

**Stellungnahme**  
**zum Referentenentwurf für ein**  
**Landesanti-**  
**diskriminierungsgesetz**

Kontakt:  
Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG)  
Vera Egenberger - Geschäftsführerin  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
Tel: 030 688 366 18

Das **Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung** e. V. (BUG) möchte sich herzlich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG-E) bedanken.

Das Land Berlin ist Vorreiter in der Umsetzung der Europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien. Durch das vorliegende Gesetz werden die Vorgaben der europäischen Richtlinien RL 2000/78/EG, RL 2000/43/EG, RL 2004/113/EG und RL 2006/54/EG auf der Ebene der landesgesetzgeberischen Kompetenzen umgesetzt. Dies bedeutet, dass auf der Grundlage der Vorgaben aus den Richtlinien nun auch in Berlin im öffentlichen Bereich ein Diskriminierungsschutz geschaffen wird. Das Landesantidiskriminierungsgesetz ist somit neben dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) eine notwendige und zielführende Ergänzung des Antidiskriminierungsrechts.

Das BUG möchte im Folgenden einige Anmerkungen zum Gesetzentwurf vorlegen.

## **A. Positive Aspekte des Gesetzentwurfes**

Wir begrüßen die Erarbeitung dieses Gesetzentwurfs als wichtigen Schritt zur Schließung von Schutzlücken im deutschen Antidiskriminierungsrecht.

Von besonderer Bedeutung ist dabei für das BUG die, nach Art. 7 Abs. 2 RL 2000/43/EG und Art. 8 Abs. 3 RL 2004/113/EG europarechtlich eröffnete Möglichkeit für Verbände, Klagen von Betroffenen zu unterstützen. Hierdurch können neben der Beistandschaft – wie sie das AGG vorsieht – Verbände im Geltungsbereich des LADG-E nach § 9 (Verbandsklage) und § 10 (Prozessstandschaft) Klagen Betroffener aktiv unterstützen oder selbst Klagen initiieren. Dies bedeutet eine notwendige Entlastung für von Diskriminierung betroffene Menschen.

Das BUG begrüßt die Entscheidung für einen breiten Geltungsbereich – der auch die Landespolizei einbezieht – und die daraus folgende Positionierung zu Gunsten eines umfassenden Antidiskriminierungsschutzes.

Insbesondere die im Vergleich zu § 1 AGG und zu Art. 10 Verfassung von Berlin (VvB) als Erweiterung anzusehende Einbeziehung der Merkmale Nationalität, chronische Erkrankung und sozialer Status in § 2 LADG-E stärkt den mit dem Gesetz bezweckten Diskriminierungsschutz.

## **B. Vorschläge zur Ergänzung**

### **1. § 4 LADG-E – Assoziierte Diskriminierung**

Zwar wird im LADG-E die assoziierte Diskriminierung aufgegriffen, sie findet jedoch nur im Rahmen des Schadensersatzes in § 8 Abs. 3 LADG-E Berücksichtigung.

Diese systematische Positionierung stellt eine Schwäche des Gesetzentwurfs dar. Dass für die assoziierte Diskriminierung mit § 8 Abs. 3 LADG-E eine Verweisnorm auf § 8 Abs. 1 LADG-E geschaffen wurde, bedeutet, dass Schäden aufgrund von assoziierter Diskriminierung nicht nach § 8 Abs. 1 LADG-E alleine geltend gemacht werden können. Der Tatbestand des § 8 Abs. 1 LADG-E alleine enthält diese Form der Diskriminierung somit nicht.

§ 8 Abs. 1 LADG-E setzt einen Verstoß gegen § 2 oder § 6 LADG-E voraus. Jeder Schaden, der aufgrund eines Verstoßes gegen das Diskriminierungs- oder Maßregelungsverbot

entstanden ist, kann nach § 8 Abs. 1 LADG-E geltend gemacht werden. Jedoch sind nur die in § 4 enthaltenen Formen der Diskriminierung justiziabel.

Da ein Schaden aufgrund der assoziierten Diskriminierung somit nicht nach § 8 Abs. 1, sondern gesondert nach § 8 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 geltend gemacht werden muss, wird nach streng systematischer Gesetzesauslegung die assoziierte Diskriminierung aus den in § 4 LADG-E anerkannten Formen der Diskriminierung ausgeschlossen.

Nach dem Coleman-Urteil des EuGH ist die assoziierte Diskriminierung jedoch eine besondere Form der Diskriminierung und muss daher Berücksichtigung finden, um das LADG-E europarechtskonform auszugestalten.

Aus diesem Grund schlägt das BUG vor, die assoziierte Diskriminierung als Form der Diskriminierung gesondert in § 4 LADG-E aufzunehmen.

## **2. § 5 Abs. 1 LADG-E – Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung**

Weiterhin problematisch sind die Rechtfertigungsgründe des § 5 Abs. 1 LADG-E.

§ 5 Abs. 1 LADG-E verweist auf Rechtsvorschriften und hinreichende sachliche Gründe zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlung.

Nach der Begründung des Entwurfes umfasst der Begriff der Rechtsvorschrift Gesetze, Rechtsverordnungen und öffentlich-rechtliche Satzungen. Rechtsverordnungen und Satzungen können jedoch von der eingreifenden Exekutive selbst erlassen werden. Dies kann hier zur faktischen Unterlaufung des Diskriminierungsschutzes führen. Das BUG erachtet daher eine Begrenzung dieser Rechtfertigungsmöglichkeit auf Parlamentsgesetze für notwendig.

Bezüglich der Rechtfertigungsvariante eines hinreichend sachlichen Grundes hat das BUG gleichermaßen Bedenken. Diese kann nur zur Anwendung kommen, wenn zur Rechtfertigung vorgetragene sachliche Gründe sich nicht bereits aus einer Rechtsvorschrift ergeben.

Auch hier ist problematisch, dass die Verwaltung sich im Rahmen einer Generalklausel auf diese Rechtfertigungsmöglichkeit berufen kann, was eine Aushöhlung des Diskriminierungsschutzes zur Folge haben könnte. Für von Diskriminierung Betroffene sind im Einzelfall die Rechtfertigungsaspekte aufgrund des unspezifischen Charakters der „hinreichenden sachlichen Gründe“ zudem schwer nachzuvollziehen.

Erforderlich ist eine Orientierung an den europäischen Richtlinien. Insbesondere ist der europarechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in seinen für bestimmte Diskriminierungskategorien spezifizierten Ausformungen zu berücksichtigen.

## **3. §§ 12 f. LADG-E – Diversity – Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt**

Zudem sieht das BUG Mängel bei der zukünftigen Umsetzung der in Abschnitt 4 dieses Gesetzes normierten Diversity – Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt.

Stereotype und Vorurteile sind alltägliche Lebenserfahrung von Vielen. Ungleichheitsvorstellungen beeinflussen das Handeln von Personen gegenüber anderen Menschen, zumindest unterbewusst. Zur vollständigen Umsetzung von Gleichbehandlung bedarf es – neben anderen Maßnahmen – auch einer Sensibilisierung der Gesellschaft. Mögliche Voreingenommenheiten müssen erkannt und bearbeitet werden. Dies ist bei Bediensteten des Staates von besonderer Bedeutung.

Die Statuierung einer Diversity fördernden Kultur ist ein erster Schritt. Das BUG sieht jedoch Mängel in der Ausgestaltung des Abschnitt 4 LADG-E.

Nach Einschätzung des BUG wird die Förderung dieser Kultur in den §§ 12 f. LADG-E im Endeffekt nicht als Pflicht, sondern vielmehr als eine beachtenswerte Variable der Berufsausübung statuiert, deren Einhaltung im Ermessen der Verwaltungsangestellten liegt.

In § 12 Abs. 1 LADG-E wird lediglich normiert, dass die Verhinderung und Beseitigung jeder Form von Diskriminierung und die Förderung der tatsächlichen Herstellung und Durchsetzung von Chancengleichheit als Leitprinzipien zu berücksichtigen sind. Damit sind im aktuellen Entwurf weder entsprechende Untersuchungspflichten noch die Entwicklung eines Landesprogrammes vorgegeben.

Gerade im relevanten Personenkreis sollte jedoch aufgrund der grundrechtserheblichen Bedeutung öffentlich-rechtlichen Handelns bezüglich der notwendigen Sensibilisierung nicht auf weiche Maßnahmen und Eigeninitiativen der in der Verwaltung Tätigen vertraut werden.

Das BUG schlägt daher vor, eine dezidierte Verpflichtung zur Durchführung von Gleichbehandlungsmaßnahmen in das LADG-E einzufügen. Diese könnten an die in Großbritannien praktizierten sogenannten ‚public sector duties‘ (öffentliche Gleichbehandlungsverpflichtungen) angelehnt werden.<sup>1</sup> Hierfür ist ein Umsetzungsinstrument unabdingbar. In § 13 Abs. 3 LADG-E wird auf ein Landesprogramm Bezug genommen. Dieses Landesprogramm müsste als Instrument der Umsetzung der benannten öffentlichen Gleichbehandlungsverpflichtungen normiert und konkretisiert werden.

Auf die jeweilige Behörde zugeschnittene Ziele sind zu formulieren und entsprechende Aktivitäten zu planen und umzusetzen. In einem zu definierenden Zeitraum sollten die in § 3 „Geltungsbereich“ LADG-E genannten Institutionen dann einen entsprechenden regelmäßigen Bericht vorlegen, um ihre durchgeführten Maßnahmen und Ergebnisse zu dokumentieren.

Gleichermaßen sollten Statistiken zur Darstellung der Vielfalt der Berliner Verwaltung erhoben und als integraler Bestandteil des regelmäßigen Berichtes aufgeführt werden. Außerdem sind Daten zur Inanspruchnahme der in Berlin ansässigen Beratungsstruktur im Bereich Diskriminierung und Gleichbehandlung, die weitgehend von zivilgesellschaftlichen Trägern angeboten werden – im Rahmen datenschutzrechtlicher Regelungen – zu erheben und berlinweit zusammenzuführen.

Es wäre angeraten, einen Monitoring-Mechanismus einzuführen, um die Umsetzung und deren Ergebnisse entlang der definierten Ziele abzusichern. Diese Monitoring-Funktion könnte der Landesantidiskriminierungsstelle (LADS) oder, abhängig von ihrem zukünftigen Mandat, der geplanten Ombudsstelle zugeordnet werden. Die zuständige Stelle sollte regelmäßig über die Umsetzung des Landesprogrammes an das Abgeordnetenhaus berichten.

#### **4. § 15 – Ombudsstelle**

§ 15 LADG-E sieht eine Ombudsstelle vor. In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung verfügt sie jedoch nur über ein sehr eingeschränktes Mandat. Aufgrund dieser geringen Zuständigkeit kann sie ihrem Zweck, Diskriminierung aktiv und nachhaltig entgegen zu wirken, nur bedingt nachkommen.

---

<sup>1</sup> Siehe: <http://www.bug-ev.org/themen/schwerpunkte/dossiers/gleichbehandlungsverpflichtungen-von-staatlichen-institutionen.html>

Es sollte daher in Betracht gezogen werden, der Stelle eine stärkere Befugnis zuzuweisen, was in einem ergänzendem Gesetz oder einer Verordnungsermächtigung verankert werden könnte.

Über das bereits im Gesetzentwurf aufgeführte Mandat hinaus sollte anvisiert werden, der Stelle Akteneinsicht und die Abfrage von Stellungnahmen bei beteiligten Behörden zu ermöglichen. Komplementiert werden könnten diese Rechte durch ein Zutrittsrecht der Ombudsperson zu den Räumen der jeweiligen Behörden.

In Fällen, in denen der Stelle diskriminierende Sachverhalte zur Kenntnis gelangen, sollte diese über ein eigenes Beschwerderecht aktiv werden können. Neben den bereits vorgesehenen Handlungsempfehlungen sollte sie auch über die Befugnis verfügen, zu prüfen, ob und wie Handlungsempfehlungen umgesetzt wurden. Zur effektiven Umsetzung sollte die Stelle selbst Vorschläge zur Sanktionierung der Verursachenden von Diskriminierungen erarbeiten und vollstrecken können.

In einem jährlichen Zyklus sollte die Ombudsstelle einen Bericht zu den bearbeiteten Diskriminierungsvorkommnissen beim Abgeordnetenhaus vorlegen.

Des Weiteren muss geregelt werden, dass Rechtsbehelfe und Ansprüche von Betroffenen durch das Beschwerdeverfahren bei der Ombudsstelle nicht berührt und entsprechende Fristen gehemmt werden.

Zu erwägen wäre außerdem, ob ihr nicht ein eigenes Klagerecht und ein landesverfassungsrechtliches Initiativrecht zu gesetzlichen Änderungen im Bereich Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung zugestanden werden kann.

Um eine weitgehende Unabhängigkeit zu gewährleisten, ist eine vom Senat unabhängige Struktur erforderlich. Die Stelle wäre idealerweise unmittelbar dem Abgeordnetenhaus unterstellt und zumindest die Grundkonfiguration durch die Verfassung von Berlin angeordnet. Dies würde die Stelle mit einem Maximum an Unabhängigkeit, Stabilität und Kontinuität ausstatten.

Die Besetzung der Leitungsstelle sollte über eine öffentliche Ausschreibung und eine anschließende politische Benennung von Seiten des Abgeordnetenhauses vorgenommen werden.

## **5. Ergänzende Vorschläge**

Vorgeschlagen wird darüber hinaus, einen Rechtshilfefonds einzurichten. Dieser sollte ebenfalls für Rechtsstreitigkeiten zugänglich gemacht werden, bei denen keine Prozesskostenhilfe oder Rechtsschutzversicherung greift und unabhängig davon, ob eine Individualklage, eine Prozessstandschaft oder Verbandsklage vorliegt. Der Rechtshilfefonds könnte bei der geplanten Ombudsstelle angesiedelt werden, sofern diese in ihrem Mandat unabhängig ist. Für die Inanspruchnahme des Fonds sind transparente Kriterien zu entwickeln, die mit der Zivilgesellschaft gemeinsam abgestimmt werden sollten.

Zusammenfassend stellt der vorliegende Entwurf des LADG-E eine gute Ausgangsbasis dar, für Berlin einen zielführenden gesetzlichen Rahmen zu schaffen, um Diskriminierung in der Verwaltung des Landes Berlin vorzubeugen und wo nötig bearbeiten und sanktionieren zu können. Die vorgeschlagenen Ergänzungen bitten wir zur Stärkung des Entwurfes zu berücksichtigen.

Berlin, den 30.08.2018