

# RECHTSDURCH- SETZUNG DURCH GLEICHBEHAND- LUNGSSTELLEN

Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von  
Aufgaben und Befugnissen auf die Antidiskriminierungs-  
stelle des Bundes aus rechtlicher, rechtsvergleichender  
und rechtspolitischer Perspektive

Zusammenfassung des Rechtsgutachtens von  
Prof. Dr. Mehrdad Payandeh, LL. M. (Yale),  
Bucerius Law School, Hamburg



Antidiskriminierungsstelle  
des Bundes



# **RECHTSDURCH- SETZUNG DURCH GLEICHBEHAND- LUNGSSTELLEN**

**Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von  
Aufgaben und Befugnissen auf die Antidiskriminierungs-  
stelle des Bundes aus rechtlicher, rechtsvergleichender  
und rechtspolitischer Perspektive**

Die vorliegende Veröffentlichung fasst die zentralen Ergebnisse und rechtlichen Bewertungen des Gutachtens „Rechtsdurchsetzung durch Gleichbehandlungsstellen – Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus rechtlicher, rechtsvergleichender und rechtspolitischer Perspektive“ zusammen. Für weiter gehende Informationen, Literatur- und Quellenangaben wird auf die ausführliche Langfassung verwiesen. Das Gutachten wurde im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes von Prof. Dr. Mehrdad Payandeh, LL. M. (Yale), verfasst.

**Mai 2026**



Das Gutachten „Rechtsdurchsetzung durch Gleichbehandlungsstellen – Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus rechtlicher, rechtsvergleichender und rechtspolitischer Perspektive“ finden Sie unter: [www.antidiskriminierungsstelle.de/gutachten-gleichbehandlungsstellen](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/gutachten-gleichbehandlungsstellen)

# Vorwort



Wir haben es europäischem Recht zu verdanken, dass es in allen EU-Mitgliedstaaten Antidiskriminierungsgesetze gibt. Auch die Existenz nationaler Gleichbehandlungsstellen überall auf dem Kontinent geht auf europäische Richtlinien zurück. Mit anderen Worten: Wir haben in Deutschland seit 2006 ein Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und eine Antidiskriminierungsstelle des Bundes, weil das Europarecht entsprechende Vorgaben gemacht hat. Zu diesen Vorgaben gehört, dass sich Antidiskriminierungsstellen unabhängig von den jeweiligen Regierungen für Gleichbehandlung einsetzen und von Diskriminierung betroffene Menschen dabei unterstützen, ihre Rechte durchzusetzen.

Doch die Handlungsmöglichkeiten der Gleichbehandlungsstellen unterscheiden sich von Land zu Land. Für die Menschen in Europa heißt das: Trotz einheitlicher EU-Gesetzgebung macht es einen großen Unterschied, wo jemand diskriminiert wird. Inwiefern Betroffene ihre Rechte durchsetzen und die Gleichbehandlungsstellen sie dabei unterstützen können, ist je nach Land höchst verschieden. In Belgien hat die Antidiskriminierungsstelle Unia ein starkes Klagerecht. In Frankreich ist der „Défenseur des droits“ im ganzen Land mit Hunderten Kontaktpunkten präsent. In Schweden kann der „Diskrimineringsombudsmannen“ eingehende Untersuchungen durchführen. Im Vergleich dazu ist die deutsche Antidiskriminierungsstelle des Bundes sehr schwach aufgestellt.

Damit sich das ändert, hat die Europäische Union im Jahr 2024 zwei neue Richtlinien zu Standards für Gleichbehandlungsstellen

beschlossen. Sie legen fest, welche Aufgaben, Befugnisse, Ressourcen und institutionellen Voraussetzungen diese Stellen in allen EU-Staaten mindestens brauchen. Europas Bürger\*innen sollen sich auf einen unionsweit gleichen Standard bei der Durchsetzung ihres Rechts verlassen können und überall Gleichbehandlungsstellen vorfinden, die Untersuchungs-, Entscheidungs- und Klagebefugnisse haben.

Diese beiden EU-Richtlinien von 2024 können das Antidiskriminierungsrecht auch in Deutschland stärken. Damit sie bestmöglich in deutsches Recht umgesetzt werden, hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes das vorliegende Gutachten in Auftrag gegeben. Der Europa- und Verfassungsrechtler Prof. Dr. Mehrdad Payandeh arbeitet darin heraus, wie das AGG angepasst werden kann, um die europarechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Und er analysiert, welche guten Lösungen es in Nachbarländern schon gibt, die hierzulande übernommen werden können.

Ich hoffe, dass wir Menschen, die Diskriminierung erleben, bald auch in Deutschland nach europäischen Standards unterstützen können.

Zunächst aber wünsche ich eine anregende Lektüre.

Mit besten Grüßen  
Ihre Ferda Ataman

A handwritten signature in black ink, reading 'Ferda Ataman'.

Unabhängige Bundesbeauftragte  
für Antidiskriminierung



# Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                    |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Ausgangslage</b>                                                                                | <b>9</b>  |
| <b>2</b> | <b>Aktueller institutioneller und rechtlicher Status der Antidiskriminierungsstelle des Bundes</b> | <b>10</b> |
| 2.1      | Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Organisation                                         | 10        |
| 2.2      | Aktuelle Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (§§ 27, 28 AGG)         | 11        |
| 2.3      | Kompetenzerweiterungen in der bisherigen Reformdiskussion                                          | 12        |
| <b>3</b> | <b>Rechtsvergleichende Analyse</b>                                                                 | <b>14</b> |
| <b>4</b> | <b>Rechtliche Rahmenbedingungen</b>                                                                | <b>16</b> |
| 4.1      | Völkerrecht                                                                                        | 16        |
| 4.2      | Unionsrechtliche Rahmenbedingungen                                                                 | 17        |
| 4.3      | Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen                                                            | 19        |
| <b>5</b> | <b>Analyse von Reformoptionen</b>                                                                  | <b>21</b> |
| 5.1      | Das Durchsetzungsdefizit des Antidiskriminierungsrechts als rechtspolitischer Hintergrund          | 21        |
| 5.2      | Alternative Streitbeilegung                                                                        | 22        |
| 5.3      | Administrative Durchsetzung                                                                        | 27        |
| 5.4      | Stellungnahmen in Gerichtsverfahren (Amicus Curiae)                                                | 31        |
| 5.5      | Beteiligung an Gerichtsverfahren                                                                   | 34        |
| 5.6      | Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Befugnissen                                                | 36        |
| 5.7      | Zusammenfassung und Fazit                                                                          | 37        |





# 1 Ausgangslage

Der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung kommt eine bedeutende Rolle im Rahmen der Bekämpfung von Diskriminierung in Deutschland zu. Als Gleichbehandlungsstelle ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine staatlich eingerichtete Institution, die ihre Aufgaben unabhängig von der Bundesregierung und anderen staatlichen Stellen wahrnimmt. Das 2006 in Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien ergangene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) weist der Antidiskriminierungsstelle des Bundes dabei eine Reihe von Aufgaben zu: Sie soll politische Impulse geben und ihre Expertise in den politischen Prozess einspeisen. Sie soll informieren, aufklären und sensibilisieren und damit dazu beitragen, dass sich ein gesellschaftliches Bewusstsein für die Bedeutung von Diskriminierung in Deutschland herausbildet. Sie dient aber vor allem dem Schutz vor Diskriminierung und soll in diesem Zusammenhang sowohl einzelne von Diskriminierung Betroffene unterstützen als auch auf die Beseitigung struktureller Fehlentwicklungen hinwirken.

Die Diskussion über eine Reform des AGG hat sich in den letzten Jahren intensiviert und gleichzeitig konsolidiert. Die von unterschiedlichen Akteuren vorgebrachten Vorschläge – insbesondere bezogen auf die Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes – weisen vielfach in dieselbe Richtung. Auch im politischen Raum wird über die Umsetzung einzelner Reformvorschläge diskutiert. Konkreter Anlass für diese Entwicklung sind neben den gesellschaftlichen Forderungen und der politischen Überzeugung von der Notwendigkeit einer Reform vor allem rechtliche Vorgaben der Europäischen Union. So hat der Unionsgesetzgeber 2024 zwei Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen (EU 2024/1499 und 2024/1500) verabschiedet, die Deutschland dazu verpflichten, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit weiteren Aufgaben und Befugnissen auszustatten. Die Umsetzungsfrist dieser Richtlinien endet am 19. Juni 2026.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Studie eine zweifache Stoßrichtung: Einerseits sollen grundlegende Fragen, die sich im Zusammenhang mit einer Erweiterung der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes stellen, rechtlich geklärt und rechtspolitisch bewertet werden. Andererseits soll sie die aktuelle Reformdiskussion in rechtlicher sowie rechtspolitischer Hinsicht würdigen, auch und gerade vor dem Hintergrund des Umsetzungsbedarfs durch die Standard-Richtlinien der EU. Im Zentrum der Studie stehen somit die rechtlichen Rahmenbedingungen einer möglichen Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durch die Übertragung weiterer Befugnisse und Kompetenzen.

## **2 Aktueller institutioneller und rechtlicher Status der Antidiskriminierungsstelle des Bundes**

Das im Jahr 2006 beschlossene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) setzt vier EU-Gleichbehandlungsrichtlinien um. Zentrale Grundlage für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist Abschnitt 6 des AGG, der bereits 2022 reformiert wurde. § 25 AGG errichtet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes beim Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ, ehemals Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ]); § 25 Absatz 3 AGG bestimmt, dass sie von einer oder einem Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung geleitet wird. Die §§ 26–30 AGG regeln die Wahl, den Status, die Aufgaben, die Befugnisse, die Zusammenarbeit mit anderen Stellen und den Beirat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

### **2.1 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Organisation**

#### **2.1.1 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als staatliche Organisation**

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes lässt sich nicht eindeutig in die Typologie der Verwaltungsorganisationsformen einordnen. Das AGG selbst trifft keine explizite Aussage über ihre organisationsrechtliche Klassifikation und auch die organisationsrechtlichen Regelungen lassen keinen zwingenden Schluss darauf zu. Die vom Gesetzgeber im Jahr 2006 nahegelegte Einordnung als selbstständige Bundesoberbehörde steht im Gegensatz zur Beschreibung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Reform des AGG 2022, in der sie als „Teil des BMFSFJ“ beschrieben wird. Sie ist als staatliche Stelle der Exekutive ausgestaltet und kann damit als Behörde im verwaltungsrechtlichen und insbesondere im verwaltungsverfahrenrechtlichen Sinne (§ 1 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVfG]) agieren. Trotz ihrer Einrichtung nach § 25 Absatz 1 Satz 1 AGG beim BMBFSFJ hat sie die Stellung einer zumindest teilverselbstständigen Verwaltungseinheit. Zudem steht die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (UBAD) nach § 26a Absatz 1 Satz 1 AGG in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund, sie ist nach § 26a Absatz 1 Satz 2 AGG unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen und untersteht nach § 26a Absatz 2 AGG lediglich der Rechtsaufsicht der Bundesregierung.

### **2.1.2 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Gleichbehandlungsstelle (Equality Body)**

Die Errichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes diene der Erfüllung der Verpflichtung Deutschlands aus den Vorgaben der Antidiskriminierungsrichtlinien (2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG und 2004/113/EG). Entsprechende Vorgaben sind zudem in der Entgelttransparenz-Richtlinie (2023/970) und den Richtlinien über Mindeststandards für Gleichbehandlungsstellen (2024/1499 und 2024/1500) enthalten. Die Antidiskriminierungsstelle ist damit eine Gleichbehandlungsstelle (Equality Body) im Sinne der unionsrechtlichen Vorgaben. Daraus resultieren die Anforderungen folgender Kernmerkmale: Unabhängigkeit, Neutralität und Handlungsfähigkeit insbesondere bei Beratung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem enthalten die Richtlinien jeweils Vorgaben, denen die Antidiskriminierungsstelle entsprechen muss, und es bestehen Empfehlungen europäischer und internationaler Menschenrechtsorgane (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz [ECRI], Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Vereinte Nationen), die zwar nicht bindend, aber für die effektive Umsetzung des Unionsrechts bedeutsam sind.

### **2.1.3 Die Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung**

Bis 2022 wurde die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vom BMFSFJ ernannt, wobei deren Rechtsstellung in der Bundesverwaltung unpräzise blieb. Durch die AGG-Reform 2022 wurde das Amt der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung (UBAD) eingeführt. Die oder der Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung wird nunmehr auf Vorschlag des BMFSFJ vom Bundestag für fünf Jahre (§ 26 AGG) gewählt und steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Mit dieser Statusänderung soll die Antidiskriminierungsstelle des Bundes systematisch anderen Beauftragteninstitutionen wie zum Beispiel Beauftragten für den Datenschutz gleichgestellt werden. Damit wird ihre fachpolitische Wirkung im Regierungs- und Gesetzgebungsprozess gestärkt.

## **2.2 Aktuelle Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (§§ 27, 28 AGG)**

Im Zusammenhang mit konkreten Diskriminierungsfällen ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nach § 27 Absatz 1 und 2 AGG auf Information, Beratung und Weitervermittlung beschränkt. In der Praxis bedeutet dies eine rechtliche Erstberatung sowie gegebenenfalls die Verweisung an geeignete Beratungs- oder Rechtsdurchsetzungsstellen. Zudem soll die Antidiskriminierungsstelle nach § 27 Absatz 2 AGG auf eine gütliche Einigung zwischen den Beteiligten hinwirken. Nach § 28 Absatz 3 AGG kann die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung Stellungnahmen der Beteiligten anfordern, ohne jedoch über Untersuchungs- oder Eingriffsbefugnisse zu verfügen. Verbindliche Entscheidungen, Sanktionen oder eine Mitwirkung an Gerichtsverfahren sind der Antidiskriminierungsstelle nicht möglich.

Daneben nimmt die Antidiskriminierungsstelle allgemeine Aufgaben der Diskriminierungsbekämpfung wahr (§ 27 Absatz 3 AGG). Diese umfassen insbesondere Öffentlichkeitsarbeit zur Sensibilisierung für Diskriminierung, präventive Maßnahmen im Anwendungsbereich des AGG sowie die Durchführung oder Förderung wissenschaftlicher Untersuchungen zu Diskriminierung und Ungleichheit.

Das AGG stattet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes damit nur sehr restriktiv mit Befugnissen zur Überwachung und Durchsetzung der Verpflichtungen aus. Zum Teil wird in der Rechtswissenschaft davon ausgegangen, dass die Regelungen der §§ 27 f. AGG hinter den unionsrechtlich zwingenden Anforderungen zurückbleiben. Der Rechtsvergleich zeigt jedenfalls, dass die Antidiskriminierungsstelle im Vergleich mit anderen europäischen Gleichbehandlungsstellen deutlich zurückfällt. Das ist als Gesamtbefund mit Blick auf die völkerrechtlichen, unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine effektive Bekämpfung von Diskriminierung sowie für die Unterstützung der von Diskriminierung Betroffenen rechtlich problematisch.

## **2.3 Kompetenzerweiterungen in der bisherigen Reformdiskussion**

Die Diskussion über eine Reform des AGG ist nahezu so alt wie das AGG selbst. Reformanregungen kommen aus Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, internationalen Gremien und von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes selbst. Wichtige Impulse erhielt die Debatte durch die Evaluation des AGG im Jahr 2016, ein Grundlagenpapier der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung von 2023, die Koalitionsverträge von 2021 und 2025 sowie durch die Forderungen des zivilgesellschaftlichen Bündnisses „AGG Reform – Jetzt!“. Eine Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages im Jahr 2023 sowie ein auf die Umsetzung der europäischen Standard-Richtlinien (2024/1499 und 2024/1500) bezogener Referentenentwurf des damaligen BMFSFJ von Oktober 2024 haben die Konturen der Diskussion weiter geschärft.

### **2.3.1 Stärkung der Rechtsdurchsetzung**

Neben einer Ausweitung des Anwendungsbereichs zielen Vorschläge für die Reform des AGG primär auf eine Stärkung der Rechtsdurchsetzung. Dahinter steht der Befund, dass Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung und zum Abbau von Ungleichheiten aus verschiedenen Gründen mit einem Durchsetzungsdefizit behaftet sind. Für eine bessere Rechtsdurchsetzung werden verschärfte Rechtsfolgen von Verstößen gegen das AGG, verfahrensrechtliche Erleichterungen für die Durchsetzung von Ansprüchen nach dem AGG, die Stärkung der Antidiskriminierungsverbände, der Ausbau von Beschwerdestellen bei Arbeitgebern und diskriminierungssensibilisierende Fortbildungen diskutiert.

### **2.3.2 Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Vorschläge zu ihrer Stärkung**

Institutionell wird zur Stärkung der Durchsetzung des AGG eine Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes empfohlen, um dieser die effektivere Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. So werden die Aufwertung zur obersten Bundesbehörde zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit sowie zusätzliche Ressourcen gefordert. Zudem wird regelmäßig auch eine Ausweitung ihrer Aufgaben und Befugnisse empfohlen. Diskutiert werden insbesondere Akteneinsichtsrechte statt bloßer Auskunftsansprüche (§ 28 Absatz 4 AGG), Beanstandungsrechte gegenüber staatlichen Stellen, die Stärkung ihrer Rolle im Rahmen von Schlichtungsverfahren, die Möglichkeit von Amicus-Curiae-Stellungnahmen in Gerichtsverfahren, Beteiligungsrechte vor Gericht zur Unterstützung Einzelner sowie altruistische Klagerechte in Fällen struktureller Diskriminierung.

### 2.3.3 Der Referentenentwurf des BMFSFJ vom 4. Oktober 2024

Im Mai 2024 hat der Unionsgesetzgeber zwei Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen verabschiedet, die bis Juni 2026 in innerstaatliches Recht umzusetzen sind. Zur Umsetzung dieser Richtlinien hatte das damalige BMFSFJ einen Referentenentwurf für ein AGG-Änderungsgesetz erarbeitet und im Zuge der eingeleiteten Verbändeanhörung im Oktober 2024 veröffentlicht, aber aufgrund des Koalitionsendes nicht mehr im Kabinett verabschiedet. Der Entwurf sah vor, dass Antidiskriminierungsverbände im Wege der Prozessstandschaft künftig mit Einwilligung der Betroffenen deren Rechte geltend machen können. Für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes enthielt der Entwurf mehrere Konkretisierungen im Hinblick auf ihre Beratungstätigkeit, die Erhebung von Antidiskriminierungsdaten und ihre Berichtspflichten.

Zwei Vorschläge des Referentenentwurfs betrafen eine substanzielle Erweiterung der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Erstens sollte die Antidiskriminierungsstelle das Recht erhalten, Amicus-Curiae-Stellungnahmen in gerichtlichen Verfahren abzugeben, und zweitens sollte bei der Antidiskriminierungsstelle eine Schlichtungsstelle errichtet werden. Die dort tätigen Personen sollten fachlich unabhängig, an Weisungen nicht gebunden und mindestens mit der Befähigung zum Richteramt ausgestattet sein.

Der Entwurf enthielt hingegen weder ein Untersuchungsrecht der Antidiskriminierungsstelle noch weiter gehende gerichtliche Beteiligungsrechte. Damit bleibt er hinter den unionsrechtlichen Mindeststandards zurück, folgte jedoch einer von Deutschland im Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene abgegebenen Protokollerklärung.

### 2.3.4 Zwischenergebnis

Die Vorschläge für die Reform des AGG weisen eine große Kontinuität auf und werden von einer breiten Übereinstimmung zivilgesellschaftlicher Akteure getragen. Weitgehender Konsens besteht hinsichtlich der Ausweitung des Anwendungsbereichs, der Verbesserung verfahrensrechtlicher Regelungen sowie der Stärkung der Rolle von Verbänden. Vorbehalte kommen aus wirtschaftsnahen und konservativen Bereichen, die zusätzliche Belastungen, Rechtsunsicherheit und potenzielle Klagewellen befürchten.

Die institutionellen Vorschläge für die Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes beschränken sich seit der Neuregelung von 2022 im Wesentlichen auf eine mögliche Aufwertung zur obersten Bundesbehörde. Weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass ihre Aufgaben- und Befugnisnormen ausbaufähig sind, konkrete Vorschläge dazu gibt es jedoch nur vereinzelt. Insofern bot der Referentenentwurf von 2024 erstmals konkrete Regelungsvorschläge zur Einführung eines Amicus-Curiae-Rechts und zur Errichtung einer Schlichtungsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die aber nicht mehr umgesetzt wurden.

## 3 Rechtsvergleichende Analyse

Der rechtsvergleichende Teil des Gutachtens untersucht drei europäische Gleichbehandlungsstellen: die Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC), das belgische Centre inter-fédéral pour l'Égalité des chances (Unia) und den schwedischen Diskrimineringsombudsmannen. Vergleichende Studien zu Gleichbehandlungsstellen in der EU zeigen, dass die Befugnisse der deutschen Antidiskriminierungsstelle des Bundes im europäischen Vergleich besonders restriktiv ausgestaltet sind.

Die IHREC verfügt über weitreichende Kompetenzen, insbesondere im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren. Sie kann als Amicus Curiae vor den höchsten Gerichten auftreten, Prozessvertretungen übernehmen und in begrenztem Umfang auch selbst klagen. Darüber hinaus ist sie aktiv in politische Prozesse eingebunden: Sie überprüft Gesetze, staatliche Praxis und Gesetzesvorhaben auf ihre menschen- und gleichstellungsrechtliche Angemessenheit, unterbreitet eigene Empfehlungen und kann dem zuständigen Ministerium Entwürfe für Verhaltensregeln vorlegen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Forschung und Bildung. Die IHREC besitzt zudem Untersuchungsbefugnisse gegenüber öffentlichen und privaten Stellen bei Verdacht schwerwiegender oder systematischer Menschenrechtsverletzungen oder Diskriminierungen und kann in solchen Fällen verbindliche Nichtbefolgungsmittelungen erlassen.

Auch das Mandat von Unia ist weit gefasst. Unia ist befugt, von Diskriminierung Betroffene außergerichtlich und gerichtlich zu unterstützen, insbesondere wenn eine gütliche Einigung scheitert. Die Unterstützung kann Beratung, Vermittlung rechtlichen Beistands oder finanzielle Prozesskostenhilfe umfassen. Darüber hinaus kann Unia selbst Klage erheben oder laufenden Verfahren beitreten. Diese Befugnisse werden gezielt im Rahmen strategischer Prozessführung eingesetzt, um gesellschaftliche und rechtliche Veränderungen zu bewirken. Bedeutende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), etwa in den Fällen Feryn und Achbita, gehen auf Verfahren zurück, die von Unia initiiert oder begleitet wurden. Ergänzend verfügt Unia über Untersuchungs- und Sanktionsbefugnisse.

Der schwedische Diskrimineringsombudsmannen ist organisatorisch nicht Teil der allgemeinen Verwaltung, aber dem Arbeitsministerium zugeordnet. Er führt administrative Untersuchungen durch, unterstützt Betroffene durch Klagen und kann selbst Partei in Gerichtsverfahren sein. Zudem überwacht er die Umsetzung präventiver Maßnahmen zur Diskriminierungsvermeidung durch staatliche Stellen und private Akteure. Diese sind zur Kooperation verpflichtet, und Verstöße können mit Bußgeldern sanktioniert werden.

Die vergleichende Betrachtung dieser drei Institutionen bestätigt, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hinsichtlich ihrer Befugnisse deutlich hinter dem europäischen Standard zurückbleibt. Die untersuchten Gleichbehandlungsstellen nehmen eine Vielzahl von Aufgaben wahr: Sie bringen Expertise in politische Prozesse ein, unterstützen Betroffene individuell, engagieren sich durch Präventions- und Bildungsmaßnahmen und machen antidiskriminierungsrechtliche Verstöße auch gerichtlich geltend. Die Beteiligung an Gerichtsverfahren gehört dabei zum Regelinstrumentarium europäischer Gleichbehandlungsstellen, sowohl zur Unterstützung Einzelner als auch im Rahmen strategischer Prozessführung zur Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen.

