

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**

Rechtsgutachten im Auftrag der
Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Vorgelegt 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**

Rechtsgutachten im Auftrag der
Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Vorgelegt von

Prof. Dr. Mehrdad Payandeh, LL.M. (Yale)
Bucerius Law School, Hamburg

Mai 2026



Eine Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse dieses Rechtsgutachtens finden Sie unter: www.antidiskriminierungsstelle.de/gutachten-gleichbehandlungsstellen-kurz

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 Gleichbehand-

lungsstellen 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'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Ferda' and the last name 'Ataman' clearly distinguishable.

Unabhängige Bundesbeauftragte für
Antidiskriminierung

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	10
1.1	Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes	11
1.2	Fragestellungen und Untersuchungsgegenstand	13
1.3	Gang der Untersuchung	14
2	Bestandsaufnahme	17
2.1	Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Organisation	19
2.1.1	Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als staatliche Organisation	19
2.1.2	Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Gleichbehandlungsstelle	25
2.1.3	Die Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Unabhängige Bundesbeauftragte	29
2.1.4	Zwischenergebnis	30
2.2	Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes	31
2.2.1	Systematik der §§ 27, 28 AGG	31
2.2.2	Aufgaben und Befugnisse im Zusammenhang mit konkreten Diskriminierungsvorfällen	36
2.2.3	Aufgaben und Befugnisse zur Diskriminierungs- bekämpfung generell	44
2.2.4	Zwischenergebnis	45
2.3	Kompetenzerweiterungen in der bisherigen Reformdiskussion	46
2.3.1	Stärkung der Rechtsdurchsetzung	48
2.3.2	Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: institutionsbezogene Vorschläge	51
2.3.3	Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: kompetenzbezogene Vorschläge	53
2.3.4	Der Referentenentwurf des BMFSFJ vom 4. Oktober 2024	55
2.3.5	Zwischenergebnis	58

3	Rechtsvergleichende Untersuchung	60
3.1	Überblick	61
3.2	Irland: die Irish Human Rights and Equality Commission	62
3.2.1	Institutionelle Rahmenbedingungen	63
3.2.2	Aufgaben und Befugnisse	63
3.2.3	Reformperspektiven	73
3.3	Belgien: Unia – das Centre interfédéral pour l'Égalité des chances	74
3.3.1	Institutionelle Rahmenbedingungen	75
3.3.2	Aufgaben und Befugnisse	76
3.3.3	Reformperspektiven	82
3.4	Schweden: der Diskriminierungsombudsmann	82
3.4.1	Institutionelle Rahmenbedingungen	83
3.4.2	Aufgaben und Befugnisse	84
3.4.3	Reformperspektiven	91
3.5	Auswertung	92
4	Rechtliche Rahmenbedingungen	95
4.1	Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	97
4.1.1	Universelle menschenrechtliche Gewährleistungen	97
4.1.2	Menschenrechtliche Vorgaben auf europäischer Ebene	101
4.2	Unionsrechtliche Rahmenbedingungen	104
4.2.1	Unionsrechtliches Gebot der effektiven Durchsetzung des unionalen Antidiskriminierungsrechts	104
4.2.2	Vorgaben der Antidiskriminierungsrichtlinien	110
4.2.3	Empfehlungen der Europäischen Kommission	111
4.2.4	Vorgaben der Entgelttransparenz-Richtlinie	112
4.2.5	Vorgaben der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen	116
4.3	Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	123
4.3.1	Vorbemerkungen	124
4.3.2	Organisationsverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	127
4.3.3	Grundrechtliche Rahmenbedingungen	145
4.4	Einfachgesetzlicher Abstimmungsbedarf	154

5	Analyse von Reformoptionen	157
5.1	Das Durchsetzungsdefizit des Antidiskriminierungsrechts als rechtspolitischer Hintergrund	159
5.2	Alternative Streitbeilegung	162
5.2.1	Hintergrund	162
5.2.2	Arten alternativer Streitbeilegung und Ausgestaltungsoptionen	163
5.2.3	Vergleichbare Regelungen	178
5.2.4	Rechtliche Rahmenbedingungen	184
5.2.5	Rechtspolitische Würdigung	193
5.3	Administrative Durchsetzung	211
5.3.1	Hintergrund	211
5.3.2	Vergleichbare Regelungen	213
5.3.3	Ausgestaltungsoptionen	225
5.3.4	Rechtliche Rahmenbedingungen	235
5.3.5	Rechtspolitische Würdigung	244
5.4	Stellungnahmen in Gerichtsverfahren (Amicus Curiae)	253
5.4.1	Hintergrund	253
5.4.2	Inhalt und Bezugspunkt von Amicus-Curiae-Stellungnahmen	254
5.4.3	Vergleichbare Regelungen	258
5.4.4	Ausgestaltungsoptionen	265
5.4.5	Rechtliche Rahmenbedingungen	267
5.4.6	Rechtspolitische Würdigung	273
5.5	Beteiligung an Gerichtsverfahren	276
5.5.1	Hintergrund	276
5.5.2	Arten von Beteiligungsrechten	276
5.5.3	Vergleichbare Regelungen	279
5.5.4	Ausgestaltungsoptionen	285
5.5.5	Rechtliche Rahmenbedingungen	294
5.5.6	Rechtspolitische Würdigung	299
5.6	Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Befugnissen	302
6	Zusammenfassung und Fazit	304
7	Literaturverzeichnis	307

1 Einleitung

1.1 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung kommt eine bedeutende Funktion im Rahmen der Bekämpfung von Diskriminierung in Deutschland zu.¹ Als Gleichbehandlungsstelle ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine staatlich eingerichtete Institution, die ihre Aufgaben aber unabhängig von der Bundesregierung und vom politischen Prozess wahrnimmt. Das 2006 in Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien ergangene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)² weist der Antidiskriminierungsstelle des Bundes dabei eine Reihe von Aufgaben zu.³ 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. Nach § 25 Absatz 1 AGG dient sie 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.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben hat der Gesetzgeber der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im AGG einzelne Befugnisse zugewiesen.⁴ Ein Blick in die entsprechenden §§ 27, 28 AGG führt indes zu einem eher ernüchternden Befund: Gerade im Vergleich mit anderen europäischen Gleichbehandlungsstellen ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit nur wenig weitgehenden Befugnissen ausgestattet.⁵ Die Befugnisse im Zusammenhang mit der Unterstützung von Diskriminierung Betroffener sind ebenso zurückhaltend wie vage formuliert. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat keine

-
- 1 Für eine aktuelle Bestandsaufnahme der Diskriminierung in Deutschland siehe etwa Fünfter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags, Diskriminierung in Deutschland, Erkenntnisse und Empfehlungen, September 2024.
 - 2 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006, BGBl. I 2006, Seite 1897.
 - 3 Dazu unten Kapitel 2.2.
 - 4 Dazu unten Kapitel 2.2.
 - 5 Siehe im ersten Zugriff das vom European Network of Equality Bodies (Equinet) eingerichtete Vergleichsportal, abrufbar unter <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>; siehe ferner Europäische Kommission, Commission Staff Working Document vom 7. Dezember 2022, SWD(2022) 386 final, Seite 149 f.

Kompetenzen, die ihr eine effektive Untersuchung eines Diskriminierungsvorwurfs ermöglichen würden. Echte Eingriffsbefugnisse kommen ihr in diesem Zusammenhang nicht zu. Sie kann keine Entscheidungen darüber treffen, ob ein Verstoß gegen das AGG vorliegt, und keine Sanktionen oder sonstigen Maßnahmen ergreifen, um auf entsprechende Vorfälle zu reagieren. Und vor allem hat sie keine Möglichkeit, Verstöße gegen das AGG gerichtlich geltend zu machen: Sie kann weder in Prozessstandschaft noch im Allgemeininteresse Klage erheben noch ist ihr explizit die Befugnis eingeräumt, Stellungnahmen in gerichtlichen Verfahren abzugeben. Die Vorbehalte, die bei der Entstehung und Verabschiedung des AGG zum Teil in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft gegen eine rechtliche Regelung von Diskriminierung im Privatrechtsverhältnis bestanden und zu einer Vielzahl von zurückhaltenden Regelungen im materiellen Teil des AGG führten, schlugen sich auch in der restriktiven Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit Befugnissen und Kompetenzen nieder. Punktuelle Änderungen des AGG haben an diesem Befund nichts Grundsätzliches geändert.⁶ Die zahlreichen Reformvorschläge, die im Rahmen der nunmehr seit fast zwei Jahrzehnten geführten Reformdiskussion formuliert wurden und die auf eine Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in institutioneller Hinsicht, mit Blick auf ihre Ressourcen sowie durch die Ausstattung mit weiteren Kompetenzen abzielen, harren noch ihrer Umsetzung.

Inwiefern die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit weiteren Kompetenzen ausgestattet werden soll, ist vorrangig eine politische Frage, die Verwirklichung der vorgebrachten Reformvorschläge damit eine Frage des politischen Willens. Gleichwohl hat sie auch rechtliche Relevanz: Denn einerseits können rechtliche, insbesondere verfassungsrechtliche, aber auch unionsrechtliche und völkerrechtliche Vorgaben den Gesetzgeber dazu verpflichten, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Gleichbehandlungsstelle mit den notwendigen Kompetenzen und Ressourcen auszustatten, um ihre Aufgabe der Diskriminierungsbekämpfung effektiv erfüllen zu können. Andererseits kann das Recht einer entsprechenden Kompetenzerweiterung auch Grenzen setzen oder Vorgaben für die Ausgestaltung der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes machen, insbesondere, soweit diese Befugnisse zu Eingriffen in die Rechte von Grundrechtsträgern ermächtigen.

6 Dazu unten Kapitel 2.3.

1.2 Fragestellungen und Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende Studie widmet sich den im Zusammenhang mit möglichen Kompetenzerweiterungen aufgeworfenen Fragen. Dabei geht es einerseits darum, Klarheit in grundsätzlichen Fragen zu erhalten, die mit einzelnen Vorschlägen zur Übertragung von Befugnissen auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes verbunden sind. Eine solche Untersuchung erscheint insofern erforderlich, als die rechtlichen Rahmenbedingungen der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in der Rechtswissenschaft bislang allenfalls am Rande thematisiert werden. Das führt zu Unsicherheiten und Unwägbarkeiten in Debatten über mögliche Kompetenzerweiterungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Andererseits erfolgt die Studie vor dem Hintergrund konkreter Entwicklungen: Die Diskussion über eine Reform des AGG hat sich in den letzten Jahren verstärkt und gleichzeitig insofern konsolidiert, als die von unterschiedlichen Akteuren vorgebrachten Vorschläge vielfach in dieselbe Richtung weisen.⁷ Auch im politischen Raum wird über die Umsetzung einzelner Reformvorschläge diskutiert.⁸ Konkreter Anlass für diese Entwicklung ist neben den gesellschaftlichen Forderungen und der politischen Überzeugung von der Notwendigkeit einer Reform vor allem das Recht der Europäischen Union: Denn der Unionsgesetzgeber hat 2024 zwei Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen verabschiedet, die Deutschland dazu verpflichten, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit

⁷ Dazu unten Kapitel 2.3.

⁸ Siehe beispielsweise den Antrag „Antidiskriminierungsstelle des Bundes stärken – Diskriminierungsschutz erweitern“ der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, BT-Drs. 20/2696 vom 7. Juli 2022, und hierzu die Öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags am 8. November 2023, Deutscher Bundestag, Rechtsausschuss, Protokoll-Nr. 20/74.

weiteren Befugnissen auszustatten.⁹ Am 4. Oktober 2024 hat daraufhin das damalige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen veröffentlicht.¹⁰

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Studie eine zweifache Stoßrichtung: Sie soll zum einen allgemein grundlegende Fragen, die sich im Zusammenhang mit einer Erweiterung der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes stellen, einer rechtlichen Klärung und rechtspolitischen Bewertung unterziehen. Zum anderen 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 damit die rechtlichen Rahmenbedingungen einer möglichen Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durch die Übertragung weiterer Befugnisse und Kompetenzen.

1.3 Gang der Untersuchung

Die Untersuchung geht in vier Schritten vor: Zu Beginn (siehe Kapitel 2) bedarf es einer umfassenden Bestandsaufnahme sowohl der institutionell-organisatorischen Ausgestaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als auch ihrer Aufgaben und Befugnisse auf der Grundlage des geltenden AGG. Auch die bisherige Reformdiskussion wird dabei analysiert.

9 Richtlinie (EU) 2024/1499 des Rates vom 7. Mai 2024 über Standards für Gleichbehandlungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, der Gleichbehandlung von Personen in Beschäftigung und Beruf ungeachtet ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung und ihrer sexuellen Ausrichtung sowie von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit und im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zur Änderung der Richtlinien 2000/43/EG und 2004/113/EG, ABl. L 2024/1499 vom 29. Mai 2024; Richtlinie (EU) 2024/1500 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Standards für Gleichbehandlungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen und zur Änderung der Richtlinien 2006/54/EG und 2010/41/EU, ABl. L 2024/1500 vom 29. Mai 2024; dazu unten Kapitel 4.2.5.

10 Dazu unten Kapitel 2.3.4.

In Kapitel 3 erfolgt eine rechtsvergleichende Untersuchung. Als Gleichbehandlungsstelle steht die Antidiskriminierungsstelle des Bundes neben zahlreichen anderen Gleichbehandlungsstellen in Europa, die vergleichbare Aufgaben erfüllen, sich dabei aber insbesondere hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Befugnisse stark unterscheiden. Der rechtsvergleichende Blick kann dabei in rechtspolitischer Hinsicht auf Defizite der Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hinweisen und Anregungen für Ausgestaltungsoptionen bieten. Er kann zudem rechtliche Argumente hervorbringen, die auch für die Frage der rechtlichen Rahmenbedingungen einer Erweiterung der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Deutschland von Relevanz sein können. Die rechtsvergleichende Untersuchung fokussiert dabei drei europäische Gleichbehandlungsstellen: die Irish Human Rights and Equality Commission, das belgische „Centre interfédéral pour l'Égalité des chances“ (Unia) sowie den schwedischen „Diskrimineringsombudsmannen“. Die Untersuchung der einschlägigen Rechtsgrundlagen unter Heranziehung wissenschaftlicher Beiträge wurde dabei ergänzt durch drei Interviews mit Vertretern der drei Gleichbehandlungsstellen:

- Am 28. Oktober 2024 erfolgte ein Interview mit Tarik Qureshi, Senior Expert des schwedischen Ombudsmanns für Nichtdiskriminierung.
- Am 30. Oktober 2024 erfolgte ein Interview mit Patrick Charlier, einem der Direktoren von Unia.
- Am 19. November 2024 erfolgte ein Interview mit Michael O'Neill, dem Leiter der Rechtsabteilung der Irish Human Rights and Equality Commission.

Die Interviews zielten einerseits darauf ab, Informationen über die Funktionsweise und praktische Tätigkeit der drei Gleichbehandlungsstellen zu erhalten. Andererseits sollten sie Aufschluss über positive Erfahrungen und mögliche Hindernisse bei der Wahrnehmung einzelner Aufgaben geben und dabei helfen, mögliche rechtliche oder rechtspolitische Einwände, die gegen einzelne Befugnisse der Gleichbehandlungsstellen erhoben werden könnten, zu identifizieren.

In Kapitel 4 werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für mögliche Erweiterungen der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes untersucht. Neben den völker- und europarechtlichen Vorgaben werden dabei vor allem die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick genommen, und es wird möglicher Abstimmungsbedarf mit bestehenden gesetzlichen Regelungen identifiziert.

Kapitel 5 dient schließlich der Analyse einzelner Reformoptionen im Zusammenhang mit der alternativen Streitbeilegung, mit administrativen Durchsetzungsinstrumenten, mit der Möglichkeit, als *Amicus Curiae* Stellungnahmen in laufenden Gerichtsverfahren einzubringen, sowie mit Möglichkeiten der Beteiligung an Gerichtsverfahren im Übrigen. Dabei werden jeweils Gestaltungsoptionen dargestellt und auf ihre Vereinbarkeit mit rechtlichen Vorgaben überprüft. In rechtspolitischer Hinsicht werden zudem die Vor- und Nachteile der jeweiligen Option herausgearbeitet.

2 Bestandsaufnahme

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) wurde 2006 zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben aus vier Gleichbehandlungsrichtlinien¹¹ erlassen.¹² Nach kleineren punktuellen Gesetzesänderungen¹³ wurde Abschnitt 6 des AGG 2022 grundlegend reformiert.¹⁴ Abschnitt 6 des AGG enthält die maßgeblichen Regelungen über die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und bildet damit die rechtliche Grundlage ihrer Tätigkeit. Nach § 25 Absatz 1 AGG wird die Stelle des Bundes zum Schutz vor Benachteiligungen wegen eines in § 1 AGG genannten Grundes (Antidiskriminierungsstelle des Bundes) beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) errichtet. Nach § 25 Absatz 3 AGG wird die Antidiskriminierungsstelle des Bundes von der oder dem Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung geleitet.

-
- 11 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. EG Nummer L 180, Seite 22; Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. EG Nummer L 303, Seite 16; Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, ABl. EG Nummer L 269, Seite 15; Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. EG Nummer L 373, Seite 37.
 - 12 Zum unionsrechtlichen Hintergrund Däubler, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, Einleitung Rn. 3 ff.
 - 13 Siehe die Änderung von § 10 AGG durch das Gesetz zur Änderung des Betriebsrentengesetzes und anderer Gesetze vom 2. Dezember 2006, BGBl. I 2006, Seite 2742; Änderung von § 23 AGG durch das Gesetz zur Neuordnung des Rechtsberatungsrechts vom 12. Dezember 2007, BGBl. I 2007, 2840; Änderung von § 26 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2d AGG durch das Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG) vom 5. Februar 2009, BGBl. I 2009, Seite 160; Änderung von § 20 Absatz 2 und § 33 AGG durch das Gesetz zur Begleitung der Verordnung (EU) Nummer 260/2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nummer 924/2009 (SEPA-Begleitgesetz) vom 3. April 2013, BGBl. I 2013, Seite 610.
 - 14 Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes vom 23. Mai 2022, BGBl. I 2022, Seite 768. Siehe zudem die punktuelle Änderung von § 27 AGG durch das Gesetz zur weiteren Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 19. Dezember 2022, BGBl. I 2022, Seite 2510.

Neben der Errichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der Unabhängigen Bundesbeauftragten regelt das Gesetz die Wahl (§ 26 AGG) und Rechtsstellung (§§ 26a bis 26i AGG) der Unabhängigen Bundesbeauftragten, die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (§ 27 AGG) sowie die Amtsbefugnisse der Unabhängigen Bundesbeauftragten (§ 28 AGG). Das Gesetz verpflichtet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen (§ 29 AGG) und ordnet ihr einen Beirat zu (§ 30 AGG).

Für die rechtliche und rechtspolitische Bewertung möglicher Kompetenzerweiterungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist zunächst eine Bestandsaufnahme erforderlich: In einem ersten Schritt soll die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Organisation untersucht werden, da ihr organisationsrechtlicher Status sowohl für die Frage der rechtlichen – insbesondere unionsrechtlichen – Vorgaben für die Kompetenzausstattung als auch für die Frage der rechtlichen – insbesondere verfassungsrechtlichen – Bewertung einzelner möglicher Befugnisübertragungen von Relevanz ist (siehe Kapitel 2.1). Eine Diskussion über mögliche Kompetenzerweiterungen muss sich zudem des aktuellen Bestands der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vergewissern (siehe Kapitel 2.2) und die bisherige Reformdiskussion rezipieren (siehe Kapitel 2.3).

2.1 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Organisation

2.1.1 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als staatliche Organisation

Für die Frage, welche Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zugewiesen werden können, spielt ihre konkrete organisationsrechtliche Ausgestaltung eine maßgebliche Rolle. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob und wie sich die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in die Typologie der Verwaltungsorganisationsformen einordnen lässt: Auch wenn sich kein Numerus clausus von Verwaltungsorganisationsformen ausmachen

lässt und ein solcher jedenfalls nicht verfassungsrechtlich vorgegeben ist,¹⁵ liegt es zunächst nahe zu fragen, ob sich die Antidiskriminierungsstelle des Bundes einem der anerkannten und etablierten Organisationstypen zuordnen lässt. Die Entscheidung über die Organisationsform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes obliegt dem Gesetzgeber, sodass danach zu fragen ist, ob das AGG ausdrücklich eine bestimmte Organisationsform für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes vorsieht oder ob sich aus den Regelungsgehalten des AGG im Übrigen Rückschlüsse auf eine bestimmte Organisationsform ziehen lassen.

Der unmittelbare Aussagegehalt des AGG ist gering. Das AGG sieht zwar in § 25 Absatz 1 AGG explizit die Errichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vor und regelt, dass sie beim BMFSFJ eingerichtet wird, verhält sich aber nicht näher zur organisationsrechtlichen Klassifikation der errichteten Institution. Damit unterscheidet sich das AGG von anderen Gesetzen, mit denen Verwaltungseinheiten¹⁶ errichtet werden, die eine explizite Zuordnung vornehmen und diese etwa als Bundesoberbehörden¹⁷ oder oberste Bundes-

15 Zum Grundsatz der Formfreiheit Roth-Isigkeit, Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation, 2023, Seite 220; speziell zu den Vorgaben und Gestaltungsfreiheiten des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes mit Blick auf die Bundesverwaltung Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage 2007, § 108 Rn. 64 ff.; allgemein zur geringen Aussagedichte des Grundgesetzes hinsichtlich der Verwaltungsorganisation Siegel, Verwaltung, in: Stern/Sodan/Mösl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Auflage 2022, § 46 Rn. 9; Betonung des Gestaltungsspielraums auch bei BVerfGE 63, 1 (34).

16 Siehe zur Rechtslage im Hinblick auf Beauftragte Werner, Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024, Seite 264 ff.

17 So bestimmt etwa § 1 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Errichtung und zur Regelung der Aufgaben des Bundesamts für Justiz vom 17. Dezember 2006, BGBl. I 2006, Seite 3171: „Der Bund errichtet das Bundesamt für Justiz (Bundesamt) als Bundesoberbehörde“; ähnlich § 35 Absatz 1 Satz 1 Stasiunterlagengesetz a. F. für den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.

behörden¹⁸ einordnen.¹⁹ Die Aussage, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes bei einem Bundesministerium errichtet wird, bringt zum Ausdruck, dass sie keine vollständig verselbstständigte Verwaltungseinheit darstellt. So ist sie zwar in Personal-, Organisations- und Haushaltsangelegenheiten in die Behördenhierarchie eingebunden, nimmt jedoch ihre Aufgaben nach dem AGG unabhängig wahr.²⁰

Wie genau sie sich organisationsrechtlich zu dem Ministerium als oberster Bundesbehörde,²¹ der sie organisatorisch angegliedert ist, verhält, richtet sich nach der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung. Die weiteren organisationsrechtlichen Regelungen des AGG sind insofern zwar bedeutsam, lassen aber keinen zwingenden Schluss auf einen bestimmten Organisationstypus zu. Nach § 26a Absatz 1 Satz 1 AGG steht die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund. Nach § 26a Absatz 2 AGG untersteht sie der Rechtsaufsicht der Bundesregierung. § 26a Absatz 1 Satz 2 AGG begründet die Unabhängigkeit der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung. Die Zuordnung zu einer bestimmten Organisationsform kommt in diesen Regelungen indes nicht zum Ausdruck.

18 So ordnet etwa § 8 Absatz 1 Satz 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) vom 30. Juni 2017, BGBl. I 2017, Seite 2097, an: „Die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Bundesbeauftragte) ist eine oberste Bundesbehörde.“

19 In der Verwaltungsorganisation des Bundes stehen im Rahmen der unmittelbaren Bundesverwaltung durch eigene Behörden die obersten Bundesbehörden an der Spitze der Verwaltung. Zu ihnen zählen vor allem die Bundesministerien, sodass Verwaltung (Exekutive) und Regierung (Gubernative) insofern zusammenfallen. Bundesoberbehörden sind den Bundesministerien nachgeordnet und nehmen Verwaltungsaufgaben des Bundes in zentralisierter Form wahr. Daneben existieren Bundesmittelbehörden, die ebenfalls den Bundesministerien nachgeordnet sind und anders als die Bundesoberbehörden dezentral agieren. Bundesunterbehörden sind auf der Ortsstufe angesiedelt, siehe zum Ganzen Wißmann, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 212; Schoch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand: Juli 2020, § 1 VwVfG Rn. 22 ff.

20 Zu dieser Form der „Beigliederung“ von Organisationseinheiten Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 2007, Seite 106 f.; siehe auch Fuchs, Verwalten durch Beauftragte, DÖV 1986, Seite 363 (366 f.).

21 Zur Qualifikation von Ministerien als oberste Bundesbehörden Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Auflage 2024, § 22 Rn. 36.

Bezeichnenderweise lässt sich auch den Gesetzgebungsmaterialien keine eindeutige Positionierung des Gesetzgebers entnehmen. Im Gegenteil: Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum AGG von 2006 verhält sich zwar nicht explizit zur organisationsrechtlichen Verortung, sieht die Kompetenzgrundlage für die Errichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aber neben Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz (GG)²² in Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG.²³ Damit scheint der Gesetzgeber davon auszugehen, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine selbstständige Bundesoberbehörde darstellt.²⁴ Diese Einordnung trifft im Schrifttum durchaus auf Zustimmung.²⁵ Das Merkmal der Selbstständigkeit in Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG bringt die organisatorische und funktionale Ausgliederung der Behörde aus der Ministerialstruktur zum Ausdruck.²⁶ Die Unabhängigkeit der Bundesoberbehörde

-
- 22 Kritisch Laskowski, in: Schiek (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2007, § 25 Rn. 1, Fn. 1.
 - 23 BT-Drs. 16/1780, Seite 29.
 - 24 Die weiteren Alternativen des Artikels 87 Absatz 3 Satz 1 GG (Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne von Artikel 86 GG) passen ersichtlich nicht auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, siehe zu den Merkmalen der beiden Organisationsformen Burgi, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 86 Rn. 51.
 - 25 Siehe Laskowski, in: Schiek (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2007, § 25 Rn. 3; Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 25 AGG Rn. 2; Schleusener, in: Schleusener/Suckow/Plum (Hrsg.), AGG, 6. Auflage 2022, § 30 Rn. 1; zur unspezifischeren Einordnung als „Bundesbehörde“ Schneider, in: Boecken/Düwell/Diller/Hanau (Hrsg.), Gesamtes Arbeitsrecht, 2. Auflage 2022, § 25 AGG Rn. 1; zur Einordnung als „oberste Bundesbehörde“ von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 25 Rn. 37 ff.; insgesamt kritisch, aber mit wenig überzeugender Argumentation Philipp, Ein verfassungswidriges Monstrum – Die „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“, NVwZ 2006, Seite 1235 (1237); teilweise Gegenkritik bereits bei Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2012, Artikel 87 Rn. 254, Fn. 16; zum Vorschlag der Umwandlung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in eine oberste Bundesbehörde nach dem Vorbild des Bundesbeauftragten für Datenschutz (siehe § 8 Absatz 1 Satz 1 BDSG) Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 176 ff.; siehe aus der Zeit vor dem AGG zum Vorschlag der Errichtung einer Gleichstellungskommission auf Bundesebene auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG bereits Hohmann-Dennhardt, Antidiskriminierungsgesetz contra Grundgesetz?, ZRP 1979, Seite 241 (245 f.).
 - 26 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2012, Artikel 87 Rn. 253; Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 87 Rn. 48; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Auflage 2024, Artikel 87 Rn. 8; Saurer, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2022, Artikel 87 Rn. 167; Oebbecke, Verwaltungszuständigkeiten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage 2008, § 136 Rn. 91; abweichendes Begriffsverständnis, aber ohne weitere Implikationen, bei Hermes, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 3, 3. Auflage 2018, Artikel 87 Rn. 79.

ist damit nicht notwendigerweise verbunden,²⁷ sondern bedarf einer besonderen Anordnung, wie sie in § 26a Absatz 1 Satz 2 AGG erfolgt. Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG steht der gesetzlichen Anordnung der Unabhängigkeit aber auch nicht entgegen.²⁸ Soweit diese als rechtfertigungsbedürftig angesehen wird, können auch Vorgaben des EU-Rechts zur Begründung dienen.²⁹ Angesichts der entsprechenden Vorgabe aus Artikel 3 der Standard-Richtlinien der EU³⁰ liegt ein entsprechender Rechtfertigungsgrund vor.

Die vom Gesetzgeber 2006 nahegelegte Einordnung als selbstständige Bundesoberbehörde steht allerdings in diametralem Gegensatz zur Beschreibung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Reform des AGG 2022. Darin wird zunächst ausgeführt, dass auf der Grundlage der bisherigen Rechtslage „Unklarheit über die organisatorische Eingliederung im Rahmen der Bundesverwaltung“ bestehe.³¹ Dann heißt es, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes „keine eigenständige, nachgeordnete Behörde, sondern Teil des BMFSFJ“ sei.³² Auch wenn diese Ausführungen offenlassen, was genau damit gemeint ist, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ein „Teil“ des Ministeriums ist, widerspricht diese Aussage jedenfalls einer Einordnung als selbstständige Bundesoberbehörde.

Eine eindeutige klassifikatorische Zuordnung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes innerhalb der Verwaltungstypformen erscheint danach nicht möglich. Für die Zwecke der Untersuchung, welche Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung gesetzlich zugewiesen werden können, ist eine solche aber auch nicht zwingend erforderlich. Die typologische Klassifikation einer Verwaltungseinheit ist dafür als solche nicht relevant. Sie kann zwar für die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung einer

27 Kment, in: Jarass/Piero, Grundgesetz, 18. Auflage 2024, Artikel 87 Rn. 8; Hermes, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 3, 3. Auflage 2018, Artikel 87 Rn. 79.

28 Hebler, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Januar 2018, Artikel 87 Rn. 64; Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2012, Artikel 87 Rn. 254, Fn. 16.

29 Saurer, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2022, Artikel 87 Rn. 169.

30 Dazu unten Kapitel 4.2.5.

31 BT-Drs. 20/1332, Seite 11.

32 BT-Drs. 20/1332, Seite 14.

Einrichtung Bedeutung entfalten, weil das Grundgesetz die Errichtung bestimmter Behörden an Voraussetzungen knüpft,³³ doch wird diese Frage für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nicht ernsthaft diskutiert.³⁴

Für die Frage der zulässigen Aufgaben- und Befugnisausstattung erscheint vielmehr die konkrete organisationsrechtliche Ausgestaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes nach dem AGG relevant. Besondere Bedeutung erlangen dabei die folgenden Ausgestaltungsmodalitäten:

- Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes stellt eine staatliche Stelle dar. Da sie weder an der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt teilnimmt noch rechtsprechende Funktionen wahrnimmt oder zu den Gerichten oder Richterinnen und Richtern im Sinne des Artikels 92 GG zählt, ist sie der Exekutive zuzuordnen. Sie kann daher potenziell als Behörde im verwaltungsrechtlichen und insbesondere im verwaltungsverfahrenrechtlichen Sinne (§ 1 Absatz 4 VwVfG) agieren.
- Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wird nach § 25 Absatz 1 Satz 1 AGG zwar beim BMFSFJ eingerichtet, stellt aber gleichwohl eine zumindest teilverselbstständigte Verwaltungseinheit dar.³⁵
- Die oder der Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung wird nach § 26 AGG vom Deutschen Bundestag gewählt.
- Sie oder er steht nach § 26a Absatz 1 Satz 1 AGG in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund.
- Sie oder er ist nach § 26a Absatz 1 Satz 2 AGG unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

33 Siehe etwa zur Möglichkeit der Errichtung von Bundesoberbehörden nach Artikel 87 Absatz 3 GG Saurer, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2022, Artikel 87 Rn. 159 ff.

34 Anders insbesondere Philipp, Ein verfassungswidriges Monstrum – Die „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“, NVwZ 2006, Seite 1235, dessen Argumentation aber verfassungsrechtlich nicht tragfähig ist und im rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskurs auch nicht ernsthaft rezipiert wurde (beiläufige und unentschlossene Erwähnung etwa bei Badura, Gleiche Freiheit im Verhältnis zwischen Privaten – Die verfassungsrechtliche Problematik der Umsetzung der EG-Diskriminierungsrichtlinien in Deutschland, ZaöRV 68 [2008], Seite 347 [358]).

35 Ernst, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 25 Rn. 4, sieht in der Angliederung an das Bundesministerium eine „rein organisatorische Anbindung“; ähnlich Köppen, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes – Rückblick und Perspektiven, NZA-Beilage 2008, Seite 91; Bechtolf, Antidiskriminierungsstelle, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann (Hrsg.), StichwortKommentar Behindertenrecht, 3. Auflage 2022, Seite 98, Rn. 1.

- Sie oder er untersteht nach § 26a Absatz 2 AGG der Rechtsaufsicht der Bundesregierung.

Diese konkrete gesetzliche Ausgestaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Organisation erlangt Relevanz für die Frage, inwiefern ihr weitere Aufgaben und Befugnisse zugewiesen werden können.³⁶

2.1.2 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Gleichbehandlungsstelle

Die Errichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes dient der Erfüllung der Verpflichtung Deutschlands aus den Antidiskriminierungsrichtlinien,³⁷ eine entsprechende Stelle zu schaffen.³⁸ Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist damit eine Gleichbehandlungsstelle (Equality Body)³⁹ im Sinne der unionsrechtlichen Vorgaben. Sie ist die einzige von der Bundesrepublik benannte Gleichbehandlungsstelle.

2.1.2.1 Gleichbehandlungsstellen als Organisationen

Als Gleichbehandlungsstelle steht die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in der Tradition der Entwicklung dieses Institutionstyps.⁴⁰ Die ersten Gleichbehandlungsstellen wurden in den 1960er- und 1970er-Jahren in den USA und im Vereinigten Königreich errichtet, weitere europäische Staaten folgten in den 1980er- und 1990er-Jahren.⁴¹ Einen Bedeutungszuwachs erhielten Gleichbehandlungsstellen dann insbesondere aufgrund europäischer

36 Dazu unten Kapitel 4.3.2.

37 Artikel 13 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 8a Richtlinie 76/207/EWG und Artikel 12 Richtlinie 2004/113/EG.

38 BT-Drs. 16/1780, Seite 26.

39 In ihren Vorschlägen für Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen (dazu unten Kapitel 4.2.5) hatte die Kommission von „Gleichstellungsstellen“ gesprochen, siehe Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Dezember 2022, COM(2022) 688 final. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde die Terminologie in „Gleichbehandlungsstellen“ geändert.

40 Überblick zur historischen Entwicklung bei Kádár, Equality bodies: A European phenomenon, *International Journal of Discrimination and the Law* 18 (2018), Seite 144 (145 f.); aus vergleichender Perspektive Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 53 ff.; ausführlich zu den Strukturmerkmalen und einzelnen Ausprägungen Lantschner, *Reflexive Governance in EU Equality Law*, 2021, Seite 198 ff.

41 Überblick bei Laskowski, in: Schiek (Hrsg.), *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, 2007, Vorbemerkung zu §§ 25 ff. Rn. 3 ff.

Entwicklungen:⁴² Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 erhielt die damalige Europäische Gemeinschaft einen auf Antidiskriminierungsmaßnahmen ausgerichteten Kompetenztitel. Gestützt auf den damaligen Artikel 13 EG-Vertrag (den heutigen Artikel 19 AEUV) verabschiedete der europäische Gesetzgeber mehrere Antidiskriminierungsrichtlinien, die den Mitgliedstaaten nicht nur materielle Vorgaben machen, sondern auch die Errichtung von Gleichbehandlungsstellen fordern.⁴³ Auf dieser Grundlage bestehen mittlerweile in allen EU-Mitgliedstaaten (und darüber hinaus) spezielle Gleichbehandlungsstellen. Die Gleichbehandlungsstellen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und weiterer europäischer Staaten sind im European Network of Equality Bodies (Equinet) zusammengeschlossen.⁴⁴

Mit der Einordnung als Gleichbehandlungsstelle sind verschiedene Konsequenzen verbunden. Gleichbehandlungsstellen zeichnen sich ganz allgemein durch die drei Merkmale der Unabhängigkeit, Neutralität und Handlungsfähigkeit aus.⁴⁵ Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes muss insbesondere den unionsrechtlichen Vorgaben genügen, die das Unionsrecht durch die Antidiskriminierungsrichtlinien, die Entgelttransparenz-Richtlinie und durch die 2024 verabschiedeten Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen aufstellt.⁴⁶ Darüber hinaus finden die zahlreichen Empfehlungen, die internationale und europäische Institutionen im Hinblick auf Gleichbehandlungsstellen machen, auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Anwendung.⁴⁷ Auch wenn diese Empfehlungen nicht rechtlich verbindlich sind, beziehen sie sich doch auf Maßnahmen, die der effektiven Umsetzung rechtlicher Gebote dienen. Sie sind daher im Rahmen der Diskussion über eine Reform der

42 Zur Bedeutung der bereits bestehenden Gleichbehandlungsinstitutionen für die Entwicklung auf europäischer Ebene De Witte, *New Institutions for Promoting Equality in Europe: Legal Transfers, National Bricolage and European Governance*, *American Journal of Comparative Law* 60 (2012), Seite 49.

43 Artikel 13 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 12 Richtlinie 2004/113/EG; Artikel 20 Richtlinie 2006/54/EG, zuvor Artikel 8a Richtlinie 76/207/EWG; siehe zudem Artikel 11 Richtlinie 2010/41/EU; Artikel 28 Richtlinie (EU) 2023/970.

44 Nähere Informationen finden sich auf der Homepage von Equinet, abrufbar unter <https://equineteurope.org>.

45 Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 25 AGG Rn. 1; siehe auch Laskowski, in: Schiek (Hrsg.), *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2007*, Vorbemerkung zu §§ 25 ff. Rn. 10 ff.; ausführlich Lantschner, *Reflexive Governance in EU Equality Law*, 2021, Seite 198 ff.

46 Dazu unten Kapitel 4.2.5.

47 Dazu unten Kapitel 4.1.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu berücksichtigen. Schließlich legt die Einordnung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Gleichbehandlungsstelle eine vergleichende Perspektive nahe: Der Blick auf die Gleichbehandlungsstellen anderer Staaten erlaubt eine vergleichende Einordnung und Bewertung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Die Erfahrungen, die im Zusammenhang mit Gleichbehandlungsstellen in anderen Staaten gemacht wurden, können im Rahmen rechtspolitischer Diskussionen in Deutschland Bedeutung erlangen. Und auch rechtliche und rechtspolitische Debatten, die in anderen Staaten im Zusammenhang mit der Errichtung und Kompetenzausstattung von Gleichbehandlungsstellen geführt wurden, können sich als aufschlussreich für den deutschen Diskurs erweisen.

2.1.2.2 Gleichbehandlungsstellen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Gleichbehandlungsstellen sind von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI)⁴⁸ zu unterscheiden. Dabei handelt es sich um spezielle Organisationen, die vergleichbar den Gleichbehandlungsstellen auf gesetzlicher Grundlage errichtet werden und staatlich finanziert sind, die aber auf internationaler Ebene eine besondere Stellung aufweisen⁴⁹ und deren Status durch die 1994 von der UN-Generalversammlung angenommenen „Pariser Prinzipien“ geprägt ist.⁵⁰ In Deutschland besteht mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR)⁵¹ eine Nationale Menschenrechtsinstitution neben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

48 Allgemein hierzu Toggenburg, Grundrechtsschutz durch Menschenrechtsinstitutionen: Die EU und ihre Grundrechteagentur, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 28 Rn. 6 ff.; Grimheden, National Human Rights Institutions (NHRI), in: Binder/Nowak/Hofbauer/Janig (Hrsg.), Elgar Encyclopedia of Human Rights, 2022, Seite 518 ff.; ausführlich Langtry/Roberts Lyer, National Human Rights Institutions: Rules, Requirements, and Practice, 2021.

49 Hierzu Langtry/Roberts Lyer, National Human Rights Institutions: Rules, Requirements, and Practice, 2021, Seite 30 ff.

50 Generalversammlung, Resolution 48/134 vom 4. März 1994, National institutions for the promotion and protection of human rights, UN-Dok. A/RES/48/134.

51 Siehe Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMRG) vom 16. Juli 2015, BGBl. I 2015, Seite 1194.

Die Unterscheidung zwischen Gleichbehandlungsstelle und Nationaler Menschenrechtsinstitution führt allerdings nicht dazu, dass die Vorgaben sowie rechtliche und rechtspolitische Diskussionen über Nationale Menschenrechtsinstitutionen für die Frage der Kompetenzausstattung von Gleichbehandlungsstellen bedeutungslos wären. Denn erstens bestehen zahlreiche Parallelen zwischen Gleichbehandlungsstellen und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, etwa mit Blick auf die staatliche Einbindung und die Gewährung von Unabhängigkeit, die beide Konsequenzen für die Frage haben können, inwiefern Kompetenzzuweisungen rechtlich zulässig sind und rechtspolitisch angezeigt erscheinen. In diesem Sinne wird bereits in der bestehenden Diskussion über eine Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf die Pariser Prinzipien zurückgegriffen.⁵²

Zweitens sind die strikte Trennung und Unterscheidung von Gleichbehandlungsstelle und Nationaler Menschenrechtsinstitution nicht unionsrechtlich zwingend vorgegeben.⁵³ Dementsprechend nehmen in mehreren europäischen Staaten die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen gleichzeitig die Funktionen, die Gleichbehandlungsstellen zukommen sollen, wahr. Das eröffnet, gerade im Hinblick auf rechtspolitische Überlegungen, Raum für Reflexionen darüber, inwiefern Kompetenzen zur Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts bei der Gleichbehandlungsstelle oder bei der Nationalen Menschenrechtsinstitution angesiedelt sein sollten.

Drittens betonen die einschlägigen unionsrechtlichen Rechtsakte selbst die Bedeutung der Pariser Prinzipien für die Ausgestaltung von Gleichbehandlungsstellen.⁵⁴ Und auch internationale und europäische Gremien wie etwa die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) berufen sich in ihren Empfehlungen für Gleichbehandlungsstellen auf die Pariser Prinzipien.⁵⁵

52 Siehe etwa Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 180.

53 Siehe Artikel 13 Absatz 1 Satz 2 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 12 Absatz 1 Satz 2 Richtlinie 2004/113/EG; Artikel 20 Absatz 1 Satz 2 Richtlinie 2006/54/EG.

54 Siehe Erwägungsgrund Nummer 13 Richtlinie 2024/1499; Erwägungsgrund Nummer 10 Richtlinie 2024/1500.

55 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Gleichheitsstellen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, verabschiedet am 7. Dezember 2017, CRI(2018)06, Präambel sowie Begründungstext Rn. 5.

2.1.3 Die Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Unabhängige Bundesbeauftragte

In seiner 2006 verabschiedeten und in Kraft getretenen Fassung sah § 26 Absatz 1 Satz 1 AGG vor, dass die Bundesministerin oder der Bundesminister für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf Vorschlag der Bundesregierung eine Person zur Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ernennt. Die Rechtsstellung dieser Leitung wurde durch § 26 AGG näher ausgeformt, wobei neben problematischen Regelungen des Besetzungsverfahrens⁵⁶ einerseits konzeptionelle Unschärfen bestanden,⁵⁷ andererseits die Stellung der Leitung innerhalb der Bundesverwaltung, insbesondere im Vergleich mit den Beauftragten des Deutschen Bundestags und der Bundesregierung, unklar war.⁵⁸

Seit der Änderung des AGG im Jahr 2022 obliegt die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes der oder dem Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung (§ 25 Absatz 3 AGG).⁵⁹ Diese Statusänderung dient explizit dazu, die Stellung der Leitung im Gefüge der Bundesverwaltung zu klären, sie auf eine Stufe mit den Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags zu stellen und damit zu gewährleisten beziehungsweise zu ermöglichen, „dass auch die fachliche Expertise der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im politischen Meinungsbildungsprozess im Rahmen von Beteiligungspflichten der Ressorts Berücksichtigung findet“.⁶⁰

56 Hierzu Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 26 AGG Rn. 8 ff.

57 Für Verwirrung sorgte insbesondere, dass die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in einem öffentlichen Amtsverhältnis zum Bund stand, das mit der Ernennung durch die Bundesministerin oder den Bundesminister beginnen sollte (§ 26 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 AGG), dass dieses Rechtsverhältnis aber nach § 26 Absatz 4 AGG durch Vertrag geregelt sein sollte, der unter anderem Fragen der Dienst- und Rechtsaufsicht regeln sollte (BT-Drs. 16/1780, Seite 50); hierzu Ernst, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 26 Rn. 5; siehe aber auch Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 2007, Seite 92 f.

58 Siehe BT-Drs. 20/1332, Seite 1.

59 Kritisch zu dieser Reform Thüsing/Bleckmann, Der Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung nach §§ 26 ff. AGG n. F., BB 2022, Seite 1332.

60 BT-Drs. 20/1332, Seite 3, 13 f.

Mit der Einstufung als Bundesbeauftragte⁶¹ sind, auch wenn diese Figur keine vollends scharfen Konturen aufweist,⁶² verschiedene Konsequenzen verbunden. Einzelne rechtliche Regelungen sehen bestimmte Rechte von Beauftragten vor, so etwa die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, die die Zusammenarbeit mit den Bundesministerien regelt.⁶³ Vor allem aber kann die Diskussion über mögliche Kompetenzerweiterungen der Unabhängigen Bundesbeauftragten beziehungsweise der Antidiskriminierungsstelle des Bundes damit Anschluss finden an andere Konstellationen, in denen Beauftragte Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen und in denen die rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen ihres Handelns bereits umfassender diskutiert sind als mit Blick auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, wie dies etwa für die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit der Fall ist.

2.1.4 Zwischenergebnis

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes entzieht sich einer einfachen und klaren organisationsrechtlichen Einordnung. Ihr Charakter als Organisation ergibt sich aus der Verbindung des Rückgriffs auf spezifische Organisationsformen, insbesondere der Einordnung der Antidiskriminierungsstelle als Gleichbehandlungsstelle sowie der Ausgestaltung ihrer Leitung als Beauftragte, mit den konkreten Vorgaben des AGG wie insbesondere der Unabhängigkeit, aber auch der organisatorischen Anbindung an ein Bundesministerium. Für die rechtliche Bewertung einzelner Kompetenzzuweisungen sind dabei insbesondere ihre Eigenschaft als staatliche Stelle sowie ihre Unabhängigkeit relevant.

61 Zur im Einzelnen nicht ganz klaren Unterscheidung von Bundesbeauftragten und Beauftragten der Bundesregierung sowie zur Abgrenzung zu weiteren Formen der Beauftragten siehe Werner, Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024, Seite 111 f. et passim; zu einer systematischen Unterscheidung verschiedener Formen von Beauftragten Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 2007, Seite 80 ff.; speziell zu Parlamentsbeauftragten Luch, Beauftragte, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 1 ff.

62 Siehe bereits Lecheler, Beauftragte im Verfassungs- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, 1990, Seite 13 (14 f.); Werner, Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024, Seite 78 ff.; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 2007, Seite 41 ff.

63 § 21 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 26. Juli 2000 (GMBL 2000, Seite 526), zuletzt geändert durch Beschluss vom 15. Mai 2024 (GMBL 2024, Seite 386).

2.2 Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Die Erörterung der Reformbedürftigkeit der kompetenziellen Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes setzt ebenso wie eine Diskussion konkreter Reformvorschläge eine Bestandsaufnahme der bestehenden Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes voraus. Diese sind in §§ 27, 28 AGG verankert.

2.2.1 Systematik der §§ 27, 28 AGG

Die Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind Gegenstand der §§ 27, 28 AGG. § 27 AGG ist mit „Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes“ überschrieben und lautet wie folgt:

(1) Wer der Ansicht ist, wegen eines in § 1 genannten Grundes benachteiligt worden zu sein, kann sich an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wenden. An die Antidiskriminierungsstelle des Bundes können sich auch Beschäftigte wenden, die der Ansicht sind, benachteiligt worden zu sein auf Grund

1. der Beantragung oder Inanspruchnahme einer Freistellung von der Arbeitsleistung oder der Anpassung der Arbeitszeit als Eltern oder pflegende Angehörige nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, dem Pflegezeitgesetz oder dem Familienpflegezeitgesetz,
2. des Fernbleibens von der Arbeit nach § 2 des Pflegezeitgesetzes oder
3. der Verweigerung ihrer persönlich zu erbringenden Arbeitsleistung aus dringenden familiären Gründen nach § 275 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, wenn eine Erkrankung oder ein Unfall ihre unmittelbare Anwesenheit erforderten.

(2) Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes unterstützt auf unabhängige Weise Personen, die sich nach Absatz 1 an sie wenden, bei der Durchsetzung ihrer Rechte zum Schutz vor Benachteiligungen. Hierbei kann sie insbesondere

1. über Ansprüche und die Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens im Rahmen gesetzlicher Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen informieren,
2. Beratung durch andere Stellen vermitteln,
3. eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstreben.

Soweit Beauftragte des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung zuständig sind, leitet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Anliegen der in Absatz 1 genannten Personen mit deren Einverständnis unverzüglich an diese weiter.

(3) Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nimmt auf unabhängige Weise folgende Aufgaben wahr, soweit nicht die Zuständigkeit der Beauftragten der Bundesregierung oder des Deutschen Bundestages berührt ist:

1. Öffentlichkeitsarbeit,
2. Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen aus den in § 1 genannten Gründen sowie von Benachteiligungen von Beschäftigten gemäß Absatz 1 Satz 2,
3. Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen zu diesen Benachteiligungen.

(4) Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und die in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages legen gemeinsam dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre Berichte über Benachteiligungen aus den in § 1 genannten Gründen sowie über Benachteiligungen von Beschäftigten gemäß Absatz 1 Satz 2 vor und geben Empfehlungen zur Beseitigung und Vermeidung dieser Benachteiligungen. Sie können gemeinsam wissenschaftliche Untersuchungen zu Benachteiligungen durchführen.

(5) Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und die in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages sollen bei Benachteiligungen aus mehreren der in § 1 genannten Gründe zusammenarbeiten.

§ 28 AGG regelt die „Amtsbefugnisse der oder des Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung und Pflicht zur Unterstützung durch Bundesbehörden und öffentliche Stellen des Bundes“ und lautet wie folgt:

(1) Die oder der Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung ist bei allen Vorhaben, die ihre oder seine Aufgaben berühren, zu beteiligen. Die Beteiligung soll möglichst frühzeitig erfolgen. Sie oder er kann der Bundesregierung Vorschläge machen und Stellungnahmen zuleiten.

(2) Die oder der Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung informiert die Bundesministerien – vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Bestimmungen – frühzeitig in Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung, soweit Aufgaben der Bundesministerien betroffen sind.

(3) In den Fällen, in denen sich eine Person wegen einer Benachteiligung an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes gewandt hat und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes die gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstrebt, kann die oder der Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung Beteiligte um Stellungnahmen ersuchen, soweit die Person, die sich an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes gewandt hat, hierzu ihr Einverständnis erklärt.

(4) Alle Bundesministerien, sonstigen Bundesbehörden und öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes sind verpflichtet, die Unabhängige Bundesbeauftragte oder den Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung bei der Erfüllung der Aufgaben zu unterstützen, insbesondere die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Dabei regelt § 27 AGG die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, § 28 AGG ihre Befugnisse. § 27 AGG ist auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Institution bezogen, § 28 AGG – seit der Änderung des AGG 2022 – auf die Unabhängige Bundesbeauftragte, ohne dass mit dieser unterschiedlichen Anknüpfung eine rechtliche Konsequenz in der Sache verbunden

wäre.⁶⁴ Die Einführung des Amtes der oder des Unabhängigen Bundesbeauftragten diene dazu zu gewährleisten, dass die fachliche Expertise der Antidiskriminierungsstelle des Bundes über die etablierte Organisationsform der „Beauftragten“ in den politischen Prozess eingebracht werden kann.⁶⁵ Dass sie auf eine institutionelle Trennung oder kompetenzielle Unterscheidung zwischen der Unabhängigen Bundesbeauftragten und der Antidiskriminierungsstelle als Organisation abzielte, ist demgegenüber nicht ersichtlich. In inhaltlicher Hinsicht lässt sich allerdings sowohl im Hinblick auf die Aufgaben als auch die Befugnisse unterscheiden zwischen der Tätigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zugunsten von Einzelpersonen, die Opfer von Diskriminierung sind, und Aktivitäten, die der Bekämpfung von Diskriminierung generell dienen.⁶⁶

Die gesetzliche Zuweisung von Aufgaben in § 27 AGG hat verschiedene rechtliche Konsequenzen. Zum einen werden dadurch rechtliche Verpflichtungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes begründet. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist zur Erfüllung der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben verpflichtet. Gleichzeitig begründet die gesetzliche Aufgabenübertragung eine Zuständigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes für die Wahrnehmung der geregelten Aufgaben und damit für das Handeln zur Erfüllung der entsprechenden Aufgaben. Die Aufgabenzuweisung begründet insofern Zuständigkeiten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. § 27 Absatz 1 AGG bringt zudem zum Ausdruck, dass die von dieser Norm erfassten Personen ein subjektives Recht auf Zugang zur Antidiskriminierungsstelle des Bundes haben.⁶⁷

64 Auch mit einer Unterscheidung von Befugnissen, die der Unabhängigen Beauftragten in ihrer Funktion als Beauftragter der Bundesregierung zukommen sollen (§ 28 Absatz 1 und 2 AGG), und solchen, die sie im Aufgabenbereich der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Leitung der Antidiskriminierungsstelle wahrnimmt (§ 28 Absatz 3 und 4 AGG), sind keine rechtlichen Konsequenzen verbunden, diese Unterscheidung aber bei von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 27 Rn. 28; siehe dann aber auch ebenda, § 28 Rn. 47 f.

65 BT-Drs. 20/1332, Seite 2.

66 Siehe zu dieser Unterscheidung Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 25 AGG Rn. 43; Bauer/Krieger/Günther, AGG, 5. Auflage 2018, §§ 25–30 Rn. 12 ff.; Thüsing, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 1/2, 5. Auflage 2007, § 27 Rn. 10 ff.; kritisch von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 27 Rn. 154.

67 Siehe von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 27 Rn. 30, 53 ff.

Die Zuweisung von Befugnissen in § 28 AGG hat ebenfalls unterschiedliche Dimensionen. Zum einen begründet auch diese Zuweisung Zuständigkeiten und Handlungsbefugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Insofern besteht kein kategorialer Unterschied zwischen dem Regelungsgehalt der §§ 28 und 27 AGG. Die Befugnisregelungen gehen allerdings über eine Aufgabenzuweisung hinaus, indem sie Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Außenverhältnis vorsehen, und zwar sowohl gegenüber staatlichen Stellen als auch gegenüber Privaten. Insofern werden staatliche Stellen in § 28 Absatz 1 AGG dazu verpflichtet, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes bei einschlägigen Vorhaben zu beteiligen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wird im Gegenzug in § 28 Absatz 2 AGG dazu verpflichtet – insofern regelt die Norm entgegen ihrer Überschrift keine „Befugnisse“ –, die Bundesministerien in Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung, die die Aufgaben der Bundesministerien betreffen, frühzeitig zu informieren. § 28 Absatz 4 AGG begründet eine Kooperationspflicht aller Bundesministerien, sonstigen Bundesbehörden und öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes, die insbesondere eine Pflicht zur Erteilung von Auskünften umfasst.⁶⁸ Im Verhältnis zu Privaten und insbesondere im Zusammenhang mit der Unterstützung von Betroffenen ist die Regelung des § 28 Absatz 3 AGG von Bedeutung, die der Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Befugnis gibt, die an einer Streitigkeit Beteiligten um Stellungnahmen zu ersuchen.

Insgesamt halten die §§ 27, 28 AGG die Unterscheidung von Aufgaben und Befugnissen damit nicht konsequent durch. Während beide Normen Zuständigkeiten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes begründen und ihren Zuständigkeitsbereich konkretisieren, enthalten sie auch Handlungsbefugnisse. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass § 27 AGG Handlungsbefugnisse normiert, aber die rechtlichen Beziehungen im Außenverhältnis nicht regelt, mit Ausnahme der Unterstützungsmaßnahmen gegenüber Personen, die sich an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wenden. § 28 AGG begründet demgegenüber Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes speziell im Verhältnis zu anderen öffentlichen Stellen und – in begrenztem Umfang – auch gegenüber Privaten.

68 Zum Umfang der Pflicht Ernst, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 28 Rn. 3.

2.2.2 Aufgaben und Befugnisse im Zusammenhang mit konkreten Diskriminierungsvorfällen

Die Unterstützung von Einzelpersonen ist Regelungsgegenstand von § 27 Absatz 1 und 2 AGG. § 27 Absatz 1 AGG regelt den Zugang zur Antidiskriminierungsstelle des Bundes und damit die Frage der Zuständigkeit in persönlicher Hinsicht. Neben Personen, die der Ansicht sind, dass sie wegen eines in § 1 AGG genannten Grundes benachteiligt worden sind, sind dies seit der Gesetzesänderung von 2022⁶⁹ Beschäftigte, die eine Diskriminierung im Zusammenhang mit Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige geltend machen.⁷⁰ § 27 Absatz 2 AGG sieht sodann die konkreten Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vor.⁷¹

2.2.2.1 Erteilung von Informationen

§ 27 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 AGG ordnet der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowohl die Aufgabe als auch die Befugnis zu, Personen, die sich im Rahmen ihres Mandats an sie wenden, über Ansprüche und die Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens im Rahmen gesetzlicher Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen zu informieren. In der Begründung des Regierungsentwurfs wird betont, dass es sich hierbei um „allgemeine“ Informationen handelt und dass eine einzelfallbezogene Beratung im Rahmen der Vermittlung an andere Beratungsstellen nach § 27 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 AGG möglich ist.⁷² Dementsprechend wird auch im Schrifttum regelmäßig betont, dass insbesondere eine Rechtsberatung im Einzelfall unzulässig sei.⁷³ Soweit der Begriff

69 Gesetz zur weiteren Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 19. Dezember 2022, BGBl. I 2022, Seite 2510.

70 Hierzu Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 25 AGG Rn. 45 ff.

71 Zur Praxis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes Franke/Schlenzka, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Scherr/Reinhardt/El-Mafaalani (Hrsg.), Handbuch Diskriminierung, 2. Auflage 2023, Seite 905 (910 ff.).

72 BT-Drs. 16/1780, Seite 50.

73 Ernst, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 27 Rn. 5; Thüsing, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 1/2, 5. Auflage 2007, § 27 Rn. 16; Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 25 AGG Rn. 51; Schleusener, in: Schleusener/Suckow/Plum (Hrsg.), AGG, 6. Auflage 2022, § 30 Rn. 7; Bauer/Krieger/Günther, AGG, 5. Auflage 2018, §§ 25–30 Rn. 12; Hühn, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Rudolf/Mahlmann (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht, 2007, § 9 Rn. 27.

der „Rechtsberatung“ dabei im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG)⁷⁴ verstanden wird, überzeugt ein derart enges Verständnis der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes allerdings nicht.⁷⁵ Denn nach § 2 Absatz 1 RDG ist eine Rechtsdienstleistung „jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert“. Gänzlich ausgeschlossen kann eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aber schon deshalb nicht sein, weil § 27 Absatz 2 AGG die Unterstützung von Personen bei der Durchsetzung ihrer Rechte gerade zur Kernaufgabe der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zählt.⁷⁶ Die Beschränkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf bloß allgemeine Informationen, die in keiner Weise auf den konkreten Einzelfall, mit dem sich Betroffene an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wenden, eingehen, wird dieser Aufgabenzuweisung nicht gerecht, da solche Informationen kaum als „Unterstützung“ angesehen werden könnten. Eine Unterstützung setzt vielmehr eine Einzelfallberatung voraus.⁷⁷ Diese erfordert notwendigerweise zumindest in gewissem Umfang eine rechtliche Prüfung, die auch die konkreten Umstände des Einzelfalls einbezieht. Berichte von der Tätigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bestätigen, dass diese keine einer anwaltlichen Unterstützung vergleichbare vollumfängliche Beratung anbietet, gleichwohl aber rechtliche Fragen des Einzelfalls thematisiert.⁷⁸ Die Antidiskriminierungsstelle nimmt insofern eine „rechtliche

74 Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz – RDG) vom 12. Dezember 2007, BGBl. I 2007, Seite 2840.

75 Wie hier im Ergebnis auch Laskowski, in: Schiek (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2007, § 27 Rn. 2; von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 27 Rn. 99 ff.

76 Auch die Antidiskriminierungsrichtlinien betonen, dass die Gleichbehandlungsstellen konkrete Hilfsangebote für die Opfer von Diskriminierungen bereitstellen sollen, siehe Erwägungsgrund Nummer 24 der Richtlinie 2000/43/EG; Erwägungsgrund Nummer 25 der Richtlinie 2004/113/EG; Erwägungsgrund Nummer 22 der Richtlinie 2010/41/EU.

77 Siehe Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 25 AGG Rn. 51; Bechtolf, Antidiskriminierungsstelle, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann (Hrsg.), StichwortKommentar Behindertenrecht, 3. Auflage 2022, Seite 98, Rn. 6; in der Sache auch Schleusener, in: Schleusener/Suckow/Plum (Hrsg.), AGG, 6. Auflage 2022, § 30 Rn. 8.

78 Schon kurz nach Gründung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes berichtete die erste Leiterin Martina Köppen, dass die Antidiskriminierungsstelle neben allgemeinen Anfragen zum AGG Eingaben von Betroffenen erhalten habe, „in denen es komplexe Diskriminierungssachverhalte mit Bezügen zu unterschiedlichsten Rechtsgebieten zu beurteilen galt“. Zudem habe die Antidiskriminierungsstelle häufig zu Rechtfertigungsgründen beraten und auf noch fehlende Rechtssicherheit beziehungsweise Rechtsprechung hingewiesen. Allerdings wird auch auf die Grenzen des Mandats der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Rahmen der Beratung in Einzelfällen hingewiesen, siehe Köppen, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes – Rückblick und Perspektiven, NZA-Beilage 2008, Seite 91 (92 f.).

Erstberatung“ vor, in deren Rahmen sie eine Bewertung des vorgetragenen Sachverhalts vornimmt und Hinweise für ein mögliches Vorgehen nach dem AGG gibt.⁷⁹

Das RDG steht der Beratung einzelner Betroffener durch die Antidiskriminierungsstelle in einer Weise, die auch eine rechtliche Einschätzung beinhaltet, jedenfalls nicht entgegen. Denn nach § 8 Absatz 1 Nummer 2 RDG sind Rechtsdienstleistungen erlaubt, die Behörden im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen. Zum Teil wird die Einschlägigkeit dieser Vorschrift indes mit dem Argument abgelehnt, dass § 27 AGG eine entsprechende Aufgabe oder Zuständigkeit der Antidiskriminierungsstelle nicht begründe, da § 27 Absatz 2 AGG gerade keine Einzelfallberatung vorsehe.⁸⁰ Dabei wird jedoch von der irrigen Vorstellung ausgegangen, dass § 8 Absatz 1 Nummer 2 RDG eine explizite gesetzliche Regelung der Rechtsberatungsbefugnis voraussetze. § 8 Absatz 1 Nummer 2 RDG spricht demgegenüber allgemein davon, dass die Rechtsdienstleistung im Rahmen des Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs der Behörde liegen muss.⁸¹ Der Bundesgerichtshof (BGH) fordert insofern noch nicht einmal eine Grundlage in einem formellen Gesetz, sondern sieht auch Verwaltungsvorschriften, Vereinbarungen oder sogar allgemeine Grundsätze als taugliche Anknüpfungspunkte für die Begründung einer entsprechenden Zuständigkeit an.⁸² Maßgeblich ist damit, inwiefern die Erbringung von Rechtsdienstleistungen für die Erfüllung der Aufgaben, die einer öffentlichen Stelle gesetzlich zugewiesen sind, erforderlich ist und ob ein hinreichender Zusammenhang zwischen der Aufgabe und der Rechtsdienstleistung besteht.⁸³ Die Tätigkeit muss in das Aufgabengebiet der Behörde

79 Franke/Schlenzka, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Scherr/Reinhardt/El-Mafaalani (Hrsg.), Handbuch Diskriminierung, 2. Auflage 2023, Seite 905 (911).

80 So Ernst, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 27 Rn. 5; Thüsing, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 1/2, 5. Auflage 2007, § 27 Rn. 16; Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 185. Etwas anderes ergibt sich auch nicht, etwa im Wege eines Umkehrschlusses, daraus, dass § 23 Absatz 3 AGG für Antidiskriminierungsverbände ausdrücklich die Besorgung von Rechtsangelegenheiten Benachteiligter gestattet. Denn für private Verbände ist eine solche explizite Regelung schon deshalb erforderlich, weil sie nicht unter § 8 RDG fallen.

81 In diesem Sinne wohl auch Werner, Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024, Seite 194.

82 BGH, NJW 2000, Seite 2277 (2278).

83 Kramer/Schmidt, in: Krenzler/Remmertz (Hrsg.), Rechtsdienstleistungsgesetz, 3. Auflage 2023, § 8 Rn. 38 ff.

fallen.⁸⁴ Anerkannt ist insofern, dass sich ein Recht zur Beratung in rechtlichen Angelegenheiten nicht nur aus einer expliziten gesetzlichen Anordnung ergeben kann, sondern auch aus allgemeiner gehaltenen Aufgabenzuweisungen, zu deren effektiver Wahrnehmung Rechtsdienstleistungen gehören können.⁸⁵

Bereits aus der allgemeinen Aufgabe der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Unterstützung von Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer Rechte folgt daher die Befugnis zur rechtlichen Beratung im Einzelfall, soweit dies für die effektive Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderlich ist.⁸⁶ Dies gilt umso mehr, als die unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere aus den Antidiskriminierungsrichtlinien sowie den Standard-Richtlinien, die effektive Unterstützung von Opfern von Diskriminierung als Aufgabe der Gleichbehandlungsstellen vorsehen.⁸⁷

2.2.2.2 Vermittlung von Beratung

§ 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 AGG sieht vor, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Beratung durch andere Stellen vermitteln kann. Hierdurch soll insbesondere eine weiter gehende Einzelfallberatung ermöglicht werden, als dies durch die Antidiskriminierungsstelle selbst erfolgen kann.⁸⁸ Erfasst wird dadurch etwa die Vermittlung an zivilgesellschaftlich organisierte Antidiskriminierungsverbände,⁸⁹ die nach § 23 Absatz 2 AGG Beteiligungsrechte in gerichtlichen Verfahren haben, die über die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hinausgehen, sowie an sonstige qualifizierte Beratungsstellen. Auch eine Vermittlung an anwaltliche Beratung ist angesichts des offenen Wortlauts des § 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 AGG und des

84 Dux-Wenzel, in: Deckenbrock/Henssler (Hrsg.), Rechtsdienstleistungsgesetz, 5. Auflage 2021, § 8 Rn. 23.

85 Siehe die entsprechenden Beispiele bei Dux-Wenzel, in: Deckenbrock/Henssler (Hrsg.), Rechtsdienstleistungsgesetz, 5. Auflage 2021, § 8 Rn. 28 ff.; Kramer/Schmidt, in: Krenzler/Remmertz (Hrsg.), Rechtsdienstleistungsgesetz, 3. Auflage 2023, § 8 Rn. 44 ff.; Müller, in: Grunewald/Römermann (Hrsg.), BeckOK Rechtsdienstleistungsgesetz, Stand: 1. Januar 2026, § 8 Rn. 13 ff.

86 So auch von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 27 Rn. 99 ff.

87 Dazu unten Kapitel 4.2.2 und 4.2.5.

88 BT-Drs. 16/1780, Seite 50.

89 Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 25 AGG Rn. 52; Thüsing, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 1/2, 5. Auflage 2007, § 27 Rn. 17; Laskowski, in: Schiek (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2007, § 27 Rn. 3.

Ziels, eine effektive Unterstützung von Diskriminierungsopfern zu ermöglichen, zulässig.⁹⁰

2.2.2.3 Gütliche Beilegung von Streitigkeiten

Nach § 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 AGG hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Aufgabe, eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anzustreben. Nähere Vorgaben enthält die Vorschrift nicht. Die Gesetzesbegründung stellt allerdings einerseits klar, dass der Begriff der Beteiligten nicht im formalen verfahrensrechtlichen Sinne zu verstehen ist, sondern schlicht die Person, die sich an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes gewendet hat, und diejenige Person, gegen die sich der Diskriminierungsvorwurf richtet, meint.⁹¹ Zudem weist die Gesetzesbegründung auf die Bedeutung der Umstände des Einzelfalls und insbesondere die Dialog- und Kooperationsbereitschaft der Beteiligten hin.⁹² Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat insofern sowohl einen weitgehenden Gestaltungsspielraum mit Blick auf die Ausgestaltung des Einigungsverfahrens als auch eine Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Frage, ob sie die Einleitung eines solchen Verfahrens für zielführend erachtet. Näherer Betrachtung bedürfen indes die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Zusammenhang mit dem Verfahren der gütlichen Beilegung.

§ 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 AGG verhält sich nicht zu der Frage, welche Rolle der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Rahmen der gütlichen Streitbeilegung zukommt. Damit hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes einerseits einen Gestaltungsspielraum. Andererseits ergeben sich einige basale Vorgaben aus dem Konzept der gütlichen Streitbeilegung.⁹³ Dieses besagt zunächst, dass die Streitbeilegung in den Händen der Beteiligten liegt, letztlich also von deren Kooperations- und gegebenenfalls auch Kompromissbereitschaft abhängt. Gleichwohl kann die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in diesem Rahmen eine aktive Rolle einnehmen: Soweit Gerichte oder

90 So auch von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 27 Rn. 112 ff.; anders Thüsing, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 1/2, 5. Auflage 2007, § 27 Rn. 17, dessen Verweis auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen zwar Anforderungen an die Auswahl der potenziellen Anwältinnen und Anwälte begründen kann, aber nicht die Zulässigkeit der Vermittlung als solche infrage stellt.

91 BT-Drs. 16/1780, Seite 50.

92 BT-Drs. 16/1780, Seite 50.

93 Ausführlich hierzu unten Kapitel 5.2.

andere staatliche Stellen die Aufgabe oder Befugnis haben, auf eine gütliche Einigung hinzuwirken, kommt ihnen regelmäßig auch das Recht zu, den Beteiligten konkrete Vorschläge zu unterbreiten.⁹⁴ Das setzt voraus, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine rechtliche Prüfung des Falles vornimmt. Vorschläge, die auf eine gütliche Einigung abzielen, müssen dem Ziel des AGG und der Rolle der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die von Diskriminierung Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen, dienen und sich gleichzeitig im durch das AGG abgesteckten rechtlichen Rahmen bewegen.⁹⁵

Zur Erfüllung ihrer Aufgabe, auf eine gütliche Beilegung hinzuwirken, gibt § 28 Absatz 3 AGG der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung die Befugnis zur Anforderung von Stellungnahmen der Beteiligten. Durch diese Möglichkeit soll die Antidiskriminierungsstelle diejenigen Informationen erhalten, die für die Ermittlung des Sachverhalts und damit für die Einschätzung und Bewertung des Falles erforderlich sind.⁹⁶ Eine Verpflichtung zur Abgabe einer Stellungnahme begründet das AGG indes nicht.⁹⁷

2.2.2.4 Keine Beteiligung an Gerichtsverfahren

Das AGG begründet keine Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Beteiligung an gerichtlichen Verfahren. In Ermangelung einer entsprechenden Regelung kommt ihr keine Prozessführungsbefugnis im Hinblick auf Verletzungen des AGG zu. Eine Prozessvertretung ist ausgeschlossen, da diese Möglichkeit grundsätzlich auf Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte beschränkt ist.⁹⁸ Und auch eine gewillkürte Prozessstandschaft scheidet

94 Zur entsprechenden Rolle der Gerichte im Zivilprozess etwa Prütting, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 278 Rn. 12f.; Woestmann, in: Saenger (Hrsg.), Zivilprozessordnung, 10. Auflage 2023, § 128 Rn. 4; zum arbeitsgerichtlichen Verfahren Helml, in: Helml/Pessinger (Hrsg.), Arbeitsgerichtsgesetz, 5. Auflage 2021, § 57 Rn. 10f.; Hamacher, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching (Hrsg.), BeckOK Arbeitsrecht, Stand: 1. Dezember 2025, § 57 ArbGG Rn. 18; Schleusener, in: Germelmann/Matthes/Prütting (Hrsg.), Arbeitsgerichtsgesetz, 10. Auflage 2022, § 57 Rn. 23f.; zur Rolle des Integrationsamts nach dem SGB IX Bloeck, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 7. Auflage 2021, § 170 Rn. 15; zum Teil ist eine entsprechende Befugnis sogar ausdrücklich gesetzlich vorgesehen, siehe beispielsweise § 34 Arbeitnehmererfindungen-Gesetz für das dort vorgesehene Verfahren vor einer Schlichtungsstelle.

95 Hierzu unten Kapitel 5.2.5.3.3.

96 BT-Drs. 16/1780, Seite 50f.; von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 28 Rn. 51.

97 BT-Drs. 16/1780, Seite 52.

98 Siehe § 78 ZPO; auch die weiter gehenden Möglichkeiten der Vertretung im Parteiprozess vor den Amtsgerichten nach § 79 Absatz 2 ZPO sind nicht einschlägig.

mangels Vorliegens der entsprechenden Voraussetzungen oder einer gesetzlichen Sonderregelung aus.⁹⁹ Die Antidiskriminierungsstelle kann von Diskriminierung Betroffene auch nicht im Wege der Beistandschaft nach § 90 Zivilprozessordnung (ZPO)¹⁰⁰ unterstützen. § 23 Absatz 2 AGG sieht diese Möglichkeit nur für zivilgesellschaftlich organisierte Antidiskriminierungsverbände vor und nicht für die Antidiskriminierungsstelle. Auch aus der allgemeinen Regelung des § 90 ZPO lässt sich eine entsprechende Möglichkeit nicht begründen: Denn nach § 90 Absatz 1 Satz 2 ZPO kann Beistand nur sein, wer in Verfahren, in denen die Partei den Rechtsstreit selbst führen kann, als Bevollmächtigter zur Vertretung in der Verhandlung befugt ist. Damit verweist § 90 ZPO auf § 79 Absatz 2 ZPO und lässt neben Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten nur bestimmte Personen als Beistände zu, die auch prozessvertretungsbefugt wären.¹⁰¹ Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zählt nicht hierzu. Auch eine analoge Anwendung etwa des § 79 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 ZPO, der die Vertretungsbefugnis von Verbraucherzentralen und bestimmten Verbraucherverbänden regelt, scheidet aus: Der Annahme einer planwidrigen Regelungslücke, die Voraussetzung einer solchen Analogie ist,¹⁰² steht die bewusste Entscheidung des Gesetzgebers entgegen, im AGG nur Antidiskriminierungsverbände und nicht die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit der Möglichkeit der Beistandschaft zu betrauen. In Betracht kommt somit allenfalls eine Zulassung als Beistand im Einzelfall auf der Grundlage von § 90 Absatz 1 Satz 3 ZPO. Danach kann das Gericht andere Personen als Beistand zulassen, wenn dies sachdienlich ist und hierfür nach den Umständen des Einzelfalls ein Bedürfnis besteht. Die Begründung zum Gesetzentwurf des 2007 geänderten § 90 ZPO¹⁰³ weist insofern darauf hin, dass der Kreis der zur Beistandschaft Berechtigten grundsätzlich auf die vertretungsbefugten Personen beschränkt sein soll und etwa keine „Privatgutachter oder sonstige[n] Fachleute, die eine Prozesspartei unterstützen“, einbezogen werden sollen.¹⁰⁴

99 Hierzu unten Kapitel 5.5.2.3.

100 Hierzu unten Kapitel 5.5.2.2.

101 Toussaint, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 90 Rn. 4.

102 Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Auflage 1995, Seite 202 ff.; Möllers, Juristische Methodenlehre, 6. Auflage 2025, Seite 274; aus der Rechtsprechung etwa BVerfGE 116, 69 (83); BGHZ 155, 380 (389).

103 Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 12. Dezember 2007, BGBl. I 2007, Seite 2840.

104 BT-Drs. 16/3655, Seite 90; kritisch hierzu Jacoby, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 2, 23. Auflage 2016, § 90 ZPO Rn. 7.

In diesem Lichte solle die Ausnahmeregelung des § 90 Absatz 1 Satz 3 ZPO eng ausgelegt werden und zu keiner Umgehung der grundsätzlichen Regelung in § 90 Absatz 1 Satz 2 ZPO führen.¹⁰⁵ Nur in „eng umgrenzten Ausnahmefällen“ solle dem „berechtigten Anliegen einer Naturalpartei, vor Gericht mit einer vertrauten oder besonders sachkundigen Person erscheinen zu dürfen und dieser den Vortrag in der Verhandlung zu überlassen, durch die vorgesehene Regelung Rechnung getragen“ werden.¹⁰⁶ Wenn damit auch nicht ausgeschlossen erscheint, dass eine Person, die nicht unter § 79 Absatz 2 ZPO fällt, ausnahmsweise – etwa wenn ein Fall besonders schwierige Fragen der Auslegung des AGG aufwirft – als Beistand zugelassen wird und es sich bei dieser Person auch um eine Beschäftigte der Antidiskriminierungsstelle des Bundes handeln könnte, bietet § 90 Absatz 1 Satz 3 ZPO keinen Anknüpfungspunkt dafür, die Antidiskriminierungsstelle oder einzelne Beschäftigte generell als Beistand anzuerkennen. Hiergegen spricht der vom Gesetzgeber nachdrücklich betonte Ausnahmecharakter der Vorschrift, der eine restriktive Auslegung und Handhabung implizieren soll.¹⁰⁷ Zudem ist die Beistandschaft über die Bestimmungen des § 90 ZPO hinaus aufgrund einer spezialgesetzlichen Regelung zulässig. Als Beispiel einer solchen Regelung verweist der Gesetzgeber explizit auf § 23 AGG, der die Beistandschaft von Antidiskriminierungsverbänden begründet.¹⁰⁸ Dass der Gesetzgeber im AGG eine Bestimmung über die Beistandschaft der Antidiskriminierungsverbände aufgenommen und die Antidiskriminierungsstelle gerade nicht einbezogen hat, spricht dagegen, dieser über die allgemeine Regelung des § 90 Absatz 1 Satz 3 ZPO die Möglichkeit der Beistandschaft einzuräumen.

2.2.2.5 Weitere Aufgaben und Befugnisse

Die Anregung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Fall **Feryn**, dass eine wirksame Sanktion für eine Diskriminierung auch in einer Veröffentlichung von Informationen über den Verstoß bestehen könnte,¹⁰⁹ wirft die Frage auf, ob die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine entsprechende Befugnis hat.

105 BT-Drs. 16/3655, Seite 90.

106 BT-Drs. 16/3655, Seite 91.

107 So auch Toussaint, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 90 ZPO Rn. 4; Weth, in: Musielak/Voit (Hrsg.), ZPO, 22. Auflage 2025, § 90 ZPO Rn. 2; Piekenbrock, in: Vorwerk/Wolf (Hrsg.), BeckOK ZPO, Stand: 1. Dezember 2025, § 90 ZPO Rn. 4; Jacoby, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 2, 23. Auflage 2016, § 90 ZPO Rn. 8.

108 BT-Drs. 16/3655, Seite 91.

109 EuGH, Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-54/07, Feryn, Rn. 39.

Eine solche könnte dem Versuch einer gütlichen Einigung nachfolgen, Gegenstand einer solchen Einigung sein oder auch in anderem Zusammenhang erfolgen. Für eine sachlich gehaltene Information über einen Verstoß im Einzelfall bietet § 27 Absatz 3 Nummer 1 AGG eine hinreichende gesetzliche Grundlage, die auch die Nennung des Namens insbesondere von Unternehmen, denen ein Verstoß gegen das AGG zur Last gelegt wird, umfassen dürfte.¹¹⁰

§ 27 Absatz 2 Satz 1 AGG bezeichnet zudem allgemein die Unterstützung von Personen, die sich nach § 27 Absatz 1 AGG an sie wenden, als Aufgabe der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. § 27 Absatz 2 Satz 1 AGG zählt zu diesem Zweck verschiedene Maßnahmen auf, die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ergreifen kann, ist aber, wie die Verwendung des Begriffs „insbesondere“ klar zum Ausdruck bringt, nicht abschließend.¹¹¹ Vor diesem Hintergrund werden eine Reihe weiterer Maßnahmen, die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes konkret zur Unterstützung von Betroffenen ergreifen können soll, diskutiert.¹¹²

2.2.3 Aufgaben und Befugnisse zur Diskriminierungsbekämpfung generell

§ 27 Absatz 3 AGG begründet darüber hinaus die Aufgabe der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, auch jenseits konkreter Diskriminierungsfälle Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung zu ergreifen. Die in § 27 Absatz 3 Nummer 1 AGG vorgesehene Öffentlichkeitsarbeit zielt zwar auch darauf ab, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und ihre Angebote für von Diskriminierung Betroffene bekannt zu machen,¹¹³ geht aber darüber hinaus und erlaubt auch Maßnahmen, die darauf abzielen, generell für Fragen

110 Hierzu Lindner, Staatliches „Anprangern“ des Arbeitgebers wegen Verstoßes gegen das AGG?, RdA 2009, Seite 45 (47 f.); im Ergebnis auch Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 25 AGG Rn. 56, Adomeit/Mohr, AGG, 2. Auflage 2011, §§ 25–30 Rn. 10; Schleusener, in: Schleusener/Suckow/Plum (Hrsg.), AGG, 6. Auflage 2022, § 30 Rn. 13.

111 Ernst, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 27 Rn. 4; Rust, in: Rust/Falke (Hrsg.), AGG, 2007, § 27 Rn. 3; Thüsing, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 1/2, 5. Auflage 2007, § 27 Rn. 15; Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 185.

112 Ausführlich von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 27 Rn. 89 ff.

113 BT-Drs. 16/1780, Seite 51; Schleusener, in: Schleusener/Suckow/Plum (Hrsg.), AGG, 6. Auflage 2022, § 30 Rn. 13.

von Diskriminierung und Gleichheit zu sensibilisieren.¹¹⁴ § 27 Absatz 3 Nummer 2 AGG umfasst Maßnahmen zur Prävention von Diskriminierungen im gesamten Anwendungsbereich des AGG, betont dabei speziell den Schutz von Beschäftigten und zielt damit etwa auf Fortbildungsmaßnahmen in Betrieben ab.¹¹⁵ Die in § 27 Absatz 3 Nummer 3 AGG vorgesehenen wissenschaftlichen Untersuchungen¹¹⁶ zielen ebenfalls auf die Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten ab.

2.2.4 Zwischenergebnis

Das AGG stattet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nur sehr restriktiv mit Befugnissen zur Überwachung und Durchsetzung der Verpflichtungen, die das AGG begründet, aus. Zum Teil wird davon ausgegangen, dass die Regelungen der §§ 27 f. AGG hinter den unionsrechtlich zwingenden Anforderungen zurückbleiben.¹¹⁷ Vor allem der Rechtsvergleich zeigt jedenfalls, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Vergleich der europäischen Gleichbehandlungsstellen deutlich zurückfällt.¹¹⁸ Das ist als Gesamtbefund mit Blick auf die völkerrechtlichen, unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine effektive Bekämpfung von Diskriminierung sowie Unterstützung von Diskriminierung Betroffener,¹¹⁹ rechtlich problematisch. Vor allem aber zeigt es in rechtspolitischer Hinsicht den Bedarf an einer Ausweitung der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf.

114 Ernst, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 25 Rn. 10.

115 BT-Drs. 16/1780, Seite 51; hierzu Hühn, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Rudolf/Mahlmann (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht, 2007, § 9 Rn. 29.

116 Für einen Überblick hierzu Franke/Schlenzka, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Scherr/Reinhardt/El-Mafaalani (Hrsg.), Handbuch Diskriminierung, 2. Auflage 2023, Seite 905 (912 ff.).

117 Siehe von Roetteken, AGG, Stand: Oktober 2022, § 27 Rn. 43 ff.

118 Dazu unten Kapitel 3.5.

119 Dazu unten Kapitel 4.

2.3 Kompetenzerweiterungen in der bisherigen Reformdiskussion

Die Diskussion über eine Reform des AGG ist nahezu so alt wie das AGG selbst.¹²⁰ Das geht auch darauf zurück, dass bereits der Erlass des AGG kontrovers diskutiert wurde und kritische Stimmen insbesondere vonseiten der Wirtschaft, aber auch aus der Rechtswissenschaft dazu geführt haben, dass der Gesetzgeber die Vorgaben der Antidiskriminierungsrichtlinien nicht nur verspätet, sondern auch tendenziell restriktiv umgesetzt hat: mit Blick auf den Anwendungsbereich des Gesetzes sowie einzelne Rechtsfolgenfragen, aber auch und gerade in Bezug auf die Durchsetzungsmechanismen.¹²¹ Reformvorschläge wurden und werden daher sowohl von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und ihrem Beirat vorgebracht¹²² als auch von anderen staatlichen Akteuren, aus der Zivilgesellschaft und der Rechtspraxis sowie der Wissenschaft und von internationalen Gremien. Neben Reformdiskussionen unmittelbar nach Inkrafttreten des AGG wurde insbesondere im Zusammenhang mit der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Auftrag gegebenen Evaluation des AGG 2016¹²³ sowie mit dem von der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung 2023 vorgelegten Grundlagenpapier zur Reform des AGG¹²⁴ über eine Reform diskutiert. Neuen Auftrieb hat die Debatte zudem dadurch erhalten, dass der 2021 abgeschlossene Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP die Evaluation des AGG und seine

120 Eine ausführliche Analyse der Diskussionen bietet die Studie des DeZIM, Diskriminierungsschutz zwischen Kontinuität und Wandel, Reformdebatten zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz 2006–2022, DeZIM Working Papers 01/23.

121 Siehe Bartsch, Hat die Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes noch eine Chance?, KJ 57 (2024), Seite 230 (231 ff.); speziell zur Antidiskriminierungsstelle des Bundes Hühn, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Rudolf/Mahlmann (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht, 2007, § 9 Rn. 26; zu den Defiziten des AGG auch Kocher, Zehn Jahre AGG – brachliegende Potenziale, ZRP 2017, Seite 112 (113).

122 Die Beschlüsse des Beirats sind abrufbar unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-uns/beirat/beschluesse_des_beirats/beschluesse_des_beirats_node.html.

123 Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016; siehe auch die Empfehlungen bei Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 241 ff.

124 Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023.

Reform vorsah.¹²⁵ Mit dem 2023 gegründeten Bündnis „AGG Reform – Jetzt!“ verleihen zivilgesellschaftliche Akteure ihren Forderungen Nachdruck.¹²⁶ Der Deutsche Bundestag hat sich im November 2023 vor dem Hintergrund eines Antrags von Abgeordneten sowie der Fraktion DIE LINKE¹²⁷ im Rahmen einer öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss mit verschiedenen Reformvorschlägen befasst.¹²⁸

In der Reform wird dabei zunächst über eine Ausdehnung des AGG mit Blick auf den Anwendungsbereich und den materiellen Regelungsgehalt diskutiert: Es geht um eine mögliche Erstreckung des AGG auf hoheitliches Handeln,¹²⁹ die Streichung oder Beschränkung von Ausnahmeregelungen des AGG,¹³⁰ die

125 Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Mehr Fortschritt wagen, 2021, Seite 121; zur aktuellen Reformdiskussion auch Bartsch, Hat die Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes noch eine Chance?, KJ 57 (2024), Seite 230 (239 ff.).

126 Siehe Bündnis AGG Reform–Jetzt!, Gemeinsame Stellungnahme, Mehr Fortschritt wagen heißt auch mehr Antidiskriminierung wagen!, Zentrale Aspekte zur Stärkung des rechtlichen Antidiskriminierungsschutzes, 2023.

127 BT-Drs. 20/2696.

128 Deutscher Bundestag, Rechtsausschuss, Wortprotokoll der 74. – öffentlichen – Sitzung, Protokoll-Nr. 20/74.

129 Siehe dazu etwa Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 5, 15, 17 f.; Beckmann/von Stosch, Reformbedarf im Diskriminierungsschutz, Policy Paper der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., 2021, Seite 17 ff.; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 3 f.

130 Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 6, 18, 19, 23 ff.; Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 71 ff.; Beckmann/von Stosch, Reformbedarf im Diskriminierungsschutz, Policy Paper der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., 2021, Seite 6, 9, 10 f.; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 4, 6 ff.

Erweiterung des Katalogs der Diskriminierungskategorien in § 1 AGG¹³¹ sowie eine Ergänzung der von § 4 AGG erfassten Diskriminierungsformen.¹³² Daneben geht es vor allem um Maßnahmen zur Stärkung der Rechtsdurchsetzung (siehe Kapitel 2.3.1) und um auf die Antidiskriminierungsstelle bezogene Reformvorschläge, die sowohl an die Antidiskriminierungsstelle als Institution (siehe Kapitel 2.3.2) als auch an ihre Aufgaben und Befugnisse (siehe Kapitel 2.3.3) anknüpfen. Im Oktober 2024 hat das damalige BMFSFJ einen entsprechenden Referentenentwurf für eine gesetzliche Reform vorgelegt (siehe Kapitel 2.3.4).

2.3.1 Stärkung der Rechtsdurchsetzung

Neben einer Ausweitung des Anwendungsbereichs zielen Vorschläge zur Reform des AGG primär auf eine Stärkung der Rechtsdurchsetzung. Dahinter steht der vielfach bestätigte Befund, dass Diskriminierungsverbote und sonstige Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung und zum Abbau von Ungleichheiten aus verschiedenen Gründen mit einem Durchsetzungsdefizit behaftet sind.¹³³ In der Reformdebatte werden verschiedene Ansatzpunkte diskutiert, um diesem Defizit zu begegnen.

131 Siehe Ernst & Young Law GmbH, Rechtsexpertise zum Bedarf einer Präzisierung und Erweiterung der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Merkmale, Rechtsexpertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2019; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 3; Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 11 ff.; Beckmann/von Stosch, Reformbedarf im Diskriminierungsschutz, Policy Paper der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., 2021, Seite 6 f.; aus europäisch vergleichender Perspektive Ganty/Benito Sanchez, Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU, An Equinet Report, 2021.

132 Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 8, 10; Beckmann/von Stosch, Reformbedarf im Diskriminierungsschutz, Policy Paper der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., 2021, Seite 8 ff.; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 5.

133 Siehe Schiek, in: Schiek (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2007, Einleitung Rn. 55 ff.; Grünberger/Reinelt, Konfliktlinien im Nichtdiskriminierungsrecht, 2020, Seite 90 ff.; Herberger, Verbandsklageverfahren für diskriminierungsrechtliche Ansprüche, RdA 2022, Seite 220 ff.; ausführlich hierzu unten Kapitel 5.1.

2.3.1.1 Rechtsfolgen von Verstößen

Einige Reformvorschläge knüpfen an die Rechtsfolgen, die das AGG für Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot vorsieht, an. Dabei geht es darum, dass zum einen die abschreckende, sanktionierende Wirkung von Rechtsfolgen gestärkt wird, zum anderen für von Diskriminierung Betroffene ein höherer Anreiz geschaffen wird, ihre Ansprüche auch geltend zu machen und notfalls gerichtlich durchzusetzen. Die Reformvorschläge setzen daher vor allem an der Höhe der vorgesehenen Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche an.¹³⁴ Zudem wird vorgeschlagen, den Ausschluss des Kontrahierungszwangs in § 15 Absatz 6 AGG zu streichen.¹³⁵

2.3.1.2 Verfahrensbezogene Erleichterungen

Als wesentliche verfahrensbezogene Hindernisse bei der Geltendmachung von Ansprüchen nach dem AGG werden zum einen die strikten Fristenregelungen angesehen. Mit Blick auf Diskriminierungen im Beschäftigungsverhältnis gilt dies für die zweistufige Fristenregelung, die in § 15 Absatz 4 AGG eine Ausschlussfrist von zwei Monaten, innerhalb derer ein Anspruch grundsätzlich schriftlich geltend gemacht werden muss, enthält sowie daran anschließend eine dreimonatige Klagefrist nach § 61b Absatz 1 ArbGG vorsieht. Für Ansprüche wegen Diskriminierungen im Zivilrechtsverkehr¹³⁶ besteht eine einstufige Fristenregelung, die in § 21 Absatz 5 AGG ebenfalls eine Ausschlussfrist von zwei Monaten für die Geltendmachung vorsieht. Zahlreiche Reformvorschläge zielen auf eine Verlängerung dieser Fristen ab.¹³⁷

134 Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 31; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 10.

135 Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 31.

136 Zur Frage, auf welche Ansprüche sich die Ausschlussfrist erstreckt, Deinert, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 21 Rn. 109.

137 Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 29; Beckmann/von Stosch, Reformbedarf im Diskriminierungsschutz, Policy Paper der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., 2021, Seite 12 f.; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 9; Kocher, Zehn Jahre AGG – brachliegende Potenziale, ZRP 2017, Seite 112 (114).

Zum anderen steht die Beweisregelung des § 22 AGG im Zentrum der Reformdebatte. Anders als teilweise angenommen sieht § 22 AGG keine Beweislastumkehr, sondern eine Beweiserleichterung vor.¹³⁸ Über die Anforderungen, die an den nach § 22 AGG erforderlichen Beweis von Indizien für eine Benachteiligung zu stellen sind, bestehen dabei Unklarheiten und Streitigkeiten, die die Wirkung dieser Beweiserleichterung erheblich abschwächen, sodass Forderungen nach einer entsprechenden Klarstellung der Regelung laut werden.¹³⁹

2.3.1.3 Stärkung von Antidiskriminierungsverbänden

In institutioneller Hinsicht zielen die Reformvorschläge neben einer Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vor allem auf eine Stärkung der für die Durchsetzung des AGG bedeutsamen Antidiskriminierungsverbände ab. Dabei geht es zum einen um die Sicherstellung einer adäquaten Finanzierung der Verbände mit Blick auf die für die effektive Durchsetzung des AGG erforderliche Beratungsarbeit.¹⁴⁰ Zum anderen zielen zahlreiche Vorschläge darauf ab, die Bedeutung von Antidiskriminierungsverbänden in der Rechtsdurchsetzung durch eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Beteiligung an gerichtlichen Verfahren zu erhöhen. § 23 Absatz 2 AGG sieht bislang eine schwache Beteiligungsmöglichkeit vor, da Antidiskriminierungsverbände nur als Beistände im Sinne des § 90 ZPO auftreten können.¹⁴¹ Die diskutierten Reformvorschläge zielen demgegenüber auf die Einführung von Verbandsklagerechten

138 Siehe Muthorst, Beweisrecht, in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 19 Rn. 33 ff.

139 Beckmann/von Stosch, Reformbedarf im Diskriminierungsschutz, Policy Paper der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., 2021, Seite 12; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 10; Zweifel an der Unionsrechtskonformität des § 22 AGG bei Thüsing, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 1, 10. Auflage 2025, § 22 AGG Rn. 2, 5; anders Beck, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 22 Rn. 4.

140 Siehe etwa Bartel/Kalpaka, Gut beraten!, 2023.

141 Hierzu Herberger, Verbandsklageverfahren für diskriminierungsrechtliche Ansprüche, RdA 2022, Seite 220 (222 f.).

oder der Möglichkeit von Verbänden, in Prozessvertretung oder Prozessstandschaft tätig zu werden, ab.¹⁴²

2.3.1.4 Flankierende Maßnahmen und parallele Diskussionen

Die mit Blick auf das AGG entwickelten Reformvorschläge stehen im Zusammenhang mit weiteren Reformdiskussionen, die auf die Bekämpfung von Diskriminierungen und eine Stärkung des Diskriminierungsschutzes abzielen. In diesem Zusammenhang werden etwa Fortbildungen, die sich an Personen und Institutionen wenden, von denen Diskriminierungen ausgehen können, diskutiert.¹⁴³ Und auch der Ausbau von Beschwerdestellen für von Diskriminierung Betroffene wird vorgeschlagen.¹⁴⁴

2.3.2 Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: institutionsbezogene Vorschläge

Spezifisch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes betreffende Reformvorschläge zielen zunächst auf die Antidiskriminierungsstelle als Institution ab. Kritisiert wird insofern zum Teil die – wenn auch nur organisatorische – Anbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an das BMBFSFJ. In der Konsequenz wird eine Aufwertung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu einer obersten Bundesbehörde gefordert.¹⁴⁵ Neben der organisatorischen

142 Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 28 ff.; Beckmann/von Stosch, Reformbedarf im Diskriminierungsschutz, Policy Paper der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., 2021, Seite 14 f.; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 11; Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 114 ff.; Braunroth, Repräsentative Kollektivklagen im Antidiskriminierungsvertragsrecht, 2020, Seite 292 ff.; Ponti/Tuchtfeld, Zur Notwendigkeit einer Verbandsklage im AGG, ZRP 2018, Seite 139 ff.; Herberger, Verbandsklageverfahren für diskriminierungsrechtliche Ansprüche, RdA 2022, Seite 220; differenzierender Vorschlag bei Grünberger/Reinelt, Konfliktlinien im Nichtdiskriminierungsrecht, 2020, Seite 104 ff.

143 Siehe etwa Fünfter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Diskriminierung in Deutschland, Erkenntnisse und Empfehlungen, September 2024, Seite 46.

144 Siehe etwa Bartel/Kalpaka, Gut beraten!, 2023.

145 Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 176 ff.; so auch die Forderung der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 20/2696, Seite 3.

Lösung aus dem ministeriellen Zusammenhang würde dadurch auch die Rechtsaufsicht des Ministeriums über die Antidiskriminierungsstelle entfallen. Mit Blick auf das Erfordernis demokratischer Legitimation, insbesondere, wenn über weiter gehende Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes nachgedacht wird, handelt es sich dabei allerdings um einen ambivalent zu beurteilenden Vorschlag.¹⁴⁶

Der Vorschlag, die Unabhängigkeit und demokratische Legitimation der Antidiskriminierungsstelle des Bundes dadurch zu stärken, dass die Leitung nicht mehr von der Regierung ernannt, sondern vom Deutschen Bundestag gewählt wird,¹⁴⁷ wurde durch die Änderung des AGG 2022 umgesetzt.

Weitere Vorschläge zur Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zielen darauf ab sicherzustellen, dass sie die für die effektive Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen aufweist.¹⁴⁸ Entsprechende Forderungen können sich auf Kritik und Empfehlungen europäischer und internationaler Gremien wie etwa ECRI¹⁴⁹ oder UN-Menschenrechtsausschüsse¹⁵⁰ stützen.

146 Zur Bedeutung der Unabhängigkeit für die demokratische Legitimation und das Legitimationsniveau unten Kapitel 4.3.2.3.

147 Raasch, Diskriminierungsschutz auf neuen Wegen: Verbandsbeteiligung und Antidiskriminierungsstelle im Entwurf eines deutschen Antidiskriminierungsgesetzes, ZESAR 4 (2005), Seite 209 (216); Hühn, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Rudolf/Mahlmann (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht, 2007, § 9 Rn. 17; Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 180.

148 Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 32; Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 200 f.; so auch die Forderung der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 20/2696, Seite 3.

149 Dazu unten Kapitel 4.1.2.2.

150 Dazu unten Kapitel 4.1.1.

2.3.3 Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: kompetenzbezogene Vorschläge

Im Rahmen der Reformvorschläge, die auf eine Stärkung der Durchsetzung des AGG abzielen, wird regelmäßig auch eine Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes empfohlen. Gefordert werden weitere Kompetenzen, die ihr eine effektive beziehungsweise effektivere Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen sollen.¹⁵¹ Dabei wird zunächst gefordert, die in § 28 Absatz 4 AGG verankerte Pflicht staatlicher Stellen, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes Auskunft zu erteilen, zu einem Akteneinsichtsrecht auszubauen.¹⁵² Zudem soll die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ein Beanstandungsrecht gegenüber staatlichen Stellen für Verstöße gegen das AGG erhalten.¹⁵³ Angeregt wird auch eine Stärkung der Rolle der Antidiskriminierungsstelle im Zusammenhang mit der gütlichen Beilegung von Streitigkeiten, insbesondere durch die Einführung einer Verpflichtung derjenigen, denen ein Verstoß gegen das AGG vorgeworfen wird, zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren.¹⁵⁴ Im Zusammenhang mit der Beteiligung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an gerichtlichen Verfahren werden regelmäßig zwei Vorschläge vorgebracht: So soll die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zum einen die Befugnis erhalten, im Rahmen anhängiger

151 Allgemein hierzu Thüsing/Bleckmann, Der Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung nach §§ 26 ff. AGG n. F., BB 2022, Seite 1332 (1334).

152 Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 33; Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 191.

153 Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014, Seite 33; Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 191, 197.

154 Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 12; allgemein zur Forderung eines verbindlichen alternativen Streitschlichtungsverfahrens Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Diskriminierung in Deutschland – Erfahrungen, Risiken und Fallkonstellationen, Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, 2023, Seite 265.

Verfahren Amicus-Curiae-Stellungnahmen einzureichen.¹⁵⁵ Zum anderen wird über ein altruistisches Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes diskutiert, insbesondere in Fällen, in denen es keine individuellen Klägerinnen oder Kläger gibt.¹⁵⁶

Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags im November 2023¹⁵⁷ wurden verschiedene dieser Reformvorschläge erörtert. Während sich zahlreiche Sachverständige für die Einführung eines Klagerechts der Antidiskriminierungsstelle aussprachen,¹⁵⁸ wurde ein solcher Vorschlag zum Teil auch kritisch gesehen. Es wurde auf das Spannungsverhältnis hingewiesen, das bestehen würde, wenn die Antidiskriminierungsstelle einerseits ein eigenständiges Klagerecht erhielte, andererseits aber eine Vermittlungsfunktion nach § 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 AGG habe.¹⁵⁹ Zudem wurde die Einführung eines Klagerechts ohne Erfordernis einer subjektiven Rechtsverletzung als systemwidrig und mit der Funktion von Gerichten unvereinbar angesehen.¹⁶⁰

155 Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 191, 197; Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 265; Bündnis AGG Reform-Jetzt!, Gemeinsame Stellungnahme, Mehr Fortschritt wagen heißt auch mehr Antidiskriminierung wagen!, Zentrale Aspekte zur Stärkung des rechtlichen Antidiskriminierungsschutzes, 2023, Seite 12; ECRI, Report on Germany (sixth monitoring cycle), verabschiedet am 10. Dezember 2019, Rn. 10.

156 Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 191, 196; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung, Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), 2023, Seite 11; Forderung der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 20/2696, Seite 3.

157 Dazu oben Kapitel 2.3.3.

158 DeZIM, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 8. November 2023, Seite 4f.; Lembke, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 8. November 2023, Seite 11f.; Payandeh, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 8. November 2023, Seite 4f.; Andrades, Deutscher Bundestag, Rechtsausschuss, Wortprotokoll der 74. – öffentlichen – Sitzung, Protokoll-Nr. 20/74, Seite 27.

159 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V., Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 8. November 2023, Seite 2.

160 Froese, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 8. November 2023, Seite 12f.; Hartmann, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 8. November 2023, Seite 6.

2.3.4 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.¹⁶¹ Zur Umsetzung dieser Richtlinien hatte das damalige BMFSFJ einen Referentenentwurf erarbeitet und im Zuge der eingeleiteten Verbändeanhörung im Oktober 2024 veröffentlicht, der auf eine Änderung des AGG abzielte.¹⁶² Infolge des Endes der Ampelkoalition im November 2024 wurde das Vorhaben nicht realisiert. Gleichwohl steht zu vermuten, dass die in dem Entwurf enthaltenen Vorschläge die weitere Diskussion prägen werden.

Der Entwurf schlug zunächst die Einführung eines Verbandsklagerechts für Antidiskriminierungsverbände im Sinne des § 23 Absatz 1 AGG vor. Diese sollten das Recht bekommen, mit Ermächtigung von Betroffenen deren Rechte im Wege der Prozessstandschaft gerichtlich geltend zu machen.¹⁶³ Im Zusammenhang mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sah der Entwurf punktuelle Änderungen beziehungsweise Konkretisierungen mit Blick auf die Beratungstätigkeit vor. So sollte die Unentgeltlichkeit der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erbrachten Leistungen betont werden und diese verpflichtet werden, wirksame Maßnahmen und angemessene Vorkehrungen zu treffen, um einen gleichen und barrierefreien Zugang zu gewährleisten.¹⁶⁴ Die Beratungstätigkeit sollte auf Informationen über Möglichkeiten psychologischer Unterstützung sowie die geltenden Vertraulichkeitsvorschriften und datenschutzrechtlichen Regelungen erstreckt werden.¹⁶⁵ In der allgemeinen Aufgabenbeschreibung wurde die Zuständigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes für intersektionale Diskriminierungen betont. Die Koordinierung der Ausarbeitung von Antidiskriminierungsdaten und die Weiterentwicklung von Datenerhebungen wurden als zusätzliche Aufgaben aufgenommen.¹⁶⁶

161 Dazu unten Kapitel 4.2.5.

162 BMFSFJ, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen, 4. Oktober 2024.

163 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 4, 23.

164 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 4, 23 f.

165 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 4, 24.

166 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 5, 24 f.

Zudem enthielt der Entwurf einen Regelungsvorschlag zu den Berichtspflichten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.¹⁶⁷

Mit Blick auf die Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes enthielt der BMFSFJ-Referentenentwurf insbesondere zwei wesentliche Vorschläge für eine Änderung des AGG: Erstens sollte der Antidiskriminierungsstelle des Bundes das Recht eingeräumt werden, in gerichtlichen Verfahren Stellungnahmen abzugeben.¹⁶⁸ Damit sollte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Möglichkeit haben, als *Amicus Curiae* aufzutreten. Sie hätte dabei aus eigener Initiative („im überparteilichen Interesse“) eine Stellungnahme unterbreiten oder auf Ersuchen des Gerichts tätig werden können. Die Befugnis zur Abgabe von Stellungnahmen bezog sich auf Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung und war auf den Zuständigkeitsbereich der Antidiskriminierungsstelle des Bundes beschränkt. Weitere Regelungen zum Verfahren enthielt der Referentenentwurf nicht. In der Begründung wurde betont, dass das Gericht Stellungnahmen, die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes unterbreitet hat, den Parteien und Verfahrensparteien zur Kenntnis übersendet und diese selbst zur Kenntnis nimmt und berücksichtigt, soweit es sie für sachdienlich erachtet.¹⁶⁹

Zweitens sollte bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine Schlichtungsstelle eingerichtet und ein Schlichtungsverfahren etabliert werden.¹⁷⁰ In diesem Zusammenhang enthielt der Referentenentwurf die detailliertesten Regelungsvorschläge. Mit Blick auf die Schlichtungsstelle sah der Entwurf vor, dass die schlichtenden Personen bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes beschäftigt, aber gleichwohl „fachlich unabhängig“ und an Weisungen nicht gebunden sein sollten. Die Durchführung des Schlichtungsverfahrens sollte in ihrem Ermessen liegen und sie sollten an die Grundsätze der Unparteilichkeit und Billigkeit gebunden sein. Hinsichtlich der notwendigen Qualifikationen sah der Entwurf vor, dass die schlichtenden Personen die Befähigung zum

167 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 5, 25 f.

