

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen

14. Oktober 2024

Grundsätzliche Bewertung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass mit dem vorliegenden Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinien (EU) 2024/1499 und (EU) 2024/1500 (im Folgenden: RL) über Standards für Gleichbehandlungsstellen insbesondere die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) gestärkt und mit weiteren Kompetenzen ausgestattet werden soll. Insbesondere im Beschäftigungskontext ist dies von Bedeutung, da Diskriminierungen am häufigsten im Arbeitsumfeld auftreten.¹ Allerdings bleibt der Entwurf in Teilen hinter den Anforderungen der umzusetzenden RL zurück.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weisen im Übrigen ausdrücklich darauf hin, dass es sich bei dem vorliegenden Gesetzgebungsvorhaben lediglich um die verpflichtende Umsetzung der RL handelt und durch die vorgesehenen Änderungen im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) die im Koalitionsvertrag angekündigte Reform des AGG keineswegs erfüllt ist. Denn durch die Umsetzung der RL wird weder der Anwendungsbereich des AGG ausgeweitet noch werden Schutzlücken geschlossen. Wir verweisen insoweit auf unsere [Forderungen](#) zu einer Reform des AGG.

Abteilung Recht und Vielfalt

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Keithstraße 1
10787 Berlin

rec@dgb.de

www.dgb.de

Das Wichtigste in Kürze

- **Gute Schlichtung braucht gute Ausstattung:** Die RL sehen ausdrückliche eine alternative Streitbeilegung vor. Die Einrichtung einer Schlichtungsstelle und das vorgesehene Schlichtungsverfahren sind deshalb grundsätzlich zu begrüßen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weisen nur vorsorglich darauf hin, dass eine Schlichtungsstelle mit ausreichend finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet sein

¹ [Diskriminierung in Deutschland: Fünfter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages](#), September 2024, Seite 73 ff.

muss, um die voraussichtlich hohe Anzahl an Schlichtungsfällen effektiv bearbeiten zu können.

- **Schlichtung darf nicht gerichtliche Geltendmachung erschweren:** Angesichts der kurzen Fristen zur Geltendmachung müssen Widersprüche im Entwurf zur Hemmung der Fristen aufgelöst werden, damit Betroffene bei der gerichtlichen Durchsetzung ihrer Ansprüche nicht benachteiligt werden. Zudem sollten Aufklärungspflichten zu Klagefristen und weiteren rechtlichen Schritten festgeschrieben werden, um Rechtssuchende nach einer gescheiterten Schlichtung besser zu unterstützen.
- **Fehlende Rechte der ADS und Verbandsklagerecht als bessere Alternative:** Das Anliegen, den Zugang für Diskriminierte zur Justiz zu erleichtern, ist grundsätzlich zu begrüßen. Der Entwurf wählt den Weg über eine Prozessstandschaft für Antidiskriminierungsverbände. Entgegen den Vorgaben der RL sieht der Entwurf keine eigenen prozessualen Rechte der ADS vor. Ein Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände würde den Diskriminierungsschutz erheblich wirksamer stärken würde.
- **Referentenentwurf ist keine AGG-Reform:** Mit der Umsetzung der RL ist die im Koalitionsvertrag versprochene Reform des AGG **nicht** erfüllt. Der Anwendungsbereich der AGG wird weder ausgeweitet noch werden Schutzlücken geschlossen. Dafür müsste neben der genannten Einführung eines Verbandsklagerechtes unter anderem der Schutzbereich an Art. 21 der Europäischen Grundrechtecharta angepasst, die Privilegierung kirchlicher Arbeitgeber abgeschafft, die Beweiserleichterung verbessert und die kurzen Fristen des §§ 15 Abs. 4 AGG, 61b ArbGG verlängert werden. Außerdem sollte für das Unterlassen der Einrichtung einer betrieblichen Beschwerdestelle eine Sanktionsmöglichkeit im Gesetz verankert werden.
- **Rechte der ADS nicht verkürzt umsetzen:** Hervorzuheben ist die vorgesehene Möglichkeit für die ADS, Stellungnahmen in Gerichtsverfahren abzugeben. Die ADS kann durch juristische Expertise in ihrer überparteilichen Rolle eine wichtige Funktion erfüllen und damit zur besseren Handhabung dieser Fälle beitragen. Die vorgesehene Regelung erfordert aber über den Wortlaut der RL hinaus ein überparteiliches Interesse. Diese Einschränkung der Möglichkeiten widerspricht dem Wortlaut des Art. 10 Abs. 2 RL; eine dem Wortlaut entsprechende 1:1 Umsetzung wäre insofern vorzuziehen.
- **Positiver doppelter Ansatz:** Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass die ADS künftig nicht nur Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung ergreifen, sondern auch Maßnahmen zur Förderung von Gleichbehandlung verfolgen soll. Die Förderung von

Gleichbehandlung ist ein essenzieller Schritt, um Diskriminierung präventiv entgegenzuwirken.

Angesichts der Kürze der Frist zur Verbändebeteiligung behalten wir uns vor, im weiteren Gesetzgebungsverfahren ausführlicher zu den einzelnen Punkten Stellung zu nehmen.

Bewertung im Einzelnen

Einführung einer Schlichtungsstelle bei der ADS

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die geplante Einrichtung einer unabhängigen Schlichtungsstelle bei der ADS zur konsensualen Konfliktbeilegung und die Möglichkeit, Ansprüche gem. § 15 Abs. 4 S. 2 des Entwurfs künftig auch durch einen Antrag bei der Schlichtungsstelle geltend machen zu können. Dies ist besonders im Beschäftigungskontext, in dem Diskriminierungen am häufigsten auftreten, von großer Bedeutung, da auf diesem Weg belastende und langwierige Gerichtsverfahren vermieden werden können und Beschäftigte sich zur Geltendmachung nicht unmittelbar an ihren Arbeitgeber wenden müssen. Vor allem in Fällen, in denen ein Arbeitsverhältnis bereits besteht, bietet die außergerichtliche Schlichtung die Chance, Konflikte beizulegen, ohne das Arbeitsverhältnis unnötig zu belasten oder zu gefährden. Dies schafft nicht nur Rechtssicherheit, sondern trägt auch zu einem nachhaltigeren und konstruktiveren Arbeitsklima bei. Hinzuweisen ist jedoch hinaus auf einen Widerspruch der Regelungen in § 15 Abs. 4 S. 2 u. § 27 c Abs. 3 S. 2 des Entwurfs. Während in der erstgenannten Vorschrift der schriftlichen Geltendmachung eines Anspruchs ein Antrag bei der Schlichtungsstelle gleichsteht, erfüllt nach der zweitgenannten Vorschrift erst die der Antragstellerin oder dem Antragsteller zugestellte Abschrift die Voraussetzungen der Geltendmachung i. S. d. §§ 15 Abs. 4 u. 21 Abs. 5. Die genannten Regelungen sollten deshalb widerspruchsfrei gefasst werden und bereits die Antragsstellung zur Hemmung der genannten Fristen führen. Zudem ist sicherzustellen, dass die Schlichtungsstelle über ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen verfügt, um die voraussichtlich hohe Anzahl an Schlichtungsfällen effektiv bearbeiten zu können.

Prozessstandschaft für Antidiskriminierungsverbände und fehlende Umsetzung von Art. 10 Abs. 3 der Richtlinien

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Einführung einer Prozessstandschaft für Antidiskriminierungsverbände, zu denen auch Gewerkschaften gehören. Antidiskriminierungsrechtliche Verfahren stellen für die Betroffenen oft eine erhebliche emotionale Belastung dar und die Entschädigungen fallen in Deutschland restriktiv aus, da die Rechtsprechung den Abschreckungs- und Bestrafungszweck von Entschädigungsansprüchen nur begrenzt anerkennt. Auch im Erfolgsfall stehen die psychische Belastung durch ein Verfahren und dessen Ergebnis häufig in keinem Verhältnis zueinander. Die Kombination aus

der oft geringen Aussicht auf eine angemessene Entschädigung und dem hohen emotionalen Aufwand führt dazu, dass viele Betroffene darauf verzichten, ihre Ansprüche gerichtlich geltend zu machen. Die Einführung der Prozessstandschaft entlastet die Betroffenen insofern etwas und ist grundsätzlich zu begrüßen.

Um den Diskriminierungsschutz tatsächlich wirksamer zu gestalten, wäre es jedoch notwendig, dass Antidiskriminierungsverbände mit einem Verbandsklagerecht ausgestattet werden. Dies würde es ihnen ermöglichen, im öffentlichen Interesse tätig zu werden und auch dann Verfahren anzustoßen, wenn keine individuelle Klage eines Diskriminierungsopfers vorliegt. Das Verbandsklagerecht könnte dazu genutzt werden, systemische Diskriminierung gezielt zu bekämpfen und gesellschaftliche Strukturen zu verändern, die Diskriminierung begünstigen. Ein solcher Schritt würde eine bedeutende Verbesserung des Diskriminierungsschutzes darstellen, da nicht mehr nur auf Einzelfälle reagiert werden müsste, sondern eine präventive Wirkung erzielt werden könnte.

In vielen europäischen Ländern, wie z. B. in Belgien, haben Antidiskriminierungsverbände bereits diese prozessualen Befugnisse und nutzen sie regelmäßig, um gegen strukturelle Diskriminierungen vorzugehen. Sie agieren dabei nicht nur im Interesse einzelner Betroffener, sondern zum Schutz der allgemeinen Gleichbehandlungsprinzipien. Diese Vorgehensweise hat sich in der Praxis als äußerst erfolgreich erwiesen und ermöglicht eine systematischere Bekämpfung von Diskriminierung.

Ein solcher Ansatz würde auch in Deutschland von großem Nutzen sein. Denn Diskriminierung tritt häufig nicht nur als isoliertes Problem einzelner Betroffener auf, sondern ist tief in gesellschaftliche Strukturen eingebettet. Antidiskriminierungsverbände, die mit einem Verbandsklagerecht ausgestattet sind, könnten Verfahren anstoßen, um solche strukturellen Probleme zu adressieren, bevor sie sich in einer Vielzahl individueller Diskriminierungsfälle manifestieren.

Nach dem Vorbild des Berliner Landesantidiskriminierungsgesetzes (§10 Abs. 1 S. 2 LADG) ist in § 23 Abs. 1 AGG klarzustellen, dass Gewerkschaften als Antidiskriminierungsverbände anerkannt sind.

Der Referentenentwurf bleibt im Übrigen hinter den Vorgaben von Art. 10 Abs. 3 der RL zurück. Diese schreiben vor, dass die Gleichbehandlungsstellen selbst prozessuale Rechte erhalten müssen, um im Namen oder zur Unterstützung von Betroffenen oder im öffentlichen Interesse im Wege der Verbandsklage zu handeln.

Auch die Protokollerklärung Deutschlands zu den RL ändert nichts an der unzureichenden Umsetzung von Art. 10 Abs. 3. Zwar hat Deutschland erklärt, die Europäische Kommission habe zugesichert, dass es Deutschland freistehe, die Regelung so umzusetzen, dass Antidiskriminierungsverbände die Möglichkeit zur Prozessstandschaft erhalten könnten. Diese Auslegung steht jedoch im Widerspruch zum klaren Wortlaut der RL, wonach eines dieser Rechte den Gleichbehandlungsstellen zuzustehen ist. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat

mehrfach entschieden, dass Protokollerklärungen die verbindliche Wirkung von EU-Rechtsakten nicht beeinflussen und außer Kraft setzen können.²

Abgabe von Stellungnahmen in gerichtlichen Verfahren

Die Möglichkeit der ADS, künftig Stellungnahmen in Gerichtsverfahren abzugeben, ist ein weiterer wichtiger Schritt, um die juristische Expertise im Bereich des Antidiskriminierungsrechts zu stärken. Mit der vorgesehenen Änderung kann die ADS eine überparteiliche und beratende Funktion einnehmen und so dazu beitragen, dass Diskriminierungsfälle vor Gericht besser verstanden und bewertet werden.

Durch die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben, kann die ADS als Expertenstelle eine wichtige Rolle spielen, um solche Verfahren mit sachkundiger Analyse zu unterstützen. Sie kann spezifische Informationen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, zur europäischen Rechtsprechung und zu wissenschaftlichen Erkenntnissen im Bereich der Diskriminierungsforschung einbringen. Damit kann die ADS helfen, den Erfahrungshorizont der Justiz zu erweitern und Gerichte auf bestehende Lücken oder Fehlinterpretationen aufmerksam machen.

Anders als die RL selbst (Art. 10 Abs. 2) knüpft der Entwurf die Möglichkeit der Stellungnahme jedoch daran, dass ein überparteiliches Interesse vorliegt oder das Gericht die ADS zur Klärung von Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung anruft. Die vorgesehene Regelung entspricht damit nicht den Vorgaben des Art. 10 Abs. 2 der RL, der für Stellungnahmen an Gerichte keine besonderen Voraussetzungen aufstellt. Insoweit wäre eine dem Wortlaut des Art. 10 Abs. 2 entsprechende 1:1 Umsetzung vorzuziehen.

Förderung von Gleichbehandlung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Erweiterung der Aufgaben der ADS, neben der Verhinderung von Diskriminierung auch aktiv Maßnahmen zur Förderung von Gleichbehandlung zu ergreifen. Die Förderung von Gleichbehandlung ist ein entscheidender Schritt, um strukturelle Benachteiligungen langfristig abzubauen und Diskriminierung bereits im Vorfeld zu verhindern.

Durch die Erweiterung der Aufgaben der ADS zur Förderung der Gleichbehandlung eine langfristige gesellschaftliche Transformation hin zu mehr Chancengleichheit und einer inklusiveren Gesellschaft gefördert werden. Es gilt jedoch,

² C-41/11 Inter-Environnement Wallonie ASBL und Terre Wallonne ASBL; C-120/94 – Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Hellenische Republik (Griechisches Maul- und Klauenseuche-Verfahren); C-246/07 – Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Schweden; C-217/04 – Vereinigtes Königreich gegen Rat der Europäischen Union.

sicherzustellen, dass die ADS auch über ausreichende personelle und finanzielle Mittel verfügt, um diese proaktiven Maßnahmen wirksam umsetzen zu können.

Ausbleibende Reform des AGG

Der vorliegende Referentenentwurf ist lediglich die verpflichtende Umsetzung der RL und ersetzt keinesfalls die im Koalitionsvertrag angekündigte Reform des AGG. Denn durch die Umsetzung der RL wird weder der Anwendungsbereich des AGG ausgeweitet noch werden Schutzlücken geschlossen. Zu diesem Zweck müssten unter anderem zwangsläufig die folgenden Punkte umgesetzt werden

Anpassungen im Schutzbereich

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.

Streichung der Privilegierung kirchlicher Arbeitgeber vornehmen

Abweichend von Richtlinie 2000/78/EG ermöglicht das AGG in § 9 konfessionellen Arbeitgebern eine weitreichende Ausnahmeregelungen. Konfessionellen Arbeitgebern wird hier u.a. die Möglichkeit eingeräumt, die Kirchenmitgliedschaft als Voraussetzung für eine Einstellung zu verlangen. Der Wortlaut des § 9 Abs. 1 AGG weicht von Art. 4 RL 2000/78/EG ab – Art. 4 der RL besagt, dass wegen Religion nur unterschiedlich behandelt werden darf, wenn die Religionszugehörigkeit WESENTLICHE berechnigte berufliche Anforderung ist. In § 9 AGG hingegen ist nur die Rede von berechtigter beruflicher Anforderung. Zudem gehen die in § 9 Abs. 2 AGG geregelten Loyalitätspflichten weit über den in nicht kirchlichen Arbeitsverhältnissen geltenden § 241 Abs. 2 BGB hinaus. Um nicht gerechtfertigte Privilegierungen kirchlicher Arbeitgeber zu verhindern, sollte § 9 AGG insgesamt abgeschafft werden, denn das kirchliche Sonderarbeitsrecht wird ausreichend über § 8 AGG gewährleistet, mindestens jedoch ist § 9 Abs. 2 AGG abzuschaffen und § 9 Abs. 1 AGG unionsrechtskonform auszugestalten. So hat bereits auch der EuGH entschieden, dass die Möglichkeit unterschiedlicher Behandlung wegen der Religion sollte Religionsgemeinschaften und den ihnen zugeordneten Einrichtungen nur dann eingeräumt werden darf, wenn die Kirchenmitgliedschaft eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung für die Tätigkeit darstellt, um die es jeweils geht.

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.

Beweislasterleichterungen verbessern

§ 22 AGG sieht eine teilweise Umkehr der Beweislast vor, wenn Indizien darauf hinweisen, dass eine Diskriminierung vorliegen könnte. Die Kenntnisnahme 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.

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. Es muss 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 eine enge Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber und dem Betriebs- bzw. Personalrat gewährleistet ist.