

Antrag

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Ulla Schauws, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Katja Keul, Tom Koenigs, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

10 Jahre nach dem Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes – Eine Reform ist überfällig

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 18. August 2006 ist das erste eigenständige Antidiskriminierungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), in Kraft getreten. Das AGG hat nicht nur die Rechte der Betroffenen, die Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität erfahren haben, gestärkt. Vielmehr hat das Gesetz eine Antidiskriminierungskultur in deutschen Unternehmen etabliert. Zudem hat sich das Gesetz in keiner Weise belastend für die Wirtschaft erwiesen. Im Gegenteil gilt: Diskriminierung ist schlecht für die Wirtschaft und schlecht für das Ansehen Deutschlands. In einer globalisierten Welt ist die Anerkennung von Vielfalt („Diversity“) ein wichtiges Element für den wirtschaftlichen Erfolg.

Dennoch wurden die vier EU-Antidiskriminierungsrichtlinien mit dem AGG nur lückenhaft umgesetzt. Dazu ist die Durchsetzung der Rechte der von Benachteiligten Betroffenen sehr erschwert. Damit Diskriminierungen effektiv bekämpft werden können, muss das AGG 10 Jahren nach dem Inkrafttreten reformiert werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, im AGG

1. klarzustellen, dass der Diskriminierungsgrund Geschlecht – entgegen der Gesetzesbegründung des AGG – auch Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität, also trans- und intergeschlechtliche Menschen, erfasst;
2. die sexuelle Belästigung nicht nur für den Bereich Beschäftigung und Beruf (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 4) sondern auch für den allgemeinen Zivilrechtsverkehr als Diskriminierung zu definieren;
3. den Anwendungsbereich um die öffentlich-rechtlichen Leistungsgewährungen durch Hoheitsakte bzw. durch öffentlich-rechtliche Verträge (z. B. im Bildungsbereich) und die staatliche Eingriffsverwaltung (z. B. im Rahmen polizeilichen Handelns) zu ergänzen;

4. die Verweigerung angemessener Vorkehrungen im Sinne der UN-BRK als Tatbestand der Benachteiligung aufzunehmen;
5. den horizontalen Ansatz des AGG konsequent durchzuhalten und das umfassende zivilrechtliche Diskriminierungsverbot in § 19, das uneingeschränkt für rassistische Benachteiligungen und Benachteiligungen wegen der ethnischen Zuschreibung gilt, auf alle Diskriminierungsmerkmale zu erweitern;
6. private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen und privat betriebene öffentlich zugängliche Einrichtungen zu Gleichbehandlung und schrittweiser Umsetzung von Barrierefreiheit zu verpflichten;
7. den Begriff „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse“ durch „rassistische Benachteiligungen“ zu ersetzen;
8. den Schutz vor diskriminierenden Kündigungen in das AGG generell aufzunehmen, indem § 2 Abs. 4 ersatzlos gestrichen wird;
9. verbindliche Rahmen für eine umfassende und tatsächliche Durchsetzung von Gleichberechtigung (proaktive Maßnahmen und Verpflichtungen) für den Bereich des staatlichen Handels zu verankern;
10. den Anspruch auf Entgeltgleichheit in § 8 Abs. 2 zu präzisieren;
11. die in § 9 Abs. 2 geregelte Ausnahmeklausel der Religionsgemeinschaften, die arbeitsrechtliche Sanktionen beispielsweise gegen Menschen in eingetragenen Lebenspartnerschaften zulassen, explizit nur auf den Kernbereich der Glaubensverkündung zu beschränken;
12. § 19 Abs. 3, der entgegen den Vorgaben der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG Unterscheidungen aufgrund der ethnische Herkunft bei der Vermietung von Wohnraum zulässt, ersatzlos zu streichen;
13. die Ausnahmeregelung des § 20 Abs. 2 für privatrechtliche Versicherungen einzuschränken und auch hinsichtlich des Nachweises der Berechtigung der Ungleichbehandlung aufgrund von Behinderung und Alter auf die strengeren Anforderungen zu stellen;
14. ein umfassendes Klagerecht in den Fällen von allgemeiner Bedeutung für Antidiskriminierungsverbände einzuführen;
15. die in § 15 Abs. 4 und § 21 Abs. 5 geregelten 2-Monats-Fristen für die Geltendmachung von Ansprüchen auf 6 Monate zu verlängern;
16. das Klagerecht der Betriebsräte und Gewerkschaften nach § 17 Abs. 2 für alle Verstöße von Arbeitgebern gegen das AGG auszuweiten;
17. das sog. Maßregelungsverbot gem. § 16, wonach niemand wegen Inanspruchnahme von Rechten nach dem AGG benachteiligt werden darf, auch auf das Zivilrecht auszudehnen;
18. unabhängig zu evaluieren, ob die in § 15 und § 21 geregelten Sanktionen entsprechend der europarechtlichen Vorgaben einen „wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden“ Charakter haben und wirksamen Schutz vor Benachteiligungen bieten;
19. den Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zur Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426 (sog. 5. EU-Antidiskriminierungsrichtlinie) nicht länger zu blockieren, sondern ihm zuzustimmen.

Berlin, den 5. Juli 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Ad 1.

Entgegen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes werden Benachteiligungen von trans- und intergeschlechtlichen Menschen laut der Begründung des AGG als Benachteiligungen aufgrund der sexuellen Identität behandelt. Dementsprechend bekommen die betroffenen Menschen einen schwächeren Schutz im Vergleich zu Menschen, die wegen des Geschlechts benachteiligt werden.

Ad 2.

Das Verbot der sexuellen Belästigung gem. § 3 Abs. 4 AGG gilt nur im Arbeitsrecht, nicht aber beim Abschluss von schuldrechtlichen Verträgen. Daher soll das Verbot auf den gesamten Anwendungsbereich des Gesetzes erweitert werden. Die Gefahr von sexueller Belästigung besteht grundsätzlich bei allen Schuldverhältnissen, aber auch im Bereich der Bildung und des Sozialen. Die Beschränkung auf das Arbeitsrecht ist zudem mit Art. 2 Buchstabe d der Genderrichtlinie 2004/113/EG unvereinbar.

Ad 3.

In § 2 Abs. 1 AGG werden als Anwendungsbereich des Gesetzes die selbständige und unselbständige Erwerbstätigkeit, der Sozialschutz, die sozialen Vergünstigungen, die Bildung und der Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, genannt. Außerhalb der Erwerbstätigkeit, wo § 24 AGG die entsprechende Geltung des Gesetzes auch für öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse anordnet, verbietet das AGG Benachteiligungen allein im Zivilrechtsverkehr (§§ 19 bis 21 AGG). Nicht erfasst sind damit öffentlich-rechtliche Leistungsgewährungen durch Hoheitsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag, wie sie gerade im Bildungsbereich in Deutschland üblich sind. Auch die staatliche Eingriffsverwaltung, zum Beispiel im Rahmen polizeilichen Handelns, ist nicht erfasst. Dies führt dazu, dass der Staat dort, wo er privatrechtlich handelt, (auch) an das zivilrechtliche Diskriminierungsverbot des § 19 AGG und die daran anknüpfenden Regelungen zu dessen Durchsetzung gebunden ist, bei öffentlich-rechtlichem Handeln dagegen allein an Art. 3 Abs. 3 GG (soweit nicht ausnahmsweise Unionsrecht unmittelbar anwendbar ist). In der Realität ist der Bereich staatlichen Handelns nicht weniger diskriminierungsrelevant, als der des privaten Rechtsverkehrs. Das belegen empirische Untersuchungen, wie auch Klagen im Bereich des Verwaltungsrechts. Dies zeigt nicht zuletzt das bei deutschen Sicherheitsbehörden zum Einsatz kommende „racial profiling“.

Ad 4.

Angemessene Vorkehrungen bedeutet, dass der Arbeitgeber die geeigneten und im konkreten Fall erforderlichen Maßnahmen ergreift, um einem Menschen mit Behinderung den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen, es sei denn, diese Maßnahmen würden den Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten. Diese Belastung ist nicht unverhältnismäßig, wenn sie durch geltende Maßnahmen im Rahmen der Behindertenpolitik des Mitgliedstaates ausreichend kompensiert wird (vgl. Art. 5 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG und Art. 2 UN-Behindertenrechtskonvention). Das Entsprechende gilt im Zivilrecht für den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Die Versagung angemessener Vorkehrungen ist eine Diskriminierung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 2 Abs. 3 sowie Art. 5 Abs. 3). Das soll im Allgemeinen Teil des AGG klargestellt werden.

Ad 5.

Das AGG enthält zahlreiche Hierarchisierungen, die einen einheitlichen Rechtsschutz und eine sichere Rechtsanwendung erschweren bzw. verunmöglichen. Das betrifft den Schutzbereich des Gesetzes wie auch den Rechtfertigungsmaßstab. So gilt das zivilrechtliche Diskriminierungsverbot in § 19 uneingeschränkt nur für rassistische Benachteiligungen und Benachteiligungen wegen der ethnischen Zuschreibung. Der horizontale Ansatz des AGG soll mit dieser Forderung konsequent durchgehalten werden, indem das zivilrechtliche Diskriminierungsverbot in § 19 auf alle Diskriminierungsmerkmale erweitert wird.

Ad 6.

Mit der im AGG verankerten Verpflichtung zur Gleichbehandlung und Umsetzung der Barrierefreiheit sollen schrittweise auch private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen und privat betriebene öffentlich zugängliche Einrichtungen an der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beteiligt werden.

Ad 7.

Der Begriff „Rasse“ sollte gerade in Gesetzestexten, die die Bekämpfung der Diskriminierung zum Ziel haben, nicht mehr verwendet werden, da die ihm zugrunde liegende angenommene Existenz menschlicher „Rassen“ selbst rassistische Implikationen hat. Dadurch entstehen in der Anwendung solcher Gesetzestexte in der Rechtsprechung Probleme. Diese könnten vermieden werden, wenn das Gesetz stattdessen den Begriff „rassistische Benachteiligung“ verwenden würde.

Ad 8.

Nach § 2 Abs. 4 AGG gelten für Kündigungen „ausschließlich die Bestimmungen zum allgemeinen und besonderen Kündigungsschutz“. Keine dieser Vorschriften zum allgemeinen und besonderen Kündigungsschutz verbieten die Kündigung wegen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität oder des Geschlechts. Das ist mit der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG, der Genderrichtlinie 2004/113/EG und der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG nicht zu vereinbaren. Danach gelten die Diskriminierungsverbote auch für „die Entlassungsbedingungen“. Unter den Begriff „Entlassungsbedingungen“ fallen auch Kündigungen.

Ad 9.

Im AGG fehlt es bisher weitgehend an einem verbindlichen Rahmen für eine umfassende und tatsächliche Durchsetzung von Gleichberechtigung – jenseits der Förderung von Frauen oder von Menschen mit Behinderung im öffentlichen Dienst. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des AGG um den Bereich staatlichen Handelns sollte daher um die verpflichtende Verankerung der im Folgenden dargestellten proaktiven Maßnahmen und Verpflichtungen ergänzt werden.

Ad 10.

Frauen sind in der Arbeitswelt noch immer häufig schlechter gestellt als Männer. Ungleiche Bezahlung und unsichere Arbeitsverhältnisse sind für viele Frauen Realität. Das zeigt, dass Selbstverpflichtungen und Freiwilligkeit allein nicht die erforderlichen Veränderungen bewirken. Bei Entgeltdiskriminierungen ist der bisher mögliche individuelle Klageweg für die Beschäftigten risikoreich und unüberschaubar. Daher wird gar nicht oder oft erst nach Ende des Beschäftigungsverhältnisses geklagt. Und selbst wenn die Klage erfolgreich war, klärt sie nur den individuellen Fall und bewirkt in der Regel nicht, dass andere Frauen davon profitieren. Eine staatliche Kontrolle der Regelungen im Rahmen des Entgeltgleichheitsgesetzes ist jedoch unrealistisch und auch nicht anstrebenswert. Deshalb soll neben anderen im vorliegenden Antrag formulierten Forderungen in § 8 Abs. 2 AGG den Anspruch auf Entgeltgleichheit präzisiert werden.

Ad 11.

Durch die Regelung des § 9 Abs. 2 wird eine Ausnahme vom allgemeinen Benachteiligungsverbot zugunsten der Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften sowie deren Einrichtungen und Vereinigungen gemacht, die auf das individuelle Verhalten der Beschäftigten zielt. Danach können sie von ihren Beschäftigten ein loyales und aufrichtiges Verhalten verlangen. Damit ist den Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften erlaubt, den in ihren Einrichtungen Beschäftigten bestimmte Lebensführungspflichten abzuverlangen, die in den Bereich der Privatsphäre hineinreichen. Der Verstoß gegen Loyalitätsobliegenheiten wie die Eingehung bestimmter Rechtsverhältnisse („Verpartnerung“) oder die Auflösung bestimmter Verträge („Scheidung“) hat im Extremfall die Kündigung zur Folge. In der Praxis macht vor allem die Katholische Kirche von diesen Möglichkeiten Gebrauch, was verfassungs- und europarechtlich problematisch ist. Daher soll klargestellt werden, dass diese Ausnahmeklausel nur auf den Kernbereich der Glaubensverkündung ihre Anwendung findet.

Ad 12.

§ 19 Abs. 3 AGG erlaubt Benachteiligungen bei der Vermietung von Wohnraum, wenn dies zum Zwecke der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse geschieht. Das verstößt gegen die Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG und die Genderrichtlinie 2004/113/EG, weil diese Richtlinien solche Einschränkungen nicht zulassen. Zudem hat diese Regelung dazu geführt, dass beim Abschluss von Mietverträgen vermehrt Ungleichbehandlungen aus rassistischen Gründen festgestellt wurden (vgl. den Schattenbericht des Forums Menschenrechte zum 16. - 18. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland an das CERD-Komitee, Berlin 2008).

Ad 13.

Gemäß § 20 Abs. 2 AGG ist eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zulässig, wenn diese auf anerkannten Prinzipien risikoadäquater Kalkulation beruht, insbesondere auf einer versicherungsmathematisch ermittelten Risikobewertung unter Heranziehung statistischer Erhebungen. Eine Differenzierung aufgrund einer Religion oder einer sexuellen Identität ist nicht erkennbar, kann aber zur Stigmatisierung bestimmter Gruppen führen.

Ad 14.

Diskriminierung ist nicht nur ein individuelles Problem, vielmehr gibt es in unserer Gesellschaft strukturelle Diskriminierung. Es ist klar, dass Opfer von Diskriminierung hohe emotionale Hürden überspringen müssen, bevor sie etwa ihre Arbeitgeber verklagen. Die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, fehlende Rechtsberatung oder schlicht die Prozesskosten sind nur einige der Gründe. Häufig fehlen aber schlicht die Daten und die Kenntnisse, um eine Diskriminierung im Sinne des AGG mit Indizien untermauern zu können. Deswegen ist es notwendig, dass auch die Antidiskriminierungsverbände grundsätzlich in die Lage versetzt werden, ohne die Verletzung eigener Rechte darlegen zu müssen, Klage zu erheben auf Feststellung, dass gegen das Benachteiligungsverbot verstoßen wurde. Soweit eine betroffene Person selbst Klage erheben kann oder hätte erheben können, soll die Verbandsklage nur zulässig sein, wenn der Antidiskriminierungsverband geltend macht, dass es sich bei der Maßnahme um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt. Dies soll insbesondere der Fall sein, wenn eine Vielzahl gleich gelagerter Fälle vorliegt.

Ad 15.

Gemäß § 15 Abs. 4 AGG müssen Entschädigungs- bzw. Schadensersatzansprüche innerhalb einer Frist von zwei Monaten gegenüber dem Arbeitgeber schriftlich gemacht werden. Im Zivilrecht (§ 21 Abs. 5 AGG) gilt ebenfalls eine zweimonatige Frist zur Geltendmachung gegenüber dem Vertragspartner, es sei denn, die benachteiligte 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, denn es braucht Zeit, bis Betroffene nach der Aufdeckung der Ungleichbehandlung sich zum Handeln durchringen. Außerdem blockiert die zur Fristwahrung nötige frühzeitige schriftliche Geltendmachung des Anspruchs eine einvernehmliche 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 führen kann, müssen die Fristen zur Geltendmachung von Ansprüchen nach dem AGG auf 6 Monate verlängert werden (vgl. Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des AGG, im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V., 2014).

Ad 16.

Gemäß § 17 Abs. 2 AGG haben Betriebsräte und Gewerkschaften die Möglichkeit, Arbeitgeber bei einem „groben Verstoß“ gegen die Vorschriften des AGG zum Schutz der Beschäftigten vor Diskriminierungen vor dem Arbeitsgericht zu verklagen. Ansprüche der Benachteiligten dürfen nicht geltend gemacht werden. Von der Vorschrift wird nur selten Gebrauch gemacht, was u. a. an der Anforderung „grober Verstoß“ liegt, der nur bei objektiv erheblichen und offensichtlich schwerwiegenden Pflichtverletzungen vorliegen kann. Um den Diskriminierungsschutz wirksamer zu gestalten, soll künftig jeder Verstoß von Arbeitgebern gegen das AGG ausreichen, um das Recht von Betriebsrat und Gewerkschaft auszulösen.

Ad 17.

Das Maßregelungsverbot gem. § 16 AGG, wonach es Arbeitgebern verboten ist, Beschäftigte wegen der Inanspruchnahme von Rechten nach dem AGG zu benachteiligen, gelten nur im Arbeitsrecht, nicht beim Abschluss von schuldrechtlichen Verträgen. Daher soll das Verbot auf den gesamten Anwendungsbereich des Gesetzes erweitert werden. Die Gefahr von Viktimisierung besteht grundsätzlich bei allen Schuldverhältnissen, aber auch im Bereich der Bildung und des Sozialen. Die Beschränkung auf das Arbeitsrecht ist zudem mit Art. 9 der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG unvereinbar.

Ad 18.

Die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien sehen bei Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot vor: „Die Sanktionen, die auch Schadenersatzleistungen an die Opfer umfassen können, müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“ Ob die Regelungen des AGG dieser Vorgaben genügend Rechnung tragen und ob für die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes vor Benachteiligungen zusätzlicher Regelungsbedarf besteht, soll von einer unabhängigen Stelle evaluiert werden.

Ad 19.

Bereits vor acht Jahren, am 2. Juli 2008, hat die EU-Kommission ihren ersten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426, (sog. 5. Antidiskriminierungsrichtlinie) vorgelegt. Ziel des Entwurfs war es, auch außerhalb von Beschäftigung und Beruf ein einheitliches Schutzniveau für Personen festzulegen, die Opfer von Diskriminierungen sind. Der Geltungsbereich der Richtlinie soll daher neben den Bereichen Sozialschutz, soziale Vergünstigungen und Bildung auch den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen erfassen. Damit sollte der sog. horizontale Ansatz auf europäischer Ebene verwirklicht werden, indem das Schutzniveau europaweit für alle Diskriminierungsmerkmale auf das Niveau der Antirassismusrichtlinie aus dem Jahr 2000 (RL 2000/43/EG) angehoben werden soll. Nach den bisherigen Richtlinien gelten für die unterschiedlichen Merkmale unterschiedliche Schutzstandards.

Das deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) mit seinem horizontalen Ansatz geht – bei allen Mängeln bei den Instrumenten – in diesem Punkt bereits über das bisherige europäische Recht hinaus und zieht alle Formen von Diskriminierung in alle Regelungsbereiche mit ein. Genau dieses Ziel verfolgt auch der EU-Kommission, die seit 2008 mehrere Entwürfe für die neue Richtlinie vorgelegt hat. Mit ihrem unerbittlichen Widerstand gegen alle diese Vorschläge wendet sich die Bundesregierung seit acht Jahren also dagegen, dass auf EU-Ebene nachvollzogen wird, was in Deutschland bereits weitgehend verwirklicht worden ist. Diese sture Blockadehaltung muss endlich beendet werden.

