen – es sei denn, dabei geht es um Gesetzesbruch bzw. strafbare Handlungen. Alles in allem haben wir es hier mit einer grundgesetzwidrigen Gesinnungsüberprüfung zu tun, die fatale Züge eines Verhörs trägt, wie wir sie noch aus Zeiten der berüchtigten Berufsverbote der 70er und 80er Jahre kennen. Das subjektive Bild, das hier von den Betroffenen gezeichnet werden soll, kann kein Maßstab für eine so weitreichende Zukunftsentscheidung sein, wie sie die Einbürgerung oder Nichteinbürgerung für die Betroffenen darstellt.

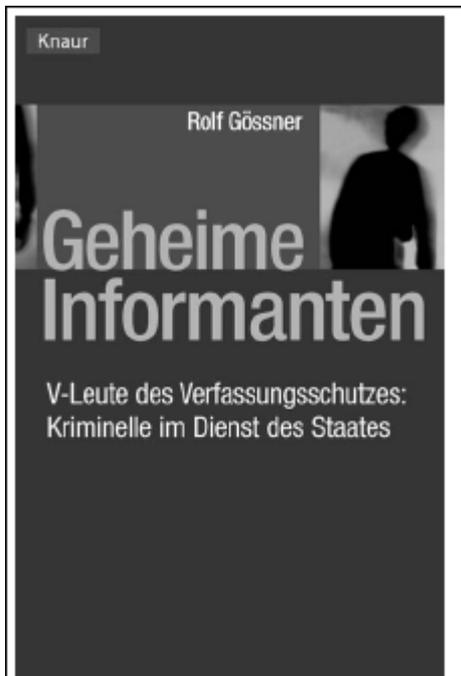
**5. Informationelle Selbstbestimmung/Datenschutz:** Die Antworten mit allen darin enthaltenen Intimdaten werden für unbestimmte Zeit in Akten und Dateien festgehalten – um

sie dem Betroffenen dann bei Gelegenheit entgegenzuhalten. Welche gesetzliche Grundlage gibt es hierfür,<sup>54</sup> was passiert mit diesen Dateien, werden die Daten auch an Geheimdienste, etwa den Verfassungsschutz, weitergegeben und für wie lange Zeit werden sie gespeichert und verwendet? Diese Fragen betreffen das Persönlichkeitsrecht, speziell das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 GG). Mit dem Gesprächsleitfaden und den Antworten auf den Gesinnungstest können gravierende Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung, die Persönlichkeitsrechte, die Privat- und Intimsphäre der Antragsteller verbunden sein.

**6. Einbürgerungswürdige und demokratietaugliche Deutsche?** Würden deutsche Bundesbürger diese Fragen ehrlich beantworten, dann müsste wohl ein hoher Prozentsatz der Bevölkerung wegen falscher Gesinnung und mangels innerer Zuwendung zur fdGO ausgebürgert werden; das gilt ebenso für katholische Christen oder orthodoxe Juden, die wohl auch keine Einbürgerungschance hätten – denken wir nur an die Fragen nach Homosexualität (29, 30) und Gleichberechtigung (9 ff.). Und wer kennt nicht den starken Druck, den deutsche Familien mitunter auf ihre Kinder ausüben, damit die einen soliden und einträglichen Beruf ergreifen - anstatt deren eigene Berufswünsche (etwa Künstler bzw. Schauspieler) zu akzeptieren. Solche Nötigungen oder auch regelrechte Erpressungen kommen durchaus auch bei der Wahl der Ehepartner vor – etwa mithilfe der probaten Drohung mit einer Enterbung im Falle des Zuwiderhandelns.

---

<sup>54</sup> Die einzige staatsangehörigkeitsrechtliche Grundlage für eine Datenerhebung ist § 36 StAG, allerdings ausschließlich für die Bundesstatistik und betrifft nur Geburtsjahr, Geschlecht, Familienstand, Wohnort, Aufenthaltsdauer, Rechtsgrundlage der Einbürgerung, bisherige Staatsangehörigkeit.



320 Seiten, € 12,90; sFr. 22,60. Knauer-TB-Originalausgabe, München, Oktober 2003.

**Ermittlungen  
in Sachen Verfassungsschutz:**

ein brisantes Buch, das die skandalöse Verstrickung von V-Männern in kriminelle und verfassungswidrige Organisationen, in Neonazi-Szenen und -Aktivitäten aufdeckt.

**Verfassungsfeinde  
als Verfassungsschützer?**

Gössners Fallstudien „lesen sich wie ein Dokumentar-Krimi“

**WESER-KURIER**

„Das liest sich spannend wie ein Krimi – ist aber keine Fiktion, sondern Realität“

**NEUE PRESSE**

Alles in allem ist festzustellen, dass es sich bei dem Gesprächsleitfaden entweder um irrelevante oder wirklichkeitsfremde Fragen handelt oder um unzulässige Fang- und Suggestivfragen. Für viele der Betroffenen dürften sie sprachlich und gedanklich kaum zu verstehen, geschweige denn hinreichend differenziert und aussagekräftig zu beantworten sein – unabhängig von ihrer inneren Einstellung und Haltung. Manche Fragen sind Themen für Besinnungsaufsätze oder ganze Tagungen. Sie sind für ein Einbürgerungsverfahren ungeeignet, weil es hier um die Abfrage von Weltanschauungen geht, die in einer pluralen Gesellschaft nicht nur erlaubt, sondern qua Verfassung toleriert werden. Von den Neuzügern soll offenbar mehr erwartet werden als von Durchschnittsdeutschen. Der Gesprächsleitfaden und die Antworten dürften für die baden-württem-

bergischen Einbürgerungsbehörden im übrigen nur sehr schwer zu handhaben sein, zumal Erlass und Fragekatalog keine harten Beurteilungs- und Entscheidungskriterien enthalten. Da liegt dann die Beurteilungs- und Entscheidungskompetenz bei möglicherweise vorurteilsbeladenen einfachen Verwaltungsbeamten, die die Antworten der Kandidaten letztlich ohne objektivierbare Kriterien auslegen und interpretieren. Da gibt es einen allzu weiten Interpretationsspielraum, der der Willkür Tür und Tor öffnet.

#### **IV. Diskriminierung, Stigmatisierung und Ausgrenzung**

Angesichts der eingestandenen Tatsache, dass der Gesprächsleitfaden letztlich nur bei (mutmaßlichen) Muslimen pauschal zum Einsatz kommt, ist daran zu denken, dass diese Praxis insbesondere eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 GG darstellt, mit der die Chancengleichheit – bezüglich der Einbürgerungsbedingungen – ausgehebelt wird. Es ist hier an eine unzulässige Ungleichbehandlung aufgrund des Glaubens zu denken, die mit Unterstellungen und Misstrauen gegenüber Muslimen gerechtfertigt wird, die einer Generalverdächtigung gleichkommen.

Nach Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Dieser Anspruch auf Gleichbehandlung ist ein Grundrecht, auf das sich auch Nichtdeutsche berufen können.<sup>55</sup> Dieser Anspruch richtet sich gegen den Staat (Gesetzgeber, Verwaltung, Gerichte). Art. 3 I ist eine Verfassungsnorm von zentraler Bedeutung für die im GG verfasste Demokratie sowie Bestandteil der fdGO.<sup>56</sup> Der Gleichheitsgrundsatz verlangt nach herrschender Auffassung, dass wesentlich Gleiches (Vergleichbares) gleich und Verschiedenes nach seiner Eigenart zu

---

<sup>55</sup> BVerfGE 4, 12; 6, 91.

<sup>56</sup> So Seifert/Hömig (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, zu Art. 3 Rdnr. 1

behandeln ist, wobei Unterscheidungen nur nach sachlichen Gesichtspunkten vorgenommen werden dürfen.<sup>57</sup> Die dann im Einzelfall mögliche Ungleichbehandlung darf nicht willkürlich sein.

Auf den Einsatz des Gesprächsleitfadens angewandt bedeutet dieser Grundsatz:

1. Im Falle von konkreten Zweifeln an einem Bekenntnis zur fdGO wäre die Anwendung des Leitfadens zur weiteren Ergründung zulässig. Die Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen Einbürgerungswilligen, die keine weiteren Fragen aus dem Leitfaden beantworten müssen, würde hier also nach konkreten, sachlichen Gesichtspunkten vorgenommen.

2. Den Gesprächsleitfaden jedoch regelmäßig nur bei einer bestimmten Gruppe von Personen aufgrund allgemeiner Zweifel wegen deren Religionszugehörigkeit und Herkunft anzuwenden, verstößt gegen Art. 3 GG. In Abs. 3 dieses Artikels heißt es dazu präzisierend: *„Niemand darf wegen ... seiner ... Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“* Im vorliegenden Fall werden aber alle Menschen (mutmaßlich) muslimischen Glaubens wegen ihres Glaubens gegenüber anderen (Nichtmuslimen) ungleich behandelt und damit benachteiligt. Diese Ungleichbehandlung ist von großer Intensität, die nicht durch gewichtige sachlich-personenbezogene Gründe gerechtfertigt und daher willkürlich ist.

Diskriminierungsverbot: Die Gleichheit vor dem Gesetz und der Schutz aller Menschen vor Diskriminierungen ist ein allgemeines Menschenrecht. Dieses Recht wurde in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und in der Europäischen Menschenrechtskonvention

---

<sup>57</sup> Ebda., Rdnr. 3.

anerkannt, die von allen UN-/EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurden. Eine unmittelbare Diskriminierung liegt entsprechend der EU-Anti-Diskriminierungsrichtlinie (2000/43/EG)<sup>58</sup> dann vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Religion oder Weltanschauung in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt.

#### **V. Fazit: Grundgesetzwidrig und integrationsfeindlich**

Ausgerechnet für die Prüfung der Verfassungstreue wird ein Fragebogen eingesetzt und eine Prozedur gewählt, die dem Geist, den Prinzipien und den Grundrechten der Verfassung widersprechen. Dieser Gesinnungstest trägt obrigkeitsstaatliche und tendenziell totalitäre Züge. Es stellt sich deshalb eher die Frage nach der inneren Einstellung des baden-württembergischen Innenministers und der Einbürgerungsbehörden zum Grundgesetz und zu den Werten der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Den Test ihrer Gesinnung dürften sie jedenfalls nicht bestehen. Wer Muslimen pauschal ein solches institutionalisiertes Misstrauen entgegenbringt, sie durch vorurteilsbeladene Verallgemeinerungen diskriminiert und stigmatisiert, macht sich der Feindbildproduktion schuldig, schürt die ohnehin wachsende Islamophobie, wirkt ausgrenzend und zerstört jeden Ansatz von Integration.

Der Geist der baden-württembergischen Einbürgerungspraxis und des Gesprächsleitfadens reiht sich im übrigen ein in den Geist der sogenannten Antiterrorgesetze von 2002, mit denen Migranten und unter ihnen besonders Muslime per Gesetz unter Generalverdacht gestellt und einem noch rigideren Überwachungssystem unterworfen werden. Ohne den geringsten Nachweis, dass von ihnen etwa mehr Terror und Gewalt ausgehe als von Deutschen, werden sie – unter Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes

---

<sup>58</sup> Amtsblatt Nr. L 180 v. 19.7.2000, S. 22-26; hierzulande bis heute nicht umgesetzt = Verstoß gegen EU-Recht.

nach Artikel 3 Grundgesetz – oftmals einer entwürdigenden Sonderbehandlung unterzogen, die für viele existentielle Folgen haben kann.<sup>59</sup>

Solche Regelungen, die Migranten zu gesteigerten Sicherheitsrisiken erklären und zu gläsernen Menschen machen, schaffen kaum mehr Sicherheit, sondern sind dazu geeignet, Betroffenen den Aufenthalt hierzulande noch weiter zu erschweren und fremdenfeindliche Ressentiments zu schüren. Es trifft besonders Muslime, die vielfach als „Islamisten“ stigmatisiert, zu potentiellen Sicherheitsrisiken und innenpolitischen Feinden erklärt, zu Gewalttätern oder Terroristen gestempelt und auf diese Weise – entgegen allen Integrationsbemühungen – ausgegrenzt werden.

## **VI. Forderungen und Rechtsbehelfe**

1. Der Gesprächsleitfaden muss aus verfassungs- und datenschutzrechtlichen sowie aus rechtspolitischen Gründen so schnell wie möglich zurückgezogen werden. Er schadet auch integrationspolitisch weit mehr, als dass er nützt. Mit der Beendigung dieser Praxis wäre auf diesem Gebiet auch die eklatante Ungleichbehandlung von Muslimen behoben.

2. Die Ungleichbehandlung kann theoretisch auch folgendermaßen behoben werden: Entweder *alle* Einbürgerungswilligen werden – unabhängig von ihrem

---

<sup>59</sup> Vgl. dazu Gössner, Sieben magere Jahre für die Bürgerrechte - Rot-Grün hat sich um den Ausbau des Kontrollstaates "verdient" gemacht, in: Joachim Bischoff/Wolfram Burkhardt/Uli Cremer/Axel Gerntke/Rolf Gössner/Joachim Rock/Johannes Steffen/Franz Walter, Schwarzbuch Rot-Grün - Von der sozial-ökologischen Erneuerung zur Agenda 2010, Hamburg 2005, S. 52 ff.  
Migrant/inn/en unter Generalverdacht – Die fatalen Auswirkungen des staatlichen „Anti-Terror-Kampfes“, in: AZADI-infodienst 29/2005, S. 1 ff.

Glauben und ihrer Herkunft – mit dem Gesprächsleitfaden konfrontiert oder aber die willkürliche Anwendung allein gegenüber Muslimen wird eingestellt und die Befragung nur noch bei konkreten Zweifeln im Einzelfall durchgeführt.

3. Gegen eine weitere Verwendung des Gesprächsleitfadens spricht allerdings, dass die darin enthaltenen Fragen für sich genommen diskriminierenden, inquisitorischen und vorurteilsbeladenden Charakter haben und zudem für den angestrebten Zweck, das Bekenntnis zum GG zu überprüfen, weitgehend untauglich sind. Auch eine nichtdiskriminierende Anwendung des Gesprächsleitfadens auf alle Einbürgerungswilligen wäre deshalb in hohem Maße problematisch. Denn die über den Vorwurf der Ungleichbehandlung hinausgehenden verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Einwände gegen die Fragestellungen und das Prozedere wären damit nicht aus dem Weg geräumt.

4. Betroffene sollten auf die Fragen aus dem Gesprächsleitfaden möglichst nicht antworten und mit Verweis auf die öffentliche Debatte und auf die verfassungsrechtlichen Bedenken kundtun, dass sie zunächst Rechtsrat einholen wollen. Dadurch dürfen ihnen keine Nachteile erwachsen. Die Beratung durch rechtskundige Stellen bzw. Anwälte ist jedenfalls ratsam.

5. Wird die Einbürgerung aufgrund durchgeführter Gesinnungstests abgelehnt, so dürfte es sich in vielen Fällen lohnen, den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten und zunächst den negativen Bescheid anzufechten – wegen des umstrittenen Leitfadens, des diskriminierenden Fragenkatalogs, der fragwürdigen Bewertung der Antworten und der Sonderbehandlung von Muslimen. Vor den Verwaltungsgerichten dürften so begründete Klagen von Betroffenen gegen ihre Nichteinbürgerung durchaus

Aussicht auf Erfolg haben (Anfechtungsklage bzw. Klage auf Einbürgerung und Feststellung der Rechtswidrigkeit des Gesinnungstests) – falls nicht von der Behörde darüber hinausgehende konkrete, stichhaltige und personenbezogene Gründe vorgebracht werden. Bei Vorliegen der Voraussetzungen ist auch an eine Verfassungsbeschwerde gegen den Gesinnungstest zu denken.

6. (Angeblich) falsche oder unwahre Angaben, die auf Fragen des Tests gemacht wurden, werden laut Gesprächsleitfaden als „Täuschung der Einbürgerungsbehörde“ gewertet und sollen – auch noch nach Jahren – zur Rücknahme der Einbürgerung führen können, selbst wenn der Betroffene dadurch staatenlos werden sollte.

Mit einer solchen Androhung werden Einbürgerungsrücknahmen quasi auf Vorrat geschaffen. Ein Widerspruch zwischen der protokollierten Antwort auf die gestellten Fragen im Gesinnungstest und tatsächlichem späterem Verhalten könnten danach bereits ausreichen, die Einbürgerung noch nach Jahren zu widerrufen. Eine solch einschneidende Konsequenz und Entrechtung ist angesichts der weitgehend unpräzisen und unsinnigen Fragestellungen im Rahmen eines diskriminierenden Gesinnungstests sowie angesichts durchaus interpretierbarer Antworten aus dem subjektiven Bereich ohne konkrete und objektivierbare Beurteilungskriterien eine höchst problematische Androhung, die möglicherweise ihrerseits verfassungswidrig ist.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz in diesem Zusammenhang eine klare Aussage trifft: Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG verbietet die Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit. Die Annahme, dass eine angeblich erschlichene Einbürgerung durch Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG

nicht geschützt sei, findet im Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung keinen Anhaltspunkt. Vielmehr wird die Staatsangehörigkeit hier generell gegen eine Zwangsentziehung, aus welchen Gründen auch immer, vorbehaltlos geschützt. Es soll gerade vermieden werden, dass ein Betroffener durch die Ausbürgerung staaten- und damit schutzlos wird (s. Art. 16 Abs. 1 S. 2). Doch auch wenn der Betroffene noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzt, darf ihm die deutsche nicht ohne weiteres entzogen werden.<sup>60</sup> Die Staatsangehörigkeit kann gemäß § 17 StAG nur verloren gehen durch Entlassung, durch Erwerb einer ausländischen StA, durch Verzicht, durch Erklärung etc. Allerdings ist juristisch umstritten, ob die Rücknahme rechtswidriger, insbesondere erschlichener Einbürgerungen nicht doch zulässig ist. Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim hält dies für zulässig, weil Art. 16 I S. 1 nur die rechtlich einwandfrei erworbene Staatsangehörigkeit schützt; die Bestimmung habe nicht den Zweck, rechtswidrige Einbürgerungen in ihrem Bestand aufrechtzuerhalten, so der VGH.<sup>61</sup> Gegenwärtig ist ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig, in dem es um die Rücknahme einer durch Täuschung erwirkten Einbürgerung geht.<sup>62</sup>

Das Staatsangehörigkeitsregulierungsgesetz (StAngRegG) regelt in § 24 zwar, dass die Einbürgerung dann unwirksam ist, wenn durch das Verschulden des Antragstellers Tatsachen nicht bekannt waren, die der Einbürgerung entgegengestanden hätten. Diese Regelung gilt allerdings nur für Einbürgerungen nach §§ 6, 8, 9, 11 und 12 StAngRegG. § 6 ist inzwischen weggefallen; §§ 8, 9, 11

---

<sup>60</sup> Seifert/Hömig (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, zu Art. 16 Rdnr. 1.

<sup>61</sup> VGH Mannheim, NVwZ 1990, 1199. Dazu Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 18. Aufl. 2002, Rdnr. 964.

<sup>62</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 106/2005 vom 28.10.2005.

und 12 betreffen nur „deutsche Volkszugehörige“ (und frühere deutsche Staatsangehörige), die nicht Deutsche im Sinne des Grundgesetzes sind. Damit ist diese Regelung auf die vom baden-württembergischen Gesinnungstest Betroffenen nicht anwendbar.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Diese Einschränkung auf „Volksdeutsche“ haben die Rechtsanwälte Gencer & Kollegen in ihrer Mitteilung vom 9.01.2006 (S. 4) übersehen.

## Beitrittserklärung/Abonnement Nr.:

- Hiermit erkläre ich meinen Beitritt zum „Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat e.V.“  als Person  als Organisation  
Die Satzung habe ich zur Kenntnis genommen und erkenne sie an. Das Abonnement des Flüchtlingsrat-Rundbriefs ist in dem Vereinsbeitrag  
enthalten (Mindestbeitrag: 5,00 EUR pro Monat für Einzelpersonen und Initiativgruppen, Organisationen usw. und 2,50 EUR für Erwerbslose)
- Hiermit abonniere ich den Flüchtlingsrat-Rundbrief zum Preis von 60,00 EUR pro Jahr  als Person  als Organisation

Name: \_\_\_\_\_ Straße: \_\_\_\_\_  
Vorname: \_\_\_\_\_ Plz/Ort: \_\_\_\_\_

Organisation / Anrede: \_\_\_\_\_

Tele. / Fax: \_\_\_\_\_

E-mail:  \_\_\_\_\_

Internet: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift \_\_\_\_\_

Ich möchte meinen Jahresbeitrag wie folgt begleichen:  jährlich,  ½ jährlich,  ¼ jährlich ( gesamt EUR/Jahr \_\_\_\_\_ )

auf Rechnung

regelmäßige Überweisung auf Kto. 8402-306, Postbank Hannover, BLZ 250 100 30

durch Bankinzug / Einzugsermächtigung: Ich/Wir ermächtige/n Sie - bis auf Widerruf - , den Mitgliedsbeitrag / Abonnement

in Rate/n gesamt \_\_\_\_\_ EUR/Jahr von meinem Konto Nr.:

Geldinstitut: \_\_\_\_\_ BLZ: \_\_\_\_\_ abzubuchen.

Datum: \_\_\_\_\_ 2. Unterschrift für Bankinzug \_\_\_\_\_

Bitte einsenden an: Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat e.V. - Langer Garten 23 B - 31137 Hildesheim