
Antrag

der Fraktion der SPD, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke

Effektiven Diskriminierungsschutz bundesweit ermöglichen – Bundesratsinitiative für eine Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat wird aufgefordert, eine Bundesratsinitiative für eine umfassende Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) aufbauend auf der Evaluation des Gesetzes durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes von 2016 zu erarbeiten und in den Bundesrat einzubringen, die insbesondere folgende Inhalte umfasst:

1. Die Öffnung, Ausweitung und Präzisierung des Diskriminierungsmerkmalskatalogs, wie die Ersetzung des Begriffs der „Benachteiligung“ durch „Diskriminierung“, die Aufnahme der Diskriminierungsmerkmale der „rassistischen und antisemitischen Zuschreibung“, „Sprache“, „Staatsangehörigkeit“, „Aufenthaltsstatus“, „familiärer Status“ und die Eigenschaft als pflege- und fürsorgeleistende Person, „sozialer Status“, Gewicht, chronische Erkrankungen, Lebensalter, sexuelle und geschlechtliche Identität sowie die Klarstellung, dass auch mehrdimensionale und intersektionale Diskriminierungen umfasst werden,
2. die Ausweitung des Schutzes vor sexueller Belästigung auch über das Erwerbsleben hinaus auf den gesamten Geltungsbereich des AGG sowie die Präzisierung der Begrifflichkeit beispielsweise durch Verwendung oder Ergänzung des Begriffs „sexistischer Belästigung“,
3. die Überarbeitung des Gesetzes im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), insbesondere die Aufnahme der Diskriminierung durch Versagung angemessener Vorkehrungen nach Artikel 2 der UN-BRK,
4. die Überprüfung und Überarbeitung des Gesetzestextes im Hinblick auf barriere- und diskriminierungsarme sowie inklusive und gendergerechte Sprache,

5. die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf den gesamten Gesundheitssektor und das Handeln öffentlicher Stellen im Bereich der Gesetzgebung des Bundes sowie die Implementierung von Maßnahmen für Bundesbehörden für eine diskriminierungskritische und diversitätsorientierte Organisationsentwicklung,
6. die Ausweitung auf jegliche diskriminierende Kündigung,
7. die Ausweitung von Beweiserleichterungen,
8. die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes beim Zivilrechtsverkehr auf alle Diskriminierungsmerkmale sowie die Überarbeitung der Regelungen zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlung, insbesondere durch Abschaffung bzw. Einschränkung von Ausnahmeregelungen für den Bereich des Wohnungsmarktes und der privatrechtlichen Versicherungen,
9. die Einführung eines Verbandsklagerechts einschließlich der Möglichkeit der Prozessstandschaft,
10. die Verlängerung der Fristen zur Rechtsverfolgung auf mindestens ein Jahr sowie die Erhöhung der Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche,
11. die Stärkung der Stellung und der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes,
12. die Vorgabe, dass im gesamten Bundesgebiet eine bedarfsgerechte und effiziente Beratungsstruktur sicherzustellen und zu fördern ist,
13. die Vorgabe, die Umsetzung des Gesetzes in der Praxis und seine Effektivität im Hinblick auf die Zielstellung Diskriminierungsschutz zu erreichen, unabhängig wissenschaftlich zu evaluieren.

Begründung:

Jede dritte Person in Deutschland hat Diskriminierung im Anwendungsbereich des AGG erlebt, doch nur ca. 6 Prozent der Betroffenen klagen dagegen (vgl.: Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2015: Diskriminierungserfahrung in Deutschland). Bereits diese Zahlen verdeutlichen das Problem mangelnder Rechtsdurchsetzung beim Diskriminierungsschutz in Deutschland. Gleichbehandlung und gleiche Teilhabe gehören aber zu den Kernprinzipien unserer Demokratie und werden durch die Menschenwürdegarantie, das Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbote verfassungs- und unionsrechtlich geschützt. Zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Gleichbehandlung ist das AGG 2006 in Kraft getreten und soll Diskriminierung durch private Akteur*innen unter anderem am Arbeits-, Wohnungs- und Dienstleistungsmarkt verhindern.

