

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.
zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien über
Standards für Gleichbehandlungsstellen

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 14.10.2024

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Der Gesetzesentwurf hat die Umsetzung von zwei EU-Richtlinien (EU 2024/1499 und EU 2024/1500) in deutsches Recht zum Ziel. Beide Richtlinien sind bisher noch nicht vollständig in nationales Recht umgesetzt. Um die europäischen Vorgaben zu erfüllen ist eine Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) erforderlich. Daraus ergeben sich Folgeänderungen im Gesetz über die Gleichbehandlung der Soldatinnen und Soldaten (SoldGG) und im Gesetz betreffend der Einführung der Zivilprozessordnung (ZPOEG).

Im AGG ist die Einrichtung einer Schlichtungsstelle zur alternativen Streitbeilegung bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) geplant.

Des Weiteren sollen von Diskriminierung Betroffene Ihre Ansprüche vor Gericht auch durch einen Antidiskriminierungsverband geltend machen können (Prozessstandschaft).

Die ADS soll die Möglichkeit erhalten, in AGG-bezogenen Gerichtsverfahren eine Stellungnahme einzureichen.

Insgesamt soll der Zugang zur ADS und deren Dienst- und Beratungsleistungen verbessert werden. Die Berichtspflichten und Veröffentlichungsrechte der ADS werden entsprechend angepasst.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Ampelregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode eine längst überfällige Reform angekündigt: "Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) werden wir evaluieren, Schutzlücken schließen, den Rechtsschutz verbessern und den Anwendungsbereich ausweiten." Allerdings lässt die Umsetzung noch immer auf sich warten. Mit dem hier vorgelegten Gesetzentwurf wird zumindest ein Teil der aus Sicht des VdK dringend erforderlichen Reformschritte angegangen.

Der VdK begrüßt den Gesetzentwurf daher ausdrücklich. Seit vielen Jahren setzt sich der VdK dafür ein, die Beratung und die rechtliche Unterstützung der von Diskriminierung betroffenen Menschen zu verbessern und die gesetzliche Stellung und die Befugnisse der

Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu erweitern. Dazu gehört u. a. ein erleichterter außergerichtlicher Zugang zum Recht durch die Einführung eines verbindlichen Schlichtungsverfahrens. Ebenso entspricht die Aufnahme der gesetzlichen Prozessstandschaft für Antidiskriminierungsverbände in das AGG sowie die Möglichkeit der ADS, Stellungnahmen in Klageverfahren abzugeben, langjährigen VdK-Forderungen.

Noch immer fehlt eine Regelung im AGG, nach der die Versagung angemessener Vorkehrungen zur Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen eine verbotene Diskriminierung darstellt. Dazu ist nach Ansicht des VdK der Begriff der „angemessenen Vorkehrung“ in das AGG aufzunehmen, dort näher zu definieren und als einklagbaren Rechtsanspruch auszugestalten. Trotz der Ankündigung im Koalitionsvertrag, hat das für eine solche Änderung zuständige Bundesjustizministerium bisher weder die immer wieder angekündigten Eckpunkte noch einen Gesetzentwurf zu einer AGG-Änderung vorgelegt.

Zugunsten des Diskriminierungsschutzes bei fehlender Barrierefreiheit ist die BGG-Reform, die sich derzeit schon in der Ressortabstimmung befindet, endlich freizugeben, damit die Beratungen des Parlaments starten können.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland als größter deutscher Behindertenverband zu ausgewählten behindertenpolitischen Punkten Stellung.

2.1. Gleichstellung der Anträge

Bei einem Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot ist der Arbeitgeber nach dem AGG verpflichtet, den hierdurch entstandenen Schaden zu ersetzen, bei einem immateriellen Schaden eine angemessene Entschädigung zu zahlen. Künftig soll mit einer Ergänzung § 15 AGG der Antrag bei einer Schlichtungsstelle der Geltendmachung eines Anspruchs auf Schadensersatz oder Entschädigung gleichgesetzt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Regelung grundsätzlich. Vom Antrag auf Einleitung eines Schlichtungsverfahrens erfährt der Arbeitgeber. Damit dient die Regelung auch der Rechtssicherheit des Arbeitgebers, der nach Ablauf der Frist nicht mehr damit rechnen muss, dass von einem Beschäftigten Ansprüche auf Schadensersatz oder Entschädigung geltend gemacht werden.

Der VdK hält allerdings die geltende Frist von zwei Monaten, in denen Ansprüche bei Benachteiligung geltend gemacht werden müssen, grundsätzlich für zu kurz. In der Praxis scheitern viele Betroffene daran. Je stärker die erlebte Diskriminierung und damit einhergehende Persönlichkeitsverletzung, desto länger ist die Zeit, die Geschädigte für die Verarbeitung brauchen, bevor sie klagen können. Sie zögern mit der schwierigen Entscheidung, eine Diskriminierung öffentlich zu machen oder sind nicht ausreichend über ihre Rechte informiert. Bei einer Diskriminierung im Bewerbungsverfahren beginnt die Frist

zur Geltendmachung von Ansprüchen mit dem Zugang der Ablehnung. In der Praxis ist es für die Betroffenen kaum möglich, innerhalb dieser kurzen Frist an die notwendigen Informationen zu kommen. Bewerber erfahren – wenn überhaupt – oft erst später von der Diskriminierung aufgrund ihrer Behinderung. Der VdK fordert daher, die zweimonatigen Anzeigefristen im AGG auf zwölf Monate zu verlängern. Insbesondere sollte die Frist zur Geltendmachung einer Diskriminierung im Arbeitsrecht nicht bereits mit dem Zugang der Ablehnung beginnen, sondern erst mit dem Zeitpunkt der Kenntnis der Benachteiligung.

2.2. Unterstützung durch Antidiskriminierungsverbände – Prozessstandschaft

Antidiskriminierungsverbände, die die Voraussetzungen nach § 23 Abs. 1 AGG erfüllen, sollen künftig die Möglichkeit bekommen, eine gesetzliche Prozessstandschaft zu übernehmen. Benachteiligte können dann ihren eigenen Anspruch auf die befugten Verbände übertragen. Die Regelung stellt sicher, dass die Klagebefugnisse nicht über die Möglichkeiten des Übertragenden hinausgehen. Daher gelten auch für die Verbände die gleichen Verfahrensvoraussetzungen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Regelung. Die Aufnahme der gesetzlichen Prozessstandschaft in das AGG gehört zu den langjährigen VdK-Forderungen. Bisher ermöglicht das AGG den Antidiskriminierungsverbänden lediglich eine Beistandschaft im gerichtlichen Verfahren. Sie erleichtert betroffenen benachteiligten Menschen den Zugang zum Recht. Diese Regelung ist erforderlich für die Umsetzung der oben genannten EU-Richtlinien, welche die Stärkung der prozessualen Rechte der von Diskriminierung betroffenen Personen verlangen.

2.3. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)

In § 25 AGG soll ergänzend aufgenommen werden, dass die ADS ihre Leistungen unentgeltlich anbietet und wirksame Maßnahmen sowie angemessene Vorkehrungen zu treffen hat, um einen gleichen und barrierefreien Zugang zu gewährleisten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die vorgeschlagene Änderung. Wenngleich die ADS auch bisher Zugänglichkeit ermöglicht und die Leistungen kostenfrei anbietet, müssen die Möglichkeiten für Zielgruppen mit sprachlichen, kommunikativen und anderen Barrieren verbessert werden. Die Änderung entspricht den umzusetzenden Vorgaben der EU-Richtlinien, nach denen die Gleichbehandlungsstellen in der Lage sein müssen, Beschwerden mündlich, schriftlich und online entgegen zu nehmen. Für Menschen mit Behinderung sind Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen im Einzelfall sicherzustellen.

2.4. Aufgaben der ADS

Die ADS soll künftig neben ihren bestehenden Aufgaben nach § 27 AGG künftig auch über die Möglichkeiten psychologischer Unterstützung sowie über die geltenden Vertraulichkeitsvorschriften und den Schutz personenbezogener Daten informieren. Darüber

hinaus sollen neben Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen auch Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung zu den Aufgaben der ADS gehören. Dabei sind auch Benachteiligungen aus einer Kombination der in § 1 genannten Diskriminierungsmerkmale zu berücksichtigen.

Die ADS soll künftig in gerichtlichen Verfahren zu Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung eine schriftliche oder mündliche Stellungnahme abgeben können. Dazu kann das Gericht die ADS auffordern. Darüber hinaus kann die ADS auch ohne Aufforderung im überparteilichen Interesse dem Gericht eine Stellungnahme zukommen lassen, welche dann an die Parteien und Verfahrensbeteiligten übermittelt wird.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Bei den Änderungen handelt es sich zum Teil um eine Konkretisierung der bisher schon festgelegten Aufgaben der ADS. Dass die Zuständigkeit der ADS auch für Mehrfachdiskriminierung und intersektionaler Diskriminierung ausdrücklich aufgenommen wird, begrüßt der VdK. Bei einer Mehrfachdiskriminierung können Formen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes, einer Behinderung, des Alters etc. meist einzeln benannt und analysiert werden und beeinflussen sich nicht unbedingt gegenseitig. Intersektionale Diskriminierung hingegen ist eine besondere Form von Mehrfachdiskriminierung. Hier überschneiden und verstärken sich verschiedene Diskriminierungsmerkmale, die häufig nicht mehr getrennt voneinander zu benennen sind

Die Neuregelung, dass die ADS in gerichtlichen Verfahren Stellungnahmen zu Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung abgeben kann, begrüßt der VdK ausdrücklich. Sie entspricht einer langjährigen VdK-Forderung.

2.5. Berichtspflichten der ADS

Mit der Neuregelung in § 27a sollen die Berichtspflichten der ADS gebündelt werden. Es gibt weiterhin einen Jahresbericht der ADS über die eigenen Aktivitäten. Der bisherige gemeinsame Bericht der ADS und der Beauftragten der Bundesregierung, der alle vier Jahre veröffentlicht wird, soll dem Bundestag zur Stellungnahme zugeleitet werden. Darüber hinaus sollen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten Maßnahmen getroffen werden, die sicherstellen, dass keine Rückschlüsse auf betroffene Personen gezogen werden können.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Regelung. Insbesondere die Stellungnahme des Bundestags zum vierjährigen gemeinsamen Bericht der Beauftragten kann die Abgeordneten für alle Bereiche der Benachteiligung sensibilisieren und den Wirkungsgrad der Berichte erhöhen.

2.6. Schlichtungsstelle

Bei der ADS soll eine von der ADS unabhängige Schlichtungsstelle mit eigener Geschäftsstelle zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten nach dem AGG eingerichtet werden. Die dort beschäftigten Schlichterinnen und Schlichter sollen die

Befähigung zum Richteramt, Erfahrungen im Antidiskriminierungsrecht und in der Mediation haben.

Darüber hinaus soll die Schlichtungsstelle mindestens jährlich eine anonymisierte Zusammenfassung besonders bedeutsamer Verfahren und Ergebnisse einreichen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Einrichtung einer unabhängigen Schlichtungsstelle für Streitigkeiten nach dem AGG ausdrücklich. Die von Diskriminierung betroffenen Menschen schrecken oft vor den Belastungen und finanziellen Risiken einer gerichtlichen Auseinandersetzung zurück. Als alleinige Kläger ihre Diskriminierungserfahrungen vor Gericht zu schildern und ihre Rechte durchzusetzen stellt die Betroffenen vor große Herausforderungen. In seiner jetzigen Form erlaubt das AGG den Antidiskriminierungsverbänden zwar die außergerichtliche und gerichtliche Rechtsberatung, aber bei Gerichtsverfahren dürfen die Verbände lediglich als Beistand auftreten. Nach Ansicht des VdK muss daher unbedingt der Zugang zum Recht durch ein niedrighschwelliges Schlichtungsverfahren erleichtert werden. Die Schlichtungsstelle nach § 16 BGG ist ein gelungenes Beispiel dafür, dass Gerichtsverfahren mit einer Schlichtung vermieden werden können.

Auch die regelmäßigen Berichte über bedeutsame Verfahren begrüßt der VdK. Diskriminierungserfahrungen sind oft keine Einzelfälle. Die Berichte können dazu beitragen, dass leichter Lösungen für vergleichbare Fälle gefunden und als Beispiel genommen werden.

2.7. Schlichtungsverfahren

Ein Antrag auf eine außergerichtliche Schlichtung kann wegen eines behaupteten Verstoßes gegen die §§ 7, 12, 16 (arbeitsrechtliches Benachteiligungsverbot) oder § 19 (zivilrechtliches Benachteiligungsverbot) bei der Schlichtungsstelle der ADS gestellt werden. Der Antrag muss die Angaben zum Antragsgegner, dem Streitgegenstand und die Tatsachen, die dem Streit zugrunde liegen, enthalten. Die Schlichtungsstelle prüft dann die Eignung des Sachverhalts für eine außergerichtliche Schlichtung. Lehnt die Schlichtungsstelle die Schlichtung ab, teilt sie die Gründe dem Antragsteller mit.

Schlichtungsverfahren sind abzulehnen, wenn die Streitigkeit nicht in die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle fällt, zur gleichen Streitigkeit ein Gericht bereits eine Sachentscheidung getroffen hat oder ein Gerichtsverfahren anhängig ist. Ebenso sind Schlichtungsverfahren abzulehnen, die durch einen Vergleich beigelegt wurden oder dieselbe Streitigkeit bereits bei einer anderen staatlichen Schlichtungsstelle anhängig ist oder durchgeführt wurde. Anträge auf Schlichtung, die offensichtlich ohne Erfolgsaussicht oder mutwillig erscheinen, sind ebenfalls abzulehnen.

Die Schlichtungsstelle kann die Durchführung eines Verfahrens ablehnen, wenn der Sachverhalt nur mit einem unangemessen hohen Aufwand zu klären wäre oder eine grundsätzliche Rechtsfrage, die für die Bewertung der Streitigkeit wichtig ist, noch nicht geklärt ist.

Eine Klage auf Entschädigung nach § 15 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes muss nach dem Arbeitsgerichtsgesetz innerhalb von drei Monaten, nachdem der Anspruch schriftlich geltend gemacht worden ist, erhoben werden. Mit der Zustellung des Antrags an den Antragsgegner durch die Schlichtungsstelle wird die Frist gehemmt.

Wird ein Schlichtungsverfahren eingeleitet, ist der Antragsgegner zur Teilnahme verpflichtet. Die schlichtende Person hat in jedem Stadium des Verfahrens darauf hinzuwirken, dass die Beteiligten sich einigen. Ist eine Einigung nicht möglich, unterbreitet die schlichtende Person einen schriftlichen Schlichtungsvorschlag mit Sachverhalt, Begründung, rechtlicher Einordnung und Bewertung. Die Schlichtungsstelle setzt dann eine angemessene Frist, den Schlichtungsvorschlag anzunehmen und informiert über die rechtlichen Folgen einer Annahme und die Möglichkeit, den Vorschlag nicht anzunehmen und stattdessen ein Gericht anzurufen.

Das Verfahren endet, wenn der Antrag zurückgenommen wird, der Schlichtungsvorschlag von beiden Seiten angenommen wird oder eine andere Form der Einigung erzielt wurde. Kommt keine Einigung zustande, endet das Verfahren mit der Zustellung einer Bescheinigung der Schlichtungsstelle über den erfolglosen Schlichtungsversuch

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Einführung eines Schlichtungsverfahrens und die vorgesehenen Regelungen im AGG. Die Regelungen sind dem Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG nachgebildet. Die Arbeit der Schlichtungsstelle BGG hat sich bewährt. Eine Schlichtungsstelle hat eine wichtige Funktion für die außergerichtliche Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Wie die Erfahrungen der Schlichtungsstelle BGG zeigen, kommt es in der Mehrheit der Fälle zu einer Einigung, durch die ein weiteres gerichtliches Verfahren vermieden und Rechtsfrieden hergestellt werden kann. Schlichtung bedeutet auch eine Auseinandersetzung auf Augenhöhe und ist ein gutes Mittel, um das Bewusstsein für Diskriminierung und ihre Vermeidung im Zivil- und Arbeitsrecht zu stärken.

3. Fehlende Regelungen

Um die Teilhabe für Menschen mit Behinderungen spürbar zu verbessern sind weitere gesetzgeberische Schritte erforderlich. Private Anbieter von Waren und Dienstleistungen müssen endlich zur Barrierefreiheit verpflichtet werden.

Wenn gegen Vorgaben zur Barrierefreiheit verstoßen wird, muss dies als Benachteiligung im Sinne des AGG gelten und sanktioniert werden. §§ 7 und 19 AGG müssen entsprechend ergänzt werden. Es bedeutet für Menschen mit Behinderungen auch dann eine Benachteiligung, wenn sie wegen vorhandener Barrieren von für die Öffentlichkeit zugänglichen Waren und Dienstleistungen ausgeschlossen sind. Mit dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) werden ab dem 28.06.2025 erstmals gesetzliche Regelungen gelten, die auch private Anbieter von bestimmten Produkten und Dienstleistungen zur Barrierefreiheit verpflichten. Diese Pflicht zur Barrierefreiheit muss auf alle Anbieter von Waren und Dienstleistungen ausgeweitet werden. Darüber hinaus muss im

AGG klargestellt werden, dass ein Verstoß gegen gesetzliche Vorgaben zur Barrierefreiheit als Benachteiligung zu qualifizieren ist.

Mindestens aber müssen private Anbieter von Produkten und Dienstleistungen verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Barrieren im Einzelfall auszuräumen. Die Versagung dieser Vorkehrungen ist als Diskriminierungstatbestand in § 7 und § 19 AGG zu normieren. Bei der Definition der angemessenen Vorkehrungen ist an § 7 Abs. 2 BGG anzuknüpfen. Danach sind angemessene Vorkehrungen Maßnahmen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass ein Mensch mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Rechte genießen und ausüben kann. Diese Definition berücksichtigt ausreichend die Interessen der privaten Anbieter, aber auch der Allgemeinheit: Sind geforderte Anpassungen unverhältnismäßig oder stellen sie eine unbillige Belastung dar, können sie nicht als angemessene Vorkehrung eingefordert und ihre Verweigerung nicht als Diskriminierung gerügt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass verhältnismäßige und nicht unbillige Anpassungen verlangt werden können und ihre Verweigerung als Diskriminierung geahndet werden muss.

Das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot ist bislang für Menschen mit Behinderungen massiv eingeschränkt. Es bezieht sich nur auf sog. Massengeschäfte und Versicherungsverträge (§ 19 Absatz 1). Der Schutz vor Diskriminierung muss auf alle der Öffentlichkeit angebotenen Dienstleistungen, beispielsweise auch Gesundheitsleistungen, erweitert werden. Die Einschränkungen in § 19 AGG sind aufzuheben. Menschen mit Behinderungen sind hingegen vom Anwendungsbereich des Absatzes 2 ausgeschlossen „...Begründung, Durchführung und Beendigung sonstiger zivilrechtlicher Schuldverhältnisse im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 ...“. Das ist mit Blick auf den grundrechtlich geschützten Gleichbehandlungsgrundsatz (Artikel 3 GG) und die Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vermittelbar und als unzulässig zu bewerten. Das AGG muss auch für Menschen mit Behinderungen den vollen Diskriminierungsschutz entfalten.

Die Klagemöglichkeiten nach dem AGG müssen erweitert werden. Es muss ein Verbandsklagerecht im AGG vorgesehen werden, damit nicht nur Betroffene selbst, sondern auch Verbände Missstände öffentlich machen und Abhilfe gerichtlich einfordern können. Insoweit ist § 23 AGG zu erweitern.

Dies wäre auch im Rahmen einer Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) möglich. Ein entsprechender Gesetzentwurf für eine BGG-Reform ist vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in die Ressortabstimmung gegeben worden, wird dort aber von einzelnen Ministerien nach wie vor blockiert und ist daher noch nicht für Anhörung der Verbände und Länder freigegeben. Der VdK fordert die bzw. den einen Koalitionspartner auf, die Blockade der geplanten Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes zu beenden und das Gesetz endlich auf den Weg zu bringen.