

Antrag

der Abgeordneten Ulle Schauws, Filiz Polat, Canan Bayram, Luise Amtsberg, Ekin Deligöz, Kai Gehring, Erhard Grundl, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Margit Stumpp, Beate Walter-Rosenheimer, Wolfgang Wetzel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) ist entscheidend für unsere offene und plurale Gesellschaft und bei der Bekämpfung von Diskriminierung aus rassistischen Gründen oder wegen des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität. In ihrem aktuellen Jahresbericht stellt die ADS fest, dass die Zahl gemeldeter Diskriminierungsfälle stetig anwächst. Das gilt insbesondere für Fälle rassistischer Diskriminierung (vgl. Jahresbericht der ADS, www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Jahresberichte/2019.html).

Die ADS ist bisher ein – separierter – Teil des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Sie ist damit keine eigenständige Behörde, sondern eine selbständige, fachlich unabhängig arbeitende Organisationseinheit des BMFSFJ. Die fehlende Unabhängigkeit in den Bereichen Personal und Haushalt beschränkt mittelbar dennoch die EU-rechtlich geforderte fachliche Unabhängigkeit der ADS.

Die Leitung der ADS steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis wie die meisten Beauftragten der Bundesregierung. Das Verfahren zur Ernennung durch den/die Bundesminister/-in für Familien, Senioren, Frauen und Jugend ist unregelt. Faktisch gehen Interessenbekundungen und förmliche Bewerbungen an das BMFSFJ. Dieses trifft eine Auswahl, für die Art. 33 Abs. 2 GG gilt (OVG Berlin-Brandenburg 15.12.2009). Damit fehlt nicht nur jede direkte demokratische Anbindung und Legitimation der ADS-Leitung an bzw. durch den Deutschen Bundestag als demokratisch gewähltem Parlament. Die Besetzung der Stelle kann durch Konkurrentenklagen blockiert werden, was zurzeit der Fall ist.

Seit dem Zusammentreten des neuen Bundestages 2017 ist die Leitung der ADS unbesetzt. Dieser seit drei Jahren schwelende Zustand ist angesichts der Bedeutung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der Zunahme von Hilfeersuchen von Menschen, die diskriminiert werden oder Hass und Hetze erleben, nicht tragbar. In der

Verantwortung für die Besetzung steht die Bundesregierung, die unter Federführung der Bundesministerin Giffey längst dafür hätte Sorge tragen müssen, mittels eines professionellen Verfahrens die Neubesetzung zu organisieren. Dass dies bislang nicht passiert, hat bereits deutliche Kritik hervorgebracht. Das Vorgehen des Bundesministeriums und das gesamte Verfahren wurde von Seiten des Verwaltungsgerichts Berlin (u. a.) aufgrund einer fehlenden Ergebnisoffenheit harsch kritisiert.

Die Nichtbesetzung der Leitung der ADS schränkt ihren Wirkungsgrad bedauerlicherweise ein. Um hier dauerhaft eine Verbesserung zu erreichen, muss die Unabhängigkeit, Stärkung und Aufwertung der Institution die neue Zielsetzung sein.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf zur Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) vorzulegen, wonach

1. die ADS künftig als oberste Bundesbehörde errichtet werden soll;
2. die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes künftig auf Vorschlag einer Fraktion oder der Bundestagsabgeordneten in Fraktionsstärke durch den Deutschen Bundestag gewählt wird. Sie wird ernannt und vereidigt durch den/die Bundespräsident/-in. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre, eine einmalige Wiederwahl ist zulässig;
3. der Schutz vor rassistischer Diskriminierung sowie vor Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) deutlich verbessert wird. Dazu sollen bestehende Schutzlücken im privaten und öffentlichen Bereich geschlossen werden, unter anderem mit einem umfassenden Verbandsklagerecht, verlängerten Klagefristen und durch die Streichung der wohnungsrechtlichen Ausnahmetatbestände, damit gegen Diskriminierungen strukturell und nachhaltig vorgegangen werden kann (s. Antrag „10 Jahre nach dem Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes – Eine Reform ist überfällig“ auf Drs. 18/9055);
4. die finanzielle und personelle Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) deutlich aufgestockt werden muss.

Berlin, den 17. November 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Seit dem Zusammentreten des derzeitigen Bundestages 2017 ist die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) unbesetzt. Die ADS ist von großer Bedeutung für unsere offene, plurale Gesellschaft, bei der Bekämpfung von Rassismus und von Diskriminierung aus rassistischen Gründen, wegen des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität. Dennoch ist ihr Wirkungsgrad durch die Unfähigkeit der Bundesregierung, eine reguläre Leitung zu bestimmen, seit drei Jahren empfindlich eingeschränkt. In einer Zeit, in der Hass und Hetze grassieren, ist das absolut unverantwortlich.

Als Grund für die Nichtbesetzung nennt die Bundesregierung ein anhängiges Konkurrentenstreitverfahren, das eine Besetzung bislang nicht zugelassen habe (s. die Antwort auf die Anfrage der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 19/15353). Dabei geht es um den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 8. Februar 2019, der nach der Klage einer anderen Bewerberin erging und das Bewerbungsverfahren in einer vernichtenden Art und Weise bewertet (Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin, VG 7 L 218.18).

In der Begründung des Beschlusses stellte das Verwaltungsgericht fest, dass die Auswahlentscheidung des BMFSFJ „mit dem Prinzip der Bestenauslese des Art. 33 Abs. 2 GG nicht vereinbar“ sei. Die Auswahlentscheidung habe sich als „ermessensfehlerhaft, weil sie auf einer fehlerhaften Tatsachengrundlage beruht“ erwiesen. Die ausgewählte Bewerberin, eine SPD-Politikerin, hat nicht einmal eine Bewerbung abgegeben. Vielmehr wurde auf eine solche nach den Ausführungen des BMFSFJ, anders als bei der Mitbewerberin, verzichtet. Nachdem die Bewerberin in Gesprächen ihr Interesse bekundet hatte, hat sie am 23. März 2018 fünf Zeugnisse und einen Lebenslauf per E-Mail ohne ein Anschreiben an die Personalverantwortlichen geschickt. Das am 27. April 2018 vom SPD-Geschäftsführer erstellte Zeugnis ist mit E-Mail vom gleichen Tag direkt von der SPD an das Bundesministerium übermittelt worden. Da im Ergebnis dem Bundeskanzleramt und schließlich dem Kabinett keine Bewerbungen vorgelegt worden sind, konnte die Bundesregierung die Bewerbungen im Hinblick auf die geforderten Erfahrungen und Fähigkeiten nicht nachvollziehen und keiner weiteren Prüfung unterziehen. Sie konnte noch nicht einmal erkennen, dass es eine Bewerbung der SPD-Politikerin im engeren Sinne gar nicht gegeben hat.

Das alles veranlasste das Gericht zur folgenden Feststellung: „Insgesamt entsteht der Eindruck, dass das Verfahren zur Besetzung der Leitung der ADS nicht in der gebotenen Weise ergebnisoffen geführt wurde.“

Das bisherige unprofessionelle Auswahlverfahren mit dem Ziel, den Posten nicht nach dem Prinzip der Bestenauswahl sondern scheinbar um jeden Preis mit einer SPD-Politikerin zu besetzen, ist für die ADS unwürdig. Und der Preis ist enorm: obwohl Dreiviertel der Legislaturperiode vorbei ist, gibt es seit 2017 keine unabhängige Leitung.

Stellung der ADS im Behördengefüge

Die ADS ist bisher ein – separierter – Teil des BMFSFJ. Sie ist keine eigenständige Behörde, sondern eine selbständige, fachlich unabhängig arbeitende Organisationseinheit des BMFSFJ. Die ADS hat keinen eigenen Haushaltsplan und kann ihre Haushaltsplanansätze daher auch nicht selber vor dem Deutschen Bundestag vertreten. Ihre Mittel sind lediglich separat in einem eigenen Kapitel im Haushaltsplan des BMFSFJ ausgewiesen. Auch Personalbefugnisse fehlen der ADS, die Leitung ist keine Behördenleitung und nicht einmal eine Dienststelle. Daher ist die Leitung der ADS auch nicht Dienstherr oder dienstliche Vorgesetzte der in der ADS Beschäftigten, sondern nur Fachvorgesetzte. Sie kann keine Arbeitsverträge schließen bzw. Beamte ernennen oder befördern und keine Prozesse führen. Das Bundesministerium übt über die ADS die Dienst- und Rechtsaufsicht aus. Lediglich die eigentliche fachliche Arbeit im Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsbereich erfolgt unabhängig.

Die fehlende Unabhängigkeit in den Bereichen Personal und Haushalt beschränkt mittelbar die EU-rechtlich geforderte fachliche Unabhängigkeit der ADS. Im Gegensatz zu Beauftragten der Bundesregierung fehlt der Leitung der ADS zudem ein eigenes Zutrittsrecht zum Bundestag und die Möglichkeit, von ihm gehört zu werden und insbesondere zur Personal- und Sachausstattung selber Stellung zu beziehen.

Eine Errichtung der ADS als oberste Bundesbehörde würde sämtliche der oben genannten Probleme lösen. Die ADS hätte dann eine eigene Rechtspersönlichkeit mit eigenem Haushalt, eigenem Personal, eigener Prozessführungs-befugnis und eigenem Zugang zum Deutschen Bundestag.

Leitung der ADS

Die Leitung der ADS steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis wie die meisten Beauftragten der Bundesregierung, insbesondere Bundesbeauftragte/-r für Datenschutz und Informationsfreiheit, Wehrbeauftragte/-r und Beauftragte/-r für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR. Die Bundesregierung schlägt eine Person vor. Der Vorschlag wird durch das BMFSFJ vorbereitet, in welchem Verfahren (Ausschreibung, Stellenanforderungen, Bewerbungsvoraussetzungen) ist unregelt. Faktisch gehen Interessenbekundungen und förmliche Bewerbungen an das BMFSFJ. Dieses trifft eine Auswahl, für die Art. 33 Abs. 2 GG gilt (OVG Berlin-Brandenburg 15.12.2009, allg. Ansicht).

Der/die Bundesminister/-in für FSFJ ernennt die Leitung und händigt die Ernennungsurkunde aus. Eine Vereidigung ist nicht vorgesehen. Die weiteren Details werden in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt, welche genau bleibt aber – anders als bei anderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnissen – unregelt.

Das Amtsverhältnis der ADS-Leitung endet neben Tod und Entlassung auch durch Erreichen der Altersgrenze, ansonsten mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages. Die Amtszeit beträgt durch die Anbindung an die laufende Legislaturperiode weniger als vier Jahren. Jede direkte demokratische Anbindung und Legitimation der ADS-Leitung an bzw. durch den Deutschen Bundestag als demokratisch gewähltem Parlament fehlt.

Die Besetzung der Stelle kann durch Konkurrentenklagen blockiert werden (aktueller Zustand seit 2018). Das Verwaltungsgericht Berlin (Beschluss vom 8.2.2019) wendet bisher unter Bezugnahme auf das OVG Berlin-Brandenburg (Urteil vom 15.12.2009) Art. 33 Abs. 2 GG (Prinzip der Bestenauslese bei der Vergabe eines öffentlichen Amtes) umstandslos auch auf die Besetzung des öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses der ADS-Leitung an. Da die ADS-Leitung kein in eine beamtenrechtliche Laufbahn integriertes Amt ist, sollen allerdings dienstliche Beurteilungen hier eine geringere Rolle spielen. Die Auswahlentscheidung soll vielmehr vorrangig daran orientiert werden, ob die ausgewählte Person die spezifischen Anforderungen der zu besetzenden Funktion, also die Leitung der ADS, am besten erfüllen kann (VG Berlin 8.2.2019). Wobei diese Anforderungen bisher nirgends festgeschrieben sind.

Die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes soll daher künftig auf Vorschlag einer Fraktion oder der Bundestagsabgeordneten in Fraktionsstärke durch den Deutschen Bundestag gewählt, durch den/die Bundespräsident/-in ernannt und vereidigt werden. Die Amtszeit soll fünf Jahre betragen und eine einmalige Wiederwahl zulässig sein. Die Wahlvoraussetzungen und die Amtsausgestaltung (Amtsbezüge, Altersversorgung) sind im AGG genauer zu regeln.

Reform der ADS

Ein zentraler Punkt bei der Bekämpfung von Diskriminierung ist der Schutz vor Diskriminierung und die Unterstützung nach einer Diskriminierungserfahrung. Dafür ist eine Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) zu einem echten Antidiskriminierungsgesetz zentral, in dem u. a. die bestehenden Schutzlücken im privaten und öffentlichen Bereich geschlossen und ein umfassendes Verbandsklagerecht ermöglicht werden.