

Was ist dran an den Vorwürfen gegen den Entwurf des Gleichbehandlungsgesetzes Baden-Württemberg?

Ein Faktencheck: 10 Fragen – 10 Antworten

Auszüge aus der Online-Veranstaltung des Bündnisses für ein LADG am 17.10.2024
und dem Pressegespräch am 18.10.2024

1. Ist zu befürchten, dass es durch ein LADG zu Klagewellen und hohen Entschädigungsforderungen kommt?

Alexander Klose (Experte für Diskriminierungsrecht, Berlin): Wenn man sich diese verschiedenen Debatten um Antidiskriminierungsrecht in parlamentarischen Verfahren anschaut, dann gab es schon 2006, bei der Diskussion um das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz zwei zentrale Gegenargumente. Das war die Sorge vor einer Klagewelle. Das war die Sorge vor sogenannten „punitive damages“, also hohen Entschädigungsforderungen. Beim AGG hat sich keines dieser Argumente bewahrheitet. Es ist zu keiner Klagewelle gekommen. Das alles ist eher im Bereich des Üblichen bei den Arbeitsgerichten angelandet. Es mussten keine neuen Gerichte eröffnet und keine neuen Richter*innen eingestellt werden. Und auch die Entschädigungszahlungen, die von den Gerichten ausgeworfen werden, sind nach Einschätzung von Expert*innen eher zu niedrig als zu hoch. Schauen wir uns an, was 2020 bei der Entstehung des LADG in Berlin an Argumenten vorgebracht wurde, dann ist das überraschenderweise ganz ähnlich. Zum Thema Klagewelle. Die Gewerkschaften der Polizei behaupteten, sie könnten in Zukunft ihre Arbeit nicht mehr machen und würden von Beschwerdeverfahren überzogen werden. Nichts davon ist eingetreten.

2. Gibt es tatsächlich einen Bürokratieauswuchs durch das LADG?

Susanne Stecher (stellvertretende Vorsitzende des Hauptpersonalrats Berlin): Auch in Berlin gab es damals diesen Aufschrei. All das hat sich nicht bewahrheitet. Wir haben keine Rückmeldung von Personalräten, dass Beschäftigte irgendwelche Dokumentationen schreiben müssen oder gar irgendwelche Bereiche lahmgelegt wurden. Es gibt die Fälle, die bei der Ombudsstelle anlanden, aber aus den Dienststellen selber nehmen wir jetzt auch nicht wahr, dass es da einen großen Aufwuchs an Beschwerdeverfahren gibt. Aber wie gesagt: das LADG läuft und es hat zu keinem Bürokratieauswuchs geführt.

Thilo Cablitz (Polizei Berlin, Fachaufsicht der Schutzpolizei): Letzten Endes, wenn man es tatsächlich in Relation bringt, sind die Herausforderungen, die sich durch LADG für die Berliner Polizei ergeben haben, sehr gering. Wir haben 207 oder 208 Fälle, die jetzt seit Bestehen des LADGs bei der Polizei Berlin angelandet sind und dort auch behandelt wurden. Im Vergleich dazu haben wir jedes Jahr ungefähr 1800 reine Beschwerdefälle im Jahr. Also wenn man das auf vier Jahre hochrechnen würde und dann in Relation setzen würde, hätte man einen ungleich höheren Aufwand.

Alexander Klose (Experte für Diskriminierungsrecht, Berlin): Auch bei der Einführung des AGG gab es die Sorge um den Bürokratieauswuchs, allerdings damals in Bezug auf Unternehmen, die beispielsweise in ihren Personalabteilungen auf einmal Dinge aufheben müssten, die sie sonst gerne schnell weggeworfen haben. Rückblickend kann man sagen, dass die einzigen zusätzlichen Bürokratiekosten der Unternehmen sich darin manifestiert haben, dass viele sich vorsorglich von Rechtsanwälten und Rechtsanwältinnen haben beraten lassen, die viel Geld mit der Umsetzung des AGG verdient haben. Und beim LADG in Berlin war die einzige Bürokratie, die aufgebaut worden ist, drei Stellen bei der Ombudsstelle – und das bei insgesamt über 120.000 Beschäftigten im Land Berlin. Und wir haben eine Fortbildungspflicht für Führungskräfte, die in Fragen von Diversitätskompetenz fortgebildet werden. Das kann man als Bürokratiekosten benennen. Aber aus meiner Sicht sind das Demokratie- und Verfassungsschulungen, die da gemacht werden.

Doris Liebscher (Leiterin der LADG-Ombudsstelle Berlin): Auch ohne die im LADG verankerte Ombudsstelle müssen sich Behörden mit Diskriminierungsbeschwerden beschäftigen, sei es als Dienstaufsichtsbeschwerde oder Petition. Mit der Ombudsstelle gibt es endlich eine zentrale Stelle, die Fälle rechtssicher einschätzt, das spart an andere Stelle viel Arbeit. Die Ombudsstelle wird von anderen Dienststellen in Berlin aufgrund unserer antidiskriminierungsrechtlichen Expertise als große Unterstützung. Ein Beispiel: Während der Coronapandemie erreichten die Verwaltung viele Beschwerden zum Maskengebot in öffentlichen Räumen. Hier konnte die Ombudsstelle eine rechtssichere Stellungnahme ausarbeiten, die andere Behörden in Berlin übernehmen konnten. Ich glaube, dass wir damit in dieser Phase vieles erleichtert haben. Wenn jetzt in Baden-Württemberg von „Bürokratiemonster“ gesprochen wird, dann sind das genau solche Fälle, die wir dem entgegenhalten können.

3. Trägt das Gesetz zu einem Misstrauen gegenüber der Verwaltung bei?

Thilo Cablitz (Polizei Berlin, Fachaufsicht der Schutzpolizei): Wir standen als Berliner Polizei dem LADG immer offen gegenüber, denn letzten Endes ist LADG eine Ausgestaltung von Grundrechten, die wir schon manifestiert haben und an die wir uns grundsätzlich immer halten sollten. Und unter dem Gesichtspunkt wäre es äußerst befremdlich, wenn staatliche Institutionen, insbesondere die Polizei, sich dem entgegenstellen würden. Der Gleichheitsgrundsatz gilt, ob es ein LADG gibt oder nicht. Die Menschenwürde ist das, was uns alle leiten sollte. Und unter dem Gesichtspunkt haben wir als Polizei Berlin immer gesagt: Selbstverständlich, wenn es ein LADG gibt, werden wir uns auch all den Herausforderungen, die damit einhergehen könnten, stellen und stehen dem offen gegenüber.

Martin Gros (Landesbezirksleiter ver.di): Für uns hat das Gesetz vor allen Dingen eine vermittelnde Rolle. Eine Chance, zu vermitteln. Das sehen wir nicht als Bürokratie, sondern wäre ein guter Beitrag für das Vertrauen in unsere Demokratie, in unseren Staat. Und ich will auch sagen: zum Vorteil beider Seiten. Das ist mir noch mal ganz wichtig für Bürgerinnen und Bürger, die ein Recht auf gleichberechtigte Behandlung durch den Staat haben. Sowie für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Nur mit einer für jede und jeden zugänglichen Überprüfung kann ein falscher Generalverdacht gegen Behörden oder Polizei aus dem Weg geräumt werden, der die Kolleg*innen nämlich im Alltag zu Recht auch belastet.

4. Brauchen wir ein LADG, gibt es nicht jetzt bereits Beschwerdemöglichkeiten?

Nathalie Schlenzka (Antidiskriminierungsstelle des Bundes): Wir sind ja als Antidiskriminierungsstelle des Bundes auch eine Beratungsstelle und stellen fest, dass ungefähr 25 bis 30 % der Anfragen, die wir erhalten, in einen Bereich fallen, den wir überhaupt nicht bearbeiten können, weil er in Zuständigkeit der Länder fällt, und dort das AGG als Bundesgesetz keinen Diskriminierungsschutz bietet. Wir haben die Leute am Telefon, die sich z.B. einen Diskriminierungsfall durch eine Landesbehörde melden, wir versuchen, sie rechtlich zu beraten und wir können sie nicht unterstützen. Gerade wenn ich an die Fälle im Bildungsbereich denke, in der Schule, da gibt es gewisse Rechtswege, aber die sind so schwierig und so kompliziert ausgestaltet, dass das ja nicht funktioniert. Wir haben das in einem Rechtsgutachten analysiert und gesehen, dass da kein vergleichbarer Schutz zwischen Beschäftigten in der Schule und Schüler*innen vorhanden ist. Es ist daher wichtig, diese Lücke zu schließen.

Borghild Strähle (Antidiskriminierungsberater*in): In der Antidiskriminierungsberatung haben wir immer wieder Fälle, bei denen es um Behörden und staatliche Stellen geht. Besonders im Bildungsbereich wenden sich Schüler*innen und Eltern an die Beratungsstellen, wenn es zu diskriminierenden Vorfällen in Schulen kommt. Und die Schüler*innen und Eltern haben da bisher wenig rechtliche Möglichkeiten, dagegen vorzugehen. Das würde sich durch das LADG ändern. Wir haben jetzt die Möglichkeit, Gespräche zu führen mit Schulleitungen, Schulsozialarbeit, Lehrkräften etc. und sind aber dann auf das Goodwill dieser Person angewiesen. Und manchmal ist da gar kein Verständnis da. Wenn eine Schüler*in zu uns kommt wegen einer rassistischen Äußerungen zum Beispiel von Türsteher*innen bei einem Club passiert, dann hätte die Schülerin die Möglichkeit dagegen mit dem AGG zu klagen. Aber in der Schule gibt es eben aufgrund dieser Schutzlücke wenig Möglichkeiten und von daher wäre es gerade für unsere Arbeit absolut notwendig, dass es ein LADG gibt. Wobei die wenigsten Ratsuchenden den Klageweg anstreben, da sie eben oft die finanzielle Dimension scheuen oder auch den ungewissen Ausgang. Und sie wissen, dass es sich jahrelang hinziehen kann. Und besonders im schulischen Bereich brauchen sie oft schnelle Lösungen. Da haben sie keine zwei Jahre Zeit, um dagegen zu klagen. Hier hätten wir mit der Ombudsstelle neue Optionen. Sie hätte hier die Möglichkeiten, die wir nicht haben, Stellungnahmen einzufordern, in Dialog zu treten und eine Lösung zu finden für die Ratsuchenden.

Jutta Pagel-Steidl (Geschäftsführerin des Landesverbandes für Körper- und Mehrfachbehinderung): Fehlende Barrierefreiheit und herabwürdigende Äußerungen sind die häufigsten Diskriminierungsfälle, die wir erleben für Menschen mit Behinderungen. Und das geht hier durch alle Bereiche durch in der Verwaltung, oftmals absichtlich oder unabsichtlich. Wir sagen nicht pauschal, dass Verwaltung diskriminiert. Das ist nicht der Fall. Aber es gibt durchaus Einzelfälle und viele Einzelfälle ergeben eben auch eine Masse. Wir wollen, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Familien eine Möglichkeit in der Hand haben, um sich dagegen zu wehren und klarzumachen: ja, wir werden hier diskriminiert. Und es geht aber auch da nicht darum, da Geld damit zu machen oder Schadensersatz zu fordern. Es geht hier um die Anerkennung von Diskriminierung, die stattfindet.

5. Kann eine Ombudsstelle den Behörden Arbeit abnehmen?

Felix Haßelmann (LADG-Ombudsstelle Berlin): Seit Aufnahme unserer Tätigkeit haben wir ca. 1.500 Beschwerden im Anwendungsbereich des LADG bearbeitet. Unsere Zahlen steigen jährlich und wir können feststellen, dass unser Angebot bekannter wird und in der Folge auch stärker wahrgenommen wird. Nach vier Jahren können wir sagen: Wir machen einen Unterschied und wir tragen unseren Teil dazu bei, dass der Diskriminierungsschutz verbessert wird. Und ich denke auch, dass darin das Vertrauen der Menschen in die Berliner Verwaltung gestärkt wird.

Den 1500 Beschwerden stehen in vier Jahren lediglich eine Handvoll LADG-Klagen gegenüber, denen ein Verfahren bei der Ombudsstelle vorausging. Neben anderen Faktoren ist dies sicherlich auch ein Ergebnis der guten Arbeit der Ombudsstelle. Es ein Zeichen, dass sich die Verwaltung auf unsere Verfahren einlässt und wir immer wieder zu einer gütlichen Streitbeilegung kommen. Nicht alle Beteiligten sind immer mit dem Ausgang des Verfahrens zufrieden. Aber ich denke, gute Ombudsarbeit führt auch dazu, langwierige Klageverfahren zu vermeiden und vorher zu einer Lösung kommen.

Zugleich beruht die Möglichkeit einer gütlichen Streitbeilegung stets auf der Bereitschaft des gegenseitigen Zuhörens und Anerkennens. Da gibt es natürlich auch Verfahren, in denen wir diese Bereitschaft vermissen und in denen wir mit der jeweiligen öffentlichen Stelle nicht auf einen gemeinsamen Nenner kommen. Das sind dann im Zweifel auch die Fälle, die letztlich vor den Gerichten landen.

6. Soll ein Landesgleichbehandlungsgesetz auch die Beschäftigten vor Diskriminierung schützen?

Nathalie Schlenzka (Antidiskriminierungsstelle des Bundes): Es sollte im LADG nicht um den Schutz der Beschäftigten gehen, die ja schon einen Schutz im AGG haben. Deswegen verstehe ich auch nicht, wieso eine Formulierung in dem Entwurf steht, dass eben auch die Beschäftigten sich bei ungebührlichem Verhalten der Bürger*innen an die Ombudsstelle wenden können. Das gehört aus meiner Sicht nicht in ein LADG.

7. Warum muss das LADG robust sein und warum braucht die Ombudsstelle eine gute Ausstattung an Befugnissen?

Nathalie Schlenzka (Antidiskriminierungsstelle des Bundes): Was ein LADG so stark machen kann, ist eben gerade dieses niedrigschwellige Instrument der Ombudsstelle. Man entlastet die Gerichte mit Fällen. Die Ombudsstelle ist das Herzstück des Berliner LADG und das funktioniert auch sehr gut. Daher finde ich schade, dass die Ombudsstelle im Entwurf in Baden-Württemberg viel schwächer ausgestaltet werden soll. Es ist schön, eine Beratung zu haben und auch eine gütliche Einigung. Aber wenn es dann nichts darüber hinaus gibt, wie Auskunftsrechte oder eben auch die Möglichkeit, auch eine Entscheidung zu fällen, wenn eine gütliche Einigung nicht möglich ist, dann ist das aus unserer Sicht doch ein bisschen zu wenig.

Abdulselam Aslandur (Bündnis für ein LADG): Damit das LADG wirklich wirksam werden kann, muss es robuster und stärker sein. Der Gesetzesentwurf sagt nichts zur Unabhängigkeit der Ombudsstelle, sondern enthält nur eine Aufgabenbeschreibung. Die Ombudsstelle berät die Personen und wirkt auf eine gütliche Einigung hin. Wir sagen, das ist zu wenig. Es muss die Ansiedlung in einem bestimmten Bereich gewährleistet sein, die Unabhängigkeit und eben Akteneinsichtsrechte, Beanstandungsrechte, das Recht, Stellungnahmen einzuholen. Der zweite Punkt, den wir im derzeitigen Gesetzesentwurf kritisieren, ist die Geltendmachungsfrist. Also die Frist, um die LADG-Ansprüche geltend zu machen. Im derzeitigen Entwurf ist eine Frist von sechs Monaten vorgesehen. Wir sagen, die Fristen müssen länger sein, und zwar mindestens zwölf Monate nach Abschluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist. Das hat auch nur Vorteile. Es gibt mehr Zeit für eine gütliche Einigung. Die Ombudsstelle ist nicht in Zeitdruck. Die Ratsuchenden, die Betroffenen, sind nicht in Zeitdruck, sondern die Frist ist einfach ausreichend, damit das, was gemacht werden soll, nämlich eine Einigung zu erzielen, dass es nicht zu einer Klage kommt, dass das erreicht werden kann.

Und dann abschließend noch die Möglichkeit eines Verbandsklagerechts. Es gibt im Entwurf kein Verbandsklagerecht. Warum ist es wichtig? Weil es eben Fälle gibt, die über die individuelle Betroffenheit einer Person hinausreichen und eine große Anzahl von Personen betreffen. Und da sollen sich Verbände, die fachlich darauf spezialisiert sind, derer annehmen können. Und ich denke, auch die Erfahrungen aus Berlin zeigen eben, dass es auch sehr, sehr hilfreich ist, diese Fälle, die große Anzahl von Personen betreffen, auch durch Verbände handeln zu lassen. Und deswegen würden wir gerne auch ein Verbandsklagerecht sehen im Gleichbehandlungsgesetz in Baden-Württemberg.

8. Geht Baden-Württemberg mit einem LADG über das hinaus, was an Diskriminierungsschutz gewährleistet werden muss?

Nathalie Schlenzka (Antidiskriminierungsstelle des Bundes): Aus der EU-Antirassismusrichtlinie ergibt sich zwingend, dass alle Mitgliedsstaaten für den Bereich Bildung eine Diskriminierungsgesetzgebung brauchen. In Ländern wie Schweden oder Frankreich, die nicht föderalistisch geregelt sind wurde das Diskriminierungsverbot in Bezug auf staatliches Handeln für das gesamte Land umgesetzt. Deutschland ist eines der wenigen Länder in der EU, die diese Schutzlücke haben. Aber wir haben nun mal ein föderales System und deswegen müssen sich die Länder eben einzeln auf den Weg machen. Auch Länder wie Belgien, die ein stärkeres föderales System haben, haben das in ihrer Antidiskriminierungsgesetzgebung geregelt. Und genauso wie wir das für die Länder fordern, fordern wir ja auch auf Bundesebene. Auch hier muss die Schutzlücke für staatliches Handeln auf Bundesebene geschlossen werden. Wenn die Europäische Kommission dies systematisch anschauen würde, müsste es konsequenterweise hier ein Vertragsverletzungsverfahren geben, weil hier eine Schutzlücke besteht.

9. Kann das LADG dazu beitragen, die Demokratie resilienter zu machen?

Alexander Klose (Experte für Diskriminierungsrecht, Berlin): Wenn wir uns vorstellen, dass an bestimmten einzelnen Stellen - wir wollen das nicht hoffen - Kräfte an die Macht kommen, die dann ganz gezielt diskriminierende Praxen umsetzen geben wir den Bürger*innen mit dem LADG ein Instrument in die Hand, dass sie in diesen Fällen dann auch gegen solche diskriminierende behördliche Praxis vorgehen können. Aus meiner Sicht ist ein Landesgleichbehandlungsgesetz auch ein Beitrag, um den Staat resilient zu machen und die Bürger*innen zu schützen.

10. Was lernen wir aus der Debatte um das LADG?

Andreas Foitzik (Bündnis für ein LADG): Wenn wir die Entwicklung des letzten Jahres uns in einiger Zeit noch mal mit Abstand anschauen würden, könnte man das auch als Lehrstück für Politik noch mal lesen. Eine Politik, die sich dann in bestimmten Zeiten mehr an Lobbyinteressen und Wahlkampflogiken und nicht mehr an den Interessen der Menschen in Baden-Württemberg orientiert. Ein geht um ein Gesetz, das nach anfänglicher kurzer Aufregung in der Zeit der Koalitionsverhandlungen sachlich in der Koalition bearbeitet wurde, im Koalitionsvertrag verankert ist und von der Landesregierung schon beschlossen ist. Und dann kommt es plötzlich ins Gerede und die Zustimmung bröckelt. Das hat sicher zu tun mit einer veränderten Stimmungslage in der Bundesrepublik und Europa. Dann gibt es Vorwürfe gegen das Gesetz von verschiedenen Lobbyverbänden, die nicht wirklich geprüft werden. Es wird das Wort - ich würde es fast als Unwort bezeichnen – „Bürokratiemonster“ in die Welt gesetzt, auch von den Medien übernommen und weiterverbreitet und auch von manchen politischen Parteien übernommen und weiterverbreitet, ohne wirklich überprüft zu werden.

Wir haben in dieser ganzen Zeit immer wieder mit den Fachpolitiker*innen aus den Parteien gesprochen und dort eine Zustimmung zu dem Gesetz erlebt. Und kurz später wird dann plötzlich nach außen hin die Zustimmung zurückgezogen. Gegen den Vorwurf des Bürokratieaufbaus ist es in diesen Zeiten offensichtlich schwer, noch eine sachorientierte Politik zu machen. Die Verteidigung von Minderheitenrechten und Menschenwürde ist kein Thema mehr, mit dem sich Parteien profilieren wollen.

Wir haben verschieden Expert*innen eingeladen, die aus der Erfahrung von vier Jahren LADG Berlin gut beurteilen können, was an den aktuell in Baden-Württemberg erhobenen Vorwürfen dran ist. Dies wäre für die Landespresse die Möglichkeit gewesen, ihre eigene Berichterstattung zu ergänzen oder auch zu überprüfen. Es hat an dem Pressegespräch ein einziger Journalist teilgenommen, es gab keinen einzigen Artikel.

Die Stimme eines breiten zivilgesellschaftlichen Bündnisses, das auch die Interessen von vielen Menschen vertritt, deren Stimmen in der Debatte kaum vorkommen, bleibt unsichtbar.