

19. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten Frank-Christian Hansel (AfD)

vom 4. September 2026 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 11. September 2026)

zum Thema:

**Volksbad II – Verfassungsrechtliche Grenzen ethnisch differenzierender
Zugangsbeschränkungen und Reichweite des § 5 Abs. 2 LADG**

und **Antwort** vom 25. September 2026 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 01. Okt. 2026)

Herrn Abgeordneten Frank-Christian Hansel (AfD)

über

die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

Antwort

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19 / 27157

vom 04.09.2026

über Volksbad II – Verfassungsrechtliche Grenzen ethnisch differenzierender Zugangsbeschränkungen und Reichweite des § 5 Abs. 2 LADG

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

In seiner Antwort auf meine Schriftliche Anfrage zum „Volksbad am Rosa-Luxemburg-Platz“ hat der Senat auf die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit einer etwaigen, an Hautfarbe, zugeschriebene ethnische Herkunft oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnisch definierten Community anknüpfenden Zugangsbeschränkung im Wesentlichen auf § 5 Abs. 2 des Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG) und § 5 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) verwiesen.

Danach sei eine unterschiedliche Behandlung zulässig, wenn sie als zeitlich beschränkte Maßnahme zugunsten strukturell benachteiligter Personen dem Ausgleich bestehender Nachteile diene sowie geeignet und angemessen ausgestaltet sei.

Diese Antwort lässt jedoch die vorgelagerte verfassungsrechtliche Frage weitgehend unbeantwortet. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG wie auch Art. 10 Abs. 2 der Verfassung von Berlin verbieten ausdrücklich nicht nur eine Benachteiligung, sondern auch eine Bevorzugung aufgrund der dort genannten besonders geschützten Merkmale. Eine einfachgesetzliche Regelung wie § 5 Abs. 2 LADG muss ihrerseits im Einklang mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ausgelegt und angewandt werden.

Hinzu kommt, dass die zentrale verfassungsrechtliche Frage, unter welchen Voraussetzungen eine positive Maßnahme eine Ungleichbehandlung unmittelbar anhand eines Merkmals des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG rechtfertigen kann, höchstrichterlich bislang nicht abschließend geklärt ist. Auch die Gesetzesbegründung zum LADG weist gerade bei Ungleichbehandlungen wegen ethnischer Herkunft oder rassistischer Zuschreibung auf besonders hohe Rechtfertigungsanforderungen hin.

Vor diesem Hintergrund erscheint der bloße Verweis auf § 5 Abs. 2 LADG beziehungsweise § 5 AGG nicht ausreichend. Vielmehr bedarf es einer konkreten verfassungsrechtlichen Prüfung der fraglichen Zugangs differenzierung.

1. Auf welcher konkreten verfassungsrechtlichen Grundlage geht der Senat davon aus, dass eine unterschiedliche Behandlung von Personen aufgrund ihrer Hautfarbe, einer rassistischen Zuschreibung oder ihrer tatsächlichen beziehungsweise zugeschriebenen ethnischen Herkunft trotz des ausdrücklichen Verbots der Benachteiligung und Bevorzugung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG sowie Art. 10 Abs. 2 der Verfassung von Berlin zulässig sein kann?

Es wird um eine eigenständige verfassungsrechtliche Begründung gebeten. Inwiefern hält der Senat den Verweis auf § 5 Abs. 2 LADG beziehungsweise § 5 AGG hierfür für ausreichend, obwohl diese einfachgesetzlichen Vorschriften ihrerseits verfassungskonform auszulegen und anzuwenden sind?

Zu 1.:

Die verfassungsrechtliche Grundlage für Maßnahmen zum Ausgleich tatsächlich bestehender struktureller Benachteiligungen ist Art. 3 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Das Diskriminierungsverbot schützt strukturell diskriminierungsgefährdete Gruppen vor Benachteiligung und Ausgrenzung; diesem Schutzzweck können auch gezielte Maßnahmen zum Abbau solcher Nachteile dienen (vgl. Wrase/Holle, Rechtliche Grundlagen positiver Maßnahmen im öffentlichen Dienst, Februar 2024, S. 25 f.).

§ 5 Abs. 2 Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) und § 5 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind innerhalb dieser verfassungsrechtlichen Grenzen anzuwenden. Ein bloßer Verweis auf diese Vorschriften ersetzt die erforderliche Prüfung im Einzelfall nicht (vgl. LADS, Berliner Landes-Antidiskriminierungsgesetz (LADG) – Die Begründung, zu § 5, S. 25 f.).

Für die konkrete Maßnahme waren daneben die Kunstfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 21 der Verfassung von Berlin zu berücksichtigen, da das Vorhaben Teil des künstlerischen Konzepts der Kunstaktion „Volksbad“ war. Daraus folgt, dass im Wege der praktischen Konkordanz widerstreitender Verfassungsgüter die Kunstfreiheit des künstlerischen Leiters zu berücksichtigen war.

1. Sind dem Senat Entscheidungen
 - a) des Bundesverfassungsgerichts,
 - b) des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin,
 - c) des Bundesgerichtshofs,
 - d) des Bundesverwaltungsgerichts oder
 - e) sonstiger Obergerichte

bekannt, in denen die Verfassungsmäßigkeit des § 5 Abs. 2 LADG oder einer vergleichbaren positiven Maßnahme bestätigt worden ist, bei der Personen ausdrücklich anhand ihrer Hautfarbe, rassistischen Zuschreibung oder ethnischen Herkunft vom Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung beziehungsweise einer öffentlich angebotenen Leistung ausgeschlossen oder bevorzugt wurden?

Falls ja, welche Entscheidungen sind dies? Bitte jeweils Gericht, Datum, Aktenzeichen und die für diese Frage maßgeblichen tragenden Erwägungen angeben.

Falls nein: Auf welcher verfassungsgerichtlich abgesicherten Grundlage geht der Senat gleichwohl davon aus, dass eine solche konkrete Zugangs differenzierung von § 5 Abs. 2 LADG gedeckt werden kann?

Zu 2.:

Dem Senat sind keine Entscheidungen der genannten Gerichte bekannt, die sich mit dem vom Fragesteller skizzierten Einzelfall befassen. Die verfassungsrechtliche Bewertung stützt sich auf die allgemeinen, in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Dogmen zur Zulässigkeit von Fördermaßnahmen zugunsten strukturell benachteiligter Gruppen sowie auf die in der Antwort zu Frage 1 dargelegten Erwägungen einschlägiger Fachliteratur.

2. Wie vereinbart der Senat seine bisherige Rechtsauffassung mit der Gesetzesbegründung zum LADG, wonach bei Ungleichbehandlungen aufgrund ethnischer Herkunft beziehungsweise rassistischer Zuschreibung besonders hohe verfassungsrechtliche Rechtfertigungsanforderungen bestehen und eine Rechtfertigung im Einzelfall sogar „schlechterdings ausgeschlossen“ sein kann

Welche konkrete Prüfung dieser erhöhten Anforderungen hat der Senat im Zusammenhang mit dem „Volksbad“ vorgenommen?

Bitte insbesondere darlegen, welche Erwägungen der Senat hinsichtlich

- a) des legitimen Zwecks,
 - b) der Geeignetheit,
 - c) der Erforderlichkeit und
 - d) der Angemessenheit
- der fraglichen Maßnahme angestellt hat.

Zu 3.:

Es ist festzustellen, dass es sich bei der Aktion Volksbad in all ihren Ausprägungen um eine Kunstaktion der Volksbühne handelte. Das Volksbad ist kein vom Land Berlin betriebenes öffentliches Schwimmbad. Darüber hinaus sind die erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Rechtfertigung auch bei positiven Maßnahmen nach § 5 Abs. 2 LADG zu beachten. Es wurden insbesondere folgende Erwägungen angestellt:

- a) Zweck war der Abbau rassistisch bedingter Zugangshürden.
- b) Ein zeitlich begrenztes Zugangsfenster wurde als geeignet angesehen, einen diskriminierungsarmen Zugang für die Zielgruppe zu ermöglichen.
- c) Weniger eingriffsintensive, zugleich aber gleich wirksame Maßnahmen wurden nicht als gegeben angesehen, da sie den angestrebten geschützten Raum nicht in gleicher Weise gewährleisten hätten.
- d) Für die Angemessenheit wurden insbesondere die zeitliche Begrenzung und der außerhalb des Zeitfensters fortbestehende reguläre Zugang berücksichtigt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zur Frage 9 der Schriftlichen Anfrage 19/26839 verwiesen.

3. Welcher konkret festgestellte strukturelle Nachteil sollte durch die exklusive Nutzung beziehungsweise Zugangsbeschränkung beim „Volksbad“ ausgeglichen werden?

Bitte darlegen,

- a) worin dieser strukturelle Nachteil konkret besteht,
- b) durch welche empirischen Daten, Studien oder sonstigen tatsächlichen Feststellungen dieser belegt ist,
- c) welcher konkrete Personenkreis davon betroffen sein soll und
- d) in welchem sachlichen und kausalen Zusammenhang gerade der Ausschluss anderer Besucher mit dem Ausgleich dieses Nachteils steht.

Zu 4.:

Die Volksbühne hat ihre Kunstaktion Volksbad vom 07. August 2026 bis 01. Oktober 2026 umgesetzt.

Unter Verweis auf die die Antwort zu Frage 3 der Schriftlichen Anfrage 19/26839 wird festgehalten, dass die Volksbühne im Rahmen der Kunstaktion das Volksbad für den Zeitraum 14. August 2026 zwischen 12.00 und 18.00 Uhr für eine Veranstaltung des Vereins EOTO bzw. der Kinder- und Jugendabteilung des Vereins bereitgestellt hat.

a) und c) Sofern es einer entsprechenden Begründung bedürfte, wird dies durch u.a. durch die folgenden Unterlagen belegt:

- Jahresbericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2025,
- Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa)-Monitoringbericht 2025,
- Afrozensus 2025,
- Zweite Internationale Dekade für Menschen afrikanischer Abstammung 2025–2034.

b) Es besteht keine Notwendigkeit zur Erhebung entsprechender Daten seitens der Volksbühne.

d) Der Zusammenhang wurde darin gesehen, dass ein zeitlich begrenzter geschützter Raum bestehende oder befürchtete Zugangshürden für die Zielgruppe abbauen sollte.

4. Welche mildernden beziehungsweise weniger ausgrenzenden Mittel hat der Senat oder die Volksbühne geprüft, bevor eine exklusive Nutzung beziehungsweise Zugangs differenzierung als zulässig bewertet wurde?

Wurde insbesondere geprüft, ob das angestrebte Ziel ebenso wirksam hätte erreicht werden können durch

- a) ein spezifisches Veranstaltungsangebot innerhalb eines ansonsten offenen Badebetriebs,
- b) räumlich oder zeitlich abgegrenzte Angebote ohne Differenzierung der einzelnen Besucher nach ethnischer Zugehörigkeit,
- c) besondere Beratungs-, Kultur- oder Begegnungsangebote oder
- d) eine Reservierung für einen bestimmten Verein oder eine bestimmte Organisation ohne individuelle ethnische Zugangskontrolle?

Falls entsprechende Alternativen geprüft und verworfen wurden: Aus welchen konkreten Gründen?

Zu 5.:

Es handelte sich konzeptionell um eine zeitlich begrenzte Reservierung für einen bestimmten Verein (d). Die Alternativen a) bis c) wurden verworfen, da ein zeitgleich offener oder nur räumlich abgegrenzter Badebetrieb die Schaffung eines geschützten Raumes für die Zielgruppe nicht in gleicher Weise erfüllt und die angestrebte Schutzwirkung aufgehoben hätte.

5. Nach welchen objektiven oder subjektiven Kriterien sollte im Falle einer ethnisch definierten Zugangsbeschränkung festgestellt werden, ob eine einzelne Person zum Zutrittsberechtigten Personenkreis gehört?

Insbesondere:

- a) Sollte die Hautfarbe maßgeblich sein?
- b) Sollte die tatsächliche oder zugeschriebene ethnische Herkunft maßgeblich sein?
- c) Sollte die bloße Selbstidentifikation ausreichen?
- d) Wäre eine Fremdzuschreibung durch Beschäftigte, Sicherheitskräfte oder Veranstalter zulässig gewesen?
- e) Wer hätte im Streitfall über die Zugehörigkeit und damit den Zutritt entschieden?

Wie bewertet der Senat in diesem Zusammenhang das Problem, dass eine öffentliche Einrichtung dadurch selbst Personen nach Hautfarbe, ethnischer Herkunft oder rassistischer Zuschreibung kategorisieren müsste?

Zu 6.:

Da die Veranstaltung vor ihrer Durchführung abgesagt wurde, kam es zu keinem Anmelde- oder Einlassverfahren. Konzeptionell wäre die Reservierung über den Verein maßgeblich gewesen (vgl. Antwort zu Frage 6 der Schriftlichen Anfrage 19/26839).

6. Unterscheidet der Senat rechtlich zwischen

- a) der zeitweisen Überlassung oder Reservierung einer öffentlichen Einrichtung für einen konkret bestimmten Verein beziehungsweise eine geschlossene Veranstaltung und
- b) einer Veranstaltung, bei der der individuelle Zutritt davon abhängig gemacht wird, dass die betreffende Person einer nach Hautfarbe, ethnischer Herkunft oder rassistischer Zuschreibung bestimmten Gruppe angehört?

Falls ja: Welche dieser beiden Konstellationen lag nach Kenntnis des Senats beim „Volksbad“ konkret vor?

Falls es sich ausschließlich um eine geschlossene Vereinsveranstaltung gehandelt haben sollte: Warum hat der Senat zur Rechtfertigung auf § 5 Abs. 2 LADG beziehungsweise § 5 AGG abgestellt, obwohl in diesem Fall eine individuelle Zugangs differenzierung anhand eines geschützten Merkmals nicht notwendig wäre?

Falls der individuelle Zutritt dagegen tatsächlich von der Zugehörigkeit zu einer ethnisch oder rassistisch definierten Gruppe abhängig gemacht werden sollte: Wie sollte diese Zugehörigkeit festgestellt und wie wurde dies verfassungsrechtlich gerechtfertigt?

Zu 7.:

Eine (a) Vereinsreservierung ist von einer (b) individuellen Zutrittsbeschränkung anhand geschützter Merkmale zu unterscheiden. Geplant war vorliegend eine zeitlich begrenzte Reservierung für einen Verein. Soweit es auf die Rechtfertigung gemäß § 5 Abs. 2 LADG bzw. § 5 AGG ankommt, wurde diese als rechtmäßig angesehen; vgl. Antwort zu Frage 3.

7. Wie bewertet der Senat den Widerspruch zwischen der öffentlichen Ankündigung des „Volksbades“ als „offen für alle“, „gratis“ und „ohne Ausweispflicht“ einerseits und einer zeitweisen Beschränkung des Zugangs auf einen nach Hautfarbe, ethnischer Herkunft oder rassistischer Zuschreibung bestimmten Personenkreis andererseits?

Hält der Senat eine solche Kommunikation gegenüber den Bürgern für transparent und mit dem Gleichbehandlungsanspruch einer öffentlich finanzierten Einrichtung vereinbar? Falls ja, warum?

Zu 8.:

Die zeitlichen Einschränkungen und Zugangsvoraussetzungen waren im Vorfeld auf der Website der Volksbühne transparent angekündigt. Die spätere redaktionelle Anpassung der Kommunikation diente der Klarstellung angesichts der Presseberichterstattung und bedeutete keine Änderung des ursprünglichen Konzepts. Ich verweise auf die Antwort zur Frage 3 der Schriftlichen Anfrage 19/26839.

8. Wo zieht der Senat grundsätzlich die verfassungsrechtliche Grenze positiver Maßnahmen nach § 5 Abs. 2 LADG?

Hält der Senat es grundsätzlich für rechtlich zulässig, öffentliche Einrichtungen, Kulturangebote, Sportstätten, Schwimmbäder oder sonstige öffentlich finanzierte Leistungen zeitweise ausschließlich

- a) Personen einer bestimmten ethnischen Herkunft,
 - b) Personen einer bestimmten Hautfarbe oder
 - c) Angehörigen einer rassistisch beziehungsweise ethnisch definierten Community vorzubehalten, sofern dies mit dem Ausgleich struktureller Nachteile begründet wird?
- Falls nein: Welche darüber hinausgehenden Voraussetzungen müssen nach Auffassung des Senats erfüllt sein?

Welche dieser Voraussetzungen waren im konkreten Fall des „Volksbades“ erfüllt?

Zu 9.:

Die in der Antwort zu Frage 1 dargestellten verfassungsrechtlichen Grenzen sind einzuhalten. Über die abstrakt-generelle Zulässigkeit der erfragten Zugangsbeschränkungen lässt sich keine Aussage treffen. Entscheidend ist stets die verfassungsrechtliche Prüfung des konkreten Einzelfalls. Zur Bewertung der geplanten Veranstaltung wird auf die Antworten zu den Fragen 3 bis 7 verwiesen.

9. Teilt der Senat die Auffassung, dass § 5 Abs. 2 LADG eine unterschiedliche Behandlung aufgrund eines in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Merkmals nur insoweit rechtfertigen kann, wie eine solche Anwendung des § 5 Abs. 2 LADG ihrerseits mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar ist?

Falls ja: Welche konkrete verfassungsrechtliche Prüfung und Abwägung hat der Senat im Fall des „Volksbades“ vorgenommen?

Falls nein: Auf welcher Grundlage geht der Senat davon aus, dass eine einfachgesetzliche Regelung des Landes Berlin eine nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich untersagte Bevorzugung oder Benachteiligung aufgrund eines dort genannten Merkmals eigenständig legitimieren kann?

Zu 10.:

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 3 verwiesen.

Berlin, den 25.09.2026

In Vertretung

Cerstin Richter-Kotowski

Senatsverwaltung für Kultur und Gesellschaftlichen Zusammenhalt