

**Deutscher Bundestag**

Rechtsausschuss

- Der Vorsitzende -

Herr Andreas Schmidt, MdB

Platz der Republik 1

10117 Berlin

**Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des  
Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 15. Oktober 2008 zur  
Verwirklichung eines effektiven Diskriminierungsschutzes**

**BT-Drucksache 16/9637**

**BT-Drucksache 16/8198**

**BT-Drucksache 16/2033**

**BT-Drucksache 16/7536**

Anne Kobes, Rechtsanwältin, Antidiskriminierungsbüro Sachsen, Sitz Leipzig

**I.**

**Ausgangslage: Recht mit wenig Praxis**

Auch nach zweijährigem Bestehen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes ist die viel beschworene Klageflut nicht über die deutschen Gerichte hereingebrochen. Klagen, die das Diskriminierungsverbot zum Gegenstand hatten, blieben bislang Einzelfälle und betrafen zudem vor allem Benachteiligungen in der Arbeitswelt. Beschwerden wegen diskriminierender Handlungen beim Zugang und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sowie im Sozialschutz fanden nur selten den Weg zu den Gerichten<sup>1</sup>.

Dass die Quantität der Klagen nicht die Realität wieder spiegelt, bestätigen

---

<sup>1</sup> Nach eigener Recherche ergingen seit Inkrafttreten des AGG bis zum heutigen Tag 118 Urteile auf Grundlage des AGG. Dabei waren Benachteiligungen wegen des Lebensalters in der Arbeitswelt, die in 54 Fällen die Gerichte beschäftigen, am häufigsten vertreten. Im Zivilrecht gibt es demgegenüber bislang nur 3 Urteile. Zu berücksichtigen ist dabei, dass keine Erkenntnisse zu im Vergleichsweg beendeten Verfahren vorliegen.

Beratungsstellen, die Betroffene von Diskriminierung unterstützen. Zugleich bescheinigt die Beratungspraxis dem AGG zu hohe Barrieren für die Mobilisierung des Antidiskriminierungsrechts.

Beratungsstellen stellen auch fest, dass in Deutschland noch immer eine Antidiskriminierungskultur fehlt. Die Existenz von Diskriminierung wird grundsätzlich angezweifelt und als ein Randgruppenphänomen behandelt. Daher haben es Maßnahmen und Bestrebungen jenseits gerichtlicher Einzelentscheidungen, die dem tatsächlichen Abbau von Diskriminierung dienen, regelmäßig schwer.

Es stellt sich deshalb die Frage, welcher Rahmenbedingungen es bedarf, damit Recht Wirkung entfalten kann. Die folgenden Argumente resultieren aus der Auswertung der Erfahrungen von Antidiskriminierungsberatungsstellen aus dem gesamten Bundesgebiet. Die von der Europäischen Kommission bereits gerügte<sup>2</sup> mangelnde Umsetzung der Europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien, findet zwar in dieser Stellungnahme keine Berücksichtigung, stößt aber auf voll umfängliche Zustimmung.

## II.

### **Hürden bei der Rechtsmobilisierung**

Neben prozessrechtlichen Normen, die die Rechtsdurchsetzung ermöglichen fördern lohnenswerte Ersatz- und Garantieansprüche sowie eine flächendeckende Beratungsinfrastruktur, die die Betroffenen unterstützen, die Mobilisierung von Recht.

Aus Sicht der Beratungsstellen bestehen für von Diskriminierung Betroffene gerade in diesen Bereichen zahlreiche rechtliche und praktische Hürden bei der Geltendmachung und Durchsetzung von Ansprüchen nach dem AGG. Dazu zählen die mangelnde Bekanntheit der Rechtsschutzmöglichkeiten, langwierige

---

<sup>2</sup> Aufforderungsschreiben der EU-Kommission vom 17. Oktober 2007, Nr. 2007/2253, K (2007)4872 und vom 31. Januar 2008, Nr. 2007/2362, K (2008) 0103.

und kostenintensive Gerichtsverfahren, Beweisprobleme sowie unklare bzw. mangelhafte Rechtsfolgen, die die Rechtsverfolgung nicht lohnenswert erscheinen lassen. Auch fehlt es an einem flächendeckenden Netz von Beratungsstellen, die vor allem mit Befugnissen zur aktiven Unterstützung des klagezentrierten Weges ausgestattet sind<sup>3</sup>.

## **1. Barrieren bei der Meldung von Fällen**

Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis machen deutlich, dass es auf Seiten der Betroffenen viele persönliche Barrieren gegen eine Meldung erlittener Diskriminierung gibt.

Diskriminierende Verhaltensweisen und Strukturen werden von den Betroffenen oft selbst nicht als solche hingenommen bzw. erkannt. Andere werden als zu alltäglich oder zu unveränderlich wahrgenommen, als dass den Betroffenen eine Beschwerde sinnvoll erscheint. Benachteiligungen sind zudem häufig auch nicht eindeutig, z. B. wenn eine Schlechterbehandlung ohne Nennung von Gründen geschieht oder scheinbar plausible Begründungen existieren. Dies ist der Fall bei Ausschlüssen, die wesentlich durch Strukturen oder institutionelle Regelungen bedingt sind und erst in einer zusammenfassenden Übersicht sichtbar werden. Die Unterrepräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in höheren Gehaltsklassen und Hierarchiestufen in Unternehmen seien hier beispielhaft dafür genannt. In den meisten Fällen sind Diskriminierungserfahrungen mit einer Verletzung der persönlichen Würde und einer Erschütterung der eigenen Weltsicht ("Das so etwas heutzutage noch passieren kann.") verbunden und die Auseinandersetzung benötigt Kraft und Ausdauer. Das Bedürfnis zu vergessen und sich auf Positives zu konzentrieren ist oftmals stark.

Hinzu kommen fehlende Kenntnisse über die rechtlichen und prozessualen Möglichkeiten des AGG<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Siehe dazu: Stellungnahme des Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd) zum zweijährigen Bestehen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, [www.antidiskriminierung.org](http://www.antidiskriminierung.org).

<sup>4</sup> Eine Umfrage des Antidiskriminierungsnetzwerkes Berlin des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg ergab, dass 52 % der 421 befragten Berliner und Berlinerinnen

Aber auch Resignation, erlernte Hilflosigkeit, Scham, Angst vor weiterer Stigmatisierung, Angst vor Arbeitsplatzverlust, finanzielle Risiken sowie mangelndes Vertrauen in institutionelles Handeln hindern Betroffene, ihre Rechte letztlich gerichtlich geltend zu machen.

Barrieren bei der Meldung von diskriminierenden Vorfällen würden zum Beispiel durch eine intensive Aufklärung und Imagekampagne zum AGG herabgesetzt.

## **2. Fristen**

Oftmals suchen von Diskriminierung Betroffene die Beratungsstellen erst auf, wenn das diskriminierende Ereignis schon viele Monate zurückliegt. In einigen Fällen handelt es sich sogar um Vorkommnisse vor Inkrafttreten des AGG am 18. August 2006. Ansprüche können dann nicht mehr darauf gestützt werden. Andere Fälle scheitern an den kurzen Fristen zur Geltendmachung der Ansprüche. Gemäß § 15 Absatz 4 AGG müssen Entschädigungs- bzw. Schadensersatzansprüche innerhalb einer Frist von zwei Monaten gegenüber der/dem ArbeitgeberIn schriftlich geltend gemacht werden. Im Zivilrecht, § 21 Absatz 5 AGG, gilt ebenfalls eine zweimonatige Frist zur Geltendmachung gegenüber der/dem VertragspartnerIn, es sei denn, die diskriminierte Person war ohne eigenes Verschulden an der Einhaltung der Frist verhindert. Die Beratungspraxis zeigt, dass diese Fristen in keiner Weise mit der Lebensrealität der betroffenen Gruppen übereinstimmen. Außerdem blockiert die zur Fristwahrung nötige frühzeitige schriftliche Geltendmachung des Anspruchs eine einvernehmliche außergerichtliche Lösung.

Um die Durchsetzung der Ansprüche durch eine zu kurze Geltendmachungsfrist nicht unverhältnismäßig zu beschränken sowie einen Dialog zu ermöglichen, der zu nachhaltigen Veränderungen sowie zu einem befriedigenden Ausgleich

---

mit Migrationshintergrund nicht wussten, dass in Deutschland ein Gesetz gegen Diskriminierung und Benachteiligung existiert. Knapp 16 % fühlten sich über ihre Rechte, die sich aus dem AGG herleiten, ausreichend informiert, 69 % der Befragten würden gern mehr über das AGG erfahren., Pressemitteilung des ADNB vom 18. August 2008. Zu bemerken ist, dass Berlin eine der wenigen Städte ist, die mit der Landesstelle für Gleichbehandlung - gegen Diskriminierung, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie dem Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des TBB über eine sehr gute Beratungsinfrastruktur verfügt (Anm. d. Verf.).

führen kann, müssen die Fristen zur Geltendmachung von Ansprüchen nach dem AGG wesentlich länger sein.

### **3. Zugangsbarrieren zum Gericht**

Die individuelle Rechtsdurchsetzung wird durch Zugangsbarrieren zum Gericht oft erheblich erschwert. Viele Betroffene scheuen die mit einem gerichtlichen Verfahren verbundenen Konsequenzen. Gerichtsverfahren kosten Zeit, Geld und vor allem Energie. Viele Betroffene sehen daher von einer gerichtlichen Geltendmachung ihrer Ansprüche ab. Deshalb bedürfen sie einer Unterstützung durch Verbände. § 23 Abs. 2 AGG sieht demgegenüber kein generelles Beteiligungsrecht vor. Er bestimmt lediglich, dass Antidiskriminierungsverbände bei der außergerichtlichen Beratung und als Beistände in gerichtlichen Verfahren auftreten können. Sie können jedoch nicht im Namen von Betroffenen auftreten, können sich keine Entschädigungsansprüche abtreten lassen<sup>5</sup> und keine Fälle auf eigene Initiative vor Gericht bringen. Gerade bei strukturellen Diskriminierungen ist ein solches echtes Verbandsklagerecht jedoch unabdingbar, um über den Einzelfall hinaus diskriminierende Strukturen und Regelungen zu beseitigen. Vor diesem Hintergrund und mit dem Risiko, die Kosten einer anwaltlichen Vertretung sowie des gerichtlichen Verfahrens tragen zu müssen, entscheiden sich viele Betroffene, ihr Recht auf Gleichbehandlung nicht einzuklagen.

### **4. Beweisschwierigkeiten**

Die in § 22 AGG vorgesehene Beweiserleichterung hat sich in der Beratungspraxis als nicht ausreichend erwiesen. Um ihre Ansprüche durchzusetzen, müssen die Betroffenen Indizien beweisen, die eine Benachteiligung aufgrund eines oder mehrerer der Diskriminierungsmerkmale vermuten lassen.

Die Beratungserfahrungen zeigen, dass sich die Diskriminierungssituationen in

---

<sup>5</sup> In der ursprünglichen Fassung des Gesetzesentwurfs war noch in § 23 Abs. 2 die Stellung der Antidiskriminierungsverbände als Bevollmächtigte vorgesehen, siehe Bundestag Drucksache 16/2022=Bundesrat Drucksache 466/06.

der Regel durch ein starkes Macht- und Informationsungleichgewicht zwischen Diskriminierendem/er und Diskriminiertem/er auszeichnen, das sich direkt auf die Beweisführung auswirkt. Weder die Betroffenen selbst, unabhängige oder kommunale Beratungsstellen noch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes besitzen ein Auskunftsrecht gegenüber Landesbehörden, kommunaler Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen. Indizien für diskriminierende Praxen und Einzelentscheidungen zu beweisen, ist in vielen Fällen schlichtweg unmöglich.

Daher sind eine Beweislastumkehr, ein umfassendes Auskunftsrecht oder der Amtsermittlungsgrundsatz<sup>6</sup> in Verfahren mit AGG-Bezug anzuraten, um den Beweisschwierigkeiten angemessen zu begegnen.

### III.

#### **Beratungsinfrastruktur zur institutionellen Unterstützung des klagezentrierten Weges**

##### **1. Antidiskriminierungsstelle des Bundes**

Die Unterstützung von Betroffenen soll durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) erfolgen, die zur Umsetzung der Richtlinien-vorgaben aus Art. 13 Abs. 2 RL 2000/43/EG, Art. 8a Abs. 2 RL 2002/73/EG, Art. 12 Abs. 2 RL 2004/113/EG im Januar 2007 eingerichtet wurde.

Weder sieht das AGG ein spezielles Verfahren zum Umgang mit Beschwerden vor, noch stehen der ADS umfangreiche Auskunftsrechte zu. Vielmehr *kann* die Stelle gemäß § 27 Abs. 2 Zif. 1 AGG über Ansprüche und die Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens informieren. § 28 Abs. 1 AGG sieht genauso unverbindlich vor, dass die ADS Beteiligte um Stellungnahmen ersuchen kann. Damit

---

<sup>6</sup> Für Fälle nach dem Schweizer Gleichstellungsgesetz gilt die Untersuchungsmaxime. Der Richter stellt den Sachverhalt von Amts wegen fest und würdigt die Beweise nach freiem Ermessen, Art. 343 Abs. 3 Obligationenrecht in der Fassung vom 01. Januar 2008. Der österreichischen Gleichbehandlungskommission sowie der Anwältin für Gleichbehandlungsfragen steht nach dem Gleichbehandlungsgesetz ein Auskunftsrecht zu, GBK/GAW-Gesetz in der Fassung BGBl. Nr. 98/2008.

besitzt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes gerade nicht das Mandat, Betroffene rechtlich zu beraten<sup>7</sup>. Auskunftsrechte stehen ihr nur gegenüber Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes zu. Landesbehörden, kommunale Verwaltungen und private Unternehmen kann sie nur um Stellungnahmen ersuchen, so dass die Stelle kaum weiter kommen wird als die Betroffenen selbst, denen gerade bei privaten Beteiligten oft verlässliche Hintergrundinformationen fehlen<sup>8</sup>.

Darüber hinaus ist die Unabhängigkeit<sup>9</sup> der ADS durch die organisatorische Ansiedlung beim BMFSFJ nicht ausreichend gewährleistet. Gerade aber die Unabhängigkeit einer Anlaufstelle erhöht die Akzeptanz bei den von Diskriminierung Betroffenen, deren Probleme häufig persönlicher und ganz existenzieller Natur sind.

Auch hat sich der Gesetzgeber weder für Kontrollmöglichkeiten noch eine eigene Klagebefugnis entschieden. Der auf Bundesebene angesiedelten Stelle kommt damit lediglich eine Wegweiser- und Verteilerfunktion zu, die die individuelle Beratung und tatsächliche Unterstützung im Einzelfall den ortsnäheren und sachkundigeren Stellen überlässt<sup>10</sup>.

## **2. Antidiskriminierungsbüros/stellen**

In Deutschland existiert allerdings derzeit noch keine flächendeckende Beratungsinfrastruktur für von Diskriminierung Betroffene. Auch fehlt es an einer strukturellen öffentlichen Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Antidiskriminierungsberatung. Die wenigen Antidiskriminierungsstellen und -büros können eine hinreichende Versorgung von Ratsuchenden nicht sicherstellen.

Ohne Beratungsstellen, die die erweiterten rechtlichen Möglichkeiten des

---

7 Uta Hühn, in: Beate Rudolf, Matthias Mahlmann (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht, 2007, S. 390.

8 Sybille Raasch, Anhörung 2005, S. 11; djb, Anhörung 2005, S. 19.

9 Die unabhängige Aufgabenwahrnehmung sehen Art. 13 RL 2000/43/EG, art. 8 a RL 76/207/EWG sowie Art. 12 RL 2004/113/EG indes vor.

10 Uta Hühn (2007), a.a.O., S. 401.

Diskriminierungsschutzes kommunizieren und bekannt machen, Betroffene im Erkennen und Wahrnehmen ihrer Rechte fördern und stärken, sie beim Bestreiten des Rechtswegs unterstützen und verlässliche Informationen und Einschätzungen über die Chancen und Risiken dieses Weges bieten, kann das AGG nicht wirksam werden.

Die finanzielle Absicherung der Einzelfallberatung in Diskriminierungsfragen ist eher selten und wird nur in Ausnahmefällen durch Land oder Kommune sichergestellt. Dadurch ist die Verstetigung eines hochspezialisierten Beratungsangebots unmöglich. Außerdem existiert nicht einmal in jedem Bundesland eine Antidiskriminierungsberatungsstelle. Das führt dazu, dass für die meisten Betroffenen Beratung und Unterstützung in Gleichbehandlungsfragen gar nicht erreichbar ist. Wie oben dargestellt sind derartige niedrigschwellige, kostenfreie Beratungsangebote vor Ort unabdingbar, um Betroffene von Diskriminierung bei der Mobilisierung von Recht oder bei der außergerichtlichen Einigung zu unterstützen.

### **3. Ein Blick nach Österreich: Gleichbehandlungsanwaltschaft und -kommission**

Österreich hat sich demgegenüber für eine effektivere institutionelle Unterstützung von Betroffenen entschieden. Das österreichische Recht sieht dafür die Anwaltschaft für Gleichbehandlung sowie die Gleichbehandlungskommission (GBK) vor<sup>11</sup>.

Die Gleichbehandlungskommission wird tätig auf Antrag einer der Kommission angehörenden Interessenvertretung, auf Verlangen der Anwältin für Gleichbehandlungsfragen oder von Amts wegen. Sie hat Gutachten über Fragen der Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes zu erstatten. Auf Antrag hat die

---

<sup>11</sup> Zusammensetzung, Aufgaben und Kompetenzen sind im Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft geregelt. GBK/GAW-Gesetz, BGBl. Nr.108/1980, i.d.Fassung BGBl. Nr.98/2008; Einen Überblick gibt Christine Baur (2001): Die Anwältin für Gleichbehandlungsfragen - eine österreichische Einrichtung „sui generis“ auf dem Weg zur Chancengleichheit für Frauen im Berufsleben, in: Christine Kreuzer (Hrsg.): Frauen im Recht. Entwicklungen und Perspektiven.



GBK auch im Einzelfall zu prüfen, ob eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots vorliegt. ArbeitgeberInnen und alle Beschäftigten eines Betriebes sowie potentielle Vertragspartner aus dem Bereich Güter und Dienstleistungen haben ihr gegenüber eine Auskunftspflicht, schon bei vermuteter Diskriminierung. Zudem hemmt die Befassung der GBK im Einzelfall die Fristen für die gerichtliche Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen. Sie kann im Vorfeld oder parallel zu einem Gerichtsverfahren eingeschaltet werden.

Bei Feststellung einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebots durch die Kommission gibt sie schriftliche Vorschläge zur Beseitigung an den/die ArbeitgeberIn. Schadensersatzansprüche müssen unabhängig vom Verfahren vor der Kommission bei den Gerichten eingeklagt werden. Diese sind zwar nicht an die Entscheidung der Kommission gebunden, wollen sie von deren Entscheidung abweichen, müssen sie das allerdings begründen.

Die/der Anwältin/Anwalt für Gleichbehandlungsfragen ist nicht nur zentral in der Hauptstadt vertreten, sondern verfügt zudem über Regionalbüros in den einzelnen Bundesländern, was den Zugang zu Informationen und Unterstützung maßgeblich erleichtert. Neben den Aufgaben der Informationsweitergabe über das Gleichbehandlungsgesetz und der kostenfreien, vertraulichen Beratung von Personen, die sich diskriminiert fühlen, kann sie schriftliche Stellungnahmen von dem/der Beschwerdegegner/in einholen sowie Verhandlungen mit diesen führen, um Vereinbarungen zur Einhaltung des Gleichbehandlungsgesetzes zu erreichen. Beschwerdegegner sind verpflichtet, Auskünfte zu erteilen. Daneben kann sie Ermittlungen im Auftrag der Gleichbehandlungskommission durchführen. In Fällen nicht neutraler Stellenausschreibungen ist sie sogar befugt, Anträge zur Bestrafung an die Bezirksverwaltungsbehörden richten.

In Österreich sind wie auch in Deutschland z. B. Klagen aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis heraus eher selten. Umso deutlicher wird der unmittelbare Nutzen einer unabhängigen Institution mit Untersuchungskompetenzen: über 80 Prozent derjenigen Frauen und Männer, die sich an die Anwältin für Gleichbehandlungsfragen in der Arbeitswelt gewandt haben, standen in einem aufrechten Arbeitsverhältnis<sup>12</sup>.

---

12 Christine Baur (2001), a.a.O., S. 28.

#### **IV. Fazit**

Neben einer Anpassung des AGG an die europarechtlichen Mindestvorgaben bedarf es verfahrensrechtlicher Verbesserungen, die die Probleme bei der individuellen Mobilisierung des Rechts ausgleichen. Dazu zählen die Etablierung eines Verbandsklagerechts aber auch Maßnahmen, wie z. B. Beweislastumkehr oder Amtsermittlungsgrundsatz, die der besonderen Beweissituation Rechnung tragen.

Daneben bedarf es einer institutionellen Unterstützung, die eine anonyme und kostenfreie Beratung sicherstellt, über eigene Auskunftsrechte verfügt sowie Verhandlungen im Vorfeld sowie vor Gericht begleitet.

Eine breit angelegte Kampagne zu Gleichstellung und deren rechtlichen Durchsetzung fördert darüber hinaus die Bekanntmachung des Diskriminierungsschutz sicherstellenden Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes.