



DGB-Bundesvorstand

5. Dezember 2022

DGB-Positionspapier zum Reformbedarf des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes

Mit der Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) im Jahr 2006 wurde in Deutschland erstmals ein Gesetz geschaffen, das den Schutz vor Diskriminierungen aus Gründen der sog. „Rasse“ oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität umfassender regelt.

Die stetig wachsende Bedeutung des Gesetzes zeigt allein schon die steigende Anzahl der Anfragen, die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) wegen Benachteiligungen nach dem AGG erreichen. So stieg die Zahl der Anfragen von 5.657 im Zeitraum 2006 bis 2009¹ auf nunmehr 16.415 im Zeitraum 2017 bis 2020.² Auch hat sich über den dokumentierten Zeitraum die Häufigkeit der jeweils in den Anfragen angegebenen Diskriminierungskategorien verändert. Anfangs gab es in erster Linie Anfragen wegen Benachteiligungen aufgrund einer Behinderung (24,89 %) oder wegen des Geschlechts (23,71 %), und weniger Anfragen bezüglich der ethnischen Herkunft (16,42 %)³; im zuletzt dokumentierten Zeitraum 2017 bis 2020 aber stieg der Anteil der Anfragen wegen Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft auf 33 %⁴. Laut dem jüngst veröffentlichten Jahresbericht für 2021 ist die Zahl der Anfragen im Vergleich zu 2020 zwar leicht von 6.383 auf 5.617 zurückgegangen, bleibt aber auf hohem Niveau.⁵ Gleichzeitig ist der Anteil der Anfragen wegen Diskriminierungen aufgrund ethnischer Herkunft auf 37 % gestiegen. Dies spiegelt auch die über die Jahre gestiegene Bedeutung des Antidiskriminierungsrechts wider.

Die Bilanz des Gesetzes selbst fällt insgesamt gemischt aus. Bereits 2016 zeigte die ADS in ihrer Evaluation des AGG eine Vielzahl von reformbedürftigen Stellen im Gesetz auf.⁶ Bereits 2008 wurde ein Vertragsverletzungsverfahren der EU wegen der unvollständigen Umsetzung der Rahmenrichtlinie 2000/78/EG durch den deutschen Gesetzgeber und damit auch unionsrechtswidriger Regelungen des AGG (z.B. § 2 Abs. 4 AGG) eingeleitet. Die

¹ [Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages.](#)

² Im Einzelnen dazu [Vierter Bericht: Diskriminierung in Deutschland \(antidiskriminierungsstelle.de\).](#)

³ Siehe Fn. 1.

⁴ Siehe Fn. 2.

⁵ [Jahresbericht 2021 \(antidiskriminierungsstelle.de\).](#)

⁶ Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Oktober 2016.



Ampel-Koalition hat sich nun in ihrem Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, das AGG zu evaluieren, Schutzlücken zu schließen, den Rechtsschutz zu verbessern und den Anwendungsbereich auszuweiten.⁷

Über den bereits 2016 von der ADS festgestellten Reformbedarf hinaus sind weitere Anpassungen notwendig. Zu nennen ist etwa die Ausweitung des „kleinen Verbandsklagerechtes“ in § 17 Abs. 2 AGG auf Personalräte.

Auch aufgrund der sich immer weiter verbreitenden Nutzung von Algorithmen und auch davon ausgehenden möglichen Diskriminierungen müssen die Vorschriften des AGG angepasst werden.

1. Ziel und Schutzbereich des Gesetzes schärfen

a) Den Begriff „Benachteiligung“ durch den Begriff „Diskriminierung“ ersetzen

Der Begriff Benachteiligung verschleiert die gravierenden Auswirkungen von Diskriminierungen auf Betroffene. Um dem Gesetz die Konkretisierung und Ernsthaftigkeit zuzusprechen, die eine Diskriminierung individuell und kollektiv hat, sollte der Begriff Benachteiligung durch den Begriff Diskriminierung ersetzt werden. Zudem sprechen alle EU-Richtlinien, auf denen die Umsetzung des AGG beruht, von Diskriminierung und nicht von Benachteiligung – so zum Beispiel Art. 2 RL 2000/78/EG.

b) Den „Rasse“-Begriff ersetzen

Der Begriff der sog. „Rasse“ ist in der deutschen Sprache stark negativ besetzt. Die Bundesregierung hatte bereits in der vergangenen Legislatur beabsichtigt, den Begriff „Rasse“ aus dem Grundgesetz zu streichen. Auch die gegenwärtige Regierung hat diese Absicht im Koalitionsvertrag aufgeführt.⁸ Ausgehend von den dort niedergeschriebenen Änderungsvorschlägen ist es notwendig, auch weitere Gesetze, u.a. insoweit auch § 1 AGG, entsprechend anzupassen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben in ihrer Stellungnahme zur Änderung des Grundgesetzes vorgeschlagen⁹, das Wort „Rasse“ zu streichen und durch die Begriffe „rassistische Zuschreibung“ oder „rassistische Diskriminierung“ zu ersetzen.

c) Anpassungen im Schutzbereich vornehmen

Der Schutzbereich des AGG in § 1 führt die in den einschlägigen Richtlinien genannten Diskriminierungskategorien ethnische Herkunft, Geschlecht, Alter, Behinderung, Geschlecht und sexuelle Orientierung auf. Die wenige Jahre nach den beiden sogenannten Gleichbehandlungsrichtlinien verabschiedete Europäische Grundrechtecharta führt in Art. 21 jedoch weitere Kategorien bezüglich des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf, die unmittelbar zur Anwendung kommen. Hier sollte dringend eine Harmonisierung der Schutzbereiche vorgenommen werden.

⁷ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP, Mehr Fortschritt wagen, S. 121, abrufbar unter: [Koalitionsvertrag \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de).

⁸ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP, Mehr Fortschritt wagen, S. 121, abrufbar unter: [Koalitionsvertrag \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de).

⁹ DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG vom 14.2.2021, abrufbar unter: <https://www.dgb.de/-/OpD>.

Darüber hinaus gibt es weitere Ergänzungsbedarfe. Zum Beispiel sollte in AGG § 1 auch die Diskriminierungskategorie „Chronische Krankheiten“ aufgeführt werden, da durch ein Urteil des Bundesarbeitsgerichtes aus 2013¹⁰ geklärt wird, dass Diskriminierungen aufgrund chronischer Krankheiten in den Anwendungsbereich des AGG fallen. Eine Ergänzung würde darauf abzielen, Betroffenen von Diskriminierung zu verdeutlichen, welche Merkmale vor Diskriminierung geschützt sind, auch wenn kein juristisches Fachwissen vorliegt.

d) Alle Arbeitnehmer*innen vor Diskriminierung schützen

Der sachliche Anwendungsbereich in § 6 AGG beinhaltet bislang nicht alle in Beschäftigungsverhältnissen Tätige. Bisher sind nach § 6 Abs. 2 auch Leiharbeiter*innen vom Diskriminierungsschutz des AGG umfasst, wenn sie im Entleiherbetrieb tätig sind. Bei Leiharbeit gilt im Falle der Überlassung der Entleiher auch als Arbeitgeber im Sinne des Abschnitts 2 AGG („Schutz vor Benachteiligung“). Darüber hinaus muss das AGG explizit auf Fremdpersonaleinsatz und Solo-Selbstständige, die auf Grundlage eines selbstständigen Werk- oder Dienstvertrages tätig sind, erweitert werden. Auch für Plattformtätige muss der Schutz des AGG zweifelsfrei greifen.

e) Technische Entscheidungssysteme in den Anwendungsbereich des AGG einbeziehen

Algorithmenbasierte Systeme, die aufgrund von Datensätzen automatisierte Entscheidungen treffen, finden immer öfter Anwendung, im Alltag, aber auch im Arbeitsverhältnis. Die getroffenen Entscheidungen sind nicht immer frei von Diskriminierungen. Je nach Datensatz, der einer Entscheidung zugrunde liegt, als auch nach Programmierung, wie bei bestimmten Daten entschieden wird, lässt sich Diskriminierung feststellen.

Um mögliche Diskriminierungen erkennen zu können, bedarf es eines Auskunftsanspruchs für Betroffene bezüglich des Entscheidungsprozesses des Systems. Dieses Auskunftsrecht sollte den von den Entscheidungen betroffenen Personen zustehen sowie Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräten, die im Rahmen ihrer Befugnisse für die Betroffenen tätig werden. Darüber hinaus sollten für derartige Systeme regelmäßige, zwingende Testverfahren eingeführt werden, die prüfen, ob das jeweilige System die Vorgaben des AGG erfüllt. Transparenzvorgaben und Kennzeichnungspflichten sind zudem erforderlich, deren Überprüfbarkeit durch Dritte gewährleistet sein muss.

f) Diskriminierungsfreie Kündigungen gewährleisten

§ 2 Abs. 4 AGG ist ersatzlos zu streichen. Die Regelung ist unionsrechtswidrig, da die EU-Antidiskriminierungs-Richtlinie ausdrücklich auch vor diskriminierender Beendigung der Beschäftigung schützen. Das Bundesarbeitsgericht hat entschieden, dass die Diskriminierungsverbote im Rahmen der Prüfung der Rechtfertigung der Kündigung zu berücksichtigen sind und diskriminierende Kündigungen auch Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche begründen können.

¹⁰ BAG, Urt. v. 19.12.2013, Az. 6 AZR 190/12.

2. Formen von Diskriminierung ergänzen

a) Assoziierte Diskriminierung ins AGG aufnehmen

Bislang führt das AGG fünf Formen von Diskriminierung auf. Dies sind die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, die (sexuelle) Belästigung und die Anweisung zur Diskriminierung. Zusätzlich sollte die sog. „assozierte Diskriminierung“ in das AGG aufgenommen werden, um Fälle drittbezogener Diskriminierung zu erfassen. Hierdurch könnten sich Personen, die von Diskriminierung betroffen sind, aber nicht selbst unter eine Diskriminierungskategorie fallen, den Klageweg beschreiten. So könnte sich beispielsweise eine Person, die Pflegeleistungen für ihr Kind erbringt, welches unter eines der in § 1 AGG Merkmale fällt, zur Wehr setzen, wenn der Arbeitsgeber sie z.B. bei der Schichtplanerstellung diskriminiert.¹¹

b) Definition der (sexualisierten) Belästigung stärken

§ 3 Abs. 3 AGG erfordert die Schaffung eines feindlichen Umfeldes, um als Diskriminierung im Sinne des AGG eingestuft zu werden. Diese Hürde ist nicht nachvollziehbar, da im Einzelfall eine einmalige Handlung eine Belästigung darstellen kann. Daher sollte § 3 Abs. 3 AGG dahingehend angepasst werden, dass es ausreicht, dass das Fehlverhalten die Verletzung der Würde und das Schaffen eines feindlichen Umfelds wahrscheinlich zur Folge hat.

Die Definition der Belästigung im ILO Übereinkommen Nr. 190 bietet hier eine Möglichkeit. § 3 Abs. 3 setzt bisher voraus, dass die negative Wirkung des Fehlverhaltens tatsächlich eingetreten ist oder zumindest bezweckt oder bewirkt wurde. Gleiches gilt für den Begriff der sexualisierten Belästigung. Die „sexuelle Belästigung“ nach § 3 Abs. 4 AGG ist enger gefasst als die Konventionsvorgaben. Hier fehlt es ebenso an der Erfassung der Verhaltensweisen, die wahrscheinlich eine Rechtsgutsverletzung bewirken werden, ohne dass dieser Erfolg schon eingetreten ist.

Mit dem ILO Übereinkommen Nr. 190 wurde eine Vereinbarung über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt getroffen, die zum Teil über das AGG hinausgeht. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher, die Definitionen der „Belästigung“ des § 3 Abs. 3 und Abs. 4 anzupassen, wie es Art. 1 Abs. 1 a) und b) ILO Übereinkommen Nr. 190 vorsieht.

c) Versagung angemessener Vorkehrungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen stellt verbotene Diskriminierung dar

Daneben sollte entsprechend dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹² (UN-Behindertenrechtskonvention) das Recht für Menschen mit Behinderungen auf angemessene Vorkehrungen für ihre Teilhabe verankert werden. Die Definition der „angemessenen Vorkehrungen“ sollte sich hierbei an Art. 2 der UN-Behindertenrechtskonvention orientieren. Es sollte klargestellt werden, dass die Versagung solcher angemessenen Vorkehrungen eine Diskriminierung aufgrund der Behinderung darstellt.

¹¹ EuGH, 17.7.2008, C-303/06 (Coleman).

¹² <https://www.behindertenrechtskonvention.info/uebereinkommen-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinderungen-3101/>.



3. Streichung der Privilegierung kirchlicher Arbeitgeber vornehmen

Abweichend von der Richtlinie 2000/78/EG ermöglicht das AGG in § 9 konfessionellen Arbeitgebern eine weitreichende Ausnahmeregelung. Konfessionellen Arbeitgebern wird hier die Möglichkeit eingeräumt, die Kirchenmitgliedschaft als Voraussetzung für eine Einstellung zu verlangen. Der Wortlaut des § 9 AGG weicht von Art. 4 II RL 2008/78/EG ab – Art. 4 der RL besagt, dass wegen Religion nur unterschiedlich behandelt werden darf, wenn Religion WESENTLICHE berechnigte berufliche Anforderung ist. In § 9 AGG hingegen ist nur die Rede von berechtigter beruflicher Anforderung.

Hier hat der Gerichtshof der Europäischen Union 2018¹³ eine Klärung vorgenommen, die bislang jedoch nicht in das AGG aufgenommen wurde. Daher muss § 9 AGG – das Privileg kirchlicher Arbeitgeber – derart geändert werden, dass Richtlinienkonformität hergestellt wird. Die Möglichkeit unterschiedlicher Behandlung wegen der Religion sollte Religionsgemeinschaften und den ihnen zugeordneten Einrichtungen nur dann eingeräumt werden, wenn die Kirchenmitgliedschaft eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung für die Tätigkeit darstellt, um die es jeweils geht.

4. Den Rechtsschutz im AGG verbessern

Das AGG sieht Ansprüche auf Entschädigung und Schadensersatz bei Diskriminierungen vor. Die Praxis zeigt, dass diese Ansprüche oftmals nicht durchgesetzt werden können, etwa wegen Nachweisproblemen, aber auch wegen zu kurzer Fristen. Daher müssen die Rechtsschutzmöglichkeiten angepasst werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften unterstützen den Vorschlag der letzten Bundesregierung, die Fristen des § 15 Abs. 4 (Geltendmachung bei arbeitsrechtlichen Verfahren) und des § 21 Abs. 5 (Ansprüche wegen Benachteiligungen im Zivilrechtsverkehr) von zwei auf mindestens sechs Monate anzuheben. Auch sollte bei § 61b Abs. 1 ArbGG die Frist auf sechs Monate verlängert werden.

Daneben sollte gesetzlich klargestellt werden, dass die Frist zur Geltendmachung auch bei Bewerbungen erst bei tatsächlicher Kenntnis von der Diskriminierung beginnt und nicht schon, wie von § 15 Abs. 4 bislang formuliert, mit dem Zugang der Ablehnung.¹⁴

Auch die Beschränkung des Entschädigungsanspruchs auf 3 Monatsgehälter nach § 15 Abs. 2 ist ersatzlos zu streichen, um den Vorgaben der zu Grunde liegenden Richtlinien nach wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen Rechnung zu tragen. Schließlich sollte § 15 Abs. 6 AGG gestrichen werden, wonach ein Verstoß des Arbeitgebers gegen das Benachteiligungsverbot des § 7 Abs. 1 grundsätzlich keinen Anspruch auf Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses, Berufsausbildungsverhältnisses oder einen beruflichen Aufstieg begründet.

¹³ EuGH, Urt. vom 17.4.2018 – C-414/16.

¹⁴ Davon geht das BAG schon heute in richtlinienkonformer Auslegung des § 15 Abs. 4 aus, vgl. BAG Urt. v. 15.03.2012 – Az. 8 AZR 37/11.



5. Rechte von Beschäftigten stärken

a) Die Beweislast erleichterung verbessern

§ 22 AGG sieht eine teilweise Umkehr der Beweislast vor, wenn Indizien darauf hinweisen, dass eine Diskriminierung vorliegen könnte. Die Kenntnisaufnahme solcher Indizien wiederum ist für Betroffene in den Situationen besonders schwierig, in denen Arbeitgeber Diskriminierungsvorkommnisse verschleiern wollen. Die Beweiserleichterung des § 22 ist daher zu verbessern. Empfohlen wird folgende Formulierung: „Werden Tatsachen glaubhaft gemacht, die das Vorliegen eines Verstoßes gegen § 1 oder § 16 überwiegend wahrscheinlich machen, obliegt es dem Arbeitgeber, den Verstoß zu widerlegen.“ Hiernach muss eine von der Diskriminierung betroffene Person in einem Prozess Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen eines Verstoßes gegen das Diskriminierungs- oder Maßregelungsverbot überwiegend wahrscheinlich machen.

b) Einen Auskunftsanspruch einführen

Vielen Betroffenen von Diskriminierung bleibt der Zugriff auf Indizien, die eine Diskriminierung rechtssicher vermuten ließen, versperrt. Ihnen wird hierdurch der Rechtsweg verunmöglicht. Daher sollte erwogen werden, Betroffenen und ihren vertretenden Verbänden einen Auskunftsanspruch gegen den Arbeitgeber einzuräumen. Abgelehnte Bewerber*innen haben keinen Anspruch auf Mitteilung der Gründe, die zu der Nichteinstellung bzw. Einstellung anderer Bewerber*innen geführt haben. Gleiches gilt für den Fall, dass durch algorithmenbasierte Systeme Entscheidungen getroffen werden. Da man als Betroffener von außen regelmäßig nicht feststellen kann, ob das System bei seiner Entscheidung die Vorgaben des AGG beachtet hat, braucht es einen Auskunftsanspruch, der diese Systeme einschließt und offenlegt, auf welcher Grundlage das System seine Entscheidung getroffen hat (s. o. 1.e)).

6. Kollektiven Rechtsschutz ausbauen

Neben dem individuellen Rechtsschutz sollten die kollektiven Rechtsschutzmöglichkeiten erweitert werden.

Bisher haben der Betriebsrat oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft nach § 17 Abs. 2 bei einem groben Verstoß des Arbeitgebers gegen die Vorgaben des AGG unter den Voraussetzungen des § 23 Abs. 3 BetrVG das Recht, gegen diese Verstöße vorzugehen. Dies zielt ausschließlich auf die Unterlassung und nicht auf eine individuelle Entschädigung ab. Dieser kollektivrechtliche Schutz ist unzureichend. Zunächst ist schon nicht ersichtlich, warum nicht auch Personalräte von einem solchen Recht Gebrauch machen können. So haben auch sie unter anderem die Aufgabe, darauf zu achten, dass die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze durchgeführt werden (§ 62 Nr. 2 BPersVG). Daher benötigen auch Personalräte entsprechende kollektive Rechtsschutzmöglichkeiten aus dem AGG.

Daneben bedarf es – für ein effektives Vorgehen gegen systematische Verstöße von Arbeitgebern gegen das AGG – eines echten Verbandsklagerechts für Gewerkschaften. Um gegen systematische Verstöße effektiv vorgehen zu können, fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Einführung einer arbeitsrechtlichen Verbandsklage. So bleibt es nicht allein den einzelnen Beschäftigten überantwortet, die Durchsetzung ihrer individuellen Rechte – ggf. wiederholt – gerichtlich einzufordern.



7. Arbeitgeberpflichten konkretisieren

a) Die innerbetriebliche Beschwerdestelle zielführend ausgestalten

Das Einrichten einer **betrieblichen Beschwerdestelle** ist nach derzeitigem Recht (§ 13 AGG) verbindlich für alle Arbeitgeber. Richtet der Arbeitgeber keine solche Stelle ein, hat dies allerdings keine rechtlichen Folgen. In Deutschland sind betriebliche Beschwerdestellen immer noch Einzelfälle, jedoch für einen wirkungsvollen Diskriminierungsschutz in den Betrieben nötig. Da das Unterlassen der Einrichtung der Beschwerdestelle derzeit sanktionslos bleibt, besteht hier Änderungsbedarf. So sollte eine Sanktionsmöglichkeit im Gesetz verankert werden. Die Arbeitgeberverpflichtungen aus § 12 AGG sollten indes bestehen bleiben. Darüber hinaus sollte der Arbeitgeber verpflichtet werden, der innerbetrieblichen Beschwerdestelle eine Verfahrensordnung zu geben, die vom Betriebsrat/Personalrat mitbestimmt ist. Denkbar ist auch, die Beschwerdebearbeitung unter bestimmten Voraussetzungen durch Externe vornehmen zu lassen, wenn z.B. eine enge Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber und dem Betriebs- bzw. Personalrat gewährleistet ist.

b) Diskriminierungsfreie Stellenausschreibungen garantieren

§ 11 des AGG führt aus, dass Arbeitsplätze nicht unter Verstoß gegen § 7 AGG ausgeschrieben werden dürfen. Die Einhaltung dieser Regelung wird jedoch nicht kontrolliert, ihre Nichteinhaltung unterliegt somit keinerlei Sanktion. Es ist daher dringend notwendig, eine kontinuierliche Kontrolle einzuführen wie nach dem österreichischen Modell, die vorsieht, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes beauftragt ist, öffentliche Stellenausschreibungen stichprobenartig zu untersuchen und bei Zuwiderhandlung gegen § 11 ein Bußgeld zu verhängen.

8. Streichung der Ausnahmen in § 20 Abs. 2 für Altersdiskriminierungen

Die Ausnahmen vom zivilrechtlichen Diskriminierungsverbot in § 20 Abs. 2 sind zu streichen. Insbesondere ältere Menschen sind bei Finanz- und Versicherungsdienstleistungen regelmäßig von Diskriminierungen betroffen, die über § 20 Abs. 2 gerechtfertigt werden. Dies hat zur Folge, dass ältere Menschen von bestimmten Dienstleistungen praktisch ausgeschlossen sind.