



**Politische und rechtliche Rahmenbedingungen
für betriebliche
Antidiskriminierungspolitik in ausgewählten
Ländern**

Verfasser: Dr. Bernhard Perchinig, ÖAW

Bericht erstellt im Auftrag des Europäischen Zentrum
für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung für das
EQUAL-Projekt „Gleiche Chancen im Betrieb“

» Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung » I.B.G. Betriebliche Gesundheitsförderung GmbH »
WAFF Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds » WIF Wiener Integrationsfonds » ZARA - Zivilcourage und Anti-
Rassismus-Arbeit

Erstellt im Rahmen des EQUAL Projektes „Gleiche Chancen im Betrieb – Betrieb ohne Rassismus“

Finanziert aus Mitteln des ESF und des BMWA



Politische und rechtliche Rahmenbedingungen für betriebliche Antidiskriminierungspolitik in ausgewählten Ländern

Verfasser: Dr. Bernhard Perchinig, ÖAW

Zwischenbericht erstellt im Auftrag des Europäischen Zentrum für Sozial- und
Wohlfahrtspolitik für das EQUAL-Projekt „Gleiche Chancen im Betrieb“,

Wien

Oktober 2003

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	5
2	BELGIEN	6
2.1	POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN	6
2.2	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	7
2.2.1	<i>Gesamtstaatliche Ebene</i>	7
2.2.1.1	Gesetzliche Antidiskriminierungsbestimmungen	7
2.2.1.2	Das Zentrum für Chancengleichheit und den Kampf gegen Rassismus	9
2.2.2	<i>Regionale Ebene</i>	10
2.3	ANDERE INITIATIVEN DER REGIERUNG UND DER SOZIALPARTNER.....	10
2.4	ZUSAMMENFASSUNG.....	11
3	DEUTSCHLAND	11
3.1	POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN	11
3.2	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	14
3.3	ANDERE INITIATIVEN DER REGIERUNG UND DER SOZIALPARTNER.....	15
3.4	ZUSAMMENFASSUNG.....	17
4	IRLAND	18
4.1	POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN	18
4.2	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	19
4.2.1	<i>Internationale Vereinbarungen, Verfassungsbestimmungen</i>	19
4.2.2	<i>Gesetze gegen Diskriminierung</i>	20
4.2.3	<i>Die "Equality Authority"</i>	21
4.3	ANDERE INITIATIVEN DER REGIERUNG UND DER SOZIALPARTNER.....	22
4.3.1	<i>Maßnahmen in Bezug auf die Traveller Community</i>	23
4.4	ZUSAMMENFASSUNG.....	23
5	NIEDERLANDE	24
5.1	POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN	24
5.2	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	26
5.2.1	<i>Internationale Rechtsnormen</i>	26
5.2.2	<i>Strafrecht</i>	27
5.2.3	<i>Die Verfassung</i>	27
5.2.4	<i>Das Gleichbehandlungsgesetz</i>	27
5.2.5	<i>Das „WET Samen“</i>	29
5.2.6	<i>Die Gleichbehandlungskommission</i>	31
5.3	ANDERE INITIATIVEN DER REGIERUNG UND DER SOZIALPARTNER.....	31
5.3.1	<i>Soft Law – Verhaltenskodizes</i>	31
5.3.2	<i>Übereinkommen mit Sozialpartnern und Betrieben</i>	32
5.4	ZUSAMMENFASSUNG.....	32
6	SCHWEDEN	33
6.1	POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN	33
6.2	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	37
6.2.1	<i>Verfassung und Strafrecht</i>	37
6.2.2	<i>Das Gesetz über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung am Arbeitsmarkt</i>	37
6.2.3	<i>Das allgemeine Antidiskriminierungsgesetz</i>	38

6.2.4	<i>Die Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung</i>	39
6.3	ANDERE INITIATIVEN DER REGIERUNG UND DER SOZIALPARTNER.....	40
6.4	ZUSAMMENFASSUNG.....	40
7	UNITED KINGDOM	41
7.1	POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN	41
7.2	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN IN ENGLAND, SCHOTTLAND UND WALES	44
7.2.1	<i>Der Race Relations Act 1976</i>	44
7.2.2	<i>Der Race Relations Amendment Act 2000</i>	44
7.2.3	Die „ <i>Commission for Racial Equality</i> “	46
7.2.4	<i>Codes of Practice</i>	48
7.2.5	<i>Kommunale Antidiskriminierungspolitik</i>	49
7.3	ANDERE INITIATIVEN ZUR IMPLEMENTIERUNG VON ANTIDISKRIMINIERUNGSMABNAHMEN.....	50
7.4	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN IN NORDIRLAND	51
7.5	ZUSAMMENFASSUNG.....	52
8	SCHLUSSFOLGERUNGEN	53
9	LITERATUR	58

1 Einleitung

Der folgende Bericht ist eine Darstellung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für betriebliche Antidiskriminierungspolitik in Belgien, Deutschland, den Niederlanden, Irland, Großbritannien und Schweden. Die Auswahl der Länder ergibt sich daraus, dass es sich dabei – mit der Ausnahme Deutschlands– um jene fünf europäischen Länder handelt, die bereits vor dem Inkrafttreten der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien¹ über Gesetze gegen rassistisch bedingte Diskriminierung und eine oder mehrere entsprechende Implementierungseinrichtungen verfügten. Deutschland, das bis heute über kein Antidiskriminierungssystem verfügt, wurde aufgrund der Ähnlichkeit seines politischen und rechtlichen Systems mit Österreich in die Untersuchung mit aufgenommen.

Unter *Antidiskriminierungsmaßnahmen* werden in diesem Bericht nur jene Maßnahmen verstanden, die

- a) den Betroffenen die Chance bieten, dass die ihnen widerfahrene Diskriminierung unter Berufung auf entsprechende Gesetze und Vorschriften von einer gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Überprüfungsinstanz festgestellt und verurteilt oder durch Mediation gelöst werden,
- b) ihnen die Chance geben, materiellen oder immateriellen Schadenersatz zu erlangen,
- c) die Ursachen für Diskriminierung im jeweiligen Einzelfall durch entsprechende Maßnahmen ausräumen und
- d) die Position und Partizipationschancen von MigrantInnen und/oder Minderheitenangehörigen durch eine Veränderung der bestehenden Strukturen in den betroffenen Betrieben, Institutionen oder anderen Einrichtungen zu verbessern suchen.

Folgt man der von John Wrench entwickelten Typologie, die sechs verschiedene Maßnahmenbündel zur Bekämpfung von Diskriminierung beschreibt², so sind damit die Bereiche „disziplinäre oder rechtliche Maßnahmen gegen Diskriminierung, e) Gleichstellungspolitik mit „positive action“ – Plänen und f) Diversitätsmanagement“ umfaßt. Reine Schulungsmaßnahmen für MigrantInnen, die auf eine Anpassung der Individuen an die Nachfragestrukturen des Arbeitsmarkts hinzielen, sowie Trainingsmaßnahmen, die auf eine Veränderung der persönlichen Einstellung gegenüber MigrantInnen oder Minderheitenangehörigen zielen, fallen nicht in dieses und werden daher hier nicht beschrieben³. Im Gegensatz dazu zählen Zielquoten für die Teilnahme von Minderheitenangehörigen an Arbeitsmarktmaßnahmen bzw. die Etablierung entsprechender

¹ Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Richtlinie 2000/43/EG, ABl. L180/22, 19.7.2000); Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichstellung in Beschäftigung und Beruf (Richtlinie 2000/78/EG, ABl. L 303/16, 2.12.2000)

² Dabei handelt es sich um a) Schulungsmaßnahmen für MigrantInnen, b) Berücksichtigung kultureller oder religiöser Bedürfnisse, c) Maßnahmen zur Veränderung rassistischer Einstellungen, d) disziplinäre oder rechtliche Maßnahmen gegen Diskriminierung, e) Gleichstellungspolitik mit „positive action“ – Plänen und f) Diversitätsmanagement (Wrench 2002, S.58ff.).

³ Dies trifft insbesondere für Deutschland mit seiner Vielzahl arbeitsmarktbezogener Trainingsmaßnahmen für MigrantInnen zu.

Monitoringprozesse, wie etwa beim „New Deal“ in Großbritannien, sehr wohl zu Antidiskriminierungsmaßnahmen.

Antidiskriminierungspolitik benötigt diesem Verständnis ein durch das Zusammenspiel von entsprechenden Gesetzen und einer oder mehrerer Implementierungseinrichtungen charakterisiertes *Antidiskriminierungssystem*. Deutschland verfügt z.B. mit den Einrichtungen der Ausländerbeauftragten durchaus über institutionelle Strukturen, die manchmal auch Aufgaben übernehmen, für die anderswo Antidiskriminierungsstellen zuständig sind (Rechtsberatung, Vertretung vor Gerichten), hat bisher jedoch kein Antidiskriminierungssystem etabliert. In Frankreich gab es – bis vor kurzem – zwar klare Antidiskriminierungsbestimmungen im Strafrecht, jedoch keine Umsetzungsinstanzen, daher kann auch hier nicht vom Vorliegen eines Antidiskriminierungssystems gesprochen werden.

Der folgende Bericht stellt für jedes Land a) die politischen Rahmenbedingungen dar, unter denen Antidiskriminierungspolitik entwickelt wurde und beschreibt b) ihre jeweilige rechtliche und institutionelle Ausformung⁴. In einem weiteren Kapitel werden, so vorhanden, ergänzende Initiativen der Regierungen und Sozialpartner dargestellt und in einer Zusammenfassung eine Einschätzung der jeweiligen Politik versucht. In einem vergleichenden Schlusskapitel werden Ähnlichkeiten und Unterschiede dargestellt, wobei folgende Fragen im Vordergrund standen:

- Einfluss des politischen Systems und der politischen Kultur des Landes auf die Ausformung von Antidiskriminierungspolitik
- Rolle der Sozialpartner bei der Entwicklung und Implementierung
- Einbindung der Antidiskriminierungspolitik in das jeweilige Wohlfahrtssystem
- Auswirkungen der Europäisierung der Antidiskriminierungspolitik auf die einzelstaatlichen Lösungen.

2 Belgien

2.1 Politische Rahmenbedingungen

Das politische System Belgiens ist durch einen ausgeprägten Föderalismus gekennzeichnet. Die drei Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel verfügen über weitgehende Kompetenzen in den meisten Bereichen der MigrantInnenpolitik. Die Regional- (bzw. in manchen Fällen auch die Kommunal-) Verwaltungen sind die entscheidenden Instanzen in den Bereichen Ausbildungs- und Schulpolitik, Gesundheits-, Wohnbau- und teilweise auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Daher gibt es in Belgien auch kein nationalstaatliches Modell der Integrations- bzw. Antidiskriminierungspolitik, sondern jeweils regionale bzw. auch kommunale Modelle mit eigenen Spezifika. Historisch gesehen, entwickelten sich im Norden und Süden des Landes unterschiedliche Politikmodelle und eine unterschiedliche politische Kultur. Vereinfacht gesprochen, orientierte sich Wallonien am französischen Modell des republikanischen Nationalstaates mit konfliktorientierten Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen, während Flandern stark vom niederländischen Modell des

⁴ Die Darstellung der rechtlichen Antidiskriminierungsmaßnahmen folgt im wesentlichen den Vorarbeiten von Dieter Schindlauer.

sozialen Ausgleichs und des Multikulturalismus beeinflusst wurde. In der Region Brüssel werden zumeist Elemente aus beiden Modellen kombiniert.

In Bezug auf die MigrantInnenpolitik, zeigten sich diese Unterschiede bis Mitte der Neunziger Jahre in Wallonien in einer Dominanz einer auf den Klassenbegriff rekurrierenden Politik gegen sozialen Ausschluss und in der Ablehnung, ethnische Differenz als politisch relevante Kategorie anzuerkennen, während in Flandern die Orientierung am niederländischen, gruppenrechtlich geprägten Multikulturalismus vorherrschte. Seit Mitte der Neunziger Jahre öffnete sich auch Wallonien etwas für die Idee des Multikulturalismus, während in Flandern, analog zu den niederländischen Entwicklungen, sozioökonomische Fragestellungen in den Vordergrund traten. Trotz dieser Annäherung unterscheiden sich die politischen Zugänge in den beiden Regionen bis heute (Gsir et al 2003, S. 4).

Auf der Ebene des Bundesstaates wird die Einbürgerungspolitik als Kernelement der Integrationspolitik verstanden. Das belgische Staatsbürgerschaftsrecht wurde zuletzt im Jahr 2000 novelliert und gehört seit dem zu den liberalsten Staatsbürgerschaftsgesetzen in Europa. Nach drei Jahren Aufenthalt kann die Einbürgerung beantragt werden, und siebenjährigem Aufenthalt in Belgien auf der Basis einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung ist eine Einbürgerung durch simple Deklaration möglich. Kosten für die Einbürgerung fallen keine an, und die vor der Novellierung diskutierte Idee, von den EinbürgerungswerberInnen einen Nachweis ihrer subjektiven Integrationsbereitschaft zu verlangen, wurde im Gesetz nicht umgesetzt. Allerdings entspricht die Behördenpraxis bei der Umsetzung nicht immer der liberalen Intention des Gesetzgebers (a.a.O.).

2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

2.2.1 Gesamtstaatliche Ebene

2.2.1.1 Gesetzliche Antidiskriminierungsbestimmungen

In Belgien gab es bis ins Jahr 2003 kein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz, der Diskriminierungsschutz war primär über Bestimmungen im Strafgesetzbuch geregelt. Die belgische Verfassung enthält zwei Artikel, die die Gleichheit der belgischen Staatsbürger vor dem Gesetz (Artikel 10) und Schutz vor Diskriminierung (Artikel 11) für diese garantieren. Der Artikel 191 hält fest, dass AusländerInnen denselben Schutz genießen, sofern es nicht gesetzlich anders festgelegt ist, und regelt die Anerkennung der Rechte für weltanschauliche Minderheiten. Bereits seit 1993 existiert auch eine eigene Stelle für Chancengleichheit und zur Bekämpfung von Rassismus („Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme“) (Schindlauer 2003, S. 5).

Seit Ende der Neunziger Jahre intensivte sich, nicht zuletzt aufgrund der Entwicklungen in der EU und der Gewinne des rechtsextremen „Vlaams Block“ bei den Wahlen in Flandern, die Diskussion über die Reform der bestehenden Antidiskriminierungsbestimmungen. Aufgrund eines Vorschlags des Arbeitsministeriums verabschiedete die Zentralregierung am 17.3.2000 ein Memorandum, in dem sie ankündigte, die im Jahresbericht 1999 des Zentrums für Chancengleichheit aufgezeigten Schwächen der bestehenden Gesetzgebung zu beseitigen. Im Zuge der Diskussion entschied die Regierung, ein generelles Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden, das neben rassistischer Diskriminierung auch Diskriminierungen aufgrund von u.a. Behinderung, Gesundheitszustand, Alter, sexueller Orientierung, Geburt und Zivilstatus umfassen und vor allem zivilrechtliche Sanktionen enthalten sollte. Der Begriff „Rasse“ sollte in dem Gesetz aufgrund seiner wissenschaftlichen Unhaltbarkeit keine

Anwendung finden, sondern durch den Begriff „zugeschriebene“ bzw. „sogenannte Rasse“ ersetzt werden. Zur Umsetzung wurden zwei Gesetzesvorschläge eingebracht. Der erste betraf die Novellierung des Gesetzes vom 30. Juli 1981 zur Ahndung bestimmter rassistischer oder fremdenfeindlicher Straftaten (das “Moureaux” – Gesetz) und der zweite eine Novellierung des Gesetzes vom 15. Februar 1993 über die Gründung des Zentrums für Chancengleichheit und den Kampf gegen Rassismus, das eine Reihe von zivilrechtlichen Antidiskriminierungsbestimmungen enthielt.

Mit dem neuen Antidiskriminierungsgesetz vom Februar 2003⁵ wurden diese Vorschläge umgesetzt, um die belgische Gesetzgebung den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien anzupassen, und der Aufgabenbereich des Zentrums für Chancengleichheit auf die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund aller in den Direktiven genannten Diskriminierungsgründe ausgeweitet. Die bestehenden Gesetze bleiben in revidierter Form aufrecht und bilden weiter eine wichtige Basis der belgischen Antidiskriminierungsgesetzgebung, sie werden durch das neue Gesetz entsprechend ergänzt:

Das Gesetz vom 30. Juli 1981 zur Ahndung bestimmter rassistisch und fremdenfeindlich motivierter Handlungen stellt die öffentliche Aufhetzung zu Diskriminierung und Rassenhass unter Strafe und ahndet auch Personen, die den Zugang zu Waren und Dienstleistungen aufgrund von Hautfarbe, Herkunft, Abstammung etc. verweigern. Mit einer Novellierung vom 12.4. 1994 wurde die Diskriminierung bei der Stellenvermittlung, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Stellenausschreibung, der Stellenbesetzung, der Ausfertigung von Arbeitsverträgen und der Entlassung von MitarbeiterInnen in den Artikel 2 des Gesetzes aufgenommen, diese Delikte sind daher ebenso strafbar. Allerdings kam es in der Praxis kaum zu Verfahren und Gerichtsurteilen, da es sehr schwierig ist, eine entsprechende Diskriminierung zu beweisen, obwohl entsprechende Studien der ILO die Häufigkeit von Einstellungsdiskriminierungen belegen (vgl. Arrijnisa 1998, Gratia 2001, S.11f.). Eine Besonderheit des Gesetzes stellt die Möglichkeit der Verbandsklage dar: Organisationen, die sich statutengemäß mit der Bekämpfung von Diskriminierung befassen, dürfen Anzeigen erstatten und vor dem Strafgericht als Nebenkläger auftreten, sofern sie frühestens fünf Jahre vor dem betreffenden Vorfall gegründet wurden (Schindlauer 2003, S. 6). Die neuen Gesetzesbestimmungen vom 25.2.2003 erlauben dem Arbeitsinspektorat die Überprüfung von Betrieben in Bezug auf Diskriminierungen und erleichtern die Beweislast; ebenso wird „discrimination testing“ als Beweismittel anerkannt. Aufgrund der kurzen Geltungsdauer dieser Bestimmungen liegen noch keine Erfahrungen über die Auswirkungen vor.

Das Gesetz vom 15. Februar 1993 über die Gründung des Zentrums für Chancengleichheit und den Kampf gegen Rassismus rief die zentrale belgische Antidiskriminierungsstelle ins Leben und gab diesem das Recht, vor Gericht als Nebenkläger aufzutreten. Das neue Antidiskriminierungsgesetz ist, rechtlich gesehen, eine Novelle dieses Gesetzes.

Das Gesetz vom 25. Februar 2003 stellt eine wesentliche Weiterentwicklung der vorliegenden Gesetze dar. Im Artikel 1 definiert es direkte und indirekte Diskriminierung analog den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien und in Bezug auf Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der „sogenannten Rasse“ („so-called race“), der Hautfarbe, der Abstammung, der nationalen oder ethnischen Herkunft, der sexuellen Orientierung, des Zivilstatus („marital status“), der Geburt, des Reichtums, des Alters, der Religion oder der Weltanschauung („religion or belief“), des bestehenden oder zukünftigen Gesundheitszustandes, der Behinderung oder einer physischen Eigenschaft und geht damit weit über die EU-Direktiven

⁵ Act of February 25, 2003 pertaining to the combat of discrimination and to the amendment of the Act of February 15, 1993 pertaining to the foundation of a centre for equal opportunities and opposition to racism

hinaus. Interessant ist hier auch, dass analog des amerikanischen Rechtsverständnisses, das von den Firmen „reasonable accomodation“⁶ verlangt, um Menschen mit Behinderung Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten, das Fehlen von vertretbaren Adaptionsmaßnahmen für behinderte Personen als Diskriminierung definiert wird (Art. 2, § 3).

Auch der Geltungsbereich des Gesetzes ist weitergehend definiert als die EU-Direktiven und umfaßt nicht nur den Arbeitsmarkt bzw. den Zugang zu Waren und Dienstleistungen, sondern auch die Berufung zu einem öffentlichen Amt, die namentliche Erwähnung in einem öffentlichen Dokument oder Bericht sowie den Zugang zu und die Teilhabe an öffentlichen sozialen, kulturellen und politischen Aktivitäten. Auch Belästigung („harassment“) und Anstiftung zur Diskriminierung werden als Diskriminierungstatbestand im Sinne des Gesetzes definiert. Verletzungen der Bestimmungen werden zivilrechtlich durch Schadenersatz geahndet. Im Zivilrechtsverfahren gilt Beweislastumkehr, wenn durch statistische Beweise oder „discrimination testing“ Diskriminierung plausibel gemacht wird. Das Gesetz enthält auch einen Viktimisierungsschutz mit einer Entschädigungszahlung von sechs Monatsgehältern im Fall der Entlassung nach Einleitung eines Verfahrens wegen Diskriminierungsverdacht. Beamte, die in Ausübung ihres Amtes diskriminierend vorgehen, werden mit Gefängnisstrafe bis zu einem Jahr bedroht.

Die Kompetenzen des bisher mit dem Kampf gegen Rassismus beauftragten Zentrum für Chancengleichheit wird in den Durchführungsbestimmungen auf alle in Artikel 13 EGV genannten Diskriminierungsursachen ausgedehnt.

2.2.1.2 Das Zentrum für Chancengleichheit und den Kampf gegen Rassismus

Das im Jahr 1993 per Gesetz etablierte Zentrum ist eine unabhängige, staatlich finanzierte Einrichtung. Die Aufgaben des Zentrums sind weit gesteckt und umfassen Aktivitäten für Chancengleichheit und die Bekämpfung jeder Form der Ausgrenzung, Benachteiligung oder Besserstellung aufgrund der „Rasse“, Hautfarbe, Abstammung, Herkunft oder Nationalität. Mit dem Gesetz vom 25.2. 2003 wurden seine Aufgaben auf die anderen oben erwähnten Diskriminierungsgründe ausgedehnt. Das Zentrum ist zu folgenden Schritten ermächtigt (Schindlauer 2003, S. 8.):

- Es darf Studien und Forschungen durchführen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig sind.
- Es soll der Regierung Ratschläge und Hinweise für die Verbesserung der Rechtslage unterbreiten.
- Es soll der Regierung, aber auch Organisationen und Einzelpersonen Ratschläge, die auf seinen Erkenntnissen beruhen, unterbreiten.
- Es soll Personen, die sich von einer Diskriminierung betroffen sehen, Hilfestellung geben. Insbesondere soll es Informationen über die Rechtslage und bestehende Rechtsmittel geben.

⁶ Unter „reasonable accomodation“ wird in der angloamerikanischen Tradition die Verpflichtung der Arbeitgeber verstanden, sämtliche ökonomisch zumutbaren Schritte zu setzen, um behinderten Menschen die Beschäftigung zu ermöglichen (vgl. auch DeSchutter Olivier, Véronique van der Plancke: The Contribution of Antidiscrimination Law to the Integration in the Labour Market of Target Groups. Paper presented at the International Conference: Divergence or Convergence – Labour Market Policy, Antidiscrimination Legislation and the Collection of Labour Market Statistics for Women, People with Disabilities and Immigrants in Europe and North America, Brussels, May 27-28, 2002).

- Es kann alle Fälle, die Rassismus und Xenophobie betreffen und eventuell strafbar sind, vor Gericht bringen und dort als Nebenkläger auftreten.

Das Zentrum enthält eine Zentralstelle in Brüssel und 18 Regionalstellen in Flandern und Wallonien. Bei Konfliktfällen arbeitet es zuerst auf eine gütliche Lösung hin bzw. versucht, durch Veröffentlichung des Falles oder Kampagnen Druck zur Lösung des Konflikts aufzubauen. Nur beim Scheitern dieser Versuche bzw. bei Präzedenzfällen geht das Zentrum vor Gericht. Von den 20 Fällen, die das Zentrum bis 1999 (neuere Daten nicht verfügbar) als Nebenkläger vor Gericht brachte, endeten nur 5 mit einer Verurteilung. Wie gering der Anteil an Gerichtsverfahren ist, zeigt sich auch daran, dass das Zentrum im Jahr 2002 insgesamt 1316 Beschwerden oder Fälle bearbeitete (Schindlauer 2003, S. 7).

2.2.2 Regionale Ebene

In Flandern gibt es seit 8.5.2002 ein Gesetz über die proportionale Teilhabe am Arbeitsmarkt, das die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien regional umsetzt. Es verbietet Diskriminierung aufgrund der in der Arbeitsmarktdirektive genannten Gründe in den Bereichen Berufsberatung, Weiterbildung, Arbeitssuche und in Bezug auf die Arbeitsbedingungen für öffentlich Bedienstete und Personal im Schulbereich. Zusätzlich dazu sieht es vor, dass alle Arbeitgeber das Ziel anstreben sollte, dass alle Bevölkerungsgruppen gemäß ihrem Anteil an der regionalen Bevölkerung in der Belegschaft des jeweiligen Betriebes vertreten sind. Die flämischen Arbeitsmarktbehörden bekamen durch das Gesetz die Aufgabe, die Umsetzung zu überprüfen und Monitoring-Prozeduren zu entwickeln. Dazu sollten sie jährlich einen konkreten Aktionsplan mit umsetzbaren Zielen, Prozeduren und Evaluierungsmethoden entwickeln und jährlich dem flämischen Parlament über die Umsetzung berichten (De Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme 2002, S.2).

Zum Zeitpunkt der Berichtsverfassung gab es keine vergleichbaren gesetzlichen Initiativen in den Regionen Wallonien und Brüssel.

2.3 Andere Initiativen der Regierung und der Sozialpartner

Seit Mitte der Neunziger Jahre wurden in einigen Kollektivverträgen Verhaltenskodizes gegen Diskriminierung verankert. Der diesbezüglich bedeutendste Kollektivvertrag ist der allgemeine Rahmenkollektivvertrag Nr. 38, der Diskriminierung aufgrund von Alter, Geschlecht, Zivilstatus, Gesundheitszustand, „Rasse“, Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft sowie politischer Ausrichtung und Gewerkschaftsmitgliedschaft verbietet und durch ein königliches Dekret vom 27.10.1998 als allgemeingültig erklärt wurde (Bribossia 2002, S. 41). Verhaltenskodizes gegen Diskriminierung finden sich auch im Kollektivvertrag für das medizinische Personal und für Leiharbeitsfirmen. Das am 17.3. 2000 von der Regierung angenommene Programm zur Bekämpfung von Rassismus und anderen Formen der Diskriminierung empfiehlt den Sozialpartnern, die Unternehmen dazu zu bewegen, „Codes of Good Conduct“ mit Klauseln gegen rassistische Diskriminierung zu unterzeichnen (a.a.O.).

Im Jahr 1998 schloss die flämische Regierung mit den Sozialpartnern ein Abkommen zur Bekämpfung von Rassismus und zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur von MigrantInnen und Minderheitenangehörigen (VESOC-Plan). Dazu baute die Verwaltung ein Team von „Positive Action Managern“ auf, das die Arbeitsmarktbeteiligung von MigrantInnen durch direkte Zusammenarbeit mit den Firmen und Vermittlungsagenturen zu verbessern versucht. Die Aktivitäten konzentrierten sich auf Anwerbung und Training, in diesem Zusammenhang wurden eigene Handbücher für ArbeitgeberInnen und Betriebsräte entwickelt. In Wallonien werden ähnliche Aktivitäten durch die dort bestehenden sechs

Integrationszentren durchgeführt, die sich vor allem mit dem Thema ethnischer Vielfalt am Arbeitsplatz befassen und ebenso Trainings anbieten.

Aus dem VESOC-Plan wurde im Jahr 2000 in Flandern der sogenannte „Trivisi-Prozess“ entwickelt. Im Rahmen dieses Prozesses, der mehr als zweihundert FirmenrepräsentantInnen, ForscherInnen und NGO-VertreterInnen umfasst, entwickelten drei Arbeitsgruppen Vorschläge zu den Themen Diversität und Management betriebsinterner Lernprozesse unter Einbeziehung der Beteiligten. Im Zuge dieses Prozesses wurde eine Reihe von Abkommen mit ArbeitgeberInnen und den jeweiligen BetriebsrätInnen zur Implementierung von Diversitätsmanagement abgeschlossen. Im Jahr 2002 gab es aufgrund dieser Aktivitäten in insgesamt 240 Firmen Aktionspläne zum Thema „Positive Action“ oder Diversitätsmanagementpläne. Ergänzt wurden diese durch Trainingsmaßnahmen für ManagerInnen, BetriebsrätInnen und ArbeitnehmerInnen zu den Themen Antidiskriminierungsmaßnahmen und Diversitätsmanagement sowie durch mehrere Kooperationsabkommen mit den Sozialpartnern und MigrantInnenorganisationen. Auch im öffentlichen Sektor wurde ein Aktionsplan implementiert, der u.a. die freiwillige Registrierung der ethnischen Herkunft der MitarbeiterInnen und die verstärkte Rekrutierung von MigrantInnen vorsieht (De Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme 2002, S.4 - 18).

2.4 Zusammenfassung

Während die belgische Antidiskriminierungspolitik in den Achtziger und Neunziger Jahren eher zögernd implementiert wurde und die bestehenden Einrichtungen mit nur wenig Kompetenzen ausgestattet waren, ist seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts festzustellen, dass das Thema – nicht zuletzt aufgrund des Erfolgs rechtsextremer Parteien in Flandern – deutlich ernster genommen wurde. Mit dem Gesetz vom 25.2.2003 gibt es in Belgien ein modernes Antidiskriminierungsrecht, das alle im Artikel 13 genannten Diskriminierungsgründe umfasst und das bereits bestehende Zentrum für Chancengleichheit deutlich aufwertet. Durch die Konzentration auf zivilrechtliche Verfahren und die Implementierung einer Beweislastumkehr wird es den von Diskriminierung Betroffenen in Zukunft deutlich leichter gemacht, ihre Rechte durchzusetzen.

Bis heute fällt jedoch der große Unterschied zwischen Wallonien und Flandern auf. Während in Flandern aufgrund der deutlichen Orientierung an den Niederlanden eigene regionale Antidiskriminierungsbestimmungen implementiert und Aktionspläne entwickelt wurden, kann in Wallonien kaum vom Vorliegen einer eigenständigen regionalen Antidiskriminierungspolitik gesprochen werden.

3 Deutschland

3.1 Politische Rahmenbedingungen

Deutschland gilt in der Migrationsforschung – mit Österreich und der Schweiz – als typisches Beispiel für ein sogenanntes „Gastarbeiterregime“, das durch eine scharfe rechtliche Trennung zwischen StaatsbürgerInnen bzw. EU-Angehörigen und Nicht-Staats- bzw. EU-Angehörigen, einen restriktiv gehandhabten Arbeitsmarktzugang für Nicht-EU-BürgerInnen und einen weitgehenden Ausschluss von Nicht-EU-BürgerInnen von sozialen und politischen Rechten sowie der politischen Verweigerung der Anerkennung der Einwanderungsrealität gekennzeichnet ist. Unter diesen Prämissen spielt Gleichstellungs- bzw.

Antidiskriminierungspolitik keine wesentliche Rolle, die – oft noch immer als „Ausländerpolitik“ bezeichnete MigrantInnenpolitik orientiert sich am Paradigma der einseitigen Integration der MigrantInnen in eine vorgegebene, monokulturell wahrgenommene Gesellschaft.

Die „Gastarbeiterzuwanderung“ nach Deutschland begann Mitte der Fünfziger Jahre mit der Einrichtung von Anwerbebüros in einigen Mittelmeerländern und dem Abschluss von Anwerbeabkommen (Italien 1955, Spanien und Griechenland 1960, Türkei 1961, Marokko 1963, Portugal 1964, Tunesien 1965, Jugoslawien 1968). Dabei gingen Regierung sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände davon aus, dass es sich dabei um temporäre Arbeitsmigration handeln sollte, die lohn- und arbeitsrechtliche Gleichstellung mit deutschen Arbeitnehmern und das aus der Weimarer Republik bekannte Inländerprimat ließen die anfangs skeptischen Gewerkschaften der Anwerbung zustimmen. Die Ausländerpolitik war primär an den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts orientiert, die Ausländergesetzgebung wurde als „Fremden- und Ausländerpolizeirecht“ verstanden und beinhaltete ein vielfältiges Abwehrinstrumentarium. (Schoger 1994, S. 30f.).

Bereits in den Sechziger Jahren zeigte sich jedoch, dass das ursprüngliche Konzept der Rotation mit den Bedürfnissen der Wirtschaft in Konflikt kam. Wurden die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse ursprünglich nur auf ein Jahr und für einen bestimmten Arbeitsplatz erteilt, so konnten MigrantInnen, die zumindest fünf Jahre in Deutschland gewesen waren, seit 1971 eine Arbeitsbewilligung für weitere fünf Jahre beantragen. Dies reduzierte die Regulierungsmöglichkeit durch die Arbeitsbehörden und war einerseits Ausdruck des Interesses der Arbeitgeber an geringer Fluktuation wie auch des Interesses der ArbeitsmigrantInnen an einem längerfristigen Aufenthalt in der BRD. Trotz der massiven Rückkehr in die Herkunftsländer lag aufgrund des Familiennachzugs die Zahl der in Deutschland lebenden Zuwanderer aus dem Ausland in den ersten Jahren nach dem Anwerbestopp relativ stabil bei vier Millionen Menschen (vgl. Thränhardt 1996, S. 206).

Der Einwanderungsstopp von 1973 reduzierte zwar die Zahl der ausländischen ArbeitnehmerInnen, hatte jedoch nicht den von der Regierung erwünschten Effekt der Senkung der Zahl der nichtdeutschen Staatsangehörigen an der Wohnbevölkerung, im Gegenteil: Vor die Entscheidung gestellt, nach einer Rückkehr in das Herkunftsland kaum mehr Chancen zu einer erneuten Niederlassung in Deutschland zu haben, oder die Familie trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten nach Deutschland zu holen, entschied sich ein großer Teil der Zuwanderer für Letzteres: So sank zwar die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte zwischen 1973 und 1980 von 2,6 Millionen auf 2 Millionen, die Zahl der Wohnbevölkerung ohne deutschen Pass nahm jedoch gleichzeitig von 4 auf 4,5 Millionen zu.

Nach der Energiekrise von 1973 kam es auch in Deutschland zu einem Ende der Anwerbepolitik und einer Verschlechterung der Rechtsstellung der MigrantInnen. So wurde 1973 mit dem § 19 Arbeitsmarktförderungsgesetz die Bedarfsprüfung und das Inländerprimat beim Zugang zum Arbeitsmarkt festgeschrieben, wonach Arbeitsgenehmigungen für ausländische Arbeitnehmer nur nach einer „strengen Prüfung der Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt“ zu gewähren und deutschen Arbeitnehmern Vorrang einzuräumen sei, der Zugang von ausländischen Jugendlichen zum Arbeitsmarkt wurde durch die Festlegung von Einreisestichtagen massiv erschwert. Eine weitere Erschwernis des Zugangs zum Arbeitsmarkt erfolgte 1976 mit der Bindung der Arbeitserlaubnis an einen bestimmten Arbeitgeber (vgl. Schoger 1994, S. 32 f.)

Die von der 48. Arbeitsministerkonferenz im Juli 1976 eingesetzte Bund-Länder-Kommission zur Ausländerbeschäftigung verabschiedete 1977 eine neue Konzeption zur Ausländerpolitik, die die Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung und den Anwerbestopp ins Zentrum

stellte, gleichzeitig jedoch eine Verbesserung der Rechtssituation und sozialen Integration der ansässigen Zuwanderer forderte. Die Illusion, kein Einwanderungsland zu sein, blieb jedoch aufrecht. Mit dem Schlagwort „temporäre Integration“ wurde der Status der MigrantInnen als permanente Provisorium festgeschrieben: „In her early history, the Federal Republic had often been called a provisoire permanente. In her immigration policies, this is true until today“, kommentiert Thränhardt (1996, S. 208) diesen strukturellen Widerspruch der deutschen Migrationspolitik.

Die Empfehlungen der Arbeitsministerkonferenz führten 1978 zu einer teilweisen Verbesserung der Rechtssituation der ArbeitsmigrantInnen. Nun konnte nach fünf Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und nach acht Jahren eine das Aufenthaltsrecht weiter verfestigende Aufenthaltsberechtigung ausgestellt werden, die insbesondere freien Zugang zum Arbeitsmarkt und weitgehenden Zugang zu Sozialrechten umfaßt. Dennoch unterblieb eine Garantie des Aufenthaltsrechts, der diskriminierende Status des Gastarbeiters wurde nicht überwunden, und die Zugangskontrolle zum Arbeitsmarkt blieb aufrecht. Bis 1979 gab es keine Konzeption einer Migrationspolitik, die sich auf die soziale Integration der Familien bezog (vgl. Schoger 1994, a.a.O.).

Mit dem Regierungswechsel von der sozialdemokratisch-liberalen zur christdemokratisch-liberalen Koalition 1982 wurde die Begrenzung der Einwanderung und der Versuch der Rückkehrförderung zum Leitparadigma der Migrationspolitik. Zur Neugestaltung der Ausländerpolitik wurde von der Regierung Kohl eine Kommission aus VertreterInnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden eingesetzt, die Ende Februar 1983 einen Bericht mit Vorschlägen zur Verschärfung des Ausländergesetzes, Reduktion des Familiennachzugs und Erleichterung der Ausweisung vorsah. Diese „Verdrängungspolitik“ (Schoger) fand die erste rechtliche Umsetzung im Rückkehrförderungsgesetz von 1983, das gegen Widerstand der SPD, des DGB, der Kirchen und der Wohlfahrtsverbände beschlossen wurde.

Politisch war der Beginn der 90er Jahre durch die Reform des Ausländergesetzes 1990 geprägt, das 1991 in Kraft trat. Dieses beinhaltete aufenthaltsrechtliche Verbesserungen für langansässige MigrantInnen und die „Zweite Generation“ und ersetzte viele Ermessens- durch Rechtsansprüche, intendierte jedoch gleichzeitig, der Verfestigung von kurzfristigen Aufenthalten durch ein dreistufiges System der Aufenthaltsgenehmigung einen Riegel vorzuschieben. Die Einbürgerung für die Zweite Generation wurde erleichtert, allerdings blieb Doppelstaatsbürgerschaft weiterhin untersagt. Die Bedarfsprüfung am Arbeitsmarkt, die von Kirchen, Integrationseinrichtungen und Wohlfahrtsverbänden als massives Integrationshindernis kritisiert wurde, blieb aufrecht (vgl. Schoger 1994, S. 53ff.). Der einwanderungspolitischen Realität war gesetzlich nicht Rechnung getragen worden.

Erst der Wechsel zu einer sozialdemokratisch-grünen Koalitionsregierung Ende der Neunziger Jahre brachte eine teilweise Abkehr von der Gastarbeiterpolitik mit sich. Die wichtigste Reform des Kabinetts Schröder I betraf die Neugestaltung des Staatsbürgerschaftsgesetzes mit einer weitgehenden Ersetzung des Prinzip des *ius sanguinis* durch das *ius soli*. Nun können die in Deutschland geborenen Kinder von EinwanderInnen zwischen ihrem 18. und 23. Lebensjahr mit einer einfachen Erklärung entscheiden, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen wollen. In diesem Fall müssen sie allerdings die bisherige Staatsangehörigkeit aufgrund des Verbots der Doppelstaatsbürgerschaft zurücklegen. Eine ebenso bedeutsame Reform betraf das Ausländerbeschäftigungsrecht. Im Dezember 2000 wurde eine Regelung aus dem Jahr 1997 abgeschafft, die AslywerberInnen und Personen mit geduldetem Aufenthaltsstatus den Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrte (Niechoj 2003, S. 5).

Auf der politischen Ebene bedeutete die Einsetzung der Zuwanderungskommission im September 2000 ein deutliches Signal der Regierung, dass sich Deutschland einem Selbstverständnis als Einwanderungsland annähert. Der im Juli 2001 vorgelegte Endbericht der Zuwanderungskommission (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001), der sowohl von der Regierung wie von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden unterstützt wurde, schlug die Entwicklung eines gezielten Einwanderungssteuerungssystems und einer koordinierten Integrationspolitik vor. Der im März 2002 von der Regierung auf Grundlage der Arbeiten der Zuwanderungskommission vorgelegte Entwurf eines Einwanderungsgesetzes, das im wesentlichen ein an Qualifikation und Alter orientiertes Punktesystem zur Einwanderungssteuerung und eine Verpflichtung des Staates zur Integrationsförderung vorsah, scheiterte jedoch am Einspruch des Bundesverfassungsgerichtes im Dezember 2002 (vgl. Niechoj 2003, S.6).

Im Zuge der Neukonzeption der „Ausländerpolitik“ beschloss die Bundesregierung am 14.8.2000, die EU-Antirassismusrichtlinie rasch und vor Juli 2003, der offiziellen „deadline“, umzusetzen. Ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz war auch Teil der ersten rot-grünen Regierungsvereinbarung. Im Oktober 2001 legte das Justizministerium ein erstes „Eckpunktpapier“ vor, dem im Dezember 2001 ein über die Richtlinien hinausweisender Gesetzesentwurf folgte. Auch das rot-grüne Regierungsabkommen nach den Bundestagswahlen 2002 verpflichtete sich zur Implementierung eines Antidiskriminierungsgesetzes (Schindlauer 2003, S. 24).

Die Umsetzung des Entwurfes scheiterte bis dato jedoch am Widerstand der Kirchen und Wirtschaftsverbände⁷. Während die Kirchen sich auf ihre in der Weimarer Reichsverfassung festgelegten Privilegien der Selbstverwaltung beriefen und einen Sonderstatus für die von ihnen betriebenen Einrichtungen verlangten – etwa bei der Zuteilung von Kindergartenplätzen für katholische Kinder oder der ausschließlichen Beschäftigung von Religionsangehörigen, lehnten die Wirtschaftsverbände den Entwurf ab, da er ihrer Ansicht nach nicht mit dem Recht auf Privateigentum vereinbar wäre. Bundeskanzler Schröder gab schließlich dem Druck der Kirchen und Wirtschaftsverbände nach und zog den Entwurf zurück (Der Spiegel, 14.7.2003). Ein neuer Entwurf liegt zur Zeit noch nicht vor.

3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Aufgrund des Scheiterns des Entwurfs für ein Antidiskriminierungsgesetz gibt es in Deutschland keine Gesetzgebung gegen rassistische Diskriminierung. Einige Bestimmungen zum Diskriminierungsschutz finden sich in Verfassungsbestimmungen bzw. einfachen Gesetzen.

Der Artikel 3 der deutschen Bundesverfassung definiert ein allgemeines Gleichbehandlungsgebot und verbietet Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der familiären Herkunft, der Rasse, der Sprache, der Herkunft sowie des Glaubens und der religiösen oder politischen Weltanschauung sowie einer Behinderung. Ähnliche Paragraphen finden sich in den Landesverfassungen von Bayern (Artikel 118 sowie 119, der Aufhetzung zum Rassenhass verbietet), Berlin (Artikel 10.1. und 10.2) Bremen (Artikel 2, der ein direktes Diskriminierungsverbot enthält), Rheinland-Pfalz (Artikel 17 und 19), Saarland (Artikel 12) und Sachsen (Artikel 18.1) (vgl. i. d. F. Mahlmann 2002, S. 11ff.)

⁷ vgl. Die Welt, 29.9.03, „Kirchen protestieren gegen Antidiskriminierungsgesetz“, Jungle World 11/2003, 5.3.2003

Der Artikel hat direkte Bindungswirkung gegenüber der öffentlichen Hand. Gegenüber privaten ArbeitgeberInnen bestehen indirekte Bindungswirkungen, insbesondere durch das Betriebsverfassungsgesetz (BVG), das für alle Betriebe mit mehr als fünf ständig beschäftigten ArbeitnehmerInnen gilt und sich auf den Artikel 3 der Bundesverfassung bezieht.

Der Artikel 75 BVG verpflichtet ArbeitgeberInnen und BetriebsrätInnen sicherzustellen, dass alle ArbeitnehmerInnen fair behandelt und keiner Diskriminierung aufgrund der Religion, der nationalen Herkunft, politischer oder gewerkschaftlicher Aktivitäten und Meinungen sowie aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung ausgesetzt werden. Der Artikel gilt allerdings nur in bezug auf bestehende Arbeitsverträge und nicht bei der Rekrutierung von MitarbeiterInnen. Unternehmen und Organisationen, die direkt und vorwiegend politischer, religiöser, gemeinnütziger, akademischer oder künstlerischer Natur sind oder Unternehmen aus dem Informationssektor unterliegen dort nicht dem BVG, wo dies der Natur des Unternehmens entsprechen würde. In diesen Fällen ist Diskriminierung aus den genannten Gründen rechtlich gedeckt, der/die betroffene ArbeitnehmerIn kann sich bei der Durchsetzung seiner/ihrer Interessen nur auf die allgemeine Sorgspflicht des Arbeitgebers berufen. Vor allem gelten diese Bestimmungen nicht für kirchliche oder kirchennahe Einrichtungen, wie z.B. Schulen, Krankenhäuser oder Kindergärten, da diese aufgrund des Artikel 136 der Weimarer Reichsverfassung über das verfassungsgemäß garantierte Recht auf Selbstverwaltung verfügen. Der Verfassungsgerichtshof hat mehrfach bestätigt, dass das Recht auf Selbstverwaltung auch das Recht einschließt, BewerberInnen nur aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit abzulehnen (Mahlmann 2002, S. 12).

Nach einer Novellierung im Jahr 2001 enthält das BVG eine Verpflichtung der ArbeitgeberInnen, den BetriebsrätInnen bzw. gegenüber der Betriebsversammlung regelmäßig über Maßnahmen zugunsten der Integration von nicht-deutschen ArbeitnehmerInnen zu berichten. Ebenso wurde mit der Reform den BetriebsrätInnen das Recht eingeräumt, selbständig Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung zu ergreifen. In Fällen, in denen die Beschäftigung einer neuen MitarbeiterIn aufgrund von deren/dessen fremdenfeindlichen Aktivitäten zu Unruhe führen könnte, kann der Betriebsrat die Anstellung verhindern bzw. die Entlassung dieser Personen verlangen (Mahlmann 2002, S. 13).

Der Artikel 84.2 BVG implementiert ein Beschwerdeverfahren im Fall von Diskriminierung und verpflichtet den Arbeitgeber, im Fall einer entsprechenden Beschwerde diese zu untersuchen und, sollte diese begründet sein, Maßnahmen zu ergreifen. Ein Arbeitgeber, der im Wissen der Existenz rassistischer Diskriminierung in seinem Betrieb nichts dagegen unternimmt, verletzt seine Pflicht zur Sorge für seine Beschäftigten. Diese Bestimmung wird jedoch in der Praxis nicht angewandt. Eine Entlassung eines/r ArbeitnehmerIn nur aufgrund seiner oder ihrer „Rasse“ oder ethnischen Herkunft widerspricht dem Artikel 138 des Bürgerlichen Gesetzbuches und ist daher ungültig. (Mahlmann 2002, S. 20f.).

3.3 Andere Initiativen der Regierung und der Sozialpartner

Antidiskriminierungspolitik ist seit mehreren Jahren ein wichtiges Thema der Arbeit des DGB. Bereits in den 90er Jahren starteten die Gewerkschaften gemeinsam mit den Arbeitgeberverbänden auf der europäischen Ebene eine Initiative zur Schaffung freiwilliger Vereinbarungen gegen Diskriminierung. Ausgangspunkt war die „Gemeinsame Erklärung betreffend Verhütung von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sowie Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz“ der europäischen Sozialpartner im Jahr 1995⁸. In

⁸ vgl. http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/social/euro_agr/data/de/951021.doc

dieser sogenannten „Florenzer Erklärung“ forderten die Sozialparteien zu Maßnahmen, nicht nur zur Nichtdiskriminierung von bereits Beschäftigten sondern auch für einen gleichberechtigten Zugang zu Ausbildung und Beruf. Die „Florenzer Erklärung“ wurde zur Grundlage für viele betriebliche Vereinbarungen, die in den Folgejahren verabschiedet und umgesetzt wurden. Ebenso setzten sich die Gewerkschaften aktiv für ein Antidiskriminierungsgesetz ein (vgl. i.d.F. Forum gegen Rassismus 2003, S. 4ff.).

Die bisherigen Betriebsvereinbarungen wurden überwiegend auf der Basis des geltenden Betriebsverfassungsgesetzes bzw. Personalvertretungsgesetze (Bund, Länder) abgeschlossen, die einen Diskriminierungsschutz für Beschäftigte vorsehen. In einigen Vereinbarungen, z.B. EKO-Stahl, Caritas Trier, Deutsche Bahn AG wurde auch das Verhalten von Beschäftigten gegenüber Fremdfirmenangehörigen und Kunden berücksichtigt. Die Konzernbetriebsvereinbarung der DB AG nahm zudem auch die Debatte um den Rechtsextremismus in Deutschland auf. Auch die Deutsche Postgewerkschaft nahm gemeinsam mit der Post AG in einem Ausbildungstarifvertrag die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit auf. Zukünftig soll den Auszubildenden im Rahmen der Erstausbildung eine angemessene Wertorientierung in der Gesellschaft vermittelt werden, deren Ziel die verantwortungsvolle Mitgestaltung und der tolerante und gewaltfreie Umgang ist. In einem gemeinsamen Projekt werden dazu auch Handlungshilfen für die Ausbilderinnen und Ausbilder entwickelt (vgl. Forum gegen Rassismus 2003).

So trat z. B. in der Ruhrkohle AG im Oktober 1997 die "Vereinbarung zur Förderung von Gleichbehandlung und Partnerschaft ausländischer und deutscher Beschäftigter" in Kraft. Mit ihr sollen Beschäftigte "wirksam vor Diskriminierungen wegen ihrer Abstammung, Nationalität oder Herkunft" geschützt und gleichzeitig die Eingliederung ausländischer Beschäftigter gefördert werden. Neben den betrieblichen Gleichbehandlungsgrundsätzen bei personellen und sozialen Angelegenheiten sowie bei der Aus- und Weiterbildung werden besondere Anstrengungen zur Integration ausländischer Beschäftigter und ihrer Familien einbezogen (vgl. i.d.F. Forum gegen Rassismus 2003).

Ein anderes Beispiel ist die bei der TWB Presswerk GmbH im April 1997 in Kraft getretene Betriebsvereinbarung "zur Förderung der Gleichbehandlung aller ausländischen und deutschen Belegschaftsmitglieder". Die TWP Presswerk GmbH ist ein mittelständisches Unternehmen (mit ca. 380 Beschäftigten). Diskriminierung und Mobbing werden in dieser Betriebsvereinbarung als schwerwiegende Störung des Arbeitsfriedens und als Verstoß gegen die Menschenwürde geächtet. Das Unternehmen verpflichtet sich in der BV auch, sich in der Werbung und der Darstellung in der Öffentlichkeit für antidiskriminierende Ziele und Gleichbehandlung einzusetzen.

In der Volkswagen AG trat am 1.7.1997 die Betriebsvereinbarung „Partnerschaftliches Verhalten am Arbeitsplatz“, abgeschlossen zwischen dem Betriebsrat und dem Unternehmen Volkswagen in Kraft. Sexuelle Belästigung, die sich meist gegen Frauen richtet, und Mobbing gegen Einzelne sowie Ungleichbehandlung und Diskriminierung wegen der Herkunft, Hautfarbe und Religion, die eine erhebliche Störung des Arbeitsfriedens darstellen, sollen mit dieser Betriebsvereinbarung bekämpft werden. Bei sexueller Belästigung, Mobbing oder Diskriminierung ergreift das Unternehmen in Abstimmung mit dem Betriebsrat - dem Einzelfall angemessene - betriebliche Maßnahmen, wie z.B. Belehrung, Verwarnung, Verweis oder Geldbuße. In schweren Fällen sind auch arbeitsrechtliche Maßnahmen, wie z.B. Versetzung, Abmahnung oder Kündigung vorgesehen. Ausserdem können Beratungs- und/oder Therapieangebote als unterstützende Maßnahmen positiv wirken. Die in der Betriebsvereinbarung enthaltenen Verhaltensgrundsätze gelten gleichermaßen für die bei

Volkswagen beschäftigten Angehörigen von Fremdfirmen. Eine Missachtung dieser Verhaltensgrundsätze zieht ein Werksverbot für Fremdfirmenangehörige nach sich.

Die Betriebsvereinbarung der EKO-Stahl GmbH definiert Diskriminierungen, sexuelle Belästigungen und Mobbing als Verstoß gegen die arbeitsrechtlichen Pflichten. Gleichzeitig wird deutlich gemacht, dass Verstöße gegen die Menschenwürde auch außerhalb der Arbeitszeit und im privaten Umfeld das Ansehen des Betriebes schädigen. Als Verstoß gegen die Nebenpflichten des Arbeitsvertrages gelten Diskriminierungen Dritter wegen der Abstammung, Herkunft, Nationalität, Hautfarbe, Religion durch Beteiligung an oder die Unterstützung von ausländerfeindlichen Aktivitäten und Aktionen.

Im Jahr 2000 konnte erstmals auch in einer Landkreisverwaltung, dem Landkreis Groß-Gerau, auf Basis des hessischen Personalvertretungsgesetzes eine Dienstvereinbarung abgeschlossen werden. Sie regelt ein gemeinsames Vorgehen des Personalrats und der Dienststellenleitung gegen jede Form von Diskriminierung, Rassismus und Gewalt. Ziele sind u.a. Dienstleistungen allen Einwohnerinnen und Einwohnern unabhängig von ihrer Abstammung, Religion, Nationalität oder Herkunft anzubieten, sowie Diskriminierungen ausländischer Beschäftigter zu verhindern.

Auch in der BV der Caritas Trägergesellschaft Trier e.V. stellen Mobbing, Diskriminierung wegen der Herkunft, Hautfarbe, Rasse, Geschlecht, Religion oder wegen einer Behinderung sowie sexuelle Belästigung einen Verstoß gegen die Menschenwürde dar und sind unvereinbar mit der kirchlichen Grundordnung. „Mit der Dienstvereinbarung beugen wir Eventualitäten vor und bieten gleichzeitig für einen derartigen Fall Regelungen und Handreichungen an“, heißt es in der Präambel. Der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt für die innerbetriebliche Zusammenarbeit, aber auch für das Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber Fremdfirmenangehörigen, Patient/inn/en, Bewohner/innen und Besuchern der Einrichtungen. Da die Ursachen und Auslöser von diskriminierenden Verhaltensweisen auch in den innerbetrieblichen Abläufen liegen können, sollen Maßnahmen zur Prävention diskutiert und umgesetzt werden. Außerdem soll im Bedarfsfall eine externe Konfliktberatungsstelle hinzu gezogen werden.

3.4 Zusammenfassung

Auch wenn es in Deutschland nach der Bildung einer rot-grünen Koalition 1998 zu einer Abkehr von dem Modell der Gastarbeiterpolitik kam, steht Antidiskriminierungspolitik bis heute nicht im Zentrum der migrationspolitischen Entwicklung. Das Scheitern des Entwurfs für ein Antidiskriminierungsgesetz im Juni 2003 zeigt vielmehr, dass die Interessen der Arbeitgeberverbände bis heute gegenüber den Forderungen des grünen Koalitionspartners, der Gewerkschaften und der NGO's für ein Antidiskriminierungsgesetz deutlich stärkere Durchsetzungskraft haben. Die Ankündigung von Bundeskanzler Schröder, eine Klage des EuGH wegen Nichtumsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien in Betracht zu ziehen (der Spiegel, 14.7.2003), zeigt deutlich den geringen Stellenwert von Antidiskriminierungspolitik für die jetzige Regierung.

Unabhängig von der Blockade auf Regierungsebene haben sich jedoch in den letzten Jahren eine Reihe von Sozialpartnerinitiativen entwickelt, die vor allem zur Verabschiedung betriebsinterner Vereinbarungen geführt haben. Dabei spielt vor allem das Instrument der Betriebsvereinbarung eine große Rolle. Da die Betriebsräte durch die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001 weitgehende Kompetenzen zur Implementierung von Antidiskriminierungsmaßnahmen bekamen, ist auch in Zukunft mit einer Ausweitung innerbetrieblicher Gleichstellungsmaßnahmen trotz des Fehlens eines Antidiskriminierungsgesetzes zu rechnen.

4 Irland

4.1 Politische Rahmenbedingungen

Bis Anfang der Neunziger Jahre war Irland ein Auswanderungsland, die letzte große Auswanderungswelle fand 1988-1989 in einer Phase wirtschaftlicher Rezession und hohen Arbeitskräfteangebotes statt, als rund 70.600 Personen, etwa 2% der Bevölkerung, die Insel verließen (MacVeigh 2003, S.1). Erst Anfang der Neunziger Jahre kam es in Irland zu einem politischen Paradigmenwechsel von der Tradition konfliktorientierter Arbeitgeber - Arbeitnehmerbeziehungen hin zu einem stärker sozialpartnerschaftlichen Vorgehen, was vor allem in der erstmaligen Einführung von landesweit gültigen Kollektivverträgen seinen Ausdruck fand. Im Zuge der Einführung sozialpartnerschaftlicher Verhandlungsstrukturen kam es auch zu den ersten Überlegungen zur Schaffung einer modernen Antidiskriminierungsgesetzgebung.

Die Einführung fiskalischer und anderer Investitionsbegünstigungen sowie die Existenz einer großen Gruppe naturwissenschaftlich bzw. im EDV-Bereich gut ausgebildeter ArbeitnehmerInnen machten Irland in den Neunziger Jahren für Auslandsinvestitionen sehr attraktiv. Es kam zu einer langen Phase des Wirtschaftswachstums mit Wachstumsraten um 8% und einer Zunahme von rund 500.000 Arbeitsplätzen, etwa 43% des irischen Arbeitsplatzangebots. Mit Ausnahme der u.a. auf sozialen Ausschluss und Diskriminierung zurückzuführenden hohen Langzeitarbeitslosigkeit in der Traveller Community⁹ – rund 90% der Traveller sind arbeitslos (ECRI 2002, S.21) - gibt es in Irland zur Zeit praktisch keine Arbeitslosigkeit. Allerdings dürfte es 2003 aufgrund der weltwirtschaftlichen Rezession zu einem Rückgang des Wachstums des Sozialprodukts und wieder zu Arbeitslosigkeit kommen (a.a.O.).

Aufgrund des Wirtschaftsbooms der Neunziger Jahre wandelte sich Irland von einem Aus- zu einem Einwanderungsland. Im Jahr 1998 hatte Irland 3,7 Millionen EinwohnerInnen, davon waren 111.000, rund 3% der Bevölkerung, keine irischen StaatsbürgerInnen. Der Großteil der in Irland lebenden AusländerInnen stammt aus dem EU-Raum (2001: 85.000) bzw. aus Großbritannien (2001: 66.000) (Blaschke/Schlenzka 2003, S.30).

Allerdings stellen wieder rückwandernde Iren mit rund 46% (2002) noch immer den Großteil der ArbeitsmigrantInnen. Der Anteil der EinwanderInnen aus Nicht-EU-Ländern stieg zwischen 1996 und 2002 von 11% auf 35% (National Consultative Committee on Racism and Interculturalism 2002, S. 7.). Seit Mitte der Neunziger Jahre rekrutieren irische Firmen aktiv Arbeitskräfte im EU- und Nicht-EU-Raum. Der Anteil der Nicht-EU-BürgerInnen an den rund 1,7 Millionen Erwerbstätigen steigt seit 1998 stark an. Zwischen 1998 und 2000 erhielten rund 18.000 Nicht-EU-BürgerInnen eine Arbeitsgenehmigung.

Gemäß einer Studie der Regierung wird Irland zwischen 2001 und 2007 zumindest 88.000 zusätzliche EinwanderInnen benötigen. Allein im ersten Halbjahr 2002 wurden rund 10.000 Erstzugangsbewilligungen für den Arbeitsmarkt vergeben, sodass die reale Zahl der EinwanderInnen in der Zukunft vermutlich höher liegen wird (a.a.O.).

Wie eine Studie aus dem Jahr 1997 zeigt, weist Irland eine weitgehend ethnisch homogene Bevölkerung auf. Die größte Minderheitengruppe sind die auf rund 22.000 Personen geschätzte Gruppe der Traveller, die massiv unter Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung

⁹ Da die deutsche Übersetzung des Begriffs, „die Fahrenden“, negativ konnotiert ist, wird hier der englische Ausdruck verwendet.

leiden (Stratton/McPartlin 2002, S.5). Des Weiteren gibt es eine rund 12.000 Personen umfassende Gruppe von Moslems, die zumeist als AsylwerberInnen nach Irland kamen. Sowohl Mitglieder dieser Gruppen wie andere Angehörige „sichtbarer“ Minderheiten berichten regelmäßig über Diskriminierung am Arbeits- und Wohnungsmarkt und über Beschimpfungen und physische Attacken in der Öffentlichkeit (ECRI 2002, S. 18).

Während religiöse Diskriminierung in Irland immer ein politisch relevantes Thema war, wurde ethnische bzw. rassistische Diskriminierung u.a. wegen der hohen Homogenität der Bevölkerung in Irland lange als irrelevant eingeschätzt. Bis in die Neunziger Jahre gab es zwar eine Verfassungsbestimmung, die vorschrieb, dass alle StaatsbürgerInnen vor dem Gesetz gleichgestellt wären, aber ansonsten keine Schutzbestimmungen gegen Diskriminierung aufgrund von ethnischer Herkunft, allerdings seit 1977 ein Gesetz gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung am Arbeitsmarkt (Employment Equality Act 1977). Im Jahr 1989 wurde der „Prohibition of Incitement to Hatred Act“ verabschiedet, der u.a. Aufstachelung zum Rassenhass strafbar machte. Im Jahr 1993 wurde der „Unfair Dismissal Act“ reformiert und seine Geltung auf ArbeitsmigrantInnen und Angehörige ethnischer Minderheiten ausgedehnt (Blaschke/Schlenzka 2003, S.30).

Im Zuge der Umwandlung Irlands zu einem Einwanderungsland und der verstärkten EU-Integration des Landes kam es Mitte der Neunziger Jahre innerhalb der neu etablierten Sozialpartnerschaft zu Diskussionen um eine Verbesserung des Diskriminierungsschutzes, gleichzeitig fanden auch die im Bereich der Unterstützung der Travellers tätigen Organisationen in zunehmendem Maß Gehör für ihre Forderung nach einem Antidiskriminierungsgesetz. Dazu trug auch die Tatsache bei, dass diese Gruppen einerseits gut in die europäische Antidiskriminierungsszene, v.a. der „Starting Line Group“ in Brüssel eingebunden waren, und einige ihrer führenden Mitarbeiterinnen über ihr langjähriges Engagement gegen Diskriminierung von Frauen gute Kontakte zur Premierministerin hatten. Diese setzte Mitte der Neunziger Jahre eine beratende Kommission gegen Rassismus ein, der alle wichtigen in der Traveller-Arbeit und andersweitigen Antidiskriminierungsarbeit engagierten NGO's angehörten¹⁰. Diese Kommission erarbeitete in enger Zusammenarbeit mit der Premierministerin und in Konsultation mit den bestehenden europäischen Antidiskriminierungsstellen Entwürfe für zwei Antidiskriminierungsgesetze, die 1998 und 1999 verabschiedet wurden. Der „Employment Equality Act 1998“, der eine Weiterentwicklung des „Employment Equality Act 1977“ darstellt, und der „Equal Status Act 2000“ sind die Grundlage der irischen Antidiskriminierungsarbeit und gehören mit zu den modernsten Antidiskriminierungsgesetzen Europas.

4.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

4.2.1 Internationale Vereinbarungen, Verfassungsbestimmungen

Irland ratifizierte 1999 die ILO Konvention 111 gegen Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung und im Dezember 2000 die ICERD (International Convention for the Elimination of Racial Discrimination) und erlaubt auch Individualklagen vor dem Überwachungskomitee.

¹⁰ Persönliche Information von Anastasia Crickley, Vorsitzende der Irischen Beratenden Kommission gegen Rassismus und langjähriges Mitglied der Starting-Line-Gruppe.

Der Artikel 40.1. der irischen Verfassung garantiert irischen BürgerInnen Gleichheit vor dem Gesetz. Dieser Artikel umfasst gemäß der Rechtsprechung auch den Schutz vor Diskriminierung aufgrund des ethnischen Hintergrunds.

4.2.2 Gesetze gegen Diskriminierung

Mit dem „Prohibition of Incitement to Hatred Act 1989“ hat Irland auch einen strafrechtlichen Schutz vor Verhetzung normiert. Geschützt sind neben Rasse, Hautfarbe, Nationalität, Religion ethnischer oder nationaler Herkunft auch die Zugehörigkeit zu den „Fahrenden“ (traveller community) und die sexuelle Orientierung. Strafbare Handlung ist eine Handlung nur, wenn sie geeignet ist, Hass anzustacheln („likely to stir up hatred“) (Schindlauer 2003, S.15).

Die wichtigsten Antidiskriminierungsbestimmungen finden sich jedoch im „Employment Equality Act 1998“ und im „Equal Status Act 2000“ (vgl. i.d.F. Schindlauer 2003, S.15 ff., Stratton/McPartlin 2002, S. 16ff).

Der „Employment Equality Act“ ersetzt ein gleichnamiges früheres Gesetz, das der Gleichbehandlung der Geschlechter am Arbeitsmarkt gewidmet war. Nunmehr sind folgende „Diskriminierungsgründe“ verboten (Schindlauer 2003, S. 16):

- Geschlecht
- Familienstand (sowohl „marital status“ als auch „family status“, also die Unterscheidung von verheiratet/ unverheiratet und von Singles / Paaren die Kinder haben oder nicht)
- sexuelle Orientierung
- Religion
- Alter (wobei hier das Diskriminierungsverbot auf Personen eingeschränkt wird, die zwischen 18 und 65 Jahre alt sind)
- Behinderung
- „Race“ (als Überbegriff für Hautfarbe, Nationalität, ethnische oder nationale Herkunft)
- Zugehörigkeit zur Traveller Community

Das Gesetz verbietet Diskriminierungen bei der Einstellung, den Beschäftigungsbedingungen, Entlohnung, Beförderung, Aus- und Fortbildung, Sammeln von Arbeitserfahrung und bei der Kündigung für Voll- und TeilzeitarbeitnehmerInnen. Es ist für ArbeitgeberInnen, ArbeitsvermittlerInnen, Gewerkschaften, Kollektivverträge, professionelle Verbände und Interessensvertretungen, WeiterbildungsanbieterInnen und bei Stellenausschreibungen anwendbar. Neben der direkten Diskriminierung sind auch indirekte Diskriminierung, Viktimisierung und Mobbing (sexual harassment, harassment) erfasst, wobei das Verbot von sexueller Belästigung sowohl ArbeitgeberInnen, ArbeitnehmerInnen, GeschäftspartnerInnen und KundInnen betrifft.

Dieses Gesetz sieht bei Diskriminierungsvorwürfen auch eine Verschiebung der Beweislast an den Arbeitgeber und eine weitreichende Haftung des Arbeitgebers bei diskriminierendem Verhalten von Angestellten vor. Dadurch soll in erster Linie bewirkt werden, dass sich Arbeitgeber aktiv der Diskriminierungsbekämpfung in ihrem Betrieb annehmen. Wer nachweisen kann, dass er vernünftige und angemessene Vorsorge und Aufklärung betrieben hat, erhöht seine Chancen, sich dadurch im Einzelfall „freizubeweisen“ (Schindlauer 2003, S.17).

Der „Equal Status Act“ dehnt den Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf Belange aus, die nicht dem Bereich der Arbeitswelt zuzuordnen sind. Erfasst sind die Zurverfügungstellung von Waren und Dienstleistungen und von Gebäuden oder Wohnungen, der Zugang zu Erziehungs- und Bildungseinrichtungen und Kindergärten, die Mitgliedschaft in Clubs, sowie Mobbing, Diskriminierung in Kleinanzeigen bzw. Werbung und die Anstiftung zur Diskriminierung. Mit Dienstleistungen sind u.a. auch der (un)entgeltliche Zugang zu Sport – oder Kulturveranstaltungen umfasst. Ausgenommen davon sind Teile des Wohnungsmarktes, nämlich kleinere Wohngebäude, in denen der Vermieter oder seine Familienangehörigen selbst wohnen. Weiters ausgenommen sind religiös geführte Wohnheime u.ä. und Wohneinrichtungen, die sich speziell an Männer oder Frauen richten, wo die Anwesenheit einer Person anderen Geschlechts als störend empfunden würde (Schindlauer 2003, S.17).

4.2.3 Die “Equality Authority”

Mit der Verabschiedung des “Equal Status Act 2000” wurde auch die bisherige “Employment Equality Agency“, die mit dem „Employment Equality Act 1977“ geschaffen worden war, durch die „Equality Authority“ ersetzt. Diese staatliche Antidiskriminierungsstelle hat die Aufgabe, die Bestimmungen der Antidiskriminierungsgesetze umzusetzen, indem sie Einzelpersonen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche vertritt. Sie hat weiters die Aufgabe, für die Abschaffung von Diskriminierung hinzuarbeiten und die Gleichstellung im Bereich der Beschäftigung und Ausbildung zu fördern. Sie hat das Recht, „Codes of Conduct“¹¹ zu entwickeln und bei Firmen und Institutionen Untersuchungen zur Umsetzung von Antidiskriminierungsmaßnahmen durchzuführen und Aktionspläne zu entwickeln. Die Stelle wurde 2001 mit 1,6 Millionen irische Pfund finanziert und hatte per 1.1.2003 53 MitarbeiterInnen (Equality Authority 2003, S. 10).

Das wichtigste Organ der „Equality Authority“ ist der „Director for Equality Investigations“ mit folgenden Vollmachten (vgl. Sierra et al 2002, S. 37):

- Entgegennahme von Beschwerden und Klagen
- Befragung und Anhörung von Personen, deren Anhörung sich als nützlich erweisen könnte und die angehört werden möchten
- Fällen von Entscheidungen bzw. Urteilen nach vorangegangenen Ermittlungen.

Für Entscheidungen und Urteile besteht eine Veröffentlichungspflicht, die Vollstreckung einer nicht befolgten Entscheidung kann erzwungen werden. Der „Director of Equality Investigations“ kann mit Zustimmung des/der BeschwerdeführerIn einschreiten, wenn die Stelle der Auffassung ist, dass die Entscheidung ohne ihre Einmischung nicht befolgt wird. Neben den von Beschwerdeführern eingereichten Verfahren hat die Stelle auch amtswegig von der „Equality Authority“ eingeleitete Verfahren zu bearbeiten. Voraussetzung für das individuelle Beschwerdeverfahren ist, dass der Beschwerdeführer binnen zwei Monaten nach Bekanntwerden der diskriminierenden Handlung den potentiellen Diskriminierenden von seiner Beschwerde und den von ihm erarbeiteten Lösungsvorschlägen schriftlich verständigt und dieser darauf noch nicht adäquat reagiert hat. Der „Director“ ist mit weitgehenden Untersuchungsrechten ausgestattet. Er kann Zeugen einvernehmen, Unterlagen beschaffen lassen, jederzeit Gebäude betreten, selbst Durchsuchungsbefehle bei Gericht beantragen und diese exekutieren (lassen) (vgl. Schindlauer 2003, S.15).

¹¹ Ein „Code of Conduct“ für den Öffentlichen Dienst ist in Ausarbeitung (Equality Authority 2003, p. 17)

Kommt die Stelle zur Ansicht, dass der der Diskriminierung Beschuldigte seinen Informationspflichten nicht ausreichend nachkommt, so kann er daraus für diesen nachteilige Schlussfolgerungen ableiten. Wenn es dem „Director“ möglich erscheint, dass die in Frage stehende Angelegenheit durch Mediation gelöst werden könnte, so hat er – zu jeder Zeit des laufenden Verfahrens – den Fall an einen Mediator (equality mediation officer) abzutreten. Der Mediator wirkt dann auf einen Vergleich hin. Bei einem erfolglosen Schlichtungsversuch wird die Sache wieder an den „Director“ zurückgeleitet. Letztlich kann der „Director“ rechtsverbindliche Aufträge erlassen. Diese können einen konkreten Aktionsplan oder Schadenersatz anordnen. Dagegen steht die Berufung an ein ordentliches Gericht offen (Schindlauer 2003. S.15).

Im Jahr 2002 bearbeitete die „Equality Authority“ 1284 Fälle, davon 489 unter dem Anti-Discrimination Pay Act 1974 und den beiden Employment Equality Acts 1977 bzw. 1998 und 795 unter dem Equal Status Act. Der Großteil der Fälle betraf Geschlechtsdiskriminierung. 107 der 489 arbeitsmarktbezogenen Fälle betrafen Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft oder „Rasse“ sowie 10 die Zugehörigkeit zur Traveller Community. Bei den 795 Fällen zum „Equal Status Act“ betrafen 66 Diskriminierung aufgrund von „Rasse“ oder ethnischer Herkunft und 429 die Zugehörigkeit zur Traveller Community, wobei letztere zum Großteil Diskriminierung beim Zutritt zu einem Lokal oder Geschäft betrafen (Equality Authority 2003, S. 37 bzw. S.39).

Neben der „Equality Authority“ ist auf politischer Ebene auch das 1998 etablierte „National Consultative Committee on Racism and Interculturalism“ (NCCRI) von Relevanz. Diese beratende Kommission ist beim Ministerium für Justiz, Gleichheit und Rechtsreform eingerichtet und umfasst zwanzig staatliche Agenturen, die Sozialpartner, Ministeriumsabteilungen und NGO's. Sie hat die Aufgabe, die Regierung bei der Entwicklung einer integrierten Politik gegen Rassismus zu beraten. Von ihr wurden u.a. eine Charta für nicht-rassistische Parteien entwickelt und antirassistische Trainings für Beamte in verschiedenen Ministerien abgehalten (ECRI 2002, S. 12, MacEinri 2002, S.11). Die Kommission bekam im Jahr 2001 ein Budget von 180.000 irischen Pfund und ein Büro in Dublin zur Verfügung gestellt.

Neben den beiden beschriebenen Antidiskriminierungsstellen ist auch die mit dem „Human Rights Commission Act 2000“ etablierte Menschenrechtskommission zu nennen. Diese hat ein sehr breites Mandat, das u.a. die Überprüfung von Regierungsvorschlägen, die Bewusstseinsbildung im Menschenrechtsbereich und die Beratung der Gerichte umfasst (ECRI 2002, S.12).

4.3 Andere Initiativen der Regierung und der Sozialpartner

Im Oktober 2001 initiierte die Premierministerin ein nationales Sensibilisierungsprogramm im Bereich der antirassistischen Arbeit. Das Programm wird von einem steering-committee begleitet und vom Ministerium für Justiz, Gleichheit und Rechtsreform umgesetzt und sollte vor allem die Einstellung der Bevölkerung zu Rassismus und Diversität verändern. Im Rahmen des Programms wurde ein Team von 22 Antirassismustrainer für Trainings in Firmen durch die „Equality Authority“ zusammengestellt (Dobbins 2003, S.5).

Die „Equality Authority“ produzierte in diesem Zusammenhang ein Handbuch gegen Rassismus und organisierte gemeinsam mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zwischen 2000 und 2002 mehrere Veranstaltungen gegen Rassismus am Arbeitsplatz („Woche gegen Rassismus am Arbeitsplatz“ 2000 – 2002), die sich mit Diversitäts- und Antirassismustrainings in Firmen befassten.

Die meisten irischen Gewerkschaften haben sich bisher noch kaum mit dem Thema Rassismus am Arbeitsplatz befasst (Blaschke/Schlenzka 2003, S. 31). Die größte irische Gewerkschaft, die „Services Industrial Professional and Technical Union“ gründete jedoch eine Arbeitsgruppe gegen rassistische Diskriminierung in Betrieben und entwickelte ein Trainingsmodul gegen Rassismus am Arbeitsplatz.

Mehrere große Firmen, so z.B. IBM und Eircom, haben eigene firmeninterne Diversitätsprogramme gestartet (Dobbins 2003, S. 7). Der Dachverband der Bauindustrie, in der die Zahl der Nicht-EU-ArbeitnehmerInnen zunimmt, begann vor kurzem, seine Mitglieder im Bereich Interkulturalismus und Antidiskriminierung zu beraten und entwickelte Kurse und Schulungsunterlagen (Blaschke/Schlenzka 2003, S.31).

Innerhalb der NGO-Szene haben v.a. NGO's im Asylbereich begonnen, sich verstärkt des Themas Diskriminierung am Arbeitsplatz anzunehmen. Dabei arbeiten sie vor allem mit den – wenigen – irischen MigrantInnenorganisationen und Organisationen zur Unterstützung der Traveller zusammen (Blaschke/Schlenzka 2003, S.31).

4.3.1 Maßnahmen in Bezug auf die Traveller Community

Die Traveller Community ist zum Großteil vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, rund 90% aller Traveller sind arbeitslos. Dies ist einerseits auf den Verfall des Marktes für ihre traditionellen Tätigkeiten (Metallrecycling, Pferde- und Markthandel) und andererseits auf Diskriminierung zurückzuführen. Ein negativer Anreiz besteht aber auch darin, dass Angehörige der Traveller Community, die einen regulären Job annehmen, den Zugang zu freier medizinischer Versorgung verlieren. In den letzten Jahren wurde zudem die Finanzierung des „Community Employment Programme“, das Angehörigen der Traveller Community ermöglichte, in Gemeinden als „Lehrlinge“ angestellt zu werden, eingestellt (ECRI 2002, S. 22).

4.4 Zusammenfassung

Antidiskriminierungspolitik in Irland entstand nicht aufgrund von Auseinandersetzungen zwischen diskriminierten Minderheitenangehörigen und der Mehrheitsbevölkerung oder aufgrund einer langen Einwanderungsgeschichte, sondern wurde nach einem Paradigmenwechsel hin zu einem stärker korporatistischen System der Arbeitsbeziehungen aufgrund des Engagements einzelner NGO's und der Unterstützung der Regierung „von oben“ implementiert. Der Konsens der politischen Eliten der Parteien, Sozialpartner und NGO's ermöglichte es, ein konsistentes und die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien vorwegnehmendes Antidiskriminierungssystem mit modernen, verschiedene Diskriminierungsursachen zusammenfassenden Gesetzen („horizontaler Zugang“) und einer mit weitgehenden Kompetenzen ausgestatteten Behörde umzusetzen. Die späte Entwicklung des Systems hatte den Vorteil, dass Erfahrungen anderer Länder ausgewertet werden konnten und in die Gesetzgebung einfließen. Entgegen dem Trend in anderen Ländern, auf Selbstregulierung der Sozialpartner oder „soft law“ zu setzen, setzt das irische System auf weitgehende, teilweise polizeiliche Kompetenzen der Behörden, gut durchsetzbare zivilrechtliche Entschädigungsansprüche für die Betroffene und Veröffentlichung der betroffenen Firmen, um diese in der Öffentlichkeit unter Druck zu bringen.

Während die Regierungspolitik im Bereich Antidiskriminierung eine Vorreiterrolle einnimmt, haben die Sozialpartner bisher nur unwesentliche Initiativen gesetzt, auch finden sich betriebsinterne Maßnahmen bisher nur in großen Firmen im EDV und Telekommunikationsbereich mit internationaler Belegschaft. Auch an den an die „Equality Authority“ herangetragenen Fällen ist klar ersichtlich, dass Diskriminierung aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit und der Zugehörigkeit zur Traveller Community deutlich im

Vordergrund stehen. Die Diskriminierung der Traveller Community am Arbeitsmarkt ist massiv, im Verhältnis zur Häufigkeit und Intensität der Diskriminierung gibt es für diese Gruppe jedoch nur wenige Integrationsmaßnahmen.

Die tatsächliche Effizienz der Gesetze und die Durchsetzungsfähigkeit der Behörden wird aufgrund der erst vor kurzem erfolgten Implementierung erst in einigen Jahren bewertet werden können.

5 Niederlande

5.1 Politische Rahmenbedingungen

Die Niederlande verfolgen seit den Achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts eine – inzwischen mehrfach modifizierte und auch in Kritik geratenen – explizite Minderheitenpolitik. Antidiskriminierungsgesetze und –maßnahmen stellen ein wesentliches Element der niederländischen Minderheitenpolitik dar.

Das Konzept der Minderheitenpolitik wurde 1979 aufgrund eines Berichts des Wissenschaftsrats (WRR) formuliert. Dieser definierte eine "Minderheit" als eine über längere Zeiträume bestehende und mehrere Generationen umfassende gesellschaftliche Untergruppe, für deren Mitglieder a) die Bedeutung der Minderheitenzugehörigkeit dominant über andere Formen der Zugehörigkeit ist, die b) aufgrund der numerischen Unterlegenheit nicht effektiv politisch partizipieren kann, und die sich c) objektiv über mehrere Generationen in einer niedrigen sozioökonomischen Position befindet. Aufbauend auf dieser Analyse, wurde die Förderung der gleichwertigen Partizipation von MigrantInnen in der niederländischen Gesellschaft zum Leitprinzip der Integrationspolitik erklärt. Als entscheidend dafür wurden die Angleichung der sozioökonomischen Lebensbedingungen und die Förderung von Toleranz und Gleichberechtigung in der niederländischen Gesellschaft gesehen. Dabei sollte ein Mittelweg zwischen kollektiver Förderung von MigrantInnengruppen und individueller Integration gefunden werden (Mahnig 1998, S.72). Gleichheit vor dem Gesetz und Maßnahmen gegen Diskriminierung sollten ein wesentliches Element dieser Politik sein und zu einer realen Gleichstellung der Einwanderer führen.

Die Gewährung des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts nach dreijährigem legalen Aufenthalt 1985 gab MigrantInnen erstmals auch Zugang zur Politik. Abgerundet wurden die Reformmaßnahmen mit der Einführung von Antidiskriminierungsbestimmungen im Zivil- und Strafrecht, zur Umsetzung der gesetzlichen Maßnahmen wurden Antidiskriminierungsbüros eingerichtet, lokale Antirassismusorganisationen aufgebaut, Trainingsmaßnahmen für die Polizei, das Justizwesen und den öffentlichen Dienst entwickelt (vgl. Abell et al. 1997, S. 22ff.) sowie die Öffentlichkeitsarbeit gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus verstärkt.

Nachdem während der Achtziger Jahre sozialwissenschaftlichen Studien Diskriminierung bei der Einstellung und Personalauswahl vermehrt als wesentliche Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit genannt hatten, schlug das ministerielle Beratungskomitee für Forschung 1986 im Bericht "Een eerlijke kans" ("Eine faire Chance") die Einführung von "Affirmative-Action" – Maßnahmen wie in den USA und Großbritannien vor (ACOM 1986). Dieser Vorschlag stieß auf starken Widerspruch der Sozialpartner, die 1987 in einem Gutachten des von ihnen paritätisch beschickten Sozialökonomischen Rates statt dessen eine besondere Förderung der Minderheiten im Ausbildungsbereich vorschlugen. Aufgrund dieser Auseinandersetzung beauftragte das Parlament den Wissenschaftlichen Rat, einen neuen Bericht zur Lage der

Minderheiten anzufertigen. Damit sollte einerseits die Entscheidung über Quotierungspolitik hinausgezögert und andererseits eine breite öffentliche Debatte initiiert werden (Mahnig 198, S.76).

Der in der Folge 1989 vom WRR publizierte Bericht "Allochthonenbeleid" (WRR 1989) empfahl, die Integrationspolitik weiterzuführen, denn die Niederlande seien auf Dauer als Einwanderungsland anzusehen. Allerdings sollte verstärkt Augenmerk auf die Gefahr der Entwicklung einer ethnischen Unterklasse gelegt werden, was eine Neuausrichtung der Politik verlange. Dazu sollte die restriktive Einwanderungspolitik fortgesetzt werden, zugelassene MigrantInnen sollten jedoch sofort rechtlich gleichgestellt werden. Die Integrationspolitik sollte auf den Arbeitsmarkt, die Schule und die Erwachsenenbildung konzentriert werden. Als wesentliches Mittel zur Integration wurde das Erlernen der holländischen Sprache genannt, dazu sollten verpflichtende Programme entwickelt werden. Im kulturellen Bereich sollte der multikulturelle Charakter des Landes anerkannt werden, allerdings kulturelle Maßnahmen von der Integrationspolitik getrennt werden. Während kulturpolitische Fördermaßnahmen allen Immigranten offen stehen sollten, sollte die Integrationspolitik in Zukunft stärker an der sozioökonomischen Teilhabe und nicht mehr primär an der kollektiven kulturellen Emanzipation ausgerichtet werden, wobei der Integration in den Arbeitsmarkt absolute Priorität eingeräumt wurde (WRR 1989, XII, Mahnig 1998, S. 76).

Nachdem die Regierung in der Folge des WRR – Berichts 1979 ein Expertenkomitee beauftragt hatte, die niederländischen Gesetze auf Artikel zu durchforsten, die aufgrund von Nationalität, Geburtsland, Religion, Kultur oder Sprache unterschiedliche Rechte gewähren würden, und diese in der Folge abschuf, wurde mit der Verfassungsreform 1983 im Artikel 1 der niederländischen Verfassung ein allgemeines Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot, das für alle sich in den Niederlanden aufhaltenden Personen gilt, festgelegt. Aufbauend auf diesem Verfassungsgrundsatz verabschiedete das niederländische Parlament 1994 ein allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, das die Arbeitsbeziehungen, den Zugang zu Waren und Dienstleistungen (in kommerzieller und nicht-kommerzieller Form) und den Bildungsbereich umfasst. Zur Umsetzung wurde eine eigene, mit Verbandsklagerecht ausgestattete Gleichbehandlungskommission eingesetzt. Auch das niederländische Strafrecht wurde 1992 novelliert und enthält seither sechs Antidiskriminierungsartikel.

Anders als der ACOM Bericht von 1986, der eine verpflichtende Quotenregelung für den Arbeitsmarkt vorgeschlagen hatte, empfahl der WRR - Bericht 1989 (WRR 1989) eine am kanadischen "Employment Equity Act" orientierte gesetzlich verankerte öffentliche Berichtspflicht größerer Unternehmungen über die ethnische Zusammensetzung ihrer Belegschaft und die von ihnen getroffenen Maßnahmen zur Einstellung von Minderheitenangehörigen. Doch auch dieser Vorschlag wurde von den Sozialpartnern nicht angenommen, statt dessen einigten sie sich darauf, selbst für einen Rückgang der Arbeitslosigkeit unter den Minderheiten zu sorgen, indem zwischen 1990 - 1995 60.000 Jobs geschaffen werden sollten (das nach der Arbeitsstiftung "Stichting van de Arbeid" benannte "STAR"-Abkommen). Zur Umsetzung wurden in den Arbeitsvermittlungen Stellen für eigene Berater und Vermittler für Minderheitenangehörige geschaffen (Doomernik 1998, S. 59).

Nachdem Untersuchungen Anfang der 90er gezeigt hatten, dass das STAR-Abkommen keine Effekte für die Beschäftigung von Minderheitenangehörigen hatte (Abell 1997, S.21), verabschiedete das Parlament 1994 gegen den Widerstand der Arbeitgeber ein Gesetz (WBEAA - Wet Bevordering Evenregide Arbeidsdeelname Allochtonen), das allen Unternehmen mit mehr als 35 Beschäftigten vorschrieb, den Anteil der Beschäftigten aus den im Gesetz genannten Minderheitengruppen auf den Minderheitenanteil in der Region anzuheben, eigene Register über die ethnische Zusammensetzung der Belegschaft zu führen und mit dem

Betriebsrat einen Personalentwicklungsplan zu erarbeiten. Bei Nichteinhaltung wurde eine im Handelsrecht begründete Strafzahlung von bis zu 25.000 Gulden angedroht. Allerdings zeigten Untersuchungen, dass auch nach diesem Gesetz nur 14% der Unternehmen das Gesetz einhielten (Abell 1997, S. 23), In der Folge wurden die Vorschriften gelockert und insbesondere der Administrationsaufwand reduziert. Nach einer Werbekampagne erklärten sich die meisten Unternehmen mit den Bestimmungen einverstanden. Im "SAMEN" ("Miteinander") - Gesetz von 1998 wurde zwar die Verpflichtung zum ethnischen Monitoring festgeschrieben und die Arbeitgeber auch verpflichtet, jährlich über die Maßnahmen zur Gleichstellung von Minderheiten zu berichten, gleichzeitig jedoch die Sanktionen abgeschafft und der Schwerpunkt auf die Motivation der Unternehmen verlegt. (Abell 1997, S.23).

Wesentlichstes Charakteristikum der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Neunzigern war der Transfer einer Reihe von in den Achtzigern speziell für Minderheiten entwickelter Programme in allgemeine Maßnahmen vor allem im Bereich der arbeitsmarktbezogenen Bildung ("mainstreaming"). In der Arbeitsmarktpolitik lag der Schwerpunkt auf der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. 1998 wurde der Großteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die kommunale Ebene verlagert; man erwartete sich davon eine bessere Abstimmung der Maßnahmen mit der lokalen Arbeitsmarktnachfrage.

Neben den Förderungsmaßnahmen wurden auch die verschiedenen arbeitsrechtlichen Normen liberalisiert und insbesondere die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung ausgebaut. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen, langfristige wirtschaftspolitische Entscheidungen und eine mit den Sozialpartnern akkordierte aktive Arbeitsmarktpolitik führte in der zweiten Hälfte der Achtziger zu einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden. Von dieser Entwicklung profitierten Minderheitenangehörige jedoch in deutlich geringerem Maß als autochthone NiederländerInnen. Die vorliegenden Analysen der verschiedenen Programme zeigen zudem, dass es einer sehr genauen Zielgruppenorientierung bedarf, um Minderheitenangehörige adäquat zu erreichen, da allgemeine Integrationsmaßnahmen zumeist an den Minderheitenangehörigen vorbeizielten (Peters/Rettab 1998, S. 10).

Im Jahr 2002 kam es nach acht Jahren „Regenbogenkoalition“ (Sozialdemokraten, Konservative und Liberale) zu einem Regierungswechsel unter Einschluss der rechtspopulistischen Liste „Pim Fortuyn“. Während die neue Regierung die Einwanderungsbestimmungen deutlich verschärfte, wurde das inzwischen entwickelte Antidiskriminierungssystem von ihr nicht angegriffen und bildet bis heute eine tragende Säule der niederländischen MigrantInnenpolitik.

5.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

5.2.1 Internationale Rechtsnormen

Im Jahr 1971 ratifizierten die Niederlande die Internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (ICERD). In der Folge wurden im Strafgesetzbuch Bestimmungen eingeführt, die die öffentliche Beleidigung von Personen aufgrund der ethnischen Herkunft, der Religion, des Glaubens bzw. der sexuellen Orientierung, die Anstiftung zum Hass bzw. zur Diskriminierung sowie die Verbreitung rassistischen Materials sowie Rassismus in einem Berufsstand bzw. Gewerbe bzw. im öffentlichen Dienst unter Strafe stellen. Auch die Teilnahme oder Unterstützung von auf Diskriminierung zielenden Aktivitäten ist strafbar.

5.2.2 Strafrecht

In der Praxis war die strafrechtliche Verfolgung von Diskriminierungsfällen lax. Erst mit der Veröffentlichung der Antidiskriminierungsleitlinie durch das Justizministerium 1993 wurde klargestellt, dass alle Vergehen und Verbrechen mit einem rassistischen Hintergrund grundsätzlich vor Gericht gebracht werden sollten. 1997 wurde ein nationales Expertenzentrum für Diskriminierung beim Höchstgericht eingerichtet, das Schulungsmaßnahmen für Richter und Staatsanwälte entwickelt und umsetzt, wodurch es in den letzten Jahren zu einem Ansteigen der Zahl der von den Gerichten behandelten Fälle kam. Im Jahr 2001 kam es zu einer Erhöhung des Strafmaßes bei rassistischer Beleidigung, Anstiftung zum Rassenhass, der Veröffentlichung rassistischer Materials und Rassismus in einem Berufsstand bzw. Gewerbe. In der Praxis betreffen nahezu alle verhandelten Fälle Sachbeschädigung (rassistische Grafitti etc.) und Gewalt gegen Personen. Für den Bereich der Arbeitsbeziehungen spielt das Strafrecht so gut wie keine Rolle (Houtzager 2001, S. 32f.)

5.2.3 Die Verfassung

Die niederländische Verfassung von 1983 legt im Artikel 1 ein allgemeines Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot für alle sich in den Niederlanden aufhaltenden Menschen fest, das besagt, dass „alle Personen in den Niederlanden unter gleichen Bedingungen gleich zu behandeln sind. Eine Diskriminierung aus Gründen der Religion, des Glaubens, der politischen Überzeugung, der Rasse, des Geschlechts oder aus sonstigen Gründen ist nicht zulässig.“ Durch diese Bestimmung ist in den Niederlanden der Staat zur Gleichbehandlung verpflichtet, sie gilt jedoch nicht für Beziehungen zwischen Privatpersonen (und damit auch nicht für den privaten Arbeitsmarkt). Die Verfassung fordert dafür die Umsetzung durch spezifische Rechtsvorschriften (vgl. Houtzager 2001, S. 31). Diese erfolgt vor allem durch das Gleichbehandlungsgesetz aus 1994 (Allgemeine Wet *Gelijke* Behandeling *AWGB* 1994) sowie durch strafrechtliche Bestimmungen, die sich vor allem auf Beleidigung, Anstiftung zum Hass bzw. zur Diskriminierung und die Verbreitung und Veröffentlichung rassistischer Materials beziehen. Anwendung finden die strafgesetzlichen Bestimmungen aber auch bei Diskriminierungen beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, z.B. in Fällen eines aus rassistischen Gründen verweigerten Zugangs zu Lokalen oder Diskotheken.

Aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes steht der Öffentliche Dienst – mit Ausnahme hochrangiger Funktionen im Militär und dem diplomatischen Dienst – auch Drittstaatsangehörigen offen.

5.2.4 Das Gleichbehandlungsgesetz

Für arbeitsmarktbezogene Diskriminierungen ist vor allem das Gleichbehandlungsgesetz 1994 (Allgemeine Wet *Gelijke* Behandeling *AWGB*) relevant. Demzufolge darf niemand aufgrund seiner Religion, Lebensüberzeugung („belief“), politischer Gesinnung, Rasse¹², seines Geschlechts, seiner Nationalität, seiner sexuellen Orientierung, seines Familienstandes oder aufgrund der zeitlichen Dimension seiner Arbeitsmarkteteiligung (Teilzeit- oder Vollzeitarbeit, unbefristeter oder befristeter Arbeitsvertrag) diskriminiert werden. Ergänzend findet man Gleichbehandlungsvorschriften und Diskriminierungsverbote auch in einer Reihe

¹² Der niederländische Begriff „Ras“ hat einen ähnlichen Bedeutungskontext wie der britisch-amerikanische Begriff „race“. Beide sind nicht biologisch orientiert und gehen daher nicht von der Existenz unterschiedlicher „Rassen“ aus, sondern zielen auf die Diskriminierung anhand biologischer Merkmale. Die „Rassenkonstruktion“ – „racialisation“ ist diesem Verständnis nach ein wesentliches Element rassistischer Diskriminierung.

weiterer, sektor- oder themenspezifischer gesetzlicher Bestimmungen¹³. Die Sanktionsmechanismen sind zivilrechtlicher Natur und zielen auf Schadenersatz bzw. Wiedergutmachung ab.

Das AWGB enthält Bestimmungen, die Stellenausschreibungen und Auswahlverfahren, Einstellung und Entlassung von Mitarbeitern im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektor, die Beschäftigungsbedingungen, die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie die Beförderung betreffen. Der zweite Aspekt betrifft das Verbot von Diskriminierungen gegenüber Selbständigen. Drittens wird im Gesetz auf die öffentliche Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen wie auch den Abschluss, die Umsetzung und Kündigung von Verträgen Bezug genommen. Hierunter fallen Privatpersonen, der öffentliche Dienst und Institutionen, die auf dem Wohnungsmarkt, im Sozial- und Gesundheitswesen, im kulturellen Sektor sowie auch im Erziehungs- und Bildungssektor tätig sind (vgl. Houtzager 2001, S. 35).

Ausnahmen vom allgemeinen Verbot der Ungleichbehandlung sind nur in den Fällen möglich, die im Gesetzestext explizit genannt sind. Die schützenden Merkmale wie auch der Geltungsbereich der Verbote sind in diesen Fällen eingeschränkt. Diese Einschränkungen betreffen vor allem die sogenannten „Tendenzbetriebe“, also z.B. Religionsgemeinschaften, politische Parteien oder weltanschauliche Organisationen und die von ihnen betriebenen Institutionen und Einrichtungen. Allerdings darf auch in diesen Fällen die Ungleichbehandlung nicht alleine auf einem der im Gesetz genannten Diskriminierungsgründe beruhen, sondern muß mit der Aufgabe der Einrichtung in enger Verbindung stehen. So wäre es z.B. illegal, eine homosexuelle Reinigungskraft in einer katholischen Schule die Anstellung zu verweigern, die Verweigerung der Anstellung eines/r homosexuellen Lehrers wäre jedoch legal, da dies mit einer Diskreditierung der Schule und Unterminierung ihres Gründungszwecks einherginge.

Im Gleichbehandlungsgesetz wird zwischen direkter und indirekter Diskriminierung unterschieden. Die Definition der unmittelbaren Diskriminierung bezieht sich direkt auf die im Gesetz genannten Diskriminierungsursachen. Das Gesetz zählt eine Reihe von Ausnahmefällen auf, in denen direkte Diskriminierung möglich ist, diese beziehen sich vor allem auf Situationen, in denen das Diskriminierungsmerkmal Voraussetzung für die Erfüllung einer spezifischen Aufgabe ist. Die indirekte Diskriminierung ist definiert als „Diskriminierung aufgrund anderer Eigenschaften oder Verhaltensweisen als jene, die eine unmittelbare Diskriminierung zur Folge haben“. Im Falle einer indirekten Diskriminierung kann die Ungleichbehandlung unter Umständen durch das Vorhandensein einer objektiv vertretbaren Zielsetzung gerechtfertigt werden. Die Rechtfertigungskriterien sind im Gesetz nicht explizit genannt. Trotzdem wurden die vom Europäischen Gerichtshof angewandten Kriterien von den Gerichten und der Gleichbehandlungskommission, die für die Anwendung des Gleichbehandlungsgesetzes zuständig ist, übernommen. Es gelten folgende Kriterien: Die Ungleichbehandlung erfolgt zur Erreichung eines objektiv vertretbaren Zieles; die gewählten Maßnahmen sind zur Erreichung dieses Zieles geeignet und erforderlich, und das Ziel kann nicht anders als durch Ungleichbehandlung erreicht werden.

Im Fall des Verdachts der Diskriminierung wird die Beweislast umgekehrt, wenn aufgrund statistischen Materials Diskriminierung wahrscheinlich ist.

¹³ Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, (Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen) 1980, Wet onderscheid arbeidsduur (Gesetz über Unterschiede in der Arbeitszeit) 1996, in den Artikeln 7:646 – 7:649 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, im Artikel 125g des Beamtendienstrechts, sowie im Gesetz über das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Alter und Behinderung (Wet Onderscheid Bepaalde en Onbepaalde Tijd (WOBOT) 2002.

Positive Maßnahmen zur Förderung von Minderheitenangehörigen sind, sofern sie in Hinblick auf das Ziel verhältnismäßig sind, solange erlaubt, bis in dem betroffenen Bereich oder der betroffenen Firma Gleichbehandlung erreicht ist. Die Gleichbehandlungskommission hat diesbezüglich verfügt, dass positive Maßnahmen bei der Einstellung von Angehörigen von ethnischen oder kulturellen Minderheiten nur dann erlaubt sind, wenn diese in einer Grundsatzklärung der betroffenen Organisation festgeschrieben sind und eine Ungleichbehandlung festgestellt wurde.

Das Gesetz enthält zudem Bestimmungen zum Schutz vor Viktimisierung, so z.B. einen Kündigungs- und Entlassungsschutz nach Anstrengung eines Verfahrens gegen den Arbeitgeber wegen eines Diskriminierungsvorwurfs. Darüber hinaus werden alle Bestimmungen in Verträgen, die dem Gleichbehandlungsgesetz widersprechen, automatisch für nichtig erklärt. Allerdings ist die Viktimisierung von Beschwerdeführern eine häufige Praxis. Fast die Hälfte aller Beschwerdeführer, die eine Beschwerde gegen ihren Arbeitgeber eingereicht hatten, berichteten gemäß einer Studie (Asscher-Vonk/Groenendijk 1999, S. 526) von benachteiligender Behandlung am Arbeitsplatz nach der Beschwerdeeinreichung, ein Drittel wechselte daher den Arbeitsplatz.

5.2.5 Das „WET Samen“

Neben dem Gleichbehandlungsgesetz, das Diskriminierung verbietet, verfügen die Niederlande seit 1997 auch über ein Gesetz zur Förderung der Anstellung von Minderheitenangehörigen (WET Samen). Dieses trat 1998 in Kraft und löste ein früheres Gesetz ab, das ebenso das Ziel verfolgte, den Anteil von Angehörigen ethnischer Minderheiten am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Beide Gesetze wurden dezidiert als Umsetzungsinstrument des Artikel 2.2. der von den Niederlanden ratifizierten Internationalen Konvention zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (ICERD) eingeführt und verdienen daher in einer Analyse der Antidiskriminierungsgesetzgebung Beachtung.

Das WET Samen betrifft sowohl den privaten wie den öffentlichen Arbeitsmarkt und soll nicht nur der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung dienen, sondern die Unternehmen auch zur Anstellung von Minderheitenangehörigen verpflichten. Gemäß dem Gesetz haben alle Unternehmen und Institutionen mit mehr als 35 MitarbeiterInnen die Verpflichtung, eine Personalstruktur anzustreben, die die ethnische Struktur der Region, in der das Unternehmen seinen Sitz hat, widerspiegelt. Dazu ist es verpflichtet, Personalstatistiken zu führen, in denen die Angehörigen ethnischer Minderheiten zahlenmäßig erfasst sind. Die Zuordnung der ethnischen Zugehörigkeit erfolgt dabei durch den Arbeitgeber durch die Verwendung einer vorgegebenen Tabelle von Geburtsländern, die die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit begründen¹⁴, oder durch eine eigene, als „eingeschränkte Selbsterhebung“ bezeichnete Prozedur für jene ArbeitnehmerInnen, die in einem anderen Land geboren wurden als eines ihrer Elternteile, sofern dieses Land auf der Liste der Herkunftsländer ethnischer Minderheiten aufscheint. In diesem Fall kann der/die ArbeitnehmerIn selbst über die Zugehörigkeit zur einer ethnischen Minderheit entscheiden. Der Betriebsrat hat ein Mitspracherecht bei der Umsetzung des Gesetzes, spielt in der Praxis jedoch eine nur geringe Rolle (Glastra et al. 2002, S. 174).

Darüber hinaus hat das Unternehmen jährlich einen Bericht zu verfassen, in dem beschrieben wird, welche Maßnahmen der Betrieb zur Förderung der Einbindung ethnischer Minderheiten

¹⁴ Zur Zeit die Herkunftsländer bzw. Regionen und –gruppen (sowie deren Kinder): Aruba, ehemaliges Jugoslawien, Marokko, die Molukken, die Niederländischen Antillen, Surinam, die Türkei sowie eine Reihe süd- und zentralafrikanischen sowie asiatischen Länder.

in den Arbeitsmarkt ergriffen hat. Dieser jährliche Bericht ist der regional zuständigen Arbeitsvermittlung vorzulegen und soll dort vor allem den Fachkräften für die Beschäftigung von Minderheitenangehörigen bei ihrer Arbeit helfen. Der öffentliche Zugang zu den Berichten ist auf Betroffene, die Sozialpartner und einschlägig tätige NGO's eingeschränkt (Glastra 2002, S. 173).

Im Falle einer Nichtbefolgung sieht das Gesetz keine Strafen vor. Für den Fall, dass ein Arbeitgeber keinen Bericht einreicht oder die gesetzlichen Auflagen nicht erfüllt, hat die Arbeitsvermittlung die Möglichkeit, ihn zu mahnen. Bleibt diese Mahnung unbeantwortet, kann die Stelle den Betriebsrat des Unternehmens, die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen über die Versäumnisse in Kenntnis setzen. Wenn das Unternehmen nach zweimaliger Mahnung noch immer keine Umsetzungsschritte setzt, werden der Betriebsrat und die Gewerkschaften informiert, die in der Folge die Verfehlungen des Unternehmens publik machen und das Unternehmen so öffentlich unter Druck setzen können. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollen bei der Anwendung von Wet SAMEN behilflich sein. Dazu bekamen Nichtregierungsorganisationen, die die Interessen von Minderheiten vertreten, das Recht auf die Einbringung einer Sammelklage, was in der Praxis kam jedoch noch nicht vor (vgl. Glastra et al. 2002, S. 173, Houtzager 2001, S. 38f.)

Das „WET Samen“ enthält nur wenige Verpflichtungen des Arbeitgebers und setzt im Gegensatz zu seinem Vorgänger, dem Gleichstellungsgesetz von 1994, verstärkt auf freiwillige Umsetzung durch die Unternehmer und administrative Kontrolle durch die Arbeitsämter. Das Gleichstellungsgesetz aus 1994, das eine strafrechtlich durchsetzbare Verpflichtung zum „ethnic monitoring“ vorsah, wurde wegen des Widerstands der Unternehmer de facto nicht umgesetzt, eine ähnliche Entwicklung sollte durch die Einbindung der Sozialpartner und der Betriebsräte verhindert werden. Eine Evaluierung des WET Samen aus dem Jahr 2000 zeigte, dass rund drei Viertel der etwa 21.000 dem Gesetz unterworfenen Betriebe die ethnische Herkunft ihrer MitarbeiterInnen registrierten und rund 49% die geforderten Berichte abliefern. Diese Zahlen liegen deutlich über der Befolungsrate des Gleichstellungsgesetzes aus 1994 und bestätigen die höhere Effizienz des gewählten „sanften“ Zugangs. Der größte Teil der von ihnen berichteten Maßnahmen betraf die Bevorzugung von Minderheitenangehörigen bei der Einstellung, Fördermaßnahmen für Betriebsangehörige blieben die Ausnahme. Der Anteil von Minderheitenangehörigen in den vom Gesetz erfassten Betrieben ist mit 30% leicht höher als der in vom Gesetz erfassten Betrieben (25%). Weder Betriebsräte noch NGO's haben einen bedeutenden Einfluss auf die betriebliche Gleichstellungspolitik, in nur 2/3 der abgegebenen Berichte finden sich Stellungnahmen des Betriebsrats zu den firmeninternen Maßnahmen (Glastra et al. 2002, S. 174).

Auf der Basis dieser Evaluierung wurde die Geltungsdauer des Gesetzes bis Ende 2003 verlängert und eine Beratungsstruktur für Unternehmer im Arbeitsamt implementiert. Eigene MinderheitenberaterInnen in den Servicestellen der Arbeitsmarktvermittlung unterstützen die ArbeitgeberInnen dabei, innerhalb der Minderheitenbevölkerung qualifizierte MitarbeiterInnen zu finden und agieren als VermittlerInnen zwischen ArbeitgeberInnen und Minderheitenorganisationen, die sie bei der Suche nach potentiellen MitarbeiterInnen einbinden.

Ebenso wurde die Entwicklung von benchmarking-Instrumenten in Auftrag gegeben, anhand derer in Zukunft die Unternehmen objektiv überprüft werden sollen. Ab 2003 sollten zudem die Ergebnisse des benchmarking auf einer öffentlich zugänglichen Website veröffentlicht werden (Zwamborn 2002, S.21).

5.2.6 Die Gleichbehandlungskommission

Mit dem Gleichbehandlungsgesetz wurde auch die Gleichbehandlungskommission als spezialisierte nationale Institution eingesetzt. Sie hat neun Mitglieder und neun Ersatzmitglieder, die vom Justizministerium für jeweils sechs Jahre bestellt werden, und verfügt über ca. 40 hauptamtliche MitarbeiterInnen. Die Kommission besteht aus drei Kammern: Eine Kammer befasst sich mit geschlechtsspezifischer Diskriminierung, eine weitere mit Diskriminierung auf Grund von „Rasse“ und Nationalität und die dritte mit Diskriminierungen aufgrund der anderen geschützten Merkmale.

Die Kommission kann Beschwerdeanträge prüfen, Ermittlungen durchführen und Urteile über Beschwerdefälle fällen, Empfehlungen angeben und Fälle an die Gerichte weiterleiten. Die Gerichte sind nicht verpflichtet, ihren Urteilen zu folgen, in der Praxis richten sie sich jedoch häufig nach den Urteilen der Kommission. Die Kommission arbeitet mit einer Reihe von kommunalen oder vereinsmäßig organisierten Antidiskriminierungsstellen zusammen, die praktisch eine Filterfunktion der Fälle wahrnehmen. Da die Kommission nur Fälle annimmt, die Chancen auf Erfolg haben, sind die von ihr vertretenen Fälle meist typisch für verschiedene Muster von Diskriminierung. Gemäß dem letzten Jahresbericht der Kommission wurden im Jahr 2002 304 neue Fälle von ihr aufgegriffen. Im Jahr 2002 fällte die Kommission 206 Urteile (inklusive der Fälle aus den Vorjahren), davon betrafen 98 Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und 71 Diskriminierung aufgrund der „Rasse“ (40), Nationalität (11) und Religion (20) (CBG 2003). Im Jahr 2001 hatten 41% der Urteile Geschlechtsdiskriminierung und 48% der Urteile Diskriminierung aufgrund der „Rasse“ (26%), Nationalität (14%) oder Religion (8%) betroffen.

