
Statement des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bezirk Berlin-Brandenburg

Anhörung im Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Geschäftsordnung, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung des Abgeordnetenhauses Berlin zum Entwurf eines Berliner Landesantidiskriminierungsgesetzes am 13. November 2019

Matthias Schlenzka
Abteilungsleiter
Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

matthias.schlenzka@dgb.de

Telefon: 030 21240-200
Telefax: 030 21240-114

Kapweg 4
13405 Berlin

www.dgb.de

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der DGB bedankt sich für die Einladung zu dieser Anhörung.

Das geplante Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) für Berlin ist ein deutschlandweit einmaliges Projekt. Mit diesem Gesetz wird die Debatte um das Allgemeine Gleichstellungsgesetz (AGG) fortgesetzt. Viele Antidiskriminierungsverbände waren und sind mit dem AGG unzufrieden, weil es Schutzlücken offen lässt und kein Verbandsklagerecht kennt. Das geplante LADG soll diese Schutzlücken nun in Berlin für das Verhältnis Staat / Bürger schließen.

Sicht der Betroffenen und der Beschäftigten mit einbeziehen

Die Debatte um das LADG wurde in den letzten Monaten nicht immer sachlich und zuweilen auch sehr emotional (gerne unter Einbeziehung der Medien) geführt. Befürworter und Kritiker des Gesetzentwurfes schenken sich dabei kaum etwas. Umso wichtiger ist es, auf eine sachliche Ebene zurück zu kommen. Dazu gehört es aus Sicht des DGB ebenso anzuerkennen, dass das AGG lange nicht mehr ausreichend ist, aber auch gleichzeitig nicht die Augen zu verschließen vor möglichen Rechtsfolgen und Problemen, die sich aus dem geplanten LADG ergeben könnten.

Recht auf diskriminierungsfreie Verwaltung

Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf diskriminierungsfreien Umgang der Verwaltung mit ihnen und diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. Das LADG kann hierbei eine wichtige Ergänzung zum AGG sein, weil es gezielt Schutzlücken schließt. Hierzu gehört u.a. die Erweiterung der Diskriminierungstatbestände (§ 2 LADG) zum Beispiel um „chronische Erkrankung“.

Mit dem Verbandsklagerecht strukturelle Diskriminierungen bekämpfen

Leider ist die Lebenswirklichkeit gerade für Menschen mit Behinderung oder mit einer chronischen Erkrankung auch heute oft noch nicht diskriminierungsfrei. Nicht selten beruhen die Diskriminierungen auf scheinbar neutralen Regelungen, die auf dem ersten Blick plausibel erscheinen. Den Betroffenen fehlt oft die Kraft sich zu wehren oder sie finden mit ihren Argumenten kein Gehör. Damit sich das ändern kann, soll mit dem geplanten LADG auch ein Verbandsklagerecht eingeführt werden, was der DGB ausdrücklich begrüßt. Denn es erleichtert insbesondere strukturelle Diskriminierungen abzustellen, die für Bürgerinnen und Bürgern oft besonders belastend aber nur schwer angreifbar sind. Auch die Einrichtung einer Ombudsstelle, an die sich die Bürgerinnen und Bürger wenden können, ist in diesem Zusammenhang besonders wichtig. Die Wirksamkeit dieser Ombudsstelle wird allerdings vor allem davon abhängen, ob sie finanziell auskömmlich und personell aufgabengerecht ausgestattet ist.

Privatrechtlich organisierte Unternehmen des Landes mit einbeziehen

Um die Wirksamkeit und Reichweite des Gesetzes zu erhöhen, empfiehlt der DGB, auch Unternehmen (juristische Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften), an denen das Land Berlin unmittelbar oder mittelbar Mehrheitsbeteiligungen hält oder erwirbt, verbindlich mit einzubeziehen. In der derzeitigen Version des Gesetzentwurfes heißt es in § 3 Abs. 2:

(2) Soweit das Land Berlin unmittelbar oder mittelbar Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften hält oder erwirbt, wirkt es darauf hin, dass die Ziele und Grundsätze dieses Gesetzes auch von diesen beachtet werden. Soweit es Minderheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften hält oder erwirbt oder gemeinsame Einrichtungen mit dem Bund nach Art. 91e Grundgesetz betreibt, wird es sich im Rahmen seiner rechtlichen Möglichkeiten dafür einsetzen, dass die Ziele und Grundsätze dieses Gesetzes Beachtung finden.

Mit der derzeitigen Formulierung in § 3 Abs. 2 ist eine Anwendungslücke für weite Bereiche von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gegeben, die durch das Land Berlin in privatrechtlicher Rechtsform angeboten werden. Dazu gehören insbesondere der Klink-Bereich (inklusive Serviceeinrichtungen) und der große Bereich der kommunalen Wohnungsunternehmen (z. B. WBM). Aus der gewerkschaftlichen Beratungspraxis wissen wir aber, dass in diesen Einrichtungen viele Diskriminierungserfahrungen gemacht wurden. Wir halten es daher nicht für ausreichend, dass das Land Berlin in seinen privatrechtlich organisierten Einrichtungen „nur“ darauf hinwirkt, dass die Ziele dieses Gesetzes berücksichtigt werden. Der DGB regt daher an, den § 3 Abs. 2 LADG verbindlicher zu formulieren und an den Geltungsbereich in § 1a LGG (Geltung bei Beteiligungen des Landes) anzulehnen. Die Formulierung könnte daher lauten:

(2) Soweit das Land Berlin unmittelbar oder mittelbar Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften hält oder erwirbt, stellt es sicher, dass die Regelungen dieses Gesetzes auch von diesen entsprechend angewendet werden. Soweit es Minderheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften hält oder erwirbt oder gemeinsame Einrichtungen mit dem Bund nach Art. 91e Grundgesetz betreibt, wirkt es darauf hin, dass die Regelungen dieses Gesetzes auch entsprechend angewendet werden.

Auswirkungen des Gesetzes auf die Beschäftigten berücksichtigen

Wenn das geplante LADG seine Funktion als sinnvolle Ergänzung zu den bestehenden Regelungen im AGG ausfüllen soll, so müssen mögliche Rechtsfolgen und Probleme mit bedacht und bearbeitet werden. In Hinblick auf befürchtete negative Auswirkungen des Gesetzes gab es in den letzten Monaten erhebliche, teils sehr kontroverse Debatten. Nach den Rückmeldungen, die uns erreichen, liegt das u.a. darin begründet, dass der Haftungsrahmen für das Land Berlin (nach § 8 Abs. 2 LADG i.v.m. § 7 LADG) grundsätzlich anders gestaltet ist, als im Dienstrecht der Beschäftigten. Der immaterielle Schadensersatzanspruch nach § 8 Abs. 2 LADG ist verschuldensunabhängig ausgestaltet. Durch die Beweislast erleichterung nach § 7 ist die Glaubhaftmachung von Tatsachen ausreichend. Die prozessuale Folge ist, dass es der beklagten öffentlichen Stelle obliegt, den Beweis des Gegenteils zu erbringen. Sie muss also das Nichtvorhandensein von (zuvor glaubhaft gemachten) Tatsachen beweisen. Das ist nicht nur prozessual ein Problem.

Erfolg des Gesetzes durch breitere Akzeptanz sicherstellen

Diese Regelungen führen zu zahlreichen Nachfragen und Verunsicherungen bei den Beschäftigten. Es ist aus unserer Sicht für den Erfolg des Gesetzes und die Akzeptanz unumgänglich, sich mit den dahinter stehenden Ängsten auseinander zu setzen und sie ernst zu nehmen, vor allem, weil es bislang keinerlei Regelungen zum verwaltungsinternen Verfahren gibt und Schutzmechanismen für die Beschäftigten völlig fehlen. Ungeklärt ist auch, wie mit den anfallenden Verfahren, Klagen oder Anfragen umzugehen ist. Die Dienststellen stehen diesbezüglich vor einigen Herausforderungen. Sie müssen im Falle eines möglichen Rechtsstreites dokumentieren und nachweisen zu können, wie gehandelt bzw. entschieden wurde. Außerdem müssen Tausende Beschäftigte durch Weiterbildungen und Qualifizierung vorbereitet werden.

Verwaltungsinternes Verfahren regeln

Der DGB plädiert dafür das verwaltungsinterne Verfahren landeseinheitlich zu regeln. Dabei ist es wichtig klar zu stellen, dass die im Gesetz verankerte prozessuale Beweislast erleichterung nicht den Haftungsrahmen der Beschäftigten aushebelt. Es muss verdeutlicht werden, dass einem Urteil gegen das Land Berlin (zum Beispiel auf Zahlung eines Schadenersatzes nach § 8) ein prozessual geprägter Sachverhalt und Beweis zu Grunde liegt. Dieser prozessuale Sachverhalt kann nicht die Tatsachenbasis für eine mögliche Regressforderung des Landes gegen Beschäftigte bilden. Hierfür wäre eine klarstellende Regelung im LADG hilfreich, die sicherstellt, dass das Beschäftigtenverhältnis von den Ergebnissen der prozessualen Beweislast erleichterung nach § 7 unberührt bleibt.

Dienstvereinbarung erarbeiten und Beratungsstelle einrichten

Der DGB regt daher an, die o.g. Verfahrensregelungen in einer umfassenden Dienstvereinbarung zwischen dem Land Berlin und dem Hauptpersonalrat (DV LADG) landesweit und einheitlich zu regeln. Außerdem sollte eine unabhängige Beratungsstelle für die Beschäftigten für Fragen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme aus dem LADG eingerichtet werden. Die Details dieser unabhängigen Beratungsstelle für die Beschäftigten, insbesondere ihre Aufgaben, Kompetenzen und Bestellung, sollten ebenfalls in der DV LADG geregelt werden.