

**Positionspapier zur
Reform des
Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)**

Stand: 01.06.2023

Vorgelegt durch das:

Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung (BUG) e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Telefon: 030 688 366 18

Die Ampel-Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP hat sich in ihrem Koalitionsvertrag vom 07. Dezember 2021 zu einer Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) bekannt und sieht diese für das Jahr 2023 vor. Der Koalitionsvertrag legt dar:

„Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) werden wir evaluieren, Schutzlücken schließen, den Rechtsschutz verbessern und den Anwendungsbereich ausweiten.“

Das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung (BUG) hat gemeinsam mit anderen, bundesweiten Antidiskriminierungsorganisationen und Verbänden, die die Interessen von Menschen mit Diskriminierungserfahrung vertreten, eine [Ergänzungsliste](#) zur Reform des AGG erstellt, welche die Lücken des AGG darstellt und auf Verbesserungsvorschläge hinweist.

Das BUG ist seit 2010 in der Klagebegleitung in Fällen von Diskriminierung tätig. Hier wurden immer wieder Schwachstellen im AGG, insbesondere im Bereich des staatlichen Handelns, deutlich. Im Rahmen dieses Positionspapiers werden die zentralen Aspekte, die bei der Reform des AGG berücksichtigt werden sollen, aus der Perspektive des BUG dargestellt.

Zentrale Forderungen des BUG im Zuge der AGG Reform

1. Staatliches Handeln

Staatliche Institutionen in den Anwendungsbereich miteinbeziehen und Gleichbehandlungsverpflichtungen vorsehen

Während das AGG die zentralen Lebensbereiche auf zivilrechtlicher Ebene abdeckt, greift es im Bereich des staatlichen Handelns im Diskriminierungsschutz nicht. Staatliche Akteure wie Verwaltungen, Schulen, Polizei etc. fallen nicht in den zivilrechtlichen Anwendungsbereich des AGG, obwohl sie durchaus auch Verursacher von Diskriminierung sind. Dass Diskriminierung nicht nur in privaten Unternehmen vorkommt, zeigt zum Beispiel die Praxis des „Racial Profiling“, die verdachtsunabhängige Personenkontrolle aufgrund phänotypischer Merkmale. Der Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes, an den staatliche Akteure gebunden sind, eröffnet keinen angemessenen Rechtsweg für Betroffene von Diskriminierung. Ihnen steht kein angemessener Rechtsweg zur Verfügung, der dem Schutzstandard des AGG gleichkäme. Somit sind faktisch rechtsfreie Räume eröffnet.

a) Anwendungsbereich

In § 2 AGG wird der Anwendungsbereich dargestellt. Es werden primär der Zugang zur Beschäftigung, Beschäftigungsverhältnisse und der Zugang zu Gütern und Dienstleistungen abgedeckt. Der Bereich des staatlichen Handelns wird nicht aufgeführt. Einige andere Mitgliedsstaaten der EU (z.B. Irland, Niederlande, Rumänien und Spanien) haben dies jedoch in ihre nationale Gleichbehandlungsgesetzgebung einbezogen bzw. separat gesetzlich geregelt. Im Rahmen einer Reform des AGG ist daher explizit zu prüfen, ob der Anwendungsbereich des AGG auf staatliches Handeln auszuweiten ist oder ein separates Gesetz zur

Diskriminierungsfreiheit bei staatlichem Handeln auf bundesgesetzlicher Ebene verankert werden muss.

Eine Orientierung kann dabei das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) bieten, welches staatliche Akteure wie die Verwaltung, Polizei und andere staatliche Institutionen mit einbezieht. Das LADG benennt in § 3 Abs. 1 LADG den Geltungsbereich und verweist explizit auf staatliche Berliner Einrichtungen wie die Verwaltungen, Polizei, Schulen, Gerichte und landesunmittelbare öffentliche Körperschaften. Eine vergleichbare Ausweitung des Anwendungsbereichs des AGG auf sämtliche bundeshoheitlichen Institutionen und Akteure bzw. die Schaffung eines eigenständigen Bundesantidiskriminierungsgesetzes ist notwendig, um einen ausreichenden Diskriminierungsschutz bei staatlichem Handeln auf Bundesebene gewährleisten zu können.

Durch die föderale Struktur Deutschlands sind landeshoheitliche Institutionen hierdurch nicht abgedeckt. Da - neben Berlin - auch einige andere Bundesländer das politische Interesse signalisiert haben, landesgesetzliche Regelungen zu erlassen, um Diskriminierungsfreiheit bei staatlichem Handeln zu regeln, kann hierdurch Schritt für Schritt ein flächendeckender Diskriminierungsschutz auf Landesebene entstehen.

b) Gleichbehandlungsverpflichtungen

Neben einem reaktiven Diskriminierungsschutz, der Betroffenen eine Rechtsdurchsetzung ermöglicht, sollten gleichermaßen proaktive Gleichbehandlungsmaßnahmen und Verfahren bei einer AGG Reform Berücksichtigung finden.

In Irland und Großbritannien haben staatliche Institutionen eine proaktive Verpflichtung Diskriminierungsschutz zu praktizieren. So werden im Rahmen der sogenannten „Public Sector Duties“ Gleichbehandlungsverpflichtungen für staatliche Institutionen¹ gesetzlich festgelegt. Durch sie sind staatliche Institutionen verpflichtet, die Gleichberechtigung ihrer Mitarbeitenden und Kunden voranzutreiben und Diskriminierung vorzubeugen. Sie müssen Gleichbehandlungspläne erstellen und diese veröffentlichen. In diesen wird dargelegt, wie sich die Institution konkret für Gleichbehandlung und die Bekämpfung von Diskriminierung einsetzt und auf welche Ziele hingearbeitet werden. Diese Verpflichtungen beziehen alle Personengruppen mit ein, die durch Diskriminierung im Rahmen der nationalen Gesetzgebung zu schützen sind. Eine Behörde (in Großbritannien ist dies beispielsweise die Human Rights Commission) ist per Gesetz mandatiert eine regelmäßige Überprüfung der Erreichung der definierten Ziele der jeweiligen staatlichen Institution vorzunehmen.

Es wird vorgeschlagen solche staatlichen Gleichbehandlungsverpflichtungen für staatliche Institutionen in Deutschland einzuführen und in einem separaten Abschnitt des AGG darzulegen. Eine Orientierung an den britischen bzw. irischen Rechtsgrundlagen erscheint hier naheliegend. Hinweise zur Ausgestaltung dieser öffentlichen Gleichbehandlungsverpflichtungen finden sich im Dossier, das in Fußnote 1 benannt wird.

¹ Siehe: <https://www.bug-ev.org/themen/schwerpunkte/dossiers/gleichbehandlungsverpflichtungen-von-staatlichen-institutionen>

2. Ausbau der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)

Umfassender Kompetenzausbau der ADS zu einer obersten Bundesbehörde und Monitoringstelle

Durch die Verabschiedung des AGG wurde die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingerichtet. Sie hat das vorrangige Mandat eine Erstberatung für Betroffene von Diskriminierung anzubieten, Studien durchzuführen und Öffentlichkeitsarbeit vorzunehmen. Dies ist aus der Sicht des BUG nicht ausreichend. Sie sollte zu einer obersten Bundesbehörde ausgebaut werden, neutral agieren und möglichen neuen Aufsichtsfunktionen weisungsfrei nachkommen können.

Es sollte außerdem in § 27 AGG verdeutlicht werden, dass sich die Handlungsfähigkeit der ADS nicht nur auf das AGG beschränkt, sondern jegliche Dimension der Diskriminierung miteinschließt. Die ADS sollte gleichermaßen regelmäßig bei Gesetzesverfahren einbezogen werden, um eine Folgenabschätzung bezüglich Gleichbehandlung zu gewährleisten. Gleichermaßen sollte bei Einführung von öffentlichen Gleichbehandlungsverpflichtungen die ADS das Mandat erhalten die Umsetzung der Verpflichtungen zu unterstützen und zu prüfen und wo nötig auch Sanktionen verhängen können.

Hierfür benötigt die ADS die zur Funktionsfähigkeit erforderliche Personal- und Sachausstattung.

Die Stelle der*des Unabhängige*n Beauftragte*n des Bundes sollte außerdem in Zukunft zunächst öffentlich ausgeschrieben werden, um die Kompetenz und berufliche Erfahrung für dieses Amt absichern zu können. Dann kann – wie bereits bei der letzten Änderung der AGG vorgenommen – eine politische Benennung stattfinden.

Bezüglich der Kontrolle des § 11 AGG sollte die ADS mandatiert werden, dann Sanktionen zu verhängen, wenn Stellenausschreibungen nicht diskriminierungsfrei ausgeschrieben werden, wie dies im österreichischen Gleichbehandlungsgesetz der Gleichbehandlungsanwaltschaft (der österreichischen Gleichbehandlungsstelle) zuerkannt ist.

Es sollte darüber hinaus erwogen werden die ADS zu einer sanktionsbewehrten Beschwerdestelle bei Diskriminierung beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen inklusive Wohnraum auszubauen. Hierdurch könnten Betroffene niedrigschwellig eine Beschwerde einreichen und somit den aufwendigen und langwierigen gerichtlichen Weg vermeiden.

Wie oben bezüglich der öffentlichen Gleichbehandlungsverpflichtungen bereits erwähnt, sollte der Handlungsbereich der ADS auf die Unterstützung bei der Entwicklung von Gleichbehandlungsverpflichtungen ausgeweitet werden. Sie sollte Bundeseinrichtungen bei der Entwicklung der Gleichbehandlungsverpflichtungen mit Schulungen, Expertise und Material

unterstützen. Gleichmaßen sollte sie eine Kontrollfunktion bei der Erarbeitung, Umsetzung und Zielerreichung der Gleichbehandlungsverpflichtungen zugesprochen werden.

3. Innerbetriebliche Beschwerdestelle nach § 13 AGG

In den §§ 12 und 13 AGG sind Arbeitgeberpflichten und die Einrichtung eines innerbetrieblichen Beschwerdemechanismus vorgesehen. Diese umreißen die Verpflichtung, innerhalb der Beschäftigung arbeitgeberseitig Diskriminierung vorzubeugen und bei Diskriminierungsvorkommnissen geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Der Bereich Beschäftigung stellt einen zentralen und diskriminierungsanfälligen Lebensbereich dar. Bedauerlicherweise gibt das AGG Arbeitgebenden kaum handhabbare Hinweise, wie diese Pflichten umzusetzen sind. Die Folge daraus ist, dass nur wenige privatwirtschaftliche Firmen eine innerbetriebliche Beschwerdestelle eingerichtet haben, noch weniger sind voll funktionsfähig. In der öffentlichen Verwaltung stellt sich das Bild geringfügig positiver dar.

Das BUG hat ein umfassendes Konzept zur Funktionsweise der innerbetrieblichen Beschwerdestellen erarbeitet, um Arbeitgebenden Optionen der Ausgestaltung an die Hand zu geben. Das AGG sollte daher in den §§ 12 und 13 derart spezifiziert werden, dass Arbeitgebenden klare Rahmenbedingungen zum Beschwerdeverfahren und ihren Pflichten deutlich werden. Dies würde die Bereitschaft der Arbeitgebenden, einen solchen Beschwerdemechanismus einzurichten, stärken.

a) Einrichtung einer innerbetrieblichen Beschwerdestelle

Im Rahmen des AGG sollte darauf hingewiesen werden die Interessensvertretungen der Mitarbeitenden bei der Ansiedelung und Ausgestaltung der innerbetrieblichen Beschwerdestelle mit einzubeziehen.

Ein Kontrollmechanismus zur Einrichtung der Stelle sollte im AGG vorgesehen werden (ggf. bei der ADS angesiedelt), um die gesetzlichen Vorgaben auch in die Praxis zu überführen. Die Information, dass und wo die innerbetriebliche Beschwerdestelle eingerichtet wurde, soll verpflichtend veröffentlicht werden müssen (ggf. auf der Webseite des Arbeitgebenden), um den Kontrollmechanismus nicht ins Leere laufen zu lassen.

Langfristig sollte den innerbetrieblichen Beschwerdestellen auferlegt werden, einen jährlichen Bericht zu erstellen, aus dem die Anzahl der bearbeiteten Beschwerden, ihre Einschätzung, ob eine Diskriminierung vorlag und ergriffene Maßnahmen hervorgehen.

b) Beschwerdeverfahren und Befugnisse der Beschwerdestelle

Die alleinige Einrichtung einer Beschwerdestelle reicht nicht aus, um eine angemessene Anlaufstelle für Menschen, die im Rahmen ihrer Beschäftigung innerhalb eines Betriebes oder der Verwaltung Diskriminierung erfahren haben, gewährleisten zu können. Um eine

angemessene Bearbeitung der Beschwerden garantieren zu können, müsste eine Beschwerdeverfahrensordnung erarbeitet werden, um eine vertrauliche, diskriminierungssensible, sachgemäße und zielführende Beschwerdebearbeitung zu ermöglichen. Eine solche Spezifizierung bietet das AGG bisher nicht und hat daher häufig zu einer ausschließlichen Benennung einer verantwortlichen Person als innerbetriebliche Beschwerdestelle geführt, ohne dass Mitarbeitende informiert sind wo sich die Beschwerdestelle befindet und die verantwortliche Person nicht notwendigerweise eine entsprechende Qualifizierung durchlaufen hat.

Gleichermaßen sollte in § 13 AGG spezifiziert werden welche Befugnisse die Beschwerdestelle hat. Hierzu sollte die Sachverhaltsermittlung im spezifischen mit vermeintlich Verursachenden und Zeug*innen gehören und dem Arbeitgebenden Vorschläge unterbreiten welche Interventionen bzw. Sanktionen vorgenommen werden sollten. Die innerbetriebliche Beschwerdestelle sollte außerdem zur Einsichtnahme in die Personalakte befugt werden. Sie sollte außerdem auch tätig werden können, wenn die Verursachung der Diskriminierung keiner spezifischen Person zuzuschreiben ist. Die Beschwerdestelle sollte in Bezug auf § 12 Abs. 1 AGG mandatiert werden präventive Maßnahmen gegen Diskriminierung vorzunehmen.

Um dies zu erreichen müssen darüber hinaus die §§ 12 und 13 AGG entsprechend konkretisiert werden.

4. Gleichbehandlungsrichtlinie 2008/426 endlich unterstützen

2008 wurde die sogenannte 5. Gleichbehandlungsrichtlinie 2008/426 von der europäischen Kommission vorgelegt. Die Richtlinie sieht vor, den gesetzlichen Grundsatz der Gleichbehandlung auf die Bereiche der Religion oder Weltanschauung, der Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung auch außerhalb des Arbeitsmarktes auszuweiten. Sie wurde jedoch bis heute nicht verabschiedet, auch wegen der Ablehnung Deutschlands.

Eine solche Erweiterung des Diskriminierungsschutzes auf europarechtlicher Ebene wäre äußerst zielführend, um die genannten Gruppen europaweit vor Diskriminierung beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen zu schützen.

Da die in der vorgeschlagenen Richtlinie genannten Punkte im deutschen Diskriminierungsschutz im Rahmen des AGG bereits zum Großteil umgesetzt wurden und nun eine Stärkung des AGG geplant ist, sollte gleichzeitig reflektiert werden, ob die deutsche Ablehnung der 5. Gleichbehandlungsrichtlinie weiterhin aufrechterhalten bleiben soll und mit den gegenwärtigen Vorhaben noch vereinbar sind.