

Rechtlicher Rahmen für eine unabhängige Beschwerdestelle zum Schutz gegen Diskriminierung in Berliner Schulen – Zusammenfassung des Rechtsgutachtens von Maryam Haschemi Yekani und Carsten Ilius

Diskriminierung an Schulen ist ein weitverbreitetes Problem. Häufig wissen Betroffene nicht, wie sie im Falle einer Diskriminierung reagieren sollen bzw. wie sie sich rechtlich gegen diese wehren können. In Berlin existieren zwar gesetzliche Regelungen gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung. Diese sind aber unzureichend. Die GEW BERLIN fordert daher die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle, damit ein effektiver Rechtsschutz gegen Diskriminierung sichergestellt werden kann. Das vorliegende Gutachten zeigt auf, wie der rechtliche Rahmen einer solchen Beschwerdestelle aussehen müsste.

Völker- und europarechtliche Verpflichtungen zum Diskriminierungsschutz

Die Forderung nach einem effektiven Schutz der Betroffenen vor Diskriminierung in der Schule erwächst rechtlich bereits aus völker- und europarechtlichen Verpflichtungen. Im Bildungsbereich sind die Bundesländer umsetzungsverpflichtet. Die UN-Kinderrechtskonvention verankert einen Anspruch auf und Zugang zu diskriminierungsfreier Bildung für alle Kinder (Artikel 2, 28). Zudem sind Kinder stets an den sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen (Artikel 12). Die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK, Art. 3, Abs.3) enthält eine Staatenverpflichtung, zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten. Neben dem Recht auf Zugang zur Bildung und der Verpflichtung zu einem integrativen Schulsystem (Art. 24 Abs. 1) wird das Recht auf angemessene Vorkehrungen zum integralen Bestandteil des Rechts auf Bildung (Abs. 2c).

Mit dem Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzuheben und jegliche Verwaltungspraxis einzustellen, die eine Diskriminierung im Unterrichtswesen bewirken (Art. 3 a). Aus dem UN-Sozialpakt ergibt sich bei fehlenden effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten die Pflicht zur Schaffung effektiver Rechtsmittel, um das Recht auf diskriminierungsfreie Bildung als eines der im Pakt anerkannten Rechte zu verwirklichen (Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 2).

Die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) schützt Betroffene gegen Diskriminierung in der Schule (Art. 14 in Verbindung mit Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls). Nach der EMRK kann das Bundesland rechtlich gezwungen sein, neue, wirksame Verfahren, z.B. in Form einer unabhängigen Beschwerdestelle, zu schaffen (Art. 13). Die Anti-Rassismus-Richtlinie der EU beinhaltet vier bedeutsame Bestandteile bezüglich des Rechts auf diskriminierungsfreie Bildung und einen effektiven Rechtsschutz gegen Diskriminierung: angemessene Rechtsmittel im Falle von Diskriminierung, Regelungen zur Beweislasteichterung für Betroffene und zum Schutz vor Viktimisierung sowie die Einführung wirksamer und abschreckender Sanktionen.

Sowohl aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen als auch aus der Anti-Rassismus-Richtlinie ergibt sich eine Pflicht zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes für von Diskriminierung Betroffene im Schulbereich. Zudem sind Verpflichtungen zum Viktimisierungsschutz und zu wirksamen Sanktionsmaßnahmen aus der Anti-Rassismus-Richtlinie sowie zur Beteiligung minderjähriger Schüler_innen aus der Kinderrechtskonvention zu beachten.

Das Fehlen eines effektiven Diskriminierungsschutzes

Das Grundgesetz und die Verfassung des Landes Berlin enthalten zwar explizit Grundrechte auf Gleichbehandlung. Aufgrund des Fehlens spezieller Schutzregelungen auf einfachgesetzlicher Ebene führen diese aber nicht zu einem effektiven Diskriminierungsschutz. Zudem ergeben sich aus den Grundrechten selbst keine konkreten Anspruchsgrundlagen für die/den Einzelne_n: Aus dem Grundgesetz lässt sich ein Anspruch auf diskriminierungsfreie Bildung herleiten (Art. 3, Art. 7, Art. 19 GG). Die Verfassung von Berlin räumt Kindern ausdrücklich das Recht auf den Zugang zu Bildung ein (Art. 20), woraus sich im Lichte des Gleichheitsgebots (Art. 10) ein Recht auf diskriminierungsfreie Bildung ersehen lässt.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), welches die Anti-Rassismus-Richtlinie der EU in nationales Recht umsetzt, schützt im Bereich der Bildung nur Angestellte und Beamt_innen an öffentlichen und privaten Schulen sowie Schüler_innen in Privatschulen (§ 2 Abs. 2 Nr. 7). Schüler_innen an öffentlichen Schu-

len sind nicht vom Schutz des AGG erfasst. Nach dem AGG sind Arbeitgeber_innen verpflichtet, effektive Schutzmaßnahmen vor Diskriminierungen am Arbeitsplatz zu ergreifen (§12 Abs. 1). Das AGG schreibt die Einrichtung einer Beschwerdestelle im Betrieb ausdrücklich vor (§ 13). Dabei fehlt jedoch eine genaue Beschreibung der Arbeitsweise oder des Aufgabenbereichs. Die Beschwerdestelle soll eine Verpflichtung zur Untersuchung des Sachverhalts erhalten. Die Befugnis, über die verhältnismäßige Maßnahme zu entscheiden, bleibt dem/der Arbeitgeber_in überlassen.

Die Umsetzung der Anti-Rassismus-Richtlinie der EU für den Bereich Bildung ist Aufgabe der Länder. Im Bereich der öffentlichen Schulen ist sie bisher in keinem Bundesland in Landesrecht umgesetzt worden, weder als Teil eines Landesantidiskriminierungsgesetzes, noch als Teil des Schulgesetzes.

Im Berliner Schulgesetz wird an keiner Stelle ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot normiert – weder bei Regelungen zum Zugang zur Schule (§ 2 Absatz 1), zum gemeinsamen Unterricht (§ 4 und § 15 Abs. 2) und zu den Lehrmaterialien (§ 16 Abs. 5 Nr. 5) noch bei dem Toleranzgebot (§ 1) und den Erziehungszielen (§ 3 Abs. 3). Das Schulgesetz enthält keine Verfahrensregelungen oder Rechtsfolgen. Die bisherigen Regelungen im Berliner Schulgesetz reichen nicht aus, um Einzelnen ein Recht auf und Zugang zu diskriminierungsfreier Bildung einzuräumen und dieses Recht auch durchsetzen zu können. Darüber hinaus fehlt es an Empfehlungen zum Umgang mit Diskriminierung in Verwaltungsvorschriften.

Grundsätzlich haben Schüler_innen und Pädagog_innen derzeit vier verschiedene Möglichkeiten, bei staatlichen Institutionen diskriminierendes Verhalten geltend zu machen: eine Beschwerde bei der Schulleitung, eine Beschwerde bei der Schulaufsicht, eine Klage beim Verwaltungsgericht oder eine Anzeige bei der Polizei. Betroffene können über diese Möglichkeiten jedoch keinen effektiven Diskriminierungsschutz erreichen. Dies stellt eine Verletzung der völker- und europarechtlichen Verpflichtungen zum effektiven Schutz des Rechts auf diskriminierungsfreie Bildung dar.

Empfehlungen für rechtliche Änderungen zur Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle

Aufgrund der bestehenden Rechtslücken und unter Berücksichtigung der internationalen und nationalen Rechtsgrundlagen ergibt sich die Notwendigkeit einer unabhängigen Instanz zum Rechtsschutz. Empfohlen wird daher, eine Beschwerdestelle zu schaffen, die außerhalb der hierarchischen Struktur von Schule/Schulaufsichtsbehörde steht. Dies ist unabdingbar,

damit sie unabhängig handeln kann. Durch ein formalisiertes Verfahren könnten das Vertrauen der Betroffenen in die Institution Schule gestärkt werden und Lösungsansätze fernab von Verwaltungsrechtsschutz und strafrechtlichen Verfahren gefunden werden.

Empfohlene Änderungen im Schulgesetz

Im Schulgesetz müsste zum einen ein klar formulierter Anspruch auf Diskriminierungsschutz für Schüler_innen geschaffen werden. Zum anderen sollten Regelungen zur Beschwerdestelle in einem eigenen Abschnitt im Schulgesetz geschaffen werden. Dort sollten auch die genauen Verfahrensschritte geregelt werden, um die Transparenz des Verfahrens für die Betroffenen sicherzustellen. Zudem sollten klare Handlungsanweisungen zu Diskriminierungssituationen für die Schulleitungen und Pädagog_innen ggf. in Form einer Verwaltungsvorschrift formuliert werden.

Um das bestehende Schutzniveau nicht abzusenken, sollten bei einer gesetzlichen Änderung und Verankerung des Diskriminierungsverbots im Schulgesetz folgende Diskriminierungsmerkmale umfasst sein:

- Behinderung
- ethnische Herkunft/„Rasse“
- Geschlecht oder Geschlechtsidentität
- Hautfarbe
- Lebensalter
- Religion und/oder Weltanschauung
- sexuelle Identität
- sozio-ökonomischer Status und Sprache.

Dabei sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass Diskriminierungen mehrdimensional erfolgen können.

Arbeitsweise der Beschwerdestelle

Die Beschwerdestelle sollte niedrigschwellig und unentgeltlich zugänglich sein. Es sollte eine barrierefreie Einrichtung an einem zentral und gut erreichbaren Ort sein. Beschwerdeberechtigt sind Schüler_innen, Sorgeberechtigte und Mitarbeiter_innen der Schule sowie Dritte/schulfremde Personen. Wird eine Beschwerde eingereicht, prüft und bearbeitet die Beschwerdestelle den Fall. Des Weiteren werden die Anfragen und Beschwerden dokumentiert, um insbesondere strukturelle und institutionelle Diskriminierung sichtbar zu machen.

Erstgespräch in der Beschwerdestelle

In einem Erstgespräch werden Betroffene über die Arbeitsweise und die Befugnisse der Beschwerdestelle informiert und über die Voraussetzungen sowie Rechtsfolgen einer förmlichen Beschwerde aufgeklärt. Dabei sollte erklärt werden, dass die Beschwerdestelle durch Gespräche und Stellungnahmen den Vorfall untersucht, jedoch kein eigenständiges Sanktionsrecht

hat sowie nach der Eröffnung des förmlichen Beschwerdeverfahrens eine Wahrung der Anonymität nicht möglich sein wird. Da es der Beschwerdestelle nicht möglich ist, die beschwerdeführende Personen im Rahmen einer parteilichen Beratung im Verfahren zu unterstützen, wird im Erstgespräch auf Beratungsmöglichkeiten durch qualifizierte Antidiskriminierungsberatungsstellen hingewiesen.

Beschwerdebefugnis

Voraussetzung für die Einleitung eines Beschwerdeverfahrens sollte eine individuelle Betroffenheit sein, da Betroffene in der Institution Schule in besonderer Weise einem Viktimisierungsrisiko ausgesetzt sind. Für sie besteht ein erhöhtes Risiko, als Reaktion auf ihre Beschwerde weiterer Benachteiligung an der Schule ausgesetzt zu sein. Beschwerdeberechtigt sollten ausschließlich die von Diskriminierung Betroffenen sein, um ihnen selbst die Entscheidung zu überlassen, inwieweit sie mit einer Beschwerde ein Viktimisierungsrisiko eingehen. In Anlehnung an die Bestimmung der Klagebefugnis im Verwaltungsprozessrecht könnte die individuelle Betroffeneneigenschaft davon abhängig gemacht werden, dass eine Diskriminierung nach der Schilderung der/des Betroffenen als möglich erscheint (§ 42 Abs. 2 VwGO). Einbezogen werden sollten auch Fälle, in denen die beschwerdeführende Personen zwar nicht selbst unmittelbare Adressat_innen der Diskriminierung sind, aber die Situation selbst in einer Art und Weise miterlebt haben, die sie selbst mittelbar zu Adressat_innen der Diskriminierung macht.

Beschwerderechte für minderjährige Schüler_innen sind im Speziellen zu regeln. Schüler_innen, welche das 14. Lebensjahr noch nicht beendet haben, können kein eigenständiges Verfahrensrecht haben und benötigen die Zustimmung der Eltern. Schüler_innen zwischen dem 14. und 18. Lebensjahr, welche ein Verfahren ohne die Zustimmung der Eltern oder gesetzlichen Vertreter_innen führen wollen, sollten dies in Anlehnung an die Regelungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz (§ 8 SGB VIII) und an die KRK (Art. 12) tun können. Im Gegensatz dazu erscheint es jedoch rechtlich konsequent, dass Eltern die Beschwerde nicht ohne Zustimmung des Kindes/Jugendlichen führen können.

Sachverhaltsaufklärung

Für die Eröffnung des Beschwerdeverfahrens sollte es ausreichend sein, wenn die beschwerdeführende Person eine Diskriminierung aufgrund eines geschützten Merkmals behauptet und diese nach der Sachverhaltschilderung wahrscheinlich ist. Erst durch die förmliche Beschwerdeeingabe wird das Beschwerdeverfahren eröffnet. Dann obliegt der Beschwerdestelle die umfassende Untersuchung des Vorwurfs. Insoweit muss ihr

die Befugnis eingeräumt werden, im Rahmen des Untersuchungsgegenstandes Zeug_innen zu hören, Stellungnahmen einzufordern, Schulräume zum Zwecke der Untersuchung zu betreten und die betreffenden Akten einzusehen. Während des Verfahrens sollte Anonymität aller Beteiligten gewahrt bleiben, soweit und solange dies möglich ist. Weiterhin sollten bei jedem Verfahrensschritt alle Möglichkeiten eines Viktimisierungsschutzes ergriffen werden.

Der Schutz der Verfahrensrechte der Person, welcher die Diskriminierung vorgeworfen wird, macht zudem eine Verpflichtung zur Verschwiegenheit für alle Beteiligten notwendig.

Ergebnis des Beschwerdeverfahrens

Nach der vollständigen Ermittlung des Sachverhalts wird die Beschwerdestelle allen Beteiligten das Ergebnis der Untersuchung mitteilen und ggf. der zuständigen Stelle einen Vorschlag für eine angemessene Maßnahme/Sanktion empfehlen. Die Beschwerdestelle hat keine arbeitsrechtliche/disziplinarrechtliche bzw. schulrechtliche Befugnis.

Der Wunsch der Beschwerdeführerin/des Beschwerdeführers sollte berücksichtigt werden. Schlichtungsverfahren sollte grundsätzlich der Vorzug vor der Durchsetzung von arbeitsrechtlichen/disziplinarrechtlichen oder schulrechtlichen Sanktionen gegeben werden, da hier die Möglichkeit besteht, nachhaltige Lösungen zu finden, welche über den Einzelfall hinaus Wirkung entfalten können. Schlichtungsverfahren können jedoch nur durchgeführt werden, wenn beide Seiten dem zustimmen.

Kommt die Beschwerdestelle zu dem Ergebnis, dass keine Diskriminierung vorliegt, darf die Beschwerde für keinen der Beteiligten zu einem Nachteil führen.

Schlichtungsverfahren

Das Schlichtungsverfahren wird von der Beschwerdestelle auf Grundlage der Ergebnisse des Beschwerdeverfahrens durchgeführt. Um die Ergebnisse eines Schlichtungsverfahrens nachhaltig zu sichern und tragfähig zu machen, erscheint eine Verpflichtung zu einem Schlichtungsverfahren nicht sinnvoll. In Fällen, in welchen die Schlichtung im Sinne der Beschwerdeführerin/des Beschwerdeführers erfolgreich zu einer Lösung des Konflikts geführt hat, sollte dies ausdrücklich an die Dienstvorgesetzten weitergegeben werden.

Sanktionsmöglichkeiten

Für Sanktionen gegen Angestellte stellt § 12 Abs. 1 AGG die Grundlage dar. Dort werden mögliche arbeitsrechtliche Konsequenzen benannt: Abmahnung, Umsetzung, Versetzung oder Kündigung.

Die Aufzählung ist nicht abschließend, so dass darüber hinaus auch weitere Maßnahmen, nicht notwendigerweise in Form der arbeitsrechtlichen Sanktionen, wie z.B. eine Ermahnung, ein vermittelndes Gespräch zwischen Täter_in und Opfer, eine gezielte Einzelschulung oder auch bauliche Maßnahmen denkbar sind. Die Entscheidung, welche Maßnahme erforderlich, geeignet und angemessen ist, liegt allein bei der/dem Arbeitgeber_in, ist allerdings gerichtlich voll überprüfbar.

Die grundsätzlichen Ausführungen zur Systematik des § 12 AGG sind auch auf Beamt_innen übertragbar. Allerdings greifen hinsichtlich möglicher Sanktionen „unter Berücksichtigung der besonderen Rechtsstellung“ von Beamt_innen die Vorschriften des Arbeitsrechts nicht. Das Berliner Disziplinargesetz (DiszG) und die dort vorgesehenen Vorgaben für disziplinarrechtliche Verfahren gehen hier vor. Ein Disziplinarverfahren muss von Amts wegen durch die/den Dienstvorgesetzte_n eingeleitet werden, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen (§ 17 Abs. 1 DiszG). Dieses Verfahren ist streng formalisiert. Dabei wird die Wahrung der Rechte der Beamtin/des Beamten besonders berücksichtigt. Die Beamtin/der Beamte ist über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens unverzüglich zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung der Aufklärung des Sachverhalts möglich ist (§ 20 DiszG). Die Beamtin/der Beamte hat grundsätzlich das Recht, bei der Beweiserhebung durch Zeugen-, Sachverständigen- oder Augenscheinbeweis anwesend zu sein (§ 24 Abs. 4 DiszG). Das DiszG sieht einen abschließenden Katalog von möglichen Disziplinarmaßnahmen vor, die von einem Verweis bis zu einer Entfernung aus dem Beamtenverhältnis reichen (§§ 5 ff.).

Beschwerdeverfahren im Verhältnis zu anderen Verfahren

Das Beschwerdeverfahren sollte unabhängig von einem laufenden disziplinarrechtlichen oder strafrechtlichen Verfahren eingeleitet bzw. weitergeführt werden. Es könnte vorgesehen werden, das Disziplinarverfahren auszusetzen, bis das Beschwerdeverfahren abgeschlossen ist. Da es sich bei dem Beschwerdeverfahren um ein formalisiertes Verfahren handelt, gilt § 17 Abs. 1 DiszG nicht, nach dem bei zureichenden Anhaltspunkten für ein Dienstvergehen informelle Vorermittlungen ausgeschlossen sind.

Eine Vorrangregelung, wie sie für das Beschwerdeverfahren im Verhältnis zum „Sanktionsverfahren“ vorgeschlagen wird, kann aber nicht im Verhältnis zum Strafverfahren getroffen werden, da es sich bei der Strafprozessordnung um ein Bundesgesetz handelt. Was aber geregelt werden kann, ist das Verhältnis des Beschwerdeverfahrens zu einem etwaigen Strafermitt-

lungsverfahren. Beschwerdeverfahren sollten nicht ausgesetzt werden, solange strafrechtliche Ermittlungen laufen. Eine Aussetzung sollte auch nicht während eines laufenden Disziplinarverfahrens erfolgen. Straf- und Disziplinarverfahren sind häufig sehr langwierig. Eine entsprechende Aussetzung würde eine kurzfristige Lösung des Konflikts im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens verhindern.

Schlussfolgerungen

Die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle ist sachlich notwendig, da es bisher keinen effektiven Rechtsschutz gegen Diskriminierung an Berliner Schulen gibt. Die Einrichtung einer Beschwerdestelle ist zugleich rechtlich geboten, da sowohl die Anti-Rassismus-Richtlinie als auch verschiedene völkerrechtliche Übereinkommen den effektiven Schutz gegen Diskriminierung an Schulen einfordern. Ein expliziter entsprechender Anspruch auf Diskriminierungsschutz sollte im Schulgesetz aufgenommen werden. Durch eine Umsetzung der völker- und europarechtlichen Vorgaben im Berliner Schulgesetz und die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle kann ein umfassender Diskriminierungsschutz im Schulbereich gewährleistet werden.

Berlin, 25. Mai 2016

Impressum

Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft
Landesverband Berlin
Verantwortlich: Doreen Siebernik (V.i.S.d.P.)
Ahornstraße 5
10787 Berlin
Tel.: 030 / 219 993-0
Fax: 030 / 219 993-50
eMail: info@gew-berlin.de
www.gew-berlin.de

Download des Gutachtens:
www.gew-berlin.de/15561.php