

24.11.20

**Antrag  
des Landes Berlin**

---

**Entschließung des Bundesrates zur Novellierung des  
Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) - Menschen  
wirksamer vor Diskriminierungen schützen**

Der Regierende Bürgermeister von Berlin

Berlin, 24. November 2020

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat von Berlin hat beschlossen, dem Bundesrat die als Anlage beigefügte

Entschließung des Bundesrates zur Novellierung des Allgemeinen  
Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) - Menschen wirksamer vor Diskrimi-  
nierungen schützen

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesra-  
tes auf die Tagesordnung der 997. Sitzung des Bundesrates am 27. November 2020  
zu setzen und sie anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzu-  
weisen.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Müller



## **Entschließung des Bundesrates zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) - Menschen wirksamer vor Diskriminierungen schützen**

### **Der Bundesrat möge beschließen:**

1. Der Bundesrat stellt fest, dass auch 14 Jahre nach Inkrafttreten des AGG die Diskriminierung von Menschen in Deutschland weiterhin ein anhaltendes und gravierendes Problem ist.
2. Der Bundesrat bedauert, dass die Rechtsmobilisierung und der Schutz der von Diskriminierung betroffenen Personen durch die Regelungen des AGG nur begrenzt wirksam ist.
3. Der Bundesrat betont, dass die Regelungen des AGG zu einer effektiven und angemessenen Rechtsdurchsetzung und zum Schutz der von Diskriminierung betroffenen Personen weiterzuentwickeln sind. Gerade in Zeiten einer drastischen Zunahme von rechtspopulistischen Tendenzen und menschenverachtender Rhetorik ist eine klare Benennung und die Sanktionierung von Diskriminierungen von aktueller und andauernder Relevanz.
4. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass Diskriminierungen weder bagatellisiert noch toleriert werden dürfen und dies auch seinen Ausdruck in der Weiterentwicklung des AGG finden muss. Insbesondere ist im Rahmen einer Novellierung die Rechtsposition Betroffener zu stärken und die vollständige Umsetzung der Vorgaben übergeordneter Rechtsquellen, wie beispielsweise den zugrundeliegenden europäischen Richtlinien und der UN-Behindertenrechtskonvention unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung, sicher zu stellen.

5. Nicht zuletzt stellt der Bundesrat fest, dass sich gesellschaftliche Ausgrenzungsrealitäten in Intensität und Bezugspunkten verändern und eine verantwortliche Antidiskriminierungspolitik hierauf auch durch entsprechende rechtliche Weiterentwicklungen reagieren muss.
6. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die Ergebnisse und Vorschläge der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes beauftragten Evaluation des AGG aus dem Jahr 2016 zu berücksichtigen. Zum Schutz der Menschen vor Diskriminierungen ist das AGG insbesondere dahingehend anzupassen und fort zu entwickeln, dass
- a) der Begriff der „Benachteiligung“ dem internationalen Sprachgebrauch folgend durch den Begriff der „Diskriminierung“ ersetzt wird,
  - b) der Katalog der Diskriminierungsgründe des § 1 AGG begrifflich geschärft und neue Diskriminierungsdimensionen aufgenommen werden, insbesondere:
    - Aufnahme des Diskriminierungsgrundes „geschlechtliche Identität“,
    - Ersetzung des Begriffes „Alter“ durch die umfassendere Bezeichnung „Lebensalter“,
    - Konkretisierung des Merkmals „ethnische Herkunft“ durch explizite Einbeziehung der Diskriminierungsdimension „Sprache“
    - Aufnahme des Diskriminierungsgrundes „chronische Erkrankung“ und
    - Aufnahme eines Diskriminierungsgrundes „familiärer Status“ und Prüfung, ob die umfassendere Diskriminierungsdimension des „sozialen Status“ ergänzend oder anstelle des „familiären Status“ im Diskriminierungskatalog verankert werden kann,
  - c) der Schutz vor sexueller Belästigung durch eine Erweiterung des Geltungsbereiches über das Erwerbsleben hinaus verbessert wird,
  - d) die Verweigerung angemessener Vorkehrungen im Sinne der UN-BRK als Diskriminierungstatbestand aufgenommen wird,
  - e) diskriminierende Kündigungen vom Geltungsbereich des AGG vollständig erfasst werden,
  - f) die Regelungen zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen geprüft werden,

- g) die Beschwerderechte von Diskriminierung betroffener Personen und der Schutz vor Viktimisierung gestärkt werden,
- h) Lücken im Diskriminierungsschutz, die durch die zahlreichen Ausnahmeregelungen für den Bereich des Wohnungsmarkts bedingt sind, geschlossen werden,
- i) die Ausnahmeregelung des § 20 Abs. 2 AGG für privatrechtliche Versicherungen eingeschränkt und strengere Anforderungen hinsichtlich des Nachweises der Berechtigung der Ungleichbehandlung gestellt werden,
- j) die Rechtsdurchsetzung durch eine Verlängerung der im AGG geregelten Fristen von zwei auf sechs Monate entscheidend erleichtert wird,
- k) die Beweislast erleichterung geprüft werden,
- l) ein Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände geschaffen wird und
- m) die Befugnisse und die Stellung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gestärkt und in Einklang mit den Standards der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) sowie der Empfehlung 2018/951 der Europäischen Kommission vom 22. Juni 2018 gebracht werden.

### **Begründung**

Ein effektiver rechtlicher Schutz von diskriminierungsgefährdeten Personen oder Gruppen ist unmittelbarer Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips und des Gleichbehandlungsgrundsatzes und damit demokratische Verpflichtung. Das AGG ist auf Bundesebene das zentrale Instrument der Antidiskriminierungsarbeit und hat zu bedeutenden Fortschritten geführt. Nichtsdestotrotz zeigt die nunmehr 14-jährige Anwendung des AGG, dass ein deutlicher Reformbedarf besteht. Besonders in Zeiten verbreiteter rechtspopulistischer Tendenzen und menschenverachtender Rhetorik ist eine eindeutige Positionierung notwendig, die auch in der Weiterentwicklung des AGG Ausdruck finden muss. Die Evaluation des AGG durch die Bundes-Antidiskriminierungsstelle aus dem Jahr 2016 benennt eine Vielzahl von Vorschlägen, auf die hier Bezug genommen wird, damit Betroffene künftig wirksam ihre Rechte wahrnehmen können und besser vor Diskriminierungen geschützt werden. Die dringlichsten Weiterentwicklungsbedarfe des AGG im Einzelnen:

**Zu Nummer 6 Buchstabe a)**

Der Begriff der Benachteiligung ist durch den geläufigeren Begriff der Diskriminierung zu ersetzen. Damit wird der seit langem geforderte Gleichklang mit den internationalen und europäischen Rechtsquellen hergestellt.

**Zu Nummer 6 Buchstabe b)**

Die Aufnahme eines eigenständigen Diskriminierungsgrundes „geschlechtliche Identität“ – statt der aktuellen variablen Zuordnung der geschlechtlichen Identität in Rechtsprechung und Wissenschaft zu „Geschlecht“ oder „sexuelle Identität“ – bringt mehr Rechtssicherheit. Denn hierdurch wird transparent, dass sich die Geschlechtsidentität grundsätzlich von der sexuellen Identität unterscheidet und einen eigenen Anwendungsbereich besitzt, der transgeschlechtliche Menschen mit umfasst.

Der Begriff des „Lebensalters“ ist statt des Merkmals „Alter“ zu verwenden, um auch Diskriminierungen lebensjüngerer Menschen sichtbarer zu machen.

Das Merkmal der „ethnischen Herkunft“ ist um den Begriff „Sprache“ zu erweitern, der einen starken Bezug zur Herkunft einer Person aufweist. Auf diese Weise wird die notwendige Einbeziehung dieser Diskriminierungsdimension in den Schutzbereich und damit eine rechtssichere Anwendung des Merkmals insgesamt bewirkt.

Der Begriff der „chronischen Erkrankung“ ist in den Merkmalskatalog des § 1 AGG aufzunehmen, um nachgewiesene Schutzlücken zu schließen und Abgrenzungsschwierigkeiten zum Merkmal „Behinderung“ zu beseitigen.

Der Katalog der Diskriminierungsgründe ist um das Merkmal des „familiären Status“ zu erweitern. Denn Ehe und Familie genießen sowohl auf verfassungsrechtlicher als auch europäischer Ebene einen besonderen Schutz. Der Dritte Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes über Diskriminierungen in Deutschland aus dem Jahr 2017 zeigt, dass der „familiäre“ Status – insbesondere im Bereich des Wohnungsmarktes und der Beschäftigung – besonders hohe Diskriminierungsrisiken aufweist. Derzeit werden persönliche Verhältnisse wie zum Beispiel der Status als verheiratete oder alleinerziehende Person oder das Vorhandensein minderjähriger Kinder oder pflegebedürftiger Angehöriger vom Schutzbereich nicht erfasst. Zugleich ist zu prüfen, ob die umfassendere Diskriminierungsdimension des „sozialen Status“ ergänzend oder anstelle des Merkmals des „familiären Status“ im Diskriminierungskatalog verankert werden kann.

**Zu Nummer 6 Buchstabe c)**

Das Verbot der sexuellen Belästigung gemäß § 3 Abs. 4 AGG gilt – entgegen den europäischen Vorgaben der Genderrichtlinie 2004/113/EG – nur im Arbeitsrecht, nicht aber beim Abschluss von schuldrechtlichen Verträgen. Die Gefahr einer sexuellen Belästigung besteht grundsätzlich aber bei allen Schuldverhältnissen und in den Bereichen der Bildung und des Sozialen. Daher soll das Verbot auf den gesamten Anwendungsbereich des Gesetzes erweitert werden.

**Zu Nummer 6 Buchstabe d)**

Die Verweigerung angemessener Vorkehrungen ist eine Diskriminierung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Zur Herstellung eines Gleichklangs mit der UN-BRK ist die Verweigerung angemessener Vorkehrungen als eigenständiger Diskriminierungstatbestand in das AGG aufzunehmen.

**Zu Nummer 6 Buchstabe e)**

Bislang gelten für Kündigungen ausschließlich die Bestimmungen des allgemeinen und besonderen Kündigungsschutzes. Dies verstößt eindeutig gegen die einschlägigen EU-Richtlinien. Nach unionsrechtlichen Vorgaben ist es nicht erlaubt, Kündigungen vom Diskriminierungsschutz auszunehmen, so dass § 2 Abs. 4 AGG ersatzlos zu streichen ist.

**Zu Nummer 6 Buchstabe f)**

Die im AGG geregelten Ausnahme- bzw. Rechtfertigungsklauseln sollten überprüft werden.

**Zu Nummer 6 Buchstabe g)**

Der Reformgesetzgeber sollte klarstellen, dass es sich bei der Bekanntmachungsverpflichtung des § 12 Abs. 5 AGG um eine Mindestinformation handelt. Bei Ausbleiben oder bei einer unzureichenden Bekanntmachung ist zu regeln, dass dies ein Indiz im Rahmen von § 22 AGG für eine Diskriminierung darstellt. Ferner ist das Maßregelungsverbot nach § 16 AGG, wonach Beschäftigte wegen der Inanspruchnahme von Rechten aus dem AGG nicht benachteiligt werden dürfen, auch auf den zivilrechtlichen Teil des AGG auszuweiten.

**Zu Nummer 6 Buchstabe h)**

In Anlehnung an das Gutachten „Rechtsfreie Räume? Die Umsetzung der EU-Antirassismusrichtlinie im Wohnungsbereich“ im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus dem Jahr 2019 ist § 19 AGG neu zu fassen, um Defizite der Umsetzung der europäischen Richtlinien zu beseitigen. Ferner ist der horizontale Ansatz des AGG auch im Bereich des Wohnungsmarktes konsequent umzusetzen, so dass dort ausnahmslos allen Diskriminierungsgründen Geltung verschafft wird.

**Zu Nummer 6 Buchstabe i)**

Die Rechtfertigungsmöglichkeit des § 20 Abs. 2 AGG für privatrechtliche Versicherungen ist einzuschränken und dabei sind strengere Anforderungen an eine Ungleichbehandlung insbesondere wegen des Lebensalters und einer Behinderung stellen. Beide Gründe spielen in der Rechtspraxis eine bedeutende Rolle bei der Tarifgestaltung von Versicherungsbeiträgen, so dass Betroffene vor allem bei Kranken- und Lebensversicherungen höhere Beiträge zahlen oder mitunter gar nicht mehr versichert werden. Angesichts der hohen Diversifizierung von Versicherungstarifen bestehen nicht selten Zweifel, ob korrekte statistische und versicherungsmathematische Berechnungen zugrunde liegen.

**Zu Nummer 6 Buchstabe j)**

Die dem deutschen Recht untypisch kurzen Fristen des AGG bilden ein ganz erhebliches Hindernis, um Diskriminierungen wirksam bekämpfen zu können. Die Zweimonatsfrist ist aus Betroffenen­sicht nicht geeignet, mit der Diskriminierungserfahrung in die Öffentlichkeit zu treten und eine Entscheidung zum weiteren Vorgehen zu treffen. Oftmals haben Betroffene zunächst auch gar keine Kenntnis darüber, dass sie sich rechtlich gegen Diskriminierungen zur Wehr setzen könnten. Viele sind erfahrungsgemäß zunächst sehr vorsichtig und zurückhaltend darin, das Gegenüber zu konfrontieren oder gar rechtliche Schritte einzuleiten. Dabei geht wertvolle Zeit verloren, so dass eine sechsmonatige Frist die Inanspruchnahme der Rechte wesentlich erleichtert.

**Zu Nummer 6 Buchstabe k)**

Zentrales Problem bei der gerichtlichen Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts bleibt jedoch die Beweisfrage. Die Beweislast­erleichterung des AGG sollte daher geprüft werden. Der Gesetzgeber sollte zudem flankierend einen Auskunftsanspruch im

arbeitsrechtlichen Teil einführen. Abgelehnte Bewerber\*innen haben nach derzeitiger Rechtslage keinen Anspruch auf Mitteilung der Gründe, die zu der Nichteinstellung bzw. Einstellung eines anderen oder einer anderen Bewerbenden geführt hat. Da diskriminierte Personen in der Regel nur sehr geringe Anhaltspunkte haben, ob eine Ablehnung aus Gründen erfolgte, die gegen eine der in § 1 AGG genannten Kategorien verstößt, besteht hier ein Handlungsbedarf. Die beschriebene Situation der Beweisnot ist daher durch einen gesetzlich normierten Auskunftsanspruch zu verbessern.

#### **Zu Nummer 6 Buchstabe l)**

Die vergleichsweise hohe Scheu und Zurückhaltung strukturell benachteiligter und vulnerabler Gruppen, die eigenen Rechte auch gerichtlich durchzusetzen, macht die Schaffung einer Verbandsklagemöglichkeit sinnvoll. Bei der Verankerung des Verbandsklagerechts werden die sich aus den Landesgleichstellungsgesetzen der Länder ergebenden Beanstandungsrechte der Frauenvertreterin bzw. der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten zu berücksichtigen sein.

#### **Zu Nummer 6 Buchstabe m)**

Die Befugnisse und die Stellung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind erheblich zu stärken und in Einklang mit den Standards der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) sowie der Empfehlung 2018/951 der Europäischen Kommission vom 22. Juni 2018 zu bringen. Insbesondere sind deren Befugnisse, wie die Unterstützung bei Klagen von Betroffenen durch Stellungnahmen, ein umfassendes Auskunfts-, Beanstandungs- und Beteiligungsrecht und ein eigenes Klagerecht in grundlegenden Fällen, zu erweitern. Ferner ist die personelle und finanzielle Ausstattung an die anderer Stellen in der EU anzugleichen. Die finanziellen Mittel zur Förderung der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Beratungs- und Vernetzungsstellen sind ebenso bereitzustellen.