

Grundelemente für schulische Diskriminierungsbeschwerdestellen

Drei zentrale Ziele für schulische Diskriminierungsbeschwerdestellen:

- Durchsetzung des individuellen Diskriminierungsschutzes, des individuellen Rechts auf Nicht-Diskriminierung im Sinne des AGG
- Entwicklung von Handlungskompetenz im gesamten Schulsystem für die Entwicklung einer umfassenden Anti-Diskriminierungskultur in Schulen
- Monitoring: Daten sammeln und auswerten, um das Problem von Diskriminierung in Schulen und seine Dimension zu verstehen und eine Wissensbasis zu schaffen für Handlungskompetenz und Organisationsentwicklung im Sinne umfassender Anti-Diskriminierungskultur in Schulen

Zentrale Fragen aus der Sicht von NeRaS:

- Damit schulische Diskriminierungs-Beschwerdestelle(n) und Beschwerdemechanismen als Instrument der Durchsetzung des individuellen Diskriminierungsschutzes im Sinne des AGG arbeiten können:
 - Was (und wen) braucht es um Diskriminierung zu erkennen?
 - Was (und wen) braucht es, um Diskriminierung Situationen aufzuklären und mit allen Beteiligten über sie zu sprechen?
 - Was (und wen) braucht es um Beseitigung und Unterlassung diskriminierender Situationen zu erreichen, akut als auch präventiv und nachhaltig?
 - Was (und wen) braucht es für die Zugänglichkeit zum Beschwerdeverfahren/stelle?
 - Wie kann die Qualität der rassismuskritischen Arbeitsperspektive und Haltung gesichert werden?
 - Wie kann die Kontinuität der Einbeziehung von POCs, MSOs und NGOs zur Verhinderung der institutionellen „Betriebsblindheit“ gesichert werden?

Hintergrund

Die in diesem Papier vorgestellten *Grundelemente für schulische Diskriminierungsbeschwerdestellen* sind ein Produkt der seit Anfang der 2000er Jahre intensiv geführten Auseinandersetzung um die Installierung eines wirksamen Diskriminierungsschutzes in der BRD. Ihr Hintergrund ist auf der einen Seite die von der EU durchgesetzte Einführung einer Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den EU-Mitgliedstaaten. Die BRD hat das entsprechende Gesetz, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) 2006 verabschiedet. Auf der anderen Seite sind es die Erfahrungen, die, beginnend in den 90er Jahren in NRW und Frankfurt a.M.¹, und mittlerweile bundesweit mit staatlich beauftragter und/oder geförderter, aber unabhängiger Antidiskriminierungsberatung gemacht werden. Diese Arbeit hat rassistische Diskriminierungserfahrungen in Schulen bundesweit sichtbar gemacht und dokumentiert. Die Beratungsarbeit hat aber auch sichtbar gemacht, dass, im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Bereichen Interventionen gegen rassistisch diskriminierende Situationen in Schulen in einem weitaus größeren Umfang nicht zu einer befriedigenden Lösung für die in der Schule Diskriminierten führt. Bisher ergibt sich aus der Erfahrung der Antidiskriminierungsberatung ein Bild, in dem Schulen wie Schulbehörden eher mit Bagatellisierung und Schuldzuweisungen an die Betroffenen reagieren, als Vorwürfen von rassistischer Diskriminierung auf den Grund zu gehen und dafür zu sorgen, dass bestehende diskriminierenden Situationen werden.

Seit einigen Jahren führt diese Situation zu verstärkter politischer und fachlicher Arbeit zur Frage des Diskriminierungsschutzes im Schulsystem. Neben einigen anderen Forderungen zur Bekämpfung von Diskriminierung in Schulen wird die Einführung eines wirksamen Rechtsschutzes für in deutschen Schulen von Diskriminierung betroffene Schüler_innen und Eltern gefordert:

- Ein 2008 von der LADS Berlin² in Auftrag gegebenes Gutachten macht deutlich, dass im Schulsystem kein Rechtsschutz gegen Diskriminierung im Sinne des AGGs besteht und die existierenden Schutzlücken im Sinne der Betroffenen und des AGG geschlossen werden müssen. Dazu müssen im Schulgesetz ein Verbot und die Definition von Diskriminierung verankert werden. Zudem müssen im Schulgesetz klare Regeln zum Umgang mit Diskriminierung festgeschrieben werden, die die/den Einzelnen in die Lage versetzen, ihr/sein Recht auf Nichtdiskriminierung durchzusetzen. Dafür braucht es garantierte Verfahren und Verantwortlichkeiten, aber auch unterstützende Ressourcen und Strukturen, die die Durchsetzung des Rechtes auf Nichtdiskriminierung erst ermöglichen³;

¹ Das Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) ist seit 1993 Antidiskriminierungsstelle der Stadt Frankfurt am Main. Als erste Stadt in der Bundesrepublik Deutschland hat Frankfurt am Main am 18. September 2003 eine Antidiskriminierungsrichtlinie (ADR) für die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern gegen städtische Ämter und Betriebe erlassen. Die Landesregierung NRW fördert seit 1997 Maßnahmen gegen Diskriminierung und zur Bekämpfung von Rassismus, u.A. Antidiskriminierungsbüros/ Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit in fünf Städten, die im Auftrag der Landesregierung Diskriminierungsbeschwerden bearbeiten.

² Landesantidiskriminierungsstelle Berlin

³ Siehe dazu ausführlich:

http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/newsletter_pdf/lads_gutachten.pdf;jsessionid=96B890610F4676527F0426E8250A89F9.2_cid103?__blob=publicationFile

- In ihren Empfehlungen zum LAPgR Berlin⁴, treten zivilgesellschaftliche Akteur_innen in Berlin 2010 für eine an den Standards des AGG orientierten gesetzlichen Diskriminierungsschutz im Bildungsbereich ein und fordern in diesem Zusammenhang die Schaffung eines Beschwerde- und Monitoringsystems an dessen Arbeit unabhängige Organisationen beteiligt sein sollen;
- ARIC-NRW e.V.⁵, skizziert 2011 Elemente eines wirksamen Diskriminierungsschutzes im Schulsystem: Schaffung von Beschwerdestellen, die die Möglichkeit bieten Diskriminierungsbeschwerden zu erheben, ein Gespräch zur Sachaufklärung zu führen, und eine Stellungnahme der betroffenen Schulen einzuholen, Schulung der Mitarbeiter_innen dieser Stellen in Diskriminierungsfragen, Einbezug der Erfahrung von Antidiskriminierungsorganisationen in die Arbeit der Stellen⁶;
- Zivilgesellschaftliche Akteur_innen in Hamburg fordern in einem Brief an den Bildungssenator und auf einer öffentlichen Veranstaltung 2012 die Verankerung des Verbots von Diskriminierung und eines angemessenen Umgangs mit Diskriminierung im Schulgesetz sowie die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle für von in Hamburger Schulen von Diskriminierung Betroffene, mit institutioneller Ausstattung und Befugnissen, um für alle Schüler_innen angemessene Lernbedingungen zu schaffen;
- Seit 2012 ist auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) in der Frage des Diskriminierungsschutzes im Schulsystem aktiv geworden. Für Ihren zweiten Bericht an den Deutschen Bundestag hat die ADS im November 2012 zu einem *Expert_innentreffen Diskriminierung im Bildungsbereich* eingeladen und im Frühsommer Expert_innen-Interviews durchgeführt. Der am 13. August an den Präsidenten des Deutschen Bundestag übergebene Bericht *Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben*⁷ empfiehlt die „Etablierung eines qualifizierten schulischen Beschwerdemanagements“ zum Abbau von Benachteiligung in allgemeinbildenden Schulen. Um diese Empfehlung darüber hinaus stark zu machen, hat die ADS im September 2013 zu einem weiteren Expert_innentreffen *Diskriminierung im Bildungsbereich mit dem Schwerpunkt 'Einrichtung von Beschwerdestellen in Schulen und Hochschulen'* bundesweit eingeladen.

Auf diese in der BRD in den vergangenen Jahren formulierten Erfahrungen, Expertisen und Forderungen haben wir bei der Erarbeitung der *Grundelemente für schulische Diskriminierungsbeschwerdestellen* aufgebaut. Um zusätzlich die Praxis und Standards anderer europäischer Länder zu nutzen, haben wir die schulische Anti-Diskriminierungspraxis in den Niederlanden und Großbritannien recherchiert. In den Niederlanden wie in Großbritannien sind die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien umfassend umgesetzt, wobei in beiden Ländern an schon bestehende Antidiskriminierungsgesetzgebung angeknüpft wurde⁸.

⁴ Landesaktionsplan gegen Rassismus und ethnische Diskriminierung Berlin:

http://www.migrationsrat.de/dokumente/positionen/LAPgR_Stand150610_MRBB_Endfassung.pdf

⁵ ARIC-NRW ist eine der fünf nordrhein-westfälischen Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit.

⁶ http://www.nrwgegendiskriminierung.de/files/pdf/Newsletter_1_2011.pdf

⁷ Siehe dazu ausführlicher:

http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Gemeinsamer_Bericht_2013.pdf?__blob=publicationFile

⁸ Erstes Antidiskriminierungsgesetz in Großbritannien 1965, in den Niederlanden 1994.

In Großbritannien ist jede Schule verpflichtet, rassistischen Vorfällen nachzugehen, sie zu untersuchen und etwas dagegen zu unternehmen, den gesamten Vorfall zu dokumentieren, der kommunalen Schulverwaltung zu melden (die konservative Regierung hat diese beiden Verpflichtungen abgeschafft) und der Schulöffentlichkeit und der kommunalen Schulverwaltung jährlich zur Situation von Diskriminierung und was die Schule dagegen macht, einen Bericht abgeben. Gesetzlich verankert war dies seit 2000 und ist seit 2010 im *Race Equality Act*, der die bisherigen nationalen Antidiskriminierungsgesetzgebungen zusammengeführt und mit den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien kompatibel gemacht hat, festgeschrieben. Zum *Race Equality Act* gibt es eine Verordnung für Schulleitungen, die die Konsequenzen des Gesetzes für die Schulebene vorgibt. Zur Unterstützung der Schulen geben die kommunalen Schulverwaltungen Leitfäden heraus, wie die Schulen mit rassistischen Vorfällen umgehen sollten.

In den Niederlanden sind Schulen verpflichtet, unabhängige Beschwerdestellen einzurichten. Betroffene können sich zudem an Vertrauenspersonen, die es an jeder Schule gibt, oder an eine der regionalen Beschwerdestelle wenden. Die Beschwerdestellen sind neben Diskriminierungs- auch für Mobbingfälle und ähnlich Arten von Übergriffen zuständig. Sie beraten die Betroffenen parteiisch (d.h. werden im Auftrag der Betroffenen tätig und stimmen ihr Vorgehen mit diesen ab), erarbeiten strukturelle Lösungen, begleiten die Betroffenen während der Klärung und Auseinandersetzung und dokumentieren alle bei ihnen vorgebrachten Fälle. Alle staatlichen Institutionen sind verpflichtet Schulungen zu machen wie mit Diskriminierungs- und Mobbing-Beschwerden umgegangen werden soll. Eine Landeskommission führt diese Schulungen durch und wertet alle gemeldeten Fälle aus um Strukturen von Diskriminierung zu erkennen und zu überprüfen, ob die bisherigen Maßnahmen ausreichend sind oder verbessert werden müssen.

Wir halten es für wichtig, zentrale Elemente der Antidiskriminierungspraxis dieser EU-Länder als Standards für die Gestaltung schulischer Diskriminierungsbeschwerdestellen in Hamburg/Deutschland zu begreifen. Wir haben uns bei der Erarbeitung der *Grundelemente für schulische Diskriminierungsbeschwerdestellen* folgende Punkte aus der Praxis in Großbritannien und den Niederlanden zu eigen gemacht:

- Diskriminierungsbeschwerdestellen in Schulen müssen zwei Ebenen umfassen: Eine lokale und eine zentrale Ebene, die unterschiedliche, sich ergänzende Aufgaben wahrnehmen;
- Diskriminierungsschutz im Schulsystem und die Einrichtung von schulischen Diskriminierungsbeschwerdestelle müssen gesetzlich verankert sein;
- Die Dokumentation und Auswertung aller gemeldeter Fälle haben eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung einer rassistismus – und diskriminierungssensiblen Schulkultur;
- Die Entwicklung einer dem Schutz der Menschenrechte entsprechenden Anti-Diskriminierungskultur muss eine zentrale Querschnittsaufgabe der schulischen Organisationsentwicklung sein.

Vor allem war es uns wichtig, dass die *Grundelemente für schulische Diskriminierungsbeschwerdestellen* die Forderungen, Erwartungen und Bedürfnisse von rassistischer Diskriminierung Betroffener widerspiegeln. Darum haben wir im Herbst 2012 vier Konsultationsgespräche mit Eltern und Schüler_innen of Colour und zwei

Konsultationsgespräche mit Nicht-Regierungsorganisationen aus der antirassistischen und Antidiskriminierungsarbeit geführt⁹. Die zentralen Botschaften aus diesen Konsultationen waren: Die Beschwerdestelle muss verlässlich und professionell arbeiten und ihren Ausgang nehmen in der Perspektive der von rassistischer Diskriminierung Betroffenen, sie muss in ihrem Interesse tätig sein. Die Beschwerdestelle muss im Schulsystem eine starke Position, d.h. den Auftrag und die Befugnisse haben, im Zusammenhang mit gemeldeten Diskriminierungsfällen in Schulen und anderen Teilen der Schulbehörde tätig zu werden. Und sie muss mit ihrer Arbeit kontinuierlich und umfassend die Entwicklung einer schulischen Antidiskriminierungskultur voranbringen.

Grundelemente für die Zuständigkeiten, Kompetenzen und Vorgehensweisen einer schulischen Diskriminierungsbeschwerdestelle

Die leitende Frage bei der Entwicklung dieser *Grundelemente für schulische Diskriminierungsbeschwerdestellen* war: „Wie muss eine schulische Diskriminierungsbeschwerdestelle aufgebaut sein und wie muss sie arbeiten, damit sie für Diskriminierte wirklich hilfreich und annehmbar ist? Hiervon ausgehend formulieren diese Grundelemente Standards, die notwendig sind, um eine in diesem Sinne funktionierende Beschwerdestelle zu installieren.

I. Die zu installierenden Beschwerdestellen und -mechanismen müssen

- in ihrem Zweck/Ziel, Auftrag/Aufgaben, Ausstattung und Verfahrensweisen im Schulgesetz verankert werden:
 - Definition und Verbot von Diskriminierung sowie entsprechenden Verfahrensweisen und Sanktionen
 - Beschreibung des Auftrags, der Befugnisse und der Ausstattung der Beschwerdestellen
 - die Beschreibung der Mitwirkungspflichten der Schulen
 - die Beschreibung der Rechte der Diskriminierten und des Rechtsschutzes

- im schulischen System institutionell verankert sein, damit sie Wirkungs- und Handlungsmacht im System entfalten. Gleichzeitig müssen sie unabhängig sein, damit sie ihren Auftrag, die Gewährleistung des Menschenrechtes auf Nicht-Diskriminierung in Schulen, erfüllen können.

⁹ Im Herbst 2012 haben wir mit drei Elterngruppen und einer Schülerinnen-Gruppe Gespräche darüber geführt, wie aus ihrer Sicht schulische Diskriminierungsbeschwerdestellen arbeiten müssten. Auf dem Bundesfachkongress Interkultur im Oktober 2012 und auf einem Workshop, zu dem wir im Dezember 2012 bundesweit NGOs eingeladen hatten, haben wir einen ersten Entwurf der *Grundelemente für schulische Diskriminierungsbeschwerdestellen* diskutiert.

- Die Unabhängigkeit dieser behördlich verantworteten Beschwerdestellen muss strukturell abgesichert sein durch folgende Punkte:
 - Die Beschwerdestellen sind nicht an eine Schule oder eine schulbehördliche Einrichtung angebunden, sie sind an einem neutralen Ort und sind für alle Schulen eines bestimmten Einzugsgebietes zuständig
 - Die Beschwerdestellen sind nicht weisungsgebunden, sondern den Beschwerdeführern verpflichtet, in deren Auftrag sie tätig werden, um für sie eine Verbesserung zu erreichen. Die Beschwerdestellen leisten parteiliche Beratung und Unterstützung für die Beschwerdeführer, das bedeutet, dass Beschwerden nur mit Zustimmung der Betroffenen und mit ihnen gemeinsam, im Sinne des von ihnen formulierten Auftrags gelöst werden.
 - Die Beschwerdestellen arbeiten auf allen Ebenen transparent, d.h. sie:
 - arbeiten gemäß eines öffentlich einsehbaren Verfahrens, das in einer Satzung/Geschäftsordnung niedergelegt ist;
 - rekrutieren ihre Mitarbeiter_innen durch öffentliche Ausschreibungen, deren Auswahlkriterien ebenfalls veröffentlicht werden;
 - dokumentieren und evaluieren die von ihnen aufgenommenen und beratenen Beschwerden (Beschwerdeaufnahme, Verlauf und Ergebnis) und legen regelmäßig öffentliche Berichte über ihre Arbeit vor.
 - Die Beschwerdestellen haben einen NGO-Beirat mit folgenden Aufgaben/Befugnissen:
 - Beteiligung bei Personalentscheidungen sowie der Konzeption von Beschwerdestelle und Gesetzentwurf
 - Regelmäßige Durchführung der Evaluation der Arbeit der Beschwerdestellen

II. Eingerichtet werden muss ein Netz aus mehreren regionalen und einer zentralen Beschwerdestelle, in welchem

- die lokalen Stellen die Beschwerdeführer in ihrer Auseinandersetzung mit der betreffenden Schule beraten und unterstützen, um Aufklärung und Abstellung des als diskriminierend beanstandeten Vorfalles zu erreichen;
- eine zentrale Stelle für die Fälle zuständig ist, die auf der regionalen Ebene nicht zufriedenstellend gelöst werden können, für die Veranlassung von Maßnahmen und Sanktionen gegenüber Lehrern und Schulen, für die fachliche Beratung des gesamten Schulsystems und für das Monitoring.

Die regionalen Stellen, wie die zentrale Stelle müssen mit einem definierten Auftrag und definierten Befugnisse ausgestattet sein. Zudem muss die Mitwirkungspflicht der Schulen bei der Aufklärung durch diese Stellen festgeschrieben sein.

Die regionalen Stellen sind die Anlaufstellen für diejenigen, die in der Schule Diskriminierung erfahren, diese melden oder gegen diese vorgehen wollen. Die regionalen Stellen arbeiten mit dem Fokus, der Perspektive der Beschwerdeführer auf den als diskriminierend beanstandeten Vorfall und ihre Erwartungen und Wünschen zur Aufklärung und Abstellung des Vorfalls fachlich unterstützend Gehör zu verschaffen. Wenn es von den Beschwerdeführern gewünscht ist, unterstützen sie diese dabei mit der Schule eine Lösung zu entwickeln, die die Beschwerdeführer zufrieden stellt.

Die regionalen Stellen haben den institutionellen Auftrag,

- die Beschwerde aufzunehmen und zu dokumentieren, den/die Beschwerdeführerin über seine/ihre Rechte aufzuklären und mit ihm/ihr Wege zur Klärung und zur Abstellung des beanstandeten Sachverhalts zu besprechen,
- entsprechende, mit der/dem Beschwerdeführer/in abgesprochenen Gespräche und Aufklärung/Beratung mit der Schule durchzuführen [Schulen haben Mitwirkungspflicht]
- Veranstaltungen in den Schulen zum Thema Diskriminierung, Rassismus, Antidiskriminierungskultur und zur Arbeit der Stelle durchzuführen, die die gesamte Schulöffentlichkeit erreichen sowie sich kontinuierlich durch Öffentlichkeitsarbeit bekannt zu machen

Die regionalen Stellen verfügen über

- einen institutionalisierten Maßnahmenkatalog zur Deeskalation und Verhinderung der Viktimisierung der Beschwerdeführer
- das Recht, in den an sie herangetragenen Fällen im Zusammenhang mit Leistungsbeurteilungen und Ordnungsmaßnahmen der betroffenen Schüler/-innen an Klassenkonferenzen und Lehrerkonferenzen teilzunehmen

Die zentrale Stelle ist die Scharnierstelle in das Schulsystem als Ganzes. Sie arbeitet im Zusammenhang mit Beschwerdefällen mit der Schulaufsicht und der Rechtsabteilung der Schulbehörde, um Klärung und Abstellung des beanstandeten Sachverhalts zu erreichen. Sie agiert zudem als Fachstelle, die im Schulsystem für die Einhaltung des Menschenrechts auf Nicht-Diskriminierung zuständig ist.

Die zentrale Stelle hat den institutionellen Auftrag

- in Fällen, die nicht von den regionalen Stellen gelöst werden können, den Vorfall zu untersuchen, bei der Schulaufsicht mit der Aufforderung Maßnahmen einzuleiten vorzulegen und sie hinsichtlich geeigneter Maßnahmen zu beraten

- im Kontext von Diskriminierungsanklagen bei Widerspruchsverfahren und Dienstaufsichtsbeschwerden die Rechtsabteilung zu beraten [und muss gehört werden]
- die Schulaufsicht aufzufordern, bei „auffälligen“ Schulen und bestimmten schwerwiegenden oder systemischen Einzelfällen eine grundlegende Untersuchung sowie Maßnahmen einzuleiten und sie hinsichtlich geeigneter Maßnahmen zu beraten
- zum Monitoring: Auswertung der Dokumentationen und Evaluationen, Durchführen von Befragungen, Anhörungen, Erstellen von Berichten, Empfehlungen, Stellungnahmen
- Monitoring-Ergebnisse in gemeinsamen Feedbackrunden mit Communities, NGOs und Schulen auszuwerten
- Schulen grundlegend zur Entwicklung von Antidiskriminierungs- und rassismuskritischer Kultur zu beraten
- zur Beratung aller fachlichen Stellen, die mit der Umsetzung von Fragen Inklusiver Schule und Schulentwicklung beschäftigt sind und muss in die entsprechenden behördlichen Prozesse als Fachstelle einbezogen werden

