

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2831



Gesellschaft für
Freiheitsrechte

freiheitsrechte.org

An

Katja Rathje-Hoffmann
Vorsitzende des Sozialausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.
Boyenstr. 41
10115 Berlin
Luzie.Neyenhuys@freiheitsrechts.org

28. Februar 2024

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes für ein Landesantidiskriminierungsgesetz Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktion des SSW
Drucksache 20/1554

Der Gesetzentwurf zum Landesantidiskriminierungsgesetz Schleswig-Holstein ist als ein wesentlicher Schritt für den Schutz vor Diskriminierung zu begrüßen.

Obwohl öffentliche Stellen bereits durch das Grundgesetz zur Diskriminierungsfreiheit verpflichtet sind, bietet das geplante Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) wirksame rechtliche Mittel für Betroffene, um ihren Rechten Geltung zu verschaffen. Denn ohne ein Landesantidiskriminierungsgesetz ist beispielsweise bei Verstößen ein Schadensersatz nur im Rahmen von Amtshaftungsklagen denkbar, die den europarechtlichen Vorgaben nicht genügen.

Hervorzuheben ist, dass die Implementierung des LADG nicht nur geboten ist, sondern auch als notwendige Umsetzung von unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien, dient. Dies ist von besonderer Bedeutung, da das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) auf Bundesebene bestimmte Bereiche, wie beispielsweise den Bildungssektor aufgrund der mangelnden Bundeskompetenz, nicht vollumfänglich abdecken

kann. Diese bestehenden Schutzlücken gilt es zu schließen, um Diskriminierung effektiv entgegenzutreten zu können. Das LADG bietet die Chance, sowohl Betroffenen von Diskriminierung durch staatliches als auch durch privates Handeln wirksame Rechtsinstrumente an die Hand zu geben. Insbesondere die Verbandsklage und Prozessstandschaft können solche wesentlichen Instrumente zur Durchsetzung von Diskriminierungsschutz sein. Dabei ist unbedingt darauf hinzuweisen, dass weder eine Klagewelle noch eine missbräuchliche Inanspruchnahme des LADG zu erwarten ist, vielmehr wird von einer effektiven Anwendung im Sinne des Diskriminierungsschutzes ausgegangen. Im Folgenden wird auf einzelne Punkte näher eingegangen.

§ 2 Diskriminierungsverbot

Erfreulicherweise erweitert der Entwurf mit seinem umfangreichen Merkmalskatalog in § 2 den Diskriminierungsschutz über die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) enthaltenen Kriterien hinaus. Die Erfahrungen der LADG Ombudsstelle in Berlin haben jedoch gezeigt, dass der Katalog nicht alle Diskriminierungsgründe, die in der Lebensrealität eine Rolle spielen, abdeckt. Deshalb wäre die Ergänzung der Kategorien Familienstand, Gewichtsdiskriminierung und Aufenthaltsstatus wünschenswert. Weiterhin wäre es sinnvoll, den Katalog offen zu formulieren, um auch über explizit genannte Gruppen hinaus besonders diskriminierungsgefährdete Personengruppen erfassen zu können.¹ Internationale Beispiele, wie Art. 14 EMRK und Art. 21 EU-Grundrecht-Charta, zeigen, dass offene Listen, die beispielhaft Diskriminierungsmerkmale benennen, aber für neue Kategorien offen sind, bereits üblich sind.

§ 3 Geltungsbereich

Es ist nicht ersichtlich, warum sich der Geltungsbereich nicht auch auf den*die Datenschutzbeauftragte*n erstreckt, wie es im Berliner LADG der Fall ist. Darüber hinaus wäre eine Regelung zum personellen Geltungsbereich sinnvoll. § 3 Abs. 1 S. 2 LADG-E klammert öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse und Beschäftigungsverhältnisse mit Ausnahme von § 11 Abs. 3 aus. Die Formulierung „Dienstkräfte“ scheint zu vage und erfordert einen erheblichen Begründungsaufwand. Deshalb wäre eine Regelung zum personellen Geltungsbereich hilfreich.

¹ Siehe ausführlich auch Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Rechtsexpertise zum Bedarf einer Präzisierung und Erweiterung der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Merkmale (2019).

§ 4 Formen der Diskriminierung

Die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben zu einem Diskriminierungsbegriff, der sowohl vor unmittelbarer als auch vor mittelbarer Diskriminierung schützt, wie es in § 4 Abs. 1 und Abs. 2 LADG-E der Fall ist, wird begrüßt. § 4 Abs. 1 S. 4 LADG-E sieht vor, dass das Unterlassen von diskriminierungsbeendenden Maßnahmen und Handlungen einem Tun gleichsteht, sofern eine Pflicht zum Tätigwerden besteht. Darüber hinaus sollte ergänzt oder klargestellt werden, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung auch ein Unterlassen, und damit eine Diskriminierung, darstellt. Dies gibt Art. 5 Abs. 2 und Art. 2 UA. 3 S. 2 der UN-Behindertenrechtskonvention verbindlich vor.² Angemessene Vorkehrungen in diesem Sinne sind notwendige und geeignete Maßnahmen, die im Einzelfall eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung sicherstellen, beispielsweise die Anschaffung eines rollstuhlgerechten Schreibtisches. Dies sollte zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, wie es beim Berliner LADG der Fall ist.³

§ 5 Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen; positive Maßnahmen

Nach § 5 Abs. 1 ist eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt, wenn sie aufgrund eines hinreichenden sachlichen Grundes erfolgt. Soweit an bestehende verfassungs- und völkerrechtliche Diskriminierungsverbote angeknüpft wird, ist klarzustellen, dass verfassungs- und europarechtliche Rechtfertigungsmaßstäbe zu berücksichtigen sind. Das bedeutet, dass für jedes Merkmal des Kataloges einzeln bestimmt werden muss, was unter einem „hinreichenden sachlichen Grund“ zu verstehen ist. Die Regelung des § 5 Abs. 2 LADG-E, wonach eine Ungleichbehandlung auch dann gerechtfertigt sein kann, wenn sie durch positive Maßnahmen verhindert oder ausgeglichen wird, ist zu begrüßen.

§ 7 Vermutungsregelung

Der Nachweis von Diskriminierungen erfordert regelmäßig Kenntnis von Tatsachen, zu denen die betroffenen Personen keinen Zugang haben. Eine Beweiserleichterung wie in § 7 LADG-E enthalten ist deshalb zwingend geboten und sehr zu begrüßen.

² Gleiches gilt nunmehr auch mit Bezug auf EMRK und Grundrechte-Charta, hierzu siehe Welti/Frankenstein/Hlava, Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht, Gutachten erstellt für die Schlichtungsstelle BGG (2018), S. 34; siehe auch Krahl/Zimmermann, Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen in der deutschen Rechtsordnung, Working Paper Nr. 6 der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte (2015).

³ LADG-Gesetzesentwurf, Abgh.-Drs. 18/1996, S. 26-27.

§ 8 Schadensersatzpflicht, Rechtsweg

Mit der Entschädigungsregel des § 8 Abs. 1 und Abs. 2 LAGD-E werden wichtige europarechtliche Vorgaben für Ansprüche nach einem Verstoß gegen ein Diskriminierungsverbot umgesetzt. Das Unionsrecht gibt vor, dass materielle und immaterielle Schäden sowie Persönlichkeitsverletzungen abgedeckt werden, Schadensersatzansprüche verschuldensunabhängig und rechtfertigungsfrei bestehen,⁴ die Sanktionen abschreckend,⁵ wirksam und verhältnismäßig sein sollen und, dass allein der Verstoß die Schadensersatzpflicht auslöst, ohne dass es weiterer Voraussetzungen bedarf.⁶ Die Frist zur Geltendmachung von einem Jahr ist zu begrüßen, bleibt aber weit hinter den gesetzlichen Verjährungsregeln von drei Jahren (§ 195 BGB) zurück. Es wird angeregt, die Maßstäbe für die Entschädigungshöhe zu konkretisieren bzw. in der Gesetzesbegründung darzustellen.

Weiterhin ist zu fordern, Regelungen zu „assoziierter Diskriminierung“ in den Entwurf aufzunehmen. § 8 LADG-E bleibt bisher beispielsweise hinter den Regelungen des Berliner LADG zurück. Dabei ist nach EuGH-Rechtsprechung der Schutz „assoziierter Dritter“, also von Personen, auf die Diskriminierungsmerkmale nicht selbst zutreffen, die aber ein enges persönliches Näheverhältnis zu entsprechenden Personen haben (z.B. die Mutter eines behinderten Kindes), zwingend notwendig.⁷ Zusätzlich empfiehlt sich also, den Tatbestand der Definitionen des § 4 LADG-E um drittbezogene Diskriminierungen zu ergänzen.

Die Regelung des § 8 Abs. 3 LADG-E ist jedoch zu ungenau. Zur effektiven Zielerreichung des Gesetzes ist eine Konkretisierung erforderlich. Diese muss herausarbeiten, was darunter zu verstehen ist, dass die öffentliche Stelle auf Schadensersatz „hinwirkt“.

§ 9 Antidiskriminierungsrechtliche Verbandsklage

Die Verbandsklagemöglichkeit ist ein überaus wichtiges und sinnvolles Instrument, sodass die Implementierung des § 10 LADG-E sehr zu begrüßen ist. Diskriminierungen kommen aufgrund vielfältiger Gründe, von fehlender Rechtskenntnis über die Sorge vor Kostenrisiken bis hin zu strukturellen Hürden, selten vor Gericht. Dadurch kommt kollektiven Rechtsschutzmöglichkeiten eine übergeordnete Bedeutung zu. Diese sind dem deutschen Recht durchaus nicht mehr fremd,

⁴ EuGH, Urteil v. 22.04.1997 - Rs. C-180/95 = NZA 1997, 645 (646) Rn. 18-22.

⁵ Art. 17 Antirassismusrichtlinie, Art. 17 Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie.

⁶ Beckmann/Stock, S. 11.

⁷ EuGH, Urteil v. 17.07.2008 - C-303/06 (S. Coleman/Attridge Law, Steve Law) = NJW 2008, 2763.

was ein Blick in den Bereich Umwelt- und Tierschutzrecht oder die Behindertengleichstellungsgesetze zeigt.⁸

Die Erfahrungen mit dem LADG Berlin haben gezeigt, dass sich die Möglichkeiten der Prozessstandschaft und Verbandsklage in Berlin bewährt haben. Die teilweise befürchtete Klagewelle blieb aus, da Verbandsklagen sowohl aufwendig als auch teuer sind, was beispielsweise der Streitwert i.H.v. 20.000 EUR im Verbandsklageverfahren der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. gemeinsam mit der Studierenden-Gruppe Unitin* und der Deutschen Gesellschaft für Transidentität und Intersexualität e.V. gegen die HU Berlin wegen der erzwungenen Nutzung des früheren, inzwischen abgelegten, Namens (Deadname) zeigt.⁹ Dies hat zur Konsequenz, dass aufgrund des hohen Prozesskostenrisikos nicht unüberlegt und massenhaft Klagen erhoben werden. Stattdessen haben sich jedoch die wenigen Beanstandungen und Verbandsklagen als überaus effektiv herausgestellt. Nach Beanstandungen der Gesellschaft für Freiheitsrechte und der Beratungsstelle gegen Rassismus ReachOut wurde an mehreren Schulen eine Anpassung diskriminierender Schulordnungen erreicht, die zuvor beispielsweise die diskriminierende Vorgabe zur Pflicht aller Schüler*innen ausschließlich Deutsch zu sprechen, enthielt.

Um Antidiskriminierungsverbände zu stärken und betroffenen Personen effektiven Zugang zu Rechtsschutzinstrumenten zu ermöglichen, wird eine finanzielle Unterstützung verbandsklageberechtigter Verbände gefordert, die beispielsweise als Rechtshilfefonds ausgestaltet werden kann.

§ 10 Anerkennung als verbandsklageberechtigter Verband

Es ist unklar, weshalb verlangt wird, dass der Verband seinen Sitz in Schleswig-Holstein haben muss. Die Verbandsklage sollte vielmehr auch Verbänden offenstehen, die ihren Sitz außerhalb von Schleswig-Holstein haben, wenn ihre Tätigkeit sich auch auf das Land Schleswig-Holstein erstreckt.

⁸ Vgl. §§ 2, 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), der Bundesgesetzgeber setzte damit Vorgaben ua der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie und der Aarhus-Konvention um; § 64 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. § 63 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG); § 15 BBG.

⁹ Verwaltungsgericht Berlin, Beschluss vom 27. April 2023, VG 1 K 208/22; siehe auch Pressemitteilung der GFF vom 1. Juni 2022, abrufbar unter: <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/pm-tin>.

§ 13 Zuständiges Ministerium

Insbesondere die Regelung des § 13 S. 2 Nr. 4 LADG-E und die darin enthaltene Förderung einer bedarfsgerechten und effizienten zivilgesellschaftlichen Beratungsinfrastruktur ist als wichtiger Baustein im Kampf gegen Diskriminierung zum Ausgleich struktureller Nachteile zu begrüßen.

§ 14 Ombudsstelle

Informationsangebote und kostenlose, barrierefreie und unabhängige Beratungs- und Unterstützungsangebote sind unerlässlich, um diskriminierte Personen und Gruppen bei der Geltendmachung ihrer Rechte zu unterstützen. Eine Ombudsstelle bietet eine niedrighschwellige und kostenlose Anlaufstelle, um Gesetzesverstöße formell zu beanstanden. Dementsprechend ist die Errichtung einer Ombudsstelle i.S.d. § 14 LADG-E sehr zu begrüßen. Es ist dabei sicherzustellen, dass die Ombudsstelle unabhängig, weisungsfrei und vertraulich arbeiten kann, wie es in Abs. 5 festgelegt ist.

Auch hier zeigt ein Vergleich mit den Erfahrungen des Berliner LADG die Wichtigkeit der Ombudsstelle. Innerhalb von etwa zweieinhalb Jahren gingen bei der Ombudsstelle 705 Beschwerden ein, eine Zahl, die die Anzahl von Klagen aufgrund von Diskriminierungen vor Gerichten weit übersteigt. Die Ombudsstelle unterstützt dabei die Betroffenen mit Beanstandungen gegen strukturelle Diskriminierung vorzugehen und erweist sich als wirtschaftliche Möglichkeit der Länder da Diskriminierungen abgeholfen wird, ohne dass der formale Rechtsweg bestritten werden muss, was eine Entlastung der Gerichte darstellt. Dennoch erfordert eine effektive Arbeit durch die Ombudsstelle ausreichende Ressourcen.

Unverzichtbar ist darüber hinaus eine sehr gute Zusammenarbeit der LADG-Ombudsstelle und der Zivilgesellschaft, sodass die gesetzliche Verankerung eines Unterstützungsauftrags für die Zivilgesellschaft mit Ressourcenunterbau gefördert wird.

Nach § 14 Abs. 2 S. 2 LADG-E kann die Ombudsstelle darauf hinwirken, dass Streitigkeiten gütlich beigelegt werden. In der Gesetzesbegründung ist klarzustellen, dass die Ombudsstelle vor einer Beanstandung nicht dazu verpflichtet ist, auf eine gütliche Einigung hinzuwirken, sondern darauf nur dann hinwirkt, wenn es im entsprechenden Einzelfall den Interessen und dem Willen der betroffenen Person entspricht. Keinesfalls soll eine gütliche Beilegung die Bedürfnisse der betroffenen Personen unterwandern und einer effektiven Durchsetzung ihrer Rechte im Wege stehen.



Bisher kann die LADG-Ombudsstelle ausschließlich auf eine Beschwerde hin tätig werden. Um die Kompetenzen weiter zu stärken wird ein eigenes Initiativrecht und Befassungsrecht gefordert, wonach die Ombudsstelle von Amts wegen tätig werden kann, vergleichbar mit den Untersuchungsbefugnissen des Datenschutzbeauftragten nach Art. 58 Abs. 1 DSGVO.