168 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 5, 25.

169 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 25.

170 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 5 ff., 26 ff.

Richteramt aufweisen¹⁷¹ sowie über Erfahrungen im Antidiskriminierungsrecht und über Fähigkeiten zur Durchführung einer Mediation verfügen müssen. Das Schlichtungsverfahren sollte auf Antrag eingeleitet werden. Die Schlichtungsstelle sollte auf der Grundlage einer Vorprüfung entscheiden, ob sie ein Schlichtungsverfahren einleitet.

Das anschließende Schlichtungsverfahren regelte der BMFSFJ-Referentenentwurf vom 4. Oktober 2024 nur in Grundzügen. Vorgesehen war, dass die Antragsgegnerin oder der Antragsgegner zur Teilnahme verpflichtet sein sollen. Die Beteiligten sollten Anspruch auf rechtliches Gehör haben. Die schlichtende Person sollte die Befugnis haben, die Beteiligten aufzufordern, ergänzende Informationen beizubringen, Einsicht in Unterlagen zu gewähren oder Stellung zu nehmen. Entsprechende Verpflichtungen der Beteiligten wurden nicht begründet, und die schlichtende Person sollte auch keine spezifischen Befugnisse zur Durchsetzung entsprechender Anfragen haben. Das Schlichtungsverfahren sollte auf eine Einigung der Beteiligten hinwirken. Die schlichtende Person sollte keine Entscheidungsbefugnisse haben. Die Art und Weise, wie sie die Schlichtung durchführen sollte, war nicht im Einzelnen vorgegeben. Geregelt war allerdings, dass die schlichtende Person den Beteiligten eine Mediation anbieten kann. Dann hätten die Vorschriften des Mediationsgesetzes mit Ausnahme der Vorschrift über die Auswahl des Mediators (§ 2 Absatz 1 MediationsG) gegolten. Zudem sah der Entwurf vor, dass die schlichtende Person, falls die Betroffenen nicht zu einer Einigung kommen, einen Schlichtungsvorschlag unterbreitet. Der Referentenentwurf enthielt schließlich eine Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium im Hinblick auf Organisation und Verfahren der Schlichtungsstelle. Zudem war vorgesehen, dass der Antrag bei der Schlichtungsstelle der Geltendmachung eines Anspruchs im Sinne des § 15 Absatz 4 AGG beziehungsweise § 21 Absatz 5 AGG gleichstehen sollte.¹⁷²

171 Nach § 5 DRiG erwirbt die Befähigung zum Richteramt, wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Prüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abschließt.

172 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 4, 6 f., 22, 29 f.

Der BMFSFJ-Referentenentwurf vom 4. Oktober 2024 enthielt weder Regelungen über ein eigenständiges Untersuchungsrecht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes noch über Rechte auf gerichtliche Teilnahme. Insofern blieb der Referentenentwurf hinter den Anforderungen der EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen zurück.¹⁷³ Er orientierte sich indes an einer Protokollerklärung, die Deutschland im Gesetzgebungsprozess im Rat der EU abgegeben hatte.¹⁷⁴

2.3.5 Zwischenergebnis

Die Vorschläge zur Reform des AGG weisen eine bemerkenswerte Kontinuität und Langlebigkeit auf. Die zum größten Teil von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und von zivilgesellschaftlichen Akteuren vorgebrachten Vorschläge stimmen in weiten Teilen überein. Weitgehender Konsens herrscht im Hinblick auf eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des AGG sowie gesetzlichen Reformbedarf hinsichtlich einzelner Regelungen, die als Hemmnisse einer effektiven Durchsetzung des AGG angesehen werden. Erheblicher Reformbedarf wird insbesondere mit Blick auf die Einbindung von Antidiskriminierungsverbänden im Rahmen der Rechtsdurchsetzung gesehen. Konservative Stimmen aus dem politischen Raum und wirtschaftsnahe Verbände stehen den Reformplänen regelmäßig eher kritisch gegenüber und verweisen auf einen zunehmenden bürokratischen Aufwand, Rechtsunsicherheit sowie die Gefahr von Klagewellen.¹⁷⁵

Im Hinblick auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes beschränken sich die institutionellen Reformvorschläge seit der Änderung des AGG im Jahr 2022 auf die Forderung nach einer Aufwertung zu einer obersten Bundesbehörde. Weitgehende Einigkeit besteht zudem dahin gehend, dass die gesetzlichen Aufgabenzuweisungen und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle – gerade vor dem Hintergrund von Empfehlungen internationaler und europäischer Menschenrechtsinstitutionen sowie im europäischen Vergleich – ausbaufähig sind. Doch auch wenn insofern vielfach übereinstimmende Vorschläge

173 Dazu unten Kapitel 4.2.5.

174 Dazu unten Kapitel 4.2.5.

175 Zusammenfassende Darstellung bei DeZIM, Diskriminierungsschutz zwischen Kontinuität und Wandel, Reformdebatten zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz 2006–2022, DeZIM Working Papers 01/23, Seite 21 ff.

vorgebracht werden: Konkrete Vorschläge, wie die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ausgestaltet werden sollten, sind selten. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen und mögliche Einwände gegen eine Kompetenzerweiterung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes werden selten ausführlich thematisiert.

Der im Oktober 2024 vom damaligen BMFSFJ vorgelegte Referentenentwurf beinhaltete insofern sehr konkrete Regelungsvorschläge im Hinblick auf das Recht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Amicus-Curiae-Stellungnahmen in gerichtlichen Verfahren zu unterbreiten, sowie über eine bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes einzurichtende Schlichtungsstelle und Schlichtungsverfahren.

3 Rechts- vergleichende Untersuchung

3.1 Überblick

Mit der Konzeption der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Gleichbehandlungsstelle ist zum einen die Anwendbarkeit bestimmter unionsrechtlicher Vorgaben verbunden. In rechtspolitischer Hinsicht eröffnet diese Qualifizierung darüber hinaus die Möglichkeit, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit den Gleichbehandlungsstellen anderer Staaten, vor allem anderer EU-Mitgliedstaaten, zu vergleichen. Bereits vor Erlass des AGG und damit vor der Errichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wurden die Gleichbehandlungsstellen anderer Staaten mit Blick darauf untersucht, inwiefern sie als Vorbilder für eine entsprechende Institution in Deutschland dienen könnten.¹⁷⁶ Mit Inkrafttreten der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien und der Entwicklung unionsrechtlicher Standards gewinnen entsprechende vergleichende Analysen an Bedeutung.¹⁷⁷ Sie werden auch im Rahmen der Europäischen Kommission¹⁷⁸ sowie des European Network of Equality Bodies (Equinet)¹⁷⁹ erstellt.

Die bestehenden vergleichenden Studien zeigen eindrücklich, wie restriktiv die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Vergleich insbesondere mit den europäischen Gleichbehandlungsstellen ausfallen. Die Existenz weitreichender Befugnisse anderer Gleichbehandlungsstellen im Bereich der Unterstützung von Diskriminierung Betroffener, im Rahmen der gerichtlichen Durchsetzung antidiskriminierungsrechtlicher Regelungen, aber auch administrativer Befugnisse, kann für sich genommen schon als rechtspolitischer Impuls gelten und vorschnelle verfassungsrechtliche oder sonstige

176 Grundlegend Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 53 ff.

177 Siehe etwa zuletzt die ausführliche Untersuchung von Lantschner, Reflexive Governance in EU Equality Law, 2021; zudem die Beiträge in Mercat-Bruns/Oppenhaimer/Sartorius (Hrsg.), Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law, 2018; speziell mit Blick auf die nordischen Staaten Hellum/Ikdahl/Strand/Svensson (Hrsg.), Nordic Equality and Anti-Discrimination Laws in the Throes of Change, 2024; siehe zudem die knappen Ausführungen bei Benecke, Rechtsvergleich der europäischen Systeme zum Antidiskriminierungsrecht, 2010, Seite 59 ff., 72, sowie die punktuelle Berücksichtigung bei Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 173 ff.

178 Siehe etwa die Studie von Crowley, Equality bodies making a difference, 2018.

179 Siehe insbesondere das Online Directory of European Equality Bodies, das detaillierte Vergleiche zwischen den Gleichbehandlungsstellen in Europa ermöglicht, abrufbar unter <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard>.

Einwände gegen entsprechende Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zumindest in Zweifel ziehen. Erst die detaillierte Untersuchung der gesetzlichen Ausgestaltung und praktischen Handhabung entsprechender Kompetenzen einzelner Gleichbehandlungsstellen erlaubt indes konkrete Rückschlüsse mit Blick auf die Funktionsweise und Effektivität einzelner Durchsetzungsmechanismen. Aus diesem Grund sollen drei Gleichbehandlungsstellen und ihre Tätigkeit näher in den Blick genommen werden: die Irish Human Rights and Equality Commission (siehe Kapitel 3.2), die belgische Gleichbehandlungsstelle Unia (siehe Kapitel 3.3) sowie der schwedische Ombudsmann für Nichtdiskriminierung (siehe Kapitel 3.4).¹⁸⁰ Ob und wenn ja welche Änderungen im Zuge der Umsetzung der Standard-Richtlinien der EU vorgenommen werden, lässt sich dabei noch nicht absehen.

3.2 Irland: die Irish Human Rights and Equality Commission

Die Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC) wurde am 1. November 2014 auf der Grundlage des Irish Human Rights and Equality Commissions Act (IHREC Act)¹⁸¹ errichtet.¹⁸² Sie vereint die Funktionen der vormaligen Irish Human Rights Commission und der Equality Authority.¹⁸³ Sie übt gleichzeitig die Funktion einer Gleichbehandlungsstelle sowie einer Nationalen Menschenrechtsinstitution¹⁸⁴ aus. Die IHREC zeichnet sich – insbesondere im Vergleich mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes – durch weitgehende Befugnisse aus, die sowohl die Unterstützung von Betroffenen in- und außerhalb von Gerichtsverfahren umfassen als auch das Recht zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen sowie administrative Befugnisse gegenüber Privaten sowie staatlichen Stellen. Für Diskriminierungen im Beschäftigungsverhältnis besteht mit der Workplace Relations Commission

180 Zur Vorgehensweise bereits oben Kapitel 1.3.

181 Irish Human Rights and Equality Commissions Act 2014 vom 27. Juli 2014, Act 25 of 2014.

182 O'Regan, Human Rights in Ireland 2014, Irish Yearbook of International Law 9 (2014), Seite 137 f.

183 Siehe Sections 43–51 IHREC Act.

184 Zu dieser Unterscheidung oben Kapitel 2.1.2.2.

zudem eine eigenständige Institution mit einem Beschwerdeverfahren und einem Mechanismus der alternativen Streitbeilegung.¹⁸⁵

3.2.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Section 9, Paragraph 2 IHREC Act normiert die Unabhängigkeit der IHREC. Die 12 bis 15 Mitglieder der Kommission¹⁸⁶ werden vom Präsidenten der Republik Irland auf Vorschlag von Regierung und Parlament ernannt.¹⁸⁷ Der Ernennung liegt ein kompetitives öffentliches Ausschreibungs- und Auswahlverfahren unter Einbeziehung des Public Appointment Service zugrunde.¹⁸⁸ Mitglieder der Kommission können nur unter engen Voraussetzungen des Amtes enthoben werden.¹⁸⁹ Die Kommission hat ein weitgehendes Recht zur Selbstorganisation¹⁹⁰ und ist in die Auswahl ihres Personals eingebunden.¹⁹¹ Inkompatibilitätsregelungen zielen auf die Vermeidung von Interessenkonflikten ab und sollen die Unabhängigkeit gewährleisten.¹⁹² Das Budget der Kommission wird zwar von der Regierung bestimmt und vom Parlament beschlossen, aber von der Kommission selbst verwaltet.¹⁹³ Die Kommission berichtet dem Parlament jährlich über ihre Aktivitäten.¹⁹⁴

3.2.2 Aufgaben und Befugnisse

Das Mandat der Kommission ist in engem Zusammenhang zu den Antidiskriminierungsgesetzen Irlands zu sehen, insbesondere zu den auf den Bereich der Beschäftigung beschränkten Employment Equality Acts 1998–2015 sowie den auf das Angebot von Dienstleistungen und Gütern, Unterkunft und Bildung bezogenen Equal Status Acts 2000–2015 sowie spezielleren Rechtsakten etwa

185 Workplace Relations Act vom 20. Mai 2015, Act 16 of 2015.

186 Section 12, Paragraph 1 IHREC Act.

187 Section 13, Paragraph 1 IHREC Act.

188 Section 13, Paragraphs 2–14 IHREC Act; siehe hierzu auch Lantschner, Reflexive Governance in EU Equality Law, 2021, Seite 335 f.

189 Section 14 IHREC Act.

190 Section 16, Paragraph 5 IHREC Act.

191 Section 24 IHREC Act.

192 Section 19 IHREC Act.

193 Sections 26, 27 IHREC Act.

194 Section 28 IHREC Act.

im Zusammenhang mit Entgeltgleichheit und Entgelttransparenz (Gender Pay Gap Information Act 2021) und dem Gastgewerbe (Intoxicating Liquor Act 2003). Verpflichtungen auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung für staatliche Stellen folgen aus der Verfassung der Republik Irland sowie dem Irish Human Rights and Equality Commissions Act.¹⁹⁵ Über das Mandat als Nationale Menschenrechtsinstitution ist IHREC auch für die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte im weiteren Sinne zuständig.

Die Funktionen der IHREC sind in Section 10 IHREC Act umfassend aufgelistet. Hieraus ergibt sich ein breites Mandat zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheit. Section 10, Paragraph 1 IHREC Act bezeichnet dabei noch in sehr allgemeiner Weise die grundsätzliche Funktion und Ausrichtung der IHREC. Danach ist die Kommission auf den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und der Gleichheit ausgerichtet, soll zur Entwicklung einer Kultur der Achtung von Menschenrechten, Gleichheit und interkultureller Verständigung beitragen, das Verständnis von und das Bewusstsein für Menschenrechte und Gleichheit im Staat fördern, Anstöße zur Entwicklung guter Praktiken in interkulturellen Beziehungen geben, Toleranz, Akzeptanz von Diversität sowie Respekt für die Rechte und Würde jeder Person fördern und auf die Beseitigung von Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung und verbotenem Verhalten hinarbeiten. Section 10, Paragraph 3 IHREC Act umreißt zusätzlich das Leitbild einer toleranten, respektvollen und inklusiven Gesellschaft, auf das die Kommission hinarbeiten soll.

Die allgemeine Funktionsbestimmung der Section 10, Paragraph 1 IHREC Act wird in Section 10, Paragraph 2 IHREC Act in 20 Unterpunkten in konkreteren Aufgaben und Befugnissen näher ausgeführt. Die dort genannten Aufgaben lassen sich im Wesentlichen wie folgt systematisieren:

195 Section 42 IHREC Act.

- Erstens ist die IHREC an politischen Prozessen beteiligt. Sie überprüft die Angemessenheit und Wirksamkeit des rechtlichen Rahmens und der staatlichen Praxis¹⁹⁶ und von Gesetzesvorhaben¹⁹⁷ und hat das Recht, eigene Vorschläge und Empfehlungen zu unterbreiten.¹⁹⁸ Sie kann der oder dem Minister for Justice and Equality Entwürfe für Verhaltensregeln (Codes of Practice) unterbreiten.¹⁹⁹
- Zweitens kommt der IHREC eine bedeutende Rolle im Zusammenhang mit der Aufklärung und Information der Öffentlichkeit zu.²⁰⁰ Sie führt wissenschaftliche Studien durch oder finanziert sie,²⁰¹ bietet Schulungen und Fortbildungen an²⁰² und beteiligt sich an Programmen und Aktivitäten zur Förderung ihrer Ziele.²⁰³
- Drittens hat die IHREC Befugnisse im Rahmen von Gerichtsverfahren: Sie kann Amicus-Curiae-Stellungnahmen abgeben²⁰⁴ und hat in begrenztem Umfang auch eigene Klagerechte.²⁰⁵
- Viertens, und damit in engem Zusammenhang stehend, kann sie Personen, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen, unterstützen.²⁰⁶
- Fünftens hat die IHREC spezifische Untersuchungs- und Fragerechte und kann in diesem Zusammenhang auch Berichte veröffentlichen.²⁰⁷
- Sechstens arbeitet die IHREC mit anderen nationalen, europäischen oder internationalen Einrichtungen zusammen.²⁰⁸

196 Section 10, Paragraph 2 lit. b); Section 30, Paragraphs 2-7 IHREC Act.

197 Section 10, Paragraph 2 lit. c) IHREC Act.

198 Section 10, Paragraph 2 lit. d) IHREC Act.

199 Siehe im Einzelnen Section 31 IHREC Act.

200 Section 10, Paragraph 2 lit. a); Section 30, Paragraph 1 IHREC Act.

201 Section 10, Paragraph 2 lit. j) IHREC Act.

202 Section 10, Paragraph 2 lit. k) IHREC Act.

203 Section 10, Paragraph 2 lit. l) IHREC Act.

204 Section 10, Paragraph 2 lit. e) IHREC Act.

205 Section 10, Paragraph 2 lit. g); Section 41 IHREC Act.

206 Section 10, Paragraph 2 lit. f) IHREC Act.

207 Section 10, Paragraph 2 lit. m), o) und p) IHREC Act.

208 Section 10, Paragraph 2 lit. h) IHREC Act.

Section 10, Paragraph 4 IHREC Act betont einerseits, dass die Kommission in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse so handeln soll, wie sie es für angemessen hält, und hebt damit den Ermessens- und Gestaltungsspielraum der Kommission hervor. Andererseits lässt sich die Formulierung, dass ihre Maßnahmen angemessen und verhältnismäßig sein sollen, als Kompetenzausübungsbegrenzung verstehen. Section 10, Paragraph 5 IHREC Act schließlich enthält einen Auffangtatbestand, wonach die Kommission implizit diejenigen Befugnisse hat, die sie benötigt, um ihre Aufgaben zu erfüllen, oder die dazu beitragen können. Weitere Befugnisse können der Kommission durch andere Gesetze²⁰⁹ oder durch die oder den Minister for Justice and Equality²¹⁰ zugewiesen werden.

3.2.2.1 Individuelle Unterstützung

Eine Kernfunktion der IHREC, wie auch der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, besteht in der individuellen Unterstützung von Diskriminierung Betroffener. Section 10, Paragraph 2 lit. f) IHREC Act normiert eine entsprechende Aufgabe der IHREC. Bereits in dieser Aufgabenzuweisungsnorm kommt das weite Verständnis der entsprechenden Funktion der IHREC zum Ausdruck: Praktische Unterstützung („practical assistance“) schließt eine Einzelfallberatung mit ein, sodass die IHREC nicht auf eine allgemeine Informationstätigkeit beschränkt ist. Die Vorschrift geht zudem noch einen Schritt weiter, indem sie klarstellt, dass diese Unterstützung auch rechtliche Beratung und rechtlichen Beistand („legal assistance“) einschließt.

Die spezifischen Befugnisse der IHREC im Zusammenhang mit der Unterstützung von Betroffenen regelt Section 40 IHREC Act im mit „Enforcement and Compliance“ überschriebenen dritten Abschnitt. Unterstützungsmaßnahmen der IHREC setzen dabei den Antrag einer betroffenen Person voraus.²¹¹ Die Vorschrift räumt der Kommission einen breiten Ermessens- und Einschätzungsspielraum dahin gehend ein, ob sie eine Unterstützung für angemessen erachtet. Neben der Frage, ob andere Formen der Unterstützung oder eine Behandlung durch eine andere Stelle vorzuzugswürdig erscheinen,²¹² richtet sich die Entscheidung der IHREC insbesondere danach, ob die Sache grundlegende

209 Section 10, Paragraph 2 chapeau IHREC Act.

210 Section 11 IHREC Act.

211 Section 40, Paragraph 2 IHREC Act.

212 Section 40, Paragraph 3 IHREC Act.

Fragen aufwirft oder vernünftigerweise erwartet werden kann, dass die Person das Verfahren auch ohne Unterstützung betreibt.²¹³ In dieser Regelung kommt zum Ausdruck, dass die Unterstützungstätigkeit der IHREC einerseits auf den Schutz und die Durchsetzung der Rechte von Personen abzielt, die Opfer einer Diskriminierung oder sonstigen Rechtsverletzung geworden sind, andererseits dazu dient, grundlegende Missstände zu thematisieren oder komplexe Fragen im Zusammenhang mit Diskriminierungen zu klären. Die Frage, in welchen Fällen die Kommission in gerichtlichen Verfahren unterstützend tätig wird, wird daher auch von den strategischen Schwerpunkten bestimmt, die die IHREC sich gibt und nach dem IHREC Act auch geben muss.²¹⁴ Die Kriterien, nach denen IHREC entscheidet, ob und wenn ja welche Form der Unterstützung sie gewährt, hat die Kommission 2017 in internen Richtlinien niedergelegt.²¹⁵

Auch im Hinblick auf die Frage, welche Form der Unterstützung die Kommission für angemessen hält, besteht ein weiter Ermessensspielraum. Die Kommission kann rechtlichen Rat anbieten oder vermitteln, sie kann rechtliche Vertretung bereitstellen oder vermitteln oder weitere Maßnahmen ergreifen, die sie für angemessen erachtet.²¹⁶ Mit Blick auf diese Auffangklausel²¹⁷ erscheint es etwa auch denkbar, dass die Kommission selbst alternative Streitbeilegungsmaßnahmen anbietet oder vermittelt. In der Praxis übt die Kommission diese Funktion aber nicht aus, sondern unterstützt vielmehr von Diskriminierung Betroffene in alternativen Streitbeilegungsverfahren im Zusammenhang mit möglichen Gerichtsverfahren, insbesondere wenn die Durchführung eines entsprechenden außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahrens Voraussetzung für die gerichtliche Geltendmachung eines Anspruchs ist.²¹⁸ Soweit der Vermittlungsversuch scheitert, besteht freilich die Möglichkeit

213 Section 40, Paragraph 4 IHREC Act.

214 Siehe Section 25 IHREC Act zu entsprechenden „strategy statements“.

215 Irish Human Rights and Equality Commission, Guidelines on applications for legal assistance, 2017, abrufbar unter <https://www.ihrec.ie/app/uploads/2017/06/Guidelines-on-applications-for-legal-assistance-April-2017-3.pdf>.

216 Section 40, Paragraph 10 IHREC Act.

217 Section 40, Paragraph 10 lit. c) IHREC Act.

218 Interview mit Michael O'Neil, Leiter der Rechtsabteilung der IHREC, vom 19. November 2024.

der IHREC, weitere Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen und auch gerichtlich vorzugehen.²¹⁹

3.2.2.2 Beteiligung an Gerichtsverfahren

Die Unterstützung durch die Kommission kann die Form einer Vertretung in gerichtlichen Verfahren annehmen. Section 41, Paragraph 1 IHREC Act sieht insofern vor:

The Commission may institute proceedings in any court of competent jurisdiction for the purpose of obtaining relief of a declaratory or other nature in respect of any matter concerning the human rights of any person or class of persons.²²⁰

Die Vorschrift regelt damit die Möglichkeit der Prozessvertretung für Individuen oder Gruppen von Individuen. Weitere Voraussetzungen oder Vorgaben enthält die Vorschrift nicht, sodass im Übrigen die Grundsätze und Regelungen des allgemeinen Prozessrechts zur Anwendung gelangen. Section 41, Paragraph 2 IHREC Act stellt darüber hinaus indes klar, dass im Rahmen eines entsprechenden gerichtlichen Verfahrens auch die Ungültigkeit eines Gesetzes oder einer gesetzlichen Vorschrift wegen Verstoßes gegen die Verfassung gerügt werden kann. Auch hierin kommt die doppelte Ausrichtung der Unterstützungsfunktion der Kommission zum Ausdruck: Sie dient der Unterstützung einzelner Personen, kann von der Kommission aber auch dazu genutzt werden, auf die Behebung genereller Missstände hinzuwirken.

Section 41 IHREC Act gibt der IHREC zudem die Möglichkeit, gerichtliche Verfahren im eigenen Namen anzustrengen. Auch in diesem Zusammenhang kann die Kommission sowohl gegen private Akteure als auch gegen staatliche Institutionen vorgehen. In einem Urteil vom 1. August 2024 hat der irische High Court die Rechte der IHREC nach Section 41 IHREC Act insofern gestärkt,

219 Van de Graaf, *Procedural Justice Perceptions in the Mediation of Discrimination Reports by a National Equality Body*, *International Journal of Discrimination and the Law* 20 (2020), Seite 45 (48).

220 Deutsche Übersetzung: „Die Kommission kann jedes zuständige Gericht anrufen, um Feststellungsklagen oder andere Klagen in Bezug auf die Menschenrechte einer Person oder einer Gruppe von Personen zu erheben.“

als er eine Klage der Kommission für eine Gruppe von Menschen für zulässig erklärt hat, ohne dass es erforderlich war, alle Mitglieder der Gruppe individuell zu benennen oder deren Einverständnis zu belegen.²²¹

3.2.2.3 Stellungnahmen in Gerichtsverfahren (Amicus Curiae)

Die Befugnis der Kommission zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen in gerichtlichen Verfahren ist lediglich in der Aufgabenzuweisungsnorm des Section 10, Paragraph 2 lit. e) IHREC Act erwähnt. Diese Vorschrift ist gleichwohl insofern bemerkenswert, als sie die einzige gesetzliche Normierung in der irischen Rechtsordnung ist, die die Befugnis einer Institution zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen explizit anerkennt. Die Vorschrift enthält einige Regelungen über diese Befugnis: Diese ist zunächst auf bestimmte Gerichte, nämlich den High Court, den Court of Appeals und den Supreme Court, beschränkt. Damit bezieht sich das Recht der Kommission zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen auf die drei in der Verfassung der Republik Irland vorgesehenen höchsten Gerichte, die niedrigeren Gerichte wie der Circuit Court und der District Court, regelmäßig also die Eingangsinstanzen, sind hiervon ausgenommen. Da es in diesen Instanzen regelmäßig nicht um Grundsatzfragen geht, zeigt diese Beschränkung, dass das Recht zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen auf wesentliche Fragen beschränkt sein soll. Soweit die Durchsetzung der Rechte und Interessen einzelner Personen im Vordergrund steht, die durchaus auch vor dem Circuit Court und dem District Court relevant werden können, kann die Kommission von ihren Unterstützungsbefugnissen nach Sections 40, 41 IHREC Act Gebrauch machen. Das Recht zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen ist zudem auf den Zuständigkeitsbereich der Kommission beschränkt, also auf Fragen der Menschenrechte und der Gleichheit. Zudem sieht Section 10, Paragraph 2 lit. e) IHREC vor, dass die Befugnis zum Auftreten als Amicus Curiae im konkreten Fall von einer Erlaubnis des entsprechenden Gerichts abhängt und dass die Gerichte diese Entscheidung nach freiem Ermessen treffen. In der Praxis erteilen die Gerichte diese Erlaubnis regelmäßig, außer wenn sie der Auffassung sind, dass die Stellungnahme der IHREC keine wesentlichen Informationen enthält, die für die Entscheidung des Falles von Bedeutung wären.²²² 2016 hat die Kommission

221 High Court, Urteil vom 1. August 2024, [2024] IEHC 493 [2023 No. 1496 JR], Irish Human Rights and Equality Commission/The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland and the Attorney General.

222 Interview mit Michael O'Neil, Leiter der Rechtsabteilung der IHREC, vom 19. November 2024.

interne Richtlinien für die Handhabung ihrer Befugnis, Amicus-Curiae-Stellungnahmen zu unterbreiten, aufgestellt.²²³

3.2.2.4 Administrative Befugnisse

Der IHREC Act begründet zudem eine Reihe von Kompetenzen der Kommission, die sich als administrative Befugnisse verstehen lassen. Diese dienen dazu, dass die Kommission die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierung und Gleichheit durch staatliche Stellen wie auch private Akteure überwachen und auf ihre Durchsetzung dringen kann. Da mit entsprechenden Befugnissen gegenüber anderen staatlichen Stellen Kompetenz- und gegebenenfalls auch Gewaltenteilungsfragen aufgeworfen sind und entsprechende Maßnahmen gegenüber Privaten Eingriffe in Grundrechte darstellen können, sind die konkrete Ausformung entsprechender Befugnisse und die gesetzliche Regelung der Voraussetzungen, Grenzen und konkreten Maßnahmen, die die Kommission ergreifen kann, von besonderer Bedeutung. Der IHREC Act enthält vor diesem Hintergrund detaillierte Regelungen. Befugnisse zur verbindlichen Entscheidung über das Vorliegen einer Diskriminierung oder über einen Verstoß gegen antidiskriminierungsrechtliche Vorgaben weist der IHREC Act der Kommission indes nicht zu.²²⁴

3.2.2.4.1 Gleichstellungsprüfungen und Gleichstellungspläne

Section 10, Paragraph 2 lit. m) IHREC Act sieht die Aufgabe der Kommission zur Durchführung oder Anforderung von Gleichstellungsprüfungen „equality reviews“ sowie zur Anforderung oder Erstellung von Gleichstellungsplänen „equality action plans“ vor. Die konkreten Befugnisse der Kommission in diesem Zusammenhang sind in den Sections 32–45 IHREC Act geregelt. Die Befugnisse der Kommission nach Section 32 IHREC Act sind dabei zunächst nicht sonderlich weitgehend: Die Kommission kann ein Unternehmen, eine Gruppe von Unternehmen oder die Unternehmen einer bestimmten Branche oder eines bestimmten Sektors²²⁵ auffordern, eine Gleichstellungsprüfung durchzuführen oder einen Gleichstellungsplan zu erstellen und durchzu-

223 Irish Human Rights and Equality Commission, Amicus Curiae Guidelines, 2016, abrufbar unter <https://www.ihrec.ie/app/uploads/2016/12/IHREC-Amicus-Curiae-Guidelines.pdf>.

224 Lantschner, Reflexive Governance in EU Equality Law, 2021, Seite 338.

225 Zu den entsprechenden Definitionen Section 29 IHREC Act. Ein Unternehmen im Sinne dieser Vorschriften zeichnet sich danach dadurch aus, dass es Beschäftigungsverhältnisse unterhält oder Dienstleistungen anbietet.

führen, oder, soweit sie dies für angemessen erachtet, selbst eine entsprechende Gleichstellungsprüfung durchführen oder einen Gleichstellungsplan erstellen.

Durchsetzungsinstrumente enthält allerdings Section 33 IHREC Act in Form der Befugnis der Kommission zur Zustellung von Sachmitteilungen „substantive notice“. Dieser Durchsetzungsmechanismus findet allerdings nicht auf Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten Anwendung.²²⁶ Mit diesen Sachmitteilungen kann die Kommission zunächst von jeder Person die Mitteilung von Informationen oder die Übersendung von Dokumenten verlangen, die für die Durchführung einer Gleichstellungsprüfung oder die Erstellung eines Gleichstellungsplans erforderlich sind.²²⁷ Soweit die Kommission davon ausgeht, dass ein Unternehmen eine Vorgabe eines Gleichstellungsplans nicht umgesetzt hat – wobei es gleichgültig ist, ob der Plan vom Unternehmen selbst oder von der Kommission erstellt wurde –, kann die Kommission im Wege einer Sachmitteilung ein entsprechendes Verhalten von bestimmten Personen verlangen.²²⁸ Die Person ist anzuhören und hat das Recht, innerhalb von 42 Tagen eine Stellungnahme abzugeben, die von der Kommission zu berücksichtigen ist.²²⁹ Entsprechende Sachmitteilungen können gerichtlich angefochten werden.²³⁰ Ihre Nichtbefolgung ist strafbewehrt und kann eine Geldstrafe von bis zu 2.500 Euro sowie eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr nach sich ziehen.²³¹

Die Kommission kann Gleichstellungsprüfungen und Gleichstellungspläne auch als Instrumente gegenüber staatlichen Stellen einsetzen. Die entsprechenden Befugnisse sind in Section 42 IHREC Act geregelt, der einerseits konkrete Verpflichtungen aller staatlichen Stellen zur Diskriminierungsbekämpfung normiert „public sector equality and human rights duty“ und konkretisiert,²³² andererseits die Aufgabe der Kommission vorsieht, die staatlichen Stellen hierbei zu unterstützen und zu überwachen.²³³ Im Vergleich zu den Befugnissen

226 Section 33, Paragraph 1 IHREC Act.

227 Section 33, Paragraph 1 IHREC Act.

228 Section 33, Paragraph 2 IHREC Act.

229 Section 33, Paragraphs 3–5 IHREC Act.

230 Section 34 IHREC Act.

231 Section 33, Paragraph 7 IHREC Act.

232 Section 42, Paragraphs 1–2 IHREC Act.

233 Section 42, Paragraphs 3–11 IHREC Act.

gegenüber Unternehmen fallen die Durchsetzungsbefugnisse allerdings eher schwach aus. Die Kommission ist im Wesentlichen darauf beschränkt, einen Bericht über die entsprechende Gleichstellungsprüfung zu verfassen und der oder dem Minister for Justice and Equality sowie dem Parlament zu unterbreiten.²³⁴ Ansprüche gegenüber staatlichen Stellen entstehen hieraus nicht.²³⁵

In der Praxis erlangen die mit Gleichstellungsprüfungen und Gleichstellungsplänen verbundenen Durchsetzungsmechanismen bislang allerdings keine Bedeutung.²³⁶ Die IHREC versteht die Gleichstellungsprüfungen und Gleichstellungspläne als kooperative Instrumente, die darauf abzielen, ein Unternehmen oder eine Institution für Diskriminierungen zu sensibilisieren und problematische Praktiken zu ändern. Soweit die Kommission zu der Einschätzung kommt, dass ein Unternehmen oder eine Institution im Rahmen dieses Verfahrens nicht bereit ist, die aus der Sicht der Kommission notwendigen Änderungen vorzunehmen, greift die IHREC auf andere Instrumente zurück, etwa indem sie gegenüber dem Parlament gesetzgeberische Änderungen vorschlägt oder im gerichtlichen Wege gegen das entsprechende Unternehmen vorgeht.

3.2.2.4.2 Untersuchungsverfahren

Section 10, Paragraph 2 lit. o) IHREC Act sieht zudem ein Untersuchungsverfahren vor, das in den Sections 35–39 IHREC Act konkretisiert wird. Der Anwendungsbereich dieses Untersuchungsverfahrens ist denkbar weit. Es bezieht sich auf alle öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen, Institutionen, Sektoren der Gesellschaft und geografischen Gebiete.²³⁷ Gegenstand des Verfahrens können damit sowohl Diskriminierungen durch Private nach Maßgabe der entsprechenden Gleichbehandlungsgesetze sein als auch staatliches Handeln, insbesondere soweit dieses eine Verletzung der in Section 42 IHREC Act normierten Verpflichtungen öffentlicher Stellen darstellt. In sachlicher Hinsicht ist das Untersuchungsrecht auf den Verdacht schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen oder Ungleichbehandlungen sowie die systematische Nichteinhaltung entsprechender Verpflichtungen beschränkt. Section 35 IHREC Act regelt die wesentlichen Verfahrensmodalitäten und zielt auf weitgehende

234 Section 42, Paragraphs 9–10 IHREC Act.

235 Section 42, Paragraph 11 IHREC Act.

236 Interview mit Michael O'Neil, Leiter der Rechtsabteilung der IHREC, vom 19. November 2024.

237 Section 35, Paragraph 1 IHREC Act.

Transparenz des Vorgehens der Kommission sowie Kooperation mit den betroffenen Stellen ab.²³⁸ Soweit die Kommission auf entsprechende Rechtsverletzungen stößt,²³⁹ kann sie gegen die betroffene Person eine Nichtbefolgungsmitteilung „equality and human rights compliance notice“ erlassen.²⁴⁰ Die betroffene Person hat das Recht zur Stellungnahme, und die Stellungnahme ist von der Kommission zu berücksichtigen.²⁴¹ Die Nichtbefolgungsmitteilung gibt vor, welche Maßnahmen die Person zu ergreifen hat, und ihre Nichtbefolgung ist strafbewehrt.²⁴² Gegen die Nichtbefolgungsmitteilung ist der Rechtsweg eröffnet.²⁴³ Die Kommission soll ein für die Öffentlichkeit einsehbares Register über die erlassenen Nichtbefolgungsmitteilungen führen.²⁴⁴ Zur Durchsetzung der Nichtbefolgungsmitteilungen kann die Kommission beim Circuit Court den Erlass einstweiliger Verfügungen beantragen.²⁴⁵ Zudem verfasst die Kommission Berichte über die durchgeführten Untersuchungen.²⁴⁶ Aus der Sicht der Kommission ist das Untersuchungsverfahren indes kein sonderlich effektives Instrument zur Rechtsdurchsetzung. Es wird als zu stark formalisiert wahrgenommen, sodass es in der Praxis bislang auch nicht zum Einsatz gekommen ist.²⁴⁷

3.2.3 Reformperspektiven

Vor dem Hintergrund der sehr umfassenden Kompetenzen der IHREC bleiben grundsätzliche Debatten über die Übertragung weiterer Befugnisse im Wesentlichen aus. Diskutiert wird vielmehr allgemein, wie die Ausübung der bestehenden Befugnisse effektiviert werden könnte. Und auch im Lichte der Standard-Richtlinien der EU wird kein grundsätzlicher Reformbedarf gesehen.

238 Weitere, detaillierte Vorgaben, insbesondere über Beweiserhebungen und den Umgang mit Zeugen sowie Dokumenten, finden sich in Schedule 2, einem Annex zum IHREC Act.

239 Näher definiert in Section 36, Paragraph 1 IHREC Act.

240 Section 36, Paragraph 1 IHREC Act.

241 Section 36, Paragraphs 2–4 IHREC Act.

242 Section 36, Paragraphs 5–7 IHREC Act.

243 Section 37 IHREC Act.

244 Section 38 IHREC Act.

245 Section 39 IHREC Act.

246 Section 10, Paragraph 2 lit. p) IHREC Act sowie Schedule 2 zum IHREC Act.

247 Interview mit Michael O'Neil, Leiter der Rechtsabteilung der IHREC, vom 19. November 2024.

3.3 Belgien: Unia – das Centre interfédéral pour l'Égalité des chances

In Belgien existieren auf nationaler Ebene zwei Gleichbehandlungsstellen. Das Institut für die Gleichstellung von Frauen und Männern (Institut pour l'égalité des femmes et des hommes) ist speziell der Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen und Männern gewidmet.²⁴⁸ Die Gleichbehandlungsstelle mit breiterem Mandat ist Unia, das Interföderale Zentrum für Chancengleichheit (Centre interfédéral pour l'Égalité des chances). Unia fungiert gleichzeitig als Gleichbehandlungsstelle und als Nationale Menschenrechtsinstitution neben dem 2019 errichteten Föderalen Institut für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains).

Unia ist die Nachfolgeorganisation des 1993 durch Bundesgesetz²⁴⁹ gegründeten Zentrums für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme). Dessen Mandat wurde in der Folge sukzessive ausgeweitet und insbesondere um Fragen der Migration erweitert. 2013 wurde das Zentrum aufgespalten²⁵⁰ in das Interföderale Zentrum für Chancengleichheit sowie das Föderale Migrationszentrum (Centre fédéral Migration). 2016 wurde das Föderale Migrationszentrum in Myria umbenannt, das Interföderale Zentrum für Chancengleichheit in Unia.

Die institutionelle Ausgestaltung und der Aufgabenbereich von Unia sind stark von der föderalen Struktur Belgiens geprägt.²⁵¹ Der interföderale Charakter von

248 Loi portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes vom 16. Dezember 2002, Moniteur belge vom 31. Dezember 2002, Seite 59083.

249 Loi créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme vom 15. Februar 1993, Moniteur belge vom 19. Februar 1993, Seite 3764.

250 Loi tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme vom 25. Februar 2013, Moniteur belge vom 17. März 2003, Seite 12844.

251 Zur Auswirkung der föderalen Struktur auf das belgische Antidiskriminierungsrecht generell Bribosia/Rorive, Belgium, in: Mercat-Bruns/Oppenhimer/Sartorius (Hrsg.), *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law*, 2018, Seite 43 ff.; siehe zu den Bedenken auch Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the combined twentieth to twenty-second periodic reports of Belgium*, UN-Dok. CERD/C/BEL/CO/20-22 (2021), Rn. 9f.

Unia kommt darin zum Ausdruck, dass sie seit 2013 auf der Grundlage eines Kooperationsabkommens zwischen der föderalen Ebene, den Regionen und den Gemeinschaften operiert.²⁵² Dieses Kooperationsabkommen errichtet Unia und regelt Organisation, Aufgaben und Befugnisse von Unia. Die Region Flandern hat Unia zum Jahr 2023 wesentliche Befugnisse entzogen, sodass insofern die Zuständigkeit der einschlägigen regionalen Menschenrechtsinstitution (Vlaams Mensenrechten Instituut) besteht.²⁵³ Diese Institution hat weniger weitgehende Rechte als Unia, insbesondere im Zusammenhang mit der gerichtlichen Geltendmachung von Diskriminierungen, arbeitet aber eng mit Unia zusammen.

3.3.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Das Kooperationsabkommen konstituiert Unia als eigenständige, nicht in den Verwaltungsaufbau im Übrigen integrierte Einrichtung. Unia besitzt eigene Rechtspersönlichkeit.²⁵⁴ Das Abkommen normiert die Unabhängigkeit von Unia, und die Vertragsparteien bekennen sich zu den Pariser Prinzipien über Nationale Menschenrechtsinstitutionen.²⁵⁵ Unia erstattet den Parlamenten der föderalen Ebene sowie der Regionen und Gemeinschaften jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.²⁵⁶ Unia hat ein eigenes Personal.²⁵⁷ Das Kooperationsabkommen legt ein Budget von Unia fest und sieht zum Zweck des Inflationsausgleichs eine Indexierung vor.²⁵⁸

252 Décret portant assentiment à l'accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92 bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 vom 5. Dezember 2013, Moniteur belge vom 5. März 2014, Seite 18465.

253 Siehe hierzu European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Country report Non-discrimination, Belgium, 2024, Seite 103 f.

254 Article 2, § 2 des Kooperationsabkommens.

255 Article 3, § 3 des Kooperationsabkommens; zu den Pariser Prinzipien oben Kapitel 2.1.2.2.

256 Article 7 des Kooperationsabkommens.

257 Article 13 des Kooperationsabkommens.

258 Article 16, § 2 des Kooperationsabkommens; positive Würdigung bei Lantschner, Reflexive Governance in EU Equality Law, 2021, Seite 314 f.

In organisatorischer Hinsicht wird Unia von einem aus zwei Personen bestehenden Direktorium geleitet.²⁵⁹ Dieses Direktorium untersteht einem Verwaltungsrat, der aus 17 Mitgliedern besteht, die die verschiedenen Parteien des Kooperationsabkommens repräsentieren und dementsprechend von den jeweiligen Parlamenten oder anderen Gremien der föderalen Ebene, der Regionen und Gemeinschaften ernannt werden.²⁶⁰ Das Abkommen regelt Fragen der Wahl, Amtszeit, Qualifikation und des Status der Mitglieder des Verwaltungsrats ebenso wie dessen Organisation und Verfahren in detaillierter Weise.²⁶¹ Nicht geregelt sind indes Fragen der Abwahl und der Entlassung.²⁶² Die Tätigkeit des Verwaltungsrats wird im Übrigen durch eine Geschäftsordnung geregelt. Dem Verwaltungsrat kommen weitgehende Entscheidungsbefugnisse im Hinblick auf Personal, Organisation, strategische Ausrichtung und konkrete Tätigkeit von Unia zu.²⁶³ Einzelne Befugnisse von Unia werden durch den Verwaltungsrat oder seine Untergliederungen ausgeübt, in der Praxis werden indes zahlreiche Befugnisse an das Direktorium delegiert.²⁶⁴ Dem Verwaltungsrat obliegt zudem die Ernennung des Direktoriums.²⁶⁵ Das Direktorium unterbreitet dem Verwaltungsrat Vorschläge und führt dessen Beschlüsse aus. Darüber hinaus leitet es die täglichen Geschäfte von Unia.²⁶⁶

3.3.2 Aufgaben und Befugnisse

Das Mandat von Unia ist denkbar weit. Es bezieht sich auf die Förderung von Chancengleichheit und Vielfalt sowie die Bekämpfung von Diskriminierung generell.²⁶⁷ Das Kooperationsabkommen bezieht dabei eine Vielzahl von Diskriminierungskategorien in den Anwendungsbereich ein.²⁶⁸ Die in Belgien

259 Article 12 des Kooperationsabkommens.

260 Article 8 des Kooperationsabkommens; zur Entsendung von zum Teil kontroversen Mitgliedern Bribosia/Rorive, Belgium, in: Mercat-Bruns/Oppenhimer/Sartorius (Hrsg.), *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law*, 2018, Seite 43 (56 f.).

261 Articles 8, 9 des Kooperationsabkommens.

262 Lantschner, *Reflexive Governance in EU Equality Law*, 2021, Seite 313.

263 Article 10 des Kooperationsabkommens.

264 Lantschner, *Reflexive Governance in EU Equality Law*, 2021, Seite 315.

265 Article 12, § 2 des Kooperationsabkommens.

266 Article 12, §§ 3, 4 des Kooperationsabkommens.

267 Article 3, § 1 lit. a) des Kooperationsabkommens.

268 Article 3, § 1 lit. a) des Kooperationsabkommens.

besonders kontroverse Kategorie der Sprache zählt indes nicht hierzu.²⁶⁹ und für geschlechtsbezogene Diskriminierung besteht eine besondere Zuständigkeit des Instituts für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Das Kooperationsabkommen zählt eine Reihe von Gesetzen und sonstigen Rechtsakten auf, deren Einhaltung Unia im gerichtlichen Wege geltend machen kann.²⁷⁰ Die zentralen Antidiskriminierungsgesetze Belgiens wie insbesondere das Antirassismugesetz (Loi tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie)²⁷¹ und das Antidiskriminierungsgesetz (Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination)²⁷² stehen damit auch im Zentrum der Tätigkeit von Unia. Unia kann dabei sowohl Diskriminierungen durch private Akteure als auch durch staatliche Stellen adressieren. Mit Blick auf staatliche Stellen besteht die Zuständigkeit auch für hoheitliches Handeln, sodass etwa auch Maßnahmen von Gemeinden sowie polizeiliches Handeln und das Handeln des Militärs in den Aufgabenbereich von Unia fallen. Im Zusammenhang mit dem Handeln Privater wird Unia in zivilrechtlichen wie in strafrechtlichen Angelegenheiten tätig. Ihr Mandat umfasst auch Hassrede und Hassverbrechen.

Das Kooperationsabkommen, das die Grundlage für die Tätigkeit von Unia bildet, stattet diese mit einem breiten Spektrum an Aufgaben und Befugnissen aus. Unia obliegt die Durchführung von Studien und Forschungsvorhaben, wobei andere Behörden und öffentliche Einrichtungen zur Kooperation verpflichtet sind.²⁷³ Unia hat das Recht, Stellungnahmen und Empfehlungen sowohl an öffentliche Einrichtungen als auch an Unternehmen und Privatpersonen abzugeben.²⁷⁴ Unia wird präventiv tätig, führt Schulungen durch, macht Aufklärungsarbeit und verbreitet Informationen. Unia unterstützt von Diskriminierung Betroffene durch Beratung und Schlichtung und kann an

269 Bribosia/Rorive, Belgium, in: Mercat-Bruns/Oppenheimer/Sartorius (Hrsg.), *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law*, 2018, Seite 43 (48, Fn. 24).

270 Article 6, § 3 Satz 2 des Kooperationsabkommens.

271 Loi tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie vom 30. Juli 1981, *Moniteur belge* vom 8. August 1991, Seite 9928.

272 Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination vom 10. Mai 2007, *Moniteur belge* vom 30. Mai 2007, Seite 29016.

273 Article 4 des Kooperationsabkommens.

274 Article 5 des Kooperationsabkommens.

Gerichtsverfahren teilnehmen.²⁷⁵ Insgesamt ist Unia damit einer der wichtigsten Akteure Belgiens sowohl im Hinblick auf die Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts und der Politik zur Verwirklichung des Gleichheitsgebots generell als auch im Zusammenhang mit der Unterstützung von Betroffenen und der Adressierung einzelner konkreter Vorfälle und Missstände.

Die Breite der Aufgaben und Befugnisse von Unia wirkt sich in der institutionellen Binnenstruktur aus: So liegt ein Fokus der Tätigkeit von Unia auf der individuellen Unterstützung von Betroffenen, die auch die Form einer gerichtlichen Beteiligung annehmen kann. Andererseits wird Unia aber auch in einer unterstützenden Funktion tätig und führt etwa Trainings und Beratungen bei Unternehmen und Behörden durch, um diese für das Thema Diskriminierung zu sensibilisieren. Die effektive Wahrnehmung dieser unterschiedlichen Funktionen macht eine strikte Trennung verschiedener Abteilungen notwendig.²⁷⁶ Denn wenn Unia an einem Verfahren gegen eine bestimmte Einrichtung beteiligt ist, könnte dies zu Konflikten etwa mit Trainings- oder sonstigen Unterstützungsmaßnahmen bei dieser Einrichtung führen. In der Konsequenz sind etwa die Abteilungen, die entsprechende Trainings durchführen, von den Abteilungen, die für die Bearbeitung von Einzelfällen zuständig sind, getrennt. Personen, die in Einrichtungen Trainings durchführen, haben weder Kenntnis laufender Verfahren noch Zugriff auf die entsprechenden Akten. Durch diese Trennung soll die Kooperationsoffenheit von Unternehmen und Behörden mit Blick auf Maßnahmen zur Diskriminierungsprävention und Diskriminierungsbekämpfung gewährleistet werden.

3.3.2.1 Individuelle Unterstützung

Unia selbst sieht die individuelle Unterstützung von Diskriminierung Betroffener als ihre zentrale Aufgabe an.²⁷⁷ Die effektive Erfüllung dieser Aufgabe wird auch von Expertenkommissionen positiv gewürdigt.²⁷⁸ Individuen haben die Möglichkeit, sich mit Berichten „signalement“ über Diskriminierung an Unia zu wenden. Unia überprüft zunächst, ob ihre Zuständigkeit begründet ist. Entsprechend dem Anliegen der Person, die sich an Unia gewandt hat,

275 Articles 5, 6 des Kooperationsabkommens.

276 Interview mit Patrick Charlier, Co-Direktor von Unia, vom 30. Oktober 2024.

277 Siehe Unia, Jahresbericht 2022, Unia als Gleichstellungsstelle, 2023, Seite 11.

278 Siehe European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Country report Non-discrimination, Belgium, 2024, Seite 109, 113.

informiert Unia über Handlungsoptionen²⁷⁹ oder registriert den Vorgang, wenn die betroffene Person weiter gehende Unterstützung beansprucht. Im nächsten Schritt untersucht Unia den Bericht auf der Grundlage und im Gespräch mit der betroffenen Person. Die Untersuchung zielt darauf ab festzustellen, ob Anhaltspunkte für eine Diskriminierung bestehen, sich diese beweisen lässt und Ansprüche der betroffenen Person in Betracht kommen. Soweit die betroffene Person einverstanden ist, kann Unia sodann in Kontakt mit der Stelle oder Person treten, der eine Diskriminierung vorgeworfen wird. Diese hat die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie zur Unterbreitung weiterer Informationen. Soweit Unia auf dieser Grundlage zu dem Ergebnis kommt, dass ein Fall von Diskriminierung vorliegt, unternimmt Unia den Versuch einer gütlichen Einigung. Zu diesem Zweck hat Unia nach dem Kooperationsübereinkommen die Befugnis, auf der Grundlage einer Mitteilung über eine mögliche Diskriminierung, Schlichtungs- und Vermittlungsmaßnahmen zu ergreifen.²⁸⁰ Nähere Vorgaben über Art und Methoden oder besondere Befugnisse in diesem Zusammenhang sieht das Kooperationsabkommen nicht vor. Unia selbst beschreibt die Vorgehensweise als „Dialog“ oder „Verhandlung“.²⁸¹ Von dieser Handlungsmöglichkeit macht Unia relativ häufig Gebrauch. Das Ziel eines solchen Einigungsversuchs ist es, eine Anerkennung der Diskriminierung sowie eine Einigung über die Konsequenzen, also insbesondere mögliche Schadensersatz- oder Entschädigungszahlungen, zu erreichen. Soweit das Verfahren über den konkreten Fall hinaus Anhaltspunkte dafür erkennen lässt, dass die Diskriminierung auf eine allgemeine Praxis zurückzuführen ist, wirkt Unia auch darauf hin, dass sich die betroffene Stelle oder Person dazu verpflichtet, diese Praxis zu ändern. Über Einigungen wird in anonymisierter Form auf der Website von Unia berichtet.

