



advsh e.V., Zum Brook 4, 24143 Kiel

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Barbara Ostmeier, Vorsitzende
Postfach 7121
24171 Kiel**

Antidiskriminierungsverband
Schleswig-Holstein e.V.
Der Vorstand

Zum Brook 4, 24143 Kiel

Tel. 0431-560277
E-Mail: vorstand@advsh.de
www.advsh.de

15.09.2015

**Stellungnahme des Antidiskriminierungsverbandes Schleswig-Holstein e.V. zum
Tätigkeitsbericht 2013/2014 der Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein -
Drucksache 18/2912**

Zur Drucksache 18/2912 des Landtages Schleswig-Holstein nimmt der Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein e.V. wie folgt Stellung:

Aus Sicht des Antidiskriminierungsverbandes Schleswig-Holstein e.V. ist ein staatliches Engagement im Bereich der Antidiskriminierungsarbeit eine dringende Notwendigkeit. Der Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Landes zeigt, dass sie bereits in den ersten beiden Jahren ihres Bestehens zu einem zentralen Baustein dieses Engagements in Schleswig-Holstein geworden ist. Das Maß ihres Arbeitserfolgs, das sie bereits nach zwei Jahren verzeichnen kann - nicht nur in der Unterstützung betroffener Menschen, sondern auch in der Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit - macht sie zu einer etablierten Akteurin der Antidiskriminierungsarbeit im Land.

Staatliches Engagement gegen Diskriminierung durch die Bereitstellung einer Landesantidiskriminierungsstelle ist schon allein deshalb wichtig, weil die damit signalisierte Anerkennung des Themas durch die Landesregierung und ihr Bekenntnis zur Antidiskriminierung den Akteur_innen der Antidiskriminierungsarbeit neue Handlungsspielräume verschaffen. Das gilt für alle Akteur_innen, im Besonderen aber für die Landesstelle, deren Tätigkeitsbericht an manchen Stellen solche Handlungsspielräume deutlich macht, die dort unmittelbar dadurch gegeben sind, dass ihr Einsatz gegen Diskriminierung als staatliche Intervention wahrgenommen wird. Das trifft nicht nur auf die Beratungs- und Unterstützungsarbeit zu, sondern auch auf die politische Arbeit und die Arbeit an der öffentlichen Wahrnehmung des Themas.

Der Vorteil der staatlichen Nominierung (der noch deutlich verstärkt würde, wenn auch staatliches Handeln systematisch konkreter Antidiskriminierungsgesetzgebung unterliegen würde) kommt vor allem bei der Kommunikation mit Akteur_innen zum Tragen, die mit Diskriminierungsbeschwerden konfrontiert werden oder die Adressat_innen von Maßnahmen der Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit sind. In der Kommunikation mit von Diskriminierung betroffenen oder bedrohten Menschen andererseits kann sich der staatliche Charakter der Antidiskriminierungsstelle als eine Zugangshürde erweisen. Der Bericht verweist nicht auf diese Hürde, und sie kann auch aus den vorliegenden Zahlen über die Klient_innenschaft nicht abgeleitet werden. Es ist jedoch wichtig, auch diejenigen Betroffenen in den Blick zu nehmen, die nur eine nicht staatliche Stelle aufsuchen würden, z. B. wenn es staatliche Stellen selbst sind, die diskriminiert haben oder wenn die Betroffenen in der Vergangenheit anderweitige negative Erfahrungen mit staatlichen Institutionen gemacht haben oder negative Erfahrungen befürchten.

Aus den genannten Vor- und Nachteilen ergibt sich die Notwendigkeit staatlicher wie auch zivilgesellschaftlicher Antidiskriminierungsstellen und auch die Notwendigkeit ihrer auf die Optimierung ihres jeweiligen Handlungsrepertoires gerichteten Kooperation. Wir freuen uns, dass die Kooperation zwischen unserem Verband und der Landesantidiskriminierungsstelle sich durch Austauschtreffen, gegenseitige Verweisberatungen und spontane Fallbesprechungen in den Jahren 2013/14 positiv entwickelt hat.

Ein weiterer Vorteil der mit der Landesantidiskriminierungsstelle geschaffenen staatlichen Struktur im Bereich der Antidiskriminierungsarbeit - und auch das verdeutlicht der vorliegende Tätigkeitsbericht - ist ihre Ansiedlung im Büro der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten. Auch dieser Vorteil träte bei einer Erfassung staatlichen Handelns von konkreter Antidiskriminierungsgesetzgebung noch deutlicher zutage. Die örtliche Nähe und gemeinsame Leitung durch Frau El Samadoni minimiert Reibungsverluste bei entsprechenden Verweisberatungen in beide Richtungen. Auch die Nähe zum bzw. enge Zusammenarbeit mit dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, dem Landesbeauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen und der Minderheitenbeauftragten des Ministerpräsidenten ist von Vorteil.

Notwendigkeit struktureller Veränderungen

Nicht nur der Tätigkeitsbericht selbst, sondern auch die Beiträge der drei o. g. Beauftragten machen deutlich, dass Antidiskriminierungsarbeit weit über den Versuch hinausgehen muss, bewussten und vorsätzlichen Benachteiligungen von Menschen im Zusammenhang mit gruppenbezogenen Zuschreibungen und Vorurteilen vorzubeugen bzw. Einhalt zu gebieten. Auch in geschriebenen und ungeschriebenen Gesetzen gesellschaftlichen Zusammenlebens sind Diskriminierungspotentiale angelegt – oft orientieren sich institutionelle oder gesellschaftliche Routinen und Kulturen zum Beispiel an Mehrheitsstandards, die der gleichberechtigten Teilhabe aller entgegenstehen. Es ist eine wichtige Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit von Antidiskriminierungsinitiativen, die sich daraus ergebenden Diskriminierungen ins Bewusstsein einzelner gesellschaftlicher Akteur_innen bzw. der Öffentlichkeit zu rücken. Ziel ist es, dass gesellschaftliche und institutionelle Normen und Routinen immer wieder auf ihr Diskriminierungspotenzial hin überprüft werden.

Die Arbeit an der Veränderung von Strukturen im Sinne der Antidiskriminierung schließt die Änderung bzw. die Ergänzung gesetzlicher Normen ein. Darauf weisen vor allem der Landesbeauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen und der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung in ihren Beiträgen zum Tätigkeitsbericht hin, die sich beide auf gesetzlich normierte Diskriminierungen von Ausländer_innen bzw. Ausländer_innen mit Behinderung beziehen. Wir unterstützen die im Bericht gelisteten Anliegen und weisen darauf hin, dass v.a. jenseits der Arbeitsbereiche der genannten Beauftragten eine ganze Reihe weiterer Bedarfe bestehen. Beispielhaft seien nur genannt die zum Zweck der Gleichstellung aller Paare notwendigen Veränderungen des deutschen Ehe-, Abstammungs- und weiterer Rechte und die Abschaffung gesetzlich normierter Ungleichbehandlungen auf "Hartz-IV" angewiesener arbeitsloser Menschen wie die Möglichkeit der Zwangsverrentung über 63-Jähriger. Das letztgenannte Anliegen ist im Tätigkeitsbericht 2014 der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein ebenfalls gelistet. Daneben finden sich dort mehrere weitere Passagen, die deutlich die Forderung unseres Verbandes und vieler weiterer Akteur_innen unterstreichen, den "Sozialen Status" als Diskriminierungsmerkmal (Zuschreibung) in das AGG aufzunehmen.

Notwendige Änderungen im bzw. Ergänzungen zum AGG

Der Bericht der Antidiskriminierungsstelle führt mehrere Vorschläge zur Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes auf. Diesen Änderungsvorschlägen schließen wir uns in allen genannten Punkten an. Zusätzlich weisen wir auf ein Papier des „Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.“ vom März 2014 hin, das die Vorschläge und Anregungen einer ganzen

Anzahl von Antidiskriminierungsinitiativen im Hinblick auf die Weiterentwicklung und Ergänzung des AGG zusammenführt.¹ Grundsätzlich sind Änderungen im Antidiskriminierungsrecht notwendig, um i) europarechtliche Vorgaben adäquat umzusetzen, ii) die Gesetzesvorgaben enger als bisher an den deutschen Lebensrealitäten zu orientieren und iii) die Weiterentwicklung des Rechts durch bisher erfolgte Gerichtsentscheidung und (rechts)wissenschaftliche Expertisen zu integrieren (BUG S. 4). Statt einer vollständigen Auflistung der aus unserer Sicht gegebenen rechtlichen Änderungsbedarfe (AGG und darüber hinaus) möchten wir an dieser Stelle die folgenden drei Punkte betonen:

- 1.) Die Interventionsmöglichkeiten von Antidiskriminierungsverbänden müssen generell um die Möglichkeiten der Verbandsklage und Prozessstandschaft erweitert werden. Das würde auch den diesbezüglichen bisherigen Mängeln bei der Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht Rechnung tragen. Mit der Ausnahme von Fällen, die Menschen mit Behinderung betreffen, dürfen Verbände bisher (unter bestimmten Voraussetzungen, die der Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein e.V. erfüllt) vor Gericht zwar als Beistände Betroffener auftreten. Ein eigenes Klagerecht ist aber dringend notwendig, um das Vorliegen einer Diskriminierung auch dann gerichtlich feststellen zu lassen, wenn es (noch) gar keine Betroffenen gibt.
- 2.) Diskriminierungen durch staatliche Stellen muss durch konkrete Antidiskriminierungsgesetzgebung entgegengetreten werden - auch hier gibt es bisher Defizite bei der national- bzw. länderrechtlichen Umsetzung der EU-Richtlinien. Das häufige Vorkommen solcher Diskriminierungen² erfordert dringend die Schaffung konkreter rechtlicher Handhaben; die verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote und ihre landesrechtlichen Bekräftigungen reichen an dieser Stelle nicht aus. Ob es sich um die (öffentliche) Schule, um Ämter, um die Polizei oder andere öffentlich-rechtl. organisierte Bereiche handelt: Die Interventionsmöglichkeiten von Betroffenen (außerhalb des Bereiches "Erwerbstätigkeit") müssen deutlich erweitert werden.
- 3.) Diskriminierungen im Zusammenhang mit bisher im AGG nicht berücksichtigten Merkmalen oder besser: Zuschreibungen wie z. B. des sozialen Status müssen gesetzlich berücksichtigt werden. Besonders die Lücke beim "sozialen Status" beklagen Antidiskriminierungsakteur_innen immer wieder als zentrale Lücke des Diskriminierungsschutzes - empirische Befunde dazu finden sich z. B. im Tätigkeitsbericht 2014 der Bürgerbeauftragten des Landes Schleswig-Holstein oder der 2011 erschienenen Studie zur "Diskriminierung in Deutschland"³.

Ausmaß von Diskriminierungen – Notwendigkeit von Sensibilisierungsarbeit

Das Ausmaß von Diskriminierung ist schwer zu beziffern. Dunkelziffern entziehen sich per Definition der statistischen Erfassung - was Diskriminierungserfahrungen betrifft, stimmen wir mit der Antidiskriminierungsstelle des Landes in ihrer Einschätzung überein, dass es eine hohe Dunkelziffer gebe, nicht aber mit der Annahme, dass diese Annahme gar nicht zu überprüfen sei, weil entsprechende Daten über gerichtliche und außergerichtliche Verfahren fehlten. Zunächst eignen sich diese Daten nur äußerst eingeschränkt als Indikatoren für die tatsächliche Verbreitung von Diskriminierung im Hinblick auf die betroffenen Merkmale (Zuschreibungen) oder die Anwendungsbereiche des AGG. In den seltensten Fällen kommt es zu gerichtlichen Verfahren, und auch außergerichtliche Verfahren dürften wesentlich seltener vorkommen als Diskriminierungen i.S. des AGG (siehe unten). Dunkelziffern dürften auch abhängig von AGG-Anwendungsbereich und betroffenen Merkmalen stark schwanken. In Bezug auf Daten zu gerichtlichen Verfahren muss z.B. berücksichtigt werden, dass es rechtliche Anwendungsbereiche gibt, in denen die für den Klageerfolg ausschlaggebenden Indizien für eine Diskriminierung regelmäßig weniger schwer beizubringen sind als in anderen (betrifft z. B. die Anmietung von

¹ Liebscher, D. und Klose, A. (2014): *Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)*, Im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V., Berlin: BUG e.V.

² vgl. z.B. Hyza, C. (2012): *Diskriminierung in Schleswig-Holstein Report zur Bestandsaufnahme der Diskriminierungserfahrungen und der Antidiskriminierungsarbeit*, im Auftrag des advsh e.V., Kiel: AWO LV SH e.V. (2012): *Alltägliche Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund in Schleswig-Holstein 2012*, Kiel: AWO LV SH e.V.

³ Rottleuthner, H. und Mahlmann, M. (2011) *Diskriminierung in Deutschland: Vermutungen und Fakten*. Nomos Baden Baden

Wohnraum). Auch die Hürden, die für eine Klage überwunden werden müssen (Kosten, Information usw.), sind nicht für alle Menschen und in allen AGG-Anwendungsbereichen gleich hoch.

Bei aller Vorsicht im Hinblick auf die Datenverwertung begrüßen und unterstreichen wir die Forderung der Antidiskriminierungsstelle, die Zahl gerichtlicher Verfahren mit AGG-Bezug systematisch statistisch zu erfassen, um Handlungsbedarfe noch deutlicher zu identifizieren und die gesellschaftliche Sensibilisierung voranzutreiben. Wir versprechen uns davon außerdem einen systematischen Überblick zur aktuellen Rechtsprechung, der für eine gute Beratungs- und Informationsarbeit dringend erforderlich ist.

Abgesehen von der eingeschränkten Verwendbarkeit von Daten zu AGG-Verfahren bei dem Versuch, Dunkelziffern einzuschätzen, weisen wir auf weitere indirekte Rückschlussmöglichkeiten hin, z.B. sog. Testing-Studien⁴ oder Befragungen zu Diskriminierungserfahrungen. Im Rahmen einer 2011 veröffentlichten europaweiten Studie zu Diskriminierungserfahrungen von Migrant_innen wurden z.B. unter anderem 500 in Deutschland lebende türkischstämmige MigrantInnen befragt⁵. Nur jede_r Vierzehnte derer, die in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung Diskriminierungen am Arbeitsplatz erlebt hatten – und das betraf 9% der Befragten – meldete diese Diskriminierung bei einer (vermeintlich) zuständigen Stelle, im Falle einer Diskriminierung bei der Arbeitssuche (und das betraf 29% der Befragten) war es nicht einmal jede_r Zwanzigste. Es ist also davon auszugehen (und Ergebnisse derselben Befragung in Bezug auf weitere MigrantInnengruppen bestätigen dies), dass die von Beratungs- oder Beschwerdestellen registrierten Fälle nur die Spitze des Eisbergs abbilden. Zur Dunkelziffer trägt auch die Tatsache bei, dass das AGG noch immer nicht allgemein bekannt ist⁶. Aber nicht nur im Hinblick darauf ist eine intensive Öffentlichkeitsarbeit aller Antidiskriminierungsinitiativen unbedingt erforderlich. Neben der Bekanntmachung des AGG und weiterer gesetzlicher Grundlagen geht es dabei auch und vor allem um themenbezogene allgemeine öffentliche Bewusstseinsbildung. Die Arbeit unserer Mitgliedsorganisationen und auch unsere eigene Arbeit zeigen, dass Diskriminierungen sehr oft nicht als solche erkannt werden. Diesem Befund muss Rechnung getragen werden - unabhängig davon, welche Melde- und Verfahrensbereitschaft besteht.

Wir bedanken uns für die konstruktive Zusammenarbeit mit der Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein und freuen uns auf die Fortsetzung dieser Zusammenarbeit.

gez. Der Vorstand des advsh e.V.

⁴ Testing-Studien: Studien mit Teilnehmenden, die in allen wesentlichen Merkmalen bis auf eines (das zu testende) übereinstimmen. Diskriminierung wird im Hinblick auf das Merkmal "getestet", in dem die Teilnehmenden sich nicht gleichen. Zum Beispiel bewerben sich zwei Personen mit unterschiedlichen Namen, sonst aber weitgehend vergleichbaren Merkmalen um einen Ausbildungsplatz oder um eine Wohnung. Eine der beiden Personen heißt Schmidt, die andere Yilmaz.

⁵ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011): *EU-MIDIS Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung: Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Wien: FRA

⁶ vgl. z. B. AWO SH e.V. (2012): *Alltägliche Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund in Schleswig-Holstein 2012*, Kiel: AWO LV SH e.V.