

Vorschläge für eine Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes

Vera Egenberger¹

Warum das AGG stärken?²

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das in Deutschland seit 2006 in Kraft ist, ist ein wichtiger symbolischer und rechtspraktischer Schritt zu mehr gleichberechtigter Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger. Sieben Jahre nach Verabschiedung des AGG haben zahlreiche Stellungnahmen, Beschwerden, außergerichtliche Einigungen und gerichtliche Verfahren gezeigt, wie notwendig das Gesetz ist. Die EU-richtlinienkonforme Auslegung einzelner Vorschriften wurde angemahnt bzw. geklärt, es haben sich Lücken und widersprüchliche Regelungen bei der Anwendung herauskristallisiert und richterliche Auslegungspraktiken wurden durch Gerichtsurteile etabliert. Die Erfahrungen verweisen auf zahlreiche Hürden für Betroffene von Diskriminierung, die mit Hilfe des AGG ihr Recht auf Gleichbehandlung durchsetzen wollen. Hierdurch verdeutlicht sich der Verbesserungsbedarf. Es bestehen Defizite hinsichtlich der Umsetzung der Regelungen der Europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien. Außerdem bedarf es der sprachlichen Präzisierung des Gesetzestextes, wegen der durch Gerichte und Rechtswissenschaft klargestellten Rechtslage. Darüber hinaus erfordert die gesellschaftliche Realität von Diskriminierung zusätzliche Regelungen, um einen effektiven Rechtsschutz zu erlangen.

Im Folgenden werden notwendige Reformen des Antidiskriminierungsgesetzes vorgestellt.

Auf einen Blick

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist ein wichtiger Schritt zu mehr gleichberechtigter Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger. In der Praxis zeigen sich aber auch Lücken und widersprüchliche Regelungen. Eine Novellierung des Gesetzes ist notwendig. U. a. sind weitere Diskriminierungskategorien einzufügen, weitere Bereiche, wie das Bildungssystem, zu berücksichtigen und Diversity-Mainstreaming-Prozesse einzuführen. Außerdem sollte das Verbandsklagerecht ausgebaut und die Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ausgeweitet werden.

Sich von Diskriminierung einen Begriff machen

Bislang nutzt das AGG den Begriff der „Benachteiligung“. Der Begriff „Diskriminierung“ jedoch wird sowohl in den Antidiskriminierungsrichtlinien der EU als auch in den Umsetzungsgesetzen anderer EU-Mitgliedstaaten und in internationalen Rechtstexten verwendet. Im deutschen Sprachgebrauch wird „Benachteiligung“ auf vorsätzliche Handlungen von Individuen reduziert und nur bedingt als eine Teilhabebeeinträchtigung von Einzelnen oder gar Gruppen gesehen. Unabsichtliche individuelle Benachteiligungen wie auch mittelbare bzw. institutionelle Diskriminierungen werden von diesem weiteren Begriffsverständnis nicht erfasst. Eine solche Klarstellung würde Betroffenen, Gerichten, Unternehmen und politischen Akteuren der Antidiskriminierungsarbeit helfen, die Diskussion um Diskriminierung als gesamtgesellschaftliches Problem zu versachlichen.

Zusätzliche Diskriminierungskategorien einfügen

Die Diskriminierungsgründe „Rasse“, ethnische Herkunft, Religion, Geschlecht, Alter, Behinderung und sexuelle Orientierung, wie sie in Paragraph 1 des AGG aufgelistet sind, benötigen eine sprachliche Präzisierung, um sie der gesellschaftlichen Realität anzupassen. Die Benennung „rassistisch“ im Gesetzestext würde ein deutliches Zeichen setzen, dass es keine menschlichen „Rassen“ gibt.

Der Begriff „ethnische Herkunft“ sollte ergänzt werden durch „ethnische Zuschreibung“. Diese Diskriminierungen beruhen zumeist auf Zuschreibungen, die an die Nationalität, Religion oder Sprache anknüpfen, unabhängig davon, ob die betroffene Person sich mit der Zugehörigkeit zu einer solchen Gruppe identifiziert oder nicht.

Zusätzlich sollte der Begriff „Herkunft“ in die Liste der Diskriminierungsgründe aufgenommen werden, um Diskriminierungen, die an die tatsächliche oder vermeintliche regionale oder nationalpolitische Herkunft anknüpfen, zu erfassen.

Aufgrund eines im Dezember 2013 gefällten Urteils des Bundesarbeitsgerichtes muss Menschen mit einer chronischen Krankheit der Diskriminierungsschutz, aufgrund des Diskriminierungsmerkmals „Behinderung“, zugestanden werden. Bei einer Novellierung des AGG müsste daher der breit angelegte Behindertenbegriff der UN-Behindertenrechts-

konvention zugrunde gelegt werden, der dann auch chronisch Kranke und Menschen mit genetischen Dispositionen berücksichtigt.

Der „soziale Status“ sollte in den Katalog der Diskriminierungskategorien eingefügt werden. Er bezeichnet eine insbesondere durch Armut, Arbeitslosigkeit, Einkommen, Beruf oder Beschäftigung mit niedrigem gesellschaftlichem Ansehen bestimmte Position innerhalb der Gesellschaft und führt – gerade in Kombination mit anderen Diskriminierungskategorien – zu sozialer Stigmatisierung und individuellen und strukturellen Benachteiligungen.

Es bedarf der Klarstellung im AGG, dass der Diskriminierungsgrund „Geschlecht“ auch Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität, also trans- und intergeschlechtlicher Menschen, erfasst.

Diskriminierungsgefährdete Lebensbereiche ergänzen

Im AGG sind die Vorgaben der verschiedenen europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien bislang nicht vollständig umgesetzt. In § 2 Abs. 1 AGG werden als Anwendungsbereiche die selbstständige und unselbstständige Erwerbstätigkeit, der Sozialschutz, die sozialen Vergünstigungen, die Bildung und der Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, genannt. Nicht erfasst sind öffentlich-rechtliche Aufgaben, wie sie im Bildungsbereich in Deutschland vorliegen. Auch die staatliche Eingriffsverwaltung, zum Beispiel polizeiliches Handeln, ist nicht berücksichtigt. Dies führt dazu, dass der Staat dort, wo er privatrechtlich handelt (beispielsweise als Arbeitgeber), an das zivilrechtliche Diskriminierungsverbot gebunden ist. Bei öffentlich-rechtlichem Handeln ist der Staat dagegen allein Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes (Gleichbehandlungsgrundsatz) verpflichtet. „Racial Profiling“ – die auf einer nach Hautfarbe oder ethnischer Zuschreibung basierenden Personenkontrolle durch die Polizei beruht – dokumentiert dies.

Da Bildung und Polizei in die Hoheit der Bundesländer fällt, bleiben diese Bereiche ungeschützt. Diese Lücke gilt es zu schließen. Gesetzessystematisch sind hier verschiedene Umsetzungsvarianten denkbar: Eine Ergänzung der zahlreichen Fachgesetze (z.B. Schulgesetze, Polizeigesetze, Sozialgesetze) hätte den Vorteil größerer Sachnähe, würde jedoch zu zahlreichen Wiederholungen der allgemeinen Vorschriften (z.B. zu Beweislast und Sanktionen) führen. Daher wären separate öffentlich-rechtliche

Antidiskriminierungsgesetze auf Bundesebene und für die jeweiligen Bundesländer denkbar.

Positive Maßnahmen und proaktives Antidiskriminierungsrecht ausgestalten

Die Erfahrungen mit „positiven Maßnahmen“, die in § 5 AGG als proaktive Förderung von Gleichbehandlung erlaubt werden, haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass sie nicht zu einem nachhaltigen Abbau struktureller Diskriminierung und zur Verwirklichung von mehr Gleichstellung führen. Als proaktives Instrument hingegen reagiert Diversity-Mainstreaming³ auf die Veränderung sozialer Prozesse in Institutionen, um Gleichbehandlung strukturell zu verankern. Ziel ist die Stärkung der Kompetenzen der Bundes- und Länderverwaltungen im Umgang mit der Vielfalt der Beschäftigten und Kundinnen und Kunden. Nur auf diese Weise lassen sich strukturelle und institutionelle Diskriminierungen wirksam vorbeugen. Die Implementierung dieser sogenannten „positiven Verpflichtungen“ muss bei der Festlegung von Leistungskriterien und der Beurteilung von Führungspersonal berücksichtigt werden. Die Erarbeitung von Maßnahmeplänen für die Verwaltung (wie z. B. Krankenhäuser, Rentenanstalten, Gesundheitsämter, Steuer- und Finanzbehörden, Arbeitsämter etc.) und für Firmen ab einer vertretbaren Größe sollten verpflichtend eingeführt werden.

Über die öffentliche Auftragsvergabe und die Gewährung staatlicher Leistungen können die Ziele des AGG auch im Bereich der Privatwirtschaft durchgesetzt werden. Bei Verträgen und Leistungen, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, sollten die Auftragnehmer bzw. Empfänger nicht nur verpflichtet werden, das geltende Gleichbehandlungsrecht zu achten, sondern diese Verpflichtung auch von Dritten einzufordern, mit denen sie zusammenarbeiten.

Zulässige Ungleichbehandlungen einschränken

Paragraph 9 Absatz 1 des AGG statuiert bislang einen speziellen Rechtfertigungsgrund für unterschiedliche Behandlungen wegen der Religion oder Weltanschauung bei der Beschäftigung durch Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und ihnen zugeordnete Einrichtungen. Danach kann die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion oder Weltanschauung gefordert werden, „wenn diese unter Beachtung des Selbstverständnisses der jeweiligen

Religionsgemeinschaft oder Vereinigung im Hinblick auf ihr Selbstbestimmungsrecht oder nach der Art der Tätigkeit eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt“. Dies widerspricht der Ausnahmvorschrift in der europäischen Beschäftigungsrichtlinie 2000/78/EG in „*der eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung*“ als Voraussetzung für eine zulässige Ungleichbehandlung gefordert wird.

Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Selbstbestimmungsrechtes der Religionsgemeinschaften, der sich auf die „inneren Angelegenheiten“ wie beispielsweise die Lehre und den Kultus (d. h. Gottesdienstgestaltung, praktische Seelsorge und Ausbildung der Geistlichen) bezieht, wird hier nicht hinterfragt. Allerdings müssen konfessionelle Arbeitgeber den Gleichbehandlungsgrundsatz für Stellen im „verkündungsfernen“ Bereich diskriminierungsfrei ausschreiben und besetzen. Daher sollte § 9 des AGG ersatzlos gestrichen werden.

Wirksam vor Diskriminierung schützen

Angesichts der spezifischen Durchsetzungsschwäche des Antidiskriminierungsrechts (Informationsdefizite, Zugangshindernisse, Machtdisparität) hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, einen kollektiven Rechtsschutz zu etablieren. Eine Prozessstandschaft bzw. ein Verbandsklagerecht wurde bspw. im Behindertengleichstellungsgesetz verankert. In Ergänzung zur bereits bestehenden Beistandschaft aus § 23 AGG sollte daher der Rechtsschutz durch Verbände gestärkt werden. Die Möglichkeit einer gesetzlichen Prozessstandschaft für Antidiskriminierungsverbände, um das Recht einer diskriminierten Person im eigenen Namen geltend zu machen, sollte eingeführt werden. Zwingende Voraussetzung dafür wäre jedoch, dass die betroffene Person mit der Geltendmachung ihrer Rechte durch den Verband einverstanden ist.

Zum anderen sollte ein umfassendes Verbandsklagerecht eingeführt werden. Ein Verband könnte dadurch – unabhängig von der individuellen Betroffenheit Einzelner – einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gerichtlich feststellen lassen. Dies sollte sich auf Fälle von allgemeiner Bedeutung beschränken. Etwas anderes gilt nur im Falle einer sog. „opferlosen Diskriminierung“. Für die Unterstützung von Verbandsklagen sollte ein öffentlicher Rechtshilfefonds eingerichtet werden. Dieser könnte in den Haushalt der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingegliedert und von Verbänden beantragt werden.

Die im AGG geregelte 2-Monats-Frist für die Geltendmachung von Ansprüchen erweist sich in der Praxis als zu kurz und sollte daher auf zwölf Monate verlängert werden.

Problematisch ist die Obergrenze von Entschädigungen, die drei Monatsgehälter nicht übersteigen darf. Diese „Deckelung“ des Anspruchs steht im Widerspruch zu den Vorgaben der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien, die „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende“ Sanktionen fordern. Dies sollte klarstellend in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Eine unabhängige Antidiskriminierungsstelle des Bundes gewährleisten

Die Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) sollte gestärkt werden. Die Leitung der ADS sollte zukünftig öffentlich ausgeschrieben werden. Die Auswahl sollte ausschließlich nach Erfahrung, Kompetenz und fachlicher Leistung erfolgen. Die Bundesregierung schlägt dem Bundestag die drei bestqualifizierten Bewerberinnen oder Bewerber vor und dieser wählt die Leitung für eine Amtszeit von fünf Jahren mit einfacher Mehrheit. Die Ernennung erfolgt dann durch den Bundespräsidenten.

Die Aufgaben der ADS sollten um die Gewährleistung, Weiterentwicklung und Steuerung einer bedarfsgerechten, effizienten und niedrigschwelligen Selbsthilfe- und Beratungsinfrastruktur im Bereich Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung ergänzt werden.

Die Übertragung folgender Aufgaben an die ADS wird empfohlen:

- Sensibilisierung und Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes des Bundes;

- Entwicklung und Vergabe von „Diversity-Zertifizierungen“ für Unternehmen, Verwaltungen und anderen Einrichtungen;
- Monitorings und ggf. Korrektur der betrieblichen Entgeltpraxis und des Monitorings von Diversity Mainstreaming;
- Beratung und Beobachtung von positiven Verpflichtungen und möglicherweise das Aussprechen von Sanktionen;
- Überprüfung der oben genannten Gleichbehandlungspflichten im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge und Bundesmittel.

Eine Aufgabenerweiterung muss sich in jedem Fall in der Ausstattung und im Haushalt der Stelle widerspiegeln.

Die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollten weiterhin wie folgt ergänzt werden:

- Explizites Akteneinsichtsrecht, das die Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten unberührt lässt;
- Beanstandungsrecht im Falle von Verstößen gegen das AGG durch öffentliche Stellen im Bereich des Bundes. Vorschläge zur Beseitigung der Mängel und zur Verbesserung der Umsetzung der Diskriminierungsverbote können ausgesprochen werden;
- Beteiligungsrecht bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben. Der ADS soll das Recht zur Stellungnahme eingeräumt werden;
- für die Unterstützung von Verbandsklagen soll – wie bereits erwähnt – ein Rechtshilfefonds in den Haushalt der ADS eingestellt werden.

Die hier vorgestellten Vorschläge zielen auf eine Stärkung des Diskriminierungsschutzes in Deutschland ab. Um diese umzusetzen, werden Nichtdiskriminierungsverbände Anstrengungen unternehmen müssen, um die Politik von der Notwendigkeit einer AGG Novellierung zu überzeugen.

- 1 Vera Egenberger studierte Sozialpädagogik in Düsseldorf und ist seit 1992 in der Antirassismearbeit tätig. Sie arbeitete u. a. für das Europäische Netzwerk gegen Rassismus (ENAR) und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE in Warschau. 2007 war sie Geschäftsführerin des Europäischen Romrechtszentrums (ERRC) in Budapest. 2009 gründete sie in Deutschland das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG).
- 2 Der vorliegende Artikel basiert auf einem umfassenden Papier zur Novellierung des AGG, das weitere Vorschläge zur Stärkung des AGG unterbreitet. Dieser ist auf der Webseite des BUG e.V. unter www.bug-ev.org zugänglich. Dort ist außerdem ein Entwurf für eine Novellierung des AGG Textes als auch ein Entwurf für ein Bundesantidiskriminierungsgesetz zu finden.
- 3 Das Konzept des Diversity-Mainstreaming nimmt Diskriminierungen in allen ihren (horizontalen und intersektionellen) Überschneidungen in den Blick und definiert, wie diese bearbeitet werden können.