3.3.2.2 Beteiligung an Gerichtsverfahren

Soweit eine gütliche Einigung scheitert oder nicht in Betracht kommt, hat Unia die Möglichkeit, von Diskriminierung Betroffene auch im Hinblick auf

279 Article 5, Ziffer 3 des Kooperationsabkommens.

280 Article 6, § 2 des Kooperationsabkommens; hierzu auch Bribosia/Rorive, Belgium, in: Mercat-Bruns/Opppenheimer/Sartorius (Hrsg.), *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law*, 2018, Seite 43 (48); Van de Graaf, *Procedural Justice Perceptions in the Mediation of Discrimination Reports by a National Equality Body*, *International Journal of Discrimination and the Law* 20 (2020), Seite 45 (48).

281 Siehe Unia, *Jahresbericht 2022*, Unia als Gleichstellungsstelle, 2023, Seite 13; hierzu auch Lantschner, *Reflexive Governance in EU Equality Law*, 2021, Seite 319 ff.

ein gerichtliches Vorgehen zu unterstützen. Diese Unterstützung kann in der Beratung und Vermittlung rechtlichen Beistands oder sogar in einer finanziellen Hilfe mit Blick auf die Kosten eines Prozesses bestehen. Unia kann darüber hinaus auch selbst ein gerichtliches Verfahren einleiten.²⁸² In diesem Zusammenhang räumt das Kooperationsabkommen Unia weitgehende Rechte ein.²⁸³ Der Anwendungsbereich dieses Rechts wird einerseits dadurch bestimmt, dass die Parteien des Kooperationsabkommens näher regeln können, in welchen Fällen Unia ein Klagerecht zukommen soll.²⁸⁴ Zum anderen zählt das Abkommen eine Reihe von Gesetzen und sonstigen Rechtsakten auf, in deren Anwendungsbereich Unia die Anwendung und Einhaltung der rechtlichen Vorgaben gerichtlich geltend machen kann.²⁸⁵ Hierdurch wird der Anwendungsbereich der Klagerechte von Unia auf eine Vielzahl antidiskriminierungsrechtlicher Regelungen der belgischen Rechtsordnung erstreckt.

Dabei hat Unia zum einen das Recht, ein gerichtliches Verfahren einzuleiten, wenn eine konkrete von Diskriminierung betroffene Person existiert und diese Person mit dem Vorgehen von Unia einverstanden ist. Möglich ist auch ein Beitritt zu einem bereits anhängigen Verfahren. Stets wird Unia dabei als eigene Partei tätig und nicht als Prozessvertreterin. Zum anderen kann Unia tätig werden, wenn es kein konkretes Opfer einer diskriminierenden Regelung oder Praxis gibt oder zumindest nicht bekannt ist.²⁸⁶ Die Entscheidung, ob und wenn ja in welcher Weise Unia gerichtliche Verfahren einleitet oder sich an ihnen beteiligt, trifft der Verwaltungsrat.²⁸⁷ Dabei folgt er in der Praxis regelmäßig den Empfehlungen des Direktoriums.²⁸⁸ Nur in vereinzelt Fällen hat der Verwaltungsrat es bislang abgelehnt, ein gerichtliches Verfahren einzuleiten.

282 Zur Praxis von Unia und zu den angewendeten Selektionskriterien Lantschner, *Reflexive Governance in EU Equality Law*, 2021, Seite 320 ff.

283 *Bribosia/Rorive, Belgium*, in: Mercat-Bruns/Oppenheimer/Sartorius (Hrsg.), *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law*, 2018, Seite 43 (51 ff.).

284 Article 6, § 3 Satz 1 des Kooperationsabkommens.

285 Article 6, § 3 Satz 2 des Kooperationsabkommens.

286 Article 6, § 4 des Kooperationsabkommens.

287 Article 10, § 2 des Kooperationsabkommens.

288 Interview mit Patrick Charlier, Co-Direktor von Unia, vom 30. Oktober 2024.

Unia nutzt die durch das Kooperationsabkommen eingeräumten Befugnisse zur Beteiligung an gerichtlichen Verfahren und insbesondere das Recht, eigenständig Verfahren einzuleiten, auch zur „strategischen Prozessführung“.²⁸⁹ So gehen etwa wichtige Entscheidungen des EuGH zu Fragen der Diskriminierung wie etwa in den Fällen **Feryn**,²⁹⁰ einer der wenigen Entscheidungen des EuGH zum Themenkomplex rassistischer Diskriminierung, und **Achbita**,²⁹¹ einem der ersten Fälle zur Frage der Zulässigkeit von Kopftuchverboten im Beschäftigungsverhältnis, auf Verfahren zurück, die von Unia oder mit Beteiligung von Unia eingeleitet wurden. Bei der Entscheidung, ob Unia selbst gerichtlich tätig wird oder sich auf andere Formen der Unterstützung der betroffenen Person beschränkt, spielt einerseits eine Rolle, ob das Verfahren grundsätzliche Fragen aufwirft, die einer gerichtlichen Klärung bedürfen. Andererseits wird Unia eher dann tätig, wenn ein Bericht darauf hindeutet, dass der betreffende Vorfall keinen Einzelfall darstellt, sondern auf ein strukturelles Problem zurückzuführen sein könnte.

Ein Recht, in Verfahren, in denen Unia nicht Partei ist, als *Amicus Curiae* Stellungnahmen zu unterbreiten, besteht nicht.²⁹² Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass dieses Institut der belgischen Rechtsordnung grundsätzlich fremd ist. Zum anderen ist das Bedürfnis für die Möglichkeit entsprechender Stellungnahmen angesichts der weitgehenden Befugnisse von Unia zur Einleitung gerichtlicher Verfahren weniger evident. Allerdings ist Unia bereits auf Anfrage von Gerichten in der Rolle als Expertin in gerichtlichen Verfahren angehört worden. In internationalen Verfahren hat Unia zudem von der Möglichkeit, als *Amicus Curiae* in Erscheinung zu treten, Gebrauch gemacht.²⁹³

3.3.2.3 Administrative Befugnisse

Das Kooperationsabkommen stattet Unia mit keinen spezifischen Befugnissen zur Untersuchung einzelner Vorfälle oder Missstände aus. Unia hat auch keine Kompetenz, formale Entscheidungen über das Vorliegen von Diskriminierungen oder Verstößen gegen Diskriminierungsverbote zu treffen. Allerdings begründet das Kooperationsabkommen das sehr allgemein gefasste Recht von

289 Unia, Rapport annuel 2023, Vers une durabilité inclusive, 2024, Seite 71 f.

290 EuGH, Urteil vom 10. Juni 2008, Rs. C54/07, Feryn.

291 EuGH, Urteil vom 14. März 2017, Rs. C-157/15, Achbita.

292 So im Ergebnis auch Lantschner, *Reflexive Governance in EU Equality Law*, 2021, Seite 328 f.

293 Hierzu Lantschner, *Reflexive Governance in EU Equality Law*, 2021, Seite 328 f.

Unia, Stellungnahmen und Empfehlungen sowohl an öffentliche Einrichtungen als auch an Unternehmen und Privatpersonen abzugeben.²⁹⁴

3.3.3 Reformperspektiven

Angesichts der bereits sehr weitreichenden und umfassenden Kompetenzen von Unia besteht kein erheblicher Reformdruck. Auch mit Blick auf die Umsetzungsverpflichtungen aus den EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen werden allenfalls punktuelle klarstellende und erweiternde Reformen der Kompetenzen von Unia diskutiert, aber keine wesentlichen Änderungen.

3.4 Schweden: der Diskriminierungsombudsmann

Der Diskriminierungsombudsmann (Ombudsmann für Nichtdiskriminierung) ist die Gleichbehandlungsstelle in Schweden. Seine rechtlichen Grundlagen sind der Discrimination Act²⁹⁵ sowie der Equality Ombudsman Act.²⁹⁶ Der Begriff „Ombudsmann“ bezeichnet dabei sowohl die Institution als auch das Amt der Direktorin oder des Direktors der Institution.²⁹⁷ Die Institution besteht seit 2009 und vereint vier auf einzelne Diskriminierungsthemen bezogene zuvor bestehende Ämter in sich. Der Ombudsmann hat ein thematisch breit gefächertes Mandat und umfangreiche Befugnisse zur Erfüllung seiner Aufgaben.

294 Article 5 des Kooperationsabkommens.

295 Discrimination Act vom 5. Juni 2008, SFS 2008:567.

296 Act concerning the Equality Ombudsman vom 5. Juni 2008, SFS 2008:568.

297 Gunnarsson/Svenaeus/Svensson, Sweden: From proactive policies to anti-discrimination law, in: Hellum/Ikdahl/Strand/Svensson (Hrsg.), Nordic Equality and Anti-Discrimination Laws in the Throes of Change, 2024, Seite 19 (36 f.).

3.4.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Der Diskriminierungsombudsmann findet im Discrimination Act und im Equality Ombudsman Act eine gesetzliche Grundlage. Diese Gesetze aus dem Jahr 2008 befassen sich allerdings ausschließlich mit den Aufgaben und Befugnissen der Institution und enthalten keine Regelungen über ihre Organisation. Allenfalls beiläufig lassen sich einige Rückschlüsse auf die Ausgestaltung der Institution ziehen, etwa wenn der Discrimination Act im Zusammenhang mit der Überwachungsfunktion des Ombudsmanns bezüglich der Einhaltung des Gesetzes betont, dass es sich dabei um eine unabhängige Überprüfung handelt.²⁹⁸ Auch wenn das Gesetz sich an dieser Stelle nur auf eine Funktion des Ombudsmanns bezieht, kommt in dieser Passage der Grundsatz der Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstelle deutlich zum Ausdruck. Da der Ombudsmann eine von der Regierung eingerichtete Verwaltungsagentur „förvaltningsmyndigheter under regeringen“ darstellt, findet die allgemein für entsprechende Agenturen geltende Verordnung Anwendung.²⁹⁹ Die nähere institutionell-organisatorische Ausgestaltung des Ombudsmanns erfolgt auf der Grundlage einer ebenfalls 2008 vom Ministerium für Arbeit erlassenen Verordnung mit Anweisungen für den Ombudsmann.³⁰⁰ Doch auch der knappe Text dieser Verordnung enthält nur rudimentäre Vorgaben.

Der Ombudsmann stellt eine eigenständige Institution dar, die nicht in den allgemeinen Verwaltungsaufbau Schwedens eingegliedert ist, formal allerdings dem Arbeitsministerium unterstellt ist. Sie wird von einer Direktorin oder einem Direktor geleitet, die oder der ebenfalls unter dem Titel „Ombudsmann“ firmiert.³⁰¹ Die Leitungsfunktion schließt das Recht zur Einstellung von Personal sowie zur Personalleitung ein.³⁰² Der Ombudsmann ist intern in Abteilungen untergliedert. Er wird von einem Beratungsgremium unterstützt.³⁰³ Die Direktorin oder der Direktor der Institution wird von der

298 Chapter 4, Section 1a Discrimination Act.

299 Verordnung (Myndighetsförordning) vom 7. Juni 2007, SFS 2007:515.

300 Verordnung mit Anweisungen für den Equality Ombudsman (Förordning med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen) vom 18. Dezember 2008, SFS 2008:1401.

301 §§ 3, 4 Verordnung mit Anweisungen für den Equality Ombudsman.

302 Siehe auch Section 23 Verordnung (Myndighetsförordning) vom 7. Juni 2007, SFS 2007:515.

303 § 5 Verordnung mit Anweisungen für den Equality Ombudsman.

Regierung ernannt.³⁰⁴ Die Mitglieder des Beratungsgremiums werden vom Ombudsmann ernannt. Der Ombudsmann berichtet der Regierung über das Arbeitsministerium jährlich über seine Aktivitäten. Zwischen dem Arbeitsministerium und dem Ombudsmann bestehen informelle und formelle Kontakte, und das Arbeitsministerium kann dem Ombudsmann allgemeine Vorgaben zur Ausrichtung seiner Tätigkeit machen. Im Übrigen trifft der Ombudsmann seine Entscheidungen, insbesondere über die Behandlung einzelner Fälle, aber selbstständig und unabhängig. Die Unabhängigkeit des Ombudsmanns wird dadurch gestärkt, dass seine Aufgaben und Befugnisse gesetzlich festgelegt sind, insbesondere im Equality Ombudsman Act und im Discrimination Act, anders als die Aufgaben anderer Verwaltungsagenturen, die in Schweden üblicherweise durch Rechtsakte der Regierung, also etwa Verordnungen, bestimmt werden. Die Tätigkeit des Ombudsmanns unterfällt schließlich dem Verwaltungsverfahrensgesetz, das alle Verwaltungsstellen auf Grundsätze „guter Verwaltung“ verpflichtet wie insbesondere Rechtsbindung, Objektivität und Unparteilichkeit sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.³⁰⁵

3.4.2 Aufgaben und Befugnisse

Die Aufgaben und Befugnisse des Ombudsmanns ergeben sich aus dem Equality Ombudsman Act sowie dem Discrimination Act. Danach hat der Ombudsmann allgemein die Aufgabe, auf den Abbau und die Verhinderung von Diskriminierung in der Gesellschaft hinzuwirken.³⁰⁶ Diese Aufgabe wird dahingehend konkretisiert, dass der Ombudsmann staatliche Stellen, Unternehmen, Individuen und Organisationen informieren und aufklären soll.³⁰⁷ Er soll zudem auf internationaler Ebene wirken und kooperieren, im Bereich der Forschung aktiv sein sowie der Regierung gesetzgeberische sowie weitere Maßnahmen vorschlagen. Neben diesen allgemeinen Aufgaben hat der Ombudsmann das Mandat, die Einhaltung der antidiskriminierungsrechtlichen Regelungen, insbesondere des Discrimination Act, zu überwachen. Die ihm in diesem Zusammenhang eingeräumten Befugnisse dienen einerseits

304 Section 23 Verordnung (Myndighetsförförordning) vom 7. Juni 2007, SFS 2007:515.

305 Section 5 Verwaltungsverfahrensgesetz (Förvaltningslag) vom 28. September 2017, SFS 2017:900.

306 Section 1 Equality Ombudsman Act.

307 Section 3 Equality Ombudsman Act.

der individuellen Unterstützung von Diskriminierung Betroffener. Andererseits kann der Ombudsmann aber auch von sich aus tätig werden und mögliche Missstände untersuchen. In diesem Zusammenhang kommen ihm administrative Untersuchungsbefugnisse zu.

Mit Blick auf die Effektivität der Diskriminierungsbekämpfung erweist sich die gesetzliche Ausgestaltung von Mandat und Kompetenzen des Ombudsmanns als ambivalent: Auf der einen Seite begründen die gesetzlichen Regelungen ein sehr weitreichendes Mandat des Ombudsmanns und lassen dieser Institution damit einen weiten Spielraum hinsichtlich möglicher Maßnahmen, die sie zur Bekämpfung von Diskriminierung ergreifen kann. Auf der anderen Seite führen Vagheit und Unbestimmtheit des Mandats aber auch zu Unsicherheiten,³⁰⁸ insbesondere im Zusammenhang mit der Unterstützung von Individuen, die geltend machen, dass sie Opfer von Diskriminierung geworden sind.³⁰⁹

In inhaltlicher Hinsicht erstreckt sich das Mandat des Ombudsmanns auf die antidiskriminierungsrechtlichen Vorschriften des Discrimination Act sowie des Parental Leave Act. Damit ist das Mandat einerseits recht weit und umfasst sowohl das Handeln privater Akteure als auch staatliches Handeln. Andererseits ist es auf den sachlichen Anwendungsbereich dieser Antidiskriminierungsgesetze beschränkt. Insbesondere der Discrimination Act zählt in seinem Chapter 2 verschiedene Bereiche auf, auf die er Anwendung findet, wie insbesondere das Arbeitsleben und Beschäftigung im weiteren Sinne, Bildung, das Angebot von Waren, Dienstleistungen und Wohnraum, Gesundheitswesen und soziale Dienstleistungen sowie das Sozialversicherungswesen. Weite Teile des staatlichen Handelns, insbesondere im Bereich des hoheitlichen Handelns, sind damit allerdings vom Anwendungsbereich der Diskriminierungsgesetze und damit auch vom Mandat des Ombudsmanns ausgenommen.³¹⁰

308 Gunnarsson/Svenaues/Svensson, Sweden: From proactive policies to anti-discrimination law, in: Hellum/Ikdahl/Strand/Svensson (Hrsg.), *Nordic Equality and Anti-Discrimination Laws in the Throes of Change*, 2024, Seite 19 (48 ff.).

309 Dazu sogleich Kapitel 3.4.2.1.

310 Siehe zudem die beschränkten Anwendungsregeln im Hinblick auf Militär- und Zivildienst (Chapter 2, Section 15 Discrimination Act) und öffentliche Beschäftigung (Chapter 2, Section 17 Discrimination Act).

3.4.2.1 Individuelle Unterstützung

Der Ombudsmann hat ganz allgemein die Aufgabe, von Diskriminierung Betroffene durch Beratung und auf andere Weise zu unterstützen.³¹¹ Nähere Vorgaben enthalten die gesetzlichen Grundlagen und die Verordnung indes nicht. Weder ist geregelt, wie der Ombudsmann mit Mitteilungen oder Beschwerden von Individuen umgehen kann oder muss, noch wird eine Pflicht zur Unterstützung statuiert oder ein entsprechender Anspruch von Betroffenen. Dementsprechend liegt es in der Hand des Ombudsmanns, wie entsprechende Beschwerdeverfahren ausgestaltet werden sollen, welcher Stellenwert der individuellen Unterstützung in der Arbeit des Ombudsmanns eingeräumt wird und ob die Unterstützung von Betroffenen oder die Adressierung struktureller Diskriminierungsphänomene im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Im Schrifttum wird insofern kritisch hervorgehoben, dass sich die Ausrichtung der Tätigkeit des Ombudsmanns mehrfach verändert hat und sehr von der Person der Direktorin oder des Direktors abhängt.³¹² Auch der Ombudsmann selbst äußert Kritik an der Vagheit der gesetzlichen Ausgestaltung seines Mandats und der Abhängigkeit der Ausrichtung der Institution von der jeweiligen Leitung. Vor dem Hintergrund der Vorgaben der EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen³¹³ regt er daher an, dass die gesetzlichen Grundlagen der Institution so angepasst werden, dass sie explizit die Entgegennahme individueller Beschwerden als Aufgabe des Ombudsmanns vorsehen, und dass festgelegt wird, dass davon die Untersuchung von Beschwerden, die Unterstützung von Individuen und die Möglichkeit, Diskriminierungen gerichtlich geltend zu machen, erfasst sind.³¹⁴

In der Praxis machten die Beratung und Unterstützung einzelner Betroffener zeitweise nur einen geringen Teil der Tätigkeit des Ombudsmanns aus. Mitteilungen über diskriminierende Vorfälle wurden vor allem dann zum Anlass für ein Tätigwerden des Ombudsmanns genommen, wenn sie zur Klärung offener Rechtsfragen dienen konnten oder auf strukturelle Diskriminierungsprobleme hinwiesen. Von der Möglichkeit, Fälle von Diskriminierung gerichtlich geltend

311 Section 2 Equality Ombudsman Act.

312 Ausführlich Gunnarsson/Svenaeus/Svensson, Sweden: From proactive policies to anti-discrimination law, in: Hellum/Ikdahl/Strand/Svensson (Hrsg.), *Nordic Equality and Anti-Discrimination Laws in the Throes of Change*, 2024, Seite 19 (48 ff.).

313 Dazu unten Kapitel 4.2.5.

314 Schreiben des Ombudsmanns an die Regierung Schwedens, Mai 2024 (unveröffentlicht, liegt Verfasser vor).

zu machen, wurde regelmäßig nur im Sinne einer strategischen Prozessführung Gebrauch gemacht, um strukturelle Probleme und Missstände zu rügen. Unter der Leitung des Direktors Lars Arrhenius hat sich allerdings die Ausrichtung des Ombudsmanns seit 2020 gewandelt.³¹⁵ Der Fokus liegt seitdem stärker auf der Behandlung individueller Beschwerden über Diskriminierung. Diese Neuausrichtung schlägt sich in der zunehmenden Anzahl an Fällen nieder, die der Ombudsmann untersucht und im Wege seiner Befugnisse im Rahmen der gerichtlichen Vorgehensweise sowie administrativer Entscheidungstätigkeit behandelt.

In Ermangelung konkreter gesetzlicher Vorgaben verbleibt dem Ombudsmann ein breiter Spielraum für die Ausgestaltung des Verfahrens zum Umgang mit Beschwerden von Individuen. Der Ombudsmann beschreibt das Verfahren wie folgt:³¹⁶ Das Verfahren wird üblicherweise durch die Beschwerde einer Person eingeleitet, die behauptet, Opfer einer Diskriminierung zu sein. Der Ombudsmann erhält jährlich mehrere Tausend entsprechende Eingaben. Er nimmt sodann eine Vorprüfung der Beschwerde vor, um einerseits zu entscheiden, ob diese in den Anwendungsbereich des Discrimination Act oder des Parental Leave Act fällt und damit seiner Zuständigkeit unterliegt, und um andererseits zu eruieren, ob möglicherweise ein Verstoß gegen ein Diskriminierungsverbot oder eine sonstige Verpflichtung nach diesen Gesetzen vorliegt. Diese Entscheidung trifft der Ombudsmann auf der Grundlage der Beschwerde sowie gegebenenfalls eines Gesprächs mit der betroffenen Person und einer Stellungnahme derjenigen Stelle oder Person, der ein Verstoß zur Last gelegt wird.³¹⁷ Kommt der Ombudsmann zu dem Ergebnis, dass ein Verstoß vorliegt und ein Anspruch entweder auf Schadensersatz oder Entschädigung in Betracht kommt oder eine Form von Satisfaktion, etwa durch Anerkennung des Verstoßes oder eine Entschuldigung, verfasst er ein entsprechendes Schreiben an die Gegenseite, in dem er den Vorwurf begründet und geltend macht, inwiefern er eine Reaktion wie etwa die Zahlung eines bestimmten Geldbetrags für angemessen erachtet. Unter Umständen nimmt der Ombudsmann Verhandlungen mit der

315 Interview mit Tarik Qureshi, Senior Expert des schwedischen Ombudsmanns für Nicht-diskriminierung, vom 28. Oktober 2024.

316 Interview mit Tarik Qureshi, Senior Expert des schwedischen Ombudsmanns für Nicht-diskriminierung, vom 28. Oktober 2024.

317 Zu den entsprechenden Befugnissen des Ombudsmanns in diesem Zusammenhang sogleich Kapitel 3.4.2.2.

Gegenseite auf. Soweit die Angelegenheit nach Auffassung des Ombudsmanns dann nicht zufriedenstellend geklärt ist, hat er die Möglichkeit, ein gerichtliches Verfahren für die betroffene Person einzuleiten.³¹⁸

Eine zwischen den Streitparteien vermittelnde Funktion – im Sinne der alternativen Streitbeilegung – nimmt der Ombudsmann allerdings nicht ein. Im Rahmen der Behandlung einer Beschwerde kann der Ombudsmann zwar auf eine gütliche Einigung hinwirken. Da er zu diesem Zeitpunkt allerdings bereits zu der Auffassung gelangt ist, dass das Vorbringen der betroffenen Person eine rechtswidrige Diskriminierung darstellt, die Ansprüche gegen die für die Diskriminierung verantwortliche Stelle oder Person begründet, und da die Möglichkeit besteht, dass der Ombudsmann im Fall des Scheiterns von Verhandlungen ein gerichtliches Verfahren einleitet, sieht er sich in diesem Stadium des Verfahrens nicht mehr als unparteiisch und objektiv an.³¹⁹ Der Ombudsmann führt die Verhandlungen vielmehr im Interesse der von Diskriminierung betroffenen Person und somit nicht in der Funktion eines unbeteiligten Dritten.

3.4.2.2 Administrative Befugnisse

Der Discrimination Act konstituiert die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften als generelle Aufgabe des Ombudsmanns.³²⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Discrimination Act sehr weitreichende und zum Teil sehr detaillierte Verpflichtungen begründet. Seine Vorgaben gehen über bloße Diskriminierungsverbote³²¹ weit hinaus. Ein besonderer Fokus liegt vielmehr auf sogenannten „active measures“.³²² Diese zielen auf Prävention und die Verhinderung von Diskriminierung ab und verpflichten dazu, proaktiv Maßnahmen zu ergreifen, um ein Umfeld zu schaffen, in dem nach Möglichkeit keine Diskriminierungen stattfinden.³²³ Die Aufgabe des Ombudsmanns besteht insofern darin zu überprüfen, ob die nach dem Discrimination Act verpflichteten staatlichen Stellen sowie Private entsprechende Maßnahmen

318 Dazu sogleich Kapitel 3.4.2.3.

319 Interview mit Tarik Qureshi, Senior Expert des schwedischen Ombudsmanns für Nicht-diskriminierung, vom 28. Oktober 2024.

320 Chapter 4, Section 1 Discrimination Act.

321 Chapter 2 Discrimination Act.

322 Chapter 3 Discrimination Act.

323 Chapter 3, Sections 1–3 Discrimination Act.

ergriffen haben. Zu diesem Zweck stattet das Gesetz ihn mit Untersuchungsrechten aus. Die Untersuchung ist dabei unabhängig durchzuführen, fokussiert auf die Frage der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben.³²⁴ Im Vordergrund steht dabei das Ziel, diejenigen Personen, die Verpflichtungen des Discrimination Act unterliegen, zur freiwilligen Einhaltung dieser Vorgaben anzuhalten.³²⁵

Personen, die Verpflichtungen des Discrimination Act unterliegen, sind zur Kooperation verpflichtet.³²⁶ Sie müssen dem Ombudsmann auf dessen Verlangen Informationen über Umstände, die für die Erfüllung der Aufgaben des Ombudsmanns erforderlich sein könnten, zur Verfügung stellen. Sie müssen ihm Zugang zur Betriebsstätte oder einem anderen Ort, der für die Untersuchungen des Ombudsmanns relevant sein könnte, gewähren und ihm Rede und Antwort stehen. Die Nichterfüllung dieser Verpflichtungen ist bußgeldbewehrt.³²⁷ Der Ombudsmann kann einen entsprechenden Antrag auf Verhängung von Sanktionen beim Board against Discrimination, einer staatlichen Einrichtung, die mit Personen besetzt ist, die besondere antidiskriminierungsrechtliche Expertise aufweisen sollen, beantragen und gegebenenfalls auch gerichtlich einklagen. Bislang hat der Ombudsmann von dieser Möglichkeit allerdings keinen Gebrauch gemacht.³²⁸

Vor diesem Hintergrund wird sowohl aus der Wissenschaft als auch im Rahmen von Evaluationen der Tätigkeit des Ombudsmanns kritisch hervorgehoben, dass die Auswirkungen von Maßnahmen im Rahmen des Untersuchungsverfahrens regelmäßig nicht nachgehalten werden und die Möglichkeiten, Forderungen mit Sanktionen Nachdruck zu verleihen, nicht genutzt werden, und es werden Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität der Tätigkeit des Ombudsmanns diskutiert.³²⁹ Zu beachten ist dabei jedoch, dass die Durch-

324 Chapter 4, Section 1a Discrimination Act.

325 Chapter 4, Section 1 Discrimination Act.

326 Chapter 4, Section 3 Discrimination Act.

327 Chapter 4, Sections 4–17 Discrimination Act.

328 Gunnarsson/Svenaues/Svensson, Sweden: From proactive policies to anti-discrimination law, in: Hellum/Ikdahl/Strand/Svensson (Hrsg.), *Nordic Equality and Anti-Discrimination Laws in the Throes of Change*, 2024, Seite 19 (43).

329 Gunnarsson/Svenaues/Svensson, Sweden: From proactive policies to anti-discrimination law, in: Hellum/Ikdahl/Strand/Svensson (Hrsg.), *Nordic Equality and Anti-Discrimination Laws in the Throes of Change*, 2024, Seite 19 (51 ff.).

setzungsmechanismen, die der Discrimination Act bereithält,³³⁰ sich nicht auf alle Verpflichtungsgehalte des Discrimination Act beziehen,³³¹ sondern im Wesentlichen auf die Verpflichtungen zum Ergreifen von allgemeinen Maßnahmen gegen Diskriminierung³³² und nicht auf die Diskriminierungsverbote,³³³ deren Verletzung von Diskriminierung Betroffene regelmäßig geltend machen werden und die damit den Untersuchungen des Ombudsmanns vielfach zugrunde liegen.

Gleichwohl hat der Ombudsmann auf der Grundlage des weiten Mandats, das der Equality Ombudsman Act und der Discrimination Act begründen, im Rahmen seines Überwachungsverfahrens die Praxis entwickelt, „Entscheidungen“ über das Vorliegen von Verstößen im Einzelfall zu treffen. Mangels entsprechender Regelung in den gesetzlichen Grundlagen sind diese Entscheidungen nicht rechtlich verbindlich und können insofern keine rechtlichen Konsequenzen begründen. Gleichwohl kann von ihnen eine abschreckende Wirkung ausgehen. Sie werden regelmäßig auf der Homepage des Ombudsmanns veröffentlicht. Über besonders wichtige Entscheidungen oder besonders schwerwiegende Verletzungen werden zudem Pressemitteilungen veröffentlicht. Ob in der Entscheidung der Name der Stelle oder Person angegeben wird, der ein Verstoß gegen Diskriminierungsverbote zur Last gelegt wird, obliegt der Entscheidung des Ombudsmanns.

3.4.2.3 Beteiligung an Gerichtsverfahren

Der Discrimination Act begründet Befugnisse des Ombudsmanns zum gerichtlichen Vorgehen gegen Diskriminierungen, allerdings nur im Zusammenhang mit der Unterstützung einer von Diskriminierung betroffenen Person: Nach Chapter 6, Section 2 des Discrimination Act kann der Ombudsmann im Auftrag eines betroffenen Individuums eine Klage erheben. Der Ombudsmann wird dann selbst zur Partei des Verfahrens, kann dabei allerdings nur die Ansprüche der betroffenen Person geltend machen und hängt insofern auch von der Zustimmung dieser Person ab. Weitere Prozessvertretungsrechte des Ombudsmanns bestehen nach dem Parental Leave Act.³³⁴

330 Chapter 4 Discrimination Act.

331 Siehe insbesondere Chapter 4, Sections 4–5 Discrimination Act.

332 Chapter 3 Discrimination Act.

333 Chapter 2 Discrimination Act.

334 Section 25 Parental Leave Act vom 24. Mai 1995, SFS 1995:584.

Die Befugnisse des Ombudsmanns in gerichtlichen Verfahren bestehen insofern nur im Zusammenhang mit der Unterstützung individueller Personen, die von Diskriminierung betroffen sind. Der Ombudsmann kann nicht aus eigener Initiative Klage erheben, eine *Actio popularis* zur Geltendmachung von Verletzungen des Discrimination Act besteht nicht. Der Ombudsmann hat auch kein Recht, Amicus-Curiae-Stellungnahmen in anderen anhängigen Gerichtsverfahren abzugeben.

Die bisherige Praxis des Ombudsmanns ist Gegenstand von Kritik.³³⁵ Der Ombudsmann habe verstärkt auf die freiwillige Befolgung durch die nach dem Discrimination Act Verpflichteten gesetzt und nur im Ausnahmefall Klage erhoben, und seine Tätigkeit sei mehr darauf ausgerichtet, Grundsatzentscheidungen herbeizuführen, als darauf, einzelne Betroffene dabei zu unterstützen, ihre Ansprüche gerichtlich geltend zu machen. Wie bereits ausgeführt lässt sich insofern seit 2020 ein Wandel in der Praxis des Ombudsmanns ausmachen. Die Tätigkeit des Ombudsmanns ist nunmehr stärker darauf ausgerichtet, von Diskriminierung Betroffene zu beraten und zu unterstützen, sodass von der Möglichkeit, im Interesse Betroffener Ansprüche gerichtlich geltend zu machen, zunehmend Gebrauch gemacht wird.

3.4.3 Reformperspektiven

Obwohl der Ombudsmann bereits recht weitgehende Befugnisse aufweist, bestehen Reformbestrebungen, und eine Ausweitung seiner Kompetenzen wird diskutiert. 2021 hat eine von der Regierung eingesetzte Kommission eine Untersuchung zur Frage der Effektivität der Diskriminierungsbekämpfung erstellt und darin entsprechende Empfehlungen zur Stärkung des Ombudsmanns erarbeitet.³³⁶ Vor dem Hintergrund des mit den EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen einhergehenden Umsetzungsbedarfs³³⁷

335 Siehe erneut Gunnarsson/Svenaeus/Svensson, Sweden: From proactive policies to anti-discrimination law, in: Hellum/Ikdahl/Strand/Svensson (Hrsg.), *Nordic Equality and Anti-Discrimination Laws in the Throes of Change*, 2024, Seite 19 (48 ff.).

336 Final Report of the Inquiry on Certain Issues concerning the Discrimination Act, Increased Protection against Discrimination (Ett utökat skydd mot diskriminering), SOU 2021:94; hierzu auch Gunnarsson/Svenaeus/Svensson, Sweden: From proactive policies to anti-discrimination law, in: Hellum/Ikdahl/Strand/Svensson (Hrsg.), *Nordic Equality and Anti-Discrimination Laws in the Throes of Change*, 2024, Seite 19 (40 f.).

337 Dazu unten Kapitel 4.2.5.

hat zudem der Ombudsmann selbst in einem Schreiben an die Regierung Reformforderungen formuliert: So soll der Auftrag des Ombudsmanns, Beschwerden von Individuen entgegenzunehmen und Vorwürfe von Diskriminierung im Einzelfall zu untersuchen, explizit gesetzlich verankert werden. Auch ein Follow-up-Verfahren, mit dem der Ombudsmann die Umsetzung seiner (rechtlich nicht verbindlichen) Entscheidungen überwachen soll, wird angeregt. Der Ombudsmann regt zudem weiter gehende Kompetenzen im Zusammenhang mit der Beteiligung an Gerichtsverfahren an, insbesondere in Form eines Klagerechts des Ombudsmanns, das unabhängig vom Vorliegen der Beschwerde eines Individuums und einer entsprechenden Zustimmung bestehen soll, sowie ein Recht, in anderen Verfahren als *Amicus Curiae* aufzutreten und Stellungnahmen abzugeben.

3.5 Auswertung

Die exemplarische rechtsvergleichende Untersuchung von drei europäischen Gleichbehandlungsstellen bestätigt und bekräftigt den generellen Befund, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Hinblick auf die ihr eingeräumten Befugnisse deutlich hinter dem europäischen Standard zurückbleibt. Die drei untersuchten Institutionen zeigen, dass es möglich und verbreitet ist, Gleichbehandlungsstellen eine Vielzahl von Aufgaben und Befugnissen im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung einzuräumen, und dass diese in der Lage sind, so unterschiedliche Funktionen wie die Unterbreitung von Expertise im politischen Prozess, die Unterstützung von Betroffenen, die Mitwirkung an Präventions- und Fortbildungsmaßnahmen sowie die Geltendmachung von Verletzungen antidiskriminierungsrechtlicher Vorschriften im Einzelfall effektiv auszuüben.

Nicht nur die drei untersuchten Institutionen, sondern auch die Befugnisse von Gleichbehandlungsstellen in Europa und darüber hinaus zeigen, dass die Beteiligungsmöglichkeiten an Gerichtsverfahren zu den Standardbefugnissen von Gleichbehandlungsstellen gehören.³³⁸ Diese können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein, und die Gleichbehandlungsstellen machen in unterschiedlichem Ausmaß und ausgerichtet an unterschiedlichen Kriterien von diesen

338 Siehe insofern die vergleichende Auswertung von Equinet, abrufbar unter: <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

Möglichkeiten Gebrauch. Sie werden allerdings regelmäßig sowohl zur Unterstützung einzelner von Diskriminierung Betroffener tätig als auch mit dem Ziel, im Wege der strategischen Prozessführung zu einer Klärung von Grundsatzfragen und zu einer Stärkung des rechtlichen Rahmens für die Diskriminierungsbekämpfung beizutragen. Grundlegende Einwände dagegen, eine staatliche Stelle mit Befugnissen zur Teilnahme an gerichtlichen Verfahren oder gar mit eigenständigen Klagerechten auch gegenüber Privaten auszustatten, haben in keiner der untersuchten Rechtsordnungen eine Rolle gespielt. Soweit ersichtlich sind weder rechtliche Vorbehalte vorgebracht worden noch durchgreifende kritische Einwände im gesellschaftlichen oder politischen Raum. Die Gleichbehandlungsstellen zeigen sich allerdings durchaus sensibel hinsichtlich des Umstands, dass in gerichtlichen Verfahren, die eine staatliche Stelle gegenüber Individuen oder kleineren privaten Unternehmen führt, die Frage des Machtgefälles relevant werden kann. Dieser Umstand spricht aber nicht gegen die grundsätzliche Zulässigkeit einer entsprechenden Involvierung der Gleichbehandlungsstellen, sondern mahnt vielmehr, auch im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, einen kooperativen und rücksichtsvollen Gebrauch der bestehenden Klagemöglichkeiten an.

Administrative Befugnisse, wie Untersuchungs- und Entscheidungsbefugnisse, kommen den untersuchten Gleichbehandlungsstellen in sehr unterschiedlichem Ausmaß zu. Eine Untersuchung der gesetzlichen Grundlagen zeigt indes, dass es durchaus denkbar erscheint, Gleichbehandlungsstellen mit Untersuchungs- und Entscheidungsbefugnissen im Hinblick auf Verstöße gegen antidiskriminierungsrechtliche Vorschriften auszustatten. Befugnisse zum Erlass verbindlicher Entscheidungen oder gar zur Verhängung von Sanktionen werden hingegen sehr zurückhaltend normiert. Die Gleichbehandlungsstellen machen von den ihnen zur Verfügung stehenden exekutiven Befugnissen auch nur sehr zurückhaltend Gebrauch. Ihr Fokus liegt vielmehr auf einer im Grundsatz kooperativen Vorgehensweise. Auch im Rahmen der Unterstützung Betroffener setzen die Gleichbehandlungsstellen im Ausgangspunkt darauf, eine außergerichtliche, einvernehmliche Lösung zu finden. Weiter gehende Befugnisse im Hinblick auf die Beteiligung an gerichtlichen Verfahren oder eigene Klagerechte werden dabei insofern als hilfreich angesehen, als sie die Bereitschaft von Personen oder Unternehmen, denen eine Diskriminierung zur Last gelegt wird, erhöhen, sich auf Verhandlungen einzulassen. Die Gleichbehandlungsstellen betonen dabei durchweg ihr Selbstverständnis als unparteiische, neutrale Institutionen, die Diskriminie-

runge vorwürfen vorbehaltlos nachgehen, Personen, die sich an sie wenden, es aber auch kommunizieren, wenn sie der Meinung sind, dass keine Diskriminierung im rechtlichen Sinne vorliegt oder die Geltendmachung rechtlicher Ansprüche aus anderen Gründen nicht ratsam erscheint. Insofern nehmen sie eine Filterfunktion wahr, die mögliche Antragsgegnerinnen und Antragsgegner vor unberechtigten Forderungen abschirmt. Diese wichtige Funktion ist im Rahmen rechtspolitischer Überlegungen über die Ausgestaltung insbesondere von gerichtlichen Beteiligungsrechten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu berücksichtigen.

Als ambivalent erweist sich die Rolle der Gleichbehandlungsstellen im Rahmen der alternativen Streitbeilegung. Die untersuchten Gleichbehandlungsstellen begreifen sich nicht als eigenständige Schlichtungsstellen, und ihnen ist auch gesetzlich keine entsprechende Rolle zugewiesen. Sie unterstützen von Diskriminierung Betroffene vielmehr im Rahmen der Geltendmachung ihrer Rechte und Ansprüche auch im Rahmen außergerichtlicher Streitbeilegung und unternehmen Versuche der gütlichen Einigung. Inwiefern es rechtspolitisch sinnvoll erscheint, eigenständige Schlichtungsstellen bei den Gleichbehandlungsstellen zu errichten, wird unterschiedlich gesehen. Zum Teil werden die Involvierung der Gleichbehandlungsstellen auf der Seite der Betroffenen und die Möglichkeit, gerichtlich und mit Untersuchungsverfahren gegen Personen und Unternehmen, denen eine Diskriminierung vorgeworfen wird, vorzugehen, als Hindernisse für eine effektive und als unparteiisch wahrgenommene Schlichtungsfunktion gesehen. Zum Teil wird auf die Möglichkeit einer strikten personellen sowie organisatorischen Trennung der unterschiedlichen Funktionen hingewiesen und darin die Voraussetzung dafür gesehen, dass Gleichbehandlungsstellen neben den anderen Aufgaben, die sie wahrnehmen, auch als Schlichtungsstellen fungieren können.

4 Rechtliche Rahmenbedingungen

Inwiefern weitere Aufgaben und Befugnisse auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes übertragen werden sollen, stellt nicht nur eine rechtspolitische Frage dar. Völkerrecht, Unionsrecht und Verfassungsrecht bilden vielmehr den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen über diese Fragen zu entscheiden ist. Diesem rechtlichen Rahmen kommen dabei unterschiedliche Funktionen zu: Erstens können rechtliche Vorgaben eine bestimmte Ausgestaltung der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes nahelegen oder sogar zwingend vorgeben. Insbesondere jüngere Entwicklungen im Rahmen des Unionsrechts in Form des Erlasses der Standard-Richtlinien führen insofern zu einem Handlungsbedarf des deutschen Gesetzgebers.³³⁹ Zweitens kann das Recht die Grenzen einer solchen Übertragung aufzeigen. Insofern werden verfassungsrechtliche Grenzen zunehmender Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes diskutiert, und zwar sowohl im organisationsrechtlichen Verhältnis zu anderen staatlichen Stellen als auch im grundrechtlich geprägten Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern. Drittens können sich aus rechtlichen Rahmenbedingungen Anforderungen an die Modalitäten der Ausgestaltung gesetzlicher Regelungen über Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ableiten lassen. Soweit etwa eine Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in gerichtlichen Verfahren angedacht wird, stellt sich die Frage nach möglichen Spannungen mit den bestehenden gesetzlichen Regelungen der Prozessordnungen und nach einem möglichen Bedarf, diese zu ändern.³⁴⁰ Diesen Fragestellungen zufolge werden im Folgenden zunächst die völkerrechtlichen (siehe Kapitel 4.1), unionsrechtlichen (siehe Kapitel 4.2) und verfassungsrechtlichen (siehe Kapitel 4.3) Rahmenbedingungen der Diskussion über weitere Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aufgezeigt, bevor einem möglichen Abstimmungsbedarf mit gesetzlichen Regelungen im Übrigen (siehe Kapitel 4.4) nachgegangen wird.

339 Dazu unten Kapitel 4.2.5.

340 Dazu unten Kapitel 4.4.

4.1 Völkerrechtliche Rahmenbedingungen

Die für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlichen und auch in der innerstaatlichen Rechtsordnung wirkenden Vorgaben des Völkerrechts bilden einen Teil des rechtlichen Rahmens für die Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Dabei ist zwischen den universellen menschenrechtlichen Gewährleistungen, die im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt wurden (siehe Kapitel 4.1.1), und den europäischen Vorgaben, die im institutionellen Gefüge des Europarats bestehen (siehe Kapitel 4.1.2), zu unterscheiden.

4.1.1 Universelle menschenrechtliche Gewährleistungen

Schon der Regierungsentwurf zum AGG betonte, dass die gesetzlichen Regelungen zur Diskriminierungsbekämpfung im Kontext der internationalen Bemühungen um den Schutz aller Menschen vor Diskriminierung stehen.³⁴¹ Die völkerrechtliche Grundlage für diese Bemühungen stellen die in völkerrechtlichen Verträgen verankerten Regelungen zur Bekämpfung von Diskriminierung dar. Entwickelt auf der Grundlage der zum Teil bereits in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Diskriminierungsverbote³⁴² sowie der Regelungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte³⁴³ handelt es sich dabei um die beiden allgemeinen Menschenrechtsabkommen, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte³⁴⁴ sowie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.³⁴⁵ Besondere Bedeutung kommt zudem den menschenrechtlichen Abkommen, die spezifisch der Diskriminierungsbekämpfung gewidmet sind, zu. Dabei handelt es sich um das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form rassistischer

341 BT-Drs. 16/1780, Seite 20.

342 Siehe Artikel 1 Ziffer 3, Artikel 13 Absatz 1 lit. b), Artikel 55 lit. c), Artikel 76 lit. c) UN-Charta; allgemein hierzu Buergenthal/Thürer, Menschenrechte, 2010, Seite 26 ff.

343 Siehe Artikel 1, Artikel 2, Artikel 7, Artikel 16 und Artikel 26 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/RES/217 A (III).

344 Siehe Artikel 2 Absatz 1, Artikel 3, Artikel 4 Absatz 1, Artikel 20 Absatz 2, Artikel 24 Absatz 1, Artikel 25 und Artikel 26 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. II 1973, Seite 1533.

345 Siehe Artikel 2 Absatz 2, Artikel 3 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. II 1973, Seite 1569.

Diskriminierung,³⁴⁶ das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau,³⁴⁷ das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen³⁴⁸ und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes.³⁴⁹ Diese Übereinkommen konkretisieren die auch in den allgemeineren Menschenrechtsverträgen enthaltenen Diskriminierungsverbote und beinhalten darüber hinaus weiter gehende Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Bekämpfung von Diskriminierung und bestehenden Ungleichheiten. Diese Vorgaben gehen zum Teil über die im verfassungsrechtlichen Diskurs allgemein anerkannten Regelungsgehalte des Artikels 3 GG hinaus.³⁵⁰ Die Menschenrechtsabkommen verbieten den Staaten nicht nur Diskriminierungen „duty to respect“, sondern verpflichten sie auch dazu, Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung zu ergreifen „duty to protect“ und auf die Verwirklichung des Diskriminierungsverbots zugrunde liegenden Gleichheitsversprechens hinzuarbeiten „duty to fulfil“.³⁵¹ Sie erfassen mittelbare Diskriminierungen³⁵² und enthalten Regelungen über die Zulässigkeit und zum Teil auch Gebotenheit von Fördermaßnahmen.³⁵³ Sie enthalten Rechtsschutzgarantien³⁵⁴ und verpflichten dazu, über Bildung, Aufklärung und Informationen zum Abbau von Vorurteilen in der Gesellschaft beizutragen.³⁵⁵

346 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966, BGBl. II 1969, Seite 961.

347 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, BGBl. 1985 II, Seite 647.

348 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, BGBl. 2008 II, Seite 1419.

349 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, BGBl. 1992 II, Seite 121.

350 Siehe exemplarisch zum Verbot rassistischer Diskriminierung Payandeh, Das Verbot rassistischer Diskriminierung im Völkerrecht und seine Bedeutung für das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot, in: Froese/Thym (Hrsg.), Grundgesetz und Rassismus, 2022, Seite 217 (239 ff.).

351 Siehe Bantekas/Oette, International Human Rights Law and Practice, 4. Auflage 2024, Seite 79 f.; Tomuschat, Human Rights: Between Idealism and Realism, 3. Auflage 2014, Seite 142 ff.

352 Clifford, Equality, in: Shelton (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Human Rights Law, 2013, Seite 420 (438).

353 Siehe Artikel 1 Absatz 4, Artikel 2 Absatz 2 UN-Antirassismusabkommen; Artikel 4 UN-Frauenrechtskonvention; Artikel 5 Absatz 3, Absatz 4 UN-Behindertenrechtskonvention.

354 Siehe Artikel 6 UN-Antirassismusabkommen; Artikel 2 lit. c) UN-Frauenrechtskonvention.

355 Siehe Artikel 7 UN-Antirassismusabkommen; Artikel 5 UN-Frauenrechtskonvention; Artikel 8 UN-Behindertenrechtskonvention.

Auf der Grundlage dieser Vorgaben haben die durch die entsprechenden völkerrechtlichen Verträge eingerichteten unabhängigen Expertengremien, die UN Human Rights Treaty Bodies,³⁵⁶ zahlreiche Empfehlungen abgegeben, die zum einen allgemein die effektive Durchsetzung antidiskriminierungsrechtlicher Vorgaben betreffen, zum anderen speziell die Rolle von Gleichbehandlungsstellen in diesem Zusammenhang. Soweit entsprechende Empfehlungen internationaler menschenrechtlicher Überwachungseinrichtungen mangels rechtlicher Verbindlichkeit als unbeachtlich qualifiziert werden,³⁵⁷ vermag dies aus mehreren Gründen nicht zu überzeugen.³⁵⁸ Abgesehen davon, dass im Rahmen einer rechtspolitischen Diskussion selbstverständlich auch Empfehlungen und Stellungnahmen, die rechtlich nicht verbindlich sind, Berücksichtigung finden müssen, verkennt ein solcher Ansatz die rechtliche Bedeutung internationaler Empfehlungen. Auch wenn diese für sich genommen rechtlich nicht verbindlich sind, besteht eine völkerrechtlich verbindliche Verpflichtung zu ihrer angemessenen Berücksichtigung. Zudem haben insbesondere die UN-Menschenrechtsausschüsse (UN Treaty Bodies) die Aufgabe, die Umsetzung und Einhaltung der völkervertraglichen Verpflichtungen derjenigen Staaten, die Partei eines entsprechenden völkerrechtlichen Vertrags sind, zu überwachen. Ihre Empfehlungen basieren daher auf den völkerrechtlich verbindlichen Vorgaben der entsprechenden menschenrechtlichen Verträge. Und sie bringen oftmals explizit zum Ausdruck, dass sie der Auffassung sind, dass ein bestimmtes staatliches Tun oder Unterlassen nicht mit den völkerrechtlichen Vorgaben des entsprechenden Menschenrechtsabkommens vereinbar ist. Auch wenn eine vollumfängliche Befolgung der entsprechenden Empfehlungen rechtlich nicht vorgegeben ist, stellte eine vollständige Ausblendung der Empfehlungen einerseits einen eigenständigen Völkerrechtsverstoß dar und liefere andererseits Gefahr, den Gehalt der völker-

356 Allgemein hierzu Dederer, Die Durchsetzung der Menschenrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VI/2, 2009, § 176 Rn. 66 ff.; zur rechtlichen Bedeutung ihrer Stellungnahmen und Entscheidungen Payandeh, Rechtsauffassungen von Menschenrechtsausschüssen der Vereinten Nationen in der deutschen Rechtsordnung, NVwZ 2020, Seite 125.

357 So etwa Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V., Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 8. November 2023, Seite 2; zumindest in der Formulierung unglücklich und mit unzutreffenden Nachweisen aus der Rechtsprechung, die die aufgestellten Behauptungen nicht tragen, insofern auch Thym, Rassismus und Verfassungsrecht, in: Froese/Thym (Hrsg.), Grundgesetz und Rassismus, 2022, Seite 3 (26).

358 Hierzu und zum Folgenden mit weiteren Nachweisen Payandeh, Rechtsauffassungen von Menschenrechtsausschüssen der Vereinten Nationen in der deutschen Rechtsordnung, NVwZ 2020, Seite 125 (126 ff.).

rechtlich verbindlichen Vorgaben von Verträgen zum Schutz der Menschenrechte zu verkennen und auch insofern gegen Völkerrecht zu verstoßen.

Vor diesem Hintergrund erlangen Empfehlungen der einschlägigen UN Treaty Bodies an Deutschland, die eine Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes generell sowie die Ausstattung mit schlagkräftigeren Befugnissen insbesondere anmahnen, besondere Bedeutung: Der UN-Menschenrechtsausschuss kritisierte 2021 mehrere materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Defizite des AGG einschließlich des Fehlens kollektiver Klagemöglichkeiten und betonte sodann vor allem die begrenzten Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Hinblick auf Untersuchungs- und Klagerechte, in denen er ein potenzielles Hindernis für den Zugang von Opfern von Diskriminierung zu Rechtsschutzmöglichkeiten sah.³⁵⁹ Dementsprechend empfahl er eine generelle Stärkung der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.³⁶⁰ Weniger konkret fielen die Empfehlungen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2023 aus, die neben allgemeinen Defiziten in der Rechtsdurchsetzung vor allem das Fehlen kollektiver Klagemöglichkeiten hervorheben.³⁶¹ Ähnliches gilt für die Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau aus demselben Jahr.³⁶² 2023 sprach sich auch der Ausschuss für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung für eine Reform des AGG und eine Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus und verwies dabei generell auf die im Raum stehenden Reformvorschläge sowie die Empfehlungen anderer UN Treaty Bodies.³⁶³

359 Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Germany, UN-Dok. CCPR/C/DEU/CO/7 (2021), Rn. 8.

