

Das Antidiskriminierungsrecht in der Kritik internationaler Menschenrechtsgremien: Empfehlungen der UN-Fachausschüsse zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)

Otto, Magdalena

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Otto, M. (2024). *Das Antidiskriminierungsrecht in der Kritik internationaler Menschenrechtsgremien: Empfehlungen der UN-Fachausschüsse zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)*. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, 49). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-95625-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Das Antidiskriminierungsrecht in der Kritik internationaler Menschenrechtsorgane

Empfehlungen der UN-Fachausschüsse zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)

Information

Nicht nur die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) und zivilgesellschaftliche Akteure, sondern auch internationale Menschenrechtsorgane appellieren an Deutschland, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz dringend zu reformieren. Sie empfehlen, den Katalog für Diskriminierungskategorien zu überarbeiten, den Anwendungsbereich auszuweiten, die Durchsetzbarkeit zu verbessern und die ADS zu stärken.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist das zentrale Regelungswerk, mit dem die europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien¹ in deutsches Recht umgesetzt werden. Es trat 2006 in Kraft und ist das Ergebnis eines langwierigen Prozesses, in dem Deutschland mehrfach durch die Europäische Kommission ermahnt wurde, seiner Pflicht zur Umsetzung der EU-Richtlinien nachzukommen.² Bereits zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung konnte das Gesetz nur als Kompromiss interpretiert werden, der auch nach Einschätzung der Europäischen Kommission nicht durchgehend europarechtskonform gestaltet war.³

Aufgrund diverser Mängel und Schutzlücken gab es in den vergangenen Jahren von verschiedenen Akteuren umfassende Forderungen nach einer Reform des Gesetzes: So formulierte etwa das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. 2013 Vorschläge für eine Novellierung des AGG.⁴ 2016 wurden in einer von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) in Auftrag gegebenen Evaluation die Umsetzungsdefizite, Schutz- und Regelungslücken des AGG sowie seine Wirksamkeit in der

Rechtspraxis untersucht und auf dieser Grundlage Empfehlungen für eine Reform des Gesetzes gegeben.⁵ Das aus 100 zivilgesellschaftlichen Organisationen bestehende „Bündnis AGG Reform – Jetzt!“ hat Anfang 2023 ebenfalls zahlreiche Vorschläge für eine Reform veröffentlicht.⁶ Und schließlich legte die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung im Juli 2023 ein Grundlagenpapier zur Reform des AGG vor.⁷

Auch die unabhängigen Fachausschüsse mehrerer internationaler Menschenrechtsabkommen haben seit Inkrafttreten des AGG zahlreiche Empfehlungen an Deutschland gerichtet und damit wichtige Impulse gegeben, um das deutsche Antidiskriminierungsrecht menschenrechtskonform auszugestalten. Diese werden von Deutschland allerdings nicht hinreichend aufgegriffen. Zuletzt haben beispielsweise im Mai 2023 der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) und im September 2023 der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) empfohlen, das AGG zu ändern, um den Schutz vor Diskriminierung auszubauen. Der UN-Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD) hat Deutschland im Dezember 2023 empfohlen, den Reformprozess des AGG zu beschleunigen und sicherzustellen, dass es vollständig mit den UN-Menschenrechtsverträgen übereinstimmt. Dabei sollen zivilgesellschaftliche Organisationen, das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in den Reformprozess einbezogen und bereits vorhandene Vorschläge verschiedener Akteure sowie die Empfehlungen der Ausschüsse berücksichtigt werden.⁸

Vor diesem Hintergrund ist es sehr zu begrüßen, dass die Parteien der Ampelkoalition in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt haben: „Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) werden wir evaluieren, Schutzlücken schließen, den Rechtsschutz verbessern und den Anwendungsbereich ausweiten.“⁹ Zwei Jahre später sollte – so die Ankündigung des Bundesministers der Justiz – ein Konzept für die Überarbeitung des AGG vorliegen. Dies ist mit Stand Juni 2024 noch nicht der Fall.

Das DIMR unterstreicht mit dieser Information die Dringlichkeit einer Reform des AGG noch in dieser Legislaturperiode. Sie ist dringend geboten, um den Vorgaben internationaler Menschenrechtsverträge gerecht zu werden und allen Betroffenen in allen Lebensbereichen den Schutz vor Diskriminierung und die Durchsetzung ihres Rechts auf Gleichbehandlung zu sichern.

Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgermien

Die Menschenrechte stehen jedem Menschen kraft seines Menschseins zu: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz“, ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 7 zu lesen. Dieser menschenrechtliche Grundsatz ist in mehreren Menschenrechtsabkommen rechtlich bindend verankert. Die in den Verträgen garantierten Rechte müssen jedem Menschen diskriminierungsfrei zukommen. Das Verbot der Diskriminierung ist zentraler, untrennbarer Bestandteil der Menschenrechte und im demokratischen Rechtsstaat unverzichtbar. Mit dem Schutz vor Diskriminierung wird sichergestellt, dass alle Menschen die gleichen Möglichkeiten der Teilhabe an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens haben.

Die aus der Ratifikation internationaler Menschenrechtsverträge entstehenden individuellen Rechte und entsprechenden Verpflichtungen des Staates sind für Deutschland geltendes Recht. Die Menschenrechtsverträge gelten im Rang eines Bundesgesetzes; sie begründen unmittelbar anwendbares Recht und verpflichten alle Staatsorgane zur Umsetzung. Zugleich sind die Menschenrechtsverträge bei der Auslegung der Grundrechte heranzu-

ziehen. So bilden die Menschenrechtsverträge zusammen mit den im Grundgesetz garantierten Grundrechten die Grundlage des Menschenrechtsschutzes in Deutschland.

Von den neun Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen (UN) hat Deutschland acht ratifiziert.¹⁰ Damit hat sich die Bundesrepublik völkerrechtlich verpflichtet, die in den Abkommen garantierten Rechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Über den Stand der Umsetzung muss sie – wie alle Vertragsstaaten – regelmäßig gegenüber den zuständigen UN-Fachausschüssen Rechenschaft ablegen.

UN-Menschenrechtsabkommen und die Rolle der Fachausschüsse

Die Umsetzung der UN-Menschenrechtsverträge überwachen Sachverständigengremien (Fachausschüsse). Ein Fachausschuss besteht aus unabhängigen Expert*innen für die jeweiligen Menschenrechte. Die Mitglieder werden von den Vertragsstaaten gewählt.

Die Fachausschüsse überprüfen in regelmäßigen Staatenprüfverfahren die Umsetzung der Abkommen in den einzelnen Vertragsstaaten.¹¹ Deutschland ist – wie alle anderen Vertragsstaaten – zur Zusammenarbeit mit den Ausschussmitgliedern verpflichtet. Hierzu zählen schriftliche Stellungnahmen in Form von Staatenberichten sowie ein Austausch zwischen Vertreter*innen der Bundesregierung und dem jeweiligen Fachausschuss. Den Abschluss der Staatenprüfung bilden die Abschließenden Bemerkungen („Concluding Observations“) des Ausschusses. Die hierin enthaltenen Empfehlungen an Deutschland sind zwar nicht rechtlich bindend, Deutschland hat sich jedoch mit Ratifikation der Menschenrechtsabkommen dazu verpflichtet, sich ernsthaft mit den Empfehlungen zu befassen. Eine Abweichung von den Empfehlungen ist begründungsbedürftig und muss über die bereits mit dem jeweiligen Ausschuss ausgetauschten Argumente hinausgehen.

Die Ausschüsse äußern sich zudem regelmäßig zum Verständnis der Menschenrechtsverträge („General Comments“ oder „General

Recommendations“; auf Deutsch: Allgemeine Bemerkungen bzw. Allgemeine Empfehlungen). Diese Allgemeinen Bemerkungen legen die einzelnen Menschenrechte und zentralen Konzepte aus und beschreiben die konkreten Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Einhaltung und Umsetzung der Abkommen. Es handelt sich dabei um autoritative Auslegungen, die zwar nicht rechtsverbindlich sind, aber ein erhebliches Gewicht haben. Denn die Fachausschüsse sind die maßgebliche Kontrollinstanz für den jeweiligen Menschenrechtsvertrag. Sie gründen ihre Auslegung auf ihren intensiven Austausch mit den Staaten, der Zivilgesellschaft und den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen in den Staatenberichtsverfahren, in Individualbeschwerdeverfahren und im Erarbeitungsprozess der Allgemeinen Bemerkungen.

Seit der Verabschiedung des AGG haben verschiedene UN-Fachausschüsse Deutschland in ihren Abschließenden Bemerkungen wiederholt eine Reform des Gesetzes empfohlen. Zentrale Empfehlungen aus den jüngsten Staatenprüfverfahren werden im Folgenden aufgeführt.

Erweiterung und Konkretisierung der Diskriminierungskategorien

Gegenwärtig schützt das AGG vor Benachteiligung aufgrund des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität und vor rassistischer Diskriminierung. Diesen Katalog kritisieren die UN-Fachausschüsse vielfach, insbesondere weil einzelne Kategorien fehlen, die Auflistung abschließend ist und einzelne Kategorien nicht hinreichend konkretisiert werden.

Offener Katalog von Kategorien: Der UN-Menschenrechtsausschuss (CCPR) etwa empfahl Deutschland wiederholt, das AGG zu ändern, um „Mehrfachdiskriminierung zu bekämpfen“ und „einen ausdrücklichen Schutz vor [rassistischer] Diskriminierung¹² aus Gründen der Sprache und der Staatsangehörigkeit“ sicherzustellen.¹³

Weitere Diskriminierungskategorien, bei denen das Gesetz nicht vor Benachteiligungen schützt,

sind etwa die Kategorie „sozialer Status“ – dazu können Schicht, Bildungsstand und finanzielle Leistungsfähigkeit zählen. Ebenso fehlen „familiäre Fürsorgeverantwortung“ und „äußere Merkmale“ wie Körpergröße oder Gewicht.¹⁴ Diese vielfach von Wissenschaftler*innen geforderten Ergänzungen werden zwar nicht direkt von den Ausschüssen benannt, jedoch verdeutlichen sie ein zentrales Problem des AGG: Diskriminierungskategorien werden als abschließende Liste aufgeführt. Zukünftige gesellschaftliche Entwicklungen werden so fortlaufend Anpassungen der Diskriminierungskategorien erfordern. Die Alternative hierzu wäre ein offener Katalog. Internationale Konventionen, wie beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 14) und der Zivilpakt (Art. 2 Abs. 1), nutzen bei der Auflistung von Diskriminierungskategorien in der Regel Listen, in denen die Kategorien mit „etwa nach“ oder „insbesondere“ eingeleitet werden. Dadurch wird der beispielhafte Charakter der Aufzählung deutlich.¹⁵

Rassistische Diskriminierung: Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung ermahnte Deutschland wiederholt, in seinem gesetzlichen Diskriminierungsschutz eine eindeutige Definition von rassistischer Diskriminierung aufzunehmen, die explizit alle in Artikel 1 des Abkommens aufgeführten Kategorien einschließt. Zudem soll das Verbot direkte und indirekte sowie mehrdimensionale Formen von Diskriminierung nicht nur im privaten Bereich, sondern auch im öffentlichen Bereich einschließen.¹⁶

Außerdem hat sich Deutschland im März 2024 politisch dazu verpflichtet, die in der Allgemeinen periodischen Überprüfung (UPR) durch den UN-Menschenrechtsrat erhaltene Empfehlung umzusetzen. Konkret wurde Deutschland empfohlen, die Prüfung des AGG zu beschleunigen und damit den Schutz vor gegenwärtigen Formen rassistischer Diskriminierung sicherzustellen. Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass zusätzliche Maßnahmen zur Umsetzung erfolgen werden, denn – so stellt die Stellungnahme Deutschlands einleitend klar – einige der angenommenen Empfehlungen seien bereits durch geltendes deutsches Recht oder Praxis verwirklicht und bedürften keiner weiteren Umsetzung.¹⁷

Das Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren des UN-Menschenrechtsrats

Der Menschenrechtsrat (Human Rights Council, HRC) der Vereinten Nationen besteht aus 47 Mitgliedsstaaten, die von der Generalversammlung für drei Jahre gewählt werden. Neben seinen regulären Sitzungen hält der Menschenrechtsrat Sondersitzungen zu Themen und Ländersituationen ab.

Seit 2007 praktiziert der Menschenrechtsrat ein Prüfverfahren (Universal Periodic Review, UPR), in dem regelmäßig die Menschenrechtssituation in allen 193 Mitgliedsstaaten begutachtet wird. Dabei werden Staaten durch Staaten überprüft und nicht von unabhängigen Sachverständigengremien, wie bei den Staatenberichtsverfahren zu den UN-Menschenrechtsverträgen. Grundlage der Überprüfung sind die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die vom jeweiligen Staat ratifizierten Menschenrechtsabkommen und gegebenenfalls das humanitäre Völkerrecht. Zu den Empfehlungen, die die Staaten aussprechen, muss der überprüfte Staat Stellung nehmen. Er kann dabei Empfehlungen annehmen und sich damit politisch zur Umsetzung verpflichten, aber auch Empfehlungen ablehnen.

Deutschland wurde 2009, 2013, 2018 und zuletzt 2023/2024 im Rahmen des UPR-Verfahrens überprüft.¹⁸

Für die vom Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung und im UPR-Verfahren empfohlene Reform ist auch eine begriffliche Änderung notwendig. Der im Gesetzestext genutzte Begriff der „Rasse“ ist höchst problematisch und sollte dringend durch „rassistische Diskriminierung“ ersetzt werden.¹⁹ Das DIMR erarbeitete hierfür bereits 2009 einen Vorschlag für eine Gesetzesänderung des § 1 AGG: „Ziel des Gesetzes ist, rassistische Benachteiligungen oder Benachteiligungen wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen.“²⁰ Die vorgeschlagene Formulierung für eine

Änderung des § 1 AGG lässt sich auch übertragen auf die vier anderen Paragraphen des AGG, die den Begriff „Rasse“ beinhalten.

Ausweitung des Anwendungsbereichs

Neben einer Erweiterung der Diskriminierungskategorien empfehlen die Ausschüsse, den Diskriminierungsschutz durch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des AGG zu stärken. Das AGG schützt bislang nicht alle Personengruppen und umfasst nicht alle Lebensbereiche. Darum sollen staatliche wie private Akteure gleichermaßen zu wirksamem Diskriminierungsschutz verpflichtet, Ausnahmetatbestände gestrichen und der Kündigungsschutz ins AGG aufgenommen werden.

Verpflichtung staatlicher Stellen: Das AGG schützt vor Benachteiligung in den Bereichen Beschäftigung sowie Güter und Dienstleistungen, aber nicht vor Diskriminierung durch staatliches Handeln. Damit bleibt das Gesetz nicht nur hinter den Vorgaben durch die europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien zurück. Vielmehr wird die Rechtslage in Deutschland damit auch den menschenrechtlichen Anforderungen nicht gerecht.

Der UN-Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung kritisiert dies und fordert Deutschland auf, konkrete Schritte zu unternehmen, um „in Übereinstimmung mit Artikel 1 Abs. 1 des Übereinkommens jede Form von rassistischer Diskriminierung, einschließlich indirekter Diskriminierung, auf Bundes- und Landesebene in allen Bereichen des Rechts und des öffentlichen Lebens gesetzlich zu verbieten“.²¹ Dabei ist der Schutz vor Diskriminierung in allen Lebensbereichen, insbesondere auch durch staatliche Stellen, sicherzustellen.²²

Auch der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen stellt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 und Nr. 6 klar, dass die Antidiskriminierungsgesetzgebung Bereiche wie Wohnen, Bildung, Beschäftigung, Güter und Dienstleistungen vollständig abdecken und sich daher sowohl auf den privaten als auch öffentlichen Sektor erstrecken muss.²³

Die Empfehlungen der Ausschüsse beschränken sich nicht nur auf Änderungen im AGG, sondern adressieren auch die Antidiskriminierungsgesetzgebung der Länder. Sie verdeutlichen, dass es wirksamer Antidiskriminierungsgesetze für den öffentlichen Bereich in Bund und Ländern bedarf, um einen vollständigen Diskriminierungsschutz durch staatliche Akteure zu gewährleisten. Damit würden auch die europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien vollständig in nationales Recht umgesetzt.

Verpflichtung privater Akteure: Im Zivilrechtsverkehr ist der Schutz vor Diskriminierung auf Massengeschäfte und privatrechtliche Versicherungen beschränkt. Nur Fälle rassistischer Diskriminierung sind (fast) umfassend geschützt. Das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot gewährleistet aber die gleichberechtigte Freiheit aller Menschen in allen Lebensbereichen.

Um eine Hierarchisierung von Diskriminierungskategorien zu vermeiden und alle Betroffenen gleichermaßen rechtlich zu schützen, ist ein einheitlicher Diskriminierungsschutz auch im Zivilrechtsverkehr von zentraler Bedeutung. Insbesondere empfiehlt der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen den Schutz vor Diskriminierung und die spezifischen Rechte aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) auf alle privaten Einrichtungen auszuweiten, die Waren und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit anbieten.²⁴

Aus den Bestimmungen der UN-BRK (Artikel 2) ergibt sich zwingend, dass alle Menschen mit Behinderungen sowohl im Arbeitsleben als auch bei Alltagsgeschäften Anspruch auf Barrierefreiheit haben. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 stellt der Ausschuss klar, dass auch private Unternehmen, die Waren und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit bereitstellen, zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden sollten.²⁵ Angemessene Vorkehrungen sind einzelfallbezogene Maßnahmen, die die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sicherstellen, beispielsweise ein Computer mit Blindenschrift am Arbeitsplatz oder eine mobile Rampe vor einem Restaurant.

Das Recht auf Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen im Arbeitsleben und bei Alltagsgeschäften ist aber bislang nicht im AGG verankert. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen empfiehlt deshalb der Bundesregierung, den rechtlichen Schutz vor Diskriminierung auszuweiten.²⁶ Werden angemessene Vorkehrungen verweigert, sollte dies als eine Form von Diskriminierung anerkannt und sanktioniert werden.²⁷ Mit Hilfe wirksamer Rechtsbehelfe zur Durchsetzung der entsprechenden Verpflichtungen hätten Betroffene die Möglichkeit, ihre Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung geltend zu machen.

Streichung von Ausnahmetatbeständen: Unter bestimmten Umständen ist eine Ungleichbehandlung zulässig. Das AGG enthält hierzu zahlreiche Tatbestände, von denen insbesondere die Regelung zur Vermietung von Wohnraum und die sogenannte Kirchenklausel von den Ausschüssen kritisiert werden.

Derzeit ist im AGG eine unterschiedliche Behandlung bei der Vermietung von Wohnraum zulässig „im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse“ (§ 19 Abs. 3). Auf die Problematik dieser Ausnahme wies auch der UN-Menschenrechtsausschuss hin und stellte klar, dass das AGG nicht zu einer Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt führen dürfe.²⁸ Das DIMR stellte bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf des AGG klar, die „Ausnahmeregelung ist unter menschenrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Aspekten nicht haltbar“ und empfahl die Streichung.²⁹

Der Diskriminierungsschutz wird im AGG außerdem durch die sogenannte Kirchenklausel eingeschränkt. § 9 AGG erlaubt konfessionellen Arbeitgeber*innen eine Ungleichbehandlung von Bewerber*innen und Beschäftigten aufgrund der Religionszugehörigkeit.³⁰ 2018 urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass Kirchen eine „mit der Religion oder Weltanschauung zusammenhängende Anforderung“ nur stellen dürfen, wenn dies „eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung angesichts des Ethos der Organisation“ darstellt.³¹ Dies

ergibt sich bereits aus § 8 des AGG. § 9 erlaubt konfessionellen Arbeitgeber*innen zudem, Vorgaben zur privaten Lebensführung zu machen. Das betrifft insbesondere queere Menschen.

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat § 9 des AGG mehrfach kritisiert und empfiehlt eine intensive Prüfung.³² Auch der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) empfiehlt Deutschland, die §§ 8 und 9 im AGG zu prüfen „und so zu gewährleisten, dass für verkündungsferne Aufgaben Beschäftigte nicht aufgrund ihrer Religion, sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität diskriminiert werden dürfen.“³³

Aufnahme des Kündigungsschutzes: Nach § 2 Abs. 4 AGG gelten für Kündigungen die Bestimmungen zum allgemeinen und besonderen Kündigungsschutzrecht. Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau fordert Deutschland deshalb dazu auf, den Schutz des AGG auf Kündigungen auszuweiten.³⁴ Die Autor*innen der Evaluation des AGG wiesen bereits 2016 darauf hin, dass § 2 Abs. 4 AGG europarechtswidrig ist.³⁵

In der Rechtspraxis hat sich zwar eine einschränkende und damit europarechtskonforme Auslegung der Bestimmung im AGG durchgesetzt. So urteilte das Bundesarbeitsgericht im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, dass das AGG auch bei Kündigungen anwendbar ist.³⁶ Das heißt, im Rahmen einer Kündigungsklage können durchaus Entschädigungen nach dem AGG geltend gemacht werden. Dennoch wäre die Streichung des § 2 Abs. 4 AGG eine wichtige Klarstellung.

Verbesserung der Durchsetzbarkeit

Neben der Ergänzung von Diskriminierungskategorien und der Ausweitung des Diskriminierungsschutzes, einschließlich des Anwendungsbereichs des AGG, besteht nach Einschätzung der UN-Fachausschüsse Reformbedarf bei der Durchsetzbarkeit des rechtlichen Schutzes vor Diskriminierung. Dies gilt insbesondere für die Fristen, die für die Geltendmachung von Ansprüchen bestehen, die

Beweisführung und die Beteiligung von Verbänden mithilfe eines im AGG einzuführenden Verbandsklagerechts.

Verlängerung der Geltendmachungsfrist: Für Menschen, die Diskriminierung einschließlich Belästigung und sexueller Belästigung erfahren haben, schreibt das AGG eine Frist von lediglich zwei Monaten zur Geltendmachung ihrer Ansprüche vor (§ 15 Abs. 4 AGG und § 21 Abs. 5 AGG). Im Ende 2004 eingebrachten Gesetzesentwurf für das AGG war hierfür noch ein Zeitraum von sechs Monaten vorgesehen gewesen.³⁷ Die Verkürzung auf zwei Monate in dem im Sommer 2006 verabschiedeten Gesetz beschränkt Möglichkeiten einer gütlichen Einigung und verhindert, dass Betroffene, die ihre Rechte nicht kennen, rechtzeitig handeln.

Sowohl der UN-Menschenrechtsausschuss als auch der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau haben Deutschland deshalb bereits wiederholt empfohlen, die im AGG festgeschriebene Frist zu verlängern, damit der Zugang zur Justiz durch die gegenwärtige Frist nicht erschwert wird.³⁸

Schon zu Zeiten der Großen Koalition hatte die Bundesregierung im Rahmen des Maßnahmenkatalogs des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus angekündigt, die Frist von zwei auf sechs Monate zu verlängern.³⁹ Bundeskabinett und Regierungsfractionen konnten sich jedoch nicht auf den Beschluss verständigen.⁴⁰ Damit Betroffene ihre Rechte durchsetzen können, hält beispielsweise die ADS eine Frist von zwölf Monaten für die Klageerhebung für angezeigt.⁴¹

Beweislasterleichterung: Um eine Benachteiligung wegen einer vom AGG verpönten Kategorie nachzuweisen, müssen Betroffene hierfür Indizien vortragen (§ 22 AGG). Können sie entsprechende Indizien auch beweisen, führt dies zu einer Beweislastumkehr. Das heißt, die beklagte Partei muss beweisen, dass sie nicht gegen das Benachteiligungsverbot verstoßen hat.

In der Praxis stellt der vollumfängliche Beweis der Indizien eine sehr hohe Hürde dar, denn in der

Regel erfolgen beispielsweise Bewerbungsabsagen ohne Angabe von Gründen. Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen empfiehlt daher in seinen Abschließenden Bemerkungen mit Verweis auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 6 eine Erleichterung der Nachweise.⁴²

Der Indizienbeweis könnte beispielsweise dadurch erleichtert werden, dass erstens eine überwiegende Wahrscheinlichkeit einer Benachteiligung genügt, zweitens ein Auskunftsanspruch gegenüber der diskriminierenden Partei geschaffen wird und drittens in § 22 AGG Regelbeispiele für hinreichende Indizien aufgenommen werden – etwa die eidesstattliche Versicherung der betroffenen Person, sogenannte Testings oder das Versäumen von Arbeitgeber*innen, eine Beschwerdestelle einzurichten.⁴³

Einführung des Verbandsklagerechts: Von Diskriminierung betroffenen Personen ist es häufig aufgrund der zeitlichen, emotionalen und finanziellen Belastungen durch langwierige Gerichtsverfahren nicht möglich, ein individuelles Klageverfahren zu bestreiten. Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau empfehlen Deutschland deshalb, ein effektives Verbandsklagerecht einzuführen.⁴⁴

Mittels einer Verbandsklage können (anerkannte) Verbände Menschenrechte geltend machen. Dadurch kann gegen Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot unabhängig von individueller Betroffenheit geklagt und systemische Diskriminierung sanktioniert werden. Mit der Verankerung eines Verbandsklagerechts im AGG könnten zudem nicht nur Diskriminierungstatbestände gerügt, sondern auch die Pflicht zur Barrierefreiheit und zur Schaffung angemessener Vorkehrungen von Verbänden geltend gemacht werden.⁴⁵

Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Der Gesetzgeber hat im April 2022 gesetzliche Änderungen im AGG vorgenommen, um die Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu stärken. Die Leitung der ADS wird

nun für die Dauer von fünf Jahren vom Bundestag gewählt und erhält den Status einer Unabhängigen Beauftragten. Zudem sieht das Gesetz die Beteiligung der ADS bei Gesetzesvorhaben des Bundes vor. Mit diesen Änderungen kommt die Bundesregierung Forderungen des Beirats der ADS, der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats sowie von zivilgesellschaftlichen Akteuren nach.

Dennoch verfügt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Vergleich mit anderen EU-Staaten über wenig Befugnisse und unzureichende Personal- und Sachmittel. Verschiedene UN-Ausschüsse haben Deutschland deshalb empfohlen, die ADS mit angemessenen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen auszustatten, damit diese ihr Mandat wirksam erfüllen kann und Betroffene von Diskriminierung Zugang zu angemessener Rechtsberatung und Unterstützung erhalten.⁴⁶

Darüber hinaus empfehlen der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung und der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, zugängliche nichtstaatliche Antidiskriminierungsberatungsstellen in allen Teilen des Landes aufzubauen sowie Antidiskriminierungsstellen in allen Bundesländern einzurichten.⁴⁷ Ein erster Schritt hierfür ist das Programm „respekt*land – Antidiskriminierungsberatung für ganz Deutschland“. Das im September 2023 gestartete Programm der ADS mit den Ländern soll dem Ausbau des zivilgesellschaftlichen Beratungsnetzes in Deutschland dienen.⁴⁸ Eine gesicherte Finanzierung des Programms ist notwendig, damit Deutschland nachhaltig den Empfehlungen der Ausschüsse nachkommt.

Weiterhin empfiehlt der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, die ADS mit den notwendigen Befugnissen auszustatten, damit diese selbst Klagen vor Gericht einreichen, Ermittlungen einleiten und Sanktionen verhängen kann.⁴⁹ Ein solches, sogenanntes altruistisches Klagerecht der ADS würde – ähnlich dem Verbandsklagerecht – bei grundsätzlichen ungeklärten Fragen im Antidiskriminierungsrecht Rechtssicherheit schaffen und ist in anderen EU-Ländern bereits üblich.

- 1 Dabei handelt es sich um die Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG), die Rahmenrichtlinie Beschäftigung (2000/78/EG), die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Gleichbehandlungsrichtlinie oder „Gender-Richtlinie“) (2002/73/EG) und die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter auch außerhalb der Arbeitswelt (2004/113/EG). Die „Gender-Richtlinie“ wurde (mit anderen Richtlinien zur Gleichstellung von Männern und Frauen) in der Richtlinie 2006/54/EG neugefasst. Bestrebungen auf EU-Ebene, eine 5. Gleichbehandlungsrichtlinie einzuführen, blieben bisher erfolglos. Dies wird auch mit der ablehnenden Haltung der Bundesregierung erklärt. Siehe dazu (Lembke, Ulrike (2016): Europäisches Antidiskriminierungsrecht in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 9. Bonn; Althoff, Nina (2017): Das Diskriminierungsverbot im nationalen deutschen Recht. In: Scherr, Albert / El-Mafaalani, Aladin / Gökçen Yüksel, Emine (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 239-261.
- 2 Europäische Kommission (19.07.2004): Pressemitteilung IP/04/947: Kommission geht vor den Europäischen Gerichtshof, um EU-Antidiskriminierungsvorschriften durchzusetzen. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-947_de.htm (abgerufen am 03.06.2024).
- 3 Europäische Kommission (29.10.2009): Pressemitteilung IP/09/1620: Gleichbehandlung im Beschäftigungsbereich: Einstellung des Verfahrens gegen Estland; mit Gründen versehene Stellungnahmen an Deutschland und Italien. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1620_de.htm (abgerufen am 03.06.2024).
- 4 Der Textentwurf wurde von NGOs und Verbänden kommentiert und fand Eingang in die Publikation Liebscher, Doris / Klose, Alexander (2014): Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. https://www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/AGG_Novellierung_alle_Dokumente.pdf (abgerufen am 03.06.2024).
- 5 Berghahn, Sabine u.a. (2016): Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (abgerufen am 03.06.2024).
- 6 Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022): Mehr Fortschritt wagen heißt auch mehr Antidiskriminierung wagen! Zentrale Aspekte zur Stärkung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes. Die 11 wichtigsten Änderungsforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht. https://agg-reform.jetzt/wp-content/uploads/2023/08/2023-08-08_Stellungnahme_Buendnis.pdf (abgerufen am 03.06.2024).
- 7 Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023): Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung. Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Berlin. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 03.06.2024).
- 8 UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (31.05.2023), Ziff. 14; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12 d); UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (21.12.2023), Ziff. 14.
- 9 Mehr Fortschritt wagen; Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), S. 121.
- 10 Die Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen hat Deutschland bislang nicht ratifiziert.
- 11 Das Berichtsverfahren ist je nach Menschenrechtsabkommen unterschiedlich getaktet. In der Regel muss Deutschland den UN-Fachausschüssen alle vier bis fünf Jahre Bericht über die Umsetzung des jeweiligen Abkommens erstatten.
- 12 Rassistische Diskriminierung liegt laut dem Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung vor, wenn eine Handlung oder Maßnahme „ungerechtfertigte ungleiche Auswirkungen auf eine Gruppe hat, die sich durch ihre Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft unterscheidet“. Siehe dazu UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (1993), General Comment Nr. 14, Ziff. 2.
- 13 UN, Human Rights Committee (11.11.2021), Ziff. 9 a).
- 14 Beigang, Steffen u.a. (2017): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung. Berlin: Nomos; siehe Endnote 6 und 7.
- 15 Bielefeldt, Heiner / Follmar-Otto, Petra (2005): Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion: Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 16 UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (21.12.2023), Ziff. 12.
- 17 UN, General Assembly (22.12.2023): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Germany, UN Doc. A/HRC/55/10, Ziff. 140.293; UN, General Assembly (20.2.2024): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Germany, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, UN Doc. A/HRC/55/10/Add.1, Ziff. 3.
- 18 Deutsches Institut für Menschenrechte (o.J.): Deutschland im UPR. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtsschutzsystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsrat/upr-deutschland-2018> (abgerufen am 03.06.2024); UN, OHCHR: Universal Periodic Review – Germany. <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/de-index> (abgerufen am 03.06.2024).
- 19 Deutsches Institut für Menschenrechte (2009): „... und welcher Rasse gehören Sie an?“. Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung. Berlin.
- 20 Cremer, Hendrik (2020): Das Verbot rassistischer Diskriminierung. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 21 UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (30.06.2015), Ziff. 8 b).
- 22 UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (21.12.2023), Ziff. 14 b).
- 23 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): General Comment Nr. 6, Ziff. 73 b), c).
- 24 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12 a).
- 25 Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Private Akteure zu Barrierefreiheit verpflichtet. Parallelbericht zum 2./3. Staatenprüfverfahren Deutschlands. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/FactSheet/DIMR_Factsheet_Barrierefreiheit.pdf (abgerufen am 03.06.2024).
- 26 Siehe Endnote 23.
- 27 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (13.05.2015), Ziff. 14 b).
- 28 UN, Human Rights Committee (11.11.2021), Ziff. 9 e).
- 29 Deutsches Institut für Menschenrechte (2006): Stellungnahme zum Entwurf eines Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Berlin.

- 30 Zur Debatte zum Sonderstatus des kirchlichen Arbeitsrechts vgl. Müller, Sebastian (2015): Kirchliches Selbstbestimmungsrecht und individuelles Arbeitsrecht. Eine menschenrechtliche Bewertung. Berlin; ergänzend: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2010): Schüth gegen Deutschland, Urteil vom 23.09.2010, Beschwerde Nr. 1620/03.
- 31 Europäischer Gerichtshof (2018): Urteil vom 17.04.2018, Az. C-414/16.
- 32 UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (9.3.2017), Ziff. 14; UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (31.05.2023), Ziff. 14.
- 33 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (27.11.2018), Ziff. 23.
- 34 UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (31.05.2023), Ziff. 14.
- 35 Siehe Endnote 5, S. 72.
- 36 Europäischer Gerichtshof (2006): Urteil vom 11.07.2006, C 13/05; Bundesarbeitsgericht (2009): Urteil vom 22.10.2009, 8 AZR 642/08.
- 37 Deutscher Bundestag (2004): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien, Drucksache 15/4538, § 12 Abs. 2.
- 38 UN, Human Rights Committee (11.11.2021), Ziff. 9 b); siehe Endnote 32.
- 39 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (25.11.2020): Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus, Nr. 40 <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/162656/5dce068b9e4ea63f99ec46a8fea39eba/20201125-massnahmenkatalog-kabinettsausschuss-rechtsextremismus-data.pdf> (abgerufen am 03.06.2024).
- 40 Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (23.06.2021): Pressemitteilung: Zugesagte Gesetzesänderung zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes nicht umgesetzt. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/aktuelles/DE/2021/20210623_Nichtverlaengerung_Geltendmachungsfrist.html (abgerufen am 03.06.2024).
- 41 Siehe Endnote 7, S. 9.
- 42 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12 d).
- 43 Siehe Endnote 7, S. 10.
- 44 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 8 c); siehe Endnote 32.
- 45 Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2022-Juni 2023. Berlin; Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Regelungen zum „Verbandsklagerecht“. Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene im Vergleich. Factsheet. Berlin https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/Factsheet_Verbandsklagerecht.pdf (abgerufen am 03.06.2024).
- 46 UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (09.03.2017), Ziff. 18 d); UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (21.12.2023), 14 d); UN, Human Rights Committee (11.11.2021), Ziff. 9 d).
- 47 UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (30.06.2015), Ziff. 8 c); UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (9.3.2017), Ziff. 18 d).
- 48 Antidiskriminierungsstelle des Bundes (o.J.) respekt*land – was ist das? <https://www.respektland.de/respektland/DE/startseite/startseite-node.html> (abgerufen am 03.06.2024).
- 49 UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (9.3.2017), Ziff. 18 d).

Impressum

Information Nr. 49 | Juni 2024 | ISSN 2509-9493 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTORIN: Dr. Magdalena Otto



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.