

Frau Vorsitzende
Katja Rathje-Hoffmann, MdL
Sozialausschuss des Schleswig-
Holsteinischen Landtages
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Stellungnahme zum Entwurf eines Landesantidiskriminierungsgesetzes Schleswig-Holstein (LADG SH).

Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 20/4529 (neu)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Katja Rathje-Hoffmann,
Sehr geehrte Abgeordnete,

vielen Dank für die Möglichkeit zu einer schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf eines Landesantidiskriminierungsgesetzes Schleswig-Holstein (LADG SH). HAKI e.V., LSVD+ – Verband Queere Vielfalt Schleswig-Holstein e.V., lambda::nord und die Geschäftsstelle Echte Vielfalt begrüßen ausdrücklich das Vorhaben der Landesregierung, mit einem Landesantidiskriminierungsgesetz den Schutz vor Diskriminierung im Bereich des öffentlichen Handelns in Schleswig-Holstein zu stärken. Der vorliegende Gesetzentwurf ist ein wichtiger Schritt, um den Anspruch auf Gleichbehandlung und diskriminierungsfreies Verwaltungshandeln rechtlich zu konkretisieren und Betroffenen bessere Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Rechte zu eröffnen.

Aus fachlicher Sicht ist es insbesondere zu begrüßen, dass Geschlecht, geschlechtliche Identität und sexuelle Orientierung ausdrücklich als Diskriminierungsmerkmale benannt werden. Wir empfehlen, die Formulierung sexuelle Orientierung durch romantische Orientierung zu ergänzen, da diese aus unserer Sicht ein eigenes Merkmal darstellt, aufgrund dessen Benachteiligungen bei z.B. gleichgeschlechtlichen Paaren denkbar sind, die nicht mit sexuellen Präferenzen im Zusammenhang stehen¹.

Positiv ist ebenfalls, dass neben unmittelbarer Diskriminierung auch mittelbare Diskriminierung, diskriminierende Belästigung, sexuelle Belästigung, Anweisungen zur Diskriminierung sowie Mehrfach- und intersektionale Diskriminierung erfasst werden. Für queere Menschen ist dies von besonderer Bedeutung. Diskriminierung aufgrund der sexuellen bzw. romantischen Orientierung, der geschlechtlichen Identität und des Geschlechts findet nicht nur in Form offener queerfeindlicher Äußerungen oder bewusster Benachteiligungen statt. Sie kann auch in Verwaltungsstrukturen, Verfahren und Routinen liegen, die von einer vermeintlichen gesellschaftlichen Norm ausgehen und dadurch lesbische, schwule,

bisexuelle, trans*, inter*, agender* und nichtbinäre Menschen sowie Regenbogenfamilien nicht angemessen berücksichtigen.

Aus der langjährigen Arbeit in Beratung, Selbsthilfe, Bildung, Vernetzung und Interessenvertretung wissen wir, dass Diskriminierung für Betroffene häufig nicht als einzelnes Ereignis auftritt. Wiederholte Erfahrungen von Ausgrenzung, Abwertung und Nichtanerkennung können das Vertrauen in Institutionen beeinträchtigen und dazu führen, dass Betroffene ihre Rechte nicht wahrnehmen oder Diskriminierung gar nicht erst melden.

Vor diesem Hintergrund möchten wir folgende Punkte besonders hervorheben:

1. Der Geltungsbereich darf nicht an den Grenzen der Landesverwaltung enden

Die größte Schwachstelle des Gesetzentwurfs ist aus unserer Perspektive die ausdrückliche Herausnahme von Gemeinden, Kreisen und Ämtern aus dem Geltungsbereich. § 2 Absatz 4 bestimmt, dass diese nicht erfasst sind – auch dann nicht, wenn sie im Rahmen einer Organleihe staatliche Aufgaben wahrnehmen.

Ausgerechnet die Bereiche, in denen Menschen Diskriminierung erfahren könnten – im täglichen Leben, im täglichen Umgang mit den Verwaltungen, entsteht eine erhebliche Schutzlücke. Der Staat begegnet Bürger*innen im Rathaus, im Bürgerbüro, im Sozialamt oder in der Ausländerbehörde.

Die Gesetzesbegründung stellt fest, dass Benachteiligungen gerade auch im Bereich öffentlicher Verwaltungstätigkeit verbreitet sind. Gleichzeitig wird ein erheblicher Teil der öffentlichen Verwaltung vom notwendigen Schutz ausgenommen. Der Schutz vor Diskriminierung darf aber nicht davon abhängen, ob eine betroffene Person mit einer Landesbehörde oder einer kommunalen Behörde zu tun hat. Insbesondere wird in diesem Kontext ein Rückgriff auf den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung für fehlleitend gehalten. Gerade die kommunale Selbstverwaltung schützt die Kommunen nicht davor, an allgemeine gesetzliche Diskriminierungsverbote gebunden zu werden. Sie schützt sie vielmehr davor, dass der Landesgesetzgeber ihnen die eigenverantwortliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben oder ihre organisatorische Gestaltungsfreiheit unverhältnismäßig entzieht. Dies würde bei einer (teilweisen) Einbeziehung der kommunalen Strukturen in den Geltungsbereich des LADG SH jedoch gerade nicht geschehen.

Wir regen daher an, den Geltungsbereich des LADG SH auf Gemeinden, Kreise und Ämter auszuweiten. Anderenfalls sollte das Land zumindest verbindliche Standards für kommunale Antidiskriminierung entwickeln und deren Umsetzung unterstützen.

2. Queere Lebensrealitäten müssen bei der Umsetzung des Gesetzes konkret berücksichtigt werden

Die Aufnahme der sexuellen Orientierung und der geschlechtlichen Identität in die Normierung von Diskriminierungsmerkmalen ist ausdrücklich zu begrüßen.

Der gesetzliche Schutz muss sich jedoch auch in der konkreten Verwaltungspraxis widerspiegeln.

Für queere Menschen können scheinbar neutrale Verwaltungsverfahren diskriminierende Auswirkungen haben. Dies betrifft beispielsweise Formulare und Verfahren, die ausschließlich binäre Geschlechterkategorien vorsehen, die fehlende Berücksichtigung von

trans*, inter*, agender* und nicht-binären Personen oder Verwaltungsabläufe, die ein unfreiwilliges Outing begünstigen. Auch Regenbogenfamilien können auf Verwaltungsstrukturen treffen, die ausschließlich heteronormative Familienkonstellationen („Vater, Mutter, Kind“) voraussetzen.

Hier kommt der im Gesetzentwurf verankerten Verpflichtung zur Untersuchung struktureller Diskriminierungsrisiken eine besondere Bedeutung zu. § 13 verpflichtet öffentliche Stellen ausdrücklich dazu, Diversitätssensibilität und strukturelle Diskriminierungsrisiken bei der Untersuchung ihrer Aufbau- und Ablauforganisation sowie ihrer Geschäftsprozesse zu berücksichtigen.

Wir empfehlen diese Regelung in der Umsetzung mit konkreten Maßnahmen zu hinterlegen. Dazu gehören insbesondere die diskriminierungssensible Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren, Fortbildungen sowie die Beteiligung von queeren Verbänden.

3. Intersektionale Diskriminierung muss in der Praxis ernst genommen werden

Queere Menschen sind keine homogene Gruppe. Diskriminierung aufgrund der sexuellen sowie romantischen Orientierung und/oder geschlechtlichen Identität kann mit weiteren Diskriminierungsmerkmalen zusammenwirken.

Besondere Barrieren können beispielsweise für queere Menschen mit Behinderungen, queere Jugendliche, ältere queere Menschen, queere Menschen mit Flucht- oder Migrationserfahrung oder Menschen in prekären sozialen Lebenslagen entstehen.

Der Gesetzentwurf erkennt in § 4 Abs. 3 Mehrfach- und intersektionale Diskriminierung ausdrücklich an und definiert diese. Das ist aus unserer Sicht ein wichtiger und zeitgemäßer Bestandteil des Gesetzes.

Entscheidend ist jedoch, dass diese Perspektive auch in Beratung, Verwaltungspraxis, Fortbildung und Evaluation berücksichtigt wird. Intersektionale Diskriminierung darf nicht lediglich eine Legaldefinition bleiben und eine reine Anerkennung im Gesetz allein reicht nicht. Die Verwaltung muss dafür auch entsprechende Fachkompetenz aufbauen, die sich z.B. im Amtshandeln und auch in den Beratungsstrukturen (z.B. bei den Gleichstellungsbeauftragten) zeigt.

4. Rechtsschutz muss tatsächlich erreichbar sein

HAKI e.V., LSVD+ – Verband Queere Vielfalt Schleswig-Holstein e.V., lambda::nord und die Geschäftsstelle Echte Vielfalt begrüßen die vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten und die Einbindung und Stärkung von Antidiskriminierungsverbänden. Ein rechtlicher Anspruch allein gewährleistet jedoch noch keinen wirksamen Rechtsschutz. Betroffene benötigen niedrigschwellige Unterstützung, um Diskriminierung einzuordnen, ihre Rechte zu kennen und diese tatsächlich durchsetzen zu können.

Dafür sind qualifizierte zivilgesellschaftliche Beratungs- und Selbstvertretungsstrukturen (Regelstrukturen) unverzichtbar. Ihre Expertise und Unterstützung dürfen jedoch nicht als selbstverständlich in Form von ehrenamtlichem Engagement vorausgesetzt werden, sondern benötigen eine verlässliche und dauerhafte finanzielle Absicherung.

Ergänzend halten wir die Einrichtung einer unabhängigen, niedrigschwelligen und fachlich qualifizierten Ombudsstelle für Antidiskriminierung für einen wesentlichen Baustein eines

wirksamen Diskriminierungsschutzes. Sie sollte Betroffene informieren und beraten, Beschwerden aufnehmen, bei der Klärung von Konflikten unterstützen und strukturelle Diskriminierung sichtbar machen können. Sie könnte nach Berliner Vorbild die Vermittlung in den Fokus setzen. Hier sollten alle öffentlichen Stellen zur Zusammenarbeit und zur Erteilung der entsprechenden Auskünfte verpflichtet sein (siehe auch die entsprechende Stellungnahme der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung des Landes Berlin, Umdruck 20/6843). Für queere Menschen ist dabei eine ausgewiesene Kompetenz im Bereich der sexuellen und geschlechtlichen Vielfalt sowie eine enge Zusammenarbeit mit den bestehenden queeren Fach- und Selbstvertretungsorganisationen von besonderer Bedeutung.

Wir regen an, den Gesetzentwurf um eine Regelung zu ergänzen, die Betroffenen den Zugang zum Recht unabhängig von ihrer finanziellen Situation ermöglicht. Dies könnte beispielsweise durch eine landesrechtliche Prozesskostenbeihilfe, einen Rechtshilfefonds oder andere geeignete Unterstützungsinstrumente erfolgen.

5. Prävention muss verbindlicher Bestandteil des Verwaltungshandelns werden

Besonders begrüßenswert ist, dass der Gesetzentwurf über ein reines Diskriminierungsverbot hinausgeht. Die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und die Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung werden als durchgängige Leitprinzipien öffentlichen Handelns verankert.

Aus unserer Sicht ist dies ein zentraler Ansatzpunkt.

Diskriminierungsschutz darf nicht erst dann greifen, wenn eine betroffene Person einen konkreten Vorfall meldet. Alle öffentliche Stellen müssen vielmehr in die Lage versetzt werden, Diskriminierungsrisiken frühzeitig zu erkennen und ihnen präventiv entgegenzuwirken.

Hierfür sind insbesondere erforderlich:

- regelmäßige und verbindliche Fortbildungen zu sexueller sowie romantischer, geschlechtlicher, und familiärer Vielfalt,
- Stärkung der Diversity-Kompetenz,
- Überprüfung von Verwaltungsverfahren auf diskriminierende Strukturen,
- Schutz vor unfreiwilligem Outing,
- diskriminierungssensible Kommunikation und Formulare,
- verbindliche Beschwerde- und Ansprechstrukturen,
- Einbeziehung von queeren Fach- und Selbstvertretungsorganisationen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Berücksichtigung von Diversity-Kompetenz in Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ist daher ein wichtiger Schritt und sollte beispielsweise vom Kompetenzzentrum für Verwaltungsmanagement (KOMMA) in das Fort- und Weiterbildungsprogramm mitaufgenommen werden.

6. Die Evaluation muss konkrete Erkenntnisse über queere Diskriminierung ermöglichen

§ 15 sieht eine Evaluation unter Mitwirkung der Wissenschaft, der Antidiskriminierungsstelle des Landes und anerkannter Antidiskriminierungsverbände vor. Eine zukünftige Evaluation sollte ausdrücklich untersuchen, wie sich der gesetzliche Schutz auf Menschen mit unterschiedlichen Diskriminierungsmerkmalen auswirkt.

Dabei sollte insbesondere erfasst werden, in welchen Bereichen und bei welchen öffentlichen Stellen Diskriminierung aufgrund der sexuellen sowie romantischen Orientierung oder geschlechtlichen Identität und des Geschlechts festgestellt wird, welche Beratungs- und Rechtsschutzangebote in Anspruch genommen werden und ob Betroffene ihre Rechte tatsächlich durchsetzen konnten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl gemeldeter Fälle nicht automatisch das Ausmaß der Diskriminierung widerspiegelt. Eine geringe Zahl von Beschwerden kann ebenso auf fehlendes Wissen über Rechte, fehlendes Vertrauen in Institutionen oder fehlende niedrigschwellige Beratungsangebote zurückzuführen sein.

Die Evaluation sollte deshalb auch die Perspektive der Betroffenen und der spezialisierten Beratungs- und Selbstvertretungsorganisationen einbeziehen.

Die Auswirkungen des Gesetzes auf unterschiedliche Gruppen – ausdrücklich auch auf queere Menschen – müssen regelmäßig überprüft und öffentlich ausgewertet werden.

Fazit

HAKI e.V., LSVD+ – Verband Queere Vielfalt Schleswig-Holstein e.V., lambda::nord und die Geschäftsstelle Echte Vielfalt begrüßen den vorliegenden Gesetzentwurf als wichtigen Schritt zur Stärkung des Diskriminierungsschutzes in Schleswig-Holstein. Besonders die ausdrückliche Berücksichtigung des Geschlechts, der geschlechtlichen Identität, und der sexuellen Orientierung, die Anerkennung mittelbarer und intersektionaler Diskriminierung, die vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten sowie die Verankerung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt sind aus unserer Sicht wichtige Elemente eines modernen Antidiskriminierungsrechts.

Ein wirksames Landesantidiskriminierungsgesetz erschöpft sich jedoch nicht allein in der Schaffung rechtlicher Ansprüche. Es muss sicherstellen, dass Betroffene ihre Rechte kennen, ohne unnötige Hürden wahrnehmen und wirksam durchsetzen können. Für queere Menschen bedeutet dies, dass öffentliche Stellen ihre vielfältigen Lebensrealitäten berücksichtigen, strukturelle Diskriminierungsrisiken abbauen und eine diskriminierungssensible Verwaltungspraxis fördern.

Hierfür bedarf es zugleich einer verlässlichen Infrastruktur qualifizierter Beratungs- und Unterstützungsangebote. In Schleswig-Holstein besteht im Bereich der hauptamtlichen sozialpädagogischen Beratung von LSBTIQA*-Menschen seit vielen Jahren eine erhebliche Versorgungslücke. Ein großer Teil des Beratungs- und Unterstützungsbedarfs wird durch ehrenamtliches Engagement getragen, das den bestehenden Bedarf jedoch nicht decken kann. Ein wirksamer Diskriminierungsschutz setzt daher auch die dauerhafte Stärkung und auskömmliche Finanzierung spezialisierter queerer Beratungsstrukturen voraus.

Sie sind unverzichtbare Partner*innen bei der Prävention von Diskriminierung, der Unterstützung Betroffener und der Umsetzung der Ziele des Landesantidiskriminierungsgesetzes.

Der Landtag hat sich mehrfach öffentlich an die Seite von queeren Menschen gestellt. Ein Schutz vor Benachteiligung sollte entsprechend auf mehreren Füßen stehen: Neben dem LADG, der Aufnahme queerer Menschen in der Verfassung, einem Landesaktionsplan 2.0, der Förderungen queerer Anlauf- und Fachstellen verweisen wir auf die Notwendigkeit einer unabhängigen Monitoringstelle, die bei queerfeindlicher Gewalt und Diskriminierung quantitatives Wissen hervorbringen könnte, insbesondere dann, wenn Menschen sich nicht an öffentliche Stellen wenden möchten.

Die Verbände wie HAKI e.V., LSVD+ – Verband Queere Vielfalt Schleswig-Holstein e.V., lambda::nord und die Geschäftsstelle Echte Vielfalt stehen als langjährig in Schleswig-Holstein tätige queere Fachorganisationen für die Perspektive von queeren Menschen. Mit unserer umfassenden Expertise aus Beratung, Selbsthilfe, Bildungsarbeit, Vernetzung und Interessenvertretung bringen wir eine fachliche und praxisnahe Perspektive ein. Wir stehen gerne als Gesprächs- und Kooperationspartner*in für die weitere Ausgestaltung und Umsetzung des Landesantidiskriminierungsgesetzes zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Birgit Pfennig (HAKI e.V., Geschäftsführerin)

pfennig@haki-sh.de

Daniel Lembke-Peters (Geschäftsstelle Echte Vielfalt)

lembke-peters@echte-vielfalt.de

Anne Dombrowski (LSVD+ – Verband Queere Vielfalt Schleswig-Holstein e.V., Mitglied im Vorstand)

anne.dombrowski@lsvd.de

Moritz Griepentrog (lambda::nord, Geschäftsführung)

moritz.griepentrog@lambda-nord.de

ⁱ Die sexuelle Orientierung ist die Antwort auf die Frage „Zu wem fühle ich mich sexuell hingezogen?“. Demgegenüber verweist die romantische Orientierung darauf, „wen eine Person liebt“. Beides muss nicht deckungsgleich sein. Diese Differenzierung wird innerhalb der LSBTIQA* Communities vermehrt vorgenommen, um deutlich zu machen, welche Benachteiligung aufgrund welcher Merkmale geschieht. So kann eine Person sich romantisch von Frauen angezogen fühlen, sexuelles Interesse jedoch losgelöst vom Geschlecht erleben. Erlebt diese Person aufgrund ihrer Paarbeziehung Benachteiligungen, dann geschehen diese aufgrund ihrer romantischen Orientierung.