360 Ebenda, Rn. 9.

361 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, UN-Dok. CRPD/C/DEU/CO/2-3 (2023), Rn. 7(c) und 8(c).

362 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the ninth periodic report of Germany, UN-Dok. CEDAW/C/DEU/CO/9 (2023), Rn. 13 f.

363 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined twenty-third to twenty-sixth reports of Germany, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/23-26 (2023), Rn. 13 f.

4.1.2 Menschenrechtliche Vorgaben auf europäischer Ebene

4.1.2.1 Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält keine explizite Vorgabe zur Errichtung von Gleichbehandlungsstellen oder zur Ausgestaltung von Gleichbehandlungsstellen mit bestimmten Aufgaben und Befugnissen. Gleichwohl bestehen Berührungspunkte zwischen verschiedenen Vorgaben der EMRK, in ihrer Ausgestaltung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), und der Tätigkeit von Gleichbehandlungsstellen. Denn das Diskriminierungsverbot des Artikels 14 EMRK hat nicht nur eine abwehrrechtliche Bedeutung, indem es Diskriminierungen durch staatliche Stellen untersagt. Es verpflichtet die Staaten vielmehr dazu, den Genuss der Konventionsgarantien ohne Diskriminierung „zu gewährleisten“. Damit sind positive Handlungspflichten angesprochen, die insbesondere in Form von Schutzpflichten oder Untersuchungspflichten zum Ausdruck kommen.³⁶⁴ Auch hieraus folgt keine Verpflichtung zur Errichtung von Gleichbehandlungsstellen oder eine konkrete Vorgabe hinsichtlich der Kompetenzen, mit denen eine solche Stelle ausgestattet werden muss. Gleichwohl kann die Tätigkeit von Gleichbehandlungsstellen, insbesondere, soweit diese mit hinreichenden Befugnissen ausgestattet sind, um Einzelfällen von Diskriminierung nachzugehen, einen Beitrag zur Erfüllung der positiven Verpflichtungen eines Staates aus Artikel 14 EMRK darstellen.

Vergleichbares gilt im Hinblick auf das Recht auf eine wirksame Beschwerde nach Artikel 13 EMRK. Dieses verlangt, dass im Fall einer plausiblen Behauptung einer Konventionsverletzung³⁶⁵ eine wirksame Beschwerdemöglichkeit bestehen muss.³⁶⁶ Nichtgerichtliche Stellen können den Vorgaben des Artikels 13 EMRK unter bestimmten Voraussetzungen genügen, insbesondere, wenn sie unabhängig sind und über hinreichende Kontroll- und Entschei-

364 Ausführlich hierzu Peters/Altwickler, Das Diskriminierungsverbot, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Auflage 2022, Kapitel 21 Rn. 100ff.; Sauer, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 3. Auflage 2022, Artikel 14 Rn. 48f.; allgemein zu positiven Verpflichtungen aus der EMRK Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Auflage 2021, § 19 Rn. 1ff.; speziell zu Schutzpflichten Stahl, Schutzpflichten im Völkerrecht, 2012, Seite 27 ff.

365 Hierzu Breuer, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 3. Auflage 2022, Artikel 13 Rn. 10f.

366 Zu den Anforderungen an einen wirksamen Rechtsbehelf Renger, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Auflage 2023, Artikel 13 Rn. 9ff.

dungsbefugnisse verfügen.³⁶⁷ Auch mit Blick auf das Recht auf ein faires Verfahren nach Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 EMRK kann die Involvierung von Gleichbehandlungsstellen in gerichtlichen Verfahren dazu beitragen, dass die insofern zu gewährenden Rechte effektiv durchgesetzt werden. Auch insofern gilt, dass die Errichtung einer Gleichbehandlungsstelle und ihre Ausstattung etwa mit Entscheidungsbefugnissen oder gerichtlichen Beteiligungsmöglichkeiten nicht zwingend von der EMRK vorgegeben sind, dass eine Gleichbehandlungsstelle, soweit sie mit hinreichend effektiven Möglichkeiten zur Unterstützung Betroffener ausgestattet ist, aber zur Verwirklichung der Vorgaben der EMRK beitragen kann.

4.1.2.2 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Auch die beim Europarat eingerichtete Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)³⁶⁸ hat Empfehlungen über Gleichbehandlungsstellen erarbeitet. 2017 hat sie eine allgemeine Politikempfehlung verabschiedet, die sich ausschließlich Gleichbehandlungsstellen widmet.³⁶⁹ Die Empfehlungen zielen zum einen auf die institutionelle Dimension von Gleichbehandlungsstellen ab und sehen insbesondere Maßnahmen vor, die die Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen gewährleisten sollen. Daneben thematisiert ECRI die Funktion der Gleichbehandlungsstellen, Gleichheit zu fördern und Diskriminierungen vorzubeugen (Förderungs- und Präventionsfunktion), von Diskriminierung Betroffene zu unterstützen (Unterstützungs- und Rechtsdurchsetzungsfunktion) und über Beschwerden zu entscheiden (Entscheidungsfunktion).³⁷⁰ Im Rahmen der Unterstützungs- und Rechtsdurchsetzungsfunktion empfiehlt ECRI, den Gleichbehandlungsstellen Kompetenzen zur Entgegennahme von Beschwerden sowie zur Durchführung von Schlichtungsverfahren einzuräumen.³⁷¹ Mit Blick auf Gerichtsverfahren sollen Gleichbehandlungsstellen sowohl Betroffene vor Gericht vertreten können

367 Hierzu im Einzelnen Renger, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Auflage 2023, Artikel 13 Rn. 13; Breuer, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 3. Auflage 2022, Artikel 13 Rn. 22f.

368 Hierzu Giegerich/Jötten, Anti-Discrimination Policy, in: Schmahl/Breuer (Hrsg.), The Council of Europe: Its Law and Policies, 2017, § 26 Rn. 53 ff.

369 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Gleichheitsstellen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, verabschiedet am 7. Dezember 2017, CRI(2018)06.

370 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Rn. 10.

371 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Rn. 14 lit. a) und lit. b).

als auch – vor allem im Zusammenhang mit Fällen struktureller Diskriminierung,³⁷² für die Gleichbehandlungsstellen eine Politik strategischer Prozessführung ausarbeiten sollen³⁷³ – im eigenen Namen Gerichtsverfahren führen sowie als *Amicus Curiae* vor Gericht auftreten können.³⁷⁴ Befugnisse im Bereich von Entscheidungen sieht ECRI als optional an, empfiehlt in diesem Zusammenhang aber Befugnisse von Gleichbehandlungsstellen mit Blick auf die Entgegennahme und Prüfung von Beschwerden, die verbindliche Entscheidung, ob eine Verletzung von Antidiskriminierungsgesetzen vorliegt, und die Verhängung von Sanktionen sowie Regelungen zur Umsetzung entsprechender Entscheidungen.³⁷⁵ Darüber hinaus stellt ECRI eine Reihe weiterer Empfehlungen auf, die neben der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen die Effektivität ihrer Maßnahmen ermöglichen sollen.³⁷⁶

In ihrem 2019 verabschiedeten sechsten Bericht über Deutschland kritisiert ECRI dann erhebliche Schwächen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.³⁷⁷ ECRI hebt insbesondere die nur eingeschränkten Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Hinblick auf die Unterstützung von Betroffenen und im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren hervor, ebenso wie die nur eingeschränkten Untersuchungsrechte.³⁷⁸ Dementsprechend empfiehlt ECRI, dass Deutschland die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erheblich ausweitet und sich dabei an den allgemeinen Empfehlungen von ECRI aus dem Jahr 2017 orientiert.³⁷⁹

372 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Rn. 77.

373 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Rn. 15, 80.

374 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Rn. 14 lit. c), lit. d) und lit. e).

375 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Rn. 17.

376 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Rn. 22–39.

377 ECRI, Report on Germany (sixth monitoring cycle), verabschiedet am 10. Dezember 2019, Rn. 1–11.

378 ECRI, Report on Germany (sixth monitoring cycle), verabschiedet am 10. Dezember 2019, Rn. 2.

379 ECRI, Report on Germany (sixth monitoring cycle), verabschiedet am 10. Dezember 2019, Rn. 10.

4.2 Unionsrechtliche Rahmenbedingungen

Eine Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Kompetenzerweiterungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes muss berücksichtigen, dass ihre Gründung in einem engen Zusammenhang mit unionsrechtlichen Vorgaben und Entwicklungen steht. 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 (siehe Kapitel 4.2.2). Neben Empfehlungen der Europäischen Kommission (siehe Kapitel 4.2.3) folgen weitere Vorgaben vor allem aus der Entgelttransparenz-Richtlinie (siehe Kapitel 4.2.4) sowie aus den Richtlinien der EU über Standards für Gleichbehandlungsstellen (siehe Kapitel 4.2.5). Jenseits konkreter Vorgaben des EU-Sekundärrechts verlangt allerdings bereits das allgemeine Gebot der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts, dass die mitgliedstaatlichen Strukturen einen effektiven Vollzug und eine effektive Kontrolle der Einhaltung unionsrechtlicher Vorgaben gewährleisten (siehe Kapitel 4.2.1).

4.2.1 Unionsrechtliches Gebot der effektiven Durchsetzung des unionalen Antidiskriminierungsrechts

Die Überlagerung des deutschen Antidiskriminierungsrechts durch EU-Richtlinien führt dazu, dass auch die Durchsetzung und der Vollzug des Antidiskriminierungsrechts unionsrechtlich geprägt und beeinflusst sind. Auch jenseits konkreter Vorgaben des Sekundärrechts besteht dabei ein unionsrechtliches Gebot dahin gehend, dass die Mitgliedstaaten für eine effektive Durchsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben im Bereich des Antidiskriminierungsrechts Sorge tragen müssen. Dieses Gebot hat mehrere Ausprägungen beziehungsweise Wurzeln.

4.2.1.1 Gebot effektiver Umsetzung von Richtlinienvorgaben

Zunächst besteht ein an die Mitgliedstaaten gerichtetes allgemeines Gebot effektiver Umsetzung von Richtlinienvorgaben.³⁸⁰ Auch soweit eine Richtlinie keine konkreten Vorgaben macht, sondern den Mitgliedstaaten die Entscheidung über die Form und Mittel der Umsetzung überlässt, betont der EuGH, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, „die Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen“.³⁸¹ Der EuGH hebt dabei hervor, dass „die Umsetzung einer Richtlinie deren vollständige Anwendung tatsächlich gewährleisten“ muss.³⁸² Auch wenn diese Vorgabe primär mit Blick darauf zum Tragen kommt, in welcher Form die Mitgliedstaaten Richtlinien umsetzen, stellt sie eine allgemeine unionsrechtliche Anforderung an die Richtlinienumsetzung dar, die sich, wie der EuGH betont, generell auf die tatsächlichen Wirkungen der Richtlinie erstreckt.³⁸³ Auch ohne nähere Regelungen innerhalb der Richtlinie betont der EuGH daher, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Reichweite und Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten.³⁸⁴ Diese Vorgabe beinhaltet Sanktionen ebenso wie die Ermöglichung der wirksamen Durchsetzung im Rahmen des Strafrechts oder Zivilrechts.³⁸⁵

4.2.1.2 Gebot effektiven Vollzugs umgesetzten Rechts

Neben dem Gebot effektiver Umsetzung von Richtlinien besteht ein Gebot des effektiven Vollzugs umgesetzten Rechts. Das Unionsrecht wird grundsätzlich und weitgehend von den Mitgliedstaaten und ihren Organen im Wege des indirekten Vollzugs (sogenannte mittelbare Unionsverwaltung) vollzogen.³⁸⁶ Sowohl die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Vollzug als auch das Gebot

380 Herdegen, *Europarecht*, 25. Auflage 2025, § 8 Rn. 64; Schroeder, *Grundkurs Europarecht*, 8. Auflage 2024, § 6 Rn. 45.

381 EuGH, Urteil vom 8. April 1976, Rs. 48/75, Royer, Rn. 69/73.

382 EuGH, Urteil vom 11. Juli 2002, Rs. C-62/00, Marks & Spencer, Rn. 26.

383 EuGH, Urteil vom 11. Juli 2002, Rs. C-62/00, Marks & Spencer, Rn. 27; siehe hierzu auch Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Auflage 2022, Artikel 4 EUV Rn. 119.

384 EuGH, Urteil vom 21. September 1989, Rs. 68/88, Kommission/Griechenland, Rn. 23 f.; EuGH, Urteil vom 8. Juli 1999, Rs. C-186/98, Maria Amélia Nunes, Rn. 9 f.

385 Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Auflage 2018, Artikel 288 AEUV Rn. 85; Ponti/Tuchtfeld, Zur Notwendigkeit einer Verbandsklage im AGG, ZRP 2018, Seite 139 (140); ausführlich Braunroth, *Repräsentative Kollektivklagen im Antidiskriminierungsvertragsrecht*, 2020, Seite 268 ff.

386 Hierzu Haratsch/König/Pechstein, *Europarecht*, 13. Auflage 2023, Rn. 439.

der Effektivität der Art und Weise des Vollzugs lassen sich dabei aus dem Gebot der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 4 Absatz 3 EUV³⁸⁷ sowie der Vollzugsverpflichtungsanordnung des Artikels 291 Absatz 1 AEUV³⁸⁸ ableiten und sind auch explizit in Artikel 197 AEUV³⁸⁹ verankert.

Das allgemeine Gebot des effektiven Vollzugs umgesetzten Rechts wird dadurch bekräftigt und konkretisiert, dass die Antidiskriminierungsrichtlinien die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, Sanktionen festzulegen, die bei einem Verstoß gegen die umgesetzten Vorschriften zu verhängen sind, und vorgeben, dass diese Sanktionen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen.³⁹⁰ In diesem Zusammenhang erkennt der EuGH zwar einen mitgliedstaatlichen Umsetzungs- und Gestaltungsspielraum an, betont aber gleichzeitig, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen vorsehen müssen, die hinreichend wirksam sind, um das Ziel der Richtlinien zu erreichen.³⁹¹ Die vorgesehenen Sanktionen müssen „einen effektiven und wirksamen rechtlichen Schutz der aus der Richtlinie hergeleiteten Rechte sicherstellen“.³⁹² Der EuGH betont dabei die Wahlmöglichkeiten der Mitgliedstaaten, macht unter Umständen aber auch konkrete Vorschläge, wie etwa in der Entscheidung im Fall **Feryn**, in der er mit Blick darauf, dass das Diskriminierungsverbot auch dann zur Anwendung gelangt, wenn sich kein konkretes Opfer einer Diskriminierung identifizieren lässt, die Veröffentlichung des Verstoßes, eine zwangsgeldbewehrte Unterlassungsanordnung oder einen Schadensersatzanspruch für Verbände als mögliche Sanktionen nennt.³⁹³

387 EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2014, Rs. C-640/13, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 32; Hindelang, Die mittelbare Unionsverwaltung durch die Mitgliedstaaten, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 3, 2. Auflage 2021, § 39 Rn. 14; Schill/Krenn, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand: August 2018, Artikel 4 EUV Rn. 93 ff.

388 Gellermann, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Artikel 291 AEUV Rn. 8.

389 Classen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand: Mai 2021, Artikel 197 AEUV Rn. 16 ff.

390 Artikel 15 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 17 Richtlinie 2000/78/EG; Artikel 14 Richtlinie 2004/113/EG; Artikel 25 Richtlinie 2006/54/EG.

391 EuGH, Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-54/07, Feryn, Rn. 37; siehe zuvor bereits EuGH, Urteil vom 10. April 1984, Rs. 14/83, von Colson und Kamann, Rn. 23 f.

392 EuGH, Urteil vom 15. April 2021, Rs. C-30/19, Braathens, Rn. 38.

393 EuGH, Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-54/07, Feryn, Rn. 39.

4.2.1.3 Unionsgrundrechtliche Überlagerung des Antidiskriminierungsrechts

Für eine effektive Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben des Antidiskriminierungsrechts streiten schließlich die Unionsgrundrechte. Die konkreten unionsrechtlichen Vorgaben des Antidiskriminierungsrechts stammen zwar aus EU-Richtlinien, die auf der Grundlage von Artikel 19 AEUV beziehungsweise Artikel 157 AEUV erlassen wurden, sie dienen aber ihrerseits der Umsetzung unionsgrundrechtlicher Vorgaben und Wertungen, insbesondere aus dem Diskriminierungsverbot des Artikels 21 Absatz 1 GRCh. Dieser Zusammenhang kommt in den Erwägungsgründen der Richtlinien deutlich zum Ausdruck, wenn diese an prominenter Stelle die Achtung der Grundrechte betonen.³⁹⁴ Auch der EuGH hebt hervor, dass die Antidiskriminierungsrichtlinien, indem sie ausweislich ihres jeweiligen Artikels 1 darauf abzielen, Diskriminierung zu bekämpfen und den Grundsatz der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten zu verwirklichen, der Konkretisierung des unionsgrundrechtlichen Diskriminierungsverbots des Artikels 21 Absatz 1 GRCh dienen.³⁹⁵

Die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta und die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte ergeben sich in diesem Zusammenhang daraus, dass das nationale Antidiskriminierungsrecht der Umsetzung von EU-Richtlinien dient und damit „bei der Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne des Artikels 51 Absatz 1 Satz 1 GRCh erfolgt.³⁹⁶ Diese Bindung erstreckt sich auf den gesamten Anwendungsbereich des AGG ungeachtet der Frage, inwiefern der deutsche Gesetzgeber im Einzelnen über die Vorgaben der EU-Richtlinien hinausgegangen ist.³⁹⁷ Denn nach der Rechtsprechung des EuGH besteht eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte auch dann, wenn das

394 Siehe Erwägungsgründe Nummer 2–4 Richtlinie 2000/43/EG; Erwägungsgründe Nummer 1–6 Richtlinie 2000/78/EG; Erwägungsgründe Nummer 1–4 Richtlinie 2004/113/EG; Erwägungsgrund Nummer 5 Richtlinie 2006/54/EG.

395 EuGH, Urteil vom 17. April 2008, Rs. C-414/16, Egenberger, Rn. 47; siehe zuvor bereits EuGH, Urteil vom 22. November 2005, Rs. C-144/04, Mangold, Rn. 74 f.

396 EuGH, Urteil vom 8. November 2016, Rs. C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie VLK, Rn. 52; EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Rs. C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, Rn. 44; zum Ganzen Schwerdtfeger, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 6. Auflage 2024, Artikel 51 Rn. 50.

397 Dazu Kocher, Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz, in: Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 7, 2. Auflage 2021, § 5 Rn. 55 ff.; Ernst, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, § 25 Rn. 7; Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 180.

Unionsrecht ihnen Handlungsspielräume oder Ermessen einräumt, da sie auch diese Handlungsspielräume unter Beachtung der Unionsgrundrechte ausfüllen müssen.³⁹⁸

Ein Gebot, die effektive Beachtung und Verwirklichung des Diskriminierungsverbots zu gewährleisten, folgt dabei aus der positiven Verpflichtungsdimension der Unionsgrundrechte. Nach Artikel 51 Absatz 1 Satz 2 GRCh müssen die Mitgliedstaaten die Unionsgrundrechte nicht nur achten, sondern ihre Anwendung auch fördern.³⁹⁹ Dieses Fördergebot kommt vor allem in einer Schutzpflichtendimension zum Ausdruck, die auch für das Diskriminierungsverbot aus Artikel 21 Absatz 1 GRCh gilt.⁴⁰⁰ Dafür spricht bereits die Anerkennung von Schutzpflichten aus dem Diskriminierungsverbot des Artikels 14 EMRK durch den EGMR,⁴⁰¹ denn nach Artikel 52 Absatz 3 Satz 1 GRCh haben die Rechte der Grundrechtecharta „die gleiche Bedeutung und Tragweite“, wie sie ihnen in der EMRK verliehen werden.⁴⁰² Auch Artikel 19 AEUV, der eine sekundärrechtlich vermittelte Wirkung der Diskriminierungsverbote im Privatrechtsverhältnis im Blick hat, spricht für die Annahme einer Schutzpflichtendimension der unionsgrundrechtlichen Diskriminierungsverbote.⁴⁰³

398 EuGH, Urteil vom 9. März 2017, Rs. C-406/15, Milkova, Rn. 51 f.

399 Zur Erstreckung des Fördergebots auf die Grundrechte und nicht nur die in Artikel 51 Absatz 1 Satz 2 GRCh genannten Grundsätze Schwerdtfeger, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 6. Auflage 2024, Artikel 51 Rn. 76; Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, Artikel 51 Rn. 6; Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Artikel 51 GRCh Rn. 28; Cremer, Funktionen der Grundrechte, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 3 Rn. 77.

400 Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, Artikel 21 Rn. 18; Schmahl, Gleichheitsgarantien, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 20 Rn. 29, 172 f.; anders, aber ohne Begründung, Hölscheidt, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 6. Auflage 2024, Artikel 21 Rn. 60.

401 EGMR, Urteil vom 6. Juli 2005, Beschwerde-Nr. 43577/98 und 43579/98, Nachova u. a./Bulgaria, Rn. 160 ff.; EGMR, Urteil vom 9. Juni 2009, Beschwerde-Nr. 33401/02, Opuz/Turkey, Rn. 128; ausführlich Peters/Altwickler, Das Diskriminierungsverbot, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Auflage 2022, Kapitel 21 Rn. 100 ff.

402 Hierzu Cremer, Funktionen der Grundrechte, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 3 Rn. 64, 80; Schmahl, Gleichheitsgarantien, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 20 Rn. 29, 173.

403 Schmahl, Gleichheitsgarantien, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 20 Rn. 29, 172.

Schutzpflichten verpflichten die Staaten dazu, sich aktiv für den Bestand des geschützten Schutzguts einzusetzen.⁴⁰⁴ In ihrer Organisations- und Verfahrensdimension⁴⁰⁵ zielen Schutzpflichten darauf ab, die Wahrnehmung und Durchsetzung der Grundrechte durch geeignete Strukturen und Verfahren zu ermöglichen.⁴⁰⁶ Insofern erlangt die Schutzpflichtendimension Bedeutung für die Frage, inwiefern Gleichbehandlungsstellen effektiv zur Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts der Union beitragen und Betroffene bei der Geltendmachung ihrer Rechte effektiv unterstützen können.

4.2.1.4 Resümee

Auch jenseits konkreter Vorgaben besteht ein allgemeines unionsrechtliches Gebot der effektiven Verwirklichung und Durchsetzung des unionsrechtlich fundierten Antidiskriminierungsrechts. Dieses Gebot schreibt keine konkreten Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen müssen, vor, sondern belässt ihnen einen weiten Gestaltungsspielraum dahin gehend, wie sie ihrer entsprechenden unionsrechtlichen Verpflichtung nachkommen wollen. Gleichwohl streitet bereits dieses Gebot dafür, dass im Bereich des Antidiskriminierungsrechts effektive institutionelle Strukturen und verfahrensbezogene Regelungen bestehen müssen, um Diskriminierungen effektiv vorzubeugen und sie bekämpfen zu können und um dem primär- wie sekundärrechtlichen Auftrag zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung auch in der gesellschaftlichen Realität Wirksamkeit zu verleihen. Dieses Gebot bezieht sich sowohl auf die Verwirklichung der unionsrechtlichen Vorgaben generell als auch auf die effektive Geltendmachung von Verletzungen durch Betroffene im Einzelfall.

404 Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Artikel 51 GRCh Rn. 32.

405 Zur Einordnung als eigenständige Grundrechtsfunktion beziehungsweise Grundrechtsdimension Krieger, Funktionen von Grund- und Menschenrechten, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Auflage 2022, Kapitel 6 Rn. 119.

406 Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Artikel 51 GRCh Rn. 33.

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 Sanktionen⁴⁰⁷ sowie über Gleichbehandlungsstellen. Gleichwohl ist der entsprechende Regelungsgehalt der Richtlinien gerade mit Blick auf Gleichbehandlungsstellen eher dünn.⁴⁰⁸ Sie enthalten Vorgaben über den Rechtsschutz, die sich allerdings nicht spezifisch zu den Befugnissen von Gleichbehandlungsstellen verhalten. So verpflichten sie etwa die Mitgliedstaaten dazu sicherzustellen, dass Betroffene ihre Ansprüche vor Gerichten und/oder Verwaltungsstellen geltend machen können, und sehen die Möglichkeit von Schlichtungsverfahren vor.⁴⁰⁹ Zudem verlangen sie zwingend die Möglichkeit der Einbindung von Verbänden, Organisationen oder anderen juristischen Personen in Gerichtsverfahren,⁴¹⁰ doch auch diese Verpflichtung bezieht sich nicht auf Gleichbehandlungsstellen.

Die spezifischen Vorgaben zu Gleichbehandlungsstellen sind demgegenüber sehr allgemein gehalten.⁴¹¹ Neben der Vorgabe, dass die Gleichbehandlungsstellen unabhängige Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchführen und unabhängige Berichte und Empfehlungen zu allen Aspekten, die mit Diskriminierungen im Zusammenhang stehen, veröffentlichen dürfen, sehen sie nur in sehr allgemeiner Weise vor, dass die Gleichbehandlungsstellen dafür

407 Dazu bereits oben Kapitel 4.2.1.2.

408 Das betont auch die Europäische Kommission, siehe Erwägungsgrund Nummer 18 der Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission vom 22. Juni 2018 zu Standards für Gleichstellungsstellen, ABl. L 167 vom 4. Juli 2018, Seite 28; siehe auch Toggenburg, Grundrechtsschutz durch Menschenrechtsinstitutionen: Die EU und ihre Grundrechteagentur, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 28 Rn. 14 („eher atmosphärisch reguliert“); Hühn, Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Rudolf/Mahlmann (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht, 2007, § 9 Rn. 34; zu den Vorgaben hinsichtlich der Verbandsbeteiligung demgegenüber Raasch, Diskriminierungsschutz auf neuen Wegen: Verbandsbeteiligung und Antidiskriminierungsstelle im Entwurf eines deutschen Antidiskriminierungsgesetzes, ZESAR 4 (2005), Seite 209 (211).

409 Artikel 7 Absatz 1 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 9 Absatz 1 Richtlinie 2000/78/EG; Artikel 8 Absatz 1 Richtlinie 2004/113/EG; Artikel 17 Absatz 1 Richtlinie 2006/54/EG; Artikel 9 Absatz 1 Richtlinie 2010/41/EU.

410 Artikel 7 Absatz 2 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 9 Absatz 2 Richtlinie 2000/78/EG; Artikel 8 Absatz 3 Richtlinie 2004/113/EG; Artikel 17 Absatz 2 Richtlinie 2006/54/EG; Artikel 9 Absatz 2 Richtlinie 2010/41/EU.

411 Siehe Artikel 13 Absatz 1 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 12 Absatz 1 Richtlinie 2004/113/EG; Artikel 20 Absatz 1 Richtlinie 2006/54/EG; Artikel 11 Absatz 1 Richtlinie 2010/41/EU.

zuständig sind, „die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen“.⁴¹² Konkrete Vorgaben zu den Befugnissen, die Gleichbehandlungsstellen in diesem Zusammenhang aufweisen müssen, enthalten die Richtlinien nicht.

4.2.3 Empfehlungen der Europäischen Kommission

Vor dem Hintergrund der nur sehr vagen unionsrechtlichen Vorgaben über Gleichbehandlungsstellen sowie der Befürchtung, dass die Mitgliedstaaten das Potenzial von Gleichbehandlungsstellen noch nicht vollends ausschöpfen, veröffentlichte die Kommission 2018 eine Empfehlung zu Standards für Gleichbehandlungsstellen.⁴¹³ Darin betont die Kommission die Bedeutung von Gleichbehandlungsstellen für den Schutz vor Diskriminierung,⁴¹⁴ gleichzeitig aber auch die Defizite der bisherigen Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten infolge der nur geringen Vorgaben der Antidiskriminierungsrichtlinien.⁴¹⁵ Die Empfehlung zielt daher darauf ab, sowohl die Unabhängigkeit als auch die Wirksamkeit der Gleichbehandlungsstellen zu verbessern, insbesondere, um zu gewährleisten, dass von Diskriminierung Betroffene ihre Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können.⁴¹⁶ Mit Blick auf die Aufgaben und Befugnisse von Gleichbehandlungsstellen im Zusammenhang mit konkreten Diskriminierungsfällen empfiehlt die Kommission einen umfangreichen Katalog von Funktionen, die Gleichbehandlungsstellen erfüllen können sollen:

„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.“⁴¹⁷

412 Siehe Artikel 13 Absatz 2 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 12 Absatz 2 Richtlinie 2004/113/EG; Artikel 20 Absatz 2 Richtlinie 2006/54/EG; Artikel 11 Absatz 2 Richtlinie 2010/41/EU.

413 Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission vom 22. Juni 2018 zu Standards für Gleichbehandlungsstellen, ABl. L 167 vom 4. Juli 2018, Seite 28.

414 Erwägungsgrund Nummer 14 der Empfehlung (EU) 2018/951.

415 Erwägungsgrund Nummer 18 der Empfehlung (EU) 2018/951.

416 Kapitel I, Ziffer 1 der Empfehlung (EU) 2018/951.

417 Kapitel II, 1.1.2, Ziffer 1 der Empfehlung (EU) 2018/951.

Dieser Katalog enthält bereits wesentliche Befugnisse, die mit Blick auf eine Stärkung von Gleichbehandlungsstellen im Zusammenhang mit der Unterstützung von Betroffenen diskutiert werden. Die individuelle Unterstützung von Diskriminierungsopfern wird betont und dahin gehend konkretisiert, dass sie Rechtsberatung einschließen soll. Zudem wird die Vermittlungs- und Schlichtungstätigkeit hervorgehoben. Im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren werden eine Prozessvertretung sowie ein Tätigwerden als *Amicus Curiae* erwähnt.

Zurückhaltender, wohl auch vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ansätze und Rechtstraditionen in den Mitgliedstaaten, fällt die Empfehlung der Kommission hinsichtlich eigener Klagerechte von Gleichbehandlungsstellen und ihrer Beteiligung an Gerichtsverfahren insbesondere mit Blick auf Fälle struktureller oder systematischer Diskriminierung aus. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, eine entsprechende Möglichkeit zu prüfen.⁴¹⁸ Ähnliches gilt für die Möglichkeit, Gleichbehandlungsstellen die Befugnis einzuräumen, verbindliche Entscheidungen zu treffen und, falls sie einen Verstoß gegen das Antidiskriminierungsrecht feststellen, Sanktionen zu verhängen.⁴¹⁹

4.2.4 Vorgaben der Entgelttransparenz-Richtlinie

Weitere Vorgaben für die Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse von Gleichbehandlungsstellen enthält die bis zum 7. Juni 2026 in nationales Recht umzusetzende Entgelttransparenz-Richtlinie.⁴²⁰ Die Vorgaben der Richtlinie bedürfen konkreter Umsetzungsmaßnahmen speziell mit Blick auf die Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.⁴²¹ Die Richtlinie betont die Bedeutung von Gleichbehandlungsstellen für die effektive Durchsetzung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit und dafür, dass Opfer von Diskriminierung ihre Ansprüche wirksam geltend machen können.⁴²² Zu

418 Kapitel II, 1.1.2, Ziffer 2 der Empfehlung (EU) 2018/951.

419 Kapitel II, 1.1.2, Ziffer 3–6 der Empfehlung (EU) 2018/951.

420 Richtlinie (EU) 2023/970.

421 Siehe bereits Winter, Den Anforderungen der EU-Entgelttransparenzrichtlinie bald nachkommen – Die Zeit läuft, NZA 2024, Seite 8 (12); Winter, in: Franzen/Gallner/Oetker (Hrsg.), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Auflage 2024, Artikel 3 RL (EU) 2023/970 Rn. 43.

422 Erwägungsgrund Nummer 47 Richtlinie (EU) 2023/970.

diesem Zweck erstreckt die Richtlinie den Zuständigkeitsbereich der Gleichbehandlungsstellen auf Fragen der Entgeltgleichheit, soweit diese dem Regelungsbereich der Richtlinie unterfallen.⁴²³ Konkret bindet die Richtlinie die Gleichbehandlungsstellen im Zusammenhang mit dem Recht auf Auskunft über individuelle und durchschnittliche Entgelthöhen ein,⁴²⁴ gibt ihnen das Recht, vom Arbeitgeber in Bezug auf die Entgeltgleichheit erstellte Berichte zu verlangen und zusätzliche Klarstellungen und Einzelheiten zu erfragen,⁴²⁵ und bezieht sie zudem in das Verfahren der gemeinsamen Entgeltbewertung ein.⁴²⁶

Vor allem aber sieht Artikel 15 Richtlinie (EU) 2023/970 Beteiligungsmöglichkeiten von Gleichbehandlungsstellen im Rahmen gerichtlicher Verfahren vor. Die Vorschrift lautet:

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Verbände, Organisationen, Gleichbehandlungsstellen und Arbeitnehmervertreter oder andere juristische Personen, die gemäß den im nationalen Recht festgelegten Kriterien ein berechtigtes Interesse an der Gewährleistung der Gleichstellung von Männern und Frauen haben, sich an Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren betreffend eine mutmaßliche Verletzung der Rechte oder Pflichten im Zusammenhang mit dem Grundsatz des gleichen Entgelts beteiligen können. Sie können mit Zustimmung eines Arbeitnehmers, der mutmaßliches Opfer einer Verletzung von Rechten oder Pflichten im Zusammenhang mit dem Grundsatz des gleichen Entgelts ist, im Namen oder zur Unterstützung dieser Person handeln.

Artikel 15 Richtlinie (EU) 2023/970 belässt den Mitgliedstaaten einen Entscheidungsspielraum in der Frage, welche Akteure mit gerichtlichen Beteiligungsrechten ausgestattet werden sollen, sieht aber explizit und insofern zwingend entsprechende Rechte von Gleichbehandlungsstellen vor. Dass Artikel 15 Satz 1 der Richtlinie verschiedene Stellen aufzählt, denen eine entsprechende Befugnis eingeräumt werden soll, und diese dann mit einem „oder“ mit

423 Artikel 28 Absatz 1 Richtlinie (EU) 2023/970.

424 Artikel 7 Absatz 2 Richtlinie (EU) 2023/970.

425 Artikel 9 Absatz 9 und 10 Richtlinie (EU) 2023/970.

426 Artikel 10 Absatz 3 und 4 Richtlinie (EU) 2023/970.

möglichen „andere[n] juristische[n] Personen“ verknüpft, bedeutet nicht, dass insofern ein Wahlrecht der Mitgliedstaaten besteht und die entsprechenden Befugnisse nur einer der aufgezählten Stellen zugewiesen werden können. Denn zum einen zählt der erste Teil des Satzes verschiedene Stellen auf und verknüpft sie gerade mit einem „und“, sodass die „andere[n] juristische[n] Personen“ als zusätzliche Option erscheinen. Zum anderen betonen die Erwägungsgründe der Richtlinie die Bedeutung von Gleichbehandlungsstellen im Zusammenhang mit Fragen der Entgelttransparenz, sehen eine Einbindung „zusätzlich zu anderen Interessenträgern“ vor und lassen nicht erkennen, dass den Mitgliedstaaten insofern ein Wahlrecht zukäme.⁴²⁷

Auch die Formulierung, dass die genannten Stellen, also auch die Gleichbehandlungsstellen, sich an Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren beteiligen können, ist nicht so zu verstehen, dass ein Mitgliedstaat die Mitwirkungsmöglichkeit auf Verwaltungsverfahren begrenzen könnte. Vielmehr greift die Vorschrift auf, dass sich Fragen der Entgeltgleichheit und Entgelttransparenz sowohl in Verwaltungs- als auch in Gerichtsverfahren stellen können, und bringt damit zum Ausdruck, dass sich die Beteiligungsrechte auf beide Verfahrensarten erstrecken. Zudem kommt in der Regelung ein Wahlrecht der Gleichbehandlungsstellen zum Ausdruck, da es ihrer unabhängigen Entscheidungsfreiheit obliegt – freilich in Abstimmung mit Betroffenen, soweit sie in deren Interesse tätig werden –, ob sie ein Vorgehen im Verwaltungsverfahren oder im Gerichtsverfahren für angemessen erachten. Bestätigt wird diese Lesart durch die Begründung des ursprünglichen Vorschlags der Kommission für eine Entgelttransparenz-Richtlinie, in der noch deutlicher wird, dass die Gleichbehandlungsstellen auch an gerichtlichen Verfahren beteiligt werden sollen, etwa wenn der Regelungsbedarf damit begründet wird, dass Gleichbehandlungsstellen nicht in allen Mitgliedstaaten das Recht haben, Klage vor Gericht zu erheben.⁴²⁸

Artikel 15 Richtlinie (EU) 2023/970 sieht dabei in Satz 1 ein Beteiligungsrecht vor, ohne es näher zu konkretisieren. Insofern haben die Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum und können unterschiedliche Formen der Beteiligung von Gleichbehandlungsstellen an Gerichtsverfahren vorsehen: Sie können

427 Siehe Erwägungsgrund Nummer 47 Richtlinie (EU) 2023/970.

428 Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. März 2021, COM(2021) 93 final, Seite 17.

ihnen eine bloße Unterstützungsrolle zusprechen, die Möglichkeit der Prozessvertretung oder Prozessstandschaft für Opfer von Diskriminierung begründen oder den Gleichbehandlungsstellen eigenständige Klagerechte im Interesse der Allgemeinheit einräumen.

In Satz 2 ordnet Artikel 15 Richtlinie (EU) 2023/970 hingegen an, dass Gleichbehandlungsstellen mit Zustimmung einer oder eines von Diskriminierung Betroffenen im Namen oder zur Unterstützung dieser Person handeln können. Satz 2 gibt damit konkret vor, wie die gerichtliche Beteiligung auszusehen hat.⁴²⁹ Insoweit besteht bezüglich der Frage der gerichtlichen Beteiligung kein Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten. Die Vorschrift ordnet vielmehr unmittelbar an, dass Gleichbehandlungsstellen die beiden dort normierten Möglichkeiten haben müssen. Damit steht den Mitgliedstaaten auch kein Wahlrecht zu, ob sie eine Prozessvertretungsbefugnis („im Namen“) von Gleichbehandlungsstellen anerkennen oder „nur“ eine gerichtliche Unterstützung ermöglichen wollen. Artikel 15 Satz 2 Richtlinie (EU) 2023/970 sieht vielmehr vor, dass die Gleichbehandlungsstellen die entsprechenden Rechte haben müssen, indem die Vorschrift die Formulierung „[s]ie können“ verwendet und insofern keinen Spielraum vorsieht. Auch die Erwägungsgründe der Richtlinie enthalten keine Anhaltspunkte dafür, dass die Mitgliedstaaten sich insofern für eine Form der gerichtlichen Beteiligung entscheiden könnten.⁴³⁰ Die Richtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten somit keinen Spielraum in der Frage, welche Art des prozessualen Tätigwerdens sie der Gleichstellungsstelle erlauben wollen. Der Begriff „oder“ verdeutlicht vielmehr, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der betroffenen Person und der Gleichbehandlungsstelle ein Wahlrecht dahin gehend einzuräumen, in welcher Weise die Gleichbehandlungsstelle tätig werden soll.

Für den Bereich der entgeltgleichheitsbezogenen Diskriminierungen sieht die Richtlinie (EU) 2023/970 damit die gesetzliche Einführung der Möglichkeit von Gleichbehandlungsstellen, in Prozessvertretung („im Namen“) für eine von Diskriminierung betroffene Person gerichtlich zu handeln, zwingend vor und verlangt zudem die Möglichkeit der Unterstützung in gerichtlichen Verfahren.

429 So auch Jung, Die EU-Entgelttransparenz-Richtlinie, RdA 2024, Seite 89 (92).

430 In Erwägungsgrund Nummer 47 der Richtlinie heißt es mit Blick auf Gleichbehandlungsstellen: „Sie sollten Arbeitnehmer[n] helfen können, indem sie in deren Namen oder zu ihrer Unterstützung handeln.“

4.2.5 Vorgaben der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen

Unionsrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung von Gleichbehandlungsstellen mit Aufgaben und Befugnissen beinhalten schließlich die beiden⁴³¹ am 7. Mai 2024 verabschiedeten Richtlinien der EU über Standards für Gleichbehandlungsstellen, die die Mitgliedstaaten bis zum 19. Juni 2026 umsetzen müssen.⁴³² Die beiden Richtlinien beinhalten umfangreiche und detaillierte Vorgaben für die institutionelle sowie personelle, technische und finanzielle Ausstattung von Gleichbehandlungsstellen, vor allem aber über die Aufgaben und Befugnisse, die die Mitgliedstaaten den von ihnen eingerichteten Gleichbehandlungsstellen zuweisen müssen.⁴³³ Die Richtlinien beruhen auf den 2018 von der Kommission erlassenen Empfehlungen⁴³⁴ und sind das Ergebnis eines Vorschlags der Kommission von 2022, gestützt auf Artikel 19 Absatz 1 Satz 1 AEUV⁴³⁵ sowie Artikel 157 Absatz 3 AEUV.⁴³⁶ Ihrer Annahme gehen eine Einigung innerhalb des Rates und ein Kompromiss zwischen Rat und Europäischem Parlament voraus.⁴³⁷ Die Bundesrepublik hat zudem im Juni 2023 im Rat eine Protokoll-erklärung abgegeben.⁴³⁸ Das in der Protokollerklärung zum Ausdruck kommende Verständnis vom Verpflichtungsgehalt der Richtlinien weicht in mehrfacher Hinsicht von diesen ab. Im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH zur

431 Die beiden Richtlinien sind im Wesentlichen inhaltsgleich. Die Aufteilung des Regelungsgehalts auf zwei Richtlinien geht auf die Einschlägigkeit von zwei unterschiedlichen Kompetenzgrundlagen zurück (Artikel 19 Absatz 1 AEUV und Artikel 157 Absatz 3 AEUV), die unterschiedliche Gesetzgebungsverfahren voraussetzen.

432 Richtlinie (EU) 2024/1499; Richtlinie (EU) 2024/1500.

433 Siehe hierzu und zum Folgenden ausführlich Payandeh, Die EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen, EuZW 2024, Seite 901; zudem Equinet, Understanding the New EU Directives on Standards for Equality Bodies, Key principles derived from the Legal Digest on Standards for Equality Bodies, 2024, abrufbar unter https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2024/11/Key-principles_for-web.pdf.

434 Dazu oben Kapitel 4.2.3.

435 Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Dezember 2022, COM(2022) 689 final.

436 Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Dezember 2022, COM(2022) 688 final.

437 Siehe die Darstellung und die Nachweise in Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier vom 19. April 2024, Dok. 9005/24.

438 Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier vom 25. April 2024, ST 9005 2024 ADD 2; siehe für weitere Bezugnahmen auf diese Protokollerklärung etwa Rat der Europäischen Union, Protokoll der Sitzung vom 7. Mai 2024, ST 9759 2024 INIT.

Wirkung von Protokollerklärungen kann diese aber die unionsrechtliche Rechtslage nicht ändern.⁴³⁹ Der EuGH geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, „dass eine in ein Protokoll des Rates aufgenommene Erklärung, wenn sie in einer Vorschrift des abgeleiteten Rechts keinen Ausdruck gefunden hat, zur Auslegung dieser Vorschrift nicht herangezogen werden kann“.⁴⁴⁰ Auch wenn die Protokollerklärung den politischen Prozess der Richtlinienumsetzung in Deutschland beeinflussen wird, hat sie für die Auslegung der Richtlinien und für die Frage, inwiefern die deutsche Umsetzungsgesetzgebung mit den Vorgaben der Richtlinien im Einklang steht, keine Relevanz.⁴⁴¹ Die Standard-Richtlinien enthalten Mindestanforderungen⁴⁴² an die Rolle von Gleichbehandlungsstellen insbesondere bei der Unterstützung mutmaßlicher Opfer von Diskriminierung⁴⁴³ im Rahmen der alternativen Streitbeilegung (siehe Kapitel 4.2.5.1), der administrativen Rechtsdurchsetzung (siehe Kapitel 4.2.5.2), als *Amicus Curiae* (siehe Kapitel 4.2.5.3) sowie darüber hinaus im Rahmen gerichtlicher Verfahren (siehe Kapitel 4.2.5.4).

4.2.5.1 Alternative Streitbeilegung

Artikel 7 der Standard-Richtlinien verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu vorzusehen, dass die Gleichbehandlungsstellen den Parteien einer Streitigkeit die Möglichkeit einer alternativen Streitbeilegung bieten. Die Richtlinien belassen den Mitgliedstaaten allerdings einen weiten Umsetzungsspielraum: Sie können die Streitbeilegungsfunktion bei den Gleichbehandlungsstellen verorten oder auf eine andere Stelle übertragen. Dann muss die Gleichbehandlungsstelle allerdings die Befugnis erhalten, gegenüber dieser Einrichtung Anmerkungen vorzubringen. Wie das Streitbeilegungsverfahren auszugestalten ist, lassen die Richtlinien ebenfalls offen, sie nennen nur Mediation oder Schlichtung als mögliche Streitbeilegungsformen. Ob das Verfahren der

439 Hierzu Hix, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Artikel 237 Rn. 17; ausführlich Harnier, Die Bedeutung von rechtsaktbegleitenden Erklärungen im sekundären Gemeinschaftsrecht, 2001, Seite 141 ff.

440 EuGH, Urteil vom 10. Januar 2006, Rs. C-402/03, Rn. 42 – Skov/Bilka; EuGH, Urteil vom 8. Juni 2000, Rs. C-375/98, Rn. 26 – Epson Europe; EuGH, Urteil vom 3. Dezember 1998, Rs. C-368/96, Rn. 26 f. – Generics; EuGH, Urteil vom 26. Februar 1991, Rs. C-292/98, Rn. 18 – Antonissen; aus dem Schrifttum etwa Dalheimer, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand: März 2005, Artikel 2 Verordnung Nummer 1/2003, Rn. 13.

441 Ausführlich hierzu Payandeh, Die EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen, EuZW 2024, Seite 901 (902 f. et passim).

442 Siehe Artikel 1 Absatz 1, Artikel 20 der Standard-Richtlinien.

443 Artikel 6 Absatz 1 der Standard-Richtlinien.

alternativen Streitbeilegung fakultativ oder obligatorisch auszugestalten ist, ob also insbesondere eine Verpflichtung zur Teilnahme der Partei, der eine Diskriminierung vorgeworfen wird, vorgesehen werden soll, lassen die Richtlinien offen.

Die explizite Vorgabe, dass die Mitgliedstaaten ein alternatives Streitbeilegungsverfahren vorsehen müssen, begründet Umsetzungsbedarf in der deutschen Rechtsordnung. Die bislang in § 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 AGG vorgesehene Aufgabe der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, eine gütliche Einigung zwischen den Beteiligten anzustreben,⁴⁴⁴ genügt diesen Anforderungen nicht. Auch das in § 15a EGZPO vorgesehene obligatorische Güteverfahren macht eine Umsetzung der Richtlinienvorgaben nicht entbehrlich.⁴⁴⁵ Vor dem Hintergrund der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur effektiven Umsetzung der Vorgaben von Richtlinien ist sie zu unspezifisch und vermag die unionsrechtliche Vorgabe, dass die Mitgliedstaaten den von Diskriminierung Betroffenen die Möglichkeit der alternativen Streitbeilegung unter Einbindung der Gleichbehandlungsstelle bieten, nicht zu erfüllen. Gleichwohl belassen die Richtlinien dem deutschen Gesetzgeber einen weiten Ausgestaltungsspielraum. Umsetzungsbedarf besteht zudem hinsichtlich der Vorgaben des Artikels 7 Satz 4 und 5 der Standard-Richtlinien mit Blick auf die Verjährungsregeln und sonstigen Fristen, die der gerichtlichen Geltendmachung von Ansprüchen im Fall des Scheiterns des Streitbeilegungsversuchs nicht entgegenstehen dürfen.

4.2.5.2 Untersuchungen, Stellungnahmen und Entscheidungen

Die Artikel 8 und 9 der Standard-Richtlinien sehen administrative Befugnisse der Gleichbehandlungsstellen vor. Nach Artikel 8 Absatz 1 der Standard-Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten eine Untersuchungsbefugnis der Gleichbehandlungsstellen im Hinblick auf Verstöße gegen die Gleichbehandlungspflichten der vier Antidiskriminierungsrichtlinien⁴⁴⁶ vorsehen. Auch insofern besteht ein weiter Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten müssen allerdings nach Artikel 8 Absatz 2 Satz 2 der Standard-Richtlinien gewährleisten, dass die Gleichbehandlungsstellen Rechte auf Zugang zu Informationen und Dokumenten, die für die Untersuchung erforderlich sind,

444 Dazu oben Kapitel 2.2.2.3.

445 Dazu unten Kapitel 5.2.4.1.1.

446 Dazu oben Kapitel 4.2.2.

haben.⁴⁴⁷ Zudem müssen sie nach Artikel 8 Absatz 2 Satz 3 der Standard-Richtlinien geeignete Verfahren für die Zusammenarbeit der Gleichbehandlungsstellen mit den zuständigen öffentlichen Stellen zu diesem Zweck vorsehen. Artikel 8 Absatz 3 der Standard-Richtlinien sieht die Möglichkeit vor, dass das Untersuchungsverfahren nicht von der Gleichbehandlungsstelle durchgeführt, sondern auf eine andere Einrichtung übertragen wird.

Nach Artikel 9 Absatz 1 der Standard-Richtlinien muss die Gleichbehandlungsstelle die Befugnis haben, eine unverbindliche Stellungnahme abzugeben oder eine verbindliche Entscheidung zu treffen. Diese Stellungnahme- beziehungsweise Entscheidungsbefugnis steht im Zusammenhang mit dem Untersuchungsverfahren: Die Gleichbehandlungsstelle hat damit die Möglichkeit, ihre Einschätzung des Falles zum Ausdruck zu bringen. Eine entsprechende Stellungnahme oder Entscheidung beinhaltet nach Artikel 9 Absatz 1 Satz 1 der Standard-Richtlinien die Feststellung des Sachverhalts und eine begründete Schlussfolgerung zum Vorliegen einer Diskriminierung. Die Gleichbehandlungsstelle benennt zudem nach Artikel 9 Absatz 2 Satz 1 der Standard-Richtlinien konkrete Maßnahmen, um Abhilfe zu schaffen und eine Wiederholung zu verhindern. Nach Artikel 9 Absatz 2 Satz 2 der Standard-Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten Folgemaßnahmen vorsehen. Artikel 9 Absatz 3 der Standard-Richtlinien sieht schließlich die Veröffentlichung von Zusammenfassungen besonders relevanter Stellungnahmen und Entscheidungen vor.

Die Bundesrepublik vertritt in ihrer Protokollerklärung die Auffassung, dass sie ihrer Verpflichtung aus Artikel 8 der Standard-Richtlinien auch durch die Einführung eines Schlichtungsverfahrens, an dem die beklagte Partei teilnehmen muss, nachkommen könne. Auf Antrag einer Person, die eine Diskriminierung geltend macht, prüfe die Gleichbehandlungsstelle in einem solchen Schlichtungsverfahren den Vorwurf und entscheide den Fall auf der Grundlage der ihr vorgelegten Informationen unter Berücksichtigung der Beweislast. In diesen Ausführungen wird die Rolle der Antidiskriminierungsstelle im Schlichtungsverfahren mit administrativen Befugnissen, die ein Untersuchungs- und Entscheidungsverfahren bedeuten würden, vermischt. Das hat nicht nur negative Konsequenzen für das Schlichtungsverfahren, in dem die

447 Zu den Vorgaben im Einzelnen Payandeh, Die EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen, EuZW 2024, Seite 901 (904).

Antidiskriminierungsstelle zur Neutralität verpflichtet ist.⁴⁴⁸ Eine solche Vermischung widerspricht auch den Vorgaben der Standard-Richtlinien, die Untersuchungs- und Entscheidungsverfahren als eigenständige Befugnisse der Gleichbehandlungsstellen vorsehen. Ein Schlichtungsverfahren unterscheidet sich aber schon deshalb maßgeblich von einem Untersuchungs- und Entscheidungsverfahren, weil es den Antrag einer betroffenen Person voraussetzt und nicht von der Antidiskriminierungsstelle aus eigener Initiative eingeleitet werden kann. In Ermangelung konkreter Vorgaben erscheint es hingegen unionsrechtlich unbedenklich, wenn die Mitgliedstaaten – wie in der Protokollerklärung Deutschlands dargelegt – den Gleichbehandlungsstellen untersagen, Daten Privater oder Unternehmensdaten im Rahmen der Zusammenfassungen zu veröffentlichen.

4.2.5.3 Amicus-Curiae-Stellungnahmen

Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien begründet die Befugnis von Gleichbehandlungsstellen, dem Gericht in einem laufenden Gerichtsverfahren Stellungnahmen zu übermitteln. Damit wird die Möglichkeit von Gleichbehandlungsstellen in gerichtlichen Verfahren, an denen sie nicht als Partei beteiligt sind, als Amicus Curiae aufzutreten, zu einer zwingenden Vorgabe des Unionsrechts.⁴⁴⁹ Auch insofern besteht nach den Richtlinien ein weiterer Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten, der in der Formulierung, dass die Übermittlung entsprechender Stellungnahmen „im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ erfolgt, besondere Betonung erfährt. Gleichwohl ergibt sich aus Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien, dass sich dieser Umsetzungsspielraum nur auf die Modalitäten des Amicus-Curiae-Rechts und damit auf das Verfahren bezieht und nicht auf die Frage, ob die Mitgliedstaaten eine entsprechende Befugnis der Gleichbehandlungsstellen überhaupt anerkennen wollen. Der Wortlaut von Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien ist eindeutig, soweit die Vorschrift von einem „Recht der Gleichbehandlungsstellen“ spricht. Der Hinweis auf die nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten bezieht sich schon in grammatikalischer Hinsicht nur auf die Art und Weise, wie dieses Recht ausgeübt werden kann. Auch die Erwägungsgründe betonen, dass nationale Rechtsvorschriften und

448 Dazu unten Kapitel 5.2.2.1.5.

449 Siehe insofern noch die explizite Bezeichnung in Artikel 9 Absatz 2 lit. b) Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Dezember 2022, COM(2022) 688 final.

Gepflogenheiten nicht dazu führen dürfen, dass Gleichbehandlungsstellen an der wirksamen Wahrnehmung ihres Rechts gehindert werden könnten,⁴⁵⁰ und beziehen sich insofern ersichtlich nur auf die Modalitäten der Rechtsausübung. Die Annahme einer verbindlichen Vorgabe zur Einführung von Amicus-Curiae-Stellungnahmen wird schließlich durch die Systematik gestützt, weil Artikel 10 Absatz 3 der Standard-Richtlinien ein Wahlrecht bezüglich verschiedener anderer gerichtlicher Beteiligungsbefugnisse vorsieht, Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien für die Amicus-Curiae-Beteiligung eine solche Wahlmöglichkeit hingegen gerade nicht eröffnet. Das „auch“ im Rahmen von Artikel 10 Absatz 3 der Standard-Richtlinien bringt klar zum Ausdruck, dass die dort normierten Befugnisse zusätzlich zum im vorangegangenen Absatz normierten Amicus-Curiae-Recht bestehen sollen. In teleologischer Hinsicht wäre eine Auslegung von Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien, die zu dem Ergebnis führte, dass die Mitgliedstaaten die dort vorgesehene Stellungnahmemöglichkeit überhaupt nicht vorsehen dürfen, wenig überzeugend, da die Vorschrift dann keine Bedeutung hätte: Da die Standard-Richtlinien ausdrücklich nur Mindeststandards vorsehen, ist es den Mitgliedstaaten ohnehin unbenommen, die Möglichkeit von Gleichbehandlungsstellen zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen vorzusehen. Die konkrete Art und Weise der Ausgestaltung dieser Befugnis obliegt hingegen den Mitgliedstaaten, die dabei allerdings das allgemeine Gebot einer effektiven Richtlinienumsetzung zu befolgen haben.

4.2.5.4 Teilnahme an gerichtlichen Verfahren

Artikel 10 Absatz 3 der Standard-Richtlinien sieht schließlich vor, dass die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung des Rechts der Gleichbehandlungsstellen, in Gerichtsverfahren tätig zu werden, wenigstens eines von drei besonderen Rechten anerkennen müssen. Artikel 10 Absatz 3 lit. a) der Standard-Richtlinien sieht dabei die Einräumung gesetzlicher Prozessvertretungsbefugnis vor. Artikel 10 Absatz 3 lit. b) der Standard-Richtlinien bezeichnet ein weniger weitgehendes Recht zur Unterstützung von Opfern, das aber gleichwohl eine Teilnahme der Gleichbehandlungsstelle an Gerichtsverfahren verlangt. Artikel 10 Absatz 3 lit. c) der Standard-Richtlinien geht mit einem eigenen, altruistischen Klagerecht der Gleichbehandlungsstellen am weitesten. Die Mitgliedstaaten haben nach Artikel 10 Absatz 3 der Standard-Richtlinien ein

450 Erwägungsgrund Nummer 31 Richtlinie 2024/1499; Erwägungsgrund Nummer 30 Richtlinie 2024/1500.

Wahlrecht dahin gehend, welche gerichtliche Beteiligungsmöglichkeit sie ihren Gleichbehandlungsstellen einräumen möchten. Auch mit Blick auf die Ausgestaltung der konkreten Beteiligungsmöglichkeit besteht ein weiterer Umsetzungsspielraum.

Im Hinblick auf die Verpflichtungen aus Artikel 10 Absatz 3 der Standard-Richtlinien besteht somit Umsetzungsbedarf in Deutschland.⁴⁵¹ Das AGG sieht bislang keine gerichtlichen Teilnahmebefugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vor, und auch die – restriktiv ausgeprägten – Mitwirkungsmöglichkeiten von Antidiskriminierungsverbänden⁴⁵² können nicht als Erfüllung der Umsetzungspflicht aus Artikel 10 Absatz 3 lit. b) der Standard-Richtlinien verstanden werden, weil die Richtlinienvorgaben zwingend entsprechende Befugnisse gerade von Gleichbehandlungsstellen verlangen und die Anerkennung entsprechender Befugnisse privater Verbände nicht ausreichen lassen. Die Protokollerklärung der Bundesrepublik weist demgegenüber darauf hin, dass die entsprechende Verpflichtung aus den Standard-Richtlinien dadurch umgesetzt werden könne, dass in Deutschland anerkannte Antidiskriminierungsverbände die Möglichkeit erhalten, in Prozessstandschaft für von Diskriminierung Betroffene gerichtlich vorzugehen. Damit würde Deutschland zwar eine rechtspolitische Forderung nach der Einführung erweiterter Möglichkeiten von Antidiskriminierungsverbänden zur Mitwirkung an gerichtlichen Verfahren aufgreifen.⁴⁵³ Entgegen der Vorstellung der deutschen Protokollerklärung könnte mit einer solchen Regelung aber nicht die Verpflichtung zur Regelung gerichtlicher Beteiligungsmöglichkeiten der Antidiskriminierungsstelle erfüllt werden.

4.2.5.5 Zwischenergebnis

Die Artikel 7 bis 10 der Standard-Richtlinien enthalten konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse von Gleichbehandlungsstellen und damit auch für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Die von der Bundesrepublik Deutschland abgegebene Protokollerklärung vermag den Verpflichtungsgehalt dieser Richtlinienvorschriften nicht zu modifizieren. Auch wenn die Richtlinien dem deutschen Gesetzgeber einen weiten Ausge-

451 Ausführlich hierzu Payandeh, Die EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen, EuZW 2024, Seite 901 (906).

452 Zu § 23 Absatz 2 AGG oben Kapitel 2.2.2.4.

453 Dazu oben Kapitel 2.2.2.4.

gestaltungsspielraum überlassen, bestehen unionsrechtlich zwingende Vorgaben hinsichtlich der Einführung eines Verfahrens der alternativen Streitbeilegung sowie administrativer Durchsetzungsbefugnisse. Im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren ist die Einführung der Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen zwingend erforderlich. Darüber hinaus muss mindestens eine weitere Beteiligungsform in gerichtlichen Verfahren vorgesehen werden, entweder in Gestalt eines Beistandsrechts oder in Form der Möglichkeit der Prozessstandschaft oder eines eigenen Klagerechts der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Diese Vorgaben sind unionsrechtlich zwingend. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts überlagern sie grundsätzlich auch mögliche verfassungsrechtliche Einwände, die gegen die Einführung entsprechender Befugnisse sprechen könnten. Und auch in rechtspolitischer Hinsicht können die Standard-Richtlinien wesentliche Impulse liefern, auch über den unionsrechtlich zwingend vorgegebenen Mindeststandard hinaus.

4.3 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Während das Völkerrecht und das Unionsrecht im Wesentlichen für einen Ausbau der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes streiten, um eine effektive Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts sowie wirksamen Rechtsschutz von Betroffenen zu gewährleisten, lassen sich dem Verfassungsrecht darüber hinaus potenziell gegenläufige Vorgaben entnehmen: Einerseits enthält auch das Verfassungsrecht, insbesondere die Grundrechte, Vorgaben für einen effektiven Schutz vor Diskriminierungen, die für die Frage der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes relevant sind. Andererseits kann das Verfassungsrecht auch Grenzen der Befugniszuweisung aufzeigen. Sowohl organisationsverfassungsrechtliche als auch grundrechtliche Vorgaben können insofern Relevanz entfalten.

4.3.1 Vorbemerkungen

Bevor einzelne verfassungsrechtliche Vorgaben näher in den Blick genommen werden, erscheinen vor dem Hintergrund der bisherigen Reformdiskussion zwei Vorbemerkungen erforderlich.

4.3.1.1 Begrenzungs- und Ermöglichungsfunktion des Verfassungsrechts

Das Verfassungsrecht hat die Funktion, staatliche Herrschaft sowohl zu begrenzen als auch sie zu ermöglichen.⁴⁵⁴ Die Verfassung zeigt dem politischen Prozess einerseits sowohl in organisations- und verfahrensrechtlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht Grenzen auf. Andererseits soll und kann sie nicht alle rechtlichen Entscheidungen selbst treffen oder vorgeben, sondern überlässt wesentliche politische Entscheidungen und ihre Ausgestaltung dem politischen Prozess und vor allem dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber. Bei der Untersuchung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen, vor allem aber verfassungsrechtlicher Grenzen ist daher zu berücksichtigen, dass das Verfassungsrecht einen Handlungsrahmen für die demokratisch zu verantwortenden politischen Entscheidungen der Staatsorgane und insbesondere des Gesetzgebers darstellt. Auch wenn das Grundgesetz den Ausgestaltungsoptionen des Gesetzgebers im Einzelnen Grenzen aufzeigt, dürfen solche Grenzen nicht vorschnell angenommen werden.

Anlass zu einer solchen Vorbemerkung bieten verschiedene Diskussionsbeiträge, die im Rahmen der bisherigen Debatte über eine Reform der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vorgebracht wurden. Während genuin verfassungsrechtliche Argumente in der Diskussion bislang kaum oder allenfalls in sehr pauschaler Weise⁴⁵⁵ vorgebracht wurden, lassen sich Argumentationslinien ausmachen, deren rechtliche Verortung nicht ohne Weiteres klar ist: Soweit etwa auf Spannungen diskutierter Reformoptionen mit bestehenden einfach-

454 Hierzu Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 7. Auflage 2025, Rn. 19 ff.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1999, Rn. 29 ff.; zur herrschaftsbegründenden und herrschaftsbegrenzenden Funktion von Verfassungen auch Volkmann, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013, Seite 15 ff.; zur Verfassung zwischen Rahmenordnung und Politikprogramm Waldhoff, Rechtliche Verfasstheit des Staates, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 2023, § 5 Rn. 76 ff.

455 Siehe exemplarisch die wenig fundierte und verfassungsrechtswissenschaftlich kaum anschlussfähige Bezugnahme auf verfassungsrechtliche Vorgaben bei Philipp, Ein verfassungswidriges Monstrum – Die „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“, NVwZ 2006, Seite 1235.

gesetzlichen Regelungen hingewiesen und betont wird, ein bestimmter Regelungsvorschlag sei „systemwidrig“⁴⁵⁶ oder dogmatisch unklar,⁴⁵⁷ handelt es sich nicht um verfassungsrechtlich relevante Einwände. Einfachgesetzlicher Anpassungs- oder Klärungsbedarf stellt kein verfassungsrechtliches Hindernis für gesetzgeberisches Handeln dar. Und der Gesetzgeber muss sich – zumindest aus verfassungsrechtlichen Gründen – auch nicht an vermeintlichen Systemvorstellungen oder gar dogmatischen Erwägungen orientieren. Entsprechende Einwände können daher rechtspolitisch diskutiert werden oder im Rahmen der Anforderungen an die konkrete gesetzliche Ausgestaltung einzelner Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu berücksichtigen sein. Verfassungsrechtliche Grenzen der gesetzgeberischen Ausgestaltung von Aufgaben und Befugnissen der Antidiskriminierungsstelle begründen sie hingegen nicht ohne Weiteres. Verfassungsrechtliche Grenzen müssen aus dem Text des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁵⁸ und im Lichte der Diskussionen in der Verfassungswissenschaft bestimmt werden.

4.3.1.2 Unions- und völkerrechtliche Prägung des Verfassungsrechts

Darüber hinaus ist auch im Rahmen der verfassungsrechtlichen Untersuchung der völker- und unionsrechtlichen Überlagerung der Reformdiskussion hinreichend Rechnung zu tragen. Die Untersuchung der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben hat ergeben, dass erstens gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, da das deutsche Recht bislang insbesondere den Vorgaben der Entgelttransparenz-Richtlinie sowie der Standard-Richtlinien nicht entspricht.⁴⁵⁹ Zweitens streiten das Völker- und Unionsrecht für eine effektive Durchsetzung antidiskriminierungsrechtlicher Vorschriften, für einen wirksamen Schutz und rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die es von Diskriminierung Betroffenen ermöglichen, ihre Rechte geltend zu

456 Siehe die entsprechende Argumentation bei Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016, Seite 196 f., sowie die Argumente, die im Rahmen der Anhörung im Rechtsausschuss im November 2023 vorgebracht wurden, dazu oben Kapitel 2.3.3.

457 Siehe insbesondere Froese, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 8. November 2023, Seite 11; Hartmann, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 8. November 2023, Seite 5.

458 Zur Bedeutung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für das Verfassungsrecht Payandeh, Judikative Rechtserzeugung, 2017, Seite 373 ff.

459 Dazu oben Kapitel 4.2.4 und 4.2.5.

machen.⁴⁶⁰ Auch wenn die Staaten dabei einen weiten Gestaltungsspielraum haben, ist diese völker- und unionsrechtlich verbindliche Vorgabe auch im Rahmen der Auslegung des Verfassungsrechts zu berücksichtigen. Und drittens sind auch die zahlreichen rechtlich nicht verbindlichen Empfehlungen auf internationaler und europäischer Ebene zu berücksichtigen, da zumindest eine entsprechende Berücksichtigung auch völkerrechtlich geboten ist.⁴⁶¹

Diese völker- und unionsrechtlichen Vorgaben stehen nicht isoliert neben dem Verfassungsrecht. Das Grundgesetz als offene Verfassungsordnung ist vielmehr im Lichte von Völker- und Europarecht auszulegen. Für das Völkerrecht betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes,⁴⁶² aus der es ableitet, dass auch jenseits der speziellen Einwirkungsmechanismen in die deutsche Rechtsordnung, die das Grundgesetz insbesondere in Artikel 25 und Artikel 59 Absatz 2 GG für das Völkerrecht bereithält,⁴⁶³ das Grundgesetz nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass Konflikte mit dem Völkerrecht vermieden werden.⁴⁶⁴ Die unionsrechtskonforme Auslegung des deutschen Rechts einschließlich des Verfassungsrechts ist demgegenüber bereits eine unionsrechtliche Vorgabe,⁴⁶⁵ die im deutschen Verfassungsrecht durch die Europarechtsfreundlichkeit gespiegelt wird, aus der das Bundesverfassungsgericht ebenfalls ein Gebot der unionsrechtskonformen Auslegung ableitet⁴⁶⁶ und die insbesondere darin ihren Ausdruck findet, dass das Bundesverfassungsgericht die Grundrechte des Grundgesetzes im Lichte der Unionsgrundrechte auslegt.⁴⁶⁷ Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts, das sich auf alle Unionsrechtsakte erstreckt und gegenüber sämtlichem innerstaatlichen Recht einschließlich

460 Dazu oben Kapitel 4.1 und 4.2.

461 Dazu oben Kapitel 4.1.

462 Siehe BVerfGE 6, 309 (362 f.); 18, 112 (121); 31, 58 (75); 45, 83 (97); 111, 307 (317 f.); 112, 1 (26); 128, 326 (365); 141, 1 (15 ff.); 148, 296 (350 ff.); ausführlich hierzu Payandeh, Völkerrechtsfreundlichkeit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2024, § 45 Rn. 1 ff.

463 Dazu Sauer, Staatsrecht III, 8. Auflage 2024, § 6 Rn. 1 ff.

464 BVerfGE 23, 288 (316); 63, 343 (370); 64, 1 (20); 74, 358 (370); 141, 1 (36); 151, 1 (27); 156, 182 (210).

465 EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2013, Rs. C-84/12, Koushkaki/Deutschland, Rn. 75 f.; EuGH, Urteil vom 9. April 2024, Rs. C-582/21, FY/Profi Credit Polska S. A. w Bielsku Biale, Rn. 57; allgemein Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Artikel 1 AEUV Rn. 24.

466 BVerfGE 143, 246 (317); ausführlich hierzu Petersen, Unionsrecht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung in der Verfassungsauslegung, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2024, § 27 Rn. 3 ff.

467 BVerfGE 152, 152 (177 ff.).

des Verfassungsrechts gilt,⁴⁶⁸ verdrängen unionsrechtlich zwingende Vorgaben zudem potenziell entgegenstehendes Verfassungsrecht.⁴⁶⁹

4.3.2 Organisationsverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Übertragung weiterer Befugnisse auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes bestehen bereits mit Blick auf das Organisationsverfassungsrecht, also die Regelungen über die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, aber auch die Staatsstrukturprinzipien des Artikels 20 GG.

4.3.2.1 Kompetenzordnung

Die Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit weiteren Kompetenzen setzt voraus, dass der Bund insofern die entsprechenden Befugnisse aufweist. Soweit es um die Zuweisung entsprechender Befugnisse durch eine Reform des AGG geht, muss eine Gesetzgebungskompetenz bestehen. Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit Vollzugskompetenzen ausgestattet werden soll, sind zudem die grundgesetzlichen Regelungen über die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zu berücksichtigen.

4.3.2.1.1 Gesetzgebungskompetenz

Der Gesetzgeber hat den Erlass des AGG 2006 auf unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen gestützt.⁴⁷⁰ Soweit das AGG Fragen des bürgerlichen Rechts, des gerichtlichen Verfahrens und der Rechtsberatung adressiert, besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG. Der arbeitsrechtliche Regelungsgehalt des AGG lässt sich auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 GG stützen. Für die Erstreckung auf Teile des Sozialrechts in § 2 Absatz 2 AGG bietet Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG einen Kompetenztitel. Den Bereich der Bildung erfasst das AGG in § 2 Absatz 1 Nummer 7 AGG nur mit Blick auf privatrechtlich geregelte Verhältnisse, da der Bund im Übrigen keine Gesetzgebungskompetenz hat.⁴⁷¹

468 EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, Seite 1251 (1269 f.); EuGH, Urteil vom 17. Dezember 1970, Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, Seite 1129 (1135); ausführlich zuletzt EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2021, Rs. C-357/19 u. a., Eurobox Promotion, Rn. 245 ff.

469 Statt vieler hierzu Haltern, Europarecht, Band II, 3. Auflage 2017, Rn. 994 ff.

470 BT-Drs. 16/1780, Seite 28 f.

471 Baumgärtner, in: Looschelders (Hrsg.), BeckOK AGG, Stand: 1. Juni 2024, § 2 Rn. 63.

Die Einbeziehung von Bundesbeamtinnen und -beamten in den Anwendungsbereich lässt sich auf Artikel 73 Absatz 1 Nummer 8 GG stützen, die Regelungen über Landesbeamtinnen und -beamte auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 27 GG, der die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des AGG noch bestehende Rahmengesetzgebungskompetenz des Artikels 75 Absatz 1 Satz 1 GG a. F. ersetzt.⁴⁷² Die parallelen Regelungen im Soldatinnen- und Soldatengleichbehandlungsgesetz (SoldGG), das nach § 17 SoldGG ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Antidiskriminierungsstelle des Bundes fällt, lassen sich auf die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes nach Artikel 73 Nummer 1 GG, der auch die Regelung der Rechtsverhältnisse der Soldatinnen und Soldaten sowie das Personalwesen erfasst,⁴⁷³ stützen.⁴⁷⁴

Eine Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes würde den Anwendungsbereich und den materiellrechtlichen Regelungsgehalt des AGG nicht verändern, sodass sich insofern keine Fragen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes stellen. Aufgaben- und Befugnis-erweiterungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren lassen sich auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das gerichtliche Verfahren nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG stützen. Ob und inwiefern dies auch für die alternative Streitbeilegung gilt, wird unterschiedlich gesehen. Zum Teil wird davon ausgegangen, dass sowohl die gerichtliche wie auch die außergerichtliche alternative Streitbeilegung wie etwa die Mediation von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG erfasst werden.⁴⁷⁵ Zum Teil wird demgegenüber danach differenziert, wie eng die Anbindung der alternativen Streitbeilegung an ein gerichtliches Verfahren ist. Gerichtsnahe Mediation soll danach erfasst sein, nicht aber die vollständig außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens stattfindende Mediation.⁴⁷⁶ Für ein weites Verständnis

472 Zum Einbezug von Fragen des Dienstverhältnisses, seiner Voraussetzungen und Fragen der Begründung, die vom AGG erfasst werden, Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 74 Rn. 178.

473 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: April 2010, Artikel 73 Rn. 45.

474 BT-Drs. 16/1780, Seite 27.

475 So etwa Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 74 Rn. 23; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Auflage 2024, Artikel 74 Rn. 10; offen Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 74 Rn. 27.

476 So Guckelberger, Einheitliches Mediationsgesetz auch für verwaltungsrechtliche Konflikte?, NVwZ 2011, Seite 390 (394 f.); Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 74 Rn. 26; tendenziell auch Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Oktober 2020, Artikel 74 Rn. 126.

von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG spricht dabei, dass auch das Bundesverfassungsgericht etwa die Regelung des verwaltungsrechtlichen Vorverfahrens schon deshalb als von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG umfasst ansieht, weil seine Durchführung eine Sachurteilsvoraussetzung für das gerichtliche Verfahren darstellt.⁴⁷⁷ Auch der Gesetzgeber legt ein weites Verständnis zugrunde, etwa wenn er das Mediationsgesetz auf diesen Kompetenztitel stützt.⁴⁷⁸ Das Beispiel des Mediationsgesetzes zeigt zudem, dass auch eine weite Auslegung anderer Kompetenztitel eine Gesetzgebungskompetenz begründen kann, weil der Gesetzgeber sich zudem auf den Kompetenztitel für das Recht der Wirtschaft nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG beruft,⁴⁷⁹ der ebenfalls tendenziell weit ausgelegt wird.⁴⁸⁰ Für die alternative Streitbeilegung im Rahmen des AGG käme danach aufgrund des inhaltlichen Bezugs auch eine Gesetzgebungskompetenz dadurch in Betracht, dass diese sich auf Streitigkeiten bezieht, die dem Bereich des bürgerlichen Rechts (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG) oder des Arbeitsrechts (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 GG) entspringen oder eine wirtschaftliche Dimension (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG) aufweisen.

4.3.2.1.2 Verwaltungskompetenz

Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit weiter gehenden administrativen Befugnissen ausgestattet werden soll und damit auch im Außenverhältnis wirksame Entscheidungen treffen und Maßnahmen ergreifen können soll, stellt sich ihre Tätigkeit als Gesetzesvollzug im Sinne der Artikel 83 ff. GG dar.⁴⁸¹ Nach der Grundentscheidung des Artikels 30 GG sowie der Artikel 83 ff. GG kommt die Verwaltungskompetenz für den Vollzug von Bundesgesetzen im Grundsatz den Ländern zu. Eine entsprechende Kompetenz des Bundes bedürfte daher einer grundgesetzlichen Begründung.

477 BVerfGE 35, 65 (72).

478 BR-Drs. 60/11, Seite 15.

479 BR-Drs. 60/11, Seite 15.

480 Siehe Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 74 Rn. 78 ff.

481 Siehe zum Begriff der Ausführung der Bundesgesetze im Sinne der Artikel 83 ff. GG als Ausführung in verwaltungsmäßiger Weise Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Auflage 2024, Artikel 83 Rn. 3 f.; Oebbecke, Verwaltungszuständigkeiten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage 2008, § 136 Rn. 4.

Da die Errichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG gestützt wird,⁴⁸² kann diese Vorschrift auch als Grundlage für die Begründung von Verwaltungskompetenzen des Bundes dienen.⁴⁸³ Soweit in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Reform des AGG 2022 davon ausgegangen wird, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes keine eigenständige, nachgeordnete Behörde darstellt und damit die Einschlägigkeit von Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG infrage gestellt wird, ist bereits zweifelhaft, inwiefern der Gesetzgeber – beziehungsweise die Fraktionen, die den Gesetzentwurf zu verantworten haben – dazu in der Lage ist, einer auf einer bestimmten verfassungsrechtlichen Grundlage durch Gesetz errichteten Verwaltungseinheit durch einen bloßen Wandel in der Begründung beziehungsweise Einschätzung die Grundlage zu entziehen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Ausführungen zum Organisationscharakter der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Gesetzentwurf von 2022 im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung sowie der Rechtsaufsicht erfolgten, sodass unklar ist, inwiefern damit eine grundsätzliche Aussage über die institutionelle Stellung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes verbunden sein sollte. Mit Blick auf die hier zu erörternde verfassungsrechtliche Möglichkeit, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes administrative Befugnisse im Zusammenhang mit dem AGG zu übertragen, ist diese Frage ohnehin von nachrangiger Bedeutung: Denn sofern der Gesetzgeber sich dazu entscheiden sollte, entsprechende Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gesetzlich zu begründen, müsste er sich zu der Frage der Verwaltungskompetenzen verhalten oder zumindest implizit zum Ausdruck bringen, dass er davon ausgeht, eine entsprechende Befugniszuweisung sei verfassungsrechtlich zulässig. Als verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt kommt insofern – jenseits der zwar dem Grunde nach anerkannten, in ihrer Reichweite aber umstrittenen ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes⁴⁸⁴ – aber nur Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG in Betracht.

482 Dazu oben Kapitel 2.1.1.

483 Siehe dazu auch die parallele Diskussion über einen öffentlich-rechtlichen Ansatz zum Verbraucherschutz und die Möglichkeit, zentralisierte Durchsetzungsstrukturen auf Bundesebene zu schaffen, für die Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG herangezogen wird, bei Durner, Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, DVBl. 2014, Seite 1356 (1363).

484 Dazu ausführlich Gärditz, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: April 2018, Vorbemerkung zu Artikel 83 ff. Rn. 35 ff.

In kompetenzieller Hinsicht hat die Vorschrift des Artikels 87 Absatz 3 Satz 1 GG eine mehrfache Stoßrichtung: Sie begründet eine Verwaltungskompetenz des Bundes, die sowohl die Errichtung einer Verwaltungsbehörde ermöglicht als auch die Zuweisung von Aufgaben.⁴⁸⁵ Sie setzt dabei gerade nicht voraus, dass die Verwaltungskompetenz des Bundes bereits an anderer Stelle im Grundgesetz geregelt ist,⁴⁸⁶ sondern ermöglicht dem Bund im Bereich seiner Gesetzgebung den Zugriff auf alle Verwaltungskompetenzen.⁴⁸⁷ Sie bildet insofern gegenüber den spezielleren Verwaltungskompetenzen des Bundes, die das Grundgesetz normiert, eine zusätzliche, generalklauselartig ausgestaltete Verwaltungskompetenz.⁴⁸⁸ Insofern stellt sie zugleich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Errichtung und Aufgabenübertragung dar⁴⁸⁹ sowie für Organisations- und Verfahrensfragen.⁴⁹⁰ Soweit der Bund von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, beendet er insoweit die Verwaltungshoheit der Länder.⁴⁹¹ Die durch Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG begründete Bundeskompetenz stellt eine Kompetenz zur bundeseigenen, bundesunmittelbaren Verwaltung dar.⁴⁹²

Die Inanspruchnahme der Verwaltungskompetenz des Artikels 87 Absatz 3 Satz 1 GG setzt voraus, dass die Verwaltungstätigkeit für Angelegenheiten erfolgt, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Hierdurch wird die Frage

485 BVerfGE 14, 197 (210); BVerfG, NVwZ 2009, Seite 171 (174); Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2012, Artikel 87 Rn. 248.

486 BVerfGE 14, 197 (210); 104, 238 (247); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Auflage 2024, Artikel 87 Rn. 13.

487 Mayer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 87 Rn. 28; Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Oktober 2020, Artikel 83 Rn. 12.

488 Hebel, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Januar 2018, Artikel 87 Rn. 59; Roth-Isigkeit, Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation, 2023, Seite 168f.

489 Burgi, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 87 Rn. 95f.; Hebel, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Januar 2018, Artikel 87 Rn. 59.

490 Oebbecke, Verwaltungszuständigkeiten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage 2008, § 136 Rn. 129; speziell zum Verfahrensrecht BVerfGE 31, 113 (117).

491 BVerfGE 104, 238 (247); Mayer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 87 Rn. 28.

492 Hebel, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Januar 2018, Artikel 87 Rn. 60.

der Verwaltungskompetenz an die Gesetzgebungskompetenz gekoppelt.⁴⁹³ Soweit dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für den materiellen Regelungsgehalt des AGG zusteht,⁴⁹⁴ besteht insofern auch eine Verwaltungskompetenz nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG. Auch die Zuweisung neuer Aufgaben an eine Behörde im Sinne des Artikels 87 Absatz 3 Satz 1 GG ist möglich, soweit eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz besteht.⁴⁹⁵ Da Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG zudem nur die Errichtung von Bundesbehörden ohne eigenen Mittel- und Unterbau ermöglicht,⁴⁹⁶ gilt als weitere Voraussetzung der Inanspruchnahme dieser Kompetenz, dass der Vollzug des Gesetzes in zentralisierter Weise möglich sein muss.⁴⁹⁷ Auch hieran bestehen im Grunde keine Zweifel, da die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ihre Aufgaben auch jetzt schon bundesweit wahrnimmt und dies auch im Rahmen weiter gehender administrativer Befugnisse grundsätzlich möglich erscheint. Nicht ausgeschlossen ist dabei die Möglichkeit der Errichtung von Außenstellen, soweit diese nicht die Funktion von Mittel- oder Unterbehörden wahrnehmen.⁴⁹⁸ Die betreffenden Verwaltungsaufgaben sind dabei hinreichend klar und bestimmt zu benennen und zu umschreiben.⁴⁹⁹

493 Hermes, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 3, 3. Auflage 2018, Artikel 87 Rn. 80; Saurer, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2022, Artikel 87 Rn. 159; zu den – hier nicht relevanten – Streitfragen Hebel, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Januar 2018, Artikel 87 Rn. 61.

494 Dazu oben Kapitel 4.3.2.1.1.

495 Oebbecke, Verwaltungszuständigkeiten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage 2008, § 136 Rn. 132.

496 BVerfGE 14, 197 (210f.); 110, 33 (49f.); zu den Voraussetzungen der engen Ausnahme des Artikels 87 Absatz 3 Satz 2 GG Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2012, Artikel 87 Rn. 268 ff.

497 Mayer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 87 Rn. 33; Wieland, Bundesstaat, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 8 Rn. 60; Hebel, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Januar 2018, Artikel 87 Rn. 64; allgemein die Eignung zur zentralen Bundesverwaltung als eigentliche Voraussetzung des Artikels 87 Absatz 3 Satz 1 GG betonend Oebbecke, Verwaltungszuständigkeiten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage 2008, § 136 Rn. 131.

498 So bereits Hohmann-Dennhardt, Antidiskriminierungsgesetz contra Grundgesetz?, ZRP 1979, Seite 241 (246); allgemein hierzu, auch zu den Grenzen eines solchen Regelungsansatzes, Wieland, Bundesstaat, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 8 Rn. 60; Siegel, Zentraler Vollzug, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 49 Rn. 22.

499 Hermes, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 3, 3. Auflage 2018, Artikel 87 Rn. 83; Siegel, Zentraler Vollzug, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 49 Rn. 22.

4.3.2.2 Gewaltenteilung

In der Diskussion über einen möglichen Zuwachs an Aufgaben und Befugnissen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wird oftmals der Grundsatz der Gewaltenteilung als verfassungsrechtliche Grenze angeführt.⁵⁰⁰ Eine Auseinandersetzung mit entsprechenden Bedenken fällt insofern nicht leicht, als sie vielfach im Ungefähren bleiben. Soweit verfassungsrechtliche Grenzen aus Gewaltenteilungserwägungen abgeleitet werden sollen, gilt es dabei, die folgenden Grundsätze zu berücksichtigen: Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird aus dem Rechtsstaatsprinzip⁵⁰¹ sowie dem Demokratieprinzip⁵⁰² abgeleitet und findet seinen textlichen Ausdruck im Grundgesetz sowohl in Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG als auch in Artikel 1 Absatz 3 GG⁵⁰³ sowie den nach Gesetzgebung, Vollzug und Verwaltung sowie Rechtsprechung differenzierenden Titeln VII, VIII und IX des Grundgesetzes.⁵⁰⁴ Er stellt ein Strukturprinzip der Verfassung dar,⁵⁰⁵ fungiert in der Verfassungsordnung aber primär als „verfassungsrechtliche Hintergrundnorm“. ⁵⁰⁶ Sein unmittelbarer operativer Gehalt ist begrenzt.⁵⁰⁷ Das Grundgesetz knüpft zwar an klassische Vorstellungen von Gewaltenteilung an, verwirklicht den Grundsatz aber nicht in Reinform, sondern in eigenständiger Weise mit zahlreichen Überschneidungen und Verzahnungen der Gewalten.⁵⁰⁸

500 Siehe im Zusammenhang mit der Errichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bereits Philipp, Ein verfassungswidriges Monstrum – Die „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“, NVwZ 2006, Seite 1235 (1237, 1239).

501 BVerfGE 68, 1 (86 f.); Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Rechtsstaat) Rn. 67 ff.

502 Möllers, Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltengliederung, AöR 132 (2007), Seite 493 (496 f.).

503 Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 197.

504 Zur Erforderlichkeit, den Grundsatz der Gewaltenteilung und vor allem auch seine Konturen in den Regelungen des Grundgesetzes im Ganzen zu sehen, bereits Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1999, Rn. 481 ff.

505 Di Fabio, Gewaltenteilung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 27 Rn. 4.

506 Möllers, Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltengliederung, AöR 132 (2007), Seite 493 (495).

507 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2022, Artikel 20 (Gewaltenteilung) Rn. 89.

508 Maurer/Schwarz, Staatsrecht I, 7. Auflage 2023, § 10 Rn. 17 ff.

Eine eigenständige Bedeutung kommt dem Grundsatz der Gewaltenteilung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in zweifacher Hinsicht zu: Zum einen geht das Gericht davon aus, dass jede der drei Staatsgewalten einen Kernbereich aufweist, in den die anderen Staatsgewalten nicht eingreifen dürfen.⁵⁰⁹ Dabei spielt auch die Ratio der Gewaltenteilung, die wechselseitige Kontrolle und Mäßigung der Gewalten, eine Rolle.⁵¹⁰ Zum anderen statuiert das Bundesverfassungsgericht einen Grundsatz der funktionsadäquaten Aufgabenzuordnung, dem zufolge der Grundsatz der Gewaltenteilung auch darauf abzielt, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.⁵¹¹ Diese beiden dogmatischen Ausprägungen des Gewaltenteilungsgrundsatzes spielen allerdings regelmäßig nur im Rahmen der Auslegung verfassungsrechtlicher Fragen oder, über Artikel 79 Absatz 3 GG, als Grenze von Verfassungsänderungen eine Rolle.⁵¹² Zu Recht wird der Gewaltenteilung als Grundsatz daher eine schwache Direktionswirkung attestiert und darauf hingewiesen, dass Fragen der Gewaltenteilung regelmäßig nur im Zusammenhang mit spezielleren Vorschriften des Grundgesetzes, die sich als Ausdruck des Gewaltenteilungsprinzips verstehen lassen, verfassungsrechtliche Relevanz erhalten.⁵¹³

Verfassungsrechtliche Bedeutung kommt damit den konkreten Ausprägungen des Gewaltenteilungsgrundsatzes im Grundgesetz zu. Dabei handelt es sich zum einen um die grundlegende Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung, die besagt, dass es überhaupt drei Staatsgewalten gibt, dass die Ausübung dieser Staatsgewalten auf unterschiedliche Staatsorgane aufgeteilt ist und dass diese Staatsorgane mit unterschiedlichen Organwaltern zu besetzen sind.⁵¹⁴ Darüber hinaus besteht die Kernaussage des Grundsatzes der Gewaltenteilung

509 BVerfGE 3, 225 (247); 7, 183 (188); 9, 268 (279 f.); 22, 106 (111); 34, 52 (59); 95, 1 (15 f.); 106, 51 (60).

510 Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 208 ff.

511 BVerfGE 68, 1 (86); 95, 1 (15); 98, 218 (251 f.); 139, 321 Rn. 125; 150, 1 Rn. 197.

512 Siehe Möllers, Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltengliederung, AöR 132 (2007), Seite 493 (535).

513 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2022, Artikel 20 (Gewaltenteilung) Rn. 106 ff.

514 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2022, Artikel 20 (Gewaltenteilung) Rn. 91 ff.; zur Bedeutung von Inkompatibilitätsregelungen in diesem Zusammenhang Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Oktober 2008, Artikel 66 Rn. 2.

darin, dass das Grundgesetz bestimmte Aufgaben und Funktionen bestimmten Staatsgewalten und Staatsorganen zuweist. Soweit das Grundgesetz zum Ausdruck bringt, dass eine bestimmte Staatsfunktion oder ein bestimmter Aufgabenbereich einem bestimmten Organ oder bestimmten Organwaltern zugewiesen ist, ist eine Übertragung auf andere Organe oder Organwalter somit ausgeschlossen. Entsprechende verfassungsrechtliche Vorgaben folgen allerdings nicht aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung an sich, sondern vielmehr aus spezielleren Vorschriften: So regelt etwa Titel VII des Grundgesetzes das Gesetzgebungsverfahren und schließt damit aus, dass Organe oder Personen an der Gesetzgebung beteiligt werden, die dort nicht vorgesehen sind.⁵¹⁵ Für die Rechtsprechung sieht Artikel 92 GG vor, dass die rechtsprechende Gewalt den Richterinnen und Richtern anvertraut ist und durch Gerichte ausgeübt wird. Die Vorschrift überträgt damit die rechtsprechende Gewalt als hoheitliche Funktion exklusiv den Richterinnen und Richtern als Organwaltern und den Gerichten als Organen, weist der Rechtsprechung bestimmte Funktionsmerkmale zu und behält ihr bestimmte Aufgaben vor, deren Erfüllung exklusiv bei den Gerichten liegt und diesen auch nicht entzogen werden darf.⁵¹⁶

Inwiefern einzelne diskutierte Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit diesen Vorgaben des Grundsatzes der Gewaltenteilung in Konflikt geraten könnten, ist im Rahmen der einzelnen Vorschläge zu erörtern.

515 Siehe zum viel diskutierten Problem des „Gesetzgebungsoutsourcings“ nur Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2019, Artikel 76 Rn. 41.

516 Zu den einzelnen Regelungsgehalten Payandeh, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2020, Artikel 92 Rn. 159 ff., 208 ff., 272 ff. und 298 ff.

4.3.2.3 Demokratieprinzip

Nach Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus. Das darin zum Ausdruck gelangende Demokratieprinzip erfordert damit einen Legitimationszusammenhang zwischen dem Volk als Legitimationssubjekt und dem staatlichen Organ, das Hoheitsgewalt ausübt, als Legitimationsobjekt.⁵¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass die Akte der Staatsorgane sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden müssen.⁵¹⁸ Dabei stellt sich einerseits die Frage nach den Legitimationsmodalitäten, also danach, wie diese Legitimation vermittelt wird, andererseits die Frage nach dem für die Ausübung bestimmter staatlicher Befugnisse erforderlichen Legitimationsniveau.

4.3.2.3.1 Legitimationsmodalitäten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Mit Blick auf die Modalitäten der Legitimation wird üblicherweise zwischen drei Dimensionen oder Komponenten der Legitimationsvermittlung unterschieden:⁵¹⁹ Die funktionell-institutionelle Legitimation besagt, dass Legitimation bereits dadurch folgt, dass das Grundgesetz eine bestimmte Form der Hoheitsrechtsausübung vorsieht und damit unmittelbar legitimiert.⁵²⁰ Zu Recht wird dabei jedoch darauf hingewiesen, dass diese Form der Legitimation sich nicht zu spezifischen Organen oder Rechtsakten verhält und diese damit für sich genommen nicht zu legitimieren vermag.⁵²¹ Größere Bedeutung kommt damit den beiden weiteren anerkannten Legitimationsmodi zu.

Die personell-organisatorische Legitimation stellt dabei darauf ab, dass zwischen dem mit der Ausübung von Hoheitsgewalt betrauten Amtswalter und dem Volk eine ununterbrochene Legitimationskette besteht.⁵²² Diese Form der Legitimationsvermittlung stellt damit primär auf den Vorgang der Auswahl

517 BVerfGE 77, 1 (40); 83, 60 (72); 93, 37 (66); 107, 59 (87); 130, 76 (123); 135, 155 (221); 136, 194 (261); Kotzur, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 20 Rn. 111; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2022, Artikel 20 (Demokratie) Rn. 119.

518 BVerfGE 83, 60 (72).

519 Grundlegend Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 24 Rn. 14 ff.

520 BVerfGE 49, 89 (125); 68, 1 (88 f.); 93, 37 (66 f.); 107, 59 (87).

521 Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 169.

522 BVerfGE 47, 253 (275 f.); 68, 1 (88); 77, 1 (40); 83, 60 (73); 107, 59 (87 f.); 130, 76 (124); 136, 194 (262).

und Einsetzung der individuellen Amtswalterinnen und Amtswalter ab.⁵²³ Dabei müssen die Amtswalterinnen und Amtswalter nicht unmittelbar vom Volk gewählt werden. Auch eine mittelbare Berufung durch das Volk vermittelt Legitimation, soweit die Legitimationskette nicht durch das Dazwischentreten eines nicht hinreichend demokratisch legitimierten Organs unterbrochen wird.⁵²⁴ Personell-organisatorische Legitimation erfolgt dabei einerseits durch die Wahl der Abgeordneten der Parlamente durch das Volk,⁵²⁵ andererseits durch die Ernennung einzelner Amtswalterinnen und Amtswalter und durch die Zuweisung eines bestimmten Amtes durch die Ministerialverwaltung, die ihrerseits Legitimation über die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler beziehungsweise die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten bezieht, die vom Parlament gewählt und ihm gegenüber verantwortlich sind.⁵²⁶

Die personell-organisatorische Legitimation der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erweist sich gemessen an diesen Maßstäben als unproblematisch. Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung als Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (§ 25 Absatz 3 AGG) wird auf Vorschlag der Bundesregierung vom Deutschen Bundestag gewählt (§ 26 AGG). Die parlamentarische Wahl vermittelt unmittelbar personell-organisatorische Legitimation.⁵²⁷ Auch die Ernennung des weiteren Personals der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durch das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend genügt den Anforderungen des Demokratieprinzips, weil die personell-organisatorische Legitimation über die parlamentarisch verantwortliche Regierung vermittelt wird. Die Kontinuität der Legitimationsvermittlung⁵²⁸ wird durch die Begrenzung der Amtszeit der Unabhängigen

523 Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 Rn. 111.

524 Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 3. Auflage 2004, § 24 Rn. 16.

525 BVerfGE 156, 224 (250).

526 Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 164.

527 Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 38 Rn. 51; Lecheler, Beauftragte im Verfassungs- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, 1990, Seite 13 (20 ff.); Haake, Die Beauftragten der Bundesregierung, 2024, Seite 264.

528 Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 3. Auflage 2004, § 24 Rn. 11; Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, Seite 121 ff.

Bundesbeauftragten auf fünf Jahre und die damit erforderliche Neuwahl durch den Bundestag gewährleistet.

Die sachlich-inhaltliche Legitimation bezieht sich auf den inhaltlichen Zusammenhang zwischen der Entscheidung eines Staatsorgans und dem Willen des Volkes.⁵²⁹ Dieser Zusammenhang wird durch verschiedene Bausteine erzeugt und aufrechterhalten.⁵³⁰ Zentrale Bedeutung kommt insofern dem Gesetz zu, das als vom Parlament als unmittelbar demokratisch legitimiertem Staatsorgan beschlossener Rechtsakt das Handeln der anderen Staatsorgane steuert und begrenzt.⁵³¹ Die Bindung an das Gesetz nach Artikel 20 Absatz 3 GG sichert insofern nicht nur die Rechtsstaatlichkeit staatlichen Handelns, sondern auch ihre demokratische Legitimation. Weitere Legitimationsfaktoren, die an die inhaltliche Ausrichtung der staatlichen Organe anknüpfen, sind die parlamentarische Kontrolle der Regierung⁵³² und die Steuerung des Verwaltungshandelns durch das Haushaltsrecht des Parlaments⁵³³ sowie die Aufsicht und Steuerung im Rahmen der hierarchisch gegliederten Verwaltung.⁵³⁴

Die sachlich-inhaltliche Legitimation der Antidiskriminierungsstelle des Bundes folgt in erster Linie aus dem Regelungsgehalt des AGG. Das Mandat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist nach § 25 Absatz 1 AGG insofern mit dem materiellrechtlichen Gehalt des AGG verknüpft, als ihre wesentliche Funktion danach im Schutz vor Benachteiligungen wegen eines in § 1 AGG genannten Grundes besteht. Die Regelungen über die geschützten Diskriminierungskategorien des AGG (§ 1 AGG), den Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 2 AGG, konkretisiert durch spezifischere Vorschriften der Abschnitte 2 und 3)

529 BVerfGE 83, 60 (72); 93, 37 (67); 107, 59 (88); 130, 76 (125 f.); 136, 194 (262).

530 Siehe hierzu Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 Rn. 112.

531 Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 168; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Demokratie) Rn. 112; zu unterschiedlichen Auffassungen über die Steuerungsfähigkeit von Gesetzen und Rechtsnormen generell siehe die Nachweise bei Payandeh, Judikative Rechtserzeugung, 2017, Seite 26 ff.

532 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2022, Artikel 20 (Demokratie) Rn. 124; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Demokratie) Rn. 112.

533 Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Demokratie) Rn. 112.

534 Hierzu Loschelder, Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage 2007, § 107 Rn. 37 ff.; ausführlich Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, Seite 129 ff.

und die erfassten Formen von Benachteiligungen (§§ 3, 4 AGG) bilden insofern nicht nur den materiellrechtlichen Gehalt des AGG, sondern stecken auch den Rahmen für das Mandat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ab. Konkret legitimiert wird die Tätigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes dann durch die Festlegung ihrer Aufgaben und Befugnisse vor allem in den §§ 27, 28 AGG.⁵³⁵ Diese Vorschriften legen sowohl den Zuständigkeitsbereich, innerhalb dessen die Antidiskriminierungsstelle des Bundes agieren kann, fest als auch die einzelnen Befugnisse, die sie im Verhältnis zu anderen staatlichen Stellen und Privaten hat. Dass diese Vorschriften zum Teil interpretations- und konkretisierungsbedürftig sind, steht ihrer legitimierenden Wirkung ebenso wenig entgegen wie der Charakter des § 27 Absatz 2 Satz 1 AGG als begrenzte Generalklausel.⁵³⁶ Soweit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen werden sollen, bedürfte dies einer gesetzlichen Grundlage. Die gesetzliche Verankerung entsprechender Befugnisse vermittelte dann die sachlich-inhaltliche Legitimation der Antidiskriminierungsstelle des Bundes für ihr Handeln auf der Grundlage dieser weiteren Kompetenzen.

Zur sachlich-inhaltlichen Legitimation gehört neben der Begründung und Begrenzung des Handelns der Verwaltung durch das parlamentarische Gesetz auch die parlamentarische Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und Grenzen. Die Einhaltung der gesetzlichen Grenzen und damit der Grenzen der parlamentarisch vermittelten sachlich-inhaltlichen Legitimation wird im Innenverhältnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durch den hierarchischen Verwaltungsaufbau und die Weisungsbefugnis der Unabhängigen Bundesbeauftragten als Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gewährleistet. Im Verhältnis nach außen dient die dem BMBFSFJ obliegende Rechtsaufsicht nach § 26a Absatz 2 AGG der Sicherstellung rechtmäßigen Handelns. Die parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist dabei durch deren Unabhängigkeit und den damit verbundenen Ausschluss von Weisungsrechten der Exekutive beschränkt. Gleichwohl kommt den allgemeinen Mechanismen der parlamentarischen Verantwortung der Regierung auch insofern Bedeutung zu: Insofern gilt für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Grundsatz nichts anderes als

535 Dazu oben Kapitel 2.2.

536 Hierzu Wißmann, Generalklauseln, 2008, Seite 145 ff.

für andere Unabhängige Beauftragte: Auch mit Blick auf diese wird darauf hingewiesen, dass die allgemeinen Kontrollmechanismen wie das Zitierrecht des Artikels 43 Absatz 1 GG, die parlamentarischen Fragerechte oder auch das Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen nach Artikel 44 GG grundsätzlich Anwendung finden.⁵³⁷ Auch wenn entsprechende Kontrollrechte sich mangels ministerialer Möglichkeiten zur Einwirkung auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes jenseits der Rechtsaufsicht⁵³⁸ nicht unmittelbar in konkreten Maßnahmen gegenüber der Antidiskriminierungsstelle niederschlagen können, kommt ihnen gleichwohl eine Bedeutung und damit auch eine legitimierende Funktion zu. Dass sie in der Praxis eine Rolle spielen, zeigt sich etwa daran, dass zahlreiche parlamentarische Anfragen an die Regierung sich auf die Tätigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes beziehen. Und auch die Berichtspflicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gegenüber dem Parlament stellt ein Instrument parlamentarischer Kontrolle dar.⁵³⁹

Das Parlament vermittelt der Antidiskriminierungsstelle des Bundes demokratische Legitimation zudem über seine Budgethoheit.⁵⁴⁰ Über die Instrumente von Bundeshaushaltsplan (Artikel 110 Absatz 1, 2 GG) und Bundeshaushaltsgesetz (Artikel 110 Absatz 3, 4 GG) hat der Bundestag die Möglichkeit, steuernd und gestaltend – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „staatsleitend“⁵⁴¹ – Einfluss auf die Tätigkeit der Exekutive zu nehmen.⁵⁴² Nach § 25 Absatz 2 Satz 2 AGG ist das Budget der Antidiskriminierungsstelle des Bundes dabei im Einzelplan des BMBFSFJ in einem eigenen Kapitel auszuweisen.⁵⁴³

537 Siehe Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, 1985, Seite 224.

538 Zur nur beschränkten Vermittlung demokratischer Legitimation durch Rechtsaufsicht Haake, Die Beauftragten der Bundesregierung, 2024, Seite 271.

539 Siehe hierzu Krepold, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 1992, Seite 367; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 2007, Seite 101.

540 Allgemein hierzu Schliesky, Funktionen des Parlaments, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 105 ff.; Dreier/Kuch, Demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 60 Rn. 39.

541 BVerfGE 79, 311 (328 f.); 130, 318 (343); 135, 317 (416).

542 Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Demokratie) Rn. 112; ausführlich Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, Seite 406 ff.

543 Siehe dazu Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024) vom 10. Februar 2024, BGBl. I 2024, Nummer 38, 65, Anlage, Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 17, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Kapitel 1715.

4.3.2.3.2 Legitimationsniveau der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

An der grundsätzlichen demokratischen Legitimation der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bestehen insofern keine Zweifel. Die Voraussetzung des Artikels 20 Absatz 2 Satz 1 GG, dass ein ununterbrochener demokratischer Legitimationszusammenhang zwischen dem Volk und dem Träger hoheitlicher Gewalt bestehen muss, ist erfüllt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt indes nicht allgemein darauf ab, dass ein Legitimationszusammenhang besteht, sondern trifft weitere Unterscheidungen mit Blick auf das für die Ausübung hoheitlicher Gewalt erforderliche beziehungsweise hinreichende Legitimationsniveau.⁵⁴⁴ Dabei gilt im Grundsatz, dass das Legitimationsniveau umso höher sein muss, je größer die Bedeutung und Reichweite der zu treffenden Entscheidung sind.⁵⁴⁵ Daraus folgt, dass ein geringeres Maß an demokratischer Legitimation genügt, wenn ein Träger hoheitlicher Gewalt keine maßgeblichen Entscheidungsbefugnisse aufweist.⁵⁴⁶ Als problematisch erweisen sich Einschränkungen des Legitimationsniveaus indes, wenn das Handeln einer staatlichen Stelle endgültige Entscheidungen hervorbringt und in inhaltlicher Hinsicht gesetzlich nur wenig determiniert ist.⁵⁴⁷

Mit Blick auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes lässt sich insofern konstatieren, dass ihr Legitimationsniveau in personell-organisatorischer Hinsicht umfassend verwirklicht ist. Mehr noch: Die unmittelbare Wahl durch das Parlament vermittelt ein besonders hohes Maß an demokratischer Legitimation.⁵⁴⁸ In sachlich-inhaltlicher Hinsicht gewährleistet das hinreichend konkrete AGG die erforderliche Legitimation. Allerdings stellt sich die

544 Überblick hierzu bei Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 185 ff.; ausführlich Dreier/Kuch, Demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 60 Rn. 40 ff.; speziell im Hinblick auf Beauftragte Haake, Die Beauftragten der Bundesregierung, 2024, Seite 262 ff.; Überblick zur Kritik bei Meinel, Verselbständigte Verwaltungseinheiten, unabhängige Agenturen, ministerialfreie Räume, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 61 Rn. 44 f.

545 Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 186.

546 Sachs/von Coelln, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 41.

547 Loschelder, Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage 2007, § 107 Rn. 59 f.

548 Haake, Die Beauftragten der Bundesregierung, 2024, Seite 264; Werner, Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024, Seite 234 f.; allgemein hierzu Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 24 Rn. 16.

Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Einschränkung des sachlich-inhaltlichen Legitimationsstrangs dar. Auf der Grundlage des auf Kompensation und Substitution ausgerichteten Legitimationsmodells des Bundesverfassungsgerichts⁵⁴⁹ lässt sich allerdings eine Abschwächung der sachlich-inhaltlichen Legitimation aufgrund der Weisungsfreiheit einer Stelle durch verstärkte personell-institutionelle Legitimation, wie sie etwa in der Wahl durch das Parlament liegt, kompensieren.⁵⁵⁰ Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird zudem gestärkt, wenn die Handlungsmöglichkeiten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes möglichst klar und eng umrissen werden.⁵⁵¹ Ergänzend lässt sich anführen, dass eine grundrechtsschützende Funktion eines Amtes ebenfalls Legitimation zu vermitteln beziehungsweise Abstriche sachlich zu rechtfertigen vermag.⁵⁵² Eine sachliche Rechtfertigung für die Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes liegt insofern zum einen darin, dass die Standard-Richtlinien der EU explizit die Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen verlangen.⁵⁵³ In der Sache kommt hinzu, dass die Unabhängigkeit dazu dient, die Akzeptanz der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bei den von Diskriminierung Betroffenen zu gewährleisten.⁵⁵⁴ Grundlegende Einwände gegen die Ausgestaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als unabhängige Behörde greifen daher nicht durch. Auch mit Blick auf andere Beauftragte ist die Zulässigkeit, diese als unabhängige Stellen zu errichten, grundsätzlich anerkannt.⁵⁵⁵ Mit Blick auf das Legitimationsniveau der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist zudem, insbesondere im Vergleich zum Beauftragten für den Datenschutz, dessen Unabhängigkeit nach den Vorgaben des Unionsrechts und der Rechtsprechung

549 Siehe Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Demokratie) Rn. 114.

550 Tettinger, Die Beauftragten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage 2007, § 111 Rn. 57; Luch, Beauftragte, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 57.

551 Zur insofern bestehenden Verknüpfung mit dem Wesentlichkeitsprinzip Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 186, 273 ff.

552 Angedacht bei Tettinger, Die Beauftragten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage 2007, § 111 Rn. 57; Haake, Die Beauftragten der Bundesregierung, 2024, Seite 289 ff.; Werner, Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024, Seite 233 f.

553 Artikel 13 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 8a Richtlinie 76/207/EWG und Artikel 12 Richtlinie 2004/113/EG.

554 BT-Drs. 16/1780, Seite 49.

555 Werner, Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024, Seite 215 ff.; 229 ff. mit weiteren Nachweisen.

des EuGH sehr weitreichend ist,⁵⁵⁶ zu beachten, dass die Unabhängigkeit nicht absolut ist: Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes unterliegt im Hinblick auf Verwaltung, Haushalt und Personal Einschränkungen aufgrund der Anbindung an das BMBFSFJ und untersteht zudem der Rechtsaufsicht des Ministeriums.

Vor diesem Hintergrund bestehen nicht nur keine Bedenken hinsichtlich der demokratischen Legitimation der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, sondern auch nicht hinsichtlich der Frage, ob sie ein hinreichendes Legitimationsniveau für die ihr zugewiesenen Aufgaben aufweist. Und auch die erwogenen Ausweitungen ihrer Kompetenzen im Bereich der alternativen Streitbeilegung, der administrativen Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts sowie der Mitwirkung an gerichtlichen Verfahren durch Amicus-Curiae-Stellungnahmen oder unmittelbare gerichtliche Beteiligungsbefugnisse stellen keine Überforderung des demokratischen Legitimationsniveaus dar. Auch soweit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingriffsintensive Befugnisse im Rahmen der administrativen Durchsetzung des AGG eingeräumt werden sollten, ist nicht ersichtlich, dass das Legitimationsniveau, das die Antidiskriminierungsstelle in personell-organisatorischer sowie sachlich-inhaltlicher Hinsicht erfährt, für entsprechende Befugnisse nicht ausreichen sollte.

4.3.2.4 Rechtsstaatsprinzip

Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen und Grenzen folgen aus dem in Artikel 20 Absatz 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip.⁵⁵⁷ Wie alle anderen staatlichen Stellen, so muss auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes den Vorgaben des Rechtsstaatsprinzips genügen. Allgemeine Anforderungen lassen sich insofern nur sehr pauschal in den Blick nehmen. Konkretere Anforderungen können sich im Hinblick auf bestimmte Befugnisse, die der Antidiskriminierungsstelle des Bundes übertragen werden sollen, ergeben und

556 EuGH, Urteil vom 9. März 2010, Rs. C-518/07, Kommission/Deutschland, Rn. 31 ff.; EuGH, Urteil vom 16. Oktober 2012, Rs. C-614/10, Kommission/Österreich, Rn. 36 ff.; EuGH, Urteil vom 8. April 2014, Rs. C-288/12, Kommission/Ungarn, Rn. 47 ff.; ausführlich zum Ganzen Selmayr, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung, 3. Auflage 2024, Artikel 52 Rn. 7 ff.

557 Ausführlich zu verfassungsrechtlicher Verankerung und verfassungsrechtlichem Gehalt des Rechtsstaatsprinzips Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Rechtsstaat) Rn. 38 ff.

müssen dann unter Berücksichtigung ihrer konkreten gesetzlichen Ausgestaltung beurteilt werden.

Eine Selbstverständlichkeit stellt die allgemeine Bindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an Gesetz und Recht dar, wie sie im Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nach Artikel 20 Absatz 3 GG zum Ausdruck kommt.⁵⁵⁸ Der Vorrang des Gesetzes verlangt nicht nur, aber vor allem dann Beachtung, wenn die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit Befugnissen ausgestattet wird, die im Außenverhältnis wirken und in die Rechte Privater eingreifen können.⁵⁵⁹ Dann wird der rechtsstaatliche Grundsatz der Verwaltung zudem durch die Grundrechte flankiert.

Der ebenfalls im Rechtsstaatsprinzip verankerte Vorbehalt des Gesetzes verlangt nach einer gesetzlichen Grundlage für das Handeln staatlicher Organe. Anders als im Fall von anderen Beauftragten⁵⁶⁰ stellen sich insofern aufgrund der ausdrücklichen Regelungen im AGG keine Probleme mit Blick auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und die Unabhängige Bundesbeauftragte. Auch insofern gilt allerdings, dass der Vorbehalt des Gesetzes höhere Anforderungen an die gesetzliche Normierung stellt, wenn Grundrechte betroffen sind.⁵⁶¹ Diese Vorgabe ist zu berücksichtigen, soweit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes weitgehende Eingriffsbefugnisse mit hoher Grundrechtsrelevanz zugewiesen werden sollten.

558 Statt vieler Huber, Rechtsstaat, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 6 Rn. 18 ff.

559 Siehe Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2022, Artikel 20 (Artikel 20 Absatz 3 GG) Rn. 111 ff.

560 Allgemein hierzu Werner, Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024, Seite 307 ff.

561 Siehe Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 276 ff.

Schließlich verlangen auch die weiteren Konkretisierungen des Rechtsstaatsprinzips Beachtung, insbesondere das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit von Gesetzen, die Vorgaben zum Vertrauensschutz sowie der – auch grundrechtlich verankerte – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.⁵⁶² Die Vereinbarkeit mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ist im Rahmen der konkreten Ausgestaltung weiterer Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu gewährleisten.

4.3.3 Grundrechtliche Rahmenbedingungen

Maßnahmen zur Stärkung der Durchsetzung antidiskriminierungsrechtlicher Vorschriften berühren zum einen grundrechtliche Gewährleistungsgehalte. Soweit die Grundrechte den Staat dazu verpflichten, aktiv für den Schutz vor Diskriminierung einzutreten sowie bestehende Diskriminierungen und Ungleichheiten zu bekämpfen, kann die Einräumung entsprechender Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Umsetzung dieses grundrechtlichen Auftrags verstanden werden (siehe Kapitel 4.3.3.1). Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Untermauerung können sie dann zur Rechtfertigung möglicher Einschränkungen verfassungsrechtlicher Regelungsgehalte, die mit einzelnen Ausgestaltungsoptionen zusätzlicher Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle einhergehen, dienen. Soweit der Antidiskriminierungsstelle hingegen Aufgaben und Befugnisse eingeräumt werden, die grundrechtlich geschützte Sphären Privater betreffen, stellt sich die Frage der Vereinbarkeit mit Grundrechten beziehungsweise die Frage, welche Anforderungen die Grundrechte an die Ausgestaltung entsprechender Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle stellen (siehe Kapitel 4.3.3.2).

562 Allgemein hierzu Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Rechtsstaat) Rn. 128 ff.

4.3.3.1 Grundrechtliche Gewährleistungspflichten

4.3.3.1.1 Gebot effektiver Diskriminierungsbekämpfung

Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG stellt zunächst ein Diskriminierungsverbot dar. Als solches untersagt die Vorschrift dem Staat Handlungen und Maßnahmen, die diskriminieren oder sich diskriminierend auswirken.⁵⁶³ Die Bedeutung des grundrechtlichen Diskriminierungsverbots erschöpft sich indes nicht in dieser engen Abwehrfunktion. Wie die Freiheitsrechte kommen auch den besonderen Gleichheitssätzen des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG weitere Grundrechtsdimensionen zu. Die Reichweite dieser weiteren Dimensionen ist im Schrifttum umstritten, und zu vielen Fragen liegt noch keine oder zumindest keine eindeutige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor. Dabei spricht jedoch vieles dafür, dass Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG insbesondere, soweit das Verbot rassistischer Diskriminierung betroffen ist, eine Schutzpflicht entfaltet, die den Staat dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um potenziell von Diskriminierung Betroffene präventiv zu schützen und auf diskriminierende Maßnahmen vonseiten Privater zu reagieren.

563 Zur Frage, ob und inwiefern Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG neben der unmittelbaren Diskriminierung auch mittelbare Diskriminierungen erfasst, bejahend Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 3 Rn. 429 ff., Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Auflage 2024, Artikel 3 Rn. 137; jenseits der Diskriminierungskategorien Geschlecht (Artikel 3 Absatz 2 GG) und Behinderung (Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG) verneinend Langenfeld, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Mai 2015, Artikel 3 Absatz 3 Rn. 38; Kischel, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 15. November 2025, Artikel 3 Rn. 215.

Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird diese Frage zum Teil verneint,⁵⁶⁴ zum Teil bejaht.⁵⁶⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat sich noch nicht explizit zu dieser Frage verhalten. Allerdings leitet das Bundesverfassungsgericht aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG eine Schutzpflicht im Hinblick auf Benachteiligungen wegen einer Behinderung ab.⁵⁶⁶ Und auch im Übrigen betont das Gericht im Rahmen von Artikel 3 Absatz 3 GG die Schutzbedürftigkeit bestimmter Gruppen.⁵⁶⁷ In der Entscheidung zur „dritten Option“ hebt das Gericht dann hervor, dass der Zweck des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG darin liege, „Angehörige strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen vor Benachteiligung zu schützen“.⁵⁶⁸ Und speziell mit Blick auf rassistische Diskriminierung hat eine Kammer des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt, dass einfachgesetzliche Vorschriften, die wie die §§ 3 Absatz 3, 12 Absatz 3 AGG und § 75 Absatz 1 BetrVG eine Pflicht des Arbeitgebers zum Schutz seines Personals vor rassistischen Anfeindungen begründen, „das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG ausgestalten“.⁵⁶⁹ Auch wenn das Gericht sich nicht explizit dazu verhält, ob Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG eine Schutzpflicht begründet, kommt in dieser Aussage doch klar zum Ausdruck,

564 Siehe Langenfeld, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Mai 2015, Artikel 3 Absatz 3 Rn. 83 ff.; Kischel, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 15. November 2025, Artikel 3 Rn. 210; Britz, Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, VVDStRL 64 (2005), Seite 355 (361 ff.); Jestaedt, Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, VVDStRL 64 (2005), Seite 298 (339 ff.).

565 Siehe Sachs, Besondere Gleichheitsgarantien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, 3. Auflage 2010, § 182 Rn. 144; Sachs, Die sonstigen besonderen Gleichheitssätze, in: Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, 2011, Seite 1702 (1766); Frowein, Die Überwindung von Diskriminierung als Staatsauftrag in Artikel 3 Absatz 3 GG, in: Festschrift für Hans F. Zacher, 1998, Seite 157 ff.; Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 23 ff.; Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 3 Rn. 425; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Auflage 2024, Artikel 3 Rn. 150; Nußberger/Hey, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 3 Rn. 237; von Achenbach, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 2023, Artikel 3 Absatz 2, Absatz 3 Rn. 27 ff.; Boysen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 3 Rn. 137 (bei systemisch wirkenden Diskriminierungen) sowie Rn. 146 ff.; das entsprechende „Potenzial“ von Artikel 3 Absatz 3 GG betonend Uerpmann-Witzack, Gleiche Freiheit im Verhältnis zwischen Privaten: Artikel GG Artikel 3 Absatz 3 GG als unterschätzte Verfassungsnorm, ZaöRV 68 (2008), Seite 359 (362 ff.); offener Peters/Altwickler, Das Diskriminierungsverbot, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, Konkordanzkommentar, 3. Auflage 2022, Kapitel 21 Rn. 105.

566 BVerfG, Beschluss vom 25. März 2015, 1 BvR 2803/11, Rn. 4f.

567 BVerfGE 88, 87 (96).

568 BVerfGE 147, 1 (28).

569 BVerfG, Beschluss vom 2. November 2020, 1 BvR 2727/19, Rn. 19.

dass das Verfassungsrecht rassistischen Diskriminierungen im Privatrechtsverhältnis nicht gleichmütig gegenübersteht.⁵⁷⁰

Zudem betont die Kammer, dass rassistische Beleidigungen eine Menschenwürdeverletzung darstellen können.⁵⁷¹ Damit hebt das Bundesverfassungsgericht den engen Bezug zwischen Artikel 3 Absatz 3 GG und Artikel 1 Absatz 1 GG hervor, der in seinem Satz 2 ausdrücklich eine staatliche Schutzpflicht begründet.⁵⁷² Aufgegriffen und bestätigt wird dieser Zusammenhang in der zweiten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum NPD-Verbotsverfahren, in der das Gericht das Diskriminierungsverbot, zumindest soweit rassistische Statusabwertungen und demütigende Ungleichbehandlungen betroffen sind, als Konkretisierung der Menschenwürde bezeichnet.⁵⁷³

570 Ausführlich zur Bedeutung des Kammerbeschlusses Payandeh, Verfassungsgerichtliche Konturierung des Verbots rassistischer Diskriminierung, NVwZ 2021, Seite 1830.

571 BVerfG, Beschluss vom 2. November 2020, 1 BvR 2727/19, Rn. 18.

572 Betonung dieses Zusammenhangs auch bei Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Auflage 2024, Artikel 1 Rn. 12; Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Mai 2009, Artikel 1 Rn. 120; Höfling, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 1 Rn. 35; Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 3 Rn. 425; Mager, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 64 (2005), Seite 417; die Schutzpflicht unmittelbar aus Artikel 1 Absatz 1 Satz 2 GG ableitend Kischel, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 15. November 2025, Artikel 3 Rn. 91; Uerpmann-Witzack, Gleiche Freiheit im Verhältnis zwischen Privaten: Artikel GG Artikel 3 Absatz 3 GG als unterschätzte Verfassungsnorm, ZaöRV 68 (2008), Seite 359 (367 f.); Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 23 ff.; Fries, Die Bedeutung von Artikel 5 (f) der Rassendiskriminierungskonvention im deutschen Recht, 2003, Seite 250 (mit weiteren Nachweisen).

573 BVerfGE 144, 20 (207 f.).

Auch in der Sache spricht im Ergebnis viel dafür, dass Artikel 3 Absatz 3 GG eine staatliche Pflicht zum Schutz vor Diskriminierungen begründet: Diskriminierungsverbote weisen einen den Freiheitsrechten vergleichbaren sachlichen Schutzbereich auf, sind insofern strukturell mit diesen vergleichbar,⁵⁷⁴ sodass kein Grund ersichtlich ist, die für die Freiheitsrechte weitgehend anerkannte Schutzpflichtendimension⁵⁷⁵ nicht auf sie zu übertragen. Soweit Schutzpflichten mit der staatlichen Aufgabe der Gewährleistung von Sicherheit und dem Gewaltmonopol des Staates begründet werden,⁵⁷⁶ greift diese Ratio auch für die Diskriminierungsverbote, da Artikel 3 Absatz 3 GG gerade Angehörige besonders vulnerabler Gruppen vor dem Hintergrund historisch begründeter Diskriminierungs- und Ausgrenzungserfahrungen im Blick hat.⁵⁷⁷

Soweit Bedenken gegen die Anerkennung einer Schutzpflicht im Zusammenhang mit Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG vorgebracht werden, beziehen sie sich vielfach auf die potenziellen Auswirkungen, die diese auf den Privatrechtsverkehr haben könne.⁵⁷⁸ Dieser Einwand spricht allerdings nicht grundsätzlich gegen die Annahme von Schutzpflichten, sondern betrifft vielmehr die Frage der Reichweite und Grenzen der Schutzpflicht und lässt sich in diesem Zusammenhang berücksichtigen. In der allgemeinen Schutzpflichtendogmatik sind sowohl der weitreichende Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers als auch die grundsätzliche Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ein Untermaßverbot anerkannt.⁵⁷⁹

574 Siehe Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 3 Rn. 404.

575 Ausführlich Calliess, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, 2006 § 44 Rn. 1 ff.

576 Siehe statt vieler Klein, Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, NJW 1989, Seite 1633; Calliess, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, 2006 § 44 Rn. 9.

577 Siehe von Achenbach, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 2023, Artikel 3 Absatz 2, Absatz 3 Rn. 1.

578 Siehe etwa Langenfeld, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Mai 2015, Artikel 3 Absatz 3 Rn. 83 ff.; Kischel, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 15. November 2025, Artikel 3 Rn. 210; Britz, Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, VVDStRL 64 (2005), Seite 355 (361 ff.); Jestaedt, Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, VVDStRL 64 (2005), Seite 298 (339 ff.).

579 Dazu Calliess, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, 2006 § 44 Rn. 6.

Für die Bestimmung des verfassungsrechtlichen Rahmens weiterer Kompetenzübertragungen auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist die Frage der Schutzpflichten aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG indes ohnehin von nachrangiger Bedeutung. Mit Blick auf potenziell entgegenstehende Grundrechtspositionen⁵⁸⁰ ist vielmehr allein relevant, dass mit der Stärkung der Durchsetzung im Bereich des Diskriminierungsschutzes ein ebenso verfassungsrechtlich legitimes wie verfassungsrechtlich vorgegebenes Ziel verfolgt wird. Das ist ungeachtet der Schutzpflichtenfrage insofern der Fall, als weitgehende Einigkeit dahin gehend besteht, dass sich aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG ein entsprechender Verfassungsauftrag⁵⁸¹ beziehungsweise Gewährleistungsauftrag⁵⁸² ergibt und darin jedenfalls die Anerkennung der Diskriminierungsbekämpfung als Gemeinwohlbelang⁵⁸³ verankert ist.

4.3.3.1.2 Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes

Soweit rechtspolitische Vorschläge auf eine Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes zur Unterstützung oder Vertretung von individuellen von Diskriminierung Betroffenen abzielen, tragen sie zudem zur Verwirklichung der dem Staat obliegenden Pflicht zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes bei. Soweit es um gerichtlichen Rechtsschutz zur Geltendmachung von Rechten im Privatrechtsverhältnis geht, folgt eine entsprechende Gewährleistungspflicht aus dem Rechtsstaatsprinzip.⁵⁸⁴ Sie ist über Artikel 2 Absatz 1 GG grundrechtlich abgesichert.⁵⁸⁵

580 Dazu sogleich unten Kapitel 4.3.3.2.

581 Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 23 ff.

582 Siehe von Achenbach, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 2023, Artikel 3 Absatz 2, Absatz 3 Rn. 27 ff.

583 Langenfeld, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Mai 2015, Artikel 3 Absatz 3 Rn. 92.

584 Siehe BVerfGE 54, 277 (291); 54, 288 (291); 85, 337 (345); 88, 118 (123); 97, 169 (185); 107, 395 (401 ff.); 112, 185 (207); 116, 135 (150); 141, 121 (134).

585 BVerfGE 93, 99 (107); 107, 395 (401); Papier, Justizgewähranspruch, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, 3. Auflage 2010, § 176 Rn. 7 ff.

Das Bundesverfassungsgericht betont dabei, dass die Rechtsschutzgarantie – insofern parallel zu Artikel 19 Absatz 4 GG⁵⁸⁶ – auch in zivilrechtlichen Streitigkeiten nicht nur beinhaltet, dass überhaupt ein Rechtsweg besteht, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes garantiert.⁵⁸⁷ Rechtsstaatliche Anforderungen bestehen insofern nicht nur an die Eröffnung des Rechtswegs überhaupt, sondern auch an eine Ausgestaltung des Verfahrens, die einen effektiven Rechtsschutz ermöglicht.⁵⁸⁸ Konkret greifbare Konsequenz dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere, dass der Zugang zum Gericht nicht übermäßig erschwert werden darf und dass die Beschreitung des Rechtswegs praktisch möglich sein muss.⁵⁸⁹ Im Hinblick auf „Unbemittelte“ leitet das Bundesverfassungsgericht zudem aus dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 GG) und insbesondere aus dem allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Absatz 1 GG) Anforderungen an die Ausgestaltung eines effektiven Rechtsschutzes ab, die sich auf die gerichtliche und die außergerichtliche Rechtsverfolgung beziehen und etwa im Wege der Prozesskostenhilfe oder der Beratungshilfe zu verwirklichen sind.⁵⁹⁰

4.3.3.2 Grundrechtliche Grenzen

Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts können insofern eine grundrechtliche Relevanz aufweisen, als sie zu Eingriffen in grundrechtlich geschützte Rechte Dritter berechtigen können. Auch insofern muss jeder konkrete gesetzliche Regelungsvorschlag auf seine mögliche Grundrechtsrelevanz untersucht werden. Gleichwohl lassen sich einige allgemeine Grundsätze festhalten: An Private adressierte Diskriminierungsverbote stellen rechtfertigungsbedürftige Grundrechtseingriffe dar. Sie berühren potenziell die jedenfalls von Artikel 2

586 Hierzu Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: August 2020, Artikel 19 Absatz 4 Rn. 16.

587 BVerfGE 88, 118 (123); so auch Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Rechtsstaat) Rn. 212; Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: August 2020, Artikel 19 Absatz 4 Rn. 16; aus zivilverfahrensrechtlicher Perspektive Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 3 Rn. 1 ff.

588 BVerfGE 112, 185 (207).

589 BVerfGE 85, 337 (347 f.).

590 Siehe BVerfGE 122, 39 (48 ff.); ausführlich zur Rechtsprechung Bergner/Pernice, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Anspruch auf Rechtsschutz- und Rechtswahrnehmungsgleichheit, in: Emmenegger/Wiedmann (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 2, 2011, Seite 241.

Absatz 1 GG geschützte Privatautonomie und die Vertragsfreiheit.⁵⁹¹ Sie können sich als Beeinträchtigungen wirtschaftlicher Betätigung darstellen und damit die Berufsfreiheit des Artikels 12 Absatz 1 GG betreffen. Sowohl der spezielle Gleichstellungsauftrag aus Artikel 3 Absatz 2 GG als auch die Diskriminierungsverbote des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG bieten freilich eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Rechtfertigung der mit privatrechtlichen Diskriminierungsverboten verbundenen Einschränkungen.⁵⁹² Zudem ist zu berücksichtigen, dass die grundrechtliche Rechtfertigungslast primär die materiellrechtlichen Diskriminierungsverbote und die angeordneten rechtlichen Konsequenzen trifft, also die bereits bestehenden Regelungen des AGG über Verpflichtungen Privater und Ansprüche der von Verletzungen des AGG Betroffenen. Die Einführung weiter gehender Durchsetzungsmechanismen wie etwa der Befugnis zur Unterstützung der von Diskriminierung Betroffenen oder auch gerichtlicher Beteiligungsrechte stellt für sich genommen keinen separaten Grundrechtseingriff, der verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig wäre, dar.⁵⁹³ Soweit die mit dem AGG verbundenen Pflichten Privater verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind, besteht kein Grundrechtsschutz gegen die Effektivierung der Geltendmachung und Durchsetzung dieser Regelungen. Allerdings muss das Zusammenwirken verschiedener an Diskriminierungen anknüpfender Rechtsfolgen und Durchsetzungsmechanismen einer Überprüfung am Maßstab der Grundrechte standhalten und sich insbesondere als verhältnismäßig erweisen.⁵⁹⁴ Auch hier geht es allerdings weniger um die Bewertung der Einführung einzelner Kompetenzen als vielmehr um eine Abstimmung der verschiedenen Durchsetzungsinstrumente sowie eine Gesamtbewertung ihrer potenziell abschreckenden und sanktionierenden Wirkung.

591 Zu grundrechtlicher Verortung und grundrechtlichem Gehalt im Einzelnen Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 2 Rn. 115 ff.; ausführlich Di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Juni 2001, Artikel 2 Rn. 101 ff.

592 Siehe statt aller Langenfeld, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Mai 2015, Artikel 3 Absatz 2 Rn. 63 und Artikel 3 Absatz 3 Rn. 92.

593 In diese Richtung bereits Hohmann-Dennhardt, Antidiskriminierungsgesetz contra Grundgesetz?, ZRP 1979, Seite 241 (247).

594 Siehe zu diesem Problem im Zusammenhang mit der Lieferkettenregulierung Thomale/Schmid, Das Private Enforcement der EU-Lieferkettenrichtlinie, ReblsZ 88 (2024), Seite 425 (466 f.); allgemein auch Klement, Die Kumulation von Grundrechtseingriffen im Umweltrecht, AöR 134 (2009), Seite 35.

Spezifische Grundrechtsrelevanz kann hingegen einzelnen diskutierten Befugnisserweiterungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zukommen. Soweit etwa eine Pflicht zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren diskutiert wird, stellte die damit verbundene Verpflichtung einen eigenständigen rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtsreingriff dar.⁵⁹⁵ Im Übrigen betreffen grundrechtliche Vorgaben weniger die Frage, ob eine bestimmte Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes überhaupt begründet werden darf, sondern vielmehr die Ausgestaltung der entsprechenden Durchsetzungsinstrumente: Soweit etwa eine stärkere Einbindung der Antidiskriminierungsstelle in gerichtliche Verfahren zur Geltendmachung von Verstößen gegen das AGG diskutiert wird, sind grundrechtlich verankerte Gewährleistungen wie der Grundsatz der Waffengleichheit zu berücksichtigen.⁵⁹⁶ Soweit behördliche Untersuchungs- und Sanktionsbefugnisse diskutiert werden, müssen in den Grundrechten sowie im Rechtsstaatsprinzip verankerte verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben wie etwa der Grundsatz rechtlichen Gehörs und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt sein, und Artikel 19 Absatz 4 GG begründet insofern eine Rechtsweggarantie.⁵⁹⁷

4.3.3.3 Zwischenergebnis

Die Grundrechte stecken 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 ab. Das Diskriminierungsverbot des Artikels 3 Absatz 3 Satz 1 GG stellt eine verfassungsrechtliche Grundlage hierfür dar, ohne dass damit eine konkrete Pflicht zur Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle verbunden wäre. Die Grundrechte der potenziell von Maßnahmen der Antidiskriminierungsstelle Betroffenen bilden insofern eine Grenze, die allerdings keine Maßnahmen von vorneherein ausschließt, sondern vielmehr im Rahmen der Ausgestaltung und auf der Ebene des Rechtsschutzes Relevanz entfaltet.

595 Dazu unten Kapitel 5.2.4.1.4.

596 Dazu unten Kapitel 5.4.5.1.3.

597 Dazu unten Kapitel 5.3.4.1.3.

4.4 Einfachgesetzlicher Abstimmungsbedarf

Die Übertragung weiterer Befugnisse auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes müsste aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgen. Da es sich um eine Einrichtung des Bundes handelt, ist insofern ein Bundesgesetz erforderlich. Nicht zwingend, aber naheliegend ist insofern eine Änderung des AGG sowie gegebenenfalls anderer Bundesgesetze, die in den Zuständigkeitsbereich der Antidiskriminierungsstelle des Bundes fallen (wie etwa das Soldatinnen- und Soldatengleichbehandlungsgesetz) oder von den Kompetenzerweiterungen berührt werden (wie etwa die gesetzlichen Grundlagen über das Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrecht). Soweit eine entsprechende Gesetzesänderung erfolgt, muss sie sich im Rahmen des Verfassungsrechts sowie grundsätzlich auch des Völker- und Unionsrechts halten und an diesem Maßstab messen lassen. Potenziell entgegenstehende landesgesetzliche Regelungen werden aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts vor dem Landesrecht nach Artikel 31 GG verdrängt.⁵⁹⁸ Potenziell entgegenstehendes Bundesrecht wird nach dem Grundsatz „Lex posterior derogat legi priori“ von einer entsprechenden Gesetzesänderung verdrängt, was sowohl aus der demokratischen Revisibilität des Gesetzesrechts und der Gestaltungsbefugnis des demokratisch legitimierten Gesetzgebers folgt als auch aus dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.⁵⁹⁹

Daraus folgt, dass möglicherweise entgegenstehende bundesgesetzliche Regelungen kein Hindernis für die Einführung weiter gehender Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes darstellen. Soweit also etwa darauf hingewiesen wird, dass die Befugnis zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen der deutschen Rechtsordnung grundsätzlich fremd ist, ist dieser Einwand – ungeachtet der Frage, inwiefern er in der Sache zutrifft⁶⁰⁰ – aus rechtlicher Perspektive unerheblich, weil es dem Gesetzgeber freisteht, neue Rechtsinstitute einzuführen. Der Gesetzgeber ist an die Verfassung sowie das

598 Zum aufgrund der vorrangigen Gesetzgebungskompetenzregeln begrenzten Anwendungsbereich des Artikels 31 GG siehe statt vieler Huber, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 31 Rn. 10ff.

599 Statt vieler Leisner-Egensperger, Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 90 Rn. 7.

600 Dazu unten Kapitel 5.4.3.

Völker- und Unionsrecht gebunden, aber nicht an Traditionen oder dogmatische Systembildungen.

Das bedeutet freilich nicht, dass der Gesetzgeber im Rahmen von Überlegungen über eine Erweiterung der Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes die bestehenden gesetzlichen Regelungen völlig außer Acht lassen sollte. Denn ungeachtet der Frage, inwiefern verfassungsrechtliche Anforderungen an die Systemgerechtigkeit, Folgerichtigkeit oder Kohärenz gesetzlicher Regelungen bestehen,⁶⁰¹ ist es rechtspolitisch im Interesse einer klaren und kohärenten Rechtsordnung angezeigt, die Auswirkungen einer Gesetzesänderung auf die bestehenden Regeln sowie das Zusammenspiel neuer gesetzlicher Regelungen mit der bestehenden Rechtsordnung zu berücksichtigen.

Inwiefern sich insofern Abstimmungsbedarf ergibt, ist mit Blick auf die jeweils diskutierte Kompetenzerweiterung und ihre konkreten Ausgestaltungsoptionen zu erörtern. Dabei kann Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf in zweifacher Hinsicht bestehen: Zum einen müssen die Auswirkungen der gesetzlichen Einführung weiterer Aufgaben und Befugnisse auf das bestehende Regelungsgefüge des AGG berücksichtigt werden. Das betrifft erstens den Bestand der Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. So wirft etwa die Einführung einer Streitschlichtungsstelle und eines Streitbeilegungsverfahrens die Frage auf, wie sich diese Erweiterung des Instrumentariums zu bestehenden Aufgaben wie etwa der Vorgabe, dass die Antidiskriminierungsstelle auf die gütliche Einigung von Streitigkeiten hinwirken soll (§ 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 AGG),⁶⁰² verhält.⁶⁰³ Auch organisatorische Konsequenzen sind in Betracht zu ziehen, und es stellt sich die Frage der Auswirkungen auf die Geltendmachungsfristen.⁶⁰⁴

601 Ausführlich hierzu Kischel, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 15. November 2025, Artikel 3 Rn. 95 ff.

602 Dazu oben Kapitel 2.2.2.3.

603 Dazu unten Kapitel 5.2.4.2.

604 Dazu unten Kapitel 5.2.4.2.

Zweitens besteht potenziell Abstimmungsbedarf mit Blick auf Gesetze jenseits des AGG. Soweit etwa Mitwirkungs- oder Beteiligungsbefugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an gerichtlichen Verfahren geschaffen werden sollen,⁶⁰⁵ stellt sich die Frage, wie diese sich in den bestehenden Regelungsrahmen des gerichtlichen Verfahrens einfügen. Auch wenn insofern keine rechtlichen Konflikte im engeren Sinne entstehen – es steht dem Gesetzgeber frei, auch im Rahmen des AGG Regelungen zu treffen, die Auswirkungen auf das gerichtliche Verfahren haben, wie etwa die §§ 22, 23 AGG jetzt schon zeigen –, sind die Auswirkungen entsprechender Änderungen auf das bestehende Regelungsgefüge im Interesse der Klarheit der Rechtsordnung zu bedenken. Mit Blick auf die Einführung eines Rechts zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen ist etwa zu bedenken, welche Regelungsfragen sich im Lichte allgemeiner prozessualer Grundsätze ergeben.⁶⁰⁶ Und die Einführung eines speziellen Schlichtungsverfahrens für Streitigkeiten nach dem AGG wirft die Frage des Verhältnisses zu anderen Schlichtungsverfahren und zur Regelung des § 15a EGZPO auf.⁶⁰⁷

605 Dazu unten Kapitel 5.4 und 5.5.

606 Dazu unten Kapitel 5.4.5.2.

607 Dazu unten Kapitel 5.2.4.2.

5 Analyse von Reformoptionen

Vor dem Hintergrund der Bestandsaufnahme (siehe Kapitel 2), der rechtsvergleichenden Perspektiven (siehe Kapitel 3) sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 4) sollen nun konkrete Optionen für einzelne Kompetenzerweiterungen näher in den Blick genommen werden. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei auf Aufgaben und Funktionen, für die eine Erweiterung der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes diskutiert wird⁶⁰⁸ und für die insbesondere im Lichte der unionsrechtlichen Vorgaben ein grundsätzlicher Handlungsbedarf⁶⁰⁹ bereits identifiziert wurde. Die Untersuchung beschränkt sich aber nicht auf konkrete bereits unterbreitete oder diskutierte Vorschläge, sondern zielt darauf ab, den Rahmen des rechtlich Zulässigen in den untersuchten Kompetenzbereichen möglichst umfassend abzustecken. Dasselbe gilt für die rechtspolitischen Erwägungen. Unterschieden werden dabei mögliche Erweiterungen der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Rahmen der alternativen Streitbeilegung (siehe Kapitel 5.2), der administrativen Durchsetzung von Antidiskriminierungsrecht (siehe Kapitel 5.3), der Möglichkeit, in laufenden Gerichtsverfahren als *Amicus Curiae* Stellungnahmen zu unterbreiten (siehe Kapitel 5.4), sowie weitergehende Möglichkeiten der Beteiligung an gerichtlichen Verfahren (siehe Kapitel 5.5). Abschließend sollen mögliche Wechselwirkungen der diskutierten Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in den Blick genommen werden (siehe Kapitel 5.6). Zuvor soll jedoch kurz das Durchsetzungsdefizit des Antidiskriminierungsrechts thematisiert werden, weil dieses den rechtspolitischen Hintergrund der Debatte über weitere Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bildet (siehe Kapitel 5.1).

608 Siehe oben Kapitel 2.3.3.

609 Siehe oben Kapitel 4.2.

5.1 Das Durchsetzungsdefizit des Antidiskriminierungsrechts als rechtspolitischer Hintergrund

Die Diskussion über weitere Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist vor dem Hintergrund des Durchsetzungsdefizits eines nahezu ausschließlich auf die individuelle Geltendmachung von Rechtsverletzungen und Ansprüchen ausgerichteten Antidiskriminierungsrechts zu sehen. Sowohl rechtsvergleichend als auch in Deutschland lässt sich feststellen, dass Diskriminierungen von den Betroffenen nur selten gerichtlich geltend gemacht werden. Mehrere Faktoren führen gerade im Antidiskriminierungsrecht zu einem Durchsetzungsdefizit:⁶¹⁰ Die Durchsetzung von Ansprüchen – ob außergerichtlich oder gerichtlich – ist regelmäßig mit Kosten verbunden.⁶¹¹ Diskriminierung trifft dabei zwar nicht nur, aber oftmals sozial Schwache. Diskriminierungsanfälligkeit und Diskriminierungsbetroffenheit stehen vielfach in einem komplexen Verhältnis zu einer prekären sozioökonomischen Stellung.⁶¹² Schon die monetären Kosten der Rechtsverfolgung können insofern abschrecken. Diskriminierungsfällen liegt zudem vielfach, wenn nicht gar regelmäßig ein Machtgefälle zugrunde: Es geht um Diskriminierungen des Staates gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, Diskriminierungen im Beschäftigungskontext gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern oder Arbeitnehmenden oder Diskriminierungen im Rahmen des Angebots von Waren oder Dienstleistungen. Diskriminierungen gehen oftmals von Unternehmen, Wohnungsgesellschaftsgesellschaften oder Versicherungsgesellschaften aus.

610 Siehe hierzu bereits Schiek, Differenzierte Gerechtigkeit, 2000, Seite 415 ff.; Grünberger/Reinelt, Konfliktlinien im Nichtdiskriminierungsrecht, 2020, Seite 90 ff.; Ponti/Tuchtfeld, Zur Notwendigkeit einer Verbandsklage im AGG, ZRP 2018, Seite 139; Scherr, Rechtswissenschaftliche Diskriminierungsforschung, in: Scherr/Reinhardt/El-Mafaalani (Hrsg.), Handbuch Diskriminierung, 2. Auflage 2023, Seite 95 (108 f.); für empirische Befunde Beigang u. a., Diskriminierungserfahrungen in Deutschland, 2017, Seite 273 ff.; Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 51 ff.

611 Allgemein zu den Mobilisierungskosten individueller gerichtlicher Rechtsdurchsetzung Baer, Rechtssoziologie, 5. Auflage 2023, § 7 Rn. 27 ff.; Kocher, Barrieren der Rechtsmobilisierung, in: Welti (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, Seite 73.

612 Ausführlich hierzu Röhner, Sozioökonomische Diskriminierung, in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 11 Rn. 1 ff.

Auch ein Defizit an Informationen und Bewusstsein über mögliche Ansprüche, rechtliche Handlungsoptionen oder Beratungs- und Unterstützungsdienste erweist sich als Hindernis.⁶¹³ Menschen, die in vielfältigen Kontexten Diskriminierung erleben, haben zudem oftmals weniger Vertrauen in staatliche Institutionen und damit auch in die Gerichte, die sie zur Geltendmachung von Ansprüchen wegen Diskriminierung anrufen könnten.⁶¹⁴ Und schließlich kann die Sorge vor möglichen negativen Konsequenzen eine abschreckende Wirkung entfalten. Das ist etwa dann denkbar, wenn die Diskriminierung in einem bestehenden Verhältnis wie etwa dem Beschäftigungsverhältnis erfolgt und daher Angst vor Repressalien in Reaktion auf die Äußerung eines Diskriminierungsvorwurfs oder die Einleitung von Maßnahmen zur Geltendmachung von Ansprüchen bestehen kann.⁶¹⁵ In diesem Zusammenhang spielen auch soziale Kosten, die mit dem öffentlichen Anprangern einer Diskriminierung verbunden sein können, eine Rolle.⁶¹⁶

Diese Besonderheiten von Fallkonstellationen, denen der Vorwurf einer Diskriminierung zugrunde liegt, führen dazu, dass Betroffene nur selten aus eigener Initiative ihre Ansprüche gerichtlich geltend machen. Das ist zum einen ein Problem für die konkret von einer Diskriminierung Betroffenen, die den ihnen zustehenden Schutz und die ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente nicht nutzen. Es ist aber zum anderen auch ein über den Einzelfall hinausreichendes Problem, weil diejenigen, die für eine Diskriminierung verantwortlich sind, vielfach darauf vertrauen können, dass ihr Verhalten keine rechtlichen oder sonstigen Konsequenzen nach sich ziehen wird. Die präventive Wirkung des Antidiskriminierungsrechts wird dadurch erheblich geschwächt. Und auch die Funktion der Rechtsprechung, offene Rechtsfragen zu klären, das Recht zu konkretisieren und weiterzuentwickeln, leidet darunter, wenn zu wenige Fälle vor die Gerichte gebracht werden. Dieses Problem zeigt sich deutlich im AGG: Während das AGG in arbeitsrechtlichen Verfahren durchaus

613 Kocher, Barrieren der Rechtsmobilisierung, in: Welti (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, Seite 73 (75 f.).

614 Siehe exemplarisch die Auswertung empirischer Erhebungen bei DeZIM, Rassismus und seine Symptome, Bericht des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors, 2023, Seite 94 ff.

615 Allgemein zur Bedeutung von Einschüchterungen durch mögliches gerichtliches Vorgehen gegen diejenigen, die eine Diskriminierung geltend machen, Baer, Rechtssoziologie, 6. Auflage 2025, § 7 Rn. 27.

616 Hierzu Grünberger/Reinelt, Konfliktlinien im Nichtdiskriminierungsrecht, 2020, Seite 93 ff.

eine erhebliche Rolle spielt, ist der allgemeine zivilrechtliche Teil des AGG nur selten Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzung. In der Konsequenz sind zahlreiche grundlegende Fragen der Auslegung des AGG nach wie vor umstritten und nicht höchststrichterlich geklärt. Die geringe Bedeutung des AGG in der gerichtlichen Praxis hat weitere nachteilige Konsequenzen: Denn letztlich zielt das AGG wie das gesamte Antidiskriminierungsrecht darauf ab, dass sowohl mögliche Verursacherinnen und Verursacher von Diskriminierung als auch die von Diskriminierung Betroffenen ein Bewusstsein dafür entwickeln, welches Verhalten rechtlich untersagt ist und welche rechtlichen Konsequenzen mit einer Diskriminierung verbunden sind. Die Erfüllung dieser Funktion wird durch die geringe Relevanz des AGG in der Praxis erschwert. Diese führt zudem dazu, dass sich auch unter den unmittelbar mit der Rechtsanwendung befassten Personen sowie in der Wissenschaft und unter Studierenden nicht das notwendige Bewusstsein von der Bedeutung der Grundsätze von Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung auch und gerade im Verhältnis zwischen Privaten herausbilden kann, das erforderlich ist, um eine effektive Durchsetzung der rechtlichen Gebote zu gewährleisten.

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

5.2 Alternative Streitbeilegung

5.2.1 Hintergrund

Gesetzliche Regelungen und Reformvorhaben, die die alternative Streitbeilegung betreffen, zielen regelmäßig vor allem auf eine Entlastung der staatlichen Gerichtsbarkeit und damit letztlich auf die Schonung öffentlicher Ressourcen.⁶¹⁷ Im Zusammenhang mit Fällen von Diskriminierung rücken indes andere Funktionen der alternativen Streitbeilegung in den Vordergrund: Von Diskriminierung Betroffene haben vielfach Vorbehalte gegen eine gerichtliche Geltendmachung ihrer Ansprüche nach dem AGG. Entsprechende Unsicherheiten können auf mangelndes Vertrauen in staatliche Institutionen zurückzuführen sein, aber auch mit den Kosten oder den nur schwer absehbaren Erfolgsaussichten einer Klage begründet werden.⁶¹⁸ Der konfrontative Charakter gerichtlicher Verfahren kann zudem dann ein Hindernis sein, wenn die Diskriminierung in einem Näheverhältnis wie im Rahmen einer Beschäftigung erfolgt. Aus diesen Gründen können sich Formen der alternativen Streitbeilegung, die zum Teil stärker auf eine konsensuale Klärung der Streitigkeit und Kompromisse ausgerichtet sind und zum Teil niedrigere Zugangshürden aufweisen als die staatliche Gerichtsbarkeit, gerade im Zusammenhang mit Diskriminierungen als attraktiver sowohl für die von Diskriminierung Betroffenen als auch für mögliche Verantwortliche erweisen.⁶¹⁹ Aufgrund der regelmäßig im Vergleich zum gerichtlichen Verfahren geringeren Formalisierung der Verfahren alternativer Streitbeilegung können zudem Beratungs- und Unterstützungsstellen wie Antidiskriminierungsverbände oder die Antidiskriminierungsstelle des Bundes einfacher beteiligt werden als im streitigen Verfahren vor Gericht.

617 Siehe Rauscher, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, Einleitung Rn. 61 ff. (Rn. 76: „das primäre Ziel der Entlastung der Gerichte“).

618 Dazu oben Kapitel 5.1.

619 Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 290 f.

Rechtspolitische Vorstöße zur Etablierung von alternativen Streitbeilegungsverfahren existieren bereits seit den 1990er-Jahren.⁶²⁰ Momentan kommt der alternativen Streitbeilegung im Antidiskriminierungsrecht indes keine bedeutende Rolle zu. Die gesetzlichen Regelungen sind fragmentarisch: Die Funktion der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist in § 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 AGG nur sehr allgemein geregelt, ihre Befugnisse nur sehr punktuell in § 28 Absatz 3 AGG.⁶²¹ Zudem unterfallen in einigen Bundesländern einige Ansprüche nach dem AGG dem vor einem gerichtlichen Vorgehen obligatorischen Güteverfahren nach § 15a Absatz 1 Nummer 4 EGZPO.⁶²² Das wirft die Frage auf, ob die Rolle der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Rahmen der alternativen Streitbeilegung gestärkt werden sollte oder, im Lichte unionsrechtlicher Vorgaben, sogar gestärkt werden muss und wenn ja wie diese Rolle ausgestaltet werden sollte.

5.2.2 Arten alternativer Streitbeilegung und Ausgestaltungsoptionen

5.2.2.1 Arten alternativer Streitbeilegung

Unter dem Begriff der alternativen Streitbeilegung werden unterschiedliche Verfahrensarten und Verfahrensausgestaltungen zusammengefasst und diskutiert. In Ermangelung umfassender gesetzlicher Regelungen besteht dabei keine Einigkeit hinsichtlich der Reichweite des Konzepts und der Einordnung einzelner Formen alternativer Streitbeilegung.⁶²³ Gleichwohl haben sich Verfahrensmodelle herausgebildet, die wesentypische Merkmale aufweisen und sich dadurch von anderen Verfahrensmodellen unterscheiden wie etwa Schiedsgerichtsbarkeit, Schlichtungsverfahren oder Mediation. Eine trennscharfe Kategorienbildung ist auch insofern nicht möglich, einerseits, weil zum Teil unterschiedliche Verständnisse hinsichtlich der einzelnen

620 Siehe Rädler, *Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung*, 1999, Seite 288, und die Nachweise in Fn. 1; siehe zudem Beigang u. a., *Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse*, 2022, Seite 271 ff.

621 Dazu oben Kapitel 2.2.2.3.

622 Dazu unten Kapitel 5.2.2.1.4.

623 Siehe Klowait/Gläßer, in: Klowait/Gläßer (Hrsg.), *Mediationsgesetz*, 3. Auflage 2025, Teil 1 Einleitung Rn. 28 f.; Greger, in: Greger/Unberath/Steffek (Hrsg.), *Recht der alternativen Konfliktlösung*, 2. Auflage 2016, A. Rn. 1; Lohr, *Verbraucherstreitbeilegung und Verbraucherschutz*, 2021, Seite 8 ff.

Streitbeilegungsmechanismen bestehen, andererseits, weil sich auch Mischformen etabliert haben.⁶²⁴

Mit Blick auf eine mögliche Ausgestaltung der Funktion der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Rahmen der alternativen Streitbeilegung erscheint eine trennscharfe Differenzierung verschiedener Verfahrensmodelle aber auch nicht unbedingt notwendig. Erforderlich ist vielmehr eine Analyse von Ausgestaltungsoptionen, wie sie sich aus den typischen Streitbeilegungsmechanismen ergeben. Auf dieser Grundlage kann der Frage nachgegangen werden, wie Ausgestaltungsoptionen rechtlich und rechtspolitisch zu bewerten sind. Die nähere Ausgestaltung des Verfahrens obliegt dann im ersten Zugriff dem Gesetzgeber, der dabei aber nicht verpflichtet ist, sich für ein konkretes Modell zu entscheiden, sondern vielmehr eigenverantwortlich das Verfahren festlegen und Elemente etablierter Verfahren kombinieren kann.

Wenn gleichwohl im Folgenden die unterschiedlichen Modelle in ihren Grundzügen vorgestellt werden, hat dies einen dreifachen Hintergrund: Erstens haben sich in der Praxis verschiedene Modelle herausgebildet, sodass davon auszugehen ist, dass eine gesetzliche Ausgestaltung der alternativen Streitbeilegung unter Beteiligung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ein Modell zugrunde legen oder Elemente mehrerer Modelle kombinieren würde. Zweitens macht die Typologie der unterschiedlichen Streitbeilegungsverfahren ihre Wesens- und Unterscheidungsmerkmale sichtbar und stellt daher eine sinnvolle Grundlage für eine rechtspolitische Diskussion von Ausgestaltungsoptionen dar. Und drittens verbindet die Rechtsordnung zum Teil bestimmte rechtliche Konsequenzen mit einzelnen Verfahrensausgestaltungen beziehungsweise knüpft ihre Zulässigkeit an bestimmte Voraussetzungen wie etwa die Schiedsgerichtsbarkeit in §§ 1025 ff. ZPO oder die Mediation nach dem Mediationsgesetz.

624 Siehe etwa zum Verhältnis von Schiedsgerichtsbarkeit und Mediation sowie zur Herausbildung von Mischformen Horvath, Schiedsgerichtsbarkeit und Mediation – Ein glückliches Paar?, SchiedsVZ 2005, Seite 292; allgemein Klowait/Gläßer, in: Klowait/Gläßer (Hrsg.), Mediationsgesetz, 3. Auflage 2025, Teil 1 Einleitung Rn. 42 ff.

5.2.2.1.1 Schiedsverfahren

Das Schiedsverfahren gehört zu den etabliertesten und am weitesten gehenden formalisierten und rechtlich reglementierten Verfahren der nichtgerichtlichen Streitbeilegung. Es ist als Alternative zur Streitbeilegung durch staatliche Gerichte konstruiert. Darin liegt auch das entscheidende Unterscheidungsmerkmal im Vergleich zu anderen Verfahren der alternativen Streitbeilegung: Im Schiedsverfahren wird einem Schiedsgericht regelmäßig die verbindliche und abschließende Entscheidung eines Rechtsstreits übertragen.⁶²⁵ Grundlage für die Tätigkeit und die Befugnisse des Schiedsgerichts ist dabei die Privatautonomie der Parteien,⁶²⁶ die sich im Erfordernis einer Schiedsvereinbarung (§§ 1029 ff. ZPO) niederschlägt. Das Bestehen einer Schiedsvereinbarung schließt daher die Erhebung einer Klage zu einem staatlichen Gericht aus (§ 1032 Absatz 1 ZPO). Rolle und Zuständigkeit der staatlichen Gerichtsbarkeit sind insofern und auch im Übrigen stark begrenzt (§§ 1026, 1062 ZPO). Zu den Charakteristika des Schiedsverfahrens gehören zudem die Grundsätze der Freiwilligkeit und der Gestaltungsfreiheit der Parteien, die sich auf die Auswahl der Richterinnen und Richter sowie das Verfahren erstrecken (§ 1042 Absatz 3 ZPO).⁶²⁷ Das Verfahren ist ferner durch das Gebot der Gleichbehandlung und des rechtlichen Gehörs geprägt.⁶²⁸ Die Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter müssen ebenso unabhängig wie unparteiisch sein (§ 1036 ZPO).⁶²⁹

5.2.2.1.2 Schiedsgutachten

Abzugrenzen vom Schiedsverfahren auf der Grundlage einer Schiedsvereinbarung ist das Schiedsgutachten auf der Grundlage eines Schiedsgutachtenvertrags. Im Gegensatz zur Schiedsvereinbarung, die sich auf die verbindliche Entscheidung eines Rechtsstreits bezieht, ist das Schiedsgutachten auf die Entscheidung eines Teilaspekts innerhalb einer Streitigkeit beschränkt.⁶³⁰ Mit dem Schiedsverfahren teilt das Schiedsgutachten seine grundsätzliche rechtliche Verbindlichkeit, wenngleich es einer weiter gehenden gerichtlichen

625 Rauscher, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, Einleitung Rn. 80.

626 Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 6.

627 Buchwitz, Schiedsverfahrensrecht, 2019, Seite 14 ff., 87 ff.

628 Wilske/Markert, in: Vorwerk/Wolf (Hrsg.), BeckOK ZPO, Stand: 1. Dezember 2025, § 1042 Rn. 2 ff.; ausführlich Buchwitz, Schiedsverfahrensrecht, 2019, Seite 123 ff.

629 Schwab/Walter, Schiedsgerichtsbarkeit, 7. Auflage 2005, Kapitel 9 Rn. 4 ff.; Elsing, Schiedsrichterliche Unabhängigkeit – Vorurteile und Wirklichkeit, SchiedsVZ 2019, Seite 16.

630 Baumann in: Vorwerk/Wolf (Hrsg.), BeckOK ZPO, Stand: 1. Dezember 2025, § 1025 Rn. 20.

Überprüfung unterliegt.⁶³¹ In Abhängigkeit von der Vereinbarung der Parteien innerhalb des Schiedsgutachtenvertrags soll das Schiedsgutachten auch nicht auf die rechtliche Klärung einer Frage beschränkt sein, sondern soll auch rechtsgestaltende Elemente wie etwa die Vervollständigung oder Änderung eines vertraglichen Rechtsverhältnisses beinhalten können.⁶³² Damit weist das Schiedsgutachten Überschneidungen mit dem Leistungsbestimmungsrecht eines Dritten nach §§ 317, 319 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) auf und hat primär einen materiellrechtlichen Gehalt.⁶³³ Ungeachtet der Frage, ob und inwiefern das Schiedsgutachten überhaupt ein prozessuales Institut darstellt,⁶³⁴ bestehen jedenfalls, gerade im Vergleich zum Schiedsverfahren, nur geringe feststehende Vorgaben für die prozessuale Ausgestaltung.⁶³⁵

5.2.2.1.3 Adjudikation

Eine besondere Form der Streitbeilegung stellt das Adjudikationsverfahren dar, das vor allem im Rahmen von Streitigkeiten über größere Projekte wie insbesondere Bauvorhaben zur Anwendung kommen kann. Auch insofern bedarf es einer vertraglichen Einigung der Parteien auf diese Form der Streitbeilegung, wobei verschiedene Adjudikationsordnungen als Vertragsmuster zur Verfügung stehen.⁶³⁶ Im Rahmen der Adjudikation trifft ein bestellter sachverständiger Experte oder ein Dispute Adjudication Board⁶³⁷ eine Entscheidung über einen konkreten Konflikt, der im Rahmen eines Projekts auftritt. Die Entscheidung hat, jedenfalls nach dem klassischen Verständnis von Adjudikation, eine vorläufige Bindungswirkung, die unter dem Vorbehalt einer gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Entscheidung steht.⁶³⁸ Auch wenn der spezifische Bezug zu

631 Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 105.

632 Gehrlein, in: Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB, Stand: 1. November 2025, § 317 Rn. 5 ff.

633 Würdinger, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 3, 10. Auflage 2025, § 317 Rn. 41.

634 Hierzu Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 96.

635 Siehe Baumann, in: Vorwerk/Wolf (Hrsg.), BeckOK ZPO, Stand: 1. Dezember 2025, § 1025 Rn. 20; etwas weiter gehend Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 96.

636 Hierzu Lembcke, Aktuelle Entwicklungen bei der Alternativen Streitbeilegung im Baurecht, NJW 2013, Seite 1704 (1707 ff.).

637 Ausführlich Lembcke, Adjudikation, in: Fritz/Pielsticker (Hrsg.), Handbuch Mediation, 3. Auflage 2024, Abschnitt 6, I, Rn. 2 ff.

638 Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 91.

größeren (Bau-)Projekten eine Übertragung der Adjudikation auf den Bereich des Antidiskriminierungsrechts fragwürdig erscheinen lässt, ist diese Form der alternativen Streitbeilegung hinsichtlich Ausgestaltungsoptionen gleichwohl interessant: Sie zeigt erstens, dass mit Blick auf die Entscheidungsbefugnisse einer in die Streitbeilegung eingebundenen Einrichtung ein Mittelweg zwischen der Kompetenz zu verbindlicher Entscheidung einer Streitigkeit (wie im Schiedsverfahren) und dem Fehlen einer solchen Kompetenz (wie in anderen Formen der Streitbeilegung, die auf eine konsensuale Klärung abzielen) denkbar ist, in Form einer Entscheidung, die grundsätzlich rechtlich verbindlich ist, aber eine anderweitige, insbesondere gerichtliche Klärung nicht ausschließt. Zweitens zeigt die Adjudikation ein breites Spektrum an verfahrensrechtlichen Ausgestaltungsoptionen, da insofern vielfach ein stark formalisiertes und auf rasche Entscheidung ausgerichtetes Verfahren zur Anwendung gelangt.⁶³⁹

5.2.2.1.4 Schlichtung

Unter dem Begriff der Schlichtung werden unterschiedliche Formen und Verfahren der alternativen Streitbeilegung verstanden.⁶⁴⁰ Kennzeichen der Schlichtung ist jedenfalls die Einbindung eines neutralen Dritten zur Unterstützung der Verhandlungen zwischen den Streitparteien mit dem Ziel, diesen zu einer Einigung zu verhelfen.⁶⁴¹ Im Unterschied insbesondere zum Schiedsverfahren kommt dem Dritten im Rahmen von Schlichtungsverfahren jedoch keine Entscheidungsbefugnis zu.⁶⁴² Der Erfolg des Verfahrens hängt vielmehr von der Einigung der Parteien ab. Wie weit der Dritte dabei in die Einigungsfindung involviert ist und ob er den Parteien eigene Einigungsvorschläge machen kann, ist in den einzelnen Schlichtungsverfahren unterschiedlich geregelt. Zum Teil wird die Möglichkeit der schlichtenden Person, einen Schlichtungs-

639 Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 92.

640 Von „diffuser Begriffsbildung“ spricht insofern Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 42; siehe zudem Lohr, Verbraucherstreitbeilegung und Verbraucherschutz, 2021, Seite 12 ff.

641 Klowait/Gläßer, in: Klowait/Gläßer (Hrsg.), Mediationsgesetz, 3. Auflage 2025, Teil 1 Einleitung Rn. 37; Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 42; Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 88 Rn. 9; Röhl, Rechtssoziologie, 1987, Seite 516 ff.

642 Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 42; Lohr, Verbraucherstreitbeilegung und Verbraucherschutz, 2021, Seite 12.

vorschlag zu unterbreiten, zum Wesen der Schlichtung gezählt.⁶⁴³ In der Praxis haben sich unterschiedliche Arten von Schlichtungsverfahren herausgebildet, und es bestehen unterschiedliche gesetzliche Regelungen über Schlichtungen.

Im Zusammenhang mit dem gerichtlichen Rechtsschutz allgemein lassen sich zum einen die prozessualen Vorschriften über gerichtsinterne Vermittlungsversuche zur Schlichtung im weiteren Sinne zählen. Dazu gehört etwa die allgemeine und nicht konkretisierte Verpflichtung des Gerichts nach § 278 Absatz 1 ZPO, in jeder Lage des Verfahrens auf eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits oder einzelner Streitpunkte hinzuwirken. Stärker formalisiert ist der nach § 278 Absatz 2 ZPO vorgesehene obligatorische Güteverhandlungstermin. Seit 2012 sieht § 278 Absatz 5 ZPO zudem die Möglichkeit vor, dass das Gericht die Parteien an einen besonderen Güterichter verweist. Diesem Güterichter kommen keine Entscheidungsbefugnisse zu, und ihm ist nach § 278 Absatz 5 Satz 2 ZPO explizit die Anwendung aller Methoden der Konfliktbeilegung einschließlich der Mediation gestattet. Nach § 278a ZPO kann das Gericht den Parteien zudem eine Mediation oder ein anderes Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung vorschlagen. Diese Regelungen werden den unionsrechtlichen Vorgaben für eine alternative Streitbeilegung nach Artikel 7 der Standard-Richtlinien jedoch nicht gerecht. Insbesondere greifen die §§ 278 und 278a ZPO erst nach der Klageerhebung und stellen damit gerade keine Alternative zum gerichtlichen Verfahren dar.⁶⁴⁴ Im Verfahren der Güteverhandlung ist zudem eine Einbindung der Antidiskriminierungsstelle, wie sie nach Artikel 7 der Standard-Richtlinien zwingend erforderlich ist, wenn diese nicht selbst mit der Durchführung der alternativen Streitbeilegung betraut wird, nicht vorgesehen.

Im Gegensatz zu Schlichtungsverfahren, die während oder im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens erfolgen, sieht § 15a EGZPO ein obligatorisches Güteverfahren vor Klageerhebung vor. Die Durchführung dieses Güteverfahrens wird damit zu einer Prozessvoraussetzung.⁶⁴⁵ Es gelangt allerdings nur zur

643 Siehe etwa Fries, Verbraucherrechtsdurchsetzung, 2016, Seite 195; Lembcke, Schlichtung, in: Fritz/Pielsticker (Hrsg.), Handbuch Mediation, 3. Auflage 2024, Abschnitt 6, H, Rn. 1, 6 ff.; Odrig, Schlichtung und Recht, 2025, Seite 30.

644 Dasselbe gilt für §§ 54 und 54a ArbGG auf dem Gebiet des Arbeitsrechts.

645 Münch, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, Vorbemerkung zu § 1025 Rn. 48.

Anwendung für die nach § 15a Absatz 1 und 2 EGZPO vorgesehenen Streitigkeiten, zu denen nach § 15a Absatz 1 Nummer 4 EGZPO auch Streitigkeiten nach Abschnitt 3 des AGG zählen, also die zivilrechtlichen AGG-Streitigkeiten, und nur, soweit das Landesrecht dies vorsieht. Von dieser Möglichkeit haben zehn Bundesländer Gebrauch gemacht.⁶⁴⁶ § 15a Absatz 3 EGZPO zieht den Kreis der möglichen Schlichtungsstellen denkbar weit und sieht neben von der Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestellen⁶⁴⁷ auch „sonstige Gütestellen, die Streitbeilegungen betreiben“, als Stellen in diesem Sinne an und privilegiert dabei Verbraucherschlichtungsstellen, branchengebundene andere Gütestellen oder andere Gütestellen der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer oder der Innung.

Die Beteiligten eines Streits können auch unabhängig von einem gerichtlichen Verfahren die Schlichtung als alternatives Streitbeilegungsverfahren wählen. Schiedsämter und Schiedsstellen auf Landesebene stehen auch jenseits des obligatorischen Güteverfahrens nach § 15a EGZPO für freiwillige Schlichtungsverfahren zur Verfügung.⁶⁴⁸ Im Zusammenhang mit Beschäftigungsverhältnissen finden Schlichtungsverfahren vor allem im kollektiven Arbeitsrecht statt. Im Zusammenhang mit Streitigkeiten über kollektive Regelungen von Arbeitsbedingungen in Betriebsvereinbarungen oder Tarifverträgen besteht die Option der privatautonom vereinbarten Schlichtung wie auch der Wahl staatlicher Schlichtungsverfahren.⁶⁴⁹ Auch für individuelle Streitigkeiten zwischen den Arbeitsvertragsparteien können Schlichtungsverfahren kollektiv- oder einzelvertraglich vereinbart werden.⁶⁵⁰

Besondere gesetzliche Regelungen beanspruchen zudem im Hinblick auf Streitigkeiten insbesondere zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und Unternehmen Geltung.⁶⁵¹ So bestehen Sonderregelungen etwa im

646 Siehe Gruber, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, § 15a EGZPO Rn. 1.

647 Überblick zur Praxis der Länder bei Greger, Die von der Landesjustizverwaltung anerkannten Gütestellen: Alter Zopf mit Zukunftschancen, NJW 2011, Seite 1478.

648 Lücke, Zivilprozessrecht I, 11. Auflage 2020, § 51 Rn. 9; ausführlich Pelzer, Mediation und Schlichtung, 2019, Seite 207 ff.

649 Überblick bei Waltermann, Arbeitsrecht, 20. Auflage 2021, Rn. 730 ff.

650 Dütz/Thüsing, Arbeitsrecht, 30. Auflage 2025, Rn. 1022.

651 Ausführlich hierzu Berlin, Schlichtung und sonstige alternative Streitbeilegung, in: Tamm/Tonner/Brönneke (Hrsg.), Verbraucherrecht, 4. Auflage 2026, § 12 Rn. 34 ff.; Fries, Verbraucherschutzdurchsetzung, 2016, Seite 195 ff.

Versicherungsrecht, im Bankenrecht sowie im Luftverkehrs- und Transportrecht. Derartige institutionelle Schlichtungen zeichnen sich insbesondere durch vorgegebene Verfahrensregeln aus.⁶⁵² Im Übrigen besteht seit 2016 ein allgemeines Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG)⁶⁵³ zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben, insbesondere der Richtlinie über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten.⁶⁵⁴ Kennzeichen der Schlichtungsverfahren in diesem Bereich ist, dass sie den Verbraucherinnen und Verbrauchern offenstehen, ohne dass sie zu ihrer Nutzung gezwungen wären. Es handelt sich somit um fakultative Schlichtungsverfahren.⁶⁵⁵ Ein obligatorisches Schlichtungsverfahren, das einer gerichtlichen Klage vorgeschaltet ist, kann vertraglich vereinbart werden,⁶⁵⁶ nach § 309 Nummer 14 BGB allerdings nicht im Rahmen von allgemeinen Geschäftsbedingungen.⁶⁵⁷ Die Schlichtung kann sowohl durch private als auch durch öffentlich-rechtliche Schlichtungsstellen erfolgen.⁶⁵⁸

652 Klowait/Gläßer, in: Klowait/Gläßer (Hrsg.), Mediationsgesetz, 3. Auflage 2025, Teil 1 Einleitung Rn. 39.

653 Gesetz über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz – VSBG) vom 19. Februar 2016, BGBl. I 2016, Seite 254, 1039.

654 Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nummer 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl. 165/64; Überblick hierzu bei Gössl, Das Gesetz über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen – Chancen und Risiken, NJW 2016, Seite 838; Umsetzungs- und Anpassungsbedarf begründet nun die Richtlinie (EU) 2025/2647 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2025 zur Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 und (EU) 2020/1828 nach der Einstellung der Europäischen Plattform für Online-Streitbeilegung, ABl. L, 2025/2647; siehe hierzu Greger, Die runderneuerte Verbraucherschlichtung, NJW 2026, Seite 553.

655 Siehe allgemein Berlin, Schlichtung und sonstige alternative Streitbeilegung, in: Tamm/Tonner/Brönneke (Hrsg.), Verbraucherrecht, 4. Auflage 2026, § 12 Rn. 115 ff.; Schilken/Brinkmann, Zivilprozessrecht, 8. Auflage 2022, § 1 Rn. 47.

656 BGH, NJW 1984, Seite 669; BGH, NJW 1999, Seite 647; Saenger, in: Saenger (Hrsg.), Zivilprozessordnung, 10. Auflage 2023, Vorbemerkung zu §§ 253–494a Rn. 33; Lüke, Zivilprozessrecht I, 11. Auflage 2020, § 51 Rn. 9; Wagner, Prozessverträge, 1998, 439 f.

657 Hierzu Wurmnest, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 2, 10. Auflage 2025, § 309 Rn. 7 ff.

658 Siehe § 1 Absatz 1 Satz 1, §§ 24 ff. und §§ 28 ff. VSBG.

5.2.2.1.5 Mediation

Auch unter dem Begriff der Mediation werden unterschiedliche Formen der Streitbeilegung verstanden. Mediation im engen Sinne meint die private Mediation.⁶⁵⁹ Die Grundlage hierfür stellt eine Mediationsabrede oder ein Mediationsvertrag zwischen den Konfliktparteien dar.⁶⁶⁰ Auch in der Güteverhandlung im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens können nach § 278 Absatz 5 ZPO Methoden der Mediation zur Anwendung gelangen, gleichwohl sind (staatlicher) Güterichter und (privater) Mediator grundsätzlich zu unterscheiden.⁶⁶¹ Das Mediationsgesetz (MediationsG)⁶⁶² definiert, aufbauend auf den Vorgaben des Artikels 3 der EU-Mediationsrichtlinie,⁶⁶³ die Mediation in § 1 als „vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben“, und den Mediator als „unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt“. Auch insofern liegt freilich keine abschließende Definition vor, sondern nur eine Begriffsbestimmung für die Zwecke des Mediationsgesetzes. Einzelne Elemente dieser Begriffsbestimmung stehen auch in diesem Rahmen aufgrund der Eigenverantwortlichkeit der Parteien zur Disposition.⁶⁶⁴ Die Mediation zeichnet sich insofern insbesondere durch eine gesetzlich nur sehr allgemein vorgezeichnete („strukturiertes Verfahren“)⁶⁶⁵

659 Pelzer, Mediation und Schlichtung, 2019, Seite 214 ff., 243.

660 Zu den Gestaltungsoptionen im Einzelnen Henschel, Die Bedeutung von Verträgen in der Mediation und die rechtliche Stellung des Mediators, in: Meller-Hannich/Weigel (Hrsg.), Mediation, 2020, Seite 41 ff.

661 Besondere Betonung etwa bei Prütting, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 278 Rn. 43; Vergleich bei Hübner, Das Güterichterverfahren nach § 278 V ZPO im Vergleich mit der Mediation, in: Meller-Hannich/Weigel (Hrsg.), Mediation, 2020, Seite 81; zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen richterlicher Mediation Wimmer/Wimmer, Verfassungsrechtliche Aspekte richterlicher Mediation, NJW 2007, Seite 3243.

662 Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012, BGBl. I 2012, Seite 1577.

663 Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 136/3.

664 Siehe im Einzelnen Hagel, in: Klowait/Gläßer (Hrsg.), Mediationsgesetz, 3. Auflage 2025, § 1 Rn. 5 ff.; Greger, in: Greger/Unberath/Steffek (Hrsg.), Recht der alternativen Konfliktlösung, 2. Auflage 2016, § 1 MediationsG Rn. 38 ff.

665 Siehe zudem die in der Gesetzesbegründung hervorgehobenen (BT-Drs. 17/5335, Seite 13 f.) punktuellen Vorgaben des Mediationsgesetzes, insbesondere § 2, § 3 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 5, § 4 Satz 4 MediationsG.

besondere Methodik aus.⁶⁶⁶ Insofern besteht Freiraum sowohl für die Berücksichtigung von Unterschieden etwa zwischen Wirtschafts- und Familienmediation als auch für die Anwendung unterschiedlicher Mediationsansätze und Mediationsstile.⁶⁶⁷ Die Fokussierung auf eine besondere Methodik der Mediation führt zum Erfordernis einer besonderen Ausbildung zur Mediatorin oder zum Mediator.⁶⁶⁸

Zum Kennzeichen der Mediation wird vielfach – gerade in Abgrenzung zur Schlichtung – gezählt, dass der die Mediation durchführenden Person eine nur moderierende und unterstützende Funktion zukommt und sie gerade nicht eigene Lösungsvorschläge unterbreitet.⁶⁶⁹ Andere betonen demgegenüber, dass es der Eigenverantwortlichkeit der Parteien unterfällt, inwiefern sie entsprechende Vorschläge der die Mediation durchführenden Person erhalten wollen.⁶⁷⁰ Und auch wenn eine gewisse Zurückhaltung der die Mediation durchführenden Person als prägend angesehen wird, lassen sich in der Praxis Abweichungen im Einzelnen ausmachen.⁶⁷¹ Rechtliche Relevanz entfaltet die Frage insofern, als Mediation nach § 2 Absatz 3 Nummer 4 Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) nur dann eine – nach dem RDG reglementierte und nur nach den einzelnen Vorschriften dieses Gesetzes zulässige – Rechtsdienstleistung darstellt, wenn sie „durch rechtliche Regelungsvorschläge in die Gespräche der

666 Ausführlich hierzu Fritz, Methodik und Anwendungsbereiche der Mediation, in: Fritz/Pielsticker (Hrsg.), Handbuch Mediation, 3. Auflage 2024, Abschnitt 5.

667 Hagel, in: Klowait/Gläßer (Hrsg.), Mediationsgesetz, 3. Auflage 2025, § 1 Rn. 10.

668 Siehe allgemein Fritz, in: Fritz/Pielsticker (Hrsg.), Handbuch Mediation, 3. Auflage 2024, Abschnitt 1, § 5 MediationsG Rn. 1 ff.; Fries, Verbraucherrechtsdurchsetzung, 2016, Seite 233; § 5 MediationsG unterscheidet insofern zwischen nicht zertifizierten und zertifizierten Mediatoren, siehe im Einzelnen Klowait, in: Klowait/Gläßer (Hrsg.), Mediationsgesetz, 3. Auflage 2025, § 5 Rn. 17 ff.

669 So Stürner, Rechtspflege durch unabhängige Organe oder Institutionen – ein Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit?, JZ 2017, Seite 905 (914); Becker/Horn, Notwendige Regelungen eines deutschen Mediationsgesetzes, SchiedsVZ 2006, Seite 270; Schilken/Brinkmann, Zivilprozessrecht, 8. Auflage 2022, § 1 Rn. 43; Lüke, Zivilprozessrecht I, 11. Auflage 2020, § 51 Rn. 14; Seidel, Justitia ohne Schwert?, Rechtswissenschaft 2022, Seite 381 (384); Lohr, Verbraucherstreitbeilegung und Verbraucherschutz, 2021, Seite 13; Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 88 Rn. 23.

670 So etwa Hagel, in: Klowait/Gläßer (Hrsg.), Mediationsgesetz, 3. Auflage 2025, § 1 Rn. 25; Jacoby, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2022, Seite 275 f.

671 Pelzer, Mediation und Schlichtung, 2019, Seite 219 f.; zur Unterscheidung von passiver und aktiver Mediation Fritz, Methodik und Anwendungsbereiche der Mediation, in: Fritz/Pielsticker (Hrsg.), Handbuch Mediation, 3. Auflage 2024, Abschnitt 5, II Rn. 18 ff.

Beteiligten eingreift“.⁶⁷² In dieser Formulierung kommt bereits zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber eigene Vorschläge der die Mediation durchführenden Person nicht für grundsätzlich unzulässig erachtet.

5.2.2.1.6 Verhandlung und Vermittlung

Die am häufigsten genutzte Methode der alternativen Streitbeilegung ist die Verhandlung. Allgemeine rechtliche Vorgaben über Verhandlungen bestehen dabei nicht, vielmehr stellt das Recht einen allgemeinen Rahmen zur Verfügung, der etwa dem Inhalt von Verhandlungsergebnissen Grenzen setzt (etwa über §§ 134, 138 BGB) und über das Instrument des Vertrags ermöglicht, ein Verhandlungsergebnis rechtlich verbindlich zu fixieren, etwa in Form eines Vergleichs (§ 779 BGB). Methoden und Grundsätze des Verhandelns,⁶⁷³ wie sie etwa im kooperativen Verhandeln nach dem sogenannten Harvard-Konzept entwickelt wurden,⁶⁷⁴ können die Praxis der Verhandlung beeinflussen, entziehen sich aber einer rechtlichen Normierung oder Steuerung. Verhandlungsprozesse können dabei durch Dritte, die im Wege der Vermittlung tätig werden, unterstützt werden.⁶⁷⁵

5.2.2.2 Ausgestaltungsoptionen

Im Lichte der verschiedenen Arten von Verfahren alternativer Streitbeilegung ergeben sich zahlreiche Ausgestaltungsoptionen für eine gesetzliche Regelung der alternativen Streitbeilegung im Zusammenhang mit Diskriminierungen und der Rolle der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hierbei.

672 Hierzu Remmert/Krenzler, in: Krenzler/Remmert (Hrsg.), Rechtsdienstleistungsgesetz, 3. Auflage 2023, § 2 Rn. 191 ff.; ausführlich Birkner, Die Reichweite des Rechtsdienstleistungsgesetzes in der Mediation, in: Meller-Hannich/Weigel (Hrsg.), Mediation, 2020, Seite 65 ff.

673 Überblick bei Greger, in: Greger/Unberath/Steffek (Hrsg.), Recht der alternativen Konfliktlösung, 2. Auflage 2016, D. Rn. 7 ff.

674 Fisher/Ury/Patton, Das Harvard-Konzept, 8. Auflage 2018 (Originalausgabe: Fisher/Ury, Getting to Yes, 1981).

675 Röhl, Rechtssoziologie, 1987, Seite 512 ff.; Lohr, Verbraucherstreitbeilegung und Verbraucherschutz, 2021, Seite 10 f.

5.2.2.2.1 Rolle der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Dabei bieten sich verschiedene Möglichkeiten der Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an.⁶⁷⁶ So kann diese einerseits selbst als Instanz der alternativen Streitbeilegung fungieren, also als neutrale Dritte, die im Streit vermittelt. Das wirft Fragen der Vereinbarkeit mit den Funktionen der Antidiskriminierungsstelle im Übrigen auf, die zum einen die grundsätzliche Möglichkeit, die Antidiskriminierungsstelle mit der Aufgabe der alternativen Streitbeilegung zu betrauen, betreffen, zum anderen die Frage nach institutionellen und personellen Konsequenzen, die erforderlich sind, um die Integrität und die Erfolgsaussichten des Streitbeilegungsverfahrens nicht zu gefährden.

Denkbar erscheint demgegenüber auch, eine andere Stelle mit der Funktion der Streitbeilegung zu betrauen und der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine andere Rolle beizumessen: Sie könnte dann über die Möglichkeit der Streitbeilegung informieren und Betroffene zu den entsprechenden Stellen vermitteln. Sie könnte im Rahmen der Unterstützung Betroffener tätig werden und einer Person, die eine Diskriminierung geltend macht, im Verfahren der alternativen Streitbeilegung beratend und helfend zur Seite stehen. Und sie könnte Sachverstand und Expertise anbieten und auf diese Weise die Streitbeilegung durch eine andere Stelle unterstützen.

5.2.2.2.2 Einbindung eines neutralen Dritten

Ungeachtet der Frage, welche Art von Verfahren der alternativen Streitbeilegung der Gesetzgeber wählt, handelt es sich bei der Neutralität der mit dieser Aufgabe betrauten Stelle um ein Wesensmerkmal jeglicher Form alternativer Streitbeilegung. Die Grundsätze der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit beanspruchen in allen Verfahrensarten Beachtung,⁶⁷⁷ zum Teil sind sie rechtlich vorgegeben.⁶⁷⁸ Das bedeutet, dass zum einen sichergestellt werden muss, dass der mit der Streitbeilegung betrauten Stelle die notwendige Unabhängigkeit von anderen Institutionen zukommt. Soweit diese Stelle in eine Verwaltungsstruktur oder ein sonstiges Organisationsgefüge eingebunden ist, müssen Weisungen untersagt und sonstige Formen der Einflussnahme oder faktischen

676 Dazu unten Kapitel 5.2.5.2.

677 Siehe Pelzer, Mediation und Schlichtung, 2019, Seite 241 f.; differenzierend Stürner, Rechtspflege durch unabhängige Organe oder Institutionen – ein Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit?, JZ 2017, Seite 905.

678 Dazu unten Kapitel 5.2.4.1.3.

Abhängigkeit ausgeschlossen werden. Die Unabhängigkeit dient dabei auch und vor allem der Gewährleistung der Unparteilichkeit. Die Beteiligten einer Streitigkeit müssen sich von der mit der Streitbeilegung befassten Stelle grundsätzlich gleichbehandelt fühlen und diese muss das Verfahren ergebnisoffen und unter Berücksichtigung der Interessen aller Streitparteien durchführen.

5.2.2.2.3 Einleitung des Verfahrens

Mit Blick auf die Einleitung des Verfahrens ergeben sich ebenfalls verschiedene Ausgestaltungsoptionen. Verfahren der alternativen Streitbeilegung sind dabei im Ausgangspunkt vom Grundsatz der Freiwilligkeit geprägt. Das gilt zunächst uneingeschränkt für die Person, die einen Anspruch geltend macht: Niemand kann dazu gezwungen werden, einen Anspruch überhaupt geltend zu machen oder ihn auf einem bestimmten Wege geltend zu machen. Die Initiative für die Einleitung eines Verfahrens muss daher stets von der Person, die von einer Diskriminierung betroffen ist und einen Anspruch geltend machen will, ausgehen.

Wenngleich also keine Verpflichtung eines Betroffenen zur Nutzung von Mechanismen der alternativen Streitbeilegung besteht, ist es denkbar, die Geltendmachung von Ansprüchen im Wege der Klage davon abhängig zu machen, dass zuvor ein Verfahren der alternativen Streitbeilegung durchlaufen und eine Einigung zumindest ernsthaft versucht wurde. § 15a EGZPO ist das wichtigste Beispiel einer solchen Regelung.⁶⁷⁹

Demgegenüber ist es möglich, diejenige Person oder Institution, der eine Diskriminierung vorgeworfen wird, zur Teilnahme am Verfahren der alternativen Streitbeilegung zu verpflichten. Eine entsprechende Pflicht muss gesetzlich verankert sein und rechtliche Grenzen einhalten.⁶⁸⁰ Ihre Sinnhaftigkeit ist eine weitgehend rechtspolitische Frage.⁶⁸¹

679 Grundsätzliche rechtspolitische Bedenken gegen eine „zwangsweise verordnete Schlichtung“ bei Stadler, *Außergerichtliche obligatorische Streitschlichtung – Chance oder Illusion?*, NJW 1998, Seite 2479; Stickelbrock, *Gütliche Streitbeilegung*, JZ 2002, Seite 633 (637 f.).

680 Dazu unten Kapitel 5.2.4.1.4.

681 Dazu unten Kapitel 5.2.5.3.1.

Unterschiedliche Ausgestaltungsoptionen bestehen zudem im Hinblick auf die Frage, ob nur der von einer Diskriminierung betroffenen Person das Recht zur Antragstellung eingeräumt werden soll oder ob dieses auch Verbänden gegeben werden soll.⁶⁸²

5.2.2.2.4 Ablauf des Verfahrens

Die Ausgestaltungsoptionen im Hinblick auf das Verfahren als solches und seinen Ablauf sind ebenfalls denkbar weit. Dabei hat der Gesetzgeber bereits weitgehende Entscheidungsfreiheit dahin gehend, ob er überhaupt konkrete Vorgaben zum Verfahren machen will. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist der Gesetzgeber verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, und darf sie nicht anderen Normgebern überlassen.⁶⁸³ Im Lichte dieser Wesentlichkeitstheorie bedarf es einer spezifischen gesetzlichen Regelung vor allem dann, wenn sich diese Regelung als „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“ darstellt.⁶⁸⁴ Das lässt sich für die Einzelheiten des Schlichtungsverfahrens nicht annehmen, sodass aus verfassungsrechtlicher Hinsicht keine Bedenken dahin gehend bestehen, wenn der Gesetzgeber diese entweder ungeregelt lässt oder auf der Grundlage einer Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nach Artikel 80 GG die Regelungsbefugnis an die Exekutive delegiert. Dem entspricht die gesetzgeberische Praxis im Zusammenhang mit Schlichtungsverfahren, in der die gesetzliche Regelungsdichte sehr unterschiedlich ausfällt und zum Teil Verordnungsermächtigungen erteilt werden.⁶⁸⁵

Aus kompetenziellen Gründen notwendig erscheinen hingegen Regelungen über die Zuständigkeit der Streitbeilegungsstelle. Zur Vermeidung von Kompetenzüberschneidungen und Kompetenzabgrenzungsfragen sollte zudem das Verhältnis zu anderen Streitbeilegungsverfahren geregelt werden. Alle Verfahren der alternativen Streitbeilegung werden zudem durch wesentliche

682 Hierzu Rädler, *Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung*, 1999, Seite 294 ff.

683 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, siehe exemplarisch BVerfGE 98, 218 (251).

684 BVerfGE 47, 46 (79); 98, 218 (251).

685 Dazu unten Kapitel 5.2.3.1.2.

Verfahrensgrundsätze geprägt, wie etwa den Grundsatz rechtlichen Gehörs.⁶⁸⁶ In einer gesetzlichen Regelung eines Verfahrens der alternativen Streitbeilegung können diese Grundsätze verankert oder konkretisiert werden. Schließlich hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, den konkreten Ablauf des Verfahrens oder zumindest die einzelnen Phasen des Verfahrens näher zu regeln. Gleichwohl bietet es sich insofern an, dass der Gesetzgeber nur einen äußersten Rahmen vorgibt, da der Ablauf des Verfahrens im Einzelnen im Rahmen von Schlichtungsverfahren grundsätzlich weitgehend in der Hand der Streitparteien sowie der Person, die mit der Streitbeilegung betraut ist, liegt. Insbesondere die Befugnisse der streitbeilegenden Person können indes gesetzlich näher ausgestaltet werden. Sie kann auf eine aktivere oder passivere Rolle festgelegt werden, und es können ihr einzelne Befugnisse etwa im Hinblick auf die Informationsbeschaffung eingeräumt werden.

Sowohl aus rechtsvergleichender Perspektive als auch mit Blick auf vergleichbare Regelungen in der deutschen Rechtsordnung zeigt sich zudem die Möglichkeit, eine Vorprüfung durch die beteiligte Stelle vorzusehen.⁶⁸⁷ Diese kann sich auf die Zuständigkeit der beteiligten Stelle und die Zulässigkeit des Verfahrens beziehen, aber auch dazu dienen, offensichtlich unbegründete Anträge bereits in diesem Verfahrensstadium abzulehnen. Entsprechende Regelungen finden sich etwa in § 15 Absatz 8 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) oder § 14 VSBG. Auch der BMFSFJ-Referentenentwurf von 2024 sieht ein entsprechendes Vorverfahren vor.⁶⁸⁸

686 Auch wenn das grundrechtsgleiche Gebot des rechtlichen Gehörs nach Artikel 103 Absatz 1 GG nur für staatliche Gerichte gilt, besteht im Ergebnis weitgehende Einigkeit, dass entsprechende Anforderungen auch für Verfahren der alternativen Streitbeilegung gelten. Anknüpfungspunkt ist insofern etwa § 242 BGB oder das Rechtsstaatsprinzip, siehe Aust, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 103 Rn. 16; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 3, 3. Auflage 2018, Artikel 103 Rn. 18.

687 Siehe die Praxis der IHREC (dazu oben Kapitel 3.2.2) oder von Unia (dazu oben Kapitel 3.3.2), die zwar nicht selbst als Schlichtungsstellen fungieren, aber im Rahmen der individuellen Unterstützung Betroffener Maßnahmen ergreifen, die auf eine gütliche Einigung abzielen.

688 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 6, 28 f.

5.2.2.2.5 Ergebnis des Verfahrens

Eine grundlegende Ausgestaltungsfrage aller Verfahren der alternativen Streitbeilegung betrifft das Ergebnis des Verfahrens und damit die Wahl zwischen einer autoritativen und einer konsensualen Streitentscheidung.⁶⁸⁹ Abgesehen vom stärker formalisierten und gesetzlich ausgestalteten Schiedsverfahren kommt den Verfahren der alternativen Streitbeilegung grundsätzlich keine Bindungswirkung zu. Der am Verfahren beteiligte Dritte hat keine Entscheidungsbefugnis. Eine abschließende Entscheidung des Streits setzt in den konsensual geprägten Verfahren der alternativen Streitbeilegung vielmehr eine Einigung der am Verfahren beteiligten Parteien voraus. Diese Einigung kann eine vertragliche Form annehmen und nach Maßgabe des § 794 ZPO einen vollstreckbaren Titel bilden. Die Vollstreckbarkeit kann dabei unmittelbar gesetzlich geregelt sein: So sind etwa Vergleiche, die vor einer durch die Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestelle abgeschlossen sind, nach § 794 Absatz 1 Nummer 1 ZPO vollstreckbar. Schiedssprüche können für vollstreckbar erklärt werden (§§ 1060 ff. ZPO) und bilden dann ebenfalls nach § 794 Absatz 1 Nummer 4a ZPO einen Vollstreckungstitel.

5.2.3 Vergleichbare Regelungen

5.2.3.1 Gesetzliche Regelungen alternativer Streitbeilegung

5.2.3.1.1 Allgemeine Regelungen zu Schiedsverfahren und Mediation

Verfahren der alternativen Streitbeilegung sind regelmäßig kein Gegenstand umfassender gesetzlicher Regulierung.⁶⁹⁰ Nur das auf verbindliche Entscheidung hinauslaufende und damit in echter Konkurrenz zur staatlichen Gerichtsbarkeit stehende Schiedsgerichtsverfahren ist in den §§ 1025 ff. ZPO umfassend geregelt. Aufgrund der Abhängigkeit von der Zustimmung der Streitparteien gilt im Übrigen eine weitgehende Freiheit hinsichtlich der Einleitung eines entsprechenden Verfahrens sowie seiner Ausgestaltung. Zudem besteht für den Sonderfall der Mediation mittlerweile aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben eine spezielle gesetzliche Regelung in Form des Mediationsgesetzes.

689 Siehe Rauscher, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, Einleitung Rn. 64 ff.

690 Siehe Greger, in: Greger/Unberath/Steffek (Hrsg.), Recht der alternativen Konfliktlösung, 2. Auflage 2016, Einleitung Rn. 19.

5.2.3.1.2 Spezielle Regelungen über Schlichtungsverfahren

Im Übrigen bestehen Regelungen über Streitbeilegungsmechanismen in bestimmten Kontexten wie etwa im Bereich der Streitbeilegung unter Beteiligung von Verbraucherinnen und Verbrauchern durch das VSBG oder in den auf der Grundlage von § 15a EGZPO erlassenen Landesgesetzen über Schlichtungsstellen. Im Zusammenhang mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen errichtet § 16 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)⁶⁹¹ eine Schlichtungsstelle und sieht ein Schlichtungsverfahren vor.⁶⁹² Die Befugnis zur Regelung von Einzelheiten hat der Gesetzgeber an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales delegiert,⁶⁹³ das eine entsprechende Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung erlassen hat.⁶⁹⁴ Die Verordnung enthält insbesondere Regelungen über die Schlichtungsstelle und die schlichtenden Personen,⁶⁹⁵ regelt Antragserfordernis und Ablehnungsmöglichkeiten,⁶⁹⁶ die Geltung des Grundsatzes rechtlichen Gehörs,⁶⁹⁷ was die Befugnis der Schlichtungsstelle einschließt, Antragsgegnerin oder Antragsgegner zur Bereitstellung von Informationen oder zur Gewährung von Akteneinsicht aufzufordern,⁶⁹⁸ sowie Regelungen über den Ablauf und den Abschluss des Verfahrens.⁶⁹⁹

Im Wettbewerbsrecht sieht § 15 UWG die Errichtung von Einigungsstellen bei den Industrie- und Handelskammern zur Beilegung von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vor, deren Tätigkeit sich als Schlichtungsverfahren begreifen lässt.⁷⁰⁰ Weitere gesetzliche Regelungen bestehen insbesondere in bestimmten wirtschaftlichen Bereichen oder Regulierungssektoren wie etwa in der

691 Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) vom 27. April 2002, BGBl. I 2002, Seite 1467, 1468.

692 Ausführlich hierzu Schaumberg, Schlichtungsstelle, in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann (Hrsg.), StichwortKommentar Behindertenrecht, 3. Auflage 2022, Seite 1230 Rn. 1 ff.; Welti/Frankensteiner/Hlava, Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht, 2018, Seite 62 ff.

693 Siehe die Verordnungsermächtigung in § 16 Absatz 8 BGG.

694 Verordnung über die Schlichtungsstelle nach § 16 des Behindertengleichstellungsgesetzes und ihr Verfahren (Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung – BGleiSV) vom 25. November 2016, BGBl. I 2016, Seite 2659.

695 §§ 2–4 BGleiSV.

696 §§ 5–6 BGleiSV.

697 § 7 BGleiSV.

698 § 7 Absatz 3 BGleiSV.

699 §§ 8–11 BGleiSV.

700 Mees, in: Fezer/Büscher/Obergfell (Hrsg.), Lauterkeitsrecht: UWG, 3. Auflage 2016, § 15 Rn. 12 ff.

Energiewirtschaft,⁷⁰¹ dem Versicherungswesen,⁷⁰² im Bereich der Finanzdienstleistungen,⁷⁰³ dem Luftverkehr⁷⁰⁴ oder im Zusammenhang mit Post-⁷⁰⁵ oder Telekommunikationsdienstleistungen.⁷⁰⁶

Aufschlussreich sind diese gesetzlichen Regelungen zum einen insofern, als sie zeigen, dass Schlichtungsverfahren auch durch staatliche Stellen vorgenommen werden können.⁷⁰⁷ Zum anderen bieten sie Orientierung im Hinblick auf verschiedene Ausgestaltungsoptionen wie etwa die Freiwilligkeit des Verfahrens oder auch das Recht von Verbänden, ein Streitbeilegungsverfahren einzuleiten, wie es etwa § 16 Absatz 3 BGG für Verstöße gegen bestimmte Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vorsieht.

5.2.3.2 Gesetzliche Pflichten zur Teilnahme an alternativer Streitbeilegung

Punktueller Vorbilderregelungen bestehen im Hinblick auf die Möglichkeit, eine für die Antragsgegnerin beziehungsweise den Antragsgegner verpflichtende Schlichtung vorzusehen. Der deutsche Gesetzgeber ist insofern grundsätzlich zurückhaltend. So überlässt etwa im Verbraucherschutzrecht die EU-Richtlinie über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (ADR-Richtlinie)⁷⁰⁸ den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ob sie im Bereich der alternativen Streitbeilegung entsprechende Teilnahmepflichten vorsehen wollen (Artikel 1 Satz 2 ADR-Richtlinie). Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber im allgemeinen Verbraucherschutzrecht keinen Gebrauch

701 §§ 111a, 111b Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 7. Juli 2005, BGBl. I 2005, Seite 1970, 3621.

702 § 214 Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz – VVG) vom 23. November 2007, BGBl. I 2007, Seite 2631.

703 § 14 Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (Unterlassungsklagengesetz – UKlaG) vom 27. August 2002, BGBl. I 2002, Seite 3422, 4346.

704 §§ 57 ff. Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 10. Mai 2007, BGBl. I, 2007, 698.

705 § 34 Absatz 2 Satz 2 Postgesetz (PostG) vom 15. Juli 2024, BGBl. I 2024, Nummer 236.

706 §§ 68, 77 Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 23. Juni 2021, BGBl. I 2021, 1858.

707 Pelzer, Mediation und Schlichtung, 2019, Seite 240.

708 Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nummer 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), ABl. L 165/63.

gemacht.⁷⁰⁹ Insbesondere das VSBG begründet keine entsprechende Verpflichtung, sondern betont in § 15 Absatz 2 VSBG vielmehr die Freiwilligkeit der Teilnahme der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners, soweit nicht Rechtsvorschriften, Satzungen oder vertragliche Abreden eine Teilnahmepflicht begründen. § 36 Absatz 1 VSBG begründet eine entsprechende Informationspflicht bestimmter Unternehmerinnen und Unternehmer, die sich aber nur darauf bezieht, ob das Unternehmen verpflichtet ist, an entsprechenden Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen.

Gesetzliche Verpflichtungen von Antragsgegnerinnen und Antragsgegnern zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren oder sonstigen Verfahren der alternativen Streitbeilegung sind dementsprechend selten.⁷¹⁰ Zum Teil bestehen sie, wenn sich das beantragte Schlichtungsverfahren gegen einen Träger hoheitlicher Gewalt richtet, wie etwa im Rahmen von § 16 BGG.⁷¹¹ In Schlichtungsverfahren gegenüber Privaten finden sich gesetzliche Regelungen über eine verpflichtende Teilnahme in spezifischen Wirtschaftssektoren. Für den Bereich des Energiewirtschaftsrechts etwa sieht § 111b Absatz 1 Satz 2 EnWG eine Pflicht von Unternehmen zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren vor, die eine Verbraucherin oder ein Verbraucher wegen einer Streitigkeit über den Anschluss an das Versorgungsnetz, die Belieferung mit Energie oder die Messung der Energie einleitet. Die Teilnahmepflicht nach § 111b Absatz 1 Satz 2 EnWG ist damit spezifisch auf Unternehmen der Energieversorgung begrenzt und gilt für einen abschließend aufgezählten Kreis von Streitigkeiten. Der Gesetzgeber begründet die Regelung unter anderem mit unionsrechtlichen Vorgaben.⁷¹² Auch wenn ihre Verfassungskonformität nicht ernsthaft bestritten

709 Siehe BT-Drs. 18/5089, Seite 40; Berlin, Schlichtung und sonstige alternative Streitbeilegung, in: Tamm/Tonner/Brönneke (Hrsg.), Verbraucherrecht, 4. Auflage 2026, § 12 Rn. 116; Lohr, Verbraucherstreitbeilegung und Verbraucherschutz, 2021, Seite 101 f.

710 Jenseits gesetzlicher Verpflichtungen kann sich die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Verfahren der alternativen Streitbeilegung aus einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung ergeben sowie aus der Satzung einer Schlichtungsstelle, wenn das betreffende Unternehmen dieser als Mitglied angehört, siehe BT-Drs. 18/5089, Seite 61 f., 75.

711 Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 135 ff.

712 BT-Drs. 17/6072, Seite 95; siehe auch Gundel, in: Assmann/Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, Stand: 1. Dezember 2025, § 111b Rn. 4; Schex, in: Kment (Hrsg.), Energiewirtschaftsgesetz, 3. Auflage 2023, § 111b Rn. 2; skeptisch Rüdiger, in: Bourwieg/Hellermann/Hermes (Hrsg.), Energiewirtschaftsgesetz, 4. Auflage 2023, § 111b Rn. 15.

wird und auch schon gerichtlich bestätigt wurde,⁷¹³ wird sie zum Teil kritisch gesehen, insbesondere aufgrund der möglichen Kostentragungspflicht des Unternehmens.⁷¹⁴ Hingewiesen wird zudem darauf, dass § 111b Absatz 1 Satz 2 EnWG der Schlichtungsstelle keine Zwangsmittel an die Hand gibt, um die Teilnahmepflicht durchzusetzen. Als einzige Sanktion verbleibt insofern die Kostenentscheidung zulasten des Unternehmens.⁷¹⁵

§ 34 Absatz 2 Satz 2 PostG sieht in vergleichbarer Weise eine Verpflichtung von Postdienstleistern⁷¹⁶ zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren vor, wenn eine Verbraucherin oder ein Verbraucher dies beantragt. Diese Verpflichtung ist 2021 durch die Postgesetz-Novelle eingeführt worden. Eine Evaluation dieser Neuregelung durch die Bundesregierung im Jahr 2023 zeigt, dass die Zahl der Schlichtungsverfahren in der Folge erheblich angestiegen ist und dass ein Großteil der verpflichteten Unternehmen das Schlichtungsverfahren akzeptieren und das Schlichtungsergebnis befolgen.⁷¹⁷ Als Problem wird identifiziert, dass keine Möglichkeit besteht, die Teilnahmeverpflichtung der Postunternehmen am Schlichtungsverfahren durchzusetzen.⁷¹⁸

Im Wettbewerbsrecht steht das Verfahren der alternativen Streitbeilegung vor den Einigungsstellen nach § 15 Absatz 3 Satz 1 UWG grundsätzlich unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Gegenpartei. Eine bedeutsame Ausnahme trifft indes § 15 Absatz 3 Satz 2 UWG für den Fall, dass die der Streitigkeit zugrunde liegenden geschäftlichen Handlungen Verbraucherinnen und Verbraucher betreffen. Dann besteht eine Verpflichtung der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners.⁷¹⁹ Sie bezieht sich allerdings nicht auf das gesamte Verfahren

713 Siehe OLG Köln, EnWZ 2016, Seite 180.

714 Siehe Lange, Verbraucherschutz im neuen EnWG, RdE 2012, Seite 41 (42).

715 Gundel, in: Assmann/Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, Stand: 1. Dezember 2025, § 111b Rn. 4; Schex, in: Kment (Hrsg.), Energiewirtschaftsgesetz, 3. Auflage 2023, § 111b Rn. 2.

716 Postdienstleister sind nach § 3 Nummer 2 PostG Unternehmen, die gewerbsmäßig die Beförderung von Postsendungen anbieten.

717 BT-Drs. 20/7125, Seite 4.

718 BT-Drs. 20/7125, Seite 5.

719 Ottotfülling, in: Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, Band 2, 3. Auflage 2022, § 15 Rn. 73.

vor der Einigungsstelle, sondern beschränkt sich auf eine „Aussprache“.⁷²⁰ Eine Verpflichtung zur Teilnahme besteht zudem bei Uneinigkeit über die Höhe einer vertraglich vereinbarten Vertragsstrafe nach § 13a Absatz 5 Satz 1 und 2 UWG. Soweit das Verfahren vor der Einigungsstelle der Zustimmung der gegnerischen Partei bedarf, wird die Freiwilligkeit zumindest insofern eingeschränkt, als die Zustimmung unwiderruflich ist.⁷²¹ Im Rahmen des Verfahrens hat die Einigungsstelle dann bestimmte Befugnisse wie etwa das in § 15 Absatz 5 UWG verankerte Recht, das persönliche Erscheinen der Parteien anzuordnen, das mit Durchsetzungsbefugnissen flankiert wird.

Eine subsidiäre Auffangverpflichtung zur Teilnahme an der alternativen Streitbeilegung besteht zudem für den Luftverkehrssektor nach § 57a Absatz 1 Satz 1 LuftVG sowie den Finanzsektor nach § 14 Absatz 1 Satz 1, 3 UKlaG.⁷²²

720 Auch wenn § 15 Absatz 3 Satz 2 UWG insofern nur von einer „Aussprache“ spricht, wird dieser Einschränkung allgemein keine Bedeutung zugemessen. Von einer umfassenden Verpflichtung zur Teilnahme am Verfahren vor den Einigungsstellen ausgehend etwa Albert, in: Göting/Nordermann (Hrsg.), UWG, 3. Auflage 2016, § 15 Rn. 27; Mees, in: Fezer/Büscher/Obergfell (Hrsg.), Lauterkeitsrecht: UWG, 3. Auflage 2016, § 15 Rn. 40; Loschelder, Einigungsstellen (§ 15 UWG), in: Gloy/Loschelder/Danckwerts (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2019, § 94 Rn. 9; Tonner/Reich, Verbraucherschutz im Lauterkeitsrecht, in: Tamm/Tonner/Brönneke (Hrsg.), Verbraucherrecht, 4. Auflage 2026, § 2 Rn. 390; Ottofülling, in: Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, Band 2, 3. Auflage 2022, § 15 Rn. 61; Sosnitzer, in: Ohly/Sosnitzer (Hrsg.), Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 8. Auflage 2023, § 15 Rn. 5; vorsichtige Andeutung einer Unterscheidung bei Köhler/Feddersen, in: Köhler/Feddersen (Hrsg.), UWG, 43. Auflage 2025, § 15 Rn. 15.

721 Köhler/Feddersen, in: Köhler/Feddersen (Hrsg.), UWG, 43. Auflage 2025, § 15 Rn. 15; Tolkmitt, in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig (Hrsg.), UWG, 5. Auflage 2021, § 15 Rn. 19.

722 Annahme einer Teilnahmeverpflichtung bei Berlin, Schlichtung und sonstige alternative Streitbeilegung, in: Tamm/Tonner/Brönneke (Hrsg.), Verbraucherrecht, 4. Auflage 2026, § 12 Rn. 117; wohl auch Sendmeyer, Transport- und Verkehrsrecht, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 4. Auflage 2020, § 35 Rn. 255; die nähere Ausgestaltung nach der auf § 14 Absatz 6 UKlaG gestützten Finanzschlichtungsstellenverordnung zeigt ebenfalls, dass die Schlichtungsstelle das Verfahren auch ohne die Zustimmung der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners betreiben und einen Schlichtungsvorschlag unterbreiten kann, siehe Joachimsthaler/Walker, in: Dauner-Lieb/Langen (Hrsg.), BGB Schuldrecht, 4. Auflage 2021, § 14 UKlaG Rn. 12.

5.2.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Ausgestaltung alternativer Streitbeilegungsmechanismen hat der Gesetzgeber unter dem Grundgesetz im Ausgangspunkt einen weiten Gestaltungsspielraum.⁷²³

5.2.4.1 Rechtliche Vorgaben und Grenzen

5.2.4.1.1 Unionsrechtliche Vorgaben zur Schaffung von Mechanismen der alternativen Streitbeilegung

Dieser gesetzgeberische Spielraum bezieht sich zunächst auf die Frage, ob der Gesetzgeber spezifische Regelungen über die alternative Streitbeilegung in einem bestimmten Sachgebiet treffen will. Eine konkrete unionsrechtliche Verpflichtung zur Regelung eines Mechanismus der alternativen Streitbeilegung begründet indes Artikel 7 der Standard-Richtlinien.⁷²⁴ Auch danach besteht allerdings ein erheblicher Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten und damit auch des deutschen Gesetzgebers: Die Vorschrift sieht vor, dass es im Anwendungsbereich der Gleichbehandlungsstellen die Möglichkeit der alternativen Streitbeilegung geben muss, und verlangt dabei eine Einbindung der Gleichbehandlungsstellen. Schon im Hinblick auf die Frage, ob das Verfahren der alternativen Streitbeilegung bei der Gleichbehandlungsstelle selbst einzurichten ist und die entsprechenden Verfahren dann auch von Mitarbeitenden der Gleichbehandlungsstelle zu leiten sind oder ob diese Aufgabe einer anderen Einrichtung übertragen werden soll, überlässt Artikel 7 Satz 1 der Standard-Richtlinien die Entscheidung den Mitgliedