



Bürgerbeauftragte, Karolinenweg 1, 24105 Kiel

An die
Vorsitzende des Sozialausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Katja Rathje-Hoffmann
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2952

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom: 21.12.2023

Mein Zeichen: B

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Dennis Bunge

Telefon (0431) 988-1233

Telefax (0431) 988-1239

antidiskriminierungsstelle@landtag.ltsh.de

18.03.2024

Entwurf eines Gesetzes für ein Landesantidiskriminierungs- gesetz Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktion des SSW - Drucksache 20/1544

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zunächst möchte ich mich für die aufgrund hoher Arbeitsbelastung verspätete Abgabe entschuldigen. Für die Gelegenheit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können, möchte ich mich bedanken.

Ich begrüße den Entwurf eines Landesantidiskriminierungsgesetzes für Schleswig-Holstein ausdrücklich. In meiner Funktion als Leiterin der Antidiskriminierungsstelle habe ich bereits in den Tätigkeitsberichten für die Berichtszeiträume 2015/2016, 2017/2018 sowie 2019/2020 ausführlich auf die Notwendigkeit eines solchen Ge-

setzes hingewiesen, um die bestehenden Schutzlücken im Antidiskriminierungsrecht zu schließen und europarechtliche Vorgaben umzusetzen.¹

In der alltäglichen rechtlichen Beratung nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) erfahre ich regelmäßig, dass Menschen subjektiv wahrgenommenen Benachteiligungen durch Behörden oftmals hilflos gegenüberstehen. Erfährt eine Person beispielsweise eine rassistisch wahrgenommene Zurückweisung oder Schlechterbehandlung, wird sie im Zweifel wenig Vertrauen in Rechtsmittel wie Dienstaufsichtsbeschwerden haben, weil sie davon ausgeht, dass die Behörde etwaiges Fehlverhalten von Mitarbeitenden kaum selbst reguliert. Hier fehlt Betroffenen oft ein transparentes Kontrollverfahren für nicht nachzuvollziehendes hoheitliches Handeln. Unabhängig vom konkreten Fall haben Bürger*innen ein Recht auf diskriminierungsfreien Umgang der Verwaltung mit ihnen und einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.

Ohne die nachfolgenden Anmerkungen vorweg zu nehmen, sehe ich in dem nach dem LADG SH geregelten Verfahren aber auch eine große Chance darin, dass Bürger*innen und Behörden etwaige Differenzen in einem klar strukturierten Verfahren – ohne zu starkem zeitlichen Druck wie nach dem AGG – aufarbeiten können und die Möglichkeiten haben, ihr jeweiliges Verhalten und die Intention hinter einer Entscheidung zu erläutern. Viele Fälle in diesem Bereich, so auch die Erfahrung der Kolleg*innen der Ombudsstelle in Berlin, resultieren daraus, dass die Kommunikation nicht ausreichend gewesen ist. Eine etwaig befürchtete Klageflut konnte man in Berlin nun auch im vierten Jahr nach Inkrafttreten nicht registrieren.

Im Folgenden möchte ich mich zu den einzelnen Paragraphen des Gesetzesentwurfs äußern:

¹ Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat mit der Umsetzung der europäischen Anti-Rassismus-Richtlinie (RL 2000/43/EG – 29.06.2000), Rahmenrichtlinie Beschäftigung (RL 2000/78/EG – 27.11.2000), Gender-Richtlinie Arbeitsrecht (RL 2002/73/EG – 23.09.2002) und Gender-Richtlinie Zivilrecht/Unisex-Richtlinie (RL 2004/113/EG – 13.12.2004) lediglich im Wesentlichen für den Bereich des Arbeitslebens und der zivilrechtlichen Massengeschäfte einen Schutzraum geschaffen. Nicht umfasst ist der Bereich der öffentlich-rechtlich ausgestalteten Bildung (Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer) und das Verhältnis zwischen Bürger*innen und dem Staat bzw. Behörden.

Zu § 1:

In der Arbeit der Antidiskriminierungsstelle hat sich gezeigt, dass ein reines Verbot von Diskriminierung oftmals nicht ausreicht. Es bedarf ebenfalls präventiver Ansätze, die bereits vor einer Diskriminierung ansetzen. Es ist deswegen sehr zu begrüßen, dass § 1 dahingehend positiv formuliert ist und einen besonderen Fokus auf die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und die tatsächliche Herstellung und Durchsetzung von Chancengleichheit legt.

Zu § 2:

Hervorzuheben ist zunächst, dass im Gesetzentwurf nicht wie im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz der Begriff „Benachteiligung“ verwendet wurde, sondern hier von „Diskriminierung“ gesprochen wird. Dieser ist im europäischen Rechtsraum durchaus geläufiger und macht deutlich, dass damit stets ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen gemeint sind.

Die Antidiskriminierungsstelle begrüßt, dass die personenbezogenen Merkmale des AGG im vorliegenden Gesetzentwurf erweitert wurden. Damit werden weitere Schutzlücken im Antidiskriminierungsrecht geschlossen. Die Beratungspraxis hat in den letzten Jahren gezeigt, dass vor allem auch ein Schutzbedarf in Bezug auf das Merkmal des sozialen Status besteht.

Ebenso positiv ist die Konkretisierung der Altersdiskriminierung mit der Verwendung des Begriffs „Lebensalter“, um deutlich zu machen, dass damit jedes Alter eines Menschen gemeint ist und nicht, wie fälschlicherweise angenommen, lediglich das höhere Alter.

Dies gilt ebenso für die Aufnahme eines Diskriminierungsverbotes aufgrund einer chronischen Erkrankung. Eine Abgrenzung in Bezug auf das Merkmal Behinderung stellt sich in der alltäglichen Beratungsarbeit teilweise schwierig dar. Somit kann eine weitere Schutzlücke geschlossen werden, wenn bei einer chronisch kranken Person nicht auch gleichzeitig eine Behinderung festgestellt werden kann. Beide Merkmale stehen somit für sich und schließen sich trotzdem nicht aus. Eine Abgrenzung entfällt somit.

Ebenso positiv bewertet wird die Aufnahme des Merkmals „Sprache“ in den Katalog der geschützten personenbezogenen Merkmale. Auch hier hat sich in der Praxis gezeigt, dass diese häufig ein Grund für die rassistische Benachteiligung von Menschen ist. Aktuell wurde der Antidiskriminierungsstelle beispielsweise gemeldet, dass in einer Grundschule gegenüber den Kindern mit Migrationshintergrund ein generelles Verbot der Erstsprache in der Pause ausgesprochen wurde. Anzumerken ist ebenfalls, dass zur Sprache auch nonverbale Kommunikation wie die Gebärdensprache zählt.

Ich begrüße weiterhin die Differenzierung zwischen den Merkmalen „Geschlecht“ und „geschlechtliche Identität“, denn insbesondere bei transgeschlechtlichen Menschen kann sich die geschlechtliche Identität von dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht unterscheiden.

Selbstverständlich gäbe es noch weitere Merkmale, über die diskutiert werden könnte, aber hier bliebe im Rahmen einer Evaluation des Gesetzes die Möglichkeit, dies nachzuholen, sollte entsprechende Fälle vermehrt auftreten (z.B. Familienstand, Carearbeit, Gewicht).

Es wäre zuletzt bei der Aufzählung der nationalen Minderheiten oder Volksgruppen auf den Art. 6 Abs. 2 Satz 1 der schleswig-holsteinischen Landesverfassung zu verweisen, um die in unserem Bundesland besonders geschützte nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe explizit noch einmal als schützenswerte Personengruppe zu nennen.

Zu § 3:

Die Definition des Geltungsbereiches des Gesetzentwurfs schließt eine der größten Schutzlücken im Bereich des Antidiskriminierungsrechts, wie zum Beispiel der Schutz vor Diskriminierung im Verhältnis zur schleswig-holsteinischen Verwaltung, zur Staatsanwaltschaft und zu Gerichten. Anwendung findet das LADG ebenfalls gegenüber landesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Hierunter fallen u.a. Hochschulen.

Vor allem im Bereich der Diskriminierung im Hochschulkontext erhält die Antidiskriminierungsstelle regelmäßig Eingaben von Studierenden. Allerdings sind in § 3 nicht alle Behörden bzw. staatlichen Stellen gemeint, was ich als Manko des Gesetzentwurfs sehe. Eine diskriminierende Handlung von Mitarbeitenden eines Ministeriums oder der Landespolizei wäre sanktionsfähig, jedoch nicht eine solche von Mitarbeitenden einer kommunalen Amtsverwaltung.

Zu § 4:

Bezogen auf die Formen der Diskriminierung wurde im Gesetzentwurf weitestgehend auf die Formulierungen des AGG zurückgegriffen. Positiv hervorzuheben ist, dass im Gesetzesentwurf im Gegensatz zum AGG von der Mehrzahl der in § 2 genannten Gründe gesprochen wird, um hier eine intersektionale Perspektive auf Diskriminierung zu gewährleisten. Ebenfalls wichtig ist aus Sicht der Antidiskriminierungsstelle, dass die Diskriminierung aufgrund einer Schwangerschaft bzw. Mutterschaft im Gesetzesentwurf aufgenommen wurde, da die Antidiskriminierungsstelle in der Vergangenheit häufig Eingaben zu dem Thema erhalten hat und hier nach wie vor ein gesellschaftliches Problem sieht. So erhielt die Antidiskriminierungsstelle in den letzten sechs Monaten zwei Eingaben von Frauen, die von ihrem Arbeitgeber vor die Wahl gestellt wurden, entweder schwanger werden zu wollen oder befördert bzw. weiter beschäftigt zu werden. Als sinnvoll erachte ich weiterhin, dass das Unterlassen von Maßnahmen oder Handlungen, welche eine Diskriminierung beenden könnten, mit aktivem Tun gleichgesetzt wurde. Damit werden die entsprechenden Personen in die Pflicht genommen, tätig zu werden und sich gegen Diskriminierung einzusetzen.

Zu § 5:

Keine Anmerkung.

Zu § 6:

Ich begrüße, dass das Maßregelungsverbot mit in den Entwurf für ein LADG aufgenommen wurde. In der Beratungspraxis, gerade im Bereich des Berufslebens, erleben wir häufig, dass Betroffene von Diskriminierung unter einem enormen Druck stehen, sich für ein Vorgehen gegen die Diskriminierung zu entscheiden. Dies kann u.a. daran liegen, dass ein Machtverhältnis vorliegt. Arbeitnehmer*innen scheuen sich in der Regel, ihre Arbeitgeber*innen zu verklagen, weil man einen Dauerkonflikt befürchtet. Oft gibt es aber keine andere Art und Weise der Sanktion (strukturell) diskriminierenden Verhaltens.²

Gleiches könnte im Bereich Schule oder Hochschule der Fall sein, da hier ebenfalls Abhängigkeitsverhältnisse vorhanden sind. Betroffene fürchten Sanktionen oder haben die Sorge, die Situation noch zu verschlimmern. Gleiches gilt für Zeug*innen von benachteiligenden Handlungen.

Zu § 7:

Sehr zu begrüßen ist die Vermutungsregel nach § 7 des Gesetzentwurfs. Aus der Beratungspraxis kann berichtet werden, dass ein konkreter Beweis für eine Diskriminierung in den meisten Fällen sehr schwierig ist. Die wenigsten können die Diskriminierung z.B. anhand eines Schriftstücks beweisen.

Nach diesem Paragraphen reicht nun die Glaubhaftmachung von Tatsachen aus, die aus Sicht der Betroffenen zu einer Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes geführt haben sollen. Dabei ist anzumerken, dass eine Glaubhaftmachung mehr als eine „Behauptung ins Blaue hinein“ darstellt. Etwaige Befürchtungen, dass die-

² In Schleswig-Holstein müssten Personen, die sich z.B. durch rassistisches Verhalten der Belegschaft an einer Diskotür diskriminiert fühlen, als Privatpersonen auf eigene Rechnung und auf Grundlage des AGG gegenüber den Diskothekenbetreibern wehren. In anderen Bundesländern gibt es Regelungen, nach denen Diskriminierungen an der Diskotür durch das Ordnungsamt als Ordnungswidrigkeiten sanktioniert werden können. Dies ist ein Beispiel dafür, dass es auch im Interesse des Staates sein muss, auf eine diskriminierungsfreie Gesellschaft hinzuwirken und dies nicht Aufgaben einer einzelnen Person sein kann. Vgl. hierzu: Tätigkeitsbericht der Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein für 2015/2016, S. 18; für 2017/2028, S. 21; für 2019/2020, S. 29.

ses Vorgehen hilflos hingenommen werden muss, sind nicht nachvollziehbar. Das Rechtsinstrument der Glaubhaftmachung ist auch in anderen Rechtsgebieten geläufig, vgl. § 294 ZPO oder § 23 SGB X. Fußt eine behördliche Entscheidung auf Recht und Gesetz und wurde beispielsweise bei Ermessensentscheidungen sauber gearbeitet, sind entsprechende Vorwürfe zu widerlegen. Dies betrifft etwa Fälle, in denen Leistungen vermeintlich aus Gründen im Sinne des § 2 versagt worden seien.

Zu § 8:

Ich begrüße, dass die Präklusionsfrist im Gesetzentwurf ein Jahr beträgt. Aus der Beratungsarbeit der Antidiskriminierungsstelle kann ich berichten, dass die im AGG festgelegte Frist von zwei Monaten zu kurz ist. Betroffene berichten häufig, dass es einerseits eine gewisse Zeit dauert, bis das Geschehene verarbeitet und als Diskriminierung eingeordnet wurde. Andererseits lösen Diskriminierungen häufig tiefe seelische Verletzungen und ein zerstörtes Vertrauen hervor. Dies sorgt häufig dafür, dass Betroffene zu spät mögliche Maßnahmen in Betracht ziehen und eine Beratungsstelle kontaktieren. Die Jahresfrist stellt aus meiner Sicht einen guten Kompromiss zwischen der sehr kurzen (nach AGG bzw. bei der Anzeige von Beleidigungsdelikten) und sehr langen Anzeigefristen (z. B. Verjährungsregelungen nach dem BGB) dar.

Weiterhin nehmen wir in der Beratungsarbeit öfter wahr, dass Betroffene weniger an einem Schadens- oder Entschädigungsanspruch interessiert sind. Das liegt meiner Ansicht nach zum einen an der Sorge vor einem großen zeitlichen und finanziellen Aufwand. Zum anderen daran, dass die meisten Betroffenen von Diskriminierung eher eine außergerichtliche Lösung präferieren. Häufig geht es um klärende Gespräche, Entschuldigungen oder um Sensibilisierung und Aufklärung zum Thema Diskriminierung. Dies zeigt sich aus meiner Sicht auch in der sehr übersichtlichen Anzahl an Klagen nach dem Berliner LADG. Hier konnten viele Fälle außergerichtlich

durch transparente Gespräche zwischen Bürger*innen und Behörden gelöst werden, auch weil das behördliche Verhalten bürgernah erläutert werden konnte.

Zu § 9:

In Bezug auf das AGG fordere ich bereits seit einigen Jahren ein Verbandsklagerecht. Die Arbeit in der Antidiskriminierungsberatung hat in der Vergangenheit gezeigt, dass Betroffene von Diskriminierung in den wenigsten Fällen rechtlich gegen die Diskriminierung vorgehen. Die Gründe dafür sind divers: Betroffene scheitern häufig an zu kurzen Fristen und sind nicht über ihre Rechte informiert. Weiterhin sind die lange Prozessdauer, die schwer einzuschätzenden Erfolgsaussichten und das finanzielle Risiko, im Vergleich zu den geringen Entschädigungshöhen, für viele Betroffene abschreckend. Dieser Umstand ist sehr bedauerlich und vor allem schade, wenn es nicht nur um den konkreten Einzelfall geht, sondern um eine allgemeine rechtliche Problematik, deren rechtliche Klärung auch vielen anderen Betroffenen zu Gute kommen würde. Ein Verbandsklagerecht würde Betroffene demnach entlasten und die Arbeit von Verbänden stärken. Der Gesetzentwurf legt fest, dass vor einer Verbandsklage ein Beanstandungsverfahren eingeleitet werden muss, um Gerichte zu entlasten. Dies halte ich für sinnvoll, da dies auch der gängigen Praxis der Antidiskriminierungsstelle entspricht, also die diskriminierende Stelle anzuschreiben, die Diskriminierung aus Sicht der Petent*in zu schildern, eine Stellungnahme und das Beenden der Diskriminierung einzufordern.

Wenn jemand im Hinblick auf die geschützten personengebundenen Merkmale uneinsichtig ist und Personen benachteiligt und es keine andere Form der – staatlichen – Sanktion gibt, dann bleibt im Ergebnis auch nur eine gerichtliche Überprüfung. Dies dient der Rechtssicherheit, da durch entsprechende Rechtsprechung Zweifelsfälle geklärt werden können und auch eine Rechtsfortbildung gewährleistet wird. Dieses Mittel erscheint auch notwendig, da in allen Sachverhalten, die nicht zugleich strafrechtlich relevant sind, eine Sanktion davon abhängig ist, dass die betroffene Person etwas unternimmt. Es sollte allerdings auch Aufgabe des Staates sein, eine diskriminierungsfreie Gesellschaft zu fördern.

Zu §10:

Ich begrüße die Regelung zur Anerkennung der Antidiskriminierungsverbände grundsätzlich. Allerdings erachte ich die Wartezeit von fünf Jahren als zu lang. Ich rege deswegen an zu prüfen, ob kürzere Zeiträume möglich wären oder ob gänzlich auf die Wartezeit verzichtet werden kann. Nicht nachvollziehbar ist, warum diese Verbände ihren Sitz in Schleswig-Holstein haben müssen.

Wie bereits erwähnt, entscheidet über die Durchführung einer Verbandsklage die personelle und finanzielle Situation der Verbände. Ich befürchte, dass viele Verbände aufgrund eines Mangels an diesen Voraussetzungen auf eine Verbandsklage verzichten (müssen). Aus meiner Sicht ist deswegen dringend zu prüfen, welche Maßnahmen dem entgegenwirken können. Möglich wären aus meiner Sicht, die Prozesskosten zu minimieren, die Einrichtung eines Rechtshilfefonds oder Regelungen zu Prozesskostenhilfe zu finden.

Zu § 11 und 12:

Die öffentliche Verwaltung hat aus meiner Sicht eine Vorbildfunktion in Bezug auf die Wertschätzung von Vielfalt und den Abbau von Diskriminierung. Deswegen erachte ich es als sinnvoll, diese Themen als Leitprinzip für alle Maßnahmen der öffentlichen Stellen zu betrachten, da damit der Heterogenität der Bürger*innen und Mitarbeiter*innen und ihrer Lebensrealitäten berücksichtigt werden können. Eine besondere Verantwortung erhalten nach dem Gesetzentwurf die Führungskräfte, welche durch spezielle Fortbildungen geschult werden sollen. Dies halte ich auch im Sinne einer Vorbildfunktion für sinnvoll und denke weiterhin, dass Führungskräfte weiterhin eine wichtige Rolle als Multiplikator*innen haben können.

Zu § 13 und § 14:

Ich begrüße die Einrichtung einer Ombudsstelle. Wie bereits erwähnt, streben die meisten Betroffenen keine gerichtlichen Verfahren an, sondern wünschen sich, dass die Diskriminierung im außergerichtlichen Verfahren abgestellt wird. Diesen Erwartungen kann

eine solche Ombudsstelle gerecht werden. Die Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein arbeitet – im Rahmen der AGG-Beratung – seit über zehn Jahren bereits ombudtschaftlich. Die im LADG genannten Fällen landen bereits seit Jahren in meinem Zuständigkeitsbereich. Sind Sozialbehörden beteiligt, kann im Bereich der sozialrechtlichen Beratung als Bürgerbeauftragte und im polizeilichen Bereich als Polizeibeauftragte eine gewisse Unterstützung im Rahmen der bisherigen rechtlichen Grundlagen erfolgen.

Grundsätzlich käme, wenn dies vom Landtag gewünscht ist, die Übertragung dieser Aufgabe in meinen Zuständigkeitsbereich in Frage. Dies würde aber eine Änderung des § 14 voraussetzen, der die Ombudsstelle hier bei einem Ministerium, also der Exekutive, sieht. Als unabhängiges Hilfsorgan des Parlamentes ist mein Amt der Legislative zuzuordnen, so dass hier eine Unabhängigkeit optimal gewährleistet wäre. Eine weitere Änderung des Bürger- und Polizeibeauftragtengesetzes (BüPolBG) wäre allerdings ebenfalls notwendig, sowie eine personelle Verstärkung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Samiah El Samadoni

(Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten und Beauftragte für die Landespolizei)