5.3 Andere Initiativen der Regierung und der Sozialpartner

5.3.1 Soft Law – Verhaltenskodizes

Seit 1992 initiierte das Innenministerium eine Reihe von branchenspezifischen Verhaltenskodices (Versicherungsbranche 1992, Beschäftigungspolitik 1993, Hotel und Restaurants 1993, Sport 1994, Innenministerium 1994, Einzelhandel 1995, Gesundheitsdienste 1995, Sozialarbeit 2000, Nationale Regierung 2001, Gewächshäuser – Gartenbau 2001). Diese enthalten Leitlinien für Management und Personal und werden in der Regel gemeinsam mit der jeweiligen Arbeitnehmervertretung erstellt. Die Kodices betreffen zumeist eine Reihe von Bereichen des Arbeitslebens, die Unterlassung von Diskriminierung ist dabei ein Aspekt unter mehreren. Die Kodizes stellen zumeist Regeln für Einstellungs- und Auswahlverfahren auf bzw. enthalten Bestimmungen, wie sich MitarbeiterInnen zueinander zu verhalten haben und welches Verhalten gegenüber Angehörigen ethnischer Minderheiten als diskriminierend gilt.

Über die tatsächliche Wirksamkeit derartiger Kodices gibt es keine empirischen Studien. Die vorliegenden Studien zum Thema deuten jedoch darauf hin, dass derartige Maßnahmen vor allem in größeren Firmen anzutreffen sind, die formalisierte Managementstrukturen aufweisen und offene Stellen ausschreiben. Klein- und Mittelbetrieben setzen die Kodizes eher zögernd um und verfügen oft auch nicht über die nötigen personellen Ressourcen zur Implementierung. Die vorliegenden Erfahrungsberichte verweisen insbesondere darauf, dass die vorgesehenen Beschwerdeverfahren nicht immer effektiv sind und sich auch die Betriebsräte nur wenig für die Implementierung der CoC's einsetzen (Grünell/van der Berge 2003, S. 9).

Gemäß einer aktuellen Studie einer Unternehmensberatung (KPGM 2001) wurden in 65% der von den vorliegenden CoC's betroffenen Firmen keine Empfehlungen der Kodices umgesetzt, in 35% wurden eine oder mehrere der vorgeschlagenen Maßnahmen implementiert. In den

Betrieben, die Maßnahmen umsetzten, etablierten 14% ein Beschwerdeverfahren für Diskriminierungsfälle, 11% Maßnahmen im Bereich der Personalpolitik (Einstellung, Auswahlverfahren), die restlichen Firmen konzentrierten sich auf allgemeine Gleichstellungsmaßnahmen. Die meisten Betriebe konzentrieren sich auf Personaleinstellung und -auswahl, langfristige Veränderungen der Organisationskultur oder der firmeninternen Karrieremuster werden nur selten umgesetzt.

5.3.2 Übereinkommen mit Sozialpartnern und Betrieben

Neben Antidiskriminierungsgesetzen spielen in den Niederlanden vor allem gezielte Rekrutierungsmaßnahmen eine große Rolle. Diese beruhen zumeist auf Sozialpartnerabkommen und haben in den letzten Jahren zu einer deutlichen Zunahme der Beschäftigung von Minderheitenangehörigen geführt. Im Jahr 2000 initiierten die Sozialpartner ein Übereinkommen zwischen dem Verband der Klein- und Mittelbetriebe und dem Arbeitsmarktservice, in dem sich der Verband verpflichtete, bis Mai 2001 20.000 Minderheitenangehörige in den von ihm vertretenen Unternehmen zu beschäftigen. Dieses Abkommen wurde bis 2002 verlängert, bis Ende 2001 fanden rund 40.000 Minderheitenangehörige eine Beschäftigung durch das Abkommen.

Im Jahr 2001 wurde ein vergleichbares Abkommen für Großbetriebe geschlossen, wobei die Betriebsgröße der Betrieb zwischen 500 und über 150.000 variierte. Diese Abkommen wurde nicht mehr auf der Sozialpartner-, sondern auf der Betriebsebene geschlossen und den jeweiligen betrieblichen Bedingungen angepaßt. Bis März 2002 unterzeichneten 110 Unternehmen die Vereinbarung die vor allem Trainingsmaßnahmen, verstärkte Rekrutierung von Minderheitenangehörigen und Maßnahmen des interkulturellen Managements umfasst. Bis zum Ende 2002 wurden mehr als 60.000 Minderheitenangehörige im Rahmen der Vereinbarung angestellt, 63% von ihnen waren Ende 2002 noch in Beschäftigung (Grünell/van der Berge 2003, S. 7).

Im Jahr 2000 wurde zudem eine „task-force“ der Regierung, der Sozialpartner und der Arbeitsämter eingerichtet, die verstärkt bei den Unternehmen für die Beschäftigung von Minderheitenangehörigen werben soll.

Anders als in Großbritannien haben die Gemeinden in den Niederlanden keine Möglichkeit, bei öffentlichen Ausschreibungen Firmen, die Minderheiteangehörige beschäftigen, zu bevorzugen. Manche Städte und Gemeinden, wie z.B. Amsterdam und Rotterdam, haben jedoch für ihre eigene Belegschaften Minderheitenförderungsprogramme entwickelt bzw. fördern die Anstellung von Minderheitenangehörigen indirekt, indem sie Firmen, die eine bestimmte Quote von Minderheitenangehörigen beschäftigen, bei der Vergabe von Subventionen bevorzugen (europaforum 2002, S.115)

5.4 Zusammenfassung

Antidiskriminierungsmaßnahmen sind in den Niederlanden in ein breites institutionelles, rechtliches und arbeitsmarktpolitisches Netz eingebettet und bilden einen Kernbestand des niederländischen politischen Selbstverständnisses. Dies führt zu folgenden Spezifika:

Antidiskriminierungspolitik ist nur ein Teil eines breiten, auf die Erhöhung der Arbeitsmarktteilnahme von Minderheitenangehörigen abzielenden policy-mix. Besondere Bedeutung dabei haben die durch das WET Samen festgelegte Monitoring-Maßnahmen in den Betrieben, die durch spezifische Beratungsleistungen der Arbeitsämter zur Förderung der Beschäftigung von Minderheitenangehörigen unterstützt werden. Durch Abkommen mit den sektoralen Sozialpartnern zur verstärkten Rekrutierung von Minderheitenangehörigen werden

die Betriebe direkt in die Implementierung eingebunden. Bei der Implementierung werden die allgemeinen Maßnahmen auf die jeweiligen betrieblichen Bedingungen adaptiert.

Geprägt durch eine lange Tradition der Zusammenarbeit zwischen dem Staat, den Sozialpartnern, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen, bietet die politische Kultur der Niederlande gute Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Selbststeuerungsmechanismen und „Soft Law“, die stärker auf den Eigennutzen der Beteiligten denn auf Sanktionen setzen. Dieser Trend kennzeichnet auch die Entwicklung der niederländischen Antidiskriminierungspolitik von verpflichtenden Gesetzen hin zur Förderung von Selbststeuerungsmechanismen, deren Durchsetzung nicht mehr dem Staat, sondern den „stakeholdern“ (Betriebsräte, Gewerkschaften, NGO's) übertragen wird. Der partielle Rückzug des Staates aus der Durchsetzung von Antidiskriminierungspolitik ist mit einer „Kompetenzübertragung“ an die Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Organisationen verbunden, anstelle von Sanktionen soll öffentlicher Druck die Durchsetzung betrieblicher Antidiskriminierungsmaßnahmen in nicht kooperationswilligen Betrieben erzwingen.

Zur Durchsetzung von Ansprüchen im Fall von Diskriminierung kann ein elaboriertes Institutionengefüge aus NGO's und der Gleichbehandlungskommission genutzt werden. Dabei wirken die der Gleichbehandlungskommission prozedural de facto vorgelagerten Antidiskriminierungsbüros als Filter, die nur erfolgversprechende Fälle vor die Kommission vorlassen. Dadurch erhöht sich die Chance, dass die Entscheidungen der Kommission von den Gerichten auch übernommen werden.

Gesamt gesehen scheint die niederländische Version der Implementierung von Antidiskriminierungspolitik deutlich von der politischen Konsenskultur der Niederlande und der aus der Tradition des Protestantismus stammenden hohen Bereitschaft der Unternehmen zur Befolgung von selbst auferlegten Verpflichtungen charakterisiert, die die Voraussetzung dafür bilden, dass die auf Selbstregulierung und „soft law“ setzenden Implementierungsmechanismen auch erfolgreich sind. Dieses Modell ist daher auch auf Länder, deren politische Kultur nicht die gleichen Voraussetzungen bietet, kaum übertragbar.

6 Schweden

6.1 Politische Rahmenbedingungen

Die schwedische Antirassismuspolicy steht in engem Zusammenhang mit der Entwicklung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik. Das schwedische Wohlfahrtsstaatsmodell beruhte bis in die Neunziger Jahre auf einer keynesianistischen Wirtschaftspolitik, einem ausgeprägten Korporatismus, einer Politik der fairen Löhne und einer ausgebauten aktiven Arbeitsmarktpolitik, deren Ziele Vollbeschäftigung, schnelles Wirtschaftswachstum und eine egalitäre Lohnstruktur waren. Die Kategorie der sozialen Klasse und eine auf Egalität hin ausgerichtete Politik waren die Kerndimensionen des schwedischen Wohlfahrtsstaates. Ein großer öffentlicher Sektor des Arbeitsmarktes war immer Teil dieses Modells. Er sollte einerseits als Vorreiter einer egalitären Lohnpolitik dienen und es andererseits erleichtern, gesellschaftspolitische Ziele wie z.B. hohe Frauenbeschäftigungsquoten durchzusetzen (vgl. Soininen/Graham 2000, S. 183ff.).

In diesem Kontext entwickelte Schweden bereits gegen Ende der Sechziger Jahren eine explizit ausformulierte Integrationspolitik für MigrantInnen, die, ebenso wie die allgemeine Arbeitsmarktpolitik, vor allem an der Verbesserung der sozialen Position der MigrantInnen und ihrer Chancengleichheit orientiert war. Bis zu diesem Zeitpunkt war weder die

Einwanderung reguliert, noch gab es irgendwelche Unterstützungsmaßnahmen oder eine koordinierte Politik gegenüber MigrantInnen. Unter dem Einfluss der Unruhen in den USA und Großbritannien begann innerhalb der politischen Elite Schwedens eine Diskussion darüber, ob die wachsende Vielfalt der Bevölkerung zu Spannungen und Konflikten führen könnte, die es durch gezielte politische Maßnahmen zu verhindern galt. Auf der Basis eines breiten gesellschaftlichen Konsenses über die Bedeutung des Prinzips der Gleichheit für den gesellschaftlichen Zusammenhalt lehnten alle Parteien eine Gastarbeiterpolitik ab und einigten sich darauf, dass die schwedische Integrationspolitik auf dem Prinzip der gleichen ökonomischen und sozialen Rechte für MigrantInnen und SchwedInnen basieren sollte. Ähnlich wie in Großbritannien galt eine verstärkte Einwanderungskontrolle als Voraussetzung für eine gezielte Integrationspolitik. Die Grundlagen dafür sollten von der 1968 ins Leben gerufenen „Kommission für Integration“ gelegt werden.

Diese legte 1974 einen Entwurf für eine neue schwedische Integrationspolitik vor, die auf den Prinzipien Gleichheit, Wahlfreiheit und Partnerschaft beruhen sollte. Das Prinzip der Gleichheit sollte vor allem durch allgemeine Sozial- und Wohlfahrtspolitik umgesetzt werden. Eine weitgehende rechtliche Gleichstellung von EinwanderInnen und schwedischen Staatsangehörigen sollte die Teilhabe der MigrantInnen an der schwedischen Gesellschaft fördern. Das Prinzip der Wahlfreiheit sollte durch speziell auf die Bedürfnisse der MigrantInnen zugeschnittene Maßnahmen, wie Gratis Sprachkurse in Schwedisch in der Arbeitszeit bzw. am Arbeitsplatz, Sozialarbeit und Bildungsmaßnahmen, umgesetzt werden. Vor allem die Einbindung in allgemeine Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Schulungsmaßnahmen sollte die sozioökonomische Position der MigrantInnen verbessern. Das Partnerschaftsprinzip sollte in der Unterstützung von MigrantInnenvereinen, in der 1976 realisierten Einführung des kommunalen und Kreiswahlrechts sowie in der Erleichterung der Einbürgerung zum Ausdruck kommen (vgl. Westin 1999, S. 20 – 28).

1980 wurde die multikulturelle Ausrichtung des Programms zurückgenommen und vom Parlament festgestellt, dass MigrantInnen nicht als ethnische Minderheiten anzusehen seien und das Grundlagenprogramm fälschlicherweise als Unterstützung einer gruppenrechtsorientierten Minderheitenpolitik interpretiert wurde. Integrationspolitik sollte nicht der Stärkung der Gruppenidentität, sondern der Förderung der individuellen Integration dienen und vor allem auf die Chancengleichheit am Arbeitsmarkt hin orientiert sein (vgl. Soininen 1999, p. 688).

Diskriminierung und Rassismus waren zu dieser Zeit kaum Themen der schwedischen Integrationspolitik, das weit verbreitete Bild Schwedens als einer – auf die soziale Klasse bezogen – egalitären Gesellschaft, eines „Volksheim“, in dem jeder an der Gesellschaft partizipieren kann, blockierte die Wahrnehmung ethnokultureller Differenz und Diskriminierung. Zwar wurde 1970 in Schweden zwecks Erfüllung der mit der Unterzeichnung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) verbundenen Verpflichtungen ein Paragraph in das Strafgesetzbuch eingefügt, der eine Diskriminierung von Personen beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen verbot, weiterreichende Maßnahmen gab es nicht. Rassismus wurde allgemein als ein in Südafrika oder den Südstaaten der USA, aber nicht in Schweden anzutreffendes Phänomen gesehen (vgl. Lappalainen 2001, S. 41, Soininen/Graham 2000, S. 188)

Auch die schwedische Arbeitsmarktpolitik war bis weit in die Neunziger Jahre von Korporatismus, Konsensorientierung und dem Prinzip der Sozialpartnerautonomie geprägt. Es galt als Konsens, dass arbeitsmarktbezogene Regelungen von den Sozialpartnern autonom und ohne Einmischung des Staates ausgehandelt werden sollten. Daher kam es auch lange

nicht zur Verabschiedung von Gesetzen gegen Diskriminierung, da die Ansicht vorherrschte, dass dieses Problem von den Sozialpartnern selbst und nicht durch staatliche Eingriffe gelöst werden sollte (vgl. Westin 2001, S.25). Da das schwedische Politikmodell auf der Zentralität von ökonomischen Interessensgegensätzen aufgebaut war, spielten ethnische Aspekte in der Wahrnehmung der politischen Akteure eine untergeordnete Rolle. Daher spielte auch die Frage der Diskriminierung von MigrantInnen in der Politik der Sozialpartner und des Arbeitsmarktservices kaum eine Rolle, die Integration der MigrantInnen sollte nach übereinstimmender Meinung primär über aktive Arbeitsmarktpolitik erfolgen. Diese stellten auch einen hohen Anteil der TeilnehmerInnen von Ausbildungs- und Trainingskursen, fanden aber signifikant seltener nach dem Training einen Arbeitsplatz (vgl. Soininen/Graham 2000, S. 188f).

Die Diskriminierung von MigrantInnen wurde erst in den Neunziger Jahren ein Thema. Bis in die Achtziger Jahre war Schweden in der Arbeitsmarktintegration der MigrantInnen, v.a. in bezug auf die Beschäftigungsrate und Einkommenshöhe, äußerst erfolgreich. In den späten Achtzigern und den Neunzigern stiegen die Arbeitslosigkeit sowohl bei den gebürtigen Schweden wie bei den MigrantInnen sowie die Einkommensunterschiede zwischen MigrantInnen und gebürtigen Schweden stark an. In diesem Zusammenhang gab es auch zunehmend Klagen über Diskriminierung von MigrantInnen. Sowohl die 1985 vom Parlament eingerichtete Kommission gegen ethnische Diskriminierung und Vorurteile wie die 1988 eingerichtete Kommission gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit forderten die Verabschiedung eines Gesetzes gegen Diskriminierung am Arbeitsmarkt. Eine Reihe sowohl konservativer wie sozialdemokratischer Regierungen lehnte dies jedoch mit dem Argument, das Problem müsse von den Sozialpartnern autonom gelöst werden, ab (Westin 2001, S.25). Einzig die Einrichtung einer Behörde (Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung) konnte 1986 durchgesetzt werden. Diese hatte jedoch keine rechtlichen Kompetenzen, sondern sollte nur durch Öffentlichkeitsarbeit Diskriminierung in der Gesellschaft unterbinden sollte. Weder die Ombudsperson noch Diskriminierungsoffer bekamen das Recht, Schadensersatzklagen anzustrengen (vgl. Lappaleinen 2001, S. 41).

Erst nach einer Rüge der UNO, dass Schweden kein Gesetz gegen ethnische Diskriminierung am Arbeitsmarkt habe, kam es 1994 zu einer Änderung. Schweden hatte bis dahin gegenüber der UNO immer auf die Sozialpartnerautonomie hingewiesen, stimmte jedoch 1990 der Vergabe einer Untersuchung zu dem Thema zu. In der Folge der Untersuchung wurde 1994 zwar ein Gesetz zur Beseitigung ethnischer Diskriminierung im Erwerbsleben verabschiedet.

Obwohl mit dem Anfang der Achtziger Jahre verabschiedeten Gesetz gegen geschlechterspezifische Diskriminierung am Arbeitsmarkt ein Modell zur Verfügung stand, das den Betroffenen durch die Gewährung einer Beweislasterleichterung und andere Unterstützungsmaßnahmen, wie z.B. einer Ombudsperson mit weitreichenden Rechten, ein funktionierendes Modell eines Antidiskriminierungssystems zur Verfügung stand, unterschied sich das Gesetz gegen ethnische Diskriminierung weitgehend von dem gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung. Es verbot nur „offensichtliche“ Diskriminierung und trug der Ombudsperson vor allem Public Relations Aufgaben auf, ihre Mittel zur Rechtsdurchsetzung blieben beschränkt. Im Gegensatz zum Gesetz gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung musste ein Kläger im Falle eines Vorwurfs ethnischer Diskriminierung einer erhöhten Beweislast nachkommen, wodurch das Gesetz unwirksam war. Die einzigen beiden Klagen, die in den Neunziger Jahren eingereicht wurden, wurden so auch wegen der hohen Beweisansprüche verloren (Lappaleinen 2001, S.42, 45).

Mitte der Neunziger Jahre erreichte die Arbeitslosigkeit in Schweden ihren Höhepunkt, wobei MigrantInnen dreimal so häufig arbeitslos waren wie schwedische StaatsbürgerInnen ohne

anderen ethnischen Hintergrund. Sowohl innerhalb der Sozialpartner wie in der allgemeinen schwedischen Öffentlichkeit wurde das Problem der ethnisch-rassistischen Diskriminierung zunehmend anerkannt und diskutiert. Im Jahr 1995 verabschiedeten der Schwedische Gewerkschaftsbund, der Verband der selbständigen Berufe und die schwedische Arbeitgebervereinigung eine gemeinsame Deklaration, in der sie eine Reihe von Maßnahmen zur Verhinderung ethnischer Diskriminierung am Arbeitsmarkt vorschlugen. Der Schwedische Gewerkschaftsbund gründete eine interne Arbeitsgruppe zum Thema und beschloss 1997, gegen ethnische Diskriminierung aktiv zu werden. Auch der schwedische Arbeitgeberverband erklärte 1996 die Bekämpfung von Diskriminierung zu seinem Ziel (Soininen/Graham 2000, S. 190f.)

Die Regierung beauftragte daraufhin Mitte der Neunziger Jahre eine Evaluierung der bisherigen Integrationspolitik. Der Bericht kritisierte die bisherige Politik als zu stark gruppenorientiert und schlug eine stärkere Betonung der Rechte des Individuums und der individuellen Gleichstellung vor. Die neue Integrationspolitik sollte MigrantInnen selbständiger machen, und ihre gesellschaftliche Beteiligung unabhängig von ihrem ethnokulturellen Hintergrund fördern. Spezielle Fördermaßnahmen für MigrantInnen sollten nur am Anfang des Aufenthalts in Schweden gesetzt werden, gleichzeitig sollte die allgemeine Politik verstärkt auf die multikulturelle Zusammensetzung der schwedischen Bevölkerung ausgerichtet werden. In dem 1997 vom Parlament verabschiedeten Programm „Schwedens Zukunft in Vielfalt – von Einwanderungs- zu Integrationspolitik“ wurden die neuen Politikziele definiert (Regeringskansliet 2002a, S.5.):

- Gleiche Rechte und Pflichten für alle unabhängig von ihrem ethnischen oder kulturellen Hintergrund
- Eine auf Vielfalt basierende politische Gemeinschaft
- Eine durch gegenseitigen Respekt und Toleranz charakterisierte Gesellschaft, in der jeder einzelne unabhängig von ethnischer oder kultureller Herkunft eine aktive und verantwortliche Rolle spielen kann.

Das Programm hielt fest, dass ein besonderer Schwerpunkt auf gleiche Chancen für Kinder und Jugendliche unterschiedlicher Herkunft gelegt werden sollte, die Gleichstellung der Geschlechter eine größere Rolle in der Integrationspolitik spielen sollte und der Nutzbarmachung der Fähigkeiten der MigrantInnen für den Arbeitsmarkt eine größere Rolle zukommen sollte. In diesem Zusammenhang sollte es auch zu einem Ausbau von Antidiskriminierungsmaßnahmen kommen (a.a.O.). Zur Evaluierung und Weiterentwicklung dieser Politiken wurde im Jahr 1999 die nationale Integrationsbehörde („Integrationsverket“) eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, Maßnahmen zur Umsetzung der oben genannten Ziele zu entwickeln, die Integrationspolitik der Regierung zu evaluieren, die Gleichberechtigung aller in Schweden lebenden Menschen ungeachtet ihrer Herkunft zu fördern und Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung zu entwickeln. Die Behörde vergibt dazu Fördermittel an Nichtregierungsorganisationen und Kommunen und arbeitet mit anderen Behörden, Einrichtungen und sonstigen Stellen zusammen. Insbesondere koordiniert sie ihre Arbeit mit der Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung.

In diesem Zusammenhang wurde von der Regierung auch der Auftrag der Entwicklung eines wirksameren Gesetzes vergeben, das am 1. Mai 1999 unter dem Namen „Gesetz über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben“ in Kraft trat und nunmehr direkte und indirekte Diskriminierung verbietet und den Arbeitgebern die Verpflichtung auferlegte, ethnische Vielfalt am Arbeitsplatz zu fördern. Es bildet bis heute die zentrale Rechtsgrundlage für Antidiskriminierungsmaßnahmen in Schweden. In Folge der

Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien trat am 19.7.2003 das Gesetz am 19.7.2003 novelliert sowie ein weiteres Antidiskriminierungsgesetz gegen Diskriminierung in anderen Bereichen als am Arbeitsmarkt¹⁵ verabschiedet (Regeringskansliet 2003).

6.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

6.2.1 Verfassung und Strafrecht

Die schwedische Verfassung enthält zwar in § 2 eine Reihe von Bestimmungen gegen Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe oder ethnischer Herkunft, diese gelten jedoch nur in bezug auf schwedische Staatsangehörige bzw. haben gegenüber Nicht-EU-Bürgern nur eingeschränkte Wirkung. Der Paragraph 16 Absatz 9 des Strafgesetzbuches stellt eine Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Religion unter Strafe, wenn sie von einer natürlichen Person begangen wird, die eine wirtschaftlich tätige Gesellschaft oder Organisation vertritt oder bei ihr beschäftigt ist. Ebenso mit strafrechtlichen Sanktionen bedroht ist die Diskriminierung im öffentlichen Sektor durch Beamte und VertreterInnen der Behörden oder Kommunalregierung sowie beim Zugang zu öffentlichen Veranstaltungen (Lappalainen 2001, S.44).

Für den Arbeitsmarkt am bedeutendsten sind jedoch die seit den Neunziger Jahren bestehenden, jeweils gesonderten Gesetze gegen Diskriminierung aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit, der ethnischen Herkunft, der sexuellen Orientierung sowie einer Behinderung¹⁶. Die in diesen Gesetzen nicht erfassten Bereiche sind ab 1.7.2003 durch ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz erfasst¹⁷, zusätzlich gibt es auch noch ein Gleichbehandlungsgesetz für Studenten an Höheren Schulen und Universitäten¹⁸. Für den hier behandelten Bereich sind das Gesetz über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung am Arbeitsmarkt¹⁹ sowie das per 1.Juli 2003 gültige allgemeine Antidiskriminierungsgesetz von Relevanz.

6.2.2 Das Gesetz über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung am Arbeitsmarkt

Das Gesetz verbietet direkte und indirekte Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft im Bereich des Arbeitsmarktes. Unter dem Begriff der ethnischen Diskriminierung werden Diskriminierungen aufgrund der „Rasse“, der Hautfarbe, der ethnischen oder nationalen Herkunft und auch der religiösen Überzeugung verstanden. Das Gesetz verbietet Diskriminierung insbesondere in den Bereichen Stellenausschreibung und Bewerbung, Einstellung, Lohn und Gehalt, Weiterbildung, Versetzung und beruflicher Aufstieg und bietet Schutz vor Mobbing und Viktimisierung. Zusätzlich dazu verpflichtet es den Arbeitgeber, im Rahmen seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass angemessene Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmer unabhängig von deren ethnischem Hintergrund

¹⁵ Prohibition of Discrimination Act 2003

¹⁶ Dabei handelt es sich um folgende Gesetze (englische Gesetzesbezeichnung): “Gender Equality Act (1991:433)”, “Prohibition of Discrimination in Working Life Based on Sexual Orientation Act (1999:133)”, “Prohibition of Discrimination in Working Life Against Persons With Functional Disabilities (1999:132)”.

¹⁷ Prohibition of Discrimination Act (2003).

¹⁸ Act on Equal Treatment of Students in Higher Education (2001:1286).

¹⁹ Measures to Counteract Ethnic Discrimination in Working Life Act 1999:130

bestehen, die Mobbing und Viktimisierung verhindern oder zumindest unwahrscheinlich machen (Schindlauer 2003, S.23) und die ethnische Vielfalt am Arbeitsplatz aktiv fördern (vgl. Lappaleinen 2001, S. 45)

Sobald das Opfer darlegen kann, dass bestimmte objektiv belegbare Fakten gegeben sind, ist eine teilweise Umkehrung der Beweislast bzw. Beweislastererleichterung möglich. Es muss vor allem belegt werden, dass beide Personen eine unterschiedliche ethnische Herkunft haben und z.B. der nicht eingestellte Kläger besser qualifiziert ist als die an seine Stelle eingestellte Person. In diesem Fall liegt es dann am Arbeitgeber, sein Verhalten zu begründen. Als Konsequenzen der Verletzung des Diskriminierungsverbots sind Schadenersatzansprüche, Unterlassung oder die Löschung diskriminierender Vertragsbestandteile vorgesehen.

Im Fall einer Diskriminierung am Arbeitsplatz besteht die Möglichkeit, sich von der zuständigen Ombudsperson, der Gewerkschaft oder einem Anwalt vertreten zu lassen. Aufgrund der schwedischen Gesetzeslage haben die Gewerkschaften Vorrang bei der Vertretung ihrer Mitglieder (nahezu alle ArbeitnehmerInnen sind in Schweden Gewerkschaftsmitglieder), die Ombudsperson kann als Zweitkläger am Verfahren teilnehmen. In der Praxis wurden alle seit 1999 beim Arbeitsgericht eingereichten Fälle nach einer außergerichtlichen Einigung wieder zurückgezogen, sodass de facto nicht die Gerichtsentscheidung, sondern Mediation die zentrale Methode der Konfliktlösung ist. Dies hat für die Betroffenen den Vorteil, dass eine Weiterbeschäftigung erreicht werden kann, die gemäß dem Gesetz vor Gericht nicht durchgesetzt werden kann, nachteilig können die geringeren Schadenersatzansprüche sein. Zwischen 1999 und 2001 wurden insgesamt ca. 400 Fälle von der Ombudsperson oder der Gewerkschaft außergerichtlich beigelegt (Carles-Berkowitz 2002, S. 38).

Im Zuge der Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien wurde auch das Gesetz über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung am Arbeitsmarkt novelliert und die Teilung der Beweislast durch Kläger und Beklagte in allen Fällen eingeführt. Zusätzlich dazu wurde der Geltungsbereich auf Fälle ausgedehnt, in denen es um praktische Arbeitserfahrung, Schulungsteilnahme und berufliche Beratung geht. Ebenso werden durch die Novelle auch BewerberInnen oder PraktikantInnen in den Geltungsbereich des Gesetzes aufgenommen (Regeringskansliet 2003, S. 4).

6.2.3 Das allgemeine Antidiskriminierungsgesetz

Im Zuge der Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen an die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien trat am 1. Juli 2003 ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz in Kraft, das Diskriminierung aufgrund der Merkmale ethnische Herkunft, Religion oder Glaube, sexuelle Orientierung und Behinderung in einer Reihe von Bereichen verbietet. Arbeitsmarktbezogene Bereiche des Gesetzes betreffen Arbeitsmarktprogramme, selbständige Erwerbstätigkeit, Mitgliedschaft und Teilnahme an Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen oder Berufsverbänden und die Arbeitslosenversicherung. Das Gesetz verbietet in diesen Bereichen direkte und indirekte Diskriminierung und definiert auch rassistische Belästigung („harassment“) als Diskriminierung. In allen Fällen, in denen ein/e KlägerIn glaubhaft machen kann, dass die Umstände des Falls diskriminierend waren, gilt Beweislastumkehr. Die jeweils zuständigen Ombudspersonen sind für die Überwachung der Einhaltung des neuen Gesetzes zuständig. Ebenso wie die anderen Antidiskriminierungsgesetze sieht auch dieses Gesetz zivilrechtlichen Schadenersatz als Konsequenz nachgewiesener Diskriminierung vor (Regeringskansliet 2003).

6.2.4 Die Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung

Schweden hat eine lange Tradition der Mediation und Konfliktschlichtung durch Ombudseinrichtungen²⁰. Die Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung (DO) ist eine unabhängige staatliche Instanz, die 1986 ins Leben gerufen wurde und deren Aufgabenbereich mit der Gesetzesnovelle 1999 entscheidend erweitert wurde. Die Ombudseinrichtung verfügt über 15 MitarbeiterInnen, von denen die meisten Anwälte sind, und über ein Budget von rund 880.000 Euro. Zum einen ist sie zur Beratung und Unterstützung der Regierung in Fragen der Diskriminierungsbekämpfung berufen und kommentiert in dieser Rolle Gesetzesvorschläge und Projekte der Regierung. Zum anderen betreibt sie selbst und in Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen Sensibilisierungskampagnen und Forschungsprojekte. Daneben hat sie seit 1999 auch das Recht, Einzelfälle zu vertreten. Allerdings tritt dieses Vertretungsrecht nur dann in Kraft, wenn die Gewerkschaften oder Standesvertretungen den Beschwerdeführer nicht vertreten (wollen). Diese Vertretung umfasst nicht nur den rechtlichen Beistand im Verfahren sondern der DO trägt auch sämtliche Verfahrenskosten (Schindlauer 2003, S. 27).

Der DO fungiert als Beschwerdestelle, nimmt Beschwerden entgegen und leitet Untersuchungen ein. Aufgrund einer Beschwerde und eines vorläufigen Untersuchungsergebnisses befasst der DO den/die ArbeitgeberIn mit der Angelegenheit. Der Arbeitgeber kann etwa das Vorbringen bestreiten oder von sich aus Schritte zur Abstellung der Diskriminierung vorschlagen. In der Folge versucht der DO eine außergerichtliche Streitschlichtung. Kommt eine solche Einigung nicht zustande und ist der DO vom Vorliegen einer Diskriminierung überzeugt, so erlässt er einen rechtlich verbindlichen Auftrag an den/die ArbeitgeberIn, der Maßnahmen zur Behebung vorschreibt. Kommt der/die ArbeitgeberIn den erteilten Aufträgen nicht oder nicht fristgerecht nach, so kann der DO in Vertretung des/r BeschwerdeführerIn Klage vor dem Arbeitsgericht einbringen. Die Funktion des DO als Beschwerdestelle ist nicht auf den Anwendungsbereich des Gesetzes gegen ethnische Diskriminierung beschränkt, das ausschließlich den Bereich der Arbeitswelt regelt. Auch in Fällen, die außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes liegen, stellt der DO Rechtsberatung und Schlichtungsversuche zur Verfügung. In den strafrechtlichen Diskriminierungsfällen hat der DO allerdings bloß begleitende Funktion, indem er dafür sorgt, dass solche Fälle nicht einfach im Sand verlaufen. Dennoch kommt es jährlich nur zu etwa sieben bis zehn Verurteilungen (Schindlauer 2003, S. 27)

Zusätzlich zu seinen Aufgaben der Einzelfalllösung bzw. -vertretung hat der DO aktive Maßnahmen zur Förderung ethnischer Vielfalt am Arbeitsplatz zu unterstützen. Wendet sich z.B. eine ArbeitnehmerIn mit der Beschwerde an den DO, dass sein/ihre ArbeitgeberIn seiner/ihrer diesbezüglichen Pflicht nicht nachkommt, kann er den Betrieb kontaktieren und entsprechende Vorschläge vorlegen. Dieses Recht hat der DO auch für Interventionen aus eigener Initiative. Setzt der/die ArbeitgeberIn die Empfehlungen nicht um, kann sich der DO an den von der Regierung eingerichteten Ausschuss gegen Diskriminierung wenden, der den/die ArbeitgeberIn unter Androhung einer Zivilstrafe zur Durchführung von Maßnahmen verpflichten kann (vgl. Lappalainen 2001, S. 48).

²⁰ Es gibt in Schweden die vier parlamentarischen Ombudsmänner (Riksdagens Ombudsmän), den Konsumenten-Ombudsmann (Konsumentombudsmannen), den Gleichbehandlungsombudsmann (Jämställdhetsombudsmannen), zuständig für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der Arbeitswelt, den Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung (DO) (Ombudsmannen mot etnisk diskriminering), den Ombudsmann gegen Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung (Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning), den Kinder-Ombudsmann (Barnombudsmannen), den Ombudsmann für Behinderung (Handikappombudsmannen) sowie den Presse-Ombudsmann (PO).

Der DO ist nicht nur für Einzelfälle zuständig, sondern kann auch auf eigene Initiative tätig werden. Lassen verschiedene Einzelfälle ein ähnliches Muster erkennen, kann er sich mit staatlichen Stellen, Unternehmen und Organisationen koordinieren, um Maßnahmen einzuleiten. Ebenso hat der DO das Recht, der Regierung die Änderung einzelner Gesetze sowie alle anderen Maßnahmen vorzuschlagen, die ihm zur Bekämpfung von Diskriminierung nötig erscheinen (a.a.O.). Im Jahr 2001 gingen insgesamt 498 Beschwerden beim Ombudsmann ein, davon betrafen 273 den Arbeitsmarkt (PLS Rambol Management 2002, Appendix Sweden, S.4f.). Rund 70% der Fälle werden an die Gewerkschaften weitergegeben, die jedoch die Fälle nicht immer aufgreifen. 32 Fälle wurden durch Mediation gelöst (a.a.O., S.5).

6.3 Andere Initiativen der Regierung und der Sozialpartner

Während der DO seine Arbeit auf die Bekämpfung ethnischer Diskriminierung konzentriert, ist, wie beschrieben, das Aufgabenfeld der nationalen Integrationsbehörde breiter und stärker in Richtung Förderung ethnokultureller Vielfalt in der Gesellschaft orientiert. Seit 1999 ist der öffentliche Sektor dazu verpflichtet, Aktionspläne für kulturelle Vielfalt zu entwickeln, die zu einer besseren Qualität der Dienstleistungen der öffentlichen Hand durch eine Erhöhung der Beschäftigung von Minderheitenangehörigen führen sollen. Diese Pläne werden regelmäßig vom Ministerium für Industrie, Arbeit und Kommunikation evaluiert. Auch das nationale Arbeitsmarktservice (Arbetsmarknadsverket, AMS) ist in die Entwicklung und Evaluierung dieser Pläne integriert und bietet z.B. Kurse für Diversitätsmanagement an (Blaschke/Schlenzka 2003, S.48).

Die Sozialpartner gründeten 1999 ein Netzwerk zum Thema Diversitätsmanagement namens FORUM, das u.a. eine Datenbank über „best practices“ entwickelt und Studienreisen zu Firmen und Institutionen organisiert, die Diversitätsmanagementmaßnahmen implementiert haben. Im Sozialpartnerprojekt „Prevent“ werden Trainingsmodule für SicherheitsberaterInnen entwickelt, die einen Schwerpunkt auf Maßnahmen gegen Diskriminierung legen.

Alle großen Gewerkschaften betreiben Projekte gegen Diskriminierung und zur Förderung kultureller Vielfalt. Die Arbeitgeberverbände gründeten 1996 das Institut „Schweden 2000“, das als Kompetenzzentrum für Diversitätsmanagement gilt und entsprechende Schulungsmaßnahmen veranstaltet. Eine Reihe internationaler Firmen wie Erikson, Volvo oder ABB haben interne Diversitätsprogramme entwickelt (Berg 2003, S. 5)

6.4 Zusammenfassung

Die lange Tradition einer ausgeprägten Politik sozialer Gleichstellung und aktiver Integration in den Arbeitsmarkt bewirkte in Schweden lange relativ geringe Unterschiede in der sozioökonomischen Positionierung von ArbeitsmigrantInnen. Allerdings verhinderte diese Politik und die Autonomie der Sozialpartner im Bereich der Arbeitsmarktpolitik lange die Wahrnehmung von ethnischer und rassistischer Diskriminierung als Problemfeld am Arbeitsmarkt. Daher kam es in Schweden, das eines der ersten europäischen Länder war, das ein Gesetz gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung verabschiedete, relativ spät zur Entwicklung eines Antidiskriminierungssystems gegen ethnisch-rassistische Diskriminierung, die ersten Anstöße für eine Antidiskriminierungsgesetzgebung kamen zudem von außen durch einen kritischen Bericht der UNO.

Während die 1986 gegründete Stelle einer Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung am Arbeitsmarkt überhaupt erst 1994 gewisse Rechtsdurchsetzungskompetenzen bekam, nahmen die Sozialpartner das Thema seit Anfang/Mitte der Neunziger Jahre auf. Erst mit den

Gesetzesnovellen 1994 und insbesondere 1999 entstand in Schweden ein effektives Antidiskriminierungssystem, auf dessen Basis Diskriminierung in der Arbeitswelt effektiv bekämpft werden kann und das betroffenen Personen gute Durchsetzungschancen gibt. Dadurch, dass neben dem Diskriminierungsverbot auch eine positive Verpflichtung der Arbeitgeber zur Förderung ethnischer Vielfalt verankert ist, trägt die Gesetzgebung auch proaktiv zur Durchsetzung des Antidiskriminierungsprinzips in der Öffentlichkeit bei. Das System ist jedoch bis heute von der Dominanz der Gewerkschaften und der Konsensfindung geprägt, bei der Arbeit der Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung stehen sowohl der hohe Anteil von an die Gewerkschaften abgetretenen Verfahren wie der hohe Mediationsanteil ins Auge. Dies kann ein Indiz dafür sein, dass die beteiligten Firmen Gerichtsverfahren vermeiden, um ihr Image in der Öffentlichkeit nicht zu schädigen, könnte allerdings aber auch auf Probleme bei der Durchsetzung rechtlicher Ansprüche und beim Schutz vor Viktimisierung hindeuten. Darauf deutet auch die Tatsache hin, dass die Gewerkschaften nicht alle an sie abgetretenen Verfahren aktiv verfolgen.

Aufgrund der korporatistischen Tradition Schwedens sind die Sozialpartner wesentliche Akteure im Bereich des Diskriminierungsschutzes. Die Gewerkschaften haben sogar gegenüber dem Diskriminierungsombudsmann prioritäres Vertretungsrecht. Dies kann jedoch auch dazu führen, dass gewerkschaftsinterne Diskriminierungen nicht adäquat behandelt werden. Nichtsdestotrotz zeigt das Engagement von Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbänden, dass die Förderung ethnokultureller Vielfalt und das Prinzip der Diskriminierungsfreiheit breite gesellschaftliche Anerkennung finden. Mit der Verpflichtung der Arbeitgeber zur Förderung betriebsinterner kultureller Vielfalt und Diskriminierungsfreiheit wurde zudem ein wichtiger Schritt für die Durchsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen vor Ort gesetzt. Diese finden sich heute nicht nur in großen internationalen Leitbetrieben, was dafür spricht, dass die Relevanz des Themas für die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik erkannt wurde und das Prinzip der Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit inzwischen weite gesellschaftliche Akzeptanz findet.

7 United Kingdom

7.1 Politische Rahmenbedingungen

Großbritannien erlebte nach dem 2. Weltkrieg eine lang anhaltende Phase wirtschaftlicher Prosperität, in der die Arbeitskräftenachfrage der Industrie nicht mehr durch das lokale Arbeitskräfteangebot gedeckt werden konnte. Nach anfänglicher Gastarbeiteranwerbung in Europa konzentrierte sich die Anwerbung vor allem auf die ehemaligen Kolonien im afrokaribischen Raum und am indischen Subkontinent. Nachdem es Ende der 50er Jahre zu Übergriffen der „weißen“ Bevölkerung auf schwarze ImmigrantInnen gekommen war, orientierte die britische Regierung ihre Migrationspolitik an einer Kombination von verschärfter Einwanderungskontrolle, die vor allem die Rechtsstellung der Einwohner der ehemaligen Kolonien verschlechterte, und Antidiskriminierungspolitik. Diese sollte einerseits zu einem friedlichen Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen beitragen, und diente andererseits der Legitimation des Ausbaus der Einwanderungskontrolle. Unausgesprochen stand hinter dem berühmten Motto des Labour- Politikers Roy Hattersley „Integration without control is impossible, but control without integration is indefensible“ (zit. nach Solomos 1993, S. 84) die These, dass es um so leichter sei, die (schwarzen) Einwanderer zu integrieren, je weniger von ihnen ins Land gelassen würden.

Unter dem damaligen Innenminister Roy Jenkins wurde 1965 das erste europäische Antidiskriminierungsgesetz, der "Race-Relations-Act" (1965) (RRA) verabschiedet. Mit ihm wurde Diskriminierung u.a. in Hotels, Theatern, Restaurants, Gaststätten und öffentlich verwalteten Einrichtungen verboten. Allerdings ließ die Umsetzung des Gesetzes zu wünschen übrig, und auch eine Novellierung 1968 änderte wenig an seiner geringen praktischen Bedeutung.

Nachdem 1973 wieder eine Labour-Regierung an die Macht gekommen war, wurde der Jurist Anthony Lester beauftragt, die bestehende Gesetzeslage zu evaluieren. Das von ihm verfasste „White Paper on Racial Discrimination“ stellte ein weitgehendes Scheitern der bisherigen Politik fest und forderte eine grundlegende Reform, die sowohl Regierungsstellen wie lokale Behörden zur Gleichstellungspolitik verpflichten sollte. Eine eigene Umsetzungsstelle sollte die Implementierung der Politik überwachen. Zentral für die Reform erschien Lester eine Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsgesetzgebung. Der in Folge auf Initiative von Roy Jenkins und (dem heutigen Höchstrichter) Anthony Lester ausgearbeitete „Race Relations Act“ (RRA) von 1976 ging insofern über seine Vorläufer hinaus, indem er nicht nur offene und direkte, sondern auch indirekte Diskriminierung verbot und eine unabhängige Überprüfungsbehörde, die „Commission for Racial Equality“ (CRE) einrichtete (Goulborne 1998, S. 102).

Mit dem RRA 1976 verfügte Großbritannien über die schärfste Antirassismusedgesetzgebung in Europa. Der RRA und die Gründung der CRE beschränkten insofern rechtliches und politisches Neuland, indem sowohl direkte wie indirekte Diskriminierung definiert, die Viktimisierung der Opfer verboten und der CRE das Recht eingeräumt wurde, private Unternehmen auf Diskriminierung hin zu untersuchen.

Ausgenommen von den Bestimmungen des RRA blieben - teilweise aufgrund von Höchstgerichtsurteilen und gegen die Intention der Autoren (Lester 1998, S. 25) - weite Bereiche des öffentlichen Dienstes, u.a. die Polizei, die Gerichtsverwaltung, die Gefängnisse, die Einwanderungsbehörden sowie die Personaleinstellungsverfahren im öffentlichen Dienst. Ebenso finden sich weitgehende Ausnahmen für den Privatbereich - etwa bei der Vermietung von Wohnungen in Häusern mit weniger als vier Wohneinheiten („small dwellings“) oder der Anstellung von Hauspersonal - sowie in jenen Bereichen, wo der spezifische Charakter des Arbeitsplatzes nach einer Person mit einem bestimmten ethnischen Hintergrund verlangt, etwa bei Schauspielern für bestimmte Rollen oder in der Sozialarbeit.

Der RRA von 1976 und insbesondere seine Umsetzung wurden in den Neunziger Jahren zum Gegenstand einer intensiven Auseinandersetzung. Anlass dafür war der Mord an dem schwarzen Jugendlichen Stephen Lawrence, der im April 1993 von fünf weißen Rassisten an einer Londoner Bushaltestelle erschlagen worden war. Seine Eltern setzten alles daran, um zu beweisen, dass die Polizei die Ermittlungen nicht nur verschleppte, sondern in ihrem institutionellen Vorgehen selbst Rassismus reproduzierte. Unterstützt von zahlreichen AktivistInnen aus der Antirassismus-Bewegung, gelang es den Eltern von Stephen Lawrence, die neu ins Amt gekommene Regierung Blair davon zu überzeugen, den Fall untersuchen zu lassen. Der vom Oberhausmitglied Lord William MacPherson verfasste und am 24. Februar 1999 publizierte Untersuchungsbericht „The Stephen Lawrence Inquiry“ (HMSO 1999) lieferte nicht nur eine detaillierte Untersuchung des Falls, sondern entwickelte, aufbauend auf politikwissenschaftlichen und soziologischen Rassismustheorien, weitreichende Reformvorschläge. Die Untersuchung fokussierte auf den institutionellen Rassismus der Polizei und stellte fest, dass diese verabsäumt hatte, die Mörder mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu suchen und die Familie von Stephen Lawrence diskriminierend behandelt hatte. Institutioneller Rassismus – definiert als

„the collective failure of an organisation to provide an appropriate and professional service to people because of their colour, culture or ethnic origin. It can be seen or detected in processes, attitudes and behaviour which amount to discrimination through unwitting prejudice, ignorance, thoughtlessness, and racist stereotyping which disadvantage minority ethnic people” (HMSO 1999, 6.34).

wurde jedoch nicht nur bei der Polizei, sondern in allen Institutionen festgestellt, sondern sei, so der Bericht, kein Problem einzelner Mitarbeiter, sondern der Organisation als Ganzer und erfordere daher organisatorische Bearbeitung.

Der MacPherson-Bericht erlangte in der britischen Öffentlichkeit Aufmerksamkeit wie kaum ein Regierungsbericht zuvor und löste massive Diskussionen innerhalb der Regierung - die sich hinter seine Schlußfolgerungen stellte -, der Medien sowie der Menschenrechts- und Minderheitenszene aus. Sowohl der damalige Innenminister Jack Straw wie der Premierminister Tony Blair versprachen im Parlament, Rassismus und Diskriminierung überall, nicht nur innerhalb des Polizeiapparates, zu bekämpfen und sich für Reformen im Sinn des Berichts einzusetzen (CRE 1999, S. 2) Der Bericht war gemeinsam mit der Lobby-Arbeit der CRE und der im Feld tätigen Nichtregierungsorganisationen auch wesentlicher Impulsgeber für die 1998 eingeleitete Reform des „Race Relations Act“, die eine Ausweitung seines Geltungsbereichs auf die Polizei und die Einwanderungsbehörden bringen sollte.

Die Reform des RRA erfolgte schließlich 2001 mit der Verabschiedung des „Race Relations Amendment Act (RR(A)A) 2000. Das neue Gesetz dehnte den Schutz vor Rassendiskriminierung auf Diskriminierung durch Behörden – einschließlich der Polizeibehörden – aus und legte allen öffentlichen Stellen und Behörden, aber auch Privatfirmen und Organisationen, die im Auftrag der öffentlichen Hand arbeiten, die - einklagbare - Verpflichtung auf, Maßnahmen gegen rassistische Diskriminierung in ihrem Aufgabengebiet zu setzen und die Gleichstellung ethnischer Minderheiten zu fördern. Zusätzlich zu dieser allgemeinen Pflicht kann der Innenminister bestimmten öffentlichen Stellen Sonderpflichten auferlegen, um eine effiziente Umsetzung der allgemeinen Verpflichtung zu garantieren. Während also die im MacPherson Report genannten Kritikpunkte in Bezug auf institutionelle Diskriminierung aufgenommen wurden, wurde auch 2001 die von vielen NGO's geforderte Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf religiöse Diskriminierung nicht umgesetzt.

Seine bislang letzte Novellierung erfuhr der RRA 1976 durch die „Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003“, die eine Anpassung an die Erfordernisse der beiden EU-Antidiskriminierungsrichtlinien darstellen. Die Anpassungen sind größtenteils technischer Natur, wobei auch hier die in der Arbeitsmarktrichtlinie vorgesehene Ausweitung auf religiöse Diskriminierung fehlt. Ob die von der Regierung vorgeschlagene Schaffung einer gemeinsamen Antidiskriminierungsstelle durch die Zusammenlegung der CRE mit der „Equal Opportunities Commission“ (zuständig für Geschlechtsdiskriminierung) und der „Disabled' Rights Commission“ umgesetzt werden wird, ist noch offen.

Der RRA 1976 sowie seine Novellen gelten in England, Schottland und Wales; in Nordirland gilt die analoge „Race Relations (Northern Ireland) Order 1997“ sowie der „Northern Ireland Act 1998“. Dieser schützt sehr wohl auch vor Diskriminierung aufgrund religiöser Überzeugung, politischer Weltanschauung, ethnischer Herkunft, Alter, Familienstand, sexueller Orientierung, Geschlecht und Behinderung. Bedingt durch die besondere Konstellation in Nordirland gibt es in Nordirland seit 1989 auch einen „Fair Employment (Northern Ireland) Act“, der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zur protestantischen oder katholischen Bevölkerungsgruppe am Arbeitsmarkt verbietet. Der zur Kontrolle der

nordirischen Antidiskriminierungsgesetze eingerichteten „Equality Commission“ sind Kontrollbefugnisse eingeräumt, die deutlich über jene der CRE hinausgehen.

7.2 Rechtliche Rahmenbedingungen in England, Schottland und Wales

7.2.1 Der Race Relations Act 1976

Der RRA 1976 verbietet Diskriminierung aufgrund von „race“ in Ausbildung und Beruf, im Erziehungs- und Wohnungssektor und bei der Lieferung und Bereitstellung von Waren, Einrichtungen und Dienstleistungen. Er beinhaltet genaue und detailreiche Regelungen sowohl für den Geltungsbereich des Diskriminierungsverbotes als auch für die Ausnahmen. Als Kompensation für erlittene Diskriminierung sieht der RRA zivilrechtliche Maßnahmen vor, vor allem Unterlassung und Schadenersatz für materielle und immaterielle Schäden. Der RRA verbietet sowohl direkte wie indirekte Diskriminierung. Letztere liegt dann vorliegt, wenn eine formale Gleichbehandlung auf eine bestimmte Gruppe diskriminierende Auswirkungen hat. Ebenso verbiete das Gesetz die Schlechterstellung von Personen, die wegen einer angeblichen Verletzung seiner Bestimmungen eine gerichtliche Klage anstrengen, als Zeugen in einem derartigen Prozess aussagten oder sonst in einer Beziehung mit einer Person standen, die in einem derartigen Fall aussagen musste (Viktimisierungsverbot). Als Viktimisierung wird jede Handlung eingestuft, die zu einer Schlechterstellung der Betroffenen führt (HMSO 1977, S. 2). Vorgesetzte sind für die Handlungen ihrer Untergebenen haftbar zu machen.

Der RRA erlaubt sogenannte positive Maßnahmen zugunsten von ethnischen Minderheiten, ausgenommen Quotenregelungen oder Maßnahmen der „Affirmative Discrimination“²¹. Darüber hinaus forderte er die Kommunalbehörden im § 71 auf, Diskriminierung zu beseitigen und Chancengleichheit zu fördern, diese Verpflichtung war jedoch nicht einklagbar (vgl. Isal 2001, p. 54).

Ausgenommen von den Bestimmungen des RRA 1976 blieben - teilweise aufgrund von Höchstgerichtsurteilen und gegen die Intention der Autoren (Lester 1998, S. 25) - weite Bereiche des öffentlichen Dienste, u.a. die Polizei, die Gerichtsverwaltung, die Gefängnisse, die Einwanderungsbehörden sowie die Anstellungsverfahren im öffentlichen Dienst. Ebenso finden sich weitgehende Ausnahmen für den Privatbereich - etwa bei der Vermietung von Wohnungen in Häusern mit weniger als vier Wohneinheiten („small dwellings“) oder der Anstellung von Hauspersonal²².

7.2.2 Der Race Relations Amendment Act 2000

Der im MacPherson-Bericht festgehaltenen Empfehlung wurde im „Race Relations Amendment Act 2000“ (RRAA 2000) umgesetzt. Seither ist es sämtlichen Behörden untersagt, „Personen aus ethnischen Gründen – unmittelbar, mittelbar oder durch Viktimisierung – im Rahmen ihrer Amtsgeschäfte zu diskriminieren“ (CRE 2000, S.2)“. Besonders bedeutsam dabei ist, dass auch indirekte Diskriminierung durch Behördenhandeln

²¹ Darunter werden Maßnahmen verstanden, die für Minderheitenangehörige niedrigere Voraussetzungen beim Zugang zu Ressourcen festlegen.

²² Diese Ausnahmen wurden im Zuge der Anpassung des RRA 1976 an die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien durch die „Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003“ aufgehoben. Durch diese „Regulations“ wurden auch die im RRA 1976 festgelegten Ausnahmebestimmungen in Bezug auf die genuinen Arbeitsplatzanfordernisse – die spezifische Art der Arbeit erfordert die Vergabe der Position an einen Angehörigen einer bestimmten ethnischen Gruppe – restriktiver formuliert.

verboten ist – somit etwa statistisch häufigere Personenkontrollen von Schwarzen durch die Polizei als Diskriminierung verboten sind. Zusätzlich dazu wurde auch die im MacPherson-Bericht ausgesprochene Empfehlung, leitende Polizeibeamte für diskriminierendes Verhalten ihrer Mitarbeiter verantwortlich zu machen, umgesetzt (Isal 2001, S.56).

Der RRAA 2000 definiert den Begriff „Behörde“ („public authority“) sehr weitreichend und versteht darunter nicht nur die traditionellen Behörden auf allen staatlichen Ebenen, sondern auch Privatfirmen und Institutionen, die im Auftrag einer staatlichen oder kommunalen Stelle eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Damit unterliegt auch die in Großbritannien häufige Erbringung staatlicher oder kommunaler Dienste durch Public – Private - Partnerships dem Diskriminierungsverbot.

Die zweite wesentliche Neuerung des RRAA 2000 betraf die Etablierung einer positiven Pflicht („positive duty“) der Behörden, ethnische Gleichstellung zu fördern. Der RRA enthält eine Liste aller Behörden, die durch diese Klausel explizit angesprochen sind²³. Mit dieser Klausel sind die Behörden nicht nur zur Verhinderung von Diskriminierung verpflichtet, sondern müssen auch „in angemessener Weise (.....) im Rahmen ihrer Amtsgeschäfte Chancengleichheit und positive Beziehungen zwischen Angehörigen unterschiedlicher ethnischer Gruppen (...) fördern.“ (Home Office 2001, S. 15). Dies bedeutet z.B., dass eine Schule, in der Kinder aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit von ihren MitschülerInnen belästigt werden, Maßnahmen dagegen ergreifen muß, will sie sich nicht dem Risiko aussetzen, von der CRE öffentlich bloßgestellt bzw. vor Gericht gebracht zu werden. Zusätzlich zu dieser allgemeinen Verpflichtung kann der Minister einzelnen öffentlichen Stellen Sonderverpflichtungen auferlegen, um die Umsetzung der allgemeinen Pflicht zu fördern.

Alle dem RRAA 2000 unterworfenen Behörden müssen „ethnic monitoring“ ihrer Belegschaft sowie der BewerberInnen für Jobs, Vorrückungen und Training einführen. Behörden mit mehr als 150 MitarbeiterInnen müssen zudem Monitoringmaßnahmen in Bezug auf Trainingsteilnahme, Disziplinar-, Beschwerde- und Bewertungsverfahren und Beendigung des Dienstverhältnisses einsetzen und die Ergebnisse jährlich publizieren (CRE 2003, S.4).

Als zusätzliche Verpflichtung wurde den großen Behörden (zentralstaatliche Behörden, Behörden im Bildungs- und Gesundheitsbereich etc.) die Verpflichtung auferlegt, sogenannte „Race Equality Schemes“ als Umsetzungsplan des RRA 2001 festzulegen. Diese „Race Equality Schemes“ müssen folgende Punkte enthalten (CRE 2003, S. 4):

- Auflisten aller Tätigkeitsbereiche, die Personen unterschiedlicher ethnischer Herkunft in unterschiedlicher Weise betreffen können
- Auflistung der geplanten Maßnahmen zur Überprüfung ihres Handelns in Bezug auf Diskriminierung sowie Auflistung der dazu geplanten Konsultationen der betroffenen Bevölkerung und den Angestellten

²³ Die Liste kann durch den Innenminister jederzeit ergänzt werden. Die Verpflichtung bezieht sich zur Zeit auf folgende, im Anhang des RRAA 2000 explizit genannten, Behörden: Sämtliche Minister und Ministerien der Zentralregierung; Kommunalbehörden, regionale Entwicklungsgesellschaften und Unternehmensnetzwerke; Polizeibehörden, Gesundheitsbehörden, Gesundheitsämter, Trusts des National Health Service und Trusts im Bereich der medizinischen Grundversorgung; Verwaltungsorgane der Schulen, Colleges und Universitäten, die Wohnbaugenossenschaften (the Hosuing Cooperation, Scottish Homes) sowie die Housing Action Trusts (für den Wohnungsmarkt eingesetzte Exekutivbehörden) (Isal 2001, S. 57). Ausgenommen von der Geltung des RRAA 2000 sind – wie bisher – die Einwanderungsbehörden.

- Information über die geplanten Monitoringmaßnahmen und über Maßnahmen, die sicherstellen, dass Minderheitenangehörige nicht durch einzelne Maßnahmen schlechter gestellt werden
- Publikation aller Konsultationen, Analysen und Monitoringergebnisse
- Zugänglichmachen der Information
- Schulung der Belegschaft über die Verpflichtungen durch den RRAA 2000
- Überprüfung des „Race Equality Scheme“ zumindest alle drei Jahre.

Der RRAA 2000 legt zwar Verpflichtungen für die Behörden fest, gilt jedoch nicht für die Privatwirtschaft. Allerdings können öffentliche Stellen Auftragnehmer zur Einhaltung seiner Bestimmungen verpflichten²⁴.

Die Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003

Die Umsetzungsverpflichtung der beiden EU-Antidiskriminierungsrichtlinien bis Juli bzw. Dezember 2003 brachte eine weitere Novellierung des RRA 1976 mit sich. Diese umfasste v.a. folgende Punkte (Home Office 2003, S. 1f.):

- Eine verbesserte Definition indirekter Diskriminierung, die auch informelle Praktiken umfasst.
- Die Klarstellung, dass rassistische Beleidigung und Verächtlichmachung („racial harassment“) Diskriminierung im Sinn des RRA 1976 ist.
- Eine Erweiterung der Beweislasteichterung – Beklagte müssen nun nachweisen, keine rassistische Diskriminierung begangen zu haben.
- Eine klarere Definition der Ausnahmestimmungen wegen genuin arbeitsplatzbezogener Notwendigkeiten
- Ausdehnung der Klagsmöglichkeit auch im Fall bereits aufgelöster Arbeits- oder Mietverhältnisse
- Abschaffung der Ausnahmen für Vermieter von Häusern mit weniger als 4 Wohnungen sowie für Beschäftigungsverhältnisse im Privathaushalt

7.2.3 Die „Commission for Racial Equality“

Die mit dem RRA 1976 etablierte „Commission for Racial Equality“ (CRE) erhielt drei Aufgabenfelder übertragen: die Arbeit gegen Rassendiskriminierung, Förderung von Chancengleichheit und guter „Race-Relations“ sowie eine ständige Überprüfung der Erfahrungen mit dem RRA, was auch das Ausarbeiten von Verbesserungsvorschlägen beinhaltete.

Die CRE wurde dazu legitimiert, bei Verdacht auf Diskriminierung in Firmen und Institutionen Untersuchungen durchzuführen und ihre Ergebnisse zu veröffentlichen, Präzedenzprozesse zu führen und Empfehlungen für diskriminierungsfreie institutionelle Prozesse („Codes of Practice“) zu veröffentlichen. Zusätzlich dazu bekam die CRE den Auftrag, Öffentlichkeitsarbeit gegen Diskriminierung zu leisten und vor allem die Einstellung von Arbeitgebern gegenüber Minderheiten positiv zu beeinflussen. Damit bekam die CRE

²⁴ Der RRA 2001 gilt in England, Schottland und Wales, dort sind auch die jeweiligen lokalen Parlamente und Regierungen in die Pflicht zur Umsetzung eingebunden.

nicht nur die Rechte einer Umsetzungsbehörde, sondern auch den Auftrag der Rechtsentwicklung, was ihr die verbrieftete Möglichkeit gibt, Schwächen des Gesetzes zu kritisieren und sie zu einer Art institutionalisiertem kritischem Gewissen machte. Die CRE ist eine gut finanzierte Institution (Jahresbudget 2002: rund 19 Millionen Pfund, CRE 2003, S.59) mit rund 220 MitarbeiterInnen und – neben den headquarters in London – fünf Lokalbüros in Nord-, Mittel- und Westengland, Schottland und Wales. In Nordirland gibt es eine „Equality Commission“, die Diskriminierung aufgrund einer Reihe geschützter Merkmale, darunter auch „race“, verfolgt.

Der RRA 1976 ermächtigt die CRE zudem zur Erlassung sogenannter „Codes of Practice“, die praktische Verhaltensregeln für verschiedene vom RRA erfasste Lebensbereiche aufstellen und deren Einhaltung eine Übereinstimmung mit dem Gesetz bedeutet. Diese Codes bedürfen der Zustimmung des Home Office und können vom Parlament aufgehoben werden. In Fällen vor den Arbeits- und sonstigen Gerichten dient der Nachweis, dem jeweils gültigen „Code of Practice“ gefolgt zu sein, als Beleg für gesetzestreu handeln, umgekehrt kann das Nichtbefolgen der in einem Code festgelegten Regeln als Beweis für das Nichteinhalten des RRA gelten. (vgl. Schindlauer 2001, S. 16).

Neben der Kompetenz zur Erlassung von „Codes of Practice“ gab der RRA 1976 der CRE eine Reihe weiterer Kompetenzen (vgl. i.d.F. Schindlauer 2001, S. 16 ff.):

- Die CRE hat das Recht, Firmen und Institutionen zu untersuchen, wenn Hinweise auf Diskriminierung vorliegen. Die Untersuchung hat nach den allgemeinen Regeln einer Gerichtsuntersuchung zu erfolgen (Parteigehör), ein Abschlußbericht muß vorgelegt werden. Im Anschluss an eine Untersuchung kann die CRE gegenüber einem potentiell diskriminierenden Betrieb eine sogenannte „non-discrimination notice“ ausstellen. Diese enthält eine Darstellung der Ergebnisse der Untersuchung und genaue Aufträge zur Abstellung und/oder Wiedergutmachung der Diskriminierung. Auch hier sind wieder allgemeine Verfahrensgrundsätze einzuhalten. Diese „notice“ unterliegt der Überprüfung durch die ordentlichen Gerichte. Kommt der Empfänger einer „notice“ den Aufträgen nicht oder nicht fristgerecht nach, so kann die CRE binnen fünf Jahren nach ihrer Ausstellung jederzeit deren Durchsetzung bei den ordentlichen Gerichten einklagen. Die CRE tritt in diesem Fall selbst als Partei auf.
- Die CRE bekam auch das Recht, Einzelpersonen konkrete Unterstützung im Zivilprozess vor Arbeitsgerichten („industrial tribunals“) zu geben. Sie kann Kosten übernehmen, Anwälte und Rechtsberatung stellen. In den weitaus meisten Fällen versucht die CRE erfolgreich eine außergerichtliche Einigung der Streitparteien zu erwirken. Nur ganz selten weigern sich die der Diskriminierung Beschuldigten, mit der Kommission zusammen zu arbeiten.
- Des weiteren hat die CRE die Aufgabe, die Wirksamkeit des RRA 1976 zu evaluieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Sie legte in den 80er und 90er Jahren insgesamt drei Berichte mit Reformvorschlägen vor (1985, 1992, 1998), wobei sei insbesondere vorschlug, die hoch sensiblen Bereiche der Justiz, des Polizeihandelns und der Einwanderungsverfahren nicht ausreichend besser vom RRA 1976 zu erfassen. Ebenso sollten laut Bericht 1998 die Verpflichtung der Kommunalbehörden, Diskriminierung zu bekämpfen und Gleichbehandlung zu fördern, auf alle Behörden ausgedehnt und durch die CRE einklagbar gemacht werden. Diese Berichte verhallten zum Grossteil ungehört, erst der Untersuchungsbericht zum Tod von Stephen Lawrence wurde zum Anlaß einer weitgehenden Reform des RRA 1976.

Der RR(A)A 2000 brachte eine Ausweitung der Kompetenzen der CRE, die durch ihn die Kompetenz erlangte, die Umsetzung der positiven Verpflichtung durch die Behörden zu überprüfen und bei Bedarf einzuklagen. Ist die CRE der Ansicht, dass eine Behörde der Verpflichtung des Gesetzes nicht nachkommt, kann sie ihr eine Mitteilung mit der Aufforderung zur Befolgung des Gesetzes zukommen lassen. Danach hat sie zu prüfen, welche Schritte die Behörde gesetzt hat. Zusätzlich dazu kann die CRE das zuständige Gericht beauftragen, der Behörde die Umsetzung ihrer Pflicht vorzuschreiben. Darüber hinaus kann die CRE Verhaltenskodizes für die Umsetzung der Verpflichtung zur Förderung ethnischer Gleichstellung herausgeben²⁵.

Im Jahr 2002 wurde die CRE in 1300 Fällen um Unterstützung bzw. Vertretung vor Gericht ersucht, mehr als die Hälfte der Fälle (761) betrafen den Arbeitsmarkt. In 337 Fällen gehörte der/die BeschwerdeführerIn der schwarzen Bevölkerungsgruppe an (Black African, Black Caribbean, Black other), in 143 Fällen waren Menschen mit indischem und in 14 Fällen Menschen mit pakistanischem Hintergrund BeschwerdeführerInnen. In 600 Fällen beriet die CRE in bezug auf das weitere rechtliche Vorgehen, in 52 Fällen vermittelte sie direkt zwischen den Konfliktparteien. In 137 Fällen vertrat die CRE den/die BeschwerdeführerIn vor Gericht. 73 gerichtlich betriebene Fälle wurden im Jahr 2002 abgeschlossen, davon betrafen 45 den Arbeitsmarkt. In 9 Fällen gewann der/die KlägerIn, 16 Fälle wurden verloren und 44 Fälle davon durch einen Vergleich gelöst. Insgesamt wurden 492.099 Pfund Sterling an Kompensationszahlungen erstritten. Zusätzlich dazu beantwortete die CRE 224 Anfragen in bezug auf die Formulierung von Stellenanzeigen und Werbung und bearbeitete 100 Fälle diskriminierender Anzeigen und öffentlicher Verlautbarungen (CRE 2003b, S. 25 ff.)

7.2.4 Codes of Practice

Seit ihrer Gründung hat die CRE eine Reihe von „Codes of Practice“ veröffentlicht²⁶. Die Codes beschreiben detailliert, welche Verhaltensweisen in den jeweiligen Bereichen als diskriminierend zu werten sind und stellen so eines der wichtigsten Implementierungsinstrumente für den „Race Relations Act“ dar. Die Codes werden gemeinsam mit den Sozialpartnern des jeweiligen Sektors und einschlägigen NGO's erarbeitet und müssen vom Innenminister angenommen werden, jede Kammer des Parlaments kann sie aufheben, was bisher jedoch noch nie geschah. Die Codes haben keinen direkten Gesetzesstatus, können jedoch bei Gerichtsverfahren als Entscheidungshilfe herangezogen werden: Der Nachweis, sich gemäß des jeweiligen „Code of Practice“ verhalten zu haben, gilt als Nachweis der Einhaltung der Bestimmungen des „Race Relations Act“ und als Befreiung vom Vorwurf der Diskriminierung.

Der erste von der CRE ausgearbeitete „Code of Practice“ betraf den Beschäftigungsbereich²⁷. Er erläutert detailliert, welche Vorgangsweisen in Beschäftigungsverhältnissen als Diskriminierung gelten und welche neutrale Prozeduren indirekt diskriminierende Effekte haben können und empfiehlt Maßnahmen zur Bekämpfung betriebsinterner Diskriminierung, u.a. in folgenden Bereichen:

²⁵ Die CRE hat mittlerweile zwei Codes bzw. Guidelines für das Beschaffungswesen (public procurement) für lokale Behörden und öffentliche Stellen publiziert (http://www.cre.gov.uk/publs/cat_duty.html#procure)

²⁶ Die bisher veröffentlichten Codes of Practices umfassen folgende Bereiche: Employment, Education, Primary Health Care, Maternity Service, Rented Housing, Owner Occupied Housing, Equality Standard for Local Government

²⁷ Race relations code of practice for the elimination of racial discrimination and the promotion of equal opportunity in employment 1984.

- Rekrutierung von Personal
- Auswahl von Personal (Einstellungstests und –Kriterien)
- Behandlung der JobbewerberInnen
- Versetzungen, Training, Entlassungen, Abfertigungen, Mitarbeiterbeurteilung
- Beschäftigungsbedingungen, Sozialleistungen, Einrichtungen, Dienstleistungen
- Beschwerde-, Konfliktlösungs- und Disziplinarmechanismen
- Kulturelle und religiöse Bedürfnisse
- Kommunikation und Sprach-Schulungen
- Monitoring Equal Opportunity
- Positive Maßnahmen (vgl. Code of Practice).

Der Code hat, obwohl nicht rechtlich verpflichtend, inzwischen vor allem in größeren Betrieben weite Anerkennung gefunden. Wie eine Studie 1993/94 zeigte, hatten zu diesem Zeitpunkt 90% aller Betriebe mit mehr als 7000 Beschäftigten den Code in internen Vereinbarungen umgesetzt (Meager 1999, S. 10).

Eine weitere, vor allem in Lokalverwaltungen anzutreffende Form des „Soft Law“ sind „Equal Opportunities Action Plans“ und „Equality Targets“. Diese legen in Form eines Managementplans konkrete Schritte und Zeitpläne zur Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen fest und dienen der Operationalisierung politischer Grundsatzverpflichtungen. „Equality Targets“ haben vor allem das Ziel, die Beschäftigung von Minderheitenangehörigen bzw. deren Position in der Hierarchie zu verbessern, indem dem Management eindeutige Ziele in diesem Bereich auferlegt werden. Diese werden zumeist durch Fördermaßnahmen bei der Rekrutierung und interne Monitoring- und Mentoringsysteme umgesetzt. Die Verpflichtung des Managements zur Erreichung der Ziele wird in manchen Städten (Birmingham, Manchester) dadurch verstärkt, dass die Zielerreichung zur Bedingung für eine Vertragsverlängerung gemacht wird (vgl. Wrench/Modood 2000, S. 50ff.).

7.2.5 Kommunale Antidiskriminierungspolitik

Die kommunale Ebene ist für die britische Antidiskriminierungspolitik von besonderer Bedeutung. Hier spielen vor allem die in den meisten Städten eingerichteten „Race Equality Councils“ eine große Rolle. Während sich diese in den Achtziger Jahren vor allem auf das interne Vorgehen der Kommunalverwaltungen konzentrierten, setzte sich in den Neunzigern zunehmend ein „multi-agency-approach“ in Form der Zusammenarbeit zwischen den „Race Equality Councils“, lokalen VertreterInnen der CRE, der Stadtregierung, lokaler Wohnbaugenossenschaften, Schul- und Sozialbehörden, der Polizei und lokalen Antirassismusorganisationen durch. Durch die Bündelung und Koordination der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen sollte eine möglichst große Breitenwirkung erzielt werden und insbesondere rassistischen Übergriffen Einhalt geboten werden (vgl. auch ECRI 1999, S.16). In manchen Städten (u.a. Birmingham, Manchester, Leicester) hat die Stadtverwaltung eigene Programme für die Implementierung von Gleichstellungs- und Diversitätspolitik entwickelt und entsprechende Zielkataloge und Monitoringsysteme implementiert, die die Umsetzung lokaler Gleichstellungspolitik transparent und überprüfbar machen sollten (vgl. Europaforum Wien 2002).

Da die Städte das Recht haben, die Einhaltung von Antidiskriminierungsbestimmungen zu einem Vergabekriterium bei öffentlichen Ausschreibungen zu machen („Contract Compliance“), können sie auch indirekt auf die Privatwirtschaft im Sinne der Gleichstellungspolitik einwirken. Die „Race Equality Councils“ fungieren hierbei meist als Druckmittel auf die lokale Verwaltung, diese Möglichkeit auch zu nützen. Die Möglichkeit zur „contract compliance“ wurde zwar durch den Local Government Act 1988 eingeschränkt, in der Praxis wirkten sich diese Einschränkungen aber kaum auf bestehende contract-compliance-Programme aus (Wrench/Moddod 2000, S. 48). Da mit der Bewerbung um einen öffentlichen Auftrag in einem contract-compliance-Programm auch eine Untersuchung der firmeninternen Gleichstellungsmaßnahmen verbunden ist, haben diese Programme deutliche Auswirkungen auf die involvierten Privatfirmen: Während vor der Bewerbung für öffentliche Aufträge unter einem contract-compliance Programm nur 18% der Firmen eine interne Gleichstellungspolitik verfolgten, waren es danach 75%, 80% erwähnten dieses auch in ihren Anzeigen über offene Stellen (a.a.O.). Mit der Verpflichtung zur Durchsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen durch den „Race Relations Amendment Act 2000“ wurde die Möglichkeit der Kommunen, über „contract compliance“ Druck auf die Privatwirtschaft auszuüben, deutlich gestärkt.

7.3 Andere Initiativen zur Implementierung von Antidiskriminierungsmaßnahmen

Die Implementierung des Race Relations Act wird durch eine Reihe von Beratungsinstitutionen abgesichert. Neben der CRE, die selbst Beratung bei der Implementierung des RRA leistet, ist hier vor allem das „Race Relations Employment Advisory Service“ zu nennen. Dieses ist beim Ministerium für Arbeit und Bildung angesiedelt und bietet kostenlose und vertrauliche strategische Beratung für ArbeitgeberInnen zur Entwicklung und Implementierung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsmaßnahmen. Es berät u.a. bei der Einführung von internen Gleichstellungsmaßnahmen, fairen Personalaufnahmeverfahren und der Einrichtung von Monitoring-Prozessen. Für Kleinbetriebe wurde eine eigene Servicestelle, „Equality Direct“ mit vergleichbaren Aufgaben eingerichtet.

Die Initiative „Race for Opportunity“ ist ein Netzwerk von Organisationen, die im Bereich betrieblicher Antidiskriminierungspolitik und Diversity – Management arbeiten. Es berät ArbeitgeberInnen bei der Entwicklung von Gleichstellungsplänen und –maßnahmen und stellt v.a. die Einbindung der lokalen Minderheiten ins Zentrum seiner Arbeit. Die für ein Jahr mit den Unternehmen ausgearbeiteten Aktionspläne werden regelmäßig evaluiert und adaptiert.

Erwähnenswert ist hier auch das von der CRE ins Leben gerufene und mittlerweile eingestellte Programm „Leadership Challenge“, das die Bedeutung von Gleichstellung und Diskriminierungsfreiheit in der Arbeitswelt für die Wirtschaft und die internationale Positionierung Großbritanniens unterstreichen soll. Im Rahmen eines Abkommens mit der CRE bekannten sich führende Manager (unter ihnen der Generaldirektor der Bank of England, der Direktor der BBC, der Chief Defence Staff usw.) dazu, Maßnahmen gegen Diskriminierung in ihren Unternehmen zu implementieren. Das Programm wurde im Jahr 2000 neu lanciert und wurde von mehr als vierhundert Wirtschaftsvertretern und Politikern unterzeichnet (vgl. Wrench/Moddod 2000, S.59).

Große Bedeutung für die Umsetzung von innerbetrieblichen Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsmaßnahmen haben auch die Gewerkschaften, die intern eigene Arbeitsgruppen zum Thema unterhalten und die betriebliche Praxis in diesem Bereich verfolgen. In einer

Reihe von Gewerkschaften gibt es auch eigene Strukturen für Minderheitenangehörige, die in diesem Feld besonders aktiv sind (vgl. Wrench/Modood 2000, S.65ff.)

Im Bereich der Arbeitsmarktförderung sind Minderheitenangehörige keine eigene Zielgruppe. Allerdings bestehen für die Programm der „New Deal“ – Förderprogramme zur Arbeitsmarktintegration Zielquoten, die dazu führen sollten, dass Minderheitenangehörige im gleichen Ausmaß wie die „weiße“ Bevölkerung an den Programmen teilnimmt. Dazu wurde eine eigene Arbeitsgruppe beim zuständigen Ministerium eingerichtet, die Arbeitsmarktbehörde muss halbjährlich über die Vertretung von Minderheitenangehörigen in den Programmen berichten. Für den öffentlichen Dienst wurde für das Jahr 2004/2005 eine Zielquote von 3,2% Minderheitenangehörigen im gehobenen öffentlichen Dienst festgelegt, alle öffentlichen Einrichtungen wurden zur Erstellung von Umsetzungsplänen verpflichtet (Department for Education 2002, S. 19).

7.4 Rechtliche Rahmenbedingungen in Nordirland

In Nordirland sind aufgrund seiner spezifischen Geschichte Antidiskriminierungsmaßnahmen in einen etwas anderen rechtlichen und institutionellen Rahmen eingebettet als in England, Schottland und Wales. Zwar gab es seit 1989 ein Gesetz gegen Diskriminierung am Arbeitsmarkt aufgrund der Zugehörigkeit zur katholischen bzw. protestantischen Religion sowie aufgrund politischer Überzeugung („Fair Employment (Northern Ireland) Act 1989“), doch erst 1997 wurde nach dem „Good Friday Agreement“ ein dem RRA 1976 entsprechendes Gesetz, die „Race Relations (Northern Ireland) Order 1997“ verabschiedet und eine nordirische „Commission for Racial Equality“ installiert, die 1999 in die „Equality Commission“ integriert wurde.

Im Jahr 1998 folgte der „Northern Ireland Act 1998“, der im § 75 eine Verpflichtung der Behörden zur Verhinderung von Diskriminierung und Förderung der Chancengleichheit festlegte. Im Gegensatz zum RRA 1976 verfolgte der „Northern Ireland Act“ einen horizontalen Zugang und stellte mehrere Diskriminierungsmerkmale – religiöse Überzeugung, politische Weltanschauung, ethnische Herkunft, Alter, Familienstand, sexuelle Orientierung, Geschlecht und Behinderung – unter Schutz. Der horizontale Zugang fand auch in der am 1.10.1999 erfolgten Zusammenlegung der CRE für Nordirland mit der „Equal Opportunities Commission for Northern Ireland“, der „Fair Employment Commission“ und dem „Northern Ireland Disability Council“ und der Gründung einer neuen, für alle Formen der Diskriminierung zuständigen „Equality Commission for Northern Ireland“ ihren Ausdruck.

Die „Equality Commission for Northern Ireland“ hat ebenso wie die CRE die Befugnis zum Erlassen von Codes of Practice. Ihre Untersuchungsbefugnisse gehen deutlich über die der CRE hinaus. Der stärkste Diskriminierungsschutz findet sich jedoch im Bereich der Zugehörigkeit zur protestantischen bzw. katholischen Glaubensgruppe. Alle Firmen mit mehr als 10 MitarbeiterInnen müssen Aufzeichnungen über die Religionszugehörigkeit ihrer ArbeitnehmerInnen führen und alle drei Jahre der Behörde Berichte über die von ihnen getroffenen Gleichstellungsmaßnahmen übergeben. Zusätzlich dazu sind sie verpflichtet, die religiöse Zusammensetzung der Belegschaft an die des regionalen Einzugsgebietes anzupassen und dazu auch entsprechende Fördermaßnahmen einzurichten. Die Kommission kann die Betriebe zur Umsetzung dieser Maßnahmen verpflichten und bei Nichtbefolgung Geldstrafen verhängen bzw. die Firma von öffentlichen Aufträgen ausschließen (Equality Commission for Northern Ireland 2003, http://www.equalityni.org/yourrights/equality_law.htm#FairEmployment).

7.5 Zusammenfassung

Antidiskriminierungspolitik und –gesetzgebung werden in Großbritannien als Kernbereich der Sicherung des sozialen Zusammenhaltes gesehen und ist sowohl rechtlich wie institutionell gut verankert. Mit dem „Race Relations Act“ 1976 und seinen Novellierungen gibt es eine umfassende Gesetzesbasis zur Diskriminierungsbekämpfung, die durch praxisorientierte „Codes of Practice“ unterstützt wird. Der RRA und die entsprechenden „Codes of Practice“ werden, wie eine Fülle von Urteilen zeigt, im Alltag routinemäßig angewandt und bilden die Voraussetzung für eine weitgehende Ächtung rassistischer Diskriminierung im Wirtschaftsleben. Die mit der Novelle 2001 eingeführte Verpflichtung der Behörden, aktiv für Gleichstellung einzutreten und konkrete Umsetzungspläne für Gleichstellungsmaßnahmen zu entwickeln, wirkt sich nicht nur auf die Binnenstruktur der Behörden aus, sondern hat auch das Thema wieder verstärkt in die Öffentlichkeit gebracht. Auffällig ist dabei, dass es durch die Novellierung zu einer deutlichen Stärkung der Rechtsstellung der „Commission for Racial Equality“ und deren rechtlicher Durchsetzungsmacht kam. Dies steht in deutlichem Gegensatz zu den Entwicklungen in den Niederlanden oder Schweden, wo es zu einer Ausweitung freiwilliger Selbstregulierungsmechanismen kam.

Mit der „Commission for Racial Equality“ gibt es eine – im Vergleich zu anderen EU-Ländern - materiell und personell gut ausgestattete, einflussreiche Umsetzungsinstitution. Besonders bedeutsam ist ihre Einbindung in die politische und rechtliche Strategieplanung und ihre Aufgabe zur Evaluierung und Weiterentwicklung des „Race Relations Act“. Da sie auch massiv Schulungs- und Öffentlichkeitsarbeit betreibt, leistet sie zudem einen wesentlichen Beitrag zur Sensibilisierung der Bevölkerung.

Auffällig ist die strukturell unterschiedliche Verankerung von Antidiskriminierungspolitik in Nordirland. Während in Großbritannien bis dato ein vertikaler Zugang vorherrscht – eigene Gesetze und Umsetzungseinrichtungen für die verschiedenen Diskriminierungsmerkmale – verfolgt Nordirland auf institutioneller Ebene einen horizontalen Ansatz mit einer einzigen Umsetzungsinstitution für verschiedene Antidiskriminierungsgesetze, wie er auch in der Republik Irland vorzufinden ist. Die Frage der Schaffung eines einzigen, die bestehenden Gesetze zusammenfassenden, Gleichstellungsgesetzes und einer einzigen Umsetzungsinstitution für Großbritannien wird mittlerweile im Zuge der Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien diskutiert und soll mittelfristig umgesetzt werden (vgl. Interview Taank).

8 Schlussfolgerungen

Schon auf den ersten Blick zeigt sich, dass die in Europa bis dato bestehenden Antidiskriminierungssysteme unter unterschiedlichen politischen Bedingungen entstanden sind. Es liegt daher nahe, den Zusammenhang zwischen diesen und den jeweiligen Ausformungen der Antidiskriminierungssysteme zu untersuchen.

Die vorliegenden Studien erlauben es nicht, konkrete empirische Daten zur Beschreibung der jeweiligen Antidiskriminierungssysteme heranzuziehen. Daher muß in einem ersten Schritt im Sinn einer „grounded theory“ (Glaser/Strauss 1967) eine qualitative Analyse erfolgen.

Dazu ist es nötig, die zur Analyse der Ausformung der Antidiskriminierungssysteme relevantesten Variablen zu bestimmen. Auf der rechtlichen Ebene können dabei folgende Punkte genannt werden:

- Art der verwendeten Kategorie
- Horizontaler oder vertikaler Ansatz (= ein Gesetz und eine Einrichtung für unterschiedliche Diskriminierungsursachen bzw. jeweils spezifische Gesetze und Einrichtungen)
- Berücksichtigung direkter und indirekter Diskriminierung sowie von Viktimisierung
- Beweislast erleichterung oder -umkehr
- Schwerpunkt auf Straf- oder Zivilrecht (der Zugang zu Zivilrechtsverfahren ist „niederschwelliger“, es erlaubt Schadenersatzregelungen, das Strafrecht ist symbolisch wirkungsmächtiger, jedoch „hochschwellig“ und bringt für den/die von Diskriminierung Betroffenen keinen Schadenersatz)
- Bedeutung von Mediation
- Art der Implementierungseinrichtung (staatlich oder unabhängig/staatlich gefördert)
- Vertretungsrecht der Implementierungseinrichtungen (Kostenaspekt)

	Belgien	Gross-britannien	Irland	Niederlande	Schweden
Kategorie in bezug auf „rassistische“ Diskriminierung	„so-called“ race	Race	Race, Religion, Traveller-Community	Ethnic minority	Ethnic minority
Horizontaler Ansatz	X		X	X	
Vertikaler Ansatz		X			X
Direkte Diskr.	X	X	X	X	X
Indirekte Diskr.	X	X	X	X	X
Viktimisierung	X	X	X	X	X
Beweislaster-leichterung/umkehr	X	X	X	X	X
Strafrecht	X	X	X	X	X
Zivilrecht	X	X	X	X	X
Bedeutung von Mediation	Hoch	Mittel	Mittel	Mittel	Hoch
Art der Einrichtung	Unabhängig, staatlich gefördert	Staatliche Institution	Staatliche Institution	Staatliche Institution	Ombudsperson
Entscheidungskompetenz		Gerichts-ähnlich	Gerichts-ähnlich	Gerichts-ähnlich	
Vertretungsrecht	Als Nebenkläger	X	X	X	subsidiär

Wie die Tabelle zeigt, gibt es – nicht zuletzt deshalb, da Belgien und Schweden ihre rechtlichen Bestimmungen bereits den EU-Direktiven angepasst haben - nur wenig Unterschiede in den Dimensionen der rechtlichen Ausgestaltung des Antidiskriminierungssystems. Deutlich stärkere Unterschiede zeigen sich jedoch in bezug auf die gewählte institutionelle Lösung und die von den einzelnen Ländern bei der Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierung verwendeten *Kategorien*, die sich aus der jeweiligen Politiktradition herleiten lassen, der Orientierung an einem horizontalen bzw. vertikalen Ansatz und der Art der Einrichtung (staatlich oder uabhängige, staatlich geförderte Einrichtung), und der Bedeutung der außergerichtlichen *Mediation*. Während es bei der Frage der Orientierung an einem vertikalen oder horizontalen Ansatz europaweit, bedingt durch die EU-Direktiven, einen Trend zur Durchsetzung eines horizontalen Ansatzes gibt, ist in den anderen unterschiedlichen Bereichen kein derartiger Homogenisierungstrend festzustellen. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die EU-Direktiven zwar zu einer *weitgehenden Harmonisierung der rechtlichen Ausgestaltung* der jeweiligen Antidiskriminierungssysteme führen werden, *ihre institutionelle Ausformung* jedoch weiterhin von der *politischen Tradition des jeweiligen Landes* geprägt sein wird.

Neben der rechtlichen Dimension ist auch die Frage nach der Wirksamkeit des jeweiligen Antidiskriminierungssystems von Interesse. Auch hier kann eine vorläufige Einschätzung nur auf qualitative Indikatoren und nicht auf empirische Belege setzen und eher Fragen als Antworten formulieren. Als wesentliche qualitative Indikatoren sollen hier die Reichweite des Antidiskriminierungssystems, seine Durchsetzungsfähigkeit sowie seine Ausstattung herangezogen werden. Unter „Reichweite“ sollen dabei die Auswirkungen von Gesetzgebung und Institutionsstruktur auf die Gesellschaft verstanden werden. Diese ist z.B. hoch, wenn nicht nur Einzelfallentscheidungen die Arbeit der Umsetzungsinstitutionen prägen, sondern

Antidiskriminierungsbestimmungen z.B. über „Codes of Conduct“ auch in die alltägliche Praxis von Firmen und Institutionen einfließen. Die „Durchsetzungsfähigkeit“ eines Systems kann etwa an seiner Fähigkeit gemessen werden, die Behebung erkannter Defizite durch die Einleitung von Untersuchungen und Verfahren durchzusetzen und Änderungen zu initiieren (gerichtsähnliche Institution). Als starker Indikator für die Durchsetzungsfähigkeit kann auch die Verpflichtung von Firmen und Institutionen zur Durchführung von Antidiskriminierungsmaßnahmen („positive duty“) oder die Verpflichtung zum Monitoring der Belegschaft für Betriebe und Institutionen bzw. von „Contract Compliance“ dienen. Die „Ausstattung“ des Systems umfasst die materielle und personelle Ausstattung.

	Belgien	Großbritannien	Irland	Niederlande	Schweden
Reichweite	Niedrig	Hoch	Hoch	Hoch	Niedrig
Durchsetzungsfähigkeit	Niedrig	Hoch	Hoch	Mittel	Niedrig
Bedeutung von „Codes of Conduct“	Niedrig	Sehr hoch	Hoch	Mittel	Niedrig
„Positive Duty“	Nein	Ja	Ja	Abgeschwächt („Wet Samen“)	Ja
Monitoring	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein
Contract Compliance	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Ausstattung	Schlecht	Sehr gut	Gut	Gut	Schlecht

In bezug auf die genannten Kategorien lässt sich deutlich eine Differenzierung in zwei Gruppen – Grossbritannien, Irland und Niederlande mit einem gut etablierten und durchsetzungsfähigen Antidiskriminierungssystem auf der einen, und Belgien und Schweden mit einem deutlich schwächeren System auf der anderen Seite feststellen. Dabei fällt auf, dass die „starken“ Antidiskriminierungssysteme alle über *staatliche Umsetzungsinstitutionen* mit *gerichtsähnlichen Kompetenzen* verfügen, während die Institutionen in Belgien und Schweden als unabhängige Instanzen mit deutlich weniger Kompetenz, Personal und Finanzen ausgebildet sind. Dahingegen scheinen die genutzten paradigmatischen Zugänge bzw. die Orientierung an einen vertikalen bzw. horizontalen Zugang keine Bedeutung für die Wirksamkeit des jeweiligen Antidiskriminierungssystems zu haben.

Von einer politikwissenschaftlichen Warte aus ist auch die Frage des Zusammenhangs zwischen der Ausformung der Antidiskriminierungssysteme und dem jeweiligen Wohlfahrtsstaat- bzw. Migrationspolitikmodell sowie die Rolle der Sozialpartner interessant. Ausgehend von der klassischen Typologie von Gosta Esping-Andersen (1990), finden sich im Ländersample sowohl Vertreter des konservativen (Belgien, Irland) des liberalen (Großbritannien) und des sozialdemokratischen Wohlfahrtsmodells (Niederlande, Schweden). In Großbritannien und Irland finden sich konfliktorientierte, in den anderen Ländern korporative Sozialpartnerbeziehungen. Migrationspolitisch können Großbritannien, die Niederlande und Schweden zum Typus des pluralistischen Einwanderungsregimes gezählt

werden, während Belgien im frankophonen Teil ein assimilationistisches und in Flandern ein pluralistisches Modell verfolgt (Castles 1995, S. 294)²⁸.

In Bezug auf die politisch-institutionalistische Ausgestaltung zählen Großbritannien und Irland zu den Mehrheitsdemokratien und Belgien, die Niederlande und Schweden zu den Konsensdemokratien (Lijphart 1999). Betrachtet man den Entstehungszusammenhang der Antidiskriminierungssysteme, so zeigt sich, dass zwei der drei „starken“ Systeme im Kontext von Unruhen und Konflikten mit EinwanderInnengruppen entstanden, während die Entstehung des – jungen – irischen Systems auf die Umwandlung in ein Einwanderungsland und einen von der Regierung und NGO's getragenen Top-Down –Prozess zurückzuführen ist. Die „schwachen“ Systeme entstanden beide, ohne dass es nennenswerte Auseinandersetzungen mit EinwanderInnen gab (Belgien: Reaktion auf das Erstarken des rechtsextremen „Vlaams Blok“, Schweden: Reaktion auf NGO-Forderungen).

	Belgien	Gross-britannien	Irland	Niederlande	Schweden
Wohlfahrtsmodell	Konservativ	Liberal	Konservativ	Sozialdemo-kratisch	Sozialdemo-kratisch
Migrationspolitikmodell	Gemischt	Plura-listisch	Exklusions-modell	Pluralistisch	Pluralistisch
Politisch- institutionelles Modell	Konsens	Mehrheit	Mehrheit	Konsens	Konsens
Entstehungskontext	Top-down	Konflikt	Top-down	Konflikt	Top-down
Arbeitsbeziehungen	Korporativ	Konflikt	Konflikt	Korporativ	Korporativ
Einfluss der Sozialpartner bei der Implementierung	Mittel	Mittel	Mittel	Hoch	Sehr hoch
Bedeutung von Sozialpartner-vereinbarungen	Niedrig	Mittel	Niedrig	Hoch	Mittel

Vergleicht man die genannten Variablen mit der Wirksamkeit des Antidiskriminierungssystems, so fällt auf, dass weder die Variable Wohlfahrtsmodell noch die Variable „Migrationspolitikmodell“ mit der Wirksamkeit korrelieren, auch der Sozialpartnereinfluss scheint nicht direkt mit der Wirksamkeit des Systems in Zusammenhang zu stehen. Antidiskriminierungspolitik ist also, im Gegensatz zu anderslautenden Annahmen (vgl. Perching/Cinar/Manolakos/Giedenbacher 2002), kein neues Paradigma für den Wohlfahrtsstaat..

Auffällig ist jedoch, dass zwei der drei „starken“ Antidiskriminierungssysteme in Mehrheitsdemokratien mit einem konfliktorientierten Sozialpartnermodell zu finden sind, während sich die beiden „schwachen“ Systeme beide in Ländern mit korporatistischen Sozialbeziehungen finden. Auf die Bedeutung der Konsens/Konfliktdimension im politischen System deutet auch der konfliktorische Entstehungszusammenhang in Großbritannien und den Niederlanden. Wie es scheint, ist starke Antidiskriminierungspolitik eher ein Kind konflikt- als konsensorientierter politischer Systeme, was angesichts der vielerorts

²⁸ Irland gehört zu den neuen Einwanderungsländern und orientiert sich in seiner Einwanderungspolitik deutlich am Gastarbeitermodell der „differential exclusion“ (vgl. Dobbins 2003).

prophezeiten Zunahme der Konfliktorientierung in Österreich und Europa für eine Bedeutungszunahme des Themas in der Zukunft spricht.

9 Literatuur

Abell, Paul 1997: Case Study for Good Practice for the Prevention of Racial Discrimination and Xenophobia and the Promotion of Equal Treatment in the Workplace: Netherlands. Dublin (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)

Abell, J.P.; Havelaar, A.E.; Dankoor, M.M. 1997: The documentation and evaluation of anti-discrimination training activities in the Netherlands. Genf (ILO) = International Migration Papers 16.

ACOM (Adviescommissie Onderzoek Minderheden) 1986: Een eerlijke kans. Den Haag (Staatsuitgeverij).

Agocs, Carol (ed.) 2002: Workplace Equality. International Perspectives on Legislation, Policy and Practice. The Hague/London/NY (Kluwer Law International).

Appelt, Erna; Jarosch, Monika (eds.) 2000: Combating Racial Discrimination. Affirmative Action as a Model for Europe. Oxford/New York (Berg).

Arrijniisa, Peter; Feld, Serge; Nayer, André 1998: Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin : the case of Belgium. Geneva (ILO) = International Migration Papers 23.

Asscher-Vonk, I.P., Groenendijk, C.A. (eds.) 1999: Gelijke behandeling: regels en realiteit. Den Haag (SDU Uitgevers).

Berg, Annika 2003: Questionnaire for EIRO comparative study on migration and industrial relations – the case of Sweden. <http://www.eiro.eurofound.ie/2003/03/word/SE0212102S.doc>

Blackstone, Tessa; Parekh, Bikhu; Sanders, Peter (eds.) 1998: Race Relations in Britain. A developing agenda. London/New York (Routledge).

Blasche, Jochen, Schlenzka, Nathalie 2002: Maßnahmen gegen Diskriminierung in der EU. Vorstudie iom Auftrag des EUMC. Berlin (Manuskript).

Bribossia, Emanuelle 2002: Antidiscrimination Legislation in EU Member States. A comparison of national antidiscrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives. Country Report: Belgium. Brussels (MPG).

Carles-Berkowitz Isabelle 2002: Stellen zur Förderung von Gleichbehandlung; Viktimisierung; Positive Maßnahmen. In: Sierra 2002, S.33 – 51.

Castles, Stephen 1995: How nation-states respond to immigration and ethnic diversity. In: new community 21/3, July 1995, S. 293 - 308.

Centre for Equal Chances and the Fight Against Racism 2003: The Act of February 25, 2003. Brussels.

CGB (Commissie Gelijke Behandeling) 2003: Overview 2003. Den Haag.

CRE (Commission for Racial Equality) 1985. Review of the Race Relations Act 1976: Proposals for Change. London (CRE).

CRE (Commission for Racial Equality) 1998: Reform of the Race Relations Act 1976. London (CRE).

CRE (Commission for Racial Equality) 1999: The Stephen Lawrence Inquiry - Implications for Racial Equality. London

(CRE), <http://www.cre.gov.uk>.

CRE (Commission for Racial Equality) 2000: Strengthening the Race Relations Act. Briefing Note. London (CRE)

CRE (Commission for Racial Equality) 2003a: The Law, the Duty and You. The Race Relations Act and the Duty to Promote Racial Equality. A Guide for Public Employees. London (CRE).

CRE (Commission for Racial Equality) 2003b: Annual Report 2002. London (CRE).

De Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme 2002: Proportional Employment Participation From Immigrant Workers: A Summary Of Actions And Results From 1999 – 2002. Brussels (Typoskript).

Department for Education and Employment 2002: UK Employment Action Plan 2002.

Dobbins, Tony 2003: Questionnaire for EIRO comparative study on migration and industrial relations – the case of Ireland. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/03/word/IE0212205S.doc>

Doomernik, Jeroen 1998: The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands. Geneva (ILO). International Migration Papers 27.

ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) 1999: ECRI's country-by-country approach: Report on the United Kingdom. Strassbourg (ECRI), http://www.coe.int/T/E/human_rights/ecri/5-Archives/1-ECRI's_work/1-Country_by_country/United_Kingdom/

ECRI (European Commission Against Racism And Intolerance) 2000: Second Report on Belgium.

ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) 2002: Second Report on Ireland. Strassbourg. (CRI (2002) 3).

EIRO 2003: New Antidiscrimination Legislation Approved in Belgium. Dublin (EIRO)

Ellis, Dave 2002: Anti-discrimination Legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives: Ireland. Brussels (Migration Policy Group).

Esping-Andersen, Gosta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey.

Equality Authority 2003: Annual Report 2002. Dublin (Equality Authority).

Equality Commission for Northern Ireland 2003: Third Annual Report 2001 - 2002 Belfast (Equality Commission for Northern Ireland), <http://www.equalityni.org/publications/recentpubdetails.cfm?id=6>

Europaforum Wien 2002: Migration und Integration. Wien (<http://www.europaforum.or.at/dt/frame.htm>).

Forum gegen Rassismus 2003: Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien. INFO-BRIEF NR. 3 Good practice in unterschiedlichen Lebensbereichen. Berlin (Forum gegen Rassismus).

- Glaser, Barney G., Strauss, Anselm L. 1967: *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Aldine.
- Glastra, Folke J., Schedler, Petra E., Kats Erik 2002: *Between Public Controversy and Market Initiative: The Politics of Employment Equity and Diversity in the Netherlands*. In: Agocs 2002, p. 165 – 181
- Goulbourne, Harry 1998: *Race Relations in Britain since 1945*. Basingstoke (MacMillan).
- Gratia, Marianne 2001: *Effizienz der Antirassismugesetze in Belgien*. In: Sierra et al 2001, S. 5 –19.
- Grünell, Marianne/van der Berge, Tanja 2003: *Migration and industrial relations – the case of the Netherlands*. European Industrial Relations Observatory, <http://217.141.24.196/2003/03/word/NL0212104S.doc>
- Gsir, Sonia; Martiniello, Marco; Wets, Johan 2003: *Belgium*. In: Niessen et al 2003.
- HMSO (Her Majesty's Stationery Office) 1976: *Race Relations Act 1976*. London (HMSO).
- HMSO (Her Majesty's Stationery Office) 1977: *A Guide to the Race Relations Act 1976*. London (HMSO)
- Home Office 2001: *Race Relations (Amendment) Act 2000. New laws for a successful Multi-Racial Britain. Proposals for Implementation*. London (Home Office).
- Home Office 2003: *Changes to the law against racial discrimination. Version 1, June 30th, 2003*. <http://www.homeoffice.gov.uk/docs2/chngeagracdis.html>
- Houtzager, Dick 2001: *Gleichbehandlung in den Niederlanden*. In: Sierra et al. 2001, S. 31 – 41.
- Isal, Sarah 2001: *Bekämpfung von Rassendiskriminierung im Vereinigten Königreich*. In: Sierra et al 2001, S. 53 – 64.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London (Yale University Press)
- KPGM (Bureau voor economische argumentatie) 2001: *Intercultureel management – the state of the art: uitdagingen voor overhead, bedrijven en maatschappelijke organisaties*. Hoofddorp (KPGM).
- Lappalainen, Paul 2001: *Schwedische Antirassismugesetze in der Praxis*. In: Sierra et al 2001, S. 41-52.
- Lappalainen, Paul 2002: *Anti-discrimination Legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives: Sweden*. Brussels (Migration Policy Group)
- Lester, Anthony 1998: *From legislation to integration: twenty years of the Race Relations Act*, in: Blackstone/Parekh et al. 1998, S. 22 - 36.
- MacÉinrí, Piaras 2002: *Towards strategic immigration policy – some key elements*. Cork (National University of Ireland, Irish Centre for Migration Studies), <http://migration.ucc.ie/immigration.htm>.
- MacVeigh, Tina 2003: *EU and US approaches to the management of migration. Report on Ireland*. Brüssel (Migration Policy Group).

- Mahlmann, Matthias 2002: Antidiscrimination Legislation in EU Member States. A comparison of national antidiscrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives. Country Report: Germany. Brussels (MPG).
- Mahnig, Hans 1998: Integrationspolitik in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Eine vergleichende Analyse. Neuchatel (Forschungsbericht No. 10 des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien an der Universität Neuenburg. Im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission, Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartment Bern).
- Meager, Nigel 1999: Great Britain. (= European Employment Observatory, Trends No. 31, http://www.ecotec.com/eoo/ersep/trd32_uk/00300235.htm)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken 1983: Minderhedennota 1983. Tweede Kamer, 1982-1983, 16102, nr. 20 en 21. Den Haag (Staatsuitgeverij).
- Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Basic Information Report – Sweden 2002, http://naring.regeringen.se/inenglish/pdf/bir_eng_2002.pdf
- National Consultative Commission on Racism and Interculturalism 2002: Migration Policy. Reform and Harmonisation. Dublin (Advocacy paper No.1)
- Niechoj, Torsten 2003: Questionnaire for EIRO comparative study on migration and industrial relations - the case of Germany. Dublin (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), <http://www.eiro.eurofound.ie>
- Niessen, Jan; Schibel, Yongmi; Magoni, Raphaela (eds.) 2003: EU and US approaches to the management of migration. Brussels (MPG).
- Perchinig, Bernhard, Cinar, Dilek, with Theodora Manolacos and Yvonne Giedenbacher 2002: Antidiscrimination – A New Paradigm for the Welfare State ? Paper presented at the 28th General Assembly of the European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna, 4.-6.11.2002.
- Peters, Marjolein, Belaid Rettab 1999: Ethnic Minorities and Immigrant Groups on the Labour Market: The Netherlands. European Employment Observatory, Trends Nr. 32, http://www.eu-employment-observatory.net/introframeset_en.htm
- PLS Rambol Management 2002: Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. Final Report. Brussels. (http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/mslegln/equalitybodies_final_en.pdf)
- Regeringskansliet 1999: Measures to Counteract Ethnic Discrimination in Working Life Act (SFS 1999:130). Stockholm.
- Regeringskansliet 2001: Sweden in 2000 – A country of migration. Stockholm (Ministry of Foreign Affairs).
- Regeringskansliet 2002: Swedish Integration Policy for the 21st Century. Stockholm
- Regeringskansliet 2003: Extended protection against discrimination. Fact Sheet, Ju 03.12e, Stockholm, June 2003
- Schindlauer, Dieter 2001: Die fünf existierenden “specialised bodies” zur Bekämpfung von Rassismus in der EU. Manuskript.
- Schindlauer, Dieter 2003: Rechtliche Aspekte europäischer Antidiskriminierungspolitik im Bereich rassistischer Diskriminierung. Wien (Typoskript)
- Schoger, Kristina 1994: Zuwanderer und Politik. Ein deutsch - französischer Vergleich. Berlin (Hitit)

- Sierra, Maria Miguel 2002: Ohne Unterscheid ! Umsetzung der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes --Überblick und Vorschläge. Brüssel (ENAR).
- Sierra, Maria Miguel, Gratia, Marianne et al. (2001): Von der Theorie zur Praxis. Evaluierung der Rechtsvorschriften gegen rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung in verschiedenen EU – Mitgliedsstaaten. Brüssel (ENAR).
- Smeeters, B., Nayer, A. 1998: Approche juridique de la discrimination à l'accès à l'emploi en Belgique en raison de l'origine étrangère. Geneva (ILO) = CAHIERS DE MIGRATIONS INTERNATIONALES 28
- Soininen, Maritta 1999: The „Swedish Model“ as an institutional framework for immigrant memberships rights. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 25/1999, p. 685-702.
- Soininen, Maritta, Graham, Mark 2000: Positive Action in Sweden: from Central Solutions to Local Responsibility for Combating Ethnic Discrimination. In: Appelt/Jarosch 2000, S. 183 – 201.
- Solomos, John 1993: Race and Racism in Britain. Basingstoke/London (MacMillan).
- Stratton, Ejiro Ohare, McPartlin, Brendan 2002: An Inquiry into Equal Opportunities of Employment for Non-EU-Nationals in Ireland with an Examination of Practice in the Health Board. Dublin (National College of Ireland) = Working Paper NCIRL – 018-2002.
- The National Economic and Social Forum 2002: A Strategic Policy Framework for Equality Issues. Dublin (The National Economic and Social Forum).
- Thränhardt, Dietrich 1996: Germany - An Undeclared Immigration Country. In: Dietrich Thränhardt (Ed.): Europe - A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective. Münster (Lit) 1996 (2)
- Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin (http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_46876.htm)
- Van Suntum, Ulrich, Dirk Schlotböller 2002: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen. Gütersloh (Verlag Bertelsmann Stiftung).
- Vuori, Katja, with the assistance of Roger Zegers de Beijl 1996: Protecting (im)migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: Finnish and Swedish experiences. Geneva (ILO) = International Migration Papers 14.
- Westin, Charles 1999: The Effectiveness of Settlement and Integration Policies towards Immigrants and their Descendants in Sweden. Geneva (ILO) = International Migration Papers 34
- Wrench, John, Modood, Tariq 2000: The Effectiveness of Employment Equality Policies in Relation to Immigrants and Ethnic Minorities in the UK. International Migration Papers 38. Genf (ILO).
- Wrench, John 2002: Diversity management, discrimination and ethnic minorities in Europe. Clarifications, critiques and research agendas. Norrköping (Centre for Ethnic and Urban Studies) = occasion papers and reprints in ethnic studies 19.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid = Scientific Council for Government Policy) 1979: Ethnic Minorities. The Hague (Staatsuitgeverij). Report Nr. 17.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid = Scientific Council for Government Policy) 1989: Allochthonenbeleid. The Hague (Staatsuitgeverij). Report Nr. 36. Englische Version: Immigrant Policy. Report Nr. 36. The Hague (State Publishers).

Zwamborn, Marcel 2002: Antidiscrimination Legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives: The Netherlands. Vienna (EUMC).