

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG-E) (Fassung vom 05.07.2018)

Einleitung

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu können. Da wir erst sehr spät in das Verfahren aufgenommen wurden, haben wir uns dazu entschieden, uns zunächst dem gemeinsamen Papier von Antidiskriminierungsakteur*innen anzuschließen, das Ihnen bereits vorliegt. Wir teilen dessen Inhalt, insbesondere, was die Kritik an § 5 Abs. 1 angeht: Eine Zulässigkeit von Diskriminierungen aufgrund nicht näher bezeichneter Rechtsvorschriften¹ unterminiert das Vertrauen in einen effektiven Diskriminierungsschutz durch das LADG gleich zu Beginn. Der Schwerpunkt unserer Stellungnahme liegt jedoch auf einem anderen Punkt, da wir die Interessen muslimischer Frauen, die eine religiös konnotierte Bekleidung tragen, in dem Referentenentwurf zum Landesantidiskriminierungsgesetz (LAGD) nicht berücksichtigt bzw. dezidiert ausgeklammert sehen.² Das wird zu einer Verfestigung ihrer Chancenungleichheit führen.

Das Aktionsbündnis muslimischer Frauen ist eine Lobbyorganisation und setzt sich seit seiner Gründung 2009 vor allem für die Verbesserung der Zugangschancen kopftuchtragender Frauen zum Arbeitsmarkt ein. In dieser Funktion hat uns das Bundesverfassungsgericht in drei Verfahren (Kopftuchverbote im Schuldienst, in KiTas und dem Rechtsreferendariat) die Möglichkeit zu einer Stellungnahme

¹ Darunter fallen lt. Begründung auch Rechtsverordnungen oder öffentlich-rechtliche Satzungen.

² Das trifft auch auf die Menschen anderer Religionsgemeinschaften zu, die eine religiös motivierte Bekleidung/Kopfbedeckung tragen, z.B. eine Kippa oder einen Turban. Als Lobbyorganisation für muslimische Frauen stellen wir jedoch die Interessen der kopftuchtragenden Frauen in den Vordergrund.

eingedrückt. Nachdem die Verfahren zum Schuldienst und dem KiTa-Bereich vom BVerfG positiv zugunsten der Klägerinnen entschieden wurden, haben – außer Berlin – alle Bundesländer ihre Praxis so verändert, dass sie verfassungskonform ist, d.h. pauschale Verbote einer religiös konnotierten Bekleidung wurden aufgehoben.

In Berlin wird seit dem BVerfG-Urteil zunehmend kontrovers über das Neutralitätsgesetz, das auf einem pauschalen Verbot basiert und Musliminnen mit Kopftuch den Zugang zu einer ganzen Bandbreite von Berufen verwehrt, gestritten. Eine Vielzahl von Fachleuten geht von der Verfassungswidrigkeit des Neutralitätsgesetzes in seiner derzeitigen Anwendung aus.

Umso gespannter und hoffnungsvoller haben wir den vorliegenden Entwurf gelesen, vor allem auch vor dem Hintergrund des allgemeinen rechtswissenschaftlichen Grundsatzes, nach dem das jüngere Gesetz das ältere Gesetz aufhebt.³

Große Ziele

Hohe Erwartungen erweckt der Referentenentwurf bereits in der Begründung im Allgemeinen Teil. Dort wird es zum Ziel erklärt, bestehende Schutzlücken zu schließen, die sich durch eine Beschränkung des AGG auf die Erwerbstätigkeit und den Privatrechtsverkehr ergeben.

Ebenso vielversprechend klingt die Begründung zu §1: „Die Verhinderung und Beseitigung jeder Form von Diskriminierung wendet sich auch gegen Formen struktureller und institutioneller Diskriminierung, die durch individualrechtliche Diskriminierungsverbote nur schwer zu erfassen sind. Besonders geschützt sollen daher vor allem die Angehörigen strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen sein.“

Dieser Punkt hat uns mit besonderer Hoffnung erfüllt, da muslimischen Frauen, die ein religiös motiviertes Kopftuch tragen, derzeit aufgrund des Berliner Neutralitätsgesetzes pauschal der Zugang zu öffentlich-rechtlichen Dienst- und Beamtenverhältnissen verwehrt wird – ein klassisches Beispiel struktureller Diskriminierung.

Weiter heißt es, dass durch das LADG nun alle Personen ausdrücklich vor Diskriminierungen im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Handelns des Landes Berlin geschützt werden sollen. Zudem stehen Betroffenen verbesserte und erweiterte Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung; ein sehr positiver Punkt des Entwurfs.

Eingeschränkter Geltungsbereich

So vielversprechend die allgemeinen Ausführungen zum LADG sind, so enttäuschend ist dann jedoch letztendlich die normative Umsetzung dieser

³ Lex posterior derogat legi priori. D.h. kritische Passagen sowohl des AGG (2006) als auch des NeutrG (2005) könnten neu gelesen werden.

Versprechen. § 3 Abs. 1 S. 2 LADG nimmt explizit öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse und die Beschäftigungsverhältnisse des Landes Berlin aus. Eine Ausnahme bildet § 12 des LAGD, der auch für diesen Bereich gelten soll und in Absatz 1 verspricht, dass der Senat „[...] landesweite Maßnahmen zur Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt in der Berliner Verwaltung [ergreift] und [...] diese stetig fort[entwickelt].“⁴

Das ist ein sehr löblicher Vorsatz, allein: Menschen mit religiös motivierter Bekleidung profitieren davon nicht, denn das umstrittene Neutralitätsgesetz verwehrt ihnen weiterhin den Zugang zu vielen Berufen. Wie soll eine Kultur der Wertschätzung von Vielfalt in der Berliner Verwaltung und an den Schulen verwirklicht werden, wenn religiöse Vielfalt in weiten Bereichen dort nicht sichtbar werden darf? Das bleibt auch denjenigen nicht verborgen, die die Dienste von Behörden in Anspruch nehmen oder Schulen besuchen und sendet ein deutliches Signal: Nicht alle sind gleichberechtigter Teil dieser Gesellschaft. Dass eine staatlich legitimierte unterschiedliche Behandlung von Minderheitengruppen gesellschaftspolitische Folgen hat, die die Mitglieder dieser Gruppen in ihrem Alltag spüren, ist eine Binsenweisheit. Diese Einschränkung des Geltungsbereiches trübt dann leider auch den Blick auf die positiven Aspekte des Entwurfs, wie bspw. die Verlängerung der Verjährungsfristen und die Einführung eines Verbandsklagerechts.

Festzuhalten bleibt jedoch: Lehrer*innen und pädagogische Fachkräfte an Schulen⁵ oder KiTas, Beamt*innen der Rechtspflege, des Justizvollzugs und der Polizei, die eine religiös motivierte Bekleidung tragen, können sich nicht auf den Schutz des neuen LADG berufen, sie sind weiterhin nicht vor vom Land Berlin als Arbeitgeber ausgehenden strukturellen Diskriminierungen geschützt.

Als Grund für die Ausklammerung der öffentlich-rechtlichen Dienst- und Beschäftigungsverhältnisse von der Geltung des LADG wird einerseits angeführt, dass auf diese Bereiche weiterhin die Regelungen des AGG, genauer des § 24 AGG, Anwendung fänden. Andererseits solle durch die Bereichsausnahme des § 3 LADG Klarheit in Bezug auf die Verhältnisse der Gesetze untereinander und ein funktionales und konkurrenzloses Nebeneinander beider Gesetze gewährleistet werden. Das gilt ausdrücklich auch für das Berliner Neutralitätsgesetz. Tatsächlich jedoch suggeriert der Verweis auf § 24 AGG eine Rechtsicherheit, die für kopftuchtragende Frauen faktisch nicht gegeben ist, wie die jüngsten gerichtlichen Entscheidungen deutlich zeigen: Während das Landesarbeitsgericht 2017⁶ die Verfassungsmäßigkeit des Neutralitätsgesetzes in der Auslegung des Senats verneinte, weil das pauschale Kopftuchverbot des § 2 Satz 1 NeutrG den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Verbot nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr

⁴ § 12, Absatz 1 des Entwurfs.

⁵ Sofern sie nicht an Berufsschulen oder Einrichtungen des Zweiten Bildungswegs arbeiten möchten.

⁶ LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 09.02.2017, 14 Sa 1038/16.

zulässig) nicht genüge und der Klägerin eine Entschädigung zusprach,⁷ verlaublich das Arbeitsgericht Berlin im Mai 2018⁸, es hege keinerlei Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des im Neutralitätsgesetz festgelegten pauschalen Verbotes und wies die Klage einer Betroffenen auf Entschädigung ab.

Nachdem der vorliegende Entwurf des LDAG den Beschäftigungsbereich ausdrücklich ausgenommen hat, würde der Fall einer kopftuchtragenden Bewerberin gem. § 24 AGG iVm § 7 Abs. 1 AGG beurteilt werden, wobei § 8 Abs. 1 AGG eine unterschiedliche Behandlung zulässt, wenn ein hinreichender Grund besteht, der wegen der Art der auszuübenden Tätigkeit oder der Bedingung ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt. Diese Rechtfertigung kann dann – je nach Gusto des Gerichts – in § 2 des Berliner Neutralitätsgesetzes gefunden werden oder auch nicht, sodass eine unterschiedliche Behandlung als gerechtfertigt angesehen werden kann oder auch nicht und die Klägerin entweder einen Diskriminierungsschutz genießt oder auch nicht. Es ist sicherlich nachvollziehbar, dass diese Rechtsunsicherheit eine schwere, seit Jahren anhaltende Belastung für die Betroffenen darstellt und integrationspolitisch unhaltbar ist.

Die dem AGG zugrundeliegende EU-Antidiskriminierungs-RL gibt den Mindestschutz vor und erlaubt ein höheres Schutzniveau in den Mitgliedstaaten, wenn es deren Grundrechtsbestimmungen entspricht. Das ist in Deutschland der Fall, wie die Auslegung der Art. 4 Abs.1, 3 Abs. 1, Abs.3, 33 Abs. 3 GG durch das Bundesverfassungsgericht deutlich macht. Ein pauschales Verbot von religiösen Bekundungen im Schuldienst/KiTa-Bereich ohne konkrete Gefahrensituationen ist demnach unverhältnismäßig und verfassungswidrig.

Abgesehen davon hat das BVerfG 2015 darauf hingewiesen, dass ein Kopftuchverbot in Konflikt mit dem Gebot der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen (Art. 3 Abs. 2 GG) steht, weil es „[...] faktisch vor allem muslimische Frauen von der qualifizierten beruflichen Tätigkeit als Pädagoginnen [fernhält].“⁹ Diese Ansicht teilt auch der Deutsche Frauenrat (DF), die größte frauen- und gleichstellungspolitische Interessenvertretung in Deutschland. Dementsprechend hat der DF sich auf der letzten Mitgliederversammlung (Juni 2018) ausdrücklich für die Abschaffung gesetzlicher Kopftuchverbote ausgesprochen, die die Teilhabe muslimischer Frauen auf dem Arbeitsmarkt einschränken oder ihnen den Zugang zu einzelnen Berufen oder ganzen Berufsbereichen völlig verwehren.¹⁰

⁷ Allerdings war das Gericht der Meinung, eine verfassungsgemäße Auslegung des Gesetzestextes sei möglich, indem der Wortlaut so interpretiert werde, dass ein Verbot nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr zulässig sei.

⁸ AG Berlin, Urteil vom 24.05.2018, 58 Ca 7193/17.

⁹ Beschluss des Ersten Senats vom 27. Januar 2015, Az. 1 Bv R 471/10 und 1 BvR 1181/10, Rn. 96.

¹⁰ <https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2018/06/Zusammenstellung-Beschl%C3%BCsse-2018.pdf>, S. 3.

Fazit:

Das neu gefasste LADG erhebt den Anspruch, eine tatsächliche Chancengleichheit herzustellen und durchzusetzen, jegliche Form von Diskriminierung von vornherein zu verhindern oder existierende zu beseitigen und eine Kultur der Wertschätzung von Vielfalt zu fördern. Existierenden gesellschaftlichen Stigmatisierungen und Ausgrenzungen will das Land Berlin sich mit diesem Gesetz entgegenstellen und so eine gleichberechtigte Teilhabe aller Bürger*innen gewährleisten.

Dieses Versprechen wird für Menschen mit religiös motivierter Bekleidung nicht eingehalten. Tatsächlich manifestiert sich deren problematische Situation: Nach dem AGG kann das Neutralitätsgesetz als Rechtfertigungsgrund für eine unterschiedliche Behandlung mit einbezogen werden, solange seine Verfassungswidrigkeit nicht vom BVerfG festgestellt ist und ermöglicht somit eine Ausgrenzung solcher Menschen aus öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen. Das LADG, das es sich zum Ziele macht, Schutzlücken zu schließen, lässt die größte aller Schutzlücken unberücksichtigt und schränkt seinen Anwendungsbereich ohne Not explizit ein. Dass das deshalb geschieht, um das umstrittene Neutralitätsgesetz nicht auf den Prüfstand stellen zu müssen, ist sicherlich keine kühne Vermutung.

Damit verfestigen sich im Gesamtergebnis die existierenden Hürden für kopftuchtragende Frauen, die in Berlin am Arbeitsmarkt teilhaben wollen.

Für das Aktionsbündnis als Zusammenschluss, der sich explizit für die Interessen muslimischer Frauen einsetzt, ist der Entwurf nicht nur bloß enttäuschend, sondern bitter. Angesichts der Entwurfsbegründung kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Interessen von kopftuchtragenden Frauen, schlicht übersehen wurden. Vielmehr wirkt der Entwurf wie eine klare politische Entscheidung dafür, an der bestehenden Ausgrenzung muslimischer Frauen aus dem öffentlichen Dienst festhalten zu wollen. Wir appellieren an alle Verantwortlichen, sich die Wirkung auf die Betroffenen, ihre Familien und große Teile der muslimischen Community vor Augen zu führen und diese Situation zeitnah zu ändern. Echte Vielfalt ist nur dann gegeben, wenn alle Gruppen gleiche Zugangschancen zu allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens haben. Das fördert die Loyalität und das Vertrauen in den Staat und ist dem gesellschaftlichen Zusammenhalt dienlich.

Wesseling, 13. September 2018

Aktionsbündnis muslimischer Frauen e. V.
Telefon: (Mo., Mi., Fr. 10-12.00 Uhr) +49 (0) 2236/948633
Telefax: +49 (0) 2236/948565
E-Mail: info@muslimische-frauen.de
www.muslimische-frauen.de
<https://de-de.facebook.com/amf.ev>