

Kein Nischenthema

Wenn die Politik es ernst mit dem Kampf gegen Diskriminierung meint, muss sie deutlich mehr tun

Früh warnten Stimmen, dass Luxemburgs Antidiskriminierungsstelle ein „zahnloser Tiger“ bleiben würde

Ines Kurschat

In diesem Jahr feiert das Antidiskriminierungsgesetz zehnjähriges Bestehen. Am 28. November 2006 trat es in Kraft, 2008 wurde das Centre pour l'égalité de traitement (CET) gegründet. Nicht zum Geburtstag, aber schon bald sollen die Bauarbeiten für die neue Maison des droits de l'homme in der Arler Straße in Luxemburg-Stadt beginnen, die sich das CET mit der Menschenrechtskommission und dem Ombudskomitee für Kinderrechte teilen wird. Anlass zum ausgiebigen Feiern gibt es trotzdem nicht. Denn obwohl das CET im vergangenen Jahr 149 Beschwerden wegen Diskriminierung und ungleicher Behandlung untersuchte und es in 56 Prozent der Fälle eine Lösung vermitteln konnte, bleibt die Bedeutung der Anlaufstelle im Kampf gegen Benachteiligung bescheiden. Bis heute gibt es kaum Präzedenzfälle im Kampf gegen Diskriminierung.

Das heißt nicht, dass hierzulande niemand aufgrund von Hautfarbe, Geschlecht, körperlicher oder mentaler Verfasstheit oder Alter benachteiligt würde. Sondern vielmehr, dass die Bekämpfung und Verfolgung von Benachteiligungen aller Art in Luxemburg gravierende Schutzlücken aufweist. An den Bemühungen der fünf ehrenamtlichen Sachverständigen um CET-Leiterin Nathalie Morgenthaler liegt das nicht. Sie beanstanden rassistische Stellenausschreibungen, kümmern sich um Betroffene, die sich am Arbeitsplatz benachteiligt fühlen, die keine Wohnung finden, weil sie die falsche Hautfarbe haben, oder die wegen ihres Rollstuhls keinen Zugang

finden, et cetera, prüfen die Fakten, nehmen Kontakt zur „Gegenpartei“ auf, versuchen zu klären.

Manchmal kommen sie zur Überzeugung, dass die Diskriminierung so schwer wiegt, dass sie den Fall ans Gericht geben. Von rund 22 Beschwerden, die 2011 wegen Rassismus, Revisionismus und anderer strafrechtlich relevanter Diskriminierungen an die Justiz herangetragen wurden, führte eine zu einem Urteil. Acht Fälle hatten die Richter nach Begutachtung „ad acta“ gelegt, wie die Pressestelle auf *Land-Nachfrage* mitteilt. Die Zahl verbesserte sich über den Verlauf der Jahre nicht: 2015 wurden 45 Verfahren eröffnet, davon 17 „ad acta“ gelegt, 27 waren nicht abgeschlossen und nur in einem Fall kam es zu einem Urteil. Mal wurden Anschlussverfahren nötig, oder es wurde Berufung eingelegt. Andere Beschwerden wurden über das Arbeitsrecht, das ebenfalls Diskriminierungsverbote kennt, entschieden.

Was die Ursachen für die geringe Zahl an Richterscheiden auf Grundlage der Antidiskriminierungsbestimmungen sind, ist schwer zu sagen, denn eine Analyse zu Wirkung und Reichweite des Gesetzes hierzulande gibt es nicht. Frankreich nennt in seinem Länderbericht Defizite bei der Richteraus- und -weiterbildung als möglichen Grund. In Deutschland ließ die dortige Antidiskriminierungsstelle pünktlich zum zehnjährigen Jubiläum untersuchen, was die Stärken und Schwächen der Antidiskriminierungsbestimmungen sind. Ergebnis: Viele Betroffenen schrecken vor den Belastungen zurück, als alleinige Kläger ihre Diskriminierungsverfahren vor Gericht zu schildern und ihre Rechte durchzusetzen. Die Beweispflicht liegt meist bei den Betroffenen. Zu kurze Beschwerdefristen, mangelnde Aufklärung, kein Geld für einen Anwalt erschweren den Weg zusätzlich. Den deutschen Antidiskriminierungsberatern fehlt ein Schwert, das auch die Luxemburger Kollegen nicht haben: eine Prozesstandschaft und ein Verbandsklagerecht, so dass das CET für Betroffene Musterprozesse führen könnte. Stattdessen

muss es sich mit anderen Organisationen, die das Recht haben, zusammenschließen. Denen aber fehlt es an Geld für einen Rechtsbeistand oder sie haben aus anderen Gründen kein Interesse zu klagen.

Der LSAP-Abgeordnete Franz Fayot fragte in einer parlamentarischen Anfrage Familienministerin Corinne Cahen (DP), ob für Luxemburg ebenfalls eine unabhängige Evaluation vorgesehen sei. Das wäre ein spätes Geburtstagsgeschenk. *Land-Informationen* zufolge ist derzeit keine solche Untersuchung vorgesehen. Dem CET fehlt es dafür schlicht an Geld. Als die Beratungsstelle mit zwei Jahren Verspätung 2008 die Türen öffnete, erhielt sie als Startkapital 200 000 Euro, 2009 einen Haushalt von 220 000 Euro. Dann kam die Bankenkrise und im Rahmen der schwarz-roten Sparmaßnahmen wurde das Budget drastisch – auf 80 000 Euro – zurückgestutzt. So viel war der Regierung der Kampf gegen Diskriminierung wert. 2016 liegt das Budget bei 87 000 Euro. Davon müssen Miete und Betriebskosten bestritten werden, Infomaterial, Infoveranstaltungen, Vernetzung mit EU-Organisationen, Konferenzen und vieles mehr. Zum Vergleich: Das Ombudskomitee für Kinderrechte, das Familien und Kinder berät, hat ein Budget von über 250 000 Euro und zudem eine Vollzeitjuristin, die in Rechtsfragen berät. „Eine unabhängige Evaluation wäre wünschenswert, aber sie würde mindestens 100 000 Euro kosten. Und das können wir uns nicht leisten“, bedauert Nathalie Morgenthaler.

Die Anlaufstelle veröffentlichte im Mai die Ergebnisse einer Ilres-Umfrage unter 34 privaten und öffentlichen Unternehmen, Kostenpunkt: 47 000 Euro. Die Meinungsforscher untersuchten, wie Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Diversität im Betrieb stehen. Große Firmen gaben an, die Vielfalt ihrer Angestellten zu fördern, einige konnten sogar Diversitäts-Charten vorweisen. Bei den Gemeinden schien das Engagement begrenzter, Beschäftigte wussten teils nicht einmal, dass ihr Betrieb eine solche Charta unterschrieben hatte.

Es ist aber nicht nur fehlende Informationen, die den Einsatz des CET gegen Diskriminierung zum berühmten Kampf gegen Windmühlen werden lässt. Auch ohne Evaluationsbericht sind einige Schutzlücken beim Bemühen um gleiche Rechte für alle offensichtlich und der Politik seit Jahren bekannt. Früh warnten kritische Stimmen davor, dass das CET ein zahnloser Tiger bleiben werde, wenn es nicht stärker aufgestellt würde und mehr Handlungsbefugnisse bekäme. Der damalige Justizminister François Biltgen (CSV), heute Richter am Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, lehnte ein Verbandsklagerecht damals entschieden ab, wohl aus Sorge, es könnte einen regelrechten Run auf die Justiz geben.

Dabei war klar, dass mit 200 000 Euro, einer Leiterin, einem Sekretariat und einem Gremium von sechs ehrenamtlichen Sachverständigen keine großen Sprünge zu machen sind. Das CET bekam keinerlei Druckmittel an die Hand um Stellen zu belangen, die Personen(gruppen) bewusst benachteiligen. Anders als in England, wo ein Busunternehmen, das sich weigert, eine Rampe für einen behinderten Fahrgast auszufahren, zu einem Bußgeld verdonnert werden kann, ist dies in Luxemburg nicht möglich. „Wir können nicht einmal durchsetzen, dass Unternehmen, Verwaltungen und andere Stellen, die wir in einer Beschwerdesache anschreiben, uns antworten müssen“, klagt Morgenthaler. Dem Mediateur, bei dem Bürger sich über Probleme mit Verwaltungen beschweren können, müssen angeschriebene Stellen binnen einer Frist antworten. Für das CET gibt es diese Verpflichtung nicht. Was bedeutet, dass es manchmal fünf, sechs Monate auf eine Antwort wartet.

Das betrifft nicht nur Privatunternehmen. Bei öffentlichen Verwaltungen und Ministerien ist die Antwortdisziplin nicht besser, wird das Thema nicht mit der nötigen Ernsthaftigkeit vorangetrieben. So soll das CET laut Gesetz zu Gesetzentwürfen, die sich diskriminierend auswirken könnten, ein Gutachten abgeben können. Doch das geschieht, wenn überhaupt, meistens aus Eigenregie; der Gesetzgeber sieht offenbar kaum je Beratungsbedarf. Ein Schicksal, das das CET mit anderen Organisationen, wie der Menschenrechtskommission, dem Presserat oder dem Comité pour le travail féminin, teilt.

Das hat sich auch unter der DP-LSAP-Grüne-Koalition nicht geändert. Im Regierungsprogramm stehen zwar Maßnahmen, die helfen sollen, bestehende Diskriminierungen abzubauen: die Reform des Elternurlaubs beispielsweise. Oder die Förderung von Frauen in Führungspositionen. Aber während die Reform des Elternurlaubs auf den Weg gebracht ist und es einen Aktionsplan für mehr Frauen in Führungspositionen gibt, liegt der versprochene Gesetzentwurf zur Lohngleichheit zwischen Mann und Frau noch immer nicht auf dem Tisch, wie der EU-Länderbericht Luxemburg von 2015 zur Geschlechtergleichheit feststellt. Und ob sich die Situation der behinderten Bürgerinnen und Bürger seit der Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention wirklich verbessert hat, wird der Schattenbericht zeigen, der im Herbst herauskommt. Er wird von der Menschenrechtskommission und dem CET koordiniert – und kämpft mit denselben strukturellen Schwächen wie die Antidiskriminierungsstelle: Es fehlt ganz dringend an Ressourcen.

Insofern mutet Franz Fayots parlamentarische Anfrage fast wie ein schlechter Scherz an: Er möchte

wissen, ob es nicht sinnvoll wäre, den Katalog der Diskriminierungsformen von derzeit sechs auf über 20 zu erweitern, so wie das in Frankreich und anderen EU-Ländern der Fall ist. Dem LSAP-Abgeordneten ist besonders an der „sozialen Diskriminierung“ gelegen. Dass RMG-Empfänger, Arbeitslose, Großfamilien, Alleinstehende, Ex-Inhaftierte es schwerer haben, eine Wohnung oder eine Arbeit zu finden und ihre Rechte einzufordern, ist ein offenes Geheimnis.

„Natürlich sind wir dafür, die Diskriminierungsformen zu überarbeiten, aber wenn wir mehr Aufgaben übernehmen, geht das nur mit mehr Mitteln“, sagte Nathalie Morgenthaler. Dass sich ihr Aufgabenbereich bald erweitern wird, gilt als so gut wie sicher. Zum einen feilt die Europäische Kommission aktuell an einer Neuaufgabe der Antidiskriminierungsrichtlinie, die die Grundlage des Luxemburger Gesetzes von 2006 bildet. So soll der Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Alter, sexueller Orientierung, Religion, Weltanschauung und Behinderung auf das Zivilrecht ausgedehnt, Prinzipien der UN-Behindertenrechtskonvention berücksichtigt werden. Auch soll die Hierarchisierung von Diskriminierungsmerkmalen beendet werden, um versteckte Diskriminierungen und Mehrfachdiskriminierungen besser zu bekämpfen. Allerdings blockiert Deutschland: Mit der ersten Richtlinie waren bereits umfassende Umwälzungen im Arbeitsrecht verbunden, offenbar scheuen einige den Aufwand bei einer Ausweitung auf das Zivilrecht. Während der EU-Präsidentschaft hatte Luxemburg versucht, die Blockade aufzulösen; im Regierungsabkommen selbst ist von der EU-Reform keine Rede. Das CET fordert, neben dem Verbot der Mehrfachdiskriminierung, seit Jahren schon klare Antwortfristen für Beschwerdefälle, eine

Überprüfung der Stellung von Behinderten in der Sozialversicherung sowie neue Bedingungen bei der Ernennung von CET-Sachverständigen.

Immerhin, in Gesprächen zwischen Beamten des Familienministeriums und dem CET scheint es in zwei Punkten Bewegung zu geben: So soll das CET endlich der Abgeordnetenkammer unterstellt werden und nicht mehr dem Familienministerium, so wie das Rechtsexperten empfehlen und wie es das CET seit Gründung fordert. Außerdem soll die Nationalität als Diskriminierungsmerkmal aufgenommen werden. Wie genau, ist noch nicht klar. Auch nicht, ob die Luxemburger Gesetzesänderungen mit der neuen EU-Richtlinie abgestimmt wird oder nicht.

Dass Handlungsbedarf besteht, zeigen zahlreiche Beschwerden, etwa von portugiesischen Mitbürgern, die sich Beschimpfungen oder Benachteiligungen bei der Stellenvergabe ausgesetzt sehen. Sogar eindeutige Fälle wie der eines ausländischen Bewerbers, der von einem potenziellen Arbeitgeber abgewiesen wurde, haben einen schweren Stand vor Gericht: Obwohl ein ehemaliger Angestellter bereit war, vor Gericht auszusagen, dass sich der Arbeitgeber zuvor abfällig gegenüber Ausländer äußerte, konnte der Richter keine Diskriminierung erkennen. Würde die Herkunft ins Diskriminierungsverbot aufgenommen, könnten vielleicht weitere Benachteiligungen belangt werden: etwa die durch Sprachverbote oder andere Sprachhürden. Vor zwei Jahren erhitzte ein Vorfall die Gemüter, als Erzieherinnen offenbar portugiesischen Kindern verboten hatten, im Kindergarten ihre Muttersprache zu sprechen. Aber vielleicht hält die Regierung das auch gar nicht für wünschenswert?