In keiner der untersuchten Rechtsordnungen wurden grundlegende rechtliche oder politische Einwände gegen eine gerichtliche Beteiligung oder eigenständige Klagerechte von Gleichbehandlungsstellen festgestellt. Zwar wird das mögliche Machtungleichgewicht zwischen staatlichen Stellen und Individuen oder Unternehmen, denen eine Diskriminierung vorgeworfen wird, reflektiert, dies führt jedoch nicht zur Ablehnung entsprechender Befugnisse, sondern zu einem verhältnismäßigen und kooperativen Einsatz.

Oftmals werden Gleichbehandlungsstellen administrative Befugnisse zugesprochen, von denen in der Praxis jedoch eher restriktiv Gebrauch gemacht wird.

Auch bei der Unterstützung Betroffener steht zunächst die außergerichtliche Einigung im Vordergrund. Weiter gehende gerichtliche Befugnisse werden jedoch als sinnvoll angesehen, da sie die Verhandlungsbereitschaft der Gegenseite erhöhen. Die Gleichbehandlungsstellen verstehen sich dabei als neutrale Institutionen, die Diskriminierungsvorwürfe sorgfältig prüfen und auch klar kommunizieren, wenn keine rechtlich relevante Diskriminierung vorliegt oder ein Vorgehen nicht erfolgversprechend erscheint.

Ambivalent wird die Rolle der Gleichbehandlungsstellen im Bereich alternativer Streitbeilegung bewertet. Die untersuchten Stellen sind keine eigenständigen Schlichtungsstellen, unterstützen jedoch außergerichtliche Lösungen. Während eine solche Rolle teilweise als problematisch für die Wahrnehmung von Neutralität angesehen wird, wird andererseits auf die Möglichkeit einer organisatorischen und personellen Trennung der Funktionen hingewiesen, um Schlichtung mit anderen Aufgaben vereinbar zu machen.



## 4 Rechtliche Rahmenbedingungen

Völkerrecht, Unionsrecht und Verfassungsrecht bilden den rechtlichen Rahmen der Diskussion über eine Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Dieses Kapitel verschafft einen Überblick der Vorgaben auf den verschiedenen rechtlichen Ebenen.

### 4.1 Völkerrecht

In zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte finden sich Regelungen zur Bekämpfung von Diskriminierung. Diese bauen auf zum Teil bereits in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Diskriminierungsverboten sowie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf.

#### 4.1.1 Universelle menschenrechtliche Gewährleistungen

Schon die beiden allgemeinen Menschenrechtsabkommen, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, enthalten Diskriminierungsverbote. Besondere Bedeutung kommt jedoch menschenrechtlichen Abkommen zu, die speziell der Diskriminierungsbekämpfung gewidmet sind, wie dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Diese Abkommen gehen über die allgemeinen Diskriminierungsverbote der Menschenrechtsverträge hinaus und verpflichten die Staaten zu weiter gehenden Maßnahmen gegen Diskriminierung und Ungleichheiten.

Auf der Grundlage dieser Abkommen wurden unabhängige Expertengremien eingerichtet, die zahlreiche Empfehlungen zur Rolle von Gleichbehandlungsstellen abgegeben haben. Der UN-Menschenrechtsausschuss kritisierte 2021 Defizite im AGG, wie das Fehlen kollektiver Klagemöglichkeiten, und empfahl, die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu stärken. Ähnlich äußerte sich der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung 2023, der ebenfalls das Fehlen kollektiver Klagerechte anmahnte. Der Ausschuss für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung sprach sich ebenfalls für eine Reform des AGG und eine Erweiterung der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus.



### 4.1.2 Menschenrechtliche Vorgaben auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene verpflichtet Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) die Vertragsstaaten, Diskriminierungen zu verhindern und den Genuss der Konventionsrechte ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Die Tätigkeiten von Gleichbehandlungsstellen können zur Erfüllung dieser Verpflichtungen beitragen. Eine unabhängige Gleichbehandlungsstelle kann darüber hinaus zur Verwirklichung des Rechts auf eine wirksame Beschwerde nach Artikel 13 EMRK sowie des Rechts auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 6 EMRK beitragen.

Darüber hinaus hat die ECRI Empfehlungen zur Einrichtung und Ausstattung von Gleichbehandlungsstellen formuliert. ECRI betont, dass diese Stellen unabhängig arbeiten und Befugnisse zur Entgegennahme von Beschwerden, zur Durchführung von Schlichtungsverfahren und zur gerichtlichen Vertretung von Betroffenen erhalten sollten. In einem 2019 erschienenen Bericht über die Situation in Deutschland kritisierte ECRI die eingeschränkten Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und empfahl, diese deutlich zu erweitern, insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung von Betroffenen, Untersuchungsbefugnisse sowie im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren.

## 4.2 Unionsrechtliche Rahmenbedingungen

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist durch das AGG errichtet worden, das der Umsetzung von Antidiskriminierungsrichtlinien der EU dient, die nicht nur Vorgaben für das materielle Antidiskriminierungsrecht, sondern auch für dessen Durchsetzung unter anderem durch eine Gleichbehandlungsstelle machen. Neben Empfehlungen der Europäischen Kommission folgen weitere Vorgaben vor allem aus der Entgelttransparenz-Richtlinie sowie aus den Richtlinien der EU über Standards für Gleichbehandlungsstellen. Jenseits konkreter Vorgaben des EU-Sekundärrechts verlangt bereits das allgemeine Gebot der effektiven Durchsetzung und des Vollzugs des Unionsrechts, dass die mitgliedstaatlichen Strukturen einen effektiven Vollzug und eine effektive Kontrolle der Einhaltung unionsrechtlicher Vorgaben gewährleisten.

### 4.2.1 Gebot des effektiven Vollzugs des unionalen Antidiskriminierungsrechts

Auch jenseits konkreter Vorgaben besteht ein allgemeines unionsrechtliches Gebot der effektiven Verwirklichung und Durchsetzung des unionsrechtlich fundierten Antidiskriminierungsrechts. Im Bereich des Antidiskriminierungsrechts bedeutet dies, dass effektive institutionelle Strukturen und verfahrensbezogene Regelungen bestehen müssen, um Diskriminierungen effektiv vorzubeugen und sie zu bekämpfen sowie den Grundsatz der Gleichbehandlung zu verwirklichen. Durch Artikel 21 Absatz 1 der Grundrechtecharta wird dieses Gebot unionsgrundrechtlich untermauert.

### 4.2.2 Vorgaben der Antidiskriminierungsrichtlinien

Die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU enthalten nicht nur materielle Vorgaben für die Ausgestaltung des Antidiskriminierungsrechts, sondern auch Regelungen über die Rechtsdurchsetzung, über Sanktionen sowie über Gleichbehandlungsstellen. Dabei sind die konkreten Vorgaben zu den Befugnissen von Gleichbehandlungsstellen unspezifisch, sehen aber unabhängige Untersuchungen, Berichte und eine unterstützende Rolle für Betroffene bei der Rechtsdurchsetzung vor. Konkrete Befugnisse für diese Unterstützung von Betroffenen legen die Antidiskriminierungsrichtlinien nicht fest.

Aufgrund dieser vagen Vorgaben aus den Antidiskriminierungsrichtlinien zu Gleichbehandlungsstellen veröffentlichte die Europäische Kommission 2018 eine Empfehlung mit Mindeststandards. Darin empfiehlt die Europäische Kommission: „Die Mitgliedstaaten sollten bei der Bereitstellung unabhängiger Unterstützung für Diskriminierungsopfer die folgenden Aspekte berücksichtigen: Entgegennahme und Bearbeitung von individuellen und kollektiven Beschwerden; Rechtsberatung für Diskriminierungsopfer, auch bei der Weiterverfolgung ihrer Beschwerden; Beteiligung an Vermittlungs- und Schlichtungstätigkeiten; Vertretung von Beschwerdeführern vor Gericht sowie im Bedarfsfall Auftreten als ‚Amicus Curiae‘ oder Sachverständiger.“

#### **4.2.3 Vorgaben der Entgelttransparenz-Richtlinie (EU 2023/970)**

Im Bereich des Gebots der Entgeltgleichheit stärkt die bis zum 7. Juni 2026 umzusetzende Entgelttransparenz-Richtlinie die Rolle von Gleichbehandlungsstellen erheblich. Sie erweitert deren Zuständigkeitsbereich auf Fragen der Entgeltgleichheit, enthält Auskunftsrechte, fordert Entgeltberichte und eine Entgeltbewertung. Zudem stärkt die Richtlinie die Geltendmachung von Ansprüchen durch Betroffene.

Artikel 15 der Richtlinie sieht Beteiligungsrechte der Gleichbehandlungsstellen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vor. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass Gleichbehandlungsstellen zusätzlich zu anderen Akteuren eingebunden werden. Die Gleichbehandlungsstellen müssen dabei selbst entscheiden können, ob sie in einem Verfahren unterstützend tätig werden oder eine Prozessvertretung übernehmen. Mit Zustimmung der betroffenen Person müssen sie in deren Namen handeln oder sie auf dem Rechtsweg unterstützen können.

Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten zwar in Artikel 15 Satz 1 der Richtlinie Gestaltungsspielraum, wie die Beteiligung ausgestaltet wird, legt aber in Satz 2 verbindlich fest, dass beide Formen (Unterstützung und Prozessvertretung) möglich sein müssen. Ein Wahlrecht der Mitgliedstaaten, den Gleichbehandlungsstellen nur eine der Optionen einzuräumen, besteht nicht. Damit ist die gesetzliche Einführung von Möglichkeiten der Prozessvertretung und der gerichtlichen Unterstützung durch Gleichbehandlungsstellen für entgeltbezogene Diskriminierungen zwingend vorgeschrieben.

#### **4.2.4 Vorgaben der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen**

Die unionsrechtlichen Vorgaben zur Ausgestaltung von Gleichbehandlungsstellen mit Aufgaben und Befugnissen ergeben sich auch aus den am 7. Mai 2024 verabschiedeten EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen, die die Mitgliedstaaten bis zum 19. Juni 2026 umsetzen müssen. Die Richtlinien enthalten detaillierte Vorgaben zur institutionellen, personellen, technischen und finanziellen Ausstattung sowie zu den Aufgaben und Befugnissen der Gleichbehandlungsstellen. Sie basieren auf den Empfehlungen der Kommission von 2018 und dem Kommissionsvorschlag von 2022, sind auf der Grundlage von Artikel 19 Absatz 1 und Artikel 157 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verabschiedet worden und wurden nach Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament angenommen.

Die von Deutschland abgegebene Protokollerklärung im Juni 2023 beeinflusst zwar den politischen Umsetzungsprozess, ändert aber nicht den rechtlichen Verpflichtungsgehalt der Richtlinien, da der EuGH klargestellt hat, dass solche Erklärungen den Inhalt der im Gesetzgebungsverfahren verabschiedeten Vorschriften nicht modifizieren.

Die Standard-Richtlinien legen Mindestanforderungen für die Unterstützung von Diskriminierungsopfern durch Gleichbehandlungsstellen fest. Danach müssen den europäischen Gleichbehandlungsstellen folgende Befugnisse eingeräumt werden:

- Befugnis zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern durch das Angebot alternativer Streitbeilegung (Artikel 7)
- Untersuchungsbefugnis im Hinblick auf Verstöße gegen die Gleichbehandlungspflicht der vier Antidiskriminierungsrichtlinien (Artikel 8)
- Im Zusammenhang mit dem Untersuchungsverfahren nach Artikel 8 das Recht, eine unverbindliche Stellungnahme abzugeben oder eine verbindliche Entscheidung zu treffen (Artikel 9)
- Möglichkeit, als *Amicus Curiae* in gerichtlichen Verfahren aufzutreten (Artikel 10 Absatz 1)
- Befugnis zur Beteiligung an Gerichtsverfahren, sei es als Beistand, in Prozessstandschaft oder im Wege eines eigenen Klagerechts (Artikel 10 Absatz 3)

Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts überlagern diese Vorgaben mögliche verfassungsrechtliche Einwände.

## 4.3 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Die verfassungsrechtliche Analyse der möglichen Aufgaben- und Befugniserweiterung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bewegt sich im Spannungsfeld zwischen völker- und unionsrechtlichen Vorgaben einer effektiven Diskriminierungsbekämpfung und möglichen verfassungsrechtlichen Begrenzungen. Das Grundgesetz begrenzt staatliche Gewalt, eröffnet dem Gesetzgeber jedoch zugleich weite Gestaltungsspielräume. Einfachgesetzlich begründete Systemvorstellungen oder vermeintliche dogmatische Einwände begründen für sich genommen keine verfassungsrechtlichen Hindernisse. Maßgeblich sind allein die Vorgaben des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die verfassungsrechtliche Auslegung ist dabei durch Völker- und Unionsrecht überlagert. Deutschland ist unions- und völkerrechtlich verpflichtet, effektive institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen für den Diskriminierungsschutz zu schaffen. Das Grundgesetz ist völker- und unionsrechtsfreundlich auszulegen, und das Unionsrecht hat Anwendungsvorrang vor innerstaatlichem Recht, auch vor dem Verfassungsrecht.

### 4.3.1 Organisationsverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Das AGG lässt sich auf mehrere Gesetzgebungskompetenzen des Bundes stützen, insbesondere im Bereich des bürgerlichen Rechts, Arbeitsrechts und zum Teil auch des Sozial- und Wirtschaftsrechts. Eine Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes würde grundsätzlich weder den materiellen Anwendungsbereich des AGG verändern noch neue Kompetenzfragen aufwerfen. Befugnisse im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren oder alternativer Streitbeilegung lassen sich auf diese Kompetenztitel stützen. Weiter gehende administrative Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes stellen Gesetzesvollzug dar und bedürfen einer Verwaltungskompetenz des Bundes. Diese kann auf Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) gestützt werden, der die Errichtung bundesunmittelbarer Behörden und die Zuweisung von Aufgaben ermöglicht, sofern dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung wirkt im Grundgesetz primär als Strukturprinzip mit begrenzter unmittelbarer Direktionswirkung. Verfassungsrechtlich relevant werden Gewaltenteilungserwägungen vor allem dort, wo das Grundgesetz bestimmte Aufgaben exklusiv einzelnen Staatsgewalten zuweist, etwa die Rechtsprechung den Gerichten (Artikel 92 GG). Ob einzelne Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hiermit kollidieren, ist jeweils konkret zu prüfen; abstrakte Gewaltenteilungsbedenken begründen keine generelle Grenze für Kompetenzübertragungen.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG (Demokratieprinzip) bedarf jede Ausübung staatlicher Gewalt einer demokratischen Legitimation. Diese erfolgt personell-organisatorisch und sachlich-inhaltlich. Die personell-organisatorische Legitimation der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist besonders stark ausgeprägt: Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung wird vom Bundestag gewählt. Auch das übrige Personal ist über die parlamentarisch verantwortliche Regierung legitimiert. Die sachlich inhaltliche Legitimation folgt aus dem AGG, das Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bestimmt. Die Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes schließt zwar Weisungen der Exekutive aus, die damit einhergehende Legitimationseinschränkung wird jedoch durch die starke personelle Legitimation kompensiert, ist unionsrechtlich vorgegeben sowie sachlich gerechtfertigt. Auch bei einer Ausweitung der Befugnisse – etwa im Hinblick auf die administrative Durchsetzung oder gerichtliche Beteiligung – reicht das bestehende Legitimationsniveau aus, insbesondere da die Antidiskriminierungsstelle des Bundes grundrechtsschützende Funktionen wahrnimmt.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist – entsprechend dem Rechtsstaatsprinzip – an Gesetz und Recht gebunden (Artikel 20 Absatz 3 GG). Eingriffsrelevante Befugnisse bedürfen einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. Der Vorbehalt des Gesetzes, das Bestimmtheitsgebot, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie Vertrauensschutz- und Rechtsschutzgarantien sind bei der Ausgestaltung neuer Befugnisse zu beachten. Konkrete rechtsstaatliche Anforderungen ergeben sich jeweils aus der Ausgestaltung der einzelnen Kompetenzen.

### 4.3.2 Grundrechtliche Rahmenbedingungen

Die Grundrechte bieten einen weiten Rahmen für die gesetzliche Einführung weiter gehender Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Zusammenhang mit der Geltendmachung von Verletzungen des AGG. Das Diskriminierungsverbot des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG stellt eine verfassungsrechtliche Grundlage hierfür dar, da das Grundrecht auf Nichtdiskriminierung nicht nur ein Abwehrrecht beinhaltet, sondern auch einen verfassungsrechtlichen Auftrag zur Diskriminierungsbekämpfung. Dennoch ist damit keine konkrete Pflicht des Gesetzgebers zur Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes verbunden. Zugleich bilden die Grundrechte der potenziell von Maßnahmen der Antidiskriminierungsstelle Betroffenen eine Grenze bei der Einführung weiter gehende Aufgaben und Befugnisse. Potenziell ist hier an die in Artikel 2 Absatz 1 GG geschützte Privatautonomie und die Vertragsfreiheit zu denken. Allerdings schließt diese Grenze weiter gehende Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle nicht aus, sondern entfaltet vielmehr im Rahmen der Ausgestaltung und auf der Ebene des Rechtsschutzes eine spezifische Relevanz.

# 5 Analyse von Reformoptionen

Vor dem Hintergrund der Bestandsaufnahme, der rechtsvergleichenden Perspektiven sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen sollen nun konkrete Optionen für einzelne Kompetenzerweiterungen näher in den Blick genommen werden. Dem vorangestellt wird das Durchsetzungsdefizit des Antidiskriminierungsrechts als rechtspolitischer Hintergrund. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei auf Aufgaben und Funktionen, für die eine Erweiterung der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes diskutiert wird und für die insbesondere im Lichte der unionsrechtlichen Vorgaben ein grundsätzlicher Handlungsbedarf identifiziert wurde.

## 5.1 Das Durchsetzungsdefizit des Antidiskriminierungsrechts als rechtspolitischer Hintergrund

Es besteht sowohl rechtsvergleichend als auch mit Blick auf unionsrechtliche Vorgaben ein Durchsetzungsdefizit in Deutschland. Die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind nahezu ausschließlich auf die individuelle Geltendmachung von Rechtsverletzungen und Ansprüchen ausgerichtet. Das Fehlen der gerichtlichen Unterstützung oder anderer Formen der gerichtlichen Beteiligung schwächt die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots. So lässt sich für Deutschland feststellen, dass von Diskriminierungen Betroffene ihre Ansprüche nur selten gerichtlich geltend machen.

Diskriminierungen werden nur in begrenztem Umfang gerichtlich verfolgt. Dafür sind mehrere für das Antidiskriminierungsrecht typische Gründe maßgeblich: Die Rechtsdurchsetzung ist regelmäßig mit Kosten verbunden, die insbesondere für sozioökonomisch benachteiligte Personen eine erhebliche Hürde darstellen. Diskriminierungsbetroffenheit steht häufig in einem engen Zusammenhang mit prekären sozioökonomischen Lebenslagen. Hinzu treten strukturelle Machtungleichgewichte, etwa im Verhältnis zwischen Staat und Bürger\*innen, im Beschäftigungskontext oder beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die die Durchsetzung von Ansprüchen zusätzlich erschweren. Weitere Hemmnisse liegen in Informations- und Bewusstseinsdefiziten sowie in einem oftmals geringen Vertrauen in staatliche Institutionen und Gerichte. Zudem kann die Sorge vor negativen Konsequenzen – insbesondere bei Diskriminierungen innerhalb bestehender Beziehungen wie Arbeitsverhältnissen – eine erhebliche abschreckende Wirkung entfalten.

Die geringe Inanspruchnahme gerichtlicher Verfahren hat nicht nur Auswirkungen auf den individuellen Rechtsschutz der Betroffenen, sondern auch strukturelle Folgen. Diskriminierendes Verhalten bleibt häufig folgenlos, wodurch die präventive Wirkung des Antidiskriminierungsrechts geschwächt wird. Zugleich wird die Fortentwicklung des Rechts beeinträchtigt, da zentrale Auslegungsfragen mangels entsprechender Verfahren ungeklärt bleiben.

Besonders deutlich zeigt sich dieses Defizit im Anwendungsbereich des AGG. Während das AGG im Arbeitsrecht eine relevante Rolle spielt, wird sein allgemeiner zivilrechtlicher Teil nur selten gerichtlich angewendet. Dies erschwert die Herausbildung eines gefestigten Rechtsbewusstseins bei Betroffenen, potenziellen Verursacher\*innen von Diskriminierung sowie bei denen, die das Recht anwenden und -anwenden.

Vor diesem Hintergrund kommt der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine wesentliche Rolle im Rahmen der Rechtsdurchsetzung zu. Sie kann dazu beitragen, dass Betroffene von Diskriminierung ihre Rechte effektiv geltend machen können. Und sie kann auch darüber hinaus dazu beitragen, dass Verstöße gegen das AGG festgestellt und sanktioniert werden. Die diskutierten Erweiterungen des Aufgaben- und Befugnispektrums der Antidiskriminierungsstelle sind vor diesem Hintergrund zu sehen und zu diskutieren.

## 5.2 Alternative Streitbeilegung

### 5.2.1 Hintergrund

Regelungen zur alternativen Streitbeilegung verfolgen typischerweise das Ziel, die staatliche Gerichtsbarkeit zu entlasten. Im Bereich des Antidiskriminierungsrechts treten jedoch auch andere Funktionen in den Vordergrund. Von Diskriminierung Betroffene nehmen die Möglichkeiten der gerichtlichen Durchsetzung ihrer Ansprüche nach dem AGG häufig nicht in Anspruch. Alternative Streitbeilegungsverfahren können aufgrund geringerer Zugangshürden, ihrer stärker konsensualen Ausrichtung und geringeren Formalisierung attraktiver erscheinen. Zudem erleichtern sie die Einbindung von Beratungs- und Unterstützungsstellen wie Antidiskriminierungsverbänden oder der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

### 5.2.2 Arten alternativer Streitbeilegung und Ausgestaltungsoptionen

#### 5.2.2.1 Arten alternativer Streitbeilegung

Der Begriff der alternativen Streitbeilegung umfasst unterschiedliche Verfahrensarten, deren Abgrenzung nicht einheitlich ist und die teils in Mischformen auftreten. Eine trennscharfe Kategorisierung ist nicht zwingend erforderlich. Der Gesetzgeber ist auch nicht auf ein einzelnes Modell festgelegt, sondern kann Elemente verschiedener Verfahren kombinieren. Die Darstellung einzelner Modelle ist gleichwohl sinnvoll, da sie typische Strukturmerkmale offenlegt, Ausgestaltungsoptionen aufzeigt und weil rechtliche Konsequenzen an bestimmte Verfahrensformen geknüpft werden.

Das Schiedsverfahren ist ein stark formalisiertes Verfahren, das als Alternative zur staatlichen Gerichtsbarkeit konzipiert ist. Es überträgt einem Schiedsgericht die Befugnis zur verbindlichen und abschließenden Entscheidung eines Rechtsstreits und setzt eine Schiedsvereinbarung voraus. Diese schließt grundsätzlich den staatlichen Rechtsweg aus. Das Verfahren ist geprägt von Grundsätzen der Parteiautonomie, Gleichbehandlung, des rechtlichen Gehörs sowie der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schiedsrichter\*innen.

Das Schiedsgutachten unterscheidet sich vom Schiedsverfahren dadurch, dass es nur einzelne Aspekte einer Streitigkeit verbindlich klärt. Es hat primär materiellrechtlichen Charakter, unterliegt einer weiter gehenden gerichtlichen Kontrolle und weist nur geringe feststehende verfahrensrechtliche Vorgaben auf.



Die Adjudikation wird vor allem bei projektbezogenen Streitigkeiten eingesetzt. Ein\*e sachverständige\*r Dritte\*r oder ein Dispute Adjudication Board trifft eine grundsätzlich verbindliche, aber vorläufige Entscheidung, die einer späteren gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Überprüfung offensteht. Sie verdeutlicht die Möglichkeit eines Mittelwegs zwischen verbindlicher Entscheidung und konsensualer Streitbeilegung sowie ein breites Spektrum formaler Verfahrensausgestaltungen.

Schlichtungsverfahren sind dadurch gekennzeichnet, dass ein\*e neutrale\*r Dritte\*r die Parteien bei der Einigung unterstützt, ohne Entscheidungsbefugnisse zu haben. Sie können innerhalb gerichtlicher Verfahren, vorgerichtlich oder vollständig außergerichtlich stattfinden. Von besonderer Bedeutung ist das obligatorische Güteverfahren nach § 15a des Gesetzes, betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung (EGZPO), das in mehreren Bundesländern auch für zivilrechtliche AGG-Streitigkeiten gilt.

Mediation ist ein freiwilliges, vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem eine unabhängige und neutrale Person die Parteien bei der eigenverantwortlichen Konfliktlösung unterstützt. Das Mediationsgesetz regelt nur die Rahmenbedingungen der Mediation und lässt Spielraum für unterschiedliche Methoden und Stile.

Verhandlung stellt die häufigste Form der Streitbeilegung dar und unterliegt keiner spezifischen rechtlichen Ausgestaltung. Sie bewegt sich innerhalb allgemeiner zivilrechtlicher Grenzen und kann durch Dritte im Wege der Vermittlung unterstützt werden.

#### **5.2.2.2 Ausgestaltungsoptionen**

##### **Rolle der Antidiskriminierungsstelle des Bundes**

Im Bereich des Antidiskriminierungsrechts bestehen unterschiedliche Ausgestaltungsoptionen des Gesetzgebers. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes kann entweder selbst als neutrale Streitbeilegungsinstanz tätig werden oder unterstützende Funktionen übernehmen, etwa durch Information, Vermittlung, Beratung Betroffener oder Einbringung von Sachverstand. Dies wirft Fragen der institutionellen Vereinbarkeit mit anderen Funktionen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der erforderlichen personellen Ausstattung auf.

##### **Einbindung eines neutralen Dritten**

Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sind Wesensmerkmale aller Formen alternativer Streitbeilegung. Die mit der Streitbeilegung betraute Stelle muss frei von Weisungen und sonstigen Einflussnahmen sein und das Verfahren ergebnisoffen sowie unter Gleichbehandlung der Parteien führen.

##### **Einleitung des Verfahrens**

Die Einleitung alternativer Streitbeilegungsverfahren ist grundsätzlich freiwillig und muss von der betroffenen Person ausgehen. Gleichwohl ist es möglich, eine vorherige Streitbeilegung zur Prozessvoraussetzung zu machen oder die Teilnahme der beschuldigten Person gesetzlich zu verpflichten. Auch eine Antragsbefugnis von Verbänden ist denkbar.

### **Ablauf des Verfahrens**

Der Gesetzgeber verfügt über einen weiten Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Verfahrensablaufs. Erforderlich sind insbesondere Zuständigkeitsregelungen, die Verankerung wesentlicher Verfahrensgrundsätze wie des Grundsatzes rechtlichen Gehörs sowie Regelungen zum Verhältnis zu anderen Verfahren. Möglich sind zudem Vorprüfungsverfahren zur Zurückweisung unzulässiger oder offensichtlich unbegründeter Anträge.

### **Ergebnis des Verfahrens**

In konsensualen Verfahren kommt dem Ergebnis nur dann Bindungswirkung zu, wenn die Parteien eine Einigung erzielen. Diese kann vertraglich fixiert und unter bestimmten Voraussetzungen vollstreckbar sein. Verbindliche Entscheidungen bleiben grundsätzlich stärker formalisierten Verfahren wie dem Schiedsverfahren vorbehalten.

## **5.2.3 Vergleichbare Regelungen**

### **5.2.3.1 Gesetzliche Regelungen alternativer Streitbeilegung**

#### **Allgemeine Regelungen**

Verfahren der alternativen Streitbeilegung sind regelmäßig nicht umfassend gesetzlich geregelt. Eine Ausnahme bildet das Schiedsverfahren, das als verbindliche Alternative zur staatlichen Gerichtsbarkeit in §§ 1025 ff. der Zivilprozessordnung (ZPO) detailliert normiert ist. Im Übrigen besteht aufgrund der Zustimmungserfordernisse der Parteien ein weiter Spielraum hinsichtlich der Einleitung und Ausgestaltung entsprechender Verfahren. Für die Mediation existiert aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben mit dem Mediationsgesetz eine spezielle, allerdings nur rahmenhafte gesetzliche Regelung.

#### **Spezielle Regelungen über Schlichtungsverfahren**

Daneben existieren sektorspezifische Regelungen, etwa im Verbraucherrecht (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz [VSBG]), in Form landesrechtlicher Gütestellen nach § 15a EGZPO sowie im Behindertengleichstellungsrecht. § 16 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) errichtet eine Schlichtungsstelle und sieht ein detailliert geregeltes Verfahren vor, einschließlich Regelungen zu Antragserfordernissen, rechtlichem Gehör, Informationsbefugnissen sowie zu Ablauf und Abschluss des Verfahrens. Weitere Schlichtungsmechanismen finden sich unter anderem im Wettbewerbsrecht (§ 15 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb [UWG]) und in regulierten Wirtschaftssektoren wie Energiewirtschaft, Versicherungswesen, Finanzdienstleistungen, Luftverkehr sowie Post und Telekommunikation.

Diese Regelungen zeigen, dass Schlichtungsverfahren auch bei staatlichen Stellen angesiedelt sein können, und bieten Orientierung hinsichtlich Ausgestaltungsoptionen, etwa zur Freiwilligkeit oder zur Antragsbefugnis von Verbänden.

### **5.2.3.2 Gesetzliche Pflichten zur Teilnahme**

Gesetzliche Pflichten zur Teilnahme an alternativer Streitbeilegung sind selten. Die ADR-Richtlinie überlässt den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Entscheidung über solche Pflichten. Das VSBG betont grundsätzlich die Freiwilligkeit der Teilnahme. Verpflichtungen bestehen vor allem für Träger öffentlicher Gewalt (zum Beispiel § 16 BGG) sowie in einzelnen Wirtschaftssektoren. So sieht § 111b des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) eine verpflichtende Teilnahme von Energieversorgungsunternehmen vor, und § 34 Absatz 2 Satz 2 des Postgesetzes enthält eine entsprechende Regelung für Postdienstleister. Evaluierungen zeigen eine erhöhte Nutzung der Schlichtung, zugleich aber Durchsetzungsdefizite.



Im Wettbewerbsrecht besteht nach § 15 UWG grundsätzlich Freiwilligkeit. Ausnahmen existieren bei verbraucherbezogenen Sachverhalten sowie bei Vertragsstrafen. In bestimmten Bereichen bestehen zudem subsidiäre Auffangpflichten, etwa im Luftverkehrs- und Finanzsektor.

## 5.2.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

### 5.2.4.1 Rechtliche Vorgaben und Grenzen

#### Unionsrechtliche Vorgaben

Artikel 7 der EU-Standard-Richtlinien verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Schaffung von Möglichkeiten alternativer Streitbeilegung im Zuständigkeitsbereich der Gleichbehandlungsstellen und verlangt deren Einbindung. Die konkrete Ausgestaltung, insbesondere die organisatorische Verortung und der Verfahrensablauf, verbleibt weitgehend im Ermessen der Mitgliedstaaten. Daraus folgt eine Verpflichtung zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung im Zuständigkeitsbereich der Antidiskriminierungsstelle des Bundes; die bestehenden Regelungen im AGG genügen diesen Anforderungen nicht.

#### Verhältnis zur rechtsprechenden Gewalt

Aus dem Justizgewähranspruch folgt, dass der Zugang zu staatlichen Gerichten nicht ausgeschlossen oder unzumutbar erschwert werden darf. Weiter gehende Einschränkungen alternativer Streitbeilegung ergeben sich hieraus nicht. Auch Artikel 92 GG begrenzt andere Formen der alternativen Streitbeilegung grundsätzlich nicht.

#### Verfahrensgrundsätze und Unparteilichkeit

Trotz der Verfahrensautonomie, die die Verfahren der alternativen Streitbeilegung charakterisiert, bestehen grundlegende rechtsstaatliche Anforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der mit einer Entscheidung befassten Personen und die Garantie rechtlichen Gehörs. Werden Streitbeilegungsverfahren von staatlichen Stellen durchgeführt, gelten diese Vorgaben in besonderem Maße. Für Gleichbehandlungsstellen verlangen die Standard-Richtlinien Unabhängigkeit und – für bestimmte Aufgaben – Unparteilichkeit. Diese Anforderungen müssen auch bei außergerichtlicher Streitbeilegung institutionell und verfahrensrechtlich abgesichert sein.

#### Verpflichtung zur Teilnahme

Eine gesetzliche Verpflichtung von Antragsgegner\*innen zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren ist unionsrechtlich und verfassungsrechtlich zulässig. Weder der Justizgewähranspruch noch Artikel 12 Absatz 1 GG stehen dem entgegen; ein Eingriff in die Berufsfreiheit ist bereits fraglich. Etwaige Beeinträchtigungen der allgemeinen Handlungsfreiheit sind durch legitime Gemeinwohlziele, insbesondere die effektive Durchsetzung des Diskriminierungsverbots aus Artikel 3 Absatz 3 GG sowie die Entlastung der Justiz, gerechtfertigt. Die Verhältnismäßigkeit wird durch Vorprüfungen und die fehlende Bindungswirkung ohne Einigung gewahrt.

### 5.2.4.2 Gesetzlicher Abstimmungsbedarf

Die Einführung eines Streitbeilegungsverfahrens erfordert eine Abstimmung mit § 15a EGZPO sowie mit den bestehenden Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle nach § 27 AGG. Zudem bedarf es Regelungen zur Hemmung von Geltendmachungs- und Klagefristen im AGG und im arbeitsgerichtlichen Verfahren.

### 5.2.5 Rechtspolitische Würdigung

Ziel alternativer Streitbeilegung im Antidiskriminierungsrecht ist nicht primär die Entlastung der Gerichte, sondern die effektive Durchsetzung der Diskriminierungsverbote und der Schutz der Betroffenen. Maßgeblich sind die Zugänglichkeit und Wirksamkeit des Verfahrens aus Sicht der betroffenen Person. Erfolgsaussichten hängen wesentlich davon ab, dass das Verfahren als fair wahrgenommen wird und die beteiligten Personen als unparteiisch und sachkundig gelten.

#### 5.2.5.1 Verfahrensart

Rechtspolitisch erscheint das Schlichtungsverfahren als besonders geeignet. Es entspricht unionsrechtlichen Vorgaben, rechtsvergleichenden Befunden und früheren Reformvorschlägen. Schiedsverfahren, Schiedsgutachten und Adjudikation sind demgegenüber weniger passend. Mediation kann sinnvoll eingebunden werden, bedarf aber einer institutionellen Rahmung.

Schlichtungsverfahren bieten Flexibilität, einen niedrigschwelligen Zugang und Raum für einvernehmliche Lösungen, auch jenseits rein rechtlicher Ansprüche. Sie eignen sich besonders für Näheverhältnisse, etwa im Arbeitsrecht, und können neben individueller Konfliktlösung auch präventive Wirkungen entfalten.

#### 5.2.5.2 Institutionelle Ausgestaltung

Die Verortung einer Schlichtungsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist rechtlich möglich und sachlich sinnvoll. Bedenken im Hinblick auf die Zentralisierung dieser Funktion und die Neutralität der mit einer Schlichtung befassten Personen lassen sich durch geeignete organisatorische Maßnahmen, etwa dezentrale Durchführung oder digitale Formate, sowie durch eine klare institutionelle Trennung der verschiedenen Funktionen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes entkräften. Die besondere Expertise, Unabhängigkeit und europäische Vernetzung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sprechen für diese Lösung.

Zur Wahrung der Neutralität ist eine klare institutionelle Trennung zwischen Schlichtungsstelle und sonstigen Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle erforderlich. Insbesondere sind getrennte Zuständigkeiten, eigene Geschäftsstellen und unabhängige schlichtende Personen vorzusehen. Eine Vermischung von Schlichtungs- und Untersuchungsfunktionen ist unionsrechtlich problematisch und beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit der Schlichtung.

Für Schlichtungen bei Diskriminierungsvorwürfen sind eine juristische Qualifikation sowie spezifische Expertise im Antidiskriminierungsrecht erforderlich. Ergänzend sind Kenntnisse in alternativer Streitbeilegung sinnvoll. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der involvierten Personen sollten durch gesetzliche Regelungen über die Bestellung, Amtszeit, Inkompatibilitäten und Befangenheit abgesichert werden.

#### 5.2.5.3 Verfahrensausgestaltung

Eine verpflichtende Teilnahme von Antragsgegner\*innen erscheint rechtspolitisch sinnvoll, insbesondere zur Stärkung der Effektivität des Verfahrens. Empirische Befunde zeigen, dass einvernehmliche Ergebnisse auch bei verpflichtender Teilnahme möglich sind. Voraussetzung ist eine vorgelagerte Prüfung der Vorwürfe zum Schutz vor missbräuchlichen Anträgen. Zur Durchsetzung der Teilnahmepflicht sollten geeignete Sanktionen vorgesehen werden.

Das Verfahren sollte auf Antrag der betroffenen Person eingeleitet werden. Eine Antragsbefugnis von Verbänden ist erwägenswert. Eine verpflichtende Vorprüfung der Zuständigkeit, Plausibilität und Missbrauchsfreiheit ist zentral, insbesondere bei verpflichtender Teilnahme.

Rechtliches Gehör, Transparenz und Informationspflichten sind gesetzlich abzusichern. Die schlichtende Person sollte über weitgehende Befugnisse zur Sachverhaltsaufklärung verfügen. Die rechtliche Bewertung, insbesondere mit Blick auf einen möglichen AGG-Verstoß, sollte leitend sein, ohne den konsensualen Charakter des Verfahrens aufzuheben.

#### **5.2.5.4 Abschluss des Verfahrens**

Das Verfahren endet durch Rücknahme des Antrags, Erklärung der Beendigung oder Erfolglosigkeit. Eine Einigung setzt stets die Zustimmung beider Parteien voraus. Die Möglichkeit eines Schlichtungsvorschlags sollte gesetzlich vorgesehen sein. Regelungen zur Vollstreckbarkeit einer Einigung sind nicht erforderlich.

## **5.3 Administrative Durchsetzung**

### **5.3.1 Hintergrund**

Zur Durchsetzung der Diskriminierungsverbote verlangen die Gleichbehandlungsrichtlinien wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen, lassen den Mitgliedstaaten im Einzelnen aber einen weiten Ausgestaltungsspielraum. Verfassungsrechtlich ist weder ein bestimmtes Durchsetzungsmodell vorgegeben noch eine Beschränkung auf privatrechtliche Instrumente geboten. Zivil-, straf- und öffentlich-rechtliche Durchsetzungsmechanismen können nebeneinander bestehen.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich mit dem AGG bewusst für einen rein privatrechtlichen Ansatz entschieden. Verstöße gegen die Benachteiligungsverbote (§§ 7, 19 AGG) lösen primär Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche (§§ 15, 21 AGG) sowie arbeitsrechtliche Schutzinstrumente aus (§§ 13–16 AGG) aus. Die Durchsetzung obliegt grundsätzlich den Betroffenen vor den ordentlichen Gerichten.

Rechtsvergleichend zeigt sich demgegenüber, dass viele Staaten staatliche Stellen mit der Durchsetzung privatrechtlicher Diskriminierungsverbote betrauen. Zahlreiche europäische Gleichbehandlungsstellen verfügen über Untersuchungs- und teils auch über Entscheidungsbefugnisse. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch in Deutschland die Diskussion über administrative Durchsetzungsmechanismen an Bedeutung, insbesondere durch Artikel 8 und 9 der Standard-Richtlinien.

### **5.3.2 Ausgestaltungsoptionen**

#### **5.3.2.1 Institutionelle Ausgestaltung**

Bei der Zuweisung administrativer Befugnisse ist die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu beachten. Die Übertragung entsprechender Befugnisse auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist grundsätzlich möglich. Fragen der inneren Organisation betreffen die Binnenstruktur und bedürfen keiner gesetzlichen Regelung. Als staatliche Behörde ist die Antidiskriminierungsstelle zur Neutralität verpflichtet.

### **5.3.2.2 Anwendungsbereich**

Der Gesetzgeber kann administrative Befugnisse auf das gesamte AGG beziehen oder auf bestimmte Diskriminierungstatbestände beziehungsweise Anwendungsbereiche beschränken. Differenzierungen bergen die Gefahr einer Fragmentierung des Diskriminierungsschutzes und sollten nur aus sachlichen Gründen erfolgen, insbesondere zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit.

### **5.3.2.3 Verfahrensausgestaltung**

Zu regeln sind insbesondere Fragen der Verfahrenseinleitung (von Amts wegen oder auf Beschwerde) sowie der Kreis der Beschwerdebefugten. Die Verfahrensgestaltung hängt vom Umfang der eingeräumten Befugnisse ab. Je eingriffsintensiver diese sind, desto strenger sind die verfahrensrechtlichen Anforderungen. Das VwVfG ist grundsätzlich anwendbar, jedenfalls bei Maßnahmen mit Außenwirkung.

### **5.3.2.4 Aufsichtsbefugnisse**

#### **Gesetzlicher Regelungsansatz**

Der Gesetzgeber kann zwischen Generalklauseln und spezifischen Befugnissen wählen. Besonders eingriffsintensive Maßnahmen bedürfen spezieller gesetzlicher Ermächtigungen.

#### **Untersuchungsbefugnisse**

Zur Sachverhaltsaufklärung bedarf es gesetzlich geregelter Befugnisse, etwa zur Einholung von Stellungnahmen oder zur Vorlage von Unterlagen. Mitwirkungspflichten Privater müssen ausdrücklich normiert werden. Weiter gehende Befugnisse wie Betretungs- oder Durchsuchungsrechte wären besonders eingriffsintensiv und unterliegen strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

#### **Stellungnahme- und Entscheidungsbefugnisse**

Denkbar sind unverbindliche Stellungnahmen, verbindliche Feststellungsentscheidungen sowie Empfehlungen oder Auflagen. Veröffentlichungen von Stellungnahmen oder Empfehlungen können die Durchsetzung durch Öffentlichkeitswirkung unterstützen. Auch Bußgeldbefugnisse sind möglich. Zudem können Folgemaßnahmen wie Nachfragen oder Berichte vorgesehen werden.

#### **Rechtsschutzmöglichkeiten**

Gegen administrative Maßnahmen der Antidiskriminierungsstelle ist effektiver Rechtsschutz nach Artikel 19 Absatz 4 GG zu gewährleisten. Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet, und die Gerichte können Maßnahmen vollumfänglich überprüfen.

## **5.3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen**

### **5.3.3.1 Rechtliche Vorgaben und Grenzen**

#### **Unionsrechtlicher Rahmen**

Artikel 8 und 9 der Standard-Richtlinien verlangen zwingend Untersuchungs- sowie Stellungnahme- beziehungsweise Entscheidungsbefugnisse der Gleichbehandlungsstelle. Eine bloße Integration dieser Befugnisse im Rahmen von Schlichtungsverfahren genügt nicht.

### **Kompetenz des Bundes**

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes ergibt sich insbesondere aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 12 GG sowie aus Artikel 87 Absatz 3 GG. Administrative Durchsetzungsmechanismen verändern den privatrechtlichen Charakter des AGG nicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfasst das bürgerliche Recht auch öffentlich-rechtlich flankierte Durchsetzungsregelungen.

### **Öffentlich-rechtliche Durchsetzung privatrechtlicher Pflichten**

Verfassungsrechtlich besteht kein Trennungsgebot zwischen privatrechtlicher Norm und öffentlich-rechtlicher Durchsetzung. Die Rechtsordnung kennt zahlreiche Mischformen von Private Enforcement und Public Enforcement.

### **Grundrechte und Rechtsstaatsprinzip**

Die Grundrechte stehen einer behördlichen Durchsetzung von Diskriminierungsverboten nicht entgegen. Grundrechtliche Anforderungen betreffen allein die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen. Effektiver Rechtsschutz ist sicherzustellen.

#### **5.3.3.2 Gesetzlicher Abstimmungsbedarf**

Abstimmungsbedarf besteht insbesondere zum Verwaltungsverfahren- und Vollstreckungsrecht sowie zu bestehenden ordnungsrechtlichen Kompetenzen. Grundsätzlich können zivilrechtliche und administrative Durchsetzungsmechanismen nebeneinander bestehen. Konflikte sind nur bei kumulativen Sanktionen relevant, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müssen. Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in einem konkreten Fall sowohl administrativ als auch unterstützend und beratend tätig wird, müssen eine Abstimmung und Koordination der einzelnen Verfahren erfolgen.

#### **5.3.4 Rechtspolitische Würdigung**

Administrative Durchsetzungsmechanismen des AGG stellen einen Paradigmenwechsel im Antidiskriminierungsrecht dar, der unionsrechtlich durch Artikel 8 und 9 der Standard-Richtlinien dem Grunde nach vorgegeben ist. Ihre Einführung würde die Rolle und Funktion der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wesentlich verändern. Rechtsvergleichend sind entsprechende Befugnisse von Gleichbehandlungsstellen verbreitet und unionsrechtlich als sinnvolle Ergänzung privatrechtlicher Durchsetzungsmechanismen anerkannt.

Auch der deutschen Rechtsordnung sind Formen des Public Enforcement privatrechtlich wirkender Pflichten nicht fremd. Rechtspolitisch ist daher zu fragen, ob und in welcher Ausgestaltung administrative Durchsetzungsmechanismen eingeführt werden sollten. Maßstab ist die Effektivität der Durchsetzung des AGG. Diese betrifft sowohl den individuellen Rechtsschutz Betroffener als auch die generelle Sicherstellung der Befolgung der Diskriminierungsverbote. Durchsetzungsmechanismen erfüllen dabei auch spezial- und generalpräventive Funktionen und zielen auf eine Verhaltensänderung sowie den Abbau gesellschaftlicher Hierarchien. Der erwartete Effektivitätsgewinn ist den Kosten und Risiken administrativer Befugnisse gegenüberzustellen.

#### **5.3.4.1 Vorteile und Nachteile eines öffentlich-rechtlichen Durchsetzungsmechanismus**

Der rein privatrechtliche Durchsetzungsansatz des AGG stellt die Autonomie der Betroffenen in den Vordergrund. Sie entscheiden selbst, ob und wie sie gegen Diskriminierung vorgehen, ob sie verhandeln, Beratung in Anspruch nehmen oder Ansprüche gerichtlich oder außergerichtlich geltend machen. Die individuelle Rechtsdurchsetzung trägt zugleich zur Verfolgung von Gemeinwohlbelangen bei. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche entfalten spezial- und generalpräventive Wirkung.

Dem stehen jedoch Durchsetzungsdefizite gegenüber. Sie bestehen insbesondere dann, wenn keine konkret betroffenen Personen ermittelbar sind oder wenn systematische beziehungsweise strukturelle Diskriminierungen vorliegen. Zudem schrecken viele Betroffene aus unterschiedlichen Gründen davor zurück, ihre Ansprüche geltend zu machen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Ergänzung des privatrechtlichen Ansatzes des AGG durch öffentlich-rechtliche Überwachungsinstrumente naheliegend.

Administrative Durchsetzungsbefugnisse können diese Defizite teilweise kompensieren. Sie ermöglichen ein Vorgehen auch ohne identifizierbare Betroffene und erlauben einen Fokus auf strukturelle Diskriminierung. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes verfügt über hinreichenden Sachverstand und ist weniger vulnerabel als einzelne Betroffene. Voraussetzung für eine effektive administrative Durchsetzung ist allerdings eine hinreichende personelle und finanzielle Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle.

Ein rein öffentlich-rechtlicher Ansatz gewährleistet jedoch keine umfassende Durchsetzung. Die Antidiskriminierungsstelle ist auf Hinweise angewiesen und darf individuelle Interessen Betroffener nicht vernachlässigen. Problematisch kann insbesondere ein Tätigwerden gegen den erklärten Willen Betroffener sein. Diesem Problem ist im Rahmen der Ausgestaltung und Handhabung der administrativen Befugnisse Rechnung zu tragen. Es spricht nicht grundsätzlich gegen die Einräumung administrativer Durchsetzungsinstrumente. Entsprechende Konflikte können durch gesetzliche Vorgaben zur Berücksichtigung der Interessen Betroffener entschärft werden. Gleiches gilt für mögliche Spannungen mit von der Antidiskriminierungsstelle wahrzunehmenden Unterstützungs- oder Schlichtungsaufgaben.

#### **5.3.4.2 Überlegungen zur konkreten Ausgestaltung**

Gegen die Übertragung administrativer Befugnisse auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes bestehen keine grundsätzlichen Einwände. Der rechtspolitische Gestaltungsspielraum betrifft vor allem die konkrete Ausgestaltung.

#### **Anwendungsbereich und Regelungsansatz**

Der Anwendungsbereich sollte grundsätzlich das gesamte AGG erfassen, um eine Fragmentierung der Durchsetzungsstrukturen zu vermeiden. Differenzierungen können im Rahmen der praktischen Handhabung erfolgen. Rechtsstaatsprinzip und Gesetzesvorbehalt sprechen gegen eine Generalklausel und für eine möglichst konkrete Normierung einzelner Befugnisse.

#### **Einleitung und Ausgestaltung des Verfahrens**

Die Verfahrenseinleitung sollte sowohl von Amts wegen als auch auf Beschwerde von Betroffenen möglich sein. Zudem sollten auch Hinweise Dritter ermöglicht werden, ohne diesen die Stellung von Verfahrensbeteiligten einzuräumen. Das Verfahren sollte sich an den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrenrechts orientieren.

### **Aufgaben und Befugnisse**

Sowohl mit Blick auf die unionsrechtlichen Vorgaben als auch rechtspolitisch spricht viel dafür, der Antidiskriminierungsstelle Untersuchungsbefugnisse zuzuweisen. Entsprechende Befugnisse ermöglichen ein kohärentes Handeln und Synergieeffekte mit Blick auf die unionsrechtlich zwingenden Stellungnahme- oder Entscheidungsbefugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Für die Effektivität des Untersuchungsverfahrens sind Auskunfts- und Vorlagebefugnisse erforderlich. Diese können durch gesetzliche Mitwirkungspflichten Privater ergänzt werden. Weiter gehende Zwangsmaßnahmen bis hin zu Betretungs- oder Beschlagnahmefugnissen sind zu erwägen, müssten aber strengen grundrechtlichen Anforderungen genügen.

Auch die Befugnis zur Abgabe unverbindlicher Stellungnahmen könnte die Durchsetzung des AGG stärken. Die in ihnen enthaltenen rechtlichen Bewertungen können für gerichtliche Verfahren von Bedeutung sein. Sie tragen zur Transparenz bei und können Öffentlichkeit erzeugen. Eine Veröffentlichungsbefugnis erscheint hierfür wichtig. Darüber hinaus könnte erwogen werden, der Antidiskriminierungsstelle verbindliche Entscheidungsbefugnisse zu übertragen, was allerdings weiteren Regelungsbedarf nach sich ziehen würde, insbesondere mit Blick auf zu verhängende Sanktionen. Unabhängig davon sollte die Antidiskriminierungsstelle befugt sein, Abhilfemaßnahmen zu empfehlen oder anzuordnen und deren Umsetzung zu überprüfen.

### **Trennung von administrativen Befugnissen und Schlichtungsverfahren**

Von einer Integration des Untersuchungsverfahrens in die Schlichtungsverfahren sollte abgesehen werden. Eine solche Verknüpfung würde sowohl die Effektivität des administrativen Verfahrens als auch die Erfolgsaussichten der Schlichtung beeinträchtigen. Das administrative Verfahren ist auf die Feststellung von Rechtsverstößen, Empfehlungen und gegebenenfalls Sanktionen ausgerichtet und folgt einer anderen Logik als ein konsensorientiertes Schlichtungsverfahren. Eine Vermischung beider Ansätze liefe Gefahr, den Anforderungen beider Verfahren nicht gerecht zu werden.

## **5.4 Stellungnahmen in Gerichtsverfahren (Amicus Curiae)**

### **5.4.1 Hintergrund**

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes kann in gerichtliche Verfahren entweder durch eigene Beteiligung (etwa durch Klagerechte oder Unterstützung Betroffener) oder durch die Abgabe von Stellungnahmen als Amicus Curiae eingebunden werden. Letzteres betrifft Verfahren, an denen sie nicht selbst beteiligt ist. Amicus-Curiae-Stellungnahmen sind im deutschen Recht nicht fest etabliert, jedoch international – insbesondere im angloamerikanischen Raum sowie vor internationalen Gerichten – verbreitet. Auch auf europäischer Ebene existieren entsprechende Verfahren, etwa vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. In Europa verfügen zahlreiche Gleichbehandlungsstellen über eine entsprechende Befugnis.

Amici Curiae sind am Verfahren nicht beteiligte Dritte, die insbesondere in rechtlich ungeklärten oder grundsätzlichen Fällen Stellung nehmen. Sie verfolgen häufig Allgemeinwohlinteressen. Aus Sicht der Gerichte liegt ihr Mehrwert in der Bereitstellung zusätzlicher, rechtlich relevanter Informationen, insbesondere in spezialisierten Rechtsmaterien wie dem Antidiskriminierungsrecht.



### 5.4.2 Inhalt und Bezugspunkt von Amicus-Curiae-Stellungnahmen

Mangels einheitlicher Definition können sich Amicus-Curiae-Stellungnahmen grundsätzlich sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen beziehen. Auch unionsrechtliche Vorgaben enthalten keine inhaltlichen Beschränkungen. Zulässig sind daher Stellungnahmen zu rechtlichen Fragen, zur Subsumtion sowie zu Tatsachen.

Prozessual bedeutsam ist die Unterscheidung zwischen Tatsachen und Rechtsfragen. Während Tatsachen dem Beweis zugänglich sind und dem Beibringungsgrundsatz unterliegen, ist die rechtliche Würdigung Sache des Gerichts „iura novit curia“. Darüber hinaus sind sogenannte Rechtsfortbildungstatsachen von Bedeutung, etwa statistische Daten oder Erkenntnisse zur Folgenabschätzung. Diese unterliegen regelmäßig nicht dem Beibringungsgrundsatz und bedürfen keines Beweises.

Im Antidiskriminierungsrecht können Amicus-Curiae-Stellungnahmen insbesondere auf unions- oder völkerrechtliche Vorgaben hinweisen, rechtsvergleichende Argumente entwickeln oder empirische Befunde zur Diskriminierungspraxis einbringen. Sie können damit zur Klärung offener Rechtsfragen und zur Fortentwicklung des AGG beitragen.

### 5.4.3 Vergleichbare Regelungen

Das deutsche Prozessrecht kennt keine allgemeinen Regelungen über die Einbindung von Amici Curiae. Die §§ 64 ff. ZPO ermöglichen zwar eine Beteiligung Dritter, setzen aber ein eigenes rechtliches Interesse voraus und führen zu einer formalen Stellung im Verfahren. Sie sind daher funktional nicht mit Amicus-Curiae-Stellungnahmen vergleichbar. Gleichwohl können Gerichte Informationen von Dritten einholen oder eingehende Stellungnahmen berücksichtigen. In der Praxis geschieht dies selten, wenngleich das neue Leitentscheidungsverfahren (§ 552b ZPO) entsprechende Stellungnahmen ausdrücklich erwähnt.

Nach § 27a des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes kann das Bundesverfassungsgericht sachkundige Dritte zur Stellungnahme auffordern. Diese Stellungnahmen können rechtliche und tatsächliche Aspekte betreffen, verleihen den Dritten aber keine Verfahrensrechte. Auch unaufgeforderte Stellungnahmen sind möglich, der Umgang mit ihnen ist jedoch nicht klar geregelt. Trotz funktionaler Nähe bestehen Unterschiede zu klassischen Amicus-Curiae-Verfahren.

Im deutschen Recht existieren spezialgesetzliche Amicus-Curiae-Befugnisse, insbesondere im Wettbewerbs-, Kartell- und Regulierungsrecht. § 90 Absatz 2 GWB räumt dem Bundeskartellamt umfassende Stellungnahme- und Mitwirkungsrechte ein. Vergleichbare Regelungen finden sich im EnWG, Telekommunikationsgesetz und Unterlassungsklagengesetz sowie auf unionsrechtlicher Ebene in Artikel 15 Verordnung Nummer 1/2003. Diese Regelungen zeigen, dass Amicus-Curiae-Stellungnahmen der deutschen Rechtsordnung nicht fremd sind und auch in Zivilverfahren vorgesehen werden können.



#### 5.4.4 Ausgestaltungsoptionen

Die Einführung von Amicus-Curiae-Stellungnahmen erfordert eine gesetzliche Grundlage. Der Gesetzgeber kann den Kreis der Berechtigten, den Anwendungsbereich, das Verfahren und formale Anforderungen regeln. Möglich sind sowohl unaufgeforderte Stellungnahmen als auch solche auf Anfrage des Gerichts.

Zu regeln ist insbesondere die Weiterleitung der Stellungnahmen an die Parteien sowie deren Berücksichtigung durch das Gericht. Dabei sind die Unterschiede zwischen Zivil- und Verwaltungsprozess zu beachten. Weiter gehende Beteiligungsrechte, etwa im Rahmen der mündlichen Verhandlung, können vorgesehen werden, sind aber nicht zwingend.

#### 5.4.5 Rechtliche Rahmenbedingungen

Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einführung einer Befugnis der Gleichbehandlungsstellen zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen. Einschränkungen des Anwendungsbereichs oder eine Beschränkung auf Stellungnahmen, die gerichtlich angefordert werden, wären unionsrechtswidrig.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht. Weder die richterliche Unabhängigkeit noch die Gewaltenteilung werden durch unverbindliche Stellungnahmen einer staatlichen Stelle beeinträchtigt. Amicus-Curiae-Stellungnahmen entfalten keine Bindungswirkung und stellen keinen unzulässigen Einfluss auf die Rechtsprechung dar.

Grenzen bestehen lediglich hinsichtlich der Ausgestaltung. Eine Bindung der Gerichte an die Rechtsauffassung der Antidiskriminierungsstelle wäre unzulässig. Verfassungsrechtlich geboten ist die Weiterleitung der Stellungnahmen an die Parteien, um den Anspruch auf rechtliches Gehör zu wahren. Die Einbindung der Antidiskriminierungsstelle verletzt weder die Waffengleichheit noch benachteiligt sie eine Partei.

Die Einführung einer entsprechenden Befugnis kann im AGG selbst erfolgen. Eine Anpassung der ZPO oder anderer Verfahrensgesetze ist nicht zwingend erforderlich.

#### 5.4.6 Rechtspolitische Würdigung

Die Einführung einer Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen ist unionsrechtlich geboten und rechtspolitisch sinnvoll. Sie stärkt die Informationsgrundlage der Gerichte, fördert eine kohärente Auslegung des AGG und unterstützt die Fortentwicklung des Antidiskriminierungsrechts.

Der Regelungsaufwand ist gering, bestehende Vorbilder können übernommen werden. Einschränkungen der Befugnis oder eine Abhängigkeit von gerichtlicher Erlaubnis sind weder unionsrechtlich zulässig noch rechtspolitisch überzeugend. Ergänzend können Informations- oder Anhörungspflichten der Gerichte sowie begrenzte Beteiligungsrechte in der mündlichen Verhandlung erwogen werden. Weiter gehende Mitwirkungsrechte erscheinen hingegen nicht erforderlich.

## 5.5 Beteiligung an Gerichtsverfahren

Die Beteiligung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an Gerichtsverfahren kann über Amicus-Curiae-Stellungnahmen hinausgehen und eine unmittelbare Einbindung in laufende oder selbst angestrenzte Verfahren umfassen.

### 5.5.1 Hintergrund

Die Diskussion über Beteiligungsrechte der Antidiskriminierungsstelle des Bundes steht im Zusammenhang mit dem festgestellten Durchsetzungsdefizit des AGG, das bislang weitgehend auf individuelle Rechtsdurchsetzung angewiesen ist. Unterstützungsangebote durch Antidiskriminierungsverbände und staatliche Gleichbehandlungsstellen sollen dieses Defizit kompensieren. In Europa verfügen die meisten Gleichbehandlungsstellen über Beteiligungsrechte in Gerichtsverfahren. Zentrale Präzedenzfälle im Antidiskriminierungsrecht entstanden unter ihrer Mitwirkung.

### 5.5.2 Arten von Beteiligungsrechten

Zu unterscheiden ist zwischen Beteiligungsrechten zur Unterstützung konkret betroffener Personen und solchen, die auch ohne individuell Betroffene geltend gemacht werden können.

#### 5.5.2.1 Unterstützung im Vorfeld eines Gerichtsverfahrens

Beratung, Vermittlung von Rechtsbeistand oder finanzielle Unterstützung stellen keine Beteiligungsrechte im engeren Sinne dar, da der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hierbei keine prozessuale Stellung zukommt.

#### 5.5.2.2 Beistandschaft

Eine Beteiligung als Beistand nach § 90 ZPO ermöglicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine Mitwirkung im Verfahren ohne Parteistellung. Der Beistand kann Erklärungen abgeben und die Partei in der mündlichen Verhandlung unterstützen. Eine entsprechende Befugnis besteht bislang nur für Antidiskriminierungsverbände, nicht für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

#### 5.5.2.3 Prozessvertretung und Prozessstandschaft

Bei der Prozessvertretung bleibt die betroffene Person Partei, wird aber vertreten. Die Prozessstandschaft erlaubt es, fremde Rechte im eigenen Namen geltend zu machen, setzt jedoch regelmäßig ein eigenes schutzwürdiges Interesse voraus. Nach geltender Rechtslage ist eine solche Prozessstandschaft der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ohne gesetzliche Grundlage ausgeschlossen.

#### 5.5.2.4 Eigene Prozessführungsbefugnis

Ein eigenes Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle würde es ermöglichen, im öffentlichen Interesse Verstöße gegen das AGG geltend zu machen, ohne an eine konkret betroffene Person gebunden zu sein. Dies käme einer begrenzten antidiskriminierungsrechtlichen Popularklage gleich.

### 5.5.3 Vergleichbare Regelungen

Das deutsche Prozessrecht ist grundsätzlich auf die Geltendmachung subjektiver Rechte ausgerichtet; Popularklagen sind die Ausnahme. Gleichwohl bestehen Verbandsklagerechte im Verbraucher-, Umwelt-, Behinderten- und Antidiskriminierungsrecht (§ 9 des Landesantidiskriminierungsgesetzes Berlin), überwiegend zugunsten privater Verbände.

Klagerechte staatlicher Stellen gegen Private sind selten, aber nicht unbekannt. Beispiele finden sich im Strafprozessrecht, im Verwaltungsrecht sowie im Heimarbeitsgesetz, das eine behördliche Prozessstandschaft zur Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche vorsieht. Auch das Unionsrecht, etwa Artikel 58 Absatz 5 der Datenschutz-Grundverordnung, kennt eigenständige Klagerechte staatlicher Stellen.

### 5.5.4 Ausgestaltungsoptionen

#### 5.5.4.1 Beistandschaft

Die Beistandschaft könnte gesetzlich im AGG verankert werden und an die Regelungen des § 90 ZPO anknüpfen. Der Gesetzgeber kann vorsehen, dass die Beteiligung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes von einer gerichtlichen Zulassung abhängt und davon, welche Befugnisse ihr als Beistand zukommen.

#### 5.5.4.2 Prozessvertretung und Prozessstandschaft

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes könnte als Prozessbevollmächtigte auftreten, etwa durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt. Alternativ käme eine gesetzlich geregelte Prozessstandschaft in Betracht, jeweils abhängig vom Einverständnis der betroffenen Person. Unterschiede bestehen insbesondere hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten auf die Prozessführung und der Kostentragung.

#### 5.5.4.3 Eigene Prozessführungsbefugnis

Ein eigenes Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bedürfte einer klaren gesetzlichen Ausgestaltung. Möglich sind Feststellungs-, Unterlassungs- und Beseitigungsklagen. Leistungsklagen werfen zusätzliche Fragen auf, insbesondere zur Schadensbemessung und zur Frage, an wen etwaige Zahlungen gehen sollten. Als Vorbilder können Regelungen aus dem Wettbewerbs-, Verbraucher- und Behindertenrecht herangezogen werden.

#### 5.5.4.4 Prozessuale Stellung

Die Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erfordert Regelungen zur Parteifähigkeit, Prozessfähigkeit und Postulationsfähigkeit. Ohne Sonderregelung wäre der Bund Partei des Verfahrens. Eine gesetzliche Zuweisung eigener Parteifähigkeit oder Beteiligungsfähigkeit der Antidiskriminierungsstelle ist jedoch möglich und in anderen Rechtsgebieten anerkannt.

### 5.5.5 Rechtliche Rahmenbedingungen

Artikel 10 Absatz 3 der Standard-Richtlinien verpflichtet die Mitgliedstaaten, Gleichbehandlungsstellen eine Beteiligung an Gerichtsverfahren zu ermöglichen. Der Gesetzgeber hat ein Wahlrecht zwischen Beistandschaft, Prozessstandschaft und eigenem Klagerecht. Die Einführung zumindest einer dieser Varianten ist allerdings unionsrechtlich zwingend. Verfassungsrechtliche Einwände gegen gerichtliche Beteiligungsrechte der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bestehen nicht. Weder der Grundsatz der Gewaltenteilung noch der Gleichheitssatz stehen einer solchen Einbindung entgegen. Ein mögliches Ungleichgewicht im Verfahren ist angesichts der Neutralitätspflicht der Antidiskriminierungsstelle und der gerichtlichen Verfahrensgarantien gerechtfertigt.

### 5.5.6 Rechtspolitische Würdigung

Alle drei Beteiligungsformen können zur Stärkung der Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts beitragen. Ein Beistandsrecht erscheint sinnvoll, greift aber vergleichsweise kurz. Die Prozessstandschaft bietet eine weiter gehende Unterstützung Betroffener und knüpft an bekannte rechtliche Strukturen an. Ein eigenes Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ermöglicht es, systematische oder schwerwiegende Verstöße auch ohne identifizierbare Betroffene gerichtlich klären zu lassen, und kann dazu beitragen, bestehende Durchsetzungslücken zu schließen. Ressourcenfragen stehen dem nicht grundsätzlich entgegen; rechtsvergleichende Erfahrungen sprechen für die Praktikabilität entsprechender Befugnisse.

## 5.6 Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Befugnissen

Bei der Übertragung weiterer Befugnisse auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Kompetenzen zu berücksichtigen. Rechtliche Grenzen bestehen dabei weder unions- noch verfassungsrechtlich. Die unionsrechtlichen Vorgaben legen lediglich Mindeststandards fest; weiter gehende Durchsetzungsinstrumente sind zulässig. Auch verfassungsrechtlich ergeben sich keine grundsätzlichen Schranken. Mögliche Grundrechts- oder Verhältnismäßigkeitsprobleme betreffen die Anwendung im Einzelfall, nicht die Kompetenzzuweisung als solche.

### 5.6.1 Rechtspolitische Abstimmung der Kompetenzen

Rechtspolitisch stellt sich die Frage, ob die Übertragung bestimmter Befugnisse gegen die Einführung weiterer Kompetenzen spricht. Ein „Zuviel“ an Kompetenzen ist grundsätzlich nicht problematisch. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass jede Befugnis Erwartungen an ihre effektive Nutzung erzeugt, während die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aufgrund begrenzter Ressourcen nicht alle Handlungsmöglichkeiten gleichermaßen ausschöpfen kann.

Die Erforderlichkeit einzelner Befugnisse bemisst sich im Lichte bereits bestehender Kompetenzen. So verringert die Einführung einer Befugnis zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen das Bedürfnis nach eigenen Klagerechten, auch wenn diese weiter gehende Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Eine Prozessstandschaft lässt die Notwendigkeit eines Beistandsrechts nicht entfallen, macht sie aber weniger dringlich. Überschneidungen bestehen insbesondere zwischen administrativen Durchsetzungsbefugnissen und eigenen Klagerechten: Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes verbindliche Entscheidungen über AGG-Verstöße treffen könnte, erschienen eigene Klagerechte weitgehend entbehrlich.

### 5.6.2 Spannungsverhältnisse und Konfliktpotenziale

Das größte Konfliktpotenzial besteht zwischen einer Streitschlichtungsfunktion und Befugnissen zur Unterstützung von Betroffenen. Dieses Spannungsverhältnis kann durch organisatorische Trennung und professionelle Handhabung abgemildert, jedoch nicht vollständig aufgelöst werden. Je weiter gehend die administrativen und gerichtlichen Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ausgestaltet sind, desto stärker treten diese Reibungen hervor.

## 5.7 Zusammenfassung und Fazit

Der Antidiskriminierungsstelle des Bundes kommt eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Diskriminierung zu. Im europäischen Vergleich ist sie jedoch bislang nur sehr restriktiv mit Aufgaben und Befugnissen ausgestattet. Der Rechtsvergleich insbesondere mit Irland, Belgien und Schweden zeigt, dass Gleichbehandlungsstellen dort über deutlich weiter gehende Kompetenzen verfügen und insbesondere bei der gerichtlichen Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts eine aktive Rolle einnehmen.

Dieser Befund ist nicht nur rechtspolitisch problematisch, sondern wirft auch Fragen im Hinblick auf völkerrechtliche, verfassungsrechtliche und vor allem unionsrechtliche Vorgaben auf, die zunehmend konkrete Anforderungen an eine effektive Diskriminierungsbekämpfung und an die Ausstattung von Gleichbehandlungsstellen stellen. Verfassungsrechtliche Gründe stehen einer Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle grundsätzlich nicht entgegen.

Rechtlicher und rechtspolitischer Handlungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Rolle der Antidiskriminierungsstelle in der alternativen Streitbeilegung, der Ausstattung mit administrativen Befugnissen zur Untersuchung und Feststellung von AGG-Verstößen, der Befugnis zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen sowie weiter gehender Formen der gerichtlichen Beteiligung durch Beistandschaft, Prozessstandschaft oder eigene Klagerechte. Maßgebliche Leitlinie sollte dabei das Gebot der effektiven Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts und der Unterstützung Betroffener sein.

Kompetenzerweiterungen müssen in das bestehende Aufgabengefüge eingebettet und untereinander abgestimmt werden, um der Antidiskriminierungsstelle ein kohärentes Instrumentarium zur Diskriminierungsbekämpfung zu verschaffen. Voraussetzung hierfür ist eine nachhaltige personelle und finanzielle Ausstattung. Die effektive präventive und reaktive Bekämpfung von Diskriminierung ist dabei nicht nur rechtspolitisch geboten, sondern folgt aus völkerrechtlichen, unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen.

**Sie haben Diskriminierung erlebt?  
Wir beraten vertraulich und kostenfrei:**



**beratung@ads.bund.de**



**0800 546 5465** (Montag bis Donnerstag, 9–15 Uhr)



**antidiskriminierungsstelle.de/beratung**

## **Impressum**

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

### **Herausgeberin:**

Antidiskriminierungsstelle des Bundes  
11018 Berlin  
antidiskriminierungsstelle.de

### **Allgemeine Anfragen:**

poststelle@ads.bund.de

**Satz und Layout:** zweiband.de

**Druck:** MKL Druck GmbH & Co. KG

**Stand:** Mai 2026

### **Bildnachweis:**

Seite 5: © Steffen Kugler/Bundespresseamt

**antidiskriminierungsstelle.de**