

advd | Lychener Straße 76 | 10437 Berlin

Berlin, den 14.10.2024

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen

I. Vorbemerkungen

Als Dachverband der unabhängigen Antidiskriminierungsberatungsstellen in Deutschland begrüßen wir eine zügige Umsetzung der Standardrichtlinien.

Die Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Der Staat ist rechtlich verpflichtet, Diskriminierung zu verhindern und zu bekämpfen, basierend auf nationalen und internationalen Rechtsnormen. Das erfordert präventive Maßnahmen als auch die Schaffung effektiver Sanktionsmechanismen, um strukturelle Diskriminierung zu beseitigen und die Gleichbehandlung in der Gesellschaft durchzusetzen und um Betroffenen zu realem Rechtsschutz zu verhelfen. Dafür braucht es starke Institutionen, die Gleichbehandlung auch durchsetzen.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes spielt eine zentrale Rolle im Kampf gegen Diskriminierung in Deutschland. Mit ihrem Beratungsangebot sowie ihrer Öffentlichkeits- und Forschungsarbeit ist sie ein wichtiger Ansprechpartner für Betroffene und die Beratungsstellen. Allerdings bleibt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes im europäischen Vergleich in Bezug auf Ressourcen, Befugnisse und Kompetenzen unterdurchschnittlich ausgestattet. Daher kann sie ihren Aufgaben und ihrer Verantwortung nur begrenzt nachkommen.

So zeigt die Beratungspraxis, dass Diskriminierung häufig ohne rechtliche Konsequenzen bleibt. Damit werden nicht nur individuelle Fälle nicht aufgearbeitet, sondern auch Chancen verpasst, grundsätzliche Rechtsfragen zu klären und strukturelle Veränderungen herbeizuführen, die über den Einzelfall hinausgehen.

advd | Lychener Straße 76 | 10437 Berlin

Seit Jahren setzen wir uns gemeinsam mit zahlreichen Verbänden und Expert*innen für eine Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und eine umfassende Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) ein, um den Diskriminierungsschutz in Deutschland wirksamer zu gestalten

Die Umsetzung der EU-Standardrichtlinien im aktuellen Gesetzesentwurf entspricht bei weitem nicht der im Koalitionsvertrag versprochenen Reform des AGGs. Bis heute fehlt ein klarer Fahrplan, substanzelle Eckpunkte oder konkrete Maßnahmen, um die dringend erforderliche AGG-Reform endlich in die Wege zu leiten.

Erneut sehen wir, dass ein Fortschritt im Kampf gegen Diskriminierung in Deutschland seitens der EU erzwungen wird, anstatt dass die Bundesregierung proaktiv handelt. Insofern sehen wir hier die Chance den diskriminierungsrechtlichen Schutz in Deutschland durch die Umsetzung der Richtlinie zu verbessern, insbesondere, wenn an einigen Punkten im Gesetzesentwurf nachgeschärft wird.

II. Zu den einzelnen Regelungen

Im Grundsatz begrüßen wir die Einrichtung einer Schlichtungsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die Einführung der Prozessstandschaft durch Antidiskriminierungsverbände und die Möglichkeit der Stellungnahmen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Gerichtverfahren.

1. Prozessstandschaft durch Antidiskriminierungsverbände muss auch finanziert werden

§ 23 Abs. 3 des Entwurfs räumt Antidiskriminierungsverbänden die Möglichkeit einer Prozessstandschaft ein. Nach der Richtlinie ist das eine vorgesehene Option für die nationalen Gleichbehandlungsstellen, nicht für Antidiskriminierungsverbände. Offenbar soll auf Grundlage einer Protokollerklärung, dieses Recht auf Antidiskriminierungsverbände übertragen werden.

Diese Regelung ist aus Sicht der advds grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn sie hinter der Forderung nach einer Einführung einer Verbandsklage zurückbleibt.



Geschäftsstelle

Lychener Straße 76
10437 Berlin

Tel: 0159 / 06146613
info@antidiskriminierung.org
www.antidiskriminierung.org

advd | Lychener Straße 76 | 10437 Berlin

Wenn Antidiskriminierungsverbände aber tatsächlich und nicht nur theoretisch dieser Aufgabe nachkommen sollen, braucht es ergänzende Maßnahmen. So braucht es zum einen eine Regelung zur Kostentragung, z. B. durch einen Rechtshilfefonds.

Zudem müssen Antidiskriminierungsverbände grundsätzlich in die Lage versetzt werden, dieser Rolle gerecht zu werden, ansonsten läuft diese Maßnahme ins Leere. Das ist aktuell in keiner Weise der Fall. Beispielsweise erhält der advd als einziger Bundesverband der Antidiskriminierungsberatungsstellen in Deutschland keine institutionelle Förderung und übernimmt bundesländerübergreifende, zentrale Aufgaben für die Beratungsarbeit in Deutschland wie z.B. die zertifizierte Grundlagenqualifizierung von Berater*innen und die Standardisierung von Qualitäts- und Dokumentationsstandards.

Als Fachstelle für Antidiskriminierungsberatung, gefördert durch das Förderprogramm respekt*land der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, müssen wir nun und zusammen mit 35 anderen Projekten in Deutschland um die Finanzierung für das nächste Jahr bangen. Das Bundesprogramm Demokratie Leben!, über das der advd in den letzten 10 Jahren gefördert wurde, hat im neuen Programm ab 2025 das Praxisfeld Antidiskriminierung auf der Bundesebene gestrichen.

Fazit: Antidiskriminierungsverbände sollen eine wichtige Rolle im Diskriminierungsschutz und zur Unterstützung von Betroffenen übernehmen, die laut Richtlinie eigentlich den Gleichbehandlungsstellen obliegen sollte, und ohne dass gleichzeitig eine nachhaltige Finanzierung für diese vorgesehen wird. Wir fordern hier ausdrücklich eine Nachbesserung und Berücksichtigung dieser Kritik, andernfalls müssen wir davon ausgehen, dass diese Regelung lediglich dazu dient die mangelhafte Umsetzung der Richtlinie zu verschleiern.

2. Rolle der Antidiskriminierungsberatungsstellen im Diskriminierungsschutz anerkennen, Beratungsstrukturen stärken

Nach § 27 Abs. 2 Nr. 4 soll die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Personen, die sich an sie wenden, bei der Durchsetzung ihrer Rechte zum Schutz vor Benachteiligungen unterstützen und hierzu über die Möglichkeiten psychologischer Unterstützung informieren.



Geschäftsstelle

Lychener Straße 76
10437 Berlin

Tel: 0159 / 06146613
info@antidiskriminierung.org
www.antidiskriminierung.org

Das wirft die Frage auf, um welche psychologische Unterstützung es sich konkret handeln soll. Wir gehen davon aus, dass damit insbesondere Antidiskriminierungsberatungsstellen gemeint sind. Diese leisten zum Teil seit vielen Jahren und unter schwierigen Rahmenbedingungen psychosoziale, Beratung zum AGG und Beistandschaft, und weisen mit ihrer Arbeit auf Schutzlücken im Diskriminierungsschutz und Missstände hin. Die im AGG festgelegte Rolle der Antidiskriminierungsverbände gemäß § 23 muss durch eine angemessene Förderung einer flächendeckenden Beratungsstruktur unterstützt werden, um den Diskriminierungsschutz effektiv sicherzustellen.

Der Bund muss hier gemeinsam mit den Ländern Verantwortung übernehmen. Der Koalitionsvertrag sieht den Ausbau und die Stärkung der Beratungsstrukturen ausdrücklich vor. Mit dem Förderprogramm "respekt*land" der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wurde ein wichtiger erster Schritt in diese Richtung unternommen. Die nun fehlende Finanzierung für das dritte Projektjahr 2025 stellt jedoch eine gravierende Rücknahme dieses Versprechens dar.

3. Geltendmachungsfristen müssen auf 12 Monate verlängert werden, insbesondere, um Schlichtungsverfahren realistisch zu ermöglichen

Mit dem Umsetzungsgesetz muss dringend auch eine Verlängerung der Präklusionsfristen zur Geltendmachung von Ansprüchen in §§ 15 Abs. 4 S. 1 u. 21 Abs. 5 S. 1 AGG von zwei auf zwölf Monate erfolgen.

Die geltenden Fristen sind äußerst knapp bemessen und schränken die Rechtsschutzmöglichkeiten von Betroffenen unangemessen ein.

Bereits in der letzten Legislaturperiode gab es einen Vorschlag aus dem BMJ, diese Fristen auf sechs Monate zu verlängern, der aber nicht umgesetzt wurde. Mit dem Antrag bei der Schlichtungsstelle nach § 15 Abs. 4 S. 2 des Entwurfs soll Betroffenen jetzt eine weitere Möglichkeit zur Geltendmachung von Ansprüchen eröffnet werden. Im Hinblick auf diese neu geschaffene Möglichkeit ist es angemessen und sachgerecht auch die Präklusionsfrist auf zwölf Monate zu verlängern.

Die aktuell geltende Frist von nur 2 Monaten stellt für viele Betroffene ein erhebliches Hindernis dar. Eine Verlängerung dieser Frist ist daher eine zentrale Forderung im Rahmen der AGG-Reform. Mit der neuen Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren zu beantragen, werden Betroffene noch mehr Zeit benötigen, um sorgfältig abzuwägen, auf welchem Weg sie ihre Ansprüche geltend machen möchten.



Geschäftsstelle

Lychener Straße 76
10437 Berlin

Tel: 0159 / 06146613
info@antidiskriminierung.org
www.antidiskriminierung.org

advd | Lychener Straße 76 | 10437 Berlin

Hinzuweisen ist darüber hinaus noch 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.

4. Stellungnahmen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes richtlinienkonform umsetzen

Der Entwurf des § 27 Abs. 5 sieht vor, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in gerichtlichen Verfahren zu Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, die eine Benachteiligung wegen eines der in § 1 genannten Gründe betreffen, Stellungnahmen abgeben kann – entweder im überparteilichen Interesse oder auf Ersuchen des Gerichts. Allerdings ist es fraglich, ob diese Regelung den Anforderungen von Art. 10 Abs. 2 der EU-Richtlinie 2024/1499 entspricht. Die Richtlinie stellt keine besonderen Voraussetzungen für Stellungnahmen an Gerichte auf. Damit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ihre Funktion umfassend wahrnehmen und ohne unnötige Einschränkungen zur Klärung von Diskriminierungsfragen beitragen kann, sollte sich der Entwurf richtlinienkonform und direkt am Wortlaut der Richtlinie orientieren und eine 1:1-Umsetzung vorzunehmen.

5. Klagerecht und weitere Befugnisse für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes einführen

Der vorliegende Entwurf sieht kein eigenständiges Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vor, obwohl die Richtlinie ausdrücklich eine prozessuale Befugnis in Art. 10 Abs. 3 vorsieht und konkret die Möglichkeit eines Klagerechts für Gleichbehandlungsstellen in eigenem Namen eröffnet, um das öffentliche Interesse zu schützen. Das Fehlen einer prozessualen Befugnis im Entwurf steht somit im Widerspruch zu dieser Richtlinie und könnte zu einer unzureichenden Umsetzung des europäischen Gleichbehandlungsrechts führen.



Geschäftsstelle

Lychener Straße 76
10437 Berlin

Tel: 0159 / 06146613
info@antidiskriminierung.org
www.antidiskriminierung.org

Eine gesetzliche Verankerung des Klagerights der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist aus Sicht des advd notwendig, um sicherzustellen, dass sie ihre Funktion zur Förderung von Gleichbehandlung und zum Schutz vor Diskriminierung auch auf gerichtlicher Ebene ausüben kann. Die vorgesehene Einführung einer Prozessstandschaft, die zivilgesellschaftlichen Antidiskriminierungsverbänden eingeräumt wird, reicht nicht aus. Diese Regelung deckt die Unterstützung von Betroffenen, nicht jedoch das öffentliche Interesse an einer wirksamen Durchsetzung von Gleichbehandlungsrechten ab.

Eine Erweiterung der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durch die Einführung eines Klagerights würde nicht nur die europarechtskonforme Umsetzung der Richtlinien gewährleisten, sondern auch die Rolle der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als zentrale Instanz im Kampf gegen Diskriminierung stärken. Damit könnte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in eigener Verantwortung und unabhängig von Einzelklagen strukturelle Diskriminierung adressieren und dazu beitragen, systematische Missstände aufzuzeigen und zu beseitigen.

Insgesamt bleiben die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Vergleich zu anderen EU-Staaten unzureichend. Es fehlen zudem insbesondere Untersuchungs- und Entscheidungsbefugnisse, die in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten Standard sind. Um den EU-Richtlinien vollständig gerecht zu werden, sollte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes das Recht erhalten, Sachverhalte aufzuklären und Entscheidungen über Diskriminierungsfälle zu treffen, wie es die Richtlinien vorsehen.

6. Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gewährleisten

Der vorliegende Gesetzesentwurf erfüllt die in den europäischen Richtlinien (EU) 2024/1499 und 2024/1500 geforderten Mindeststandards für die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen nicht. Diese Richtlinien verlangen, dass Gleichbehandlungsstellen in ihrer Arbeit vollständig unabhängig agieren können – institutionell und funktional. Das bedeutet, dass sie ohne äußeren Einfluss handeln, ihre Personal- und Haushaltsentscheidungen eigenverantwortlich treffen und organisatorische Angelegenheiten selbstständig regeln können.

advd | Lychener Straße 76 | 10437 Berlin

Aktuell sind diese grundlegenden Anforderungen jedoch im Entwurf nicht umgesetzt. Es fehlt an Regelungen, die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in die Lage versetzen, eigenständig über ihr Budget und ihr Personal zu verfügen. Die mangelnde Unabhängigkeit schränkt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in ihrer Arbeit ein und untergräbt ihre Effektivität und Glaubwürdigkeit.

Um die Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes entsprechend den EU-Vorgaben zu gewährleisten, muss sie dringend erweiterte Befugnisse in den Bereichen Personal- und Haushaltsverwaltung erhalten. Zudem ist eine angemessene Ausstattung von entscheidender Bedeutung, damit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ihre zentrale Rolle in der Bekämpfung von Diskriminierung gerecht werden kann. Auch hier schneidet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes im europäischen Vergleich schlecht ab.