

POLICY PAPER

Empfehlungen zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes: Rechtliche Lücken schließen - Betroffene von antimuslimischem Rassismus stärken

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist am 18. August 2006 in Kraft getreten und setzt vier europäische Gleichbehandlungsrichtlinien in deutsches Recht um.¹ Sechzehn Jahre nach Inkrafttreten gibt es die erste und einzige Gesetzesänderung, diese im Hinblick auf die notwendige Sicherstellung der fachlichen Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS).²

Seit Jahren weisen Verbände, Institutionen und zivilgesellschaftliche Akteur*innen der antidiskriminierungsrechtlichen Praxis auf bestehende Schutzlücken sowie Schwierigkeiten für Betroffene bei der Rechtsdurchsetzung hin und fordern eine Novellierung des Gesetzes.³ In Anerkennung der Problemlage hat die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag 2021 eine Novellierung des AGG vereinbart.⁴

¹ Richtlinie 2000/43/EG vom 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft; Richtlinie 2000/78/EG vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf; Richtlinie 2002/73/EG vom 23.09.2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen; Richtlinie 2004/113/EG vom 13.12.2004 zur Gleichstellung der Geschlechter außerhalb des Erwerbslebens.

² Der Bundestag hat am 23.05.2022 das Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes beschlossen, am 28.05.2022 trat es in Kraft. Es erfolgte die Änderung der §§ 5, 27, 29 und 30 sowie Neufassung der §§ 26 bis 26i und 28 AGG. Das Gesetz setzt europäische Vorgaben zur Sicherstellung der fachlichen Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) um: Klarstellung der bisher undeutlichen Position der Leitung durch rechtssichere Besetzung, Wahl auf Vorschlag der Bundesregierung als Unabhängiger Bundesbeauftragter für Antidiskriminierung durch den Deutschen Bundestag für die Dauer von 5 Jahren bei Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl, Regelung für den Fall einer nicht zeitnahen Neuwahl, öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis, Rechtsaufsicht durch das BMFSFJ, Ernennung und Vereidigung durch den Bundespräsidenten, Qualifikationsanforderungen, (nachamtliche) Berufsbeschränkung, Verschwiegenheitspflicht, Zeugnisverweigerungsrecht, Amtsbefugnisse und Pflicht zur Unterstützung durch Bundesbehörden und öffentliche Stellen des Bundes, Regelung der Amtsausgestaltung (Amtsbezüge, Altersversorgung) sowie der Beteiligungsrechte.

³ Vgl. Berghahn, Sabine/Vera Egenberger/Micha Klapp/Alexander Klose/Doris Liebscher/Linda Supik/Alexander Tischbirek: Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes: Im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, online verfügbar: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (10.07.2023); vgl. Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.: Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2014, online verfügbar: https://www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/AGG_Novellierung_alle_Dokumente.pdf (10.07.2023); vgl. Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.: Vorschlag für ein Bundesantidiskriminierungsgesetz (BADG), 2014, online verfügbar: https://www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/Entwurf_eines_Bundesantidiskriminierungsgesetzes.pdf (10.07.2023).

⁴ Im Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP heißt es hierzu auf S. 121: „Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) werden wir evaluieren, Schutzlücken schließen, den Rechtsschutz verbessern und den Anwendungsbereich ausweiten“, Bündnis 90/Die Grünen/SPD/FDP: Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag, online verfügbar: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (24.11.2022).

Konkrete Empfehlungen und Vorschläge für die Reformierung des AGGs wurden vielfach formuliert. Zuletzt im Grundalgenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) „Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung“ vorgelegt von der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung im Juli 2023.⁵ Anfang dieses Jahres erarbeitete ein aus 100 Organisationen bestehendes zivilgesellschaftliche Bündnis eine umfassende Ergänzungsliste⁶ zur AGG Novellierung und legte in einer gemeinsamen Stellungnahme „Mehr

Fortschritt wagen heißt auch mehr Antidiskriminierung wagen!“ zentrale Änderungen für die Stärkung des AGG vor.

Diese zentralen Forderungen werden durch das vorliegende Positionspapier unterstützt. Es legt dabei den Fokus auf Wirksamkeitsdefizite des AGG im Hinblick auf den Diskriminierungsschutz von Muslim*innen und diejenigen, die als Muslim*innen wahrgenommen werden.

II. Handlungsempfehlungen

- Ein explizites **Verbot der mehrdimensionalen und intersektionalen Diskriminierung** muss gesetzlich klargestellt werden.
- **Erweiterung der Diskriminierungskategorien:** Im Hinblick auf die Diskriminierungskategorien sollte der Katalog des AGG sprachlich verbessert und erweitert werden, insbesondere um die Kategorien sozialer Status, Sprache und Herkunft.
- Die **Ausweitung des Anwendungsbereichs** des AGG auf öffentliche Stellen, um Schutz vor Diskriminierung durch staatliches Handeln zu gewähren.
- Gezielte **Maßnahmen zum Abbau von struktureller Diskriminierung** sind im AGG zu implementieren.
- Beratungsverbände und qualifizierte Antidiskriminierungsstellen sollten die Möglichkeit bekommen, Ansprüche von Betroffenen gerichtlich selbst durchzusetzen. Mit der **Verbandsklage** besteht eine reale Chance, die Sensibilität für strukturelle Diskriminierungen zu erhöhen und Ausgrenzungsrealitäten von marginalisierten Gruppen wie Muslim*innen wirksam entgegenzutreten.
- Die gesetzlichen Beschränkungen der Entschädigung und Schadensersatz sind aufzuheben, um der präventiv-abschreckenden Funktion der Entschädigung in angemessener Weise Rechnung zu tragen.
- Positive Maßnahmen zugunsten von rassistisch stigmatisierten Menschen müssen verpflichtend sein.

⁵ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, 2023, online verfügbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (25.07.2023)

⁶ Vgl. Antidiskriminierungsverband Deutschland e.V.: Ergänzungsliste zur AGG Novellierung, 2023, online verfügbar unter: https://static1.squarespace.com/static/57ea5d2920099e3d1d3c150b/t/63d0cf82a3b06d4522f86606/1674628996326/230123_ADVD_Erg%C3%A4nzungsliste_.pdf (28.02.2023).

⁷ Vgl. Mehr Fortschritt wagen heißt auch mehr Antidiskriminierung wagen!, Gemeinsame Stellungnahme von 100 Organisationen, Bündnis AGG Reform-Jetzt!, 2023, online verfügbar: https://static1.squarespace.com/static/57ea5d2920099e3d1d3c150b/t/63da51014b07a74f05382d6a/1675251978514/2023-02-01_Stellungnahme_RZ.+NR.pdf (28.02.2023).

III. Ausgangslage

Muslim*innen und als solche gelesenen Menschen sind besonders von Diskriminierung betroffen und gleichsam unzureichend vor Diskriminierung geschützt. So kommt die EU-Studie EU-MIDIS II zu dem Ergebnis, dass 39 Prozent der muslimischen Befragten sich aufgrund ihrer **ethnischen Herkunft, einschließlich Hautfarbe und Religionszugehörigkeit**, in einem oder mehreren Bereichen des täglichen Lebens diskriminiert fühlten, 25 Prozent hatten dies in den zwölf Monaten vor der Erhebung erlebt. **Aber nur 12 Prozent der muslimischen Befragten, die Diskriminierung erlebt hatten, meldeten ihre Diskriminierungserfahrung beim Arbeitgeber, bei der Polizei oder der Gewerkschaft.**⁸ Was den Zugang zum Arbeitsmarkt angeht, so zeigt die Studie der Universität von Linz, dass Musliminnen mit Kopftuch in besonderem Maße von Diskriminierung betroffen sind. Für die Studie wurden mehr als 1.500 Bewerbungen mit gleichem Lebenslauf und nur mit jeweils anderem Foto und Namen an Unternehmen in Deutschland verschickt. Während der Bewerberin mit *weiß*⁹ deutschen Namen 18 % der Firmen eine Einladung zum Gespräch verschickten, waren es bei einem türkisch klingenden Namen 13 % und mit türkisch klingenden Namen und Kopftuch im Bild nur 3 %.¹⁰

Für einen umfassenden Schutz des AGG vor antimuslimischer Diskriminierung ist es wichtig, antimuslimischen Rassismus in ihrer Mehrdimensionalität zu verstehen

und zu behandeln. Es ist eine spezifische Form kulturalistisch-rassistischer Zuschreibungen. Antimuslimischer Rassismus kann nicht immer nur auf die Feindseligkeit gegenüber einer Religion reduziert werden. Es ist unter dem Gesichtspunkt der sogenannten „Rassifizierung“ zu betrachten. Muslim*innen werden aufgrund ihres Aussehens, religiösen oder kulturellen Merkmale, unabhängig davon, ob sie sich selbst als Muslim*innen identifizieren oder nicht, rassifiziert.¹¹ Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates (ECRI) hält fest, dass antimuslimischer Rassismus vielschichtig und intersektional ist. So heißt es in der Politikempfehlung Nr. 5: „In vielen Fällen werden geflüchtete Menschen, Asylsuchende und Migrant*innen (aus Ländern mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit) als „Muslime“ betrachtet, was oft nicht nur über ihre Religionszugehörigkeit, sondern auch über ihre mutmaßliche ethnische Herkunft oder Staatsbürgerschaft definiert wird. Darüber hinaus werden europäische Muslime zuweilen aufgrund ihrer religiösen Identität, die als „fremd“ konstruiert wird, als Migrant*innen

markiert. Muslimische Frauen, die sichtbare religiöse Symbole tragen, oder schwarze Muslime hingegen sind aufgrund der Überschneidung von Geschlecht, Religion und/oder Hautfarbe – oder aufgrund einer dieser

⁸ Vgl. FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte): EU-MIDIS II: Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung Muslimas und Muslime – ausgewählte Ergebnisse, 2018, S. 13ff.

⁹ Der Begriff *weiß* bezieht sich nicht die Hautfarbe, sondern unterstreicht die gesellschaftspolitische Norm und gesamtgesellschaftliche Machtposition (Privilegien). Der Begriff wird als Gegensatz zu *People of Color* und *Schwarzen Menschen* verwendet. Dabei müssen sich z.B. weiße Deutsche nicht selbst als *weiß* oder privilegiert fühlen. Siehe hierzu: Neue Deutsche Medienmacher*innen: *Weiß*, online verfügbar: <https://glossar.neuemedienmacher.de/glossar/weise-deutsche/> (10.07.2023).

¹⁰ Siehe hierzu die Zusammenfassung des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA): Doris Weichselbaumer: *Discrimination against Female Migrants Wearing Headscarves*, 2016, online verfügbar: <https://ftp.iza.org/dp10217.pdf> (20.3.2023).

¹¹ Vgl. ECRI: *Allgemeine Empfehlung Nr. 5 zur Verhinderung und Bekämpfung von antimuslimischem Rassismus und Diskriminierung (überarbeitet)*, 2021, S. 11, online verfügbar: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-5-revised-on-preventing-and-comb/1680a5db32> (14.03.2023).

Identitäten für sich genommen (z. B. Sexismus und anti-schwarzer Rassismus) – stärker Diskriminierung, Hassreden und Gewalt ausgesetzt.“¹²

Im nächsten Unterabschnitt werden Änderungen für einen umfassenden Schutz des Gesetzes vor antimuslimischen Rassismus behandelt, sodann wird auf weitere allgemein wichtige Änderungen eingegangen.

Schutz vor antimuslimischem Rassismus: Wirksamkeitsdefizite des AGG

Klarstellung des Verbots der mehrdimensionalen und intersektionalen Diskriminierung

Erscheinungsformen der Mehrfachdiskriminierung sollten im Gesetz klar benannt werden. So können in einigen Fällen mehrere Diskriminierungsgründe additiv zusammenkommen, d.h. die Diskriminierung knüpft an zwei oder mehreren Kategorien an, die rein zufällig bei einer Person zusammenkommen. Oder mehrere Gründe verstärken sich gegenseitig (kumulative Diskriminierung). Es kann aber auch zur Kombination und Verschränkung der Kategorien kommen (intersektionale Diskriminierung).¹³

Intersektionalität adressiert die Vulnerabilität von marginalisierten Gruppen, die sich aus der Verschränkung von mehreren Diskriminierungsformen ergibt und eine spezifisches Verletzungsrisiko hervorbringt. Das Zusammenwirken und die Verwobenheit von Diskriminierungsmerkmalen beschränkt sich in der Lebensrealität vieler

Menschen nicht nur auf die im AGG geschützten Kategorien, sondern umfasst oft weitere Merkmale, wie z.B. Familienstand und Sozialer Status, die jedoch nicht unter den Diskriminierungsschutz fallen.

Intersektionale Diskriminierungen sind gerade im Lebensbereich Erwerbstätigkeit (Zugang, Beförderung, Weiterbildung) oft zu beobachten. Dem letzten Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages zu Diskriminierung in Deutschland ist zu entnehmen, dass fast 60 % der befragten Stellen von regelmäßigen Beratungsanfragen zu solchen verschränkten Diskriminierungsformen berichten. Oft zeigten sich diese an den Überschneidungen von ethnischer Herkunft, Religionszugehörigkeit und Geschlecht.¹⁴ In der Überschneidung von rassistischer Zuschreibung, ethnischer Zuschreibung, Misogynie, oft auch mit dem sozialen Status zeigt sich sehr deutlich die Notwendigkeit, intersektionale Diskriminierung als „Normalfall“ justiziabel zu machen.

¹² Ebd., S. 12.

¹³ Die US-amerikanische Juristin Kimberlé Crenshaw prägte den Begriff der „Intersektionalität“ und entwickelte den Ansatz der intersektionellen Diskriminierung am Beispiel von Schwarzen Frauen. Vgl. Kimberlé Crenshaw: Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, 1989, online verfügbar: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf> (04.12.2022).

¹⁴ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Diskriminierung in Deutschland – Erfahrungen, Risiken und Fallkonstellationen, Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, 2012, S. 62, online verfügbar: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/gemeinsamer_bericht_vierter_2021.html (10.07.2023).

Gerade im Hinblick auf den Diskriminierungsschutz von Muslim*innen und muslimisch gelesene Frauen ist ein intersektionales Verständnis von Diskriminierung bedeutsam. In Fällen, in denen muslimische Frauen wegen ihres Kopftuches im Bewerbungsverfahren abgelehnt werden, wirken die Diskriminierungsgründe Religion, (zugeschriebene) ethnische Herkunft, Rasse und Geschlecht, an die § 1 AGG anknüpft, bedeutsam zusammen. Die besondere Verletzbarkeit bzw. Diskriminierungsrisiko einer muslimischen Frau mit Kopftuch wird unsichtbar, wenn der Fokus nur auf einem Diskriminierungsmerkmal wie z.B. Religion liegt. Denn die weibliche Geschlechtsidentität ist mit dem Kopftuch als religiöse Bekleidung gesellschaftlich spezifisch verbunden, weshalb sichtbar muslimische Männer nicht dieselben Diskriminierungen erfahren wie muslimische Frauen mit Kopftuch. Hingegen wird durch die oben genannte Studie der Universität von Linz aufgezeigt, dass der Fokus auf die Diskriminierungskategorie Geschlecht nicht ausreicht, um die spezifische Vulnerabilität von muslimischen Frauen mit Kopftuch und nicht-weißen Namen sichtbar zu machen.

So kommt zu Religion, (zugeschriebene) ethnische Herkunft und Geschlecht noch *Race* verstärkend hinzu.

Frauen* mit türkischer oder arabischer Migrationsgeschichte werden im Bewerbungsverfahren abgelehnt, weil ihnen aufgrund der (zugeschriebenen) ethnischen Herkunft eine muslimische Religionszugehörigkeit unterstellt wird. Viele Arbeitgebende scheinen zumindest unterbewusst Religionszugehörigkeit als wichtiges Kriterium bei der Mitarbeiter*innenauswahl zu betrachten. Viele verbinden mit dem Islam erst mal Unsicherheit und potenzielle Konflikte in der Belegschaft. Das hindert sie daran, muslimische Mitarbeiter*innen einzustellen.¹⁵

Hinzukommen kann der soziale Status (vom AGG nicht geschützt), wie z.B. der Bildungshintergrund. Das zeigt sich beispielsweise, wenn das Kopftuch von Lehrerinnen medial be- und nicht selten verurteilt wird sowie Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen wird,¹⁶ hingegen das Kopftuch einer muslimischen Reinigungskräften an Schulen nicht.¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner wegweisenden Entscheidung¹⁸ zur Verfassungswidrigkeit eines pauschalen Kopftuchverbots für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen auf die Geschlechterdiskriminierung aufmerksam gemacht. Hierzu heißt es in der Entscheidung: „(...) *Dass auf diese Weise derzeit faktisch vor allem muslimische Frauen von der qualifizierten beruflichen Tätigkeit als Pädagoginnen ferngehalten werden, steht zugleich in einem*

¹⁵ Vgl. Salikutluk, Zerrin/Magdalena Krieger/Simone Kühne/Zaza Zindel: NaDiRa Kurzstudie: Mit Kopftuch auf Jobsuche, in: DeZIM Institut, 2021, online verfügbar: <https://www.rassismusmonitor.de/kurzstudien/mit-kopftuch-auf-jobsuche/> (10.07.2023).

¹⁶ Kopftuchtragende Lehrkräfte werden seit Jahren mit Verweis auf das sog. Neutralitätsgesetz (NeutrG) nicht in den Berliner Schuldienst eingestellt. Das NeutrG untersagt Lehrkräften pauschal das Tragen eines Kopftuches. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) folgte in seiner Entscheidung zum NeutrG am 27.08.2020 (Az. 8 AZR 62/19) der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahre 2015, dass ein derartiger Eingriff in die Religionsfreiheit nach Art. 4 GG erfordere, das NeutrG so verfassungskonform auszulegen, dass das Verbot des Tragens einer religiösen Kopfbedeckung nur im Falle einer konkreten Gefahr für den Schulfrieden oder die staatliche Neutralität gilt. Die Entscheidungen des BVerfG und des BAG sind bis heute ohne Folgen für muslimische Bewerberinnen geblieben. Für viele Antidiskriminierungsstellen stellt das ein Berufsverbot dar. Das Bündnis #GegenBerufsverbot ist ein Zusammenschluss mehrerer Organisationen und Privatpersonen, die zum Thema Antirassismus und Feminismus arbeiten und in der Debatte um das sogenannte Neutralitätsgesetz sowohl die Betroffenenperspektive als auch menschen-, bürger- und frauen*rechtliche Argumente sichtbar macht. Nähere Informationen unter <https://gegenberufsverbot.de/>.

¹⁷ Vgl. Baer, Susanne: Mehrdimensionale Diskriminierung –Begriffe, Theorien und juristische Analyse, 2010, S. 6, online verfügbar: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_mehrdimensionale_diskriminierung_jur_analyse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (10.07.2023).

¹⁸ Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Ersten Senats vom 27.01.2015, Az. 1 BvR 471/10 und 1 BvR 1181/10, Rn. 96, online verfügbar: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/01/rs20150127_1bvr047110.html (10.07.2023).

rechtfertigungsbedürftigen Spannungsverhältnis zum Gebot der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen (Art. 3 Abs. 2 GG) (...)“.

- Um wirksam gegen intersektionale Diskriminierung anzugehen, ist es notwendig, eine Legaldefinition für intersektionale Diskriminierung im AGG aufzunehmen.
- Darüber hinaus sollte ein explizites Verbot der mehrdimensionalen Diskriminierung bereits in § 1 AGG aufgenommen und integriert werden, damit aus der Zielsetzung des Gesetzes das Verbot der mehrdimensionalen Diskriminierung erkennbar ist.

Schließlich muss sich das Verbot der intersektionalen Diskriminierung auf der Sanktionsebene in der Bemessung der Höhe des Schadensersatzes und der Entschädigung durchschlagen (Ausführungen dazu folgen). Denn es geht häufig um wichtige Ressourcen wie Arbeit, Bildung, Wohnraum oder Güter sowie Versicherungen, wo sich Diskriminierung als verwehrtter Zugang oder als Leistungsverweigerung oder in Form geringerer Chancen durch schlechtere Behandlung äußert.

Erweiterung der Diskriminierungskategorien

Das AGG beinhaltet in § 1 Ziel des Gesetzes eine abschließende Liste von „Gründen“, die in den Schutzbereich des Gesetzes fallen. Im Einzelnen sind es „*Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität*“.¹⁹

Diese Liste sollte an die aktuellen gesellschaftlichen Diskriminierungsrealitäten angepasst werden. Betroffene von antimuslimischem Rassismus werden entlang verschiedener Diskriminierungskategorien wie „Rasse“,

Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit, sozialer Status oder ethnische Herkunft, oft im spezifischen Zusammenwirken, als „Anders“ markiert. Deshalb ist es notwendig, weitere Kategorien in das AGG mitaufzunehmen und bestehende zu präzisieren.

So sollte die Kategorie „*sozialer Status*“ mit in den Katalog der geschützten „Gründe“ aufgenommen werden. Der soziale Status beschreibt die wirkmächtige Zuordnung einer sozialen Position in einem System sozialer, d.h. gesellschaftlich eingeschriebener und historisch gewachsener Rangordnungen und Hierarchien. Die Zuordnung eines bestimmten sozialen Status ist also ein Produkt eines gesamtgesellschaftlichen Diskurses, der über Kategorisierungen, Stereotypisierungen, Reduzierungen und Hierarchisierungen zu einer ungleichen Verteilung von Lebenschancen führt.²⁰ Sozioökonomische Faktoren wie Einkommen, Bildungsabschluss und -hintergrund, Analphabetismus, Beruf, Wohnungs- und Obdachlosigkeit bestimmen den sozialen Status.

Auch die Kategorie „*Sprache*“ sollte mit aufgenommen werden. Diskriminierungen aufgrund der „nichtdeutschen“ Sprache, einem Akzent oder anderer sprachlicher Merkmale führen zu gesellschaftlichen Ausschlüssen. Durch die Aufnahme dieser Kategorie kann in solchen Fällen eine unmittelbare Diskriminierung geltend gemacht werden, statt unter mittelbare Diskriminierung, Behinderung oder über das Merkmal der rassistischen Zuschreibung zu gehen, die nicht in allen Fällen umfassenden Schutz gewährleistet.

Ersetzung und Erweiterung existierender Diskriminierungsgründe im AGG

Es gibt eine Diskussion um den Begriff „Rasse“. Verschiedene Akteur*innen fordern die Abschaffung des Begriffs im deutschen Antidiskriminierungsrecht. Das Deutsche

¹⁹ Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 768) geändert worden ist, online verfügbar: <https://www.gesetze-im-internet.de/agg/> (25.07.2023)

²⁰ Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin: Vorlage zur Beschlussfassung über ein Landesantidiskriminierungsgesetz, Drucksache 18/1996, 12.06.2019, online verfügbar: <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-1996.pdf> (10.07.2023).

Institut für Menschenrechte²¹, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes²², Antidiskriminierungs- und Menschenrechtsorganisationen, zahlreiche Verbände, die sich für Menschen einsetzen, die von Rassismus betroffen sind, und viele andere sprechen sich aus für eine Ersetzung des Begriffs auch im Grundgesetz und in anderen amtlichen Texten.²³ Die Verwendung suggeriere ein Menschenbild, das auf der Vorstellung unterschiedlicher Menschenrassen basiere und im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Menschenbild stehe. Der Begriff solle durch „rassistische Diskriminierung“, „rassistische Zuschreibung“ oder „rassistische Benachteiligung“ ersetzt werden.

Andere Akteur*innen schlagen vor, den Begriff „Rasse“ beizubehalten.²⁴ Um dem Sinn und Zweck des Diskriminierungsverbots in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG gerecht zu werden, werde es notwendig, den Schutz vor rassistischer Diskriminierung hervorzuheben und den Diskriminierungsgrund „Rasse“ als soziale Konstruktion konzeptionell zu verstehen.

Durch die Verwendung des Begriffes „rassistische Zuschreibung“ könnten Fälle von antimuslimischem Rassismus angemessen berücksichtigt werden. Nicht selten werden diese Fälle vor Gericht in ihrer Komplexität nicht erkannt und oft nicht angemessen beachtet. Viel zu oft werden sie einseitig unter der Kategorie „*ethnische Herkunft*“ und/oder „*Religion*“ subsumiert, statt als spezifische Form der kulturalistisch-rassistischen Zuschreibung. Im Landesantidiskriminierungsgesetz

Berlin (LADG), welches das erste seiner Art in Deutschland am 21.06.2020 in Kraft getreten ist, wurde der Begriff „rassistische Zuschreibung“ verwendet

Des Weiteren sollte die Diskriminierungskategorie „*ethnische Herkunft*“ durch „ethnische Zuschreibung“ ersetzt werden. Hierdurch wird klargestellt, dass es auf die sozialstigmatisierende Fremdzuschreibung ankommt und nicht auf die Zugehörigkeit einer Person zu einer „Ethnie“. Die Kategorie „*ethnische Herkunft*“ wird nicht als Konstrukt, sondern von Gerichten oft als objektive Tatsache naturalisiert, die sie an Religion, Nationalität, Sprache anknüpfen. Ob sich die betroffene Person mit der Zugehörigkeit zu dieser Gruppe identifiziert oder nicht, wird ausgeblendet. Statt auf rassistische Zuschreibung abzustellen, wird vorschnell der Diskriminierungsfall unter „*ethnische Herkunft*“ verhandelt. Auch Intersektionen bleiben so unsichtbar.

Ausweitung des Anwendungsbereichs des AGG

Das AGG ist nicht auf alle Lebensbereiche anwendbar. Sie gilt im Bereich der Beschäftigung, dem Sozial- und Gesundheitsschutz, bei sozialen Vergünstigungen, der allgemeinen und beruflichen Bildung, den Zugang zu und die Versorgung mit Güter- und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum.²⁵ Zudem ist innerhalb derzeit abgedeckter Lebensbereiche der Diskriminierungsschutz sehr verschieden geregelt und wird nicht für alle Diskriminierungskategorien gleichermaßen gewährt. Es

²¹ Vgl. Cremer, Hendrik: Ein Grundgesetz ohne „Rasse“, 2010, online verfügbar: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/policy_paper_16_ein_grundgesetz_ohne_rasse.pdf (10.07.2023).

²² Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Pressemitteilung: „Begriff „Rasse“ aus dem Grundgesetz streichen“, 2020, online verfügbar: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/20200610_Begriff_Rasse_aus_GG.html (28.11.2022).

²³ Zusammenfassung mit weiteren Texthinweisen in: Doris Liebscher: Das Problem heißt Rassismus – Zur Debatte um den Rasse-Begriff im Grundgesetz und den Vorteilen einer postkategorialen Alternative, 11.06.2020, online verfügbar: <https://verfassungsblog.de/das-problem-heisst-rassismus/> (29.11.2022).

²⁴ Vgl. Barskanmaz, Cengiz: Rasse – Unwort des Antidiskriminierungsrechts, KJ 2011, 382-389; online verfügbar: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0023-4834-2011-4-382.pdf> (28.02.2023).

²⁵ § 2 Abs. 1 AGG.

sind weitreichende Ausnahmeregelungen verankert. Im Folgenden werden diese Schutzlücken aufgezeigt und Empfehlungen vorgestellt.

Schutz vor Diskriminierung durch staatliches Handeln

Es gibt kein Diskriminierungsschutz vor gesetzliche Regelungen und tatsächliches Handeln oder Unterlassen durch Behörden oder staatliche Vertreter*innen.

Diskriminierung in Ämtern und Behörden, aber auch in den Bereichen Polizei und Justiz, spielt in der Beratungstätigkeit der Antidiskriminierungsstellen eine große Rolle. Das zeigt sich besonders bei Fällen des „racial profiling“²⁶. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)²⁷ definiert „racial profiling“ als *„ohne objektive und vernünftige Begründung erfolgende polizeiliche Berücksichtigung von Merkmalen wie „Rasse“, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft im Rahmen von Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen“*.²⁸ Wenn die Polizei bei ihren Maßnahmen den Fokus unzulässiger Weise auf bestimmte Merkmale richtet und Menschen pauschal als verdächtig behandelt, ist dies ein Verstoß gegen das grund- und menschenrechtlich

verankerte Diskriminierungsverbot.²⁹ Staatlichen Behörden haben die Pflicht, alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um durch eine unabhängige Stelle festzustellen, ob bei der Identitätskontrolle eine diskriminierende Haltung eine Rolle gespielt hat oder nicht. Jede wirksame Untersuchung in dieser Hinsicht ist durchzuführen.

In der Lebensrealität der Diskriminierungserfahrungen von Muslim*innen und Menschen, die als solche gelesen werden, ist der Bereich des staatlichen Handelns nicht weniger diskriminierungs-relevant als der des privaten Rechtsverkehrs. Auch das muslimische Kopftuch ist Gegenstand von Benachteiligungserfahrungen im Lebensbereich Polizei und Justiz, z.B. bei der Identitätsfeststellung oder wenn Rechtsreferendar*innen wegen ihres Kopftuches schlechtere Ausbildungsbedingungen im Justizdienst erdulden müssen.³⁰

Bei Diskriminierung durch öffentlich rechtliches Handeln greift zwar Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes ein, welcher für Betroffene aber nur einen erschwerten Weg der Rechtsdurchsetzung eröffnet.³¹ Betroffene profitieren nicht von den gleichen Rechtsinstrumenten, die das AGG für den privaten Bereich vorsieht, wie

²⁶ Vgl. Abdul-Rahman, Laila/Hannah Espin Grau/Luise Klaus/Tobias Singelstein: Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung: Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol), 2020, online verfügbar: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/71201> (10.07.2023).

²⁷ Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) ist ein unabhängiges Gremium, das vom Europarat mit dem Ziel eingerichtet wurde, die Situation in Bezug auf Rassismus in seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen und Antisemitismus zu überwachen. Die Kommission wurde 1993 auf Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats eingerichtet. 1994 nahm ECRI seine Arbeit auf. Alle Staaten des Europarats sind Mitglied von ECRI.

²⁸ ECRI: ECRI-Bericht über Deutschland, 2020, Rn. 105, online verfügbar: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ECRI/ECRI_Bericht_DEU_6_2020.pdf (04.12.2022).

²⁹ Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vom 18.10.2022, Fall Basu v. Germany zum Racial Profiling, online verfügbar: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22basu%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-223395%22%5D%7D> (28.02.2023).

³⁰ Zur Verdeutlichung: Samour, Nahed: Rechtsreferendarin mit Kopftuch: Rosa Parks im Zuschauerraum des Gerichts, 2017, online verfügbar: <https://verfassungsblog.de/rechtsreferendarin-mit-kopftuch-rosa-parks-im-zuschauerraum-des-gerichts/> (04.12.2022).

³¹ Als rechtliche Mittel gegen rechtswidrige polizeiliche Maßnahmen stehen Betroffenen eine Dienstaufsichtsbeschwerde oder eine gerichtliche Überprüfung im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage zu. Wenn die Amtspflichtverletzung gerichtlich festgestellt ist, dann können Betroffene im Wege einer zivilrechtlichen Klage eine Haftung des Staates auf Schadensersatz verklagen. Dieser Rechtsweg ist jedoch ein steiniger Weg für Betroffene.

z.B. von der Erleichterung der Beweislast. Folglich muss der Anwendungsbereich des AGG auf den staatlichen Bereich ausgeweitet werden.³²

So empfiehlt ECRI der Bundesregierung, den Anwendungsbereich des AGG auf den öffentlichen Sektor auszuweiten. „Der Anwendungsbereich des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes sollte auf den öffentlichen Sektor ausgeweitet werden. Das Recht sollte ein Verbot des Racial Profiling enthalten und die Verpflichtung vorsehen, eine öffentliche Finanzierung von Organisationen, einschließlich politischer Parteien, einzustellen, die Rassismus befürworten“.³³ Diese Regelungslücke für Diskriminierungsschutz im Rahmen staatlichen Handelns gilt es zu schließen.

Schutzlücken im Bereich Beschäftigung schließen

Für Kündigungen soll das AGG nicht gelten, so der Gesetzeswortlaut.³⁴ Wenn einem „ausländischen“ Arbeitnehmer aufgrund seiner ethnischen Herkunft gekündigt wird, kann er nicht mit dem AGG gegen die diskriminierende Kündigung vorgehen. Das AGG verweist beim Schutz gegen diskriminierende Kündigungen nur auf den außerhalb des AGG liegenden Kündigungsschutz. Diese Regelung hat das Bundesarbeitsgericht in seiner Rechtsprechung bereits als nicht mit dem Unionsrecht vereinbar festgestellt und spricht sich gegen einen Anwendungsausschluss aus.

Schutzlücken im Privatrechtsverkehr schließen

Der Diskriminierungsschutz im Privatrechtsverkehr ist beschränkt auf Massengeschäfte, außer es geht um rassistische Diskriminierung und aufgrund ethnischer Herkunft. Zudem nimmt das Gesetz Vermieter*innen aus der Gleichbehandlungsverpflichtung heraus, die nicht mehr als 50 Wohnungen vermieten.³⁵ Diese Einschränkungen führen insbesondere bei mehrdimensionaler Diskriminierung zu Problemen. Wenn ein*e Vermieter*in, die weniger als 50 Wohnungen vermietet, einer muslimischen Mietinteressentin mit Kopftuch eine Wohnung verweigert, dann sollte die Betroffene für ein mögliches Gerichtsverfahren und der gerichtlichen Durchsetzung ihres Anspruches schauen, auf welche Diskriminierungskategorie sie sich stützt. Da es sich nicht um ein sog. Massengeschäft handelt, schützt das AGG nicht vor geschlechter- und religionsbezogener Diskriminierung.³⁶ Nur bei rassistischer Diskriminierung gilt das Benachteiligungsverbot uneingeschränkt. Es ist zu fordern, beide Ausnahmeregelungen aus dem AGG zu streichen.³⁷

Beschränkungen der Entschädigung und Schadensersatz aufheben

Das AGG sanktioniert Diskriminierende und spricht Betroffenen Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung zu. Das Gesetz macht diese Ansprüche davon abhängig, dass die diskriminierende Person bzw. Stelle die Diskriminierung „zu vertreten“ hat.³⁸ Das ist dann anzunehmen, wenn die Diskriminierung vorsätzlich

³² Der Diskriminierungsschutz für den Bereich der staatlichen Bildung muss in Landesgesetzen geregelt werden, so wie in Berlin durch das Landesantidiskriminierungsgesetz geschehen. Denn der Bund hat keine Regelungskompetenz für den Bereich der Bildungsgesetzgebung. Kompetenzen im Bereich des Bildungswesens liegen im Wesentlichen bei den Ländern (Art. 30, 70 GG).

³³ ECRI: ECRI-Bericht über Deutschland, 2014, S. 10, online verfügbar: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-germany-german-translation-/16808b5682> (04.12.2022).

³⁴ § 2 Abs. 4 AGG.

³⁵ § 19 Abs. 5 S. 3 AGG.

³⁶ Vgl. Berghahn, Sabine/Vera Egenberger/Micha Klapp/Alexander Klose/Doris Liebscher/Linda Supik/Alexander Tischbirek: Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes: Im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, S. 56.

³⁷ Egenberger, Vera: Diskriminierungsschutz weiterentwickeln, 2015, S. 13.

³⁸ § 15 Abs. 1 S. 2, Abs. 3; § 21 Abs. 2 S. 2 AGG.

oder fahrlässig vorgenommen wurde.³⁹ Die Verschuldensabhängigkeit des Schadensersatzes verstößt jedoch gegen EU-Recht. Denn der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass der Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot für sich genommen ausreicht, um die volle Haftung des Diskriminierenden auszulösen.⁴⁰ Es ist erforderlich, dass das AGG klarstellt, dass Schadensersatz und Entschädigung nicht vom Verschulden der*des Vertragspartner*in bzw. des Arbeitgebenden abhängig ist.

Das AGG legt bei Diskriminierungsfällen im Bereich Beschäftigung eine Obergrenze für die Entschädigung in Fällen einer diskriminierenden Nichteinstellung fest, dass die Entschädigung der*des Bewerber*in drei Bruttomonatsgehälter nicht übersteigen darf, wenn der*die Bewerber*in „auch bei benachteiligungsfreier Auswahl nicht eingestellt worden wäre“.⁴¹ Diese „Deckelung“ wird den Vorgaben der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU nicht gerecht, wonach Sanktionen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen.⁴² Die Entschädigung hat demnach eine Doppelfunktion. Einerseits soll eine volle Schadenskompensation für den immateriellen Schaden erfolgen, andererseits soll von der Entschädigung auch eine präventiv abschreckende Wirkung ausgehen.⁴³ Die Rechtsprechung in Deutschland zeigt aber bislang generell eine deutliche Zurückhaltung bei der Bemessung der Entschädigung. Das von den europäischen Richtlinien und dem AGG angestrebte Ziel der Verhinderung von Diskriminierung

wird deshalb nicht immer hinreichend verwirklicht. Die in Berlin bestehende diskriminierende Einstellungspraxis der Senatsverwaltung für Bildung macht dieses Problem sehr deutlich. Die Bildungsverwaltung ändert seit Jahren nichts an ihrer diskriminierenden Einstellungspraxis und verweigert muslimischen Lehrkräften mit Kopftuch die Einstellung in den Schuldienst und auch trotz ergangener Verpflichtungen durch Arbeitsgerichte zur Zahlung von Entschädigungen.⁴⁴ In zahlreichen Fällen wurde die vom Gesetz festgelegte Obergrenze nicht einmal voll ausgeschöpft, d.h. drei Bruttomonatsgehälter wurden durch die Gerichte nie zugesprochen. Die Bildungsverwaltung hat jedoch mehr Geld in die Führung der Verfahren investiert, als hohe Entschädigungszahlungen geleistet wurden.⁴⁵ Es stellt sich somit die Frage, ob diese Entschädigungssummen wirklich ausreichen, um größere Unternehmen oder staatliche Stellen als Arbeitgebende von wiederholter Diskriminierung abzuhalten. Die Abschreckungswirkung muss maßgeblich die Höhe der Entschädigung bestimmen und nicht das Gehalt der betroffenen Person. Die „Deckelung“ im AGG ist aufzuheben und einzelfallgerecht die Höhe der Entschädigungssumme festzulegen, um der auch vom Bundesarbeitsgericht betonten präventiv-abschreckenden Funktion der Entschädigung in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Die Vorgaben der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU sollten in die Vorschriften des AGG zum Schadensersatz und zur Entschädigung klarstellend aufgenommen werden.

³⁹ § 276 BGB.

⁴⁰ Urteil des EuGH vom 22.04.1997, Az. C-180/95, Rn. 18, online verfügbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A61995CJ0180> (04.12.2022).

⁴¹ § 15 Abs. 2 S. 2 AGG.

⁴² Vgl. Art. 15 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft: „Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Anwendung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen, die auch Schadenersatzleistungen an die Opfer umfassen können, müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Bestimmungen bis zum 19. Juli 2003 mit und melden alle sie betreffenden Änderungen unverzüglich.“, online verfügbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32000L0043> (03.12.2022).

⁴³ Bundesarbeitsgericht: Urteil vom 27.08.2020, Az. 8 AZR 62/19, Rn. 86, online verfügbar: <https://www.bundesarbeitsgericht.de/wp-content/uploads/2021/01/8-AZR-62-19.pdf> (01.12.2022).

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Vgl. Antwort des Berliner Abgeordnetenhaus auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Sebastian Walter, Bündnis 90/Die Grünen, zum Thema: Verfassungskonforme Anwendung des Neutralitätsgesetzes nach dem Urteil des Bundesarbeitsgerichts, 2021, online verfügbar: <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/S18-26638.pdf> (04.12.2022).

Als allgemein wichtige Änderungen für einen umfassenden Schutz des Antidiskriminierungsgesetzes werden folgende Forderungen bekräftigt:

Geltendmachungsfrist anheben

Das AGG enthält Fristen für das Arbeitsrecht und den zivilrechtlichen Teil von je 2 Monaten, in den Ansprüche auf Schadensersatz oder Entschädigung geltend gemacht, d.h. bei der diskriminierenden Stelle angezeigt werden müssen.⁴⁶ Mit der Geltendmachung der Frist beginnt die Frist von 3 Monaten für die Erhebung der Klage auf Entschädigung gegen den Arbeitgebenden.⁴⁷ Diese Fristen sind Ausschlussfristen, d.h. Fristen, nach deren Ablauf Ansprüche und Rechte erlöschen. Der Vergleich mit vergleichbaren Fristenregelungen in anderen gesetzlichen Grundlagen zeigt, dass diese Fristen zu kurz bemessen sind. Beispielsweise kann eine Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) innerhalb von drei Jahren angegriffen werden.⁴⁸ Die viel zu kurzen Fristen erweisen sich in der Praxis als erhebliches Hindernis für Betroffene, um wirksam gegen die erlittene Diskriminierung vorgehen zu können. Eine spürbare Verlängerung der Frist auf zumindest 12 Monate ist zu fordern. Auch ECRI hat die zu kurzen Fristen moniert. Diese seien zu kurz, um sicherzustellen, dass Betroffenen ein leicht zugängliches Gerichtsverfahren zur Verfügung stehen.⁴⁹

Die Frist ist deshalb zu kurz, da Betroffene oftmals nicht wissen, dass sie sich gegen die Diskriminierung rechtlich wehren können. Oder scheuen sich zunächst davor, rechtliche Schritte einzulegen. Viel Zeit geht somit verloren, in vielen Fällen kann dies zur Verfristung führen. Viele

Betroffene müssen sich nach einer leidvollen Erfahrung erst wieder zu Kräften kommen, bevor sie nach Unterstützung durch eine Antidiskriminierungsstelle suchen oder rechtlichen Rat einholen.

Wirksame Unterstützung von Betroffenen durch Verbandsklagerecht

Das AGG ermöglicht Antidiskriminierungsverbänden als Beistand von Betroffenen in gerichtlichen Verfahren aufzutreten.⁵⁰ Sie dürfen nicht die volle Prozessvertretung übernehmen, stellen keine Anträge oder vertreten wie Bevollmächtigte. Für eine solche Beistandschaft verlangt das AGG, dass Verbände „*mindestens 75 Mitglieder haben oder einen Zusammenschluss aus mindestens sieben Verbänden bilden*“.⁵¹ Diese rein quantitativen Voraussetzungen („mind. 75 Mitglieder; 7 Verbände“) garantiert nicht immer qualitativ hochwertige Beistandschaft und nimmt staatlich geförderten Trägern in der Antidiskriminierungsarbeit, die längerfristig hochwertig arbeiten, die Möglichkeit der Beistandschaft.

Im AGG sollte auch ein umfassendes Verbandsklagerecht für qualifizierte Antidiskriminierungsstellen eingefügt werden. Ein Verband könnte dadurch unabhängig von der individuellen Betroffenheit der diskriminierten Person einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gerichtlich feststellen lassen. Insbesondere strukturell benachteiligte Gruppen haben eine große Scheu, Diskriminierung vor Gericht zu bringen. Durch die

⁴⁶ § 15 Abs. 4 AGG und § 21 Abs. 5 AGG.

⁴⁷ § 61b Abs. 1 ArbGG.

⁴⁸ §§ 823, 195 BGB.

⁴⁹ Vgl. ECRI: ECRI-Bericht über Deutschland, 2014, S. 15.

⁵⁰ § 23 Abs. 1 AGG.

⁵¹ § 23 Abs. 1 S. 2 AGG.

Möglichkeit der Verbandsklage würden Barrieren für Betroffene abgebaut, damit Diskriminierungsfälle auch tatsächlich vor Gericht kommen. Für die Unterstützung von Verbandsklagen wäre es nötig, einen öffentlichen Rechtshilfefonds einzurichten.

Beweislasteichterung erweitern

Nach der Beweislastvorschrift des AGG genügt der Beweis von Indizien, die eine Diskriminierung vermuten lassen, um die Gegenseite zum vollen Entlastungsbeweis zu zwingen.⁵² Probleme bestehen hier insbesondere bei Diskriminierungen, die „unter vier Augen“ in Abwesenheit von Zeug*innen geschehen oder nur in Anwesenheit von Zeug*innen, die „im Lager“ des Arbeitgebenden stehen, so dass vor Gericht oft allein die Parteivernehmung als mögliches Beweismittel erscheint. Diskriminierendes Verhalten kann dann oftmals geschickt verschleiert werden.

Muslimischen Frauen, die ein Kopftuch tragen, ist der Nachweis der Diskriminierung in Fällen der Zugangsverweigerung häufig schwierig, weil zwar begründete Vermutungen, aber keine belastenden Indizien vorliegen. Zu oft geschieht die Diskriminierung verdeckt. Den Betroffenen fehlt es an konkreten Indizien für die Diskriminierung, die aber Grundlage ihrer Rechtsdurchsetzung und der Beweiserleichterung sind. Gründe für die Ablehnung auf eine Bewerbung oder nach einem Bewerbungsgespräch werden nicht benannt oder nicht offen formuliert. Arbeitgebende sind indes nicht verpflichtet, in der

Absage der Bewerbung über den Grund zu informieren. Auch Vermieter*innen sind nicht verpflichtet zu erläutern, warum es nicht zum Mietvertragsabschluss gekommen ist.

Gerade bei struktureller Diskriminierung erweist sich die Beweislastregelung als große Hürde. Hierzu haben Gerichte z.B. Testing-Verfahren⁵³ als Mittel des Indizienbeweises zugelassen. Sogenannte Testing-Studien konnten bereits für verschiedene Diskriminierungsdimensionen wie ethnische und rassistische Zuschreibungen oder Religionszugehörigkeit nachweisen, dass es beim Zugang zu Beschäftigung immer wieder zu Diskriminierung kommt.⁵⁴

Im Gesetz sollte konkretisiert werden, welche Anforderungen an den Indizienbeweis zu stellen sind, um die Beweislastumkehr auszulösen. Statistiken, Antidiskriminierungsreports, Ergebnisse von Testings könnten als Mittel des Indizienbeweises fruchten.

Positive Maßnahmen verpflichten

Nach dem AGG sind Maßnahmen zulässig, mit denen bestehende Nachteile ausgeglichen werden sollen (positive Maßnahmen).⁵⁵ Als Beispiel können Maßnahmen für Menschen mit Behinderung beim Zugang zur Beschäftigung angeführt werden. Positive Maßnahmen, die vom AGG lediglich erlaubt sind, kommen in der Diskriminierungsrealität von schutzbedürftigen Menschen jedoch nur selten zur Anwendung. Gerade für die Diskriminierungskategorie der rassistischen Zuschreibung sollten Verpflichtungen geschaffen werden, um diskriminierende Strukturen zu überwinden. Diese können sein:

.....
⁵² § 22 AGG.

⁵³ In solchen Testing-Studien werden beispielsweise Lebensläufe von zwei fiktiven Bewerber*innen mit identischer Qualifikation an eine Vielzahl von Unternehmen versendet, die eine Stelle ausgeschrieben haben. Die fiktiven Bewerber*innen unterscheiden sich dabei nur hinsichtlich eines diskriminierungsrelevanten Merkmals, z.B. deutsch/nicht-deutsch klingender Name, Bewerbungsfoto mit und ohne Kopftuch. Anschließend kann mithilfe statistischer Methoden untersucht werden, ob es zu Unterschieden bei den Erfolgsquoten (Anzahl von Einladungen zu einem Vorstellungsgespräch) gekommen ist, die aufgrund sonst gleicher Bedingungen auf Diskriminierung zurückzuführen sind.

⁵⁴ Vgl. Koopmanns, Ruud/Susanne Veit/Ruta Yemane: Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung, 2019, online verfügbar: <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/vi18-104.pdf> (10.07.2023).

⁵⁵ § 5 AGG.

Betriebsvereinbarungen zur Förderung der Vielfalt in der Belegschaft, bevorzugte Einstellungen von benachteiligten Personengruppen, Durchführung von Antidiskriminierungs- oder Diversity-Trainings für Führungskräfte,

Arbeitnehmersvertreter*innen und Mitarbeiter*innen zur Sensibilisierung und Bewusstseinschärfung für (oft unbewusste) diskriminierende Handlungen.

IV. Ausblick und weitere Empfehlungen

Es ist wünschenswert, wenn die von Verbänden und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen zusammengetragenen und auch hier vorgestellten Vorschläge zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes nach dem AGG in der dokumentierten Gesetzgebungsdebatte zur Novellierung des AGGs Gehör finden. Eine Gesetzesbegründung zu den Neuregelungen des AGG kann dann als Referenz für Kommentarliteratur und für Gerichte werden.

Mehrdimensionale Diskriminierung und insbesondere intersektionale Diskriminierung muss mit Blick auf antimuslimischen Rassismus genau verstanden werden, um beurteilen zu können, wie nicht zuletzt juristisch darauf reagiert werden muss. Beratungsstellen sollten in der Antidiskriminierungsberatung von Muslim*innen und als solche wahrgenommenen Menschen den Blick auf intersektionale Diskriminierung nicht vergessen. Hierzu bedarf es qualifizierter Schulungen. In der Beratung kann es leicht passieren, dass Betroffene selbst nur eine Diskriminierungskategorie nennen und in der Erzählung des Erlebten sich auf nur diese konzentrieren, die „deutlich“ zu sein scheint. Bei äußerlich sichtbarer religiöser Bekleidung wie das Tragen eines Kopftuches wird die Kategorie „Religion“ vorgetragen und nur diese angenommen. Wenn zudem Beratungsstellen nur auf ein spezielles Diskriminierungsmerkmal fokussiert arbeiten, filtert es das Vorbringen.

Arbeitgeber*innen müssen für Intersektionalität sensibilisiert werden, sie brauchen Wissen über mehrdimensionale Diskriminierung und Kompetenzen zur Durchsetzung wirksamer Maßnahmen dagegen. Informationen für Jurist*innen nimmt eine Schlüsselfunktion ein, da von deren Handeln insbesondere die Entwicklung der Rechtsprechung abhängt.

Die Forderung nach flächendeckendem Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für Betroffene von antimuslimischem Rassismus geht einher mit dem Ausbau von Expertise.⁵⁶ Durch den Ausbau ausreichend spezialisierter Beratungsstellen im ganzen Bundesgebiet könnten auch andere Beratungsstellen zu antimuslimischem Rassismus unterstützt werden.

Es bedarf der Förderung von Organisationen, die sich mit und besonders mit strategischer Rechtsdurchsetzung befassen. Denn fehlende Klagen führen zu fehlender Rechtsprechung und damit auch zu fehlender Thematisierung in der Prozessstrategie.

Um in Gerichtsverfahren belastbare Daten zu antimuslimisch motivierter Diskriminierung einbringen zu können, bedarf es einer flächendeckenden Erfassung der Diskriminierung aufgrund der (zugeschriebenen) Religion und der mit ihr verschränkten Diskriminierungskategorien.

⁵⁶ Vgl. Winterhagen, Jenni: Policy Paper CLAIM: Betroffene von antimuslimischem Rassismus unterstützen – Beratung nachhaltig ausbauen, 2020, online verfügbar: <https://www.claim-allianz.de/aktuelles/publikationen/> (29.11.2022).

*Über die Herausgeber*innen*

Über CLAIM

CLAIM vereint und vernetzt rund 50 muslimische und nichtmuslimische Akteure der Zivilgesellschaft und bildet eine breite gesellschaftliche Allianz gegen antimuslimischen Rassismus, Islam- und Muslimfeindlichkeit. CLAIM wird getragen von Teilseind e.V., gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“.

Weitere Informationen zu CLAIM unter:

 claim-allianz.de

Über ZEOK e.V.

Der ZEOK e.V. ist ein langjähriger Bildungsträger in Ostdeutschland. Sie treten ein, für die Wertschätzung sprachlicher, kultureller und religiöser Vielfalt, möchten Vorurteile abbauen und allen Kindern und Jugendlichen den Zugang zu gleichberechtigten Bildungschancen ermöglichen.

Weitere Informationen zu ZEOK e.V. unter:

 zeok.de

Über das Kompetenznetzwerk Islam- und Muslimfeindlichkeit

Das Kompetenznetzwerk besteht aus vier bundesweit tätigen Partnern: CLAIM, getragen von Teilseind e. V., der Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland e. V. (aej), Verband binationaler Familien und Partnerschaften Leipzig und ZEOK e. V.. Das Kompetenznetzwerk Islam- und Muslimfeindlichkeit wird gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“.

Weitere Informationen zum Kompetenznetzwerk unter:

 kompetenznetzwerk-imf.de

Impressum

Herausgeber*innen:

CLAIM – Allianz gegen Islam- und Muslimfeindlichkeit in Kooperation mit
ZEOK e.V. im Rahmen des Kompetenznetzwerks Islam- und Muslimfeindlichkeit
Friedrichstraße 206
10969 Berlin
presse@claim-allianz.de
claim-allianz.de

ZEOK e. V.
Kurt-Eisner-Str. 68 HH
04275 Leipzig

Verantwortlich:

CLAIM – Allianz gegen Islam- und Muslimfeindlichkeit
Rima Hanano

Trägerverein CLAIM: Teilseind e.V.
Sitz des Vereins: Heidelberg
Geschäftsführerin: Yasemin Soylu
Amtsgericht Mannheim, Registernummer: VR 700738

Autorin: Zeynep Çetin

Redaktion: Güzin Ceyhan, Rima Hanano, Elisabeth Walser

Lektorat: Nicole Nöbauer

Gestaltung: Matthias Jakubek // Brandherd.net

Die Veröffentlichungen stellen keine Meinungsäußerung des BMFSFJ oder des BAFzA dar. Für inhaltliche Aussagen tragen die Autor*innen die Verantwortung.

Stand der Publikation: Juli 2023

Eine Veröffentlichung im Rahmen des Kompetenznetzwerks Islam- und Muslimfeindlichkeit
© CLAIM, 2023 – Alle Rechte vorbehalten.

Partner*innen



Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

im Rahmen des Bundesprogramms

Demokratie **leben!**