

An die Abgeordneten der neuen  
Bremer Bürgerschaft und die  
Fraktionsgeschäftsführer\_innen von  
SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen,  
Die Linke und FDP

Bremen, den 3. Juni 2015

## **Stellungnahme von ADA - Antidiskriminierung in der Arbeitswelt zum aktuellen Stand des Diskriminierungsschutzes im Lande Bremen**

Sehr geehrte Abgeordnete der neuen Bremer Bürgerschaft  
(mit Ausnahme der Vertreter\_innen von AFD und Bürger und Wut),  
sehr geehrte Fraktionsgeschäftsführer\_innen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die  
Grünen, Die Linke und FDP,

anlässlich der jüngsten Wahl zur Bremer Bürgerschaft möchten wir als  
Antidiskriminierungsstelle ADA (Antidiskriminierung in der Arbeitswelt)  
einmal mehr Stellung zu einigen grundlegenden Problemen im Umgang mit  
Diskriminierung im Lande Bremen beziehen.<sup>1</sup> Denn obwohl sich die vergangene  
Landesregierung mehrfach explizit zum Diskriminierungsschutz bekannt hat, ist  
die Situation für Betroffene von Diskriminierung weiterhin äußerst  
unbefriedigend. Wir möchten daher unserer Erwartung Ausdruck verleihen, dass  
bei den nunmehr anstehenden Koalitionsverhandlungen zur Bildung eines neuen  
Bremer Senats Diskriminierungsschutz ungleich stärker Berücksichtigung findet  
als bislang. Und dies sagen wir auch mit Blick auf die beispiellos niedrige  
Wahlbeteiligung. Denn aus noch auszuführenden Gründen sollte die Stärkung  
des Diskriminierungsschutzes auf keinen Fall im Katalog jener Maßnahmen  
fehlen, die unseres Erachtens unabdingbar sind, um zukünftig wieder eine  
größere Teilhabegerechtigkeit und somit auch eine höhere Wahlbeteiligung in  
der Stadt Bremen zu gewährleisten.

### **1. Diskriminierungsschutz im Fokus der Bremer Landespolitik**

Beginnen möchten wir allerdings mit einem Blick zurück: Die politische Debatte  
über Diskriminierungsschutz im Lande Bremen läuft bereits seit mehreren  
Jahren, Ausgangspunkt ist das Jahr 2011. Damals debattierte die Bremer  
Bürgerschaft auf Antrag der Partei Die Linke, ob in Bremen eine unabhängige  
und niedrigschwellig erreichbare Antidiskriminierungsstelle eingerichtet werden  
solle. Der Antrag wurde zwar am 28. September 2011 abgelehnt, und doch  
wurde beschlossen, Diskriminierungsschutz als "Querschnittsaufgabe" zu

<sup>1</sup> Bereits im September 2011 und im Mai 2013 haben wir uns mit Stellungnahmen  
zum aktuellen Stand des Diskriminierungsschutzes im Lande Bremen an die Politik  
und Öffentlichkeit gewandt. Beide Stellungnahmen sind auf unserer Webseite  
abrufbar: [www.ada-bremen.de](http://www.ada-bremen.de) (unter ADA/Publikationen).



**ARBEIT  
UND  
LEBEN**



Arbeit und Leben Bremen  
ADA - Antidiskriminierung  
in der Arbeitswelt

Bahnhofplatz 22-28  
28195 Bremen

Tel.: 0421 - 696 286 40  
Fax: 0421 - 960 89 20  
Mail: [info@ada-bremen.de](mailto:info@ada-bremen.de)

Bankverbindung:  
Bremer Landesbank  
Konto 1052502005  
BLZ 290 500 00

Zertifiziert nach:



verankern. Entsprechend ist Bremen am 19. März 2012 der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ins Leben gerufenen "Koalition gegen Diskriminierung" beigetreten – flankiert von einem am 11. November 2012 veröffentlichten 28-seitigen Bericht an die Bürgerschaft zum Stand des Diskriminierungsschutzes in Bremen. 2013 folgte die Initiierung eines Netzwerks gegen Diskriminierung", zu dem sich unterschiedliche Beratungsstellen zusammengefunden haben – darunter auch ADA. Schließlich wurde am 10. März 2015 der "Abschlussbericht zum Entwicklungsplan Partizipation und Integration" vorgelegt, in dem unter anderem ein eigenes Unterkapitel dem Thema "Bekämpfung von Diskriminierung" gewidmet ist.

Viele dieser Maßnahmen bzw. öffentlich artikulierten Haltungen des Bremer Senats sind zweifelsohne positiv – eine Feststellung, die uns nicht zuletzt durch den eben erwähnten Abschlussbericht zum Entwicklungsplan Partizipation und Integration bestätigt zu sein scheint. Beispielsweise wird dort im Schlusskapitel unter der Überschrift "Zusammenfassung und Perspektiven" ein inklusives Verständnis von Staatsbürgerschaft formuliert, das in dieser Form geradezu einmalig in Deutschland sein dürfte: "Eine offene, auf Zuwanderung orientierte Gesellschaft sollte beim Aufbau und der Ausgestaltung von Willkommensstrukturen keine Trennung von Zuwanderungsmotiven vornehmen. Bei Willkommensstrukturen sollten daher alle Zuwandernden einbezogen sein, unabhängig davon, ob das Aufenthaltsrecht, das Asylrecht oder das Freizügigkeitsrecht Grundlage der Zuwanderung sind. Mit Blick auf die europäische Dimension und die großen Gefahren, denen sich Flüchtlinge an den Außengrenzen der EU aussetzen, um nach Europa zu kommen, ist es notwendig, Debatten um legale Zuwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatler zu führen."

Und doch: So visionär diese und viele weitere Stellungnahmen des Bremer Senat klingen, sie können nicht über die erheblichen Mängel beim praktischen bzw. alltäglichen Diskriminierungsschutz im Lande Bremen hinwegtäuschen. Exemplarisch ablesbar ist dies insbesondere an der diskriminierungsbezogenen Verweisberatung im Rahmen des Bürgertelefons (D115 bzw. 0421/361-0) sowie der damit korrespondierenden Webseite der Stadt Bremen ([www.antidiskriminierung.bremen.de](http://www.antidiskriminierung.bremen.de)). Denn bei mehreren von uns im April und Mai 2015 durchgeführten Testanrufen konnten wir uns zwar vom großen und zuvorkommenden Engagement der Mitarbeiter\_innen des Bürgertelefons überzeugen, mussten aber auch die Erfahrung machen, dass die meisten Auskünfte unbefriedigend, zum Teil sogar richtiggehend irreführend waren.

Vor diesem Hintergrund möchten wir in der vorliegenden Stellungnahme vor allem zwei Aspekte ins Zentrum stellen: Zum einen sollen besagte Schwächen sowohl des Bürgertelefons als auch der entsprechenden Webseite näher beleuchtet werden – und das mit der dringenden Bitte, dass die angesprochenen Probleme zeitnah behoben werden (wobei die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel äußerst gering ausfallen dürften). Zum anderen werden wir – wie schon bei unseren früheren Stellungnahmen – auf die grundsätzliche Notwendigkeit einer unabhängigen, niedrigschwelligen und "horizontal" auf alle Diskriminierungsmerkmale bezogenen Antidiskriminierungsstelle aufmerksam machen.<sup>2</sup> Denn selbst wenn die von uns angesprochenen Mängel beim Bürgertelefon und der Webseite abgestellt werden sollten, könnten sie nicht all jene Aufgaben ersetzen, die von einer öffentlich finanzierten Antidiskriminierungsstelle wahrzunehmen wären – vor allem unter Berücksichtigung davon, dass die Dunkelziffer nicht gemeldeter Diskriminierungsfälle nach übereinstimmender Expert\_innenmeinung beträchtlich ist.

---

<sup>2</sup> In unserer Stellungnahme vom Oktober 2011 sind wir ausführlich darauf eingegangen, inwiefern neben spezialisierten Beratungsangeboten (die auf einzelne Diskriminierungsmerkmale ausgerichtet sind) auch allgemeine, auf sämtliche Diskriminierungsmerkmale bezogene Antidiskriminierungsstellen einzurichten sind (gleichsam zur wechselseitigen Ergänzung).

## **2. Zu den Mängeln von städtischer Webseite und Bürgertelefon in Sachen Diskriminierungsschutz**

Als 2011 in der Bürgerschaft über die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle diskutiert wurde, hieß es seitens der Regierungsparteien, dass es in Bremen bereits hinreichend viele Beratungsstellen gäbe und dass es insofern nicht erforderlich sei, zusätzliche Beratungskapazitäten zu schaffen. Vielmehr müsste das bestehende Angebot lediglich besser genutzt werden, was seinerseits voraussetze, Ratsuchende mittels des Bürgertelefons bzw. einer städtischen Webseite darin zu unterstützen, das für sie jeweils passende Angebot ausfindig zu machen. Das ist der Grund, weshalb wir uns die beiden Instrumente im April und Mai 2015 näher angeschaut haben:

Hinsichtlich der Webseite war auffällig, dass von den 20 Links zu den jeweiligen Kurzbeschreibungen der Beratungsstellen (und somit auch zu deren eigenen Webseiten) gerade mal 6 Links funktioniert haben (Stand: 25.05.2015). Hinzu kommt, dass im Bereich Migration mit dem Landessportbund eine Institution aufgelistet ist, die gar keine Beratung anbietet, während die Mehrzahl der im Migrationsbereich angesiedelten Beratungsstellen lediglich über ein extra zu öffnendes PDF-Dokument auffindbar sind (und die Beratungsstelle der Senatskanzlei noch nicht einmal dort). Was den Landessportbund sowie die ungünstige Präsentation der migrationsbezogenen Beratungsstellen betrifft, ist dies bereits im Jahr 2013 in zwei Sitzungen des Netzwerks gegen Diskriminierung im Beisein von mindestens zwei Vertreter\_innen der Senatskanzlei kritisch angemerkt worden, passiert ist jedoch nichts. Dies zeigt, dass diesbezüglich ganz offensichtlich zu wenig Personalkapazitäten vorhanden sind, so dass Besucher\_innen der Antidiskriminierungswebseite wahlweise mit veralteten Informationen oder nicht funktionierenden Links konfrontiert sind. In diesem Sinne möchten wir dringend empfehlen, dass zumindest bei städtischen Webseiten mit Scharnier- bzw. Verweisfunktion ein regelmäßiges Wartungsintervall durchgeführt wird. Denn es dürfte sich von selbst verstehen, dass eine derartige Webseite ihre Aufgabe nicht erfüllen kann, wenn die Mehrheit der Links nicht funktioniert (unbeschadet dessen, dass an gleicher Stelle ein Flyer des Netzwerks gegen Diskriminierung als PDF dokumentiert ist, aus dem die Webadressen der einzelnen Beratungsstellen manuell entnommen werden können).

Zum Bürgertelefon, das ebenfalls eine zentrale Scharnierfunktion erfüllt: Menschen, die nicht wissen, an wen sie sich wenden können, sollen hier die Möglichkeit erhalten, sich zu informieren und an die richtige Stelle weitergeleitet zu werden. In diesem Sinne haben wir im April und Mai vier Testanrufe durchgeführt, bei denen es zweimal um das Diskriminierungsmerkmal Migration gegangen ist, einmal um Geschlecht und einmal um chronische Krankheit. Dabei ist deutlich geworden, wie eingangs schon angedeutet, dass die Beratung stets höflich und engagiert durchgeführt wurde, dass die Datenbank allerdings nur äußerst mangelhafte Informationen zur Verfügung gestellt hat (und das, obwohl der Senat noch in seinem Abschlussbericht zum Entwicklungsplan Partizipation und Integration auf S. 9 behauptet, dass die Informationen zu Beratungsstellen "für das Bürgertelefon aufbereitet [wurden], damit Bürgerinnen und Bürger unter der zentralen Behördenrufnummer relevante Beratungseinrichtungen erfragen können.").

Konkreter: In einem der Fälle, bei der die Anruferin um eine allgemeine Beratung wegen Diskriminierung aufgrund ihrer Herkunft gebeten hatte, wurde nach vier Minuten intensiver Suche die Rechtsberatung des Bremischen Anwaltsvereins bzw. die Rechtsberatung der Arbeitnehmerkammer genannt, während die tatsächlich relevanten Beratungsstellen in diesem Bereich noch nicht mal namentlich erwähnt wurden. Im zweiten Fall (Diskriminierung wegen chronischer Rückenerkrankung) lautete die Empfehlung ebenfalls Arbeitnehmerkammer, wobei in diesem Fall bemerkenswert war, dass unsere eigene Beratungsstelle ADA zwar kurz in Erwägung gezogen, dann aber wieder verworfen wurde, weil sie angeblich nicht mehr existieren würde. In einem dritten Fall (Diskriminierung wegen Herkunft) scheint die Auskunftsperson auf der Antidiskriminierungswebseite der Stadt gelandet zu sein, konnte aber dennoch keine konkreten

Hinweise geben. Stattdessen hat sie eine Art interne Webadresse und einen dazugehörigen Code diktiert, welcher dann wiederum zu der Webseite der Senatorin für Soziales geführt hat (anstatt die relativ einfache Web-Adresse [www.antidiskriminierung.bremen.de](http://www.antidiskriminierung.bremen.de) anzugeben). Schließlich der vierte Anruf (Diskriminierung wegen Geschlecht): Hier hat die Beratungsperson prompt auf die ZGF (Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau) verwiesen, was sicherlich eine gute Wahl war, konnte aber auf Rückfrage nicht sagen, worum es sich bei der ZGF überhaupt handelt.

Insgesamt haben die Telefonate zweierlei deutlich gemacht: Einerseits scheinen die von der Datenbank des Bürgertelefons zur Verfügung gestellten Daten nicht wirklich angemessen aufbereitet zu sein, andererseits ist nicht auszuschließen, dass die Berater\_innen unzureichend geschult sind, so dass es ihnen schwerfällt, aus den am Telefon geschilderten Situationen jene Stichworte herauszudestillieren, die erforderlich sind, um tatsächlich die richtigen Beratungsstellen zu finden. In diesem Sinne scheinen uns Nachbesserungen auf zwei Ebenen zwingend erforderlich zu sein:

Technisch müssen die Informationen besser aufbereitet werden – beispielsweise darf es nicht passieren, dass tatsächlich existierende Beratungsstellen wie ADA als nicht-existent bezeichnet werden (was im Übrigen auch die Frage aufwirft, ob das womöglich auch schon anderen, d.h. realen Ratsuchenden so ergangen ist). Auf der personalbezogenen Seite bedarf es zudem einer kleinen Schulung (im Sinne eines allgemeinen Sensibilisierungstrainings), so dass die Mitarbeiter\_innen präziser unterscheiden können, wann eine juristische und wann eine psychosoziale Beratung erwünscht ist. Auffällig war nämlich, dass sich die Mitarbeiter\_innen des Bürgertelefons sehr stark auf die juristische Dimension von Beratung bezogen haben, während die psychosoziale Dimension bei ihren Rückfragen kaum eine Rolle gespielt hat. Hierzu passt, dass die Telefonate überwiegend formaler Natur waren. Das heißt, ein kurzes reflektierendes Gespräch darüber, was denn die passende Beratungsstelle sein könnte, hat nicht stattgefunden. Vielmehr hat sich die Art und Weise der Gesprächsführung nicht von der Art und Weise unterschieden, wie eine Frage zur KfZ-Anmeldung bearbeitet wird - ein Umstand, der keineswegs illegitim ist, der aber die konzeptuellen Grenzen einer derartigen telefonischen Verweisberatung aufzeigt. Denn letztlich dürfte es sich von selbst verstehen, dass es für Mitarbeiter\_innen des Bürgertelefons schlicht nicht möglich ist, bei den insgesamt äußerst seltenen diskriminierungsbezogenen Anrufen spontan umzuschalten und ein Beratungsgespräch zu führen, in dem emphatisch und kompetent (oder gar auf englisch oder in einer anderen Sprache) mit einer für die anrufende Person belastenden Situation umgegangen wird. Präziser: Eine solche Form der Telefonberatung ist in erster Linie für diejenigen hilfreich (vorausgesetzt, sie funktioniert überhaupt), die problemlos deutsch sprechen und die zudem relativ genau wissen, was sie wollen bzw. brauchen. Für alle anderen, und das sind nach unserer Erfahrung nicht wenige, wäre ein etwas anderes Telefon-Setting auf jeden Fall hilfreicher, d.h. eine Gesprächssituation, in der die anrufende Person bereits am Telefon abgeholt und in der Benennung ihres Anliegens proaktiv unterstützt wird. Womit wir bereits bei unserer zweiten Überlegung angelangt wären, wonach ein gut funktionierendes Bürgertelefon samt problemlos nutzbarer Webseite die Aufgaben einer unabhängigen Antidiskriminierungsstelle zwar produktiv ergänzen, keineswegs aber ersetzen kann.

### **3. Zur Notwendigkeit einer unabhängigen, niedrigschwelligen und horizontal ausgerichteten Antidiskriminierungsstelle**

Bereits in früheren Veröffentlichungen haben wir explizit darauf hingewiesen, dass Diskriminierungsberatung kein Selbstläufer ist. Denn bis heute gibt es in Deutschland keine gesellschaftlich breit verankerte Antidiskriminierungskultur, die Betroffene von Diskriminierung darin bestärken würde, auf die eine oder andere Weise gegen Diskriminierung vorzugehen (ob durch direkte Konfrontation, Beschwerde oder Klage). Stellvertretend für unzählige Studien hatten wir daher bereits in unserer Stellungnahme im Mai 2013 eine Untersuchung der Europäischen Grundrechteagentur (Fundamental Rights Agency, FRA) zitiert. Danach wurde

2008 in einer europaweiten Erhebung festgestellt, dass zwar 52 Prozent der „Angehörigen ethnischer Minderheiten und Zuwanderer“ innerhalb des Vorjahres diskriminiert worden seien, dass von diesen aber 80 Prozent nichts dagegen unternommen hätten. Ganz ähnlich die Einschätzung der Europäischen Kommission: In einem im Januar 2014 veröffentlichten Bericht werden als wichtigste Herausforderungen "das mangelnde Wissen der Öffentlichkeit um diese Rechte [gegen Diskriminierung] und die hohe Dunkelziffer nicht gemeldeter Fälle" bezeichnet.<sup>3</sup>

Insgesamt dürften diese Zahlen und Einschätzungen deutlich machen, weshalb sich Antidiskriminierungsarbeit keineswegs darauf beschränken darf, ausschließlich jene Menschen zu unterstützen, die sich bereits heute an Beratungsstellen wenden oder anderweitig aktiv werden. Vielmehr geht es immer auch darum, das sogenannte Dunkelfeld im Auge zu behalten, also Betroffene von Diskriminierung systematisch und gezielt zu ermutigen (Stichwort: Empowerment), Beleidigungen und Benachteiligungen nicht mehr schweigend hinzunehmen, sondern aktiv dagegen vorzugehen.<sup>4</sup> Das aber heißt, dass die in der Bürgerschaftsdebatte 2011 ins Feld geführte Annahme explizit irreführend ist, wonach Bremen bereits hinreichend viele Beratungsstellen aufzuweisen hätte. Denn wie viele Menschen tatsächlich die Unterstützung durch eine Beratungsstelle in Anspruch nehmen, hängt letztlich davon ab, in welchem Umfang Sensibilisierungs- und Aufklärungsarbeit geleistet und vor allem, wie stark eine solche Beratungsstelle in der Öffentlichkeit bekannt gemacht wird. Entsprechend konnte ADA in den letzten Jahren immer wieder die Erfahrung machen, dass bereits durch niedrigschwellige Öffentlichkeitsarbeit das Beratungsaufkommen steigt und unsere Beratungskapazitäten folglich schnell überlastet sind, und dies um so mehr, als Antidiskriminierungsarbeit in aller Regel eine äußerst zeitintensive Angelegenheit darstellt.<sup>5</sup>

Aus Sicht von ADA folgt hieraus, dass eine unabhängige, niedrigschwellige und horizontal ausgerichtete Antidiskriminierungsstelle im Lande Bremen weiterhin unverzichtbar ist. Sollte dies aus haushaltspolitischen Gründen nicht realisierbar sein bzw. als nicht realisierbar erachtet werden, wäre ersatz- bzw. übergangsweise zumindest dafür zu sorgen, dass zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (beispielsweise dem Netzwerk gegen Diskriminierung), um zumindest einige jener Aufgaben besser durchführen zu können, die eigentlich in den Zuständigkeitsbereich einer solchen Antidiskriminierungsstelle fallen würden – insbesondere im Bereich Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit.

Bitte erlauben Sie uns aus aktuellem Anlass noch einen abschließenden Hinweis: Wie eingangs bereits angedeutet gehen wir davon aus, dass ein wahlverwandtschaftlicher Zusammenhang zwischen der hohen Dunkelziffer im Falle von Diskriminierung und der niedrigen Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl im Mai 2015 besteht. Denn beides ist – jedenfalls in einer Vielzahl von Fällen – Ausdruck von Resignation, also des Gefühls, dass es kaum (noch) möglich ist, die eigene Umwelt oder gar das gesellschaftliche Geschehen positiv zu beeinflussen. Insofern scheint uns die Annahme durchaus naheliegend, dass die mittels Antidiskriminierungsberatung angestoßenen Empowerment-Prozesse sowohl die

---

3 Der Bericht enthält eine auf sämtliche Mitgliedsstaaten der europäischen Union gemünzte Bestandsaufnahme zum Antidiskriminierungsschutz 13 Jahre nach Erlass der entsprechenden Gleichbehandlungsrichtlinien. Mit diesen Vorschriften wurde zweierlei verboten: Einerseits jegliche Diskriminierung aus Gründen der Hautfarbe oder der ethnischen Herkunft in wichtigen Bereichen, andererseits Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund von Alter, Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung. Beide Richtlinien wurden auf Drängen der Kommission in sämtlichen 28 EU-Ländern in innerstaatliches Recht umgesetzt. Mehr Infos zu dem Bericht finden sich hier: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-27\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-27_de.htm)

4 In diesem Zusammenhang sollte allerdings nicht aus dem Blick geraten, dass Antidiskriminierungsarbeit immer auch präventiv ausgerichtet ist, was allerdings ebenfalls die Existenz einer Antidiskriminierungskultur voraussetzt.

5 Pro Klient\_in sind durchschnittlich 15 Stunden zugrunde zu legen – ein Wert, der auch von anderen Beratungsstellen als Richtgröße benannt wird.

Konfliktfähigkeit als auch das Zutrauen in die eigene gesellschaftliche Gestaltungskompetenz stärken können – insbesondere dann, wenn eine derartige Selbstermächtigung Hand in Hand mit dem Abbau ökonomischer, sozialer und kultureller Diskriminierungsmechanismen geht.

Mit freundlichen Grüßen,

Olaf Bernau  
Willi Derbogen  
Fuat Kamcili  
Sewita Mebrahtu

Arbeit und Leben Bremen  
ADA - Antidiskriminierung in der Arbeitswelt