Es hat sich jedoch in verschiedener Hinsicht als nicht ausreichend wirksam und lückenhaft erwiesen und bedarf nach nunmehr 16 Jahren auch einer Anpassung an veränderte rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) hat das Gesetz bereits 2016 evaluiert und Empfehlungen für eine Reform ausgesprochen, die bisher nicht umgesetzt wurden. Auch verschiedene Migrant*innenselbstorganisationen, Gewerkschaften und andere zivilgesellschaftliche Verbände fordern seit langem eine Reform des Gesetzes, um Diskriminierungen umfassend abzubauen und effektiver zu ahnden. Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag auf eine AGG-Reform verständigt. Wichtig ist, dass die Reform umfassend ausfällt und die Schutzlücken schließt sowie Hindernisse bei der Rechtsdurchsetzung beseitigt. Auf den Erkenntnissen aus der Evaluation der ADS, den Erfahrungen der Ombudsstelle der Berliner Landesstelle für Gleichbehandlung - gegen Diskriminierung (LADG-Ombudsstelle) und den Erfahrungen und Forderungen von Beratungsorganisationen,

Antidiskriminierungsfachstellen, Selbstvertretungen, Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Verbänden aufbauend, müssen zumindest folgende Aspekte bei der anstehenden Reform berücksichtigt werden:

1. Das AGG verwendet den Begriff der „Benachteiligung“, welcher im Hinblick auf die teilweise traumatisierenden und gesundheitlich belastenden Auswirkungen, die Menschen auf Grund von diskriminierenden Erfahrungen machen, zu schwach erscheint (vgl. Beigang, Steffen; Fetz, Karolina; Kalkum, Dorina; Otto, Magdalena (2017): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland: Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung, Berlin, Antidiskriminierungsstelle des Bundes) und sollte durch den Begriff der „Diskriminierung“ ersetzt werden, wie er auch im Landesantidiskriminierungsgesetz Berlins verwendet wird. Damit wird zudem ein Gleichklang mit europäischen und internationalen Rechtsquellen erreicht.

Anders als im Landesantidiskriminierungsgesetz Berlin (LADG) sind verschiedene Diskriminierungsmerkmale noch nicht vom AGG umfasst. Es empfiehlt sich die „geschlechtliche Identität und Orientierung“ ausdrücklich zu benennen, um auch die Realitäten von trans, intergeschlechtlichen und nicht-binären Personen zu erfassen. Auch die Erfassung des „sozialen Status“ ist wichtig, um Diskriminierungen aufgrund von ökonomischen Verhältnissen, sozialer Herkunft oder dem Bildungsstatus abbilden zu können.

Eine aktuelle repräsentative Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zeigt, dass Diskriminierung von Eltern und pflegenden Angehörigen am Arbeitsplatz sehr häufig vorkommen (https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/RG_Caregiver_Discrimination.html). Das gilt vor allem auch für alleinerziehende Eltern. Daher ist der „familiäre Status“ und die Eigenschaft als pflegende- und fürsorgeleistende Person in den Diskriminierungsmerkmalskatalog aufzunehmen. Das würde auch der EU-Richtlinie zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Richtlinie EU 2019/1158) gerecht.

Um die in der Anwendung des AGG aufgetretenen Abgrenzungsprobleme zu beseitigen empfiehlt es sich zudem neben dem Merkmal der „Behinderung“ die „chronische Erkrankung“ explizit zu nennen.

Die Begriffe der „Rasse“ und „ethnischen Herkunft“ umschreiben nicht präzise bzw. ausreichend die Diskriminierungserfahrungen, mit denen sich Menschen mit Migrationsgeschichte und Rassismuserfahrung konfrontiert sehen, daher sollten die Formulierungen „rassistische und antisemitische Zuschreibung“ sowie die Diskriminierungsdimensionen der „Sprache“, der „Staatsangehörigkeit“ und des „Aufenthaltsstatus“ in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Statt auf das „Alter“ abzustellen sollte das „Lebensalter“ als Diskriminierungsgrund erfasst werden, um neben der Diskriminierung älterer Menschen auch solche gegenüber jungen Menschen einzuschließen. Auch das Diskriminierungsmerkmal „Gewicht“ sollte in den Merkmalskatalog aufgenommen werden, da Menschen aufgrund eines angenommenen Übergewichts in verschiedenen gesellschaftlichen Zusammenhängen Diskriminierung erfahren, wie sich aus der Beratungspraxis verschiedener Verbände sowie der LADG-Ombudsstelle ergeben hat. Der Diskriminierungsmerkmalskatalog sollte außerdem nicht abschließend gestaltet sein.

2. Eine Präzisierung des Begriffs der „sexuellen Belästigung“ sollte geprüft werden, beispielsweise durch die Erweiterung um die „sexistische Belästigung“. Das Verbot der sexuellen Belästigung und das Maßregelungsverbot, wonach es Arbeitgeber*innen insbesondere verboten ist, Beschäftigte wegen der Inanspruchnahme von Rechten nach dem AGG zu benachteiligen, gelten außerdem nur im Arbeitsrecht, nicht beim Abschluss von schuldrechtlichen Verträgen. Daher ist eine Erweiterung des Schutzes auf den gesamten Anwendungsbereich des AGG notwendig.

3. und 4. Die von der UN-Behindertenrechtskonvention vorgesehene Erfassung der Versagung angemessener Vorkehrungen als Diskriminierungstatbestand ist im AGG umzusetzen sowie es insgesamt einer Überprüfung des Gesetzes und des Gesetzestextes im Hinblick auf die Konventionsvorgaben und auf Barrierefreiheit bedarf.

5. Bisher bleiben diskriminierende Handlungsweisen durch öffentliches Handeln auf Bundesebene außen vor, obwohl erwiesen ist, dass es auch im Rahmen von behördlichem bzw. öffentlichem Handeln zu Diskriminierungen kommt, ob durch Polizei, Arbeitsagenturen, Sozialämter oder im Gesundheitsbereich. Diskriminierungen durch öffentliche Stellen erschüttern das Vertrauen der Bürger*innen in den Rechtsstaat sogar in besonderer Weise. Zudem hat der öffentliche Dienst eine Vorbildfunktion. Daher sollten der Staat und seine Einrichtungen mindestens denselben Diskriminierungsschutzregularien unterliegen wie die vom AGG bereits umfassten privaten Akteur*innen. Berlin hat mit dem LADG und der Ombudsstelle gute Erfahrungen gemacht und konnte in Diskriminierungsfällen Wirksamkeit entfalten. Ein dementsprechender Diskriminierungsschutz sollte auch im Hinblick auf das Handeln öffentlicher Stellen im Bereich der Bundesgesetzgebung sichergestellt werden.

6. Jegliche diskriminierende Kündigung sollte nach dem AGG geahndet werden können, weswegen der Hinweis auf die alleinige Geltung des Kündigungsschutzgesetzes im AGG zu streichen ist. Außerdem sollten auch Kündigungen und Vorgaben durch Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gegenüber Arbeitnehmer*innen dem Diskriminierungsschutz des AGG unterfallen.

7. Bei der Rechtsdurchsetzung ist häufig die schwierige Nachweisführung eine hohe Hürde, wie auch die Evaluation des AGG durch die ADS von 2016 ergeben hat. Daher sieht das LADG beispielsweise erweiterte Beweiserleichterungen vor, die auch für das AGG zu empfehlen sind.

8. Bei rassistischer Diskriminierung bzw. Ungleichbehandlungen wegen der „ethnischen Herkunft“ besteht derzeit ein generelles Benachteiligungsverbot im Bereich der Alltagsgeschäfte, unabhängig davon, ob es sich um ein Massengeschäft handelt oder nicht. Das gilt aber nicht für die anderen Diskriminierungsdimensionen. Der gleiche Schutz für alle Diskriminierungsformen ist daher durch die Streichung der Anforderung eines sogenannten Massengeschäfts herzustellen. Zudem müssen die Regelungen zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen überarbeitet werden, da sie ein Hindernis für einen effektiven Diskriminierungsschutz darstellen, insbesondere sind die Ausnahmeregelungen bei der Vermietung von Wohnraum zu streichen, wie es u.a. die Handlungsempfehlungen der Expert*innenkommission antimuslimischer Rassismus Berlin vorsehen (<https://www.berlin.de/sen/lads/schwerpunkte/rechtsextremismus-rassismus-antisemitismus/lads-antimuslim-handlungs-202208-pa-barrierefrei.pdf>). Eine Streichung oder zumindest Einschränkung ist auch im Hinblick auf die Ausnahmeregelung im Bereich des privatrechtlichen Versicherungswesens notwendig.

9. Das AGG regelt anders als beispielsweise das Landesantidiskriminierungsgesetz Berlins (LADG) noch kein Verbandsklagerecht für qualifizierte Antidiskriminierungsverbände oder Gewerkschaften. Dieses würde aber Betroffene bei ihrer Rechtsdurchsetzung stark entlasten und diese fördern, weswegen die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie zivilgesellschaftliche Verbände dessen Einführung fordern. Das Verbandsklagerecht wäre auch bei „opferloser Diskriminierung“ ein wirksames Instrument, d.h. in Fällen, in denen es keine identifizierbaren beschwerdeerhebenden Personen gibt.

10. Die Beratungspraxis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und vieler zivilgesellschaftlicher Beratungsstellen wie beispielsweise des Antidiskriminierungsverbands Deutschland

(advd) zeigt, dass der Zeitraum von zwei Monaten, den Betroffene von Diskriminierung für die Beschreitung des Rechtswegs haben, viel zu kurz ist. Er stellt sich als ungeeignet dafür dar, mit der Diskriminierungserfahrung in die Öffentlichkeit zu treten und eine Entscheidung zum weiteren Vorgehen zu treffen. Oftmals haben Betroffene zudem zunächst keine Kenntnis darüber, dass sie sich rechtlich gegen Diskriminierungen zur Wehr setzen könnten. Viele sind erfahrungsgemäß sehr vorsichtig und zurückhaltend darin, das Gegenüber zu konfrontieren oder gar rechtliche Schritte einzuleiten. Dabei geht wertvolle Zeit verloren, so dass sich eine einjährige Frist, wie sie das LADG vorsieht, empfiehlt. Für die von den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien im Rahmen der Sanktionen geforderte abschreckende Wirkung müssen zudem die Ersatz- und Entschädigungssummen erhöht werden.

11., 12. und 13. Für einen besseren Diskriminierungsschutz sind die Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Umsetzung der Empfehlung 2018/951 der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) vom 22. Juni 2018 und im Sinne des am 7. Dezember 2022 veröffentlichtem Richtlinienvorschlags für bindende Standards für nationale Gleichbehandlungsstellen der Europäische Kommission zu stärken, indem ihre Auskunfts-, Be-
anstandungs- und Beteiligungsrechte ausgeweitet und ein eigenes Klagerecht etabliert werden sowie eine Regelung in das AGG aufgenommen wird, die die Förderung und Sicherstellung bundesweiter effektiver Beratungsstrukturen vorsieht. Die strukturelle und langfristige Förderung von Antidiskriminierungsberatungsstellen und ein wohnortnahes Angebot sind notwendig, um den Zugang zum Recht von Betroffenen sicherzustellen. Eine regelmäßige Gesetzesevaluation stellt zudem eine Überprüfung für eine effektive Umsetzung sicher.

Das Land Berlin hat zuletzt im November 2020 eine Entschließung zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) im Bundesrat eingebracht (Bundesratsdrucksache 713/20), die leider nicht beschlossen wurde. Unter den veränderten politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist es angezeigt einen erneuten Versuch im Sinne des Koalitionsvertrags und der Richtlinien der Regierungspolitik zu unternehmen.

Berlin, den 8. Februar 2023

Saleh Özdemir
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
der SPD

Gebel Graf Bozkurt Walter
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen

Helm Schatz Eralp
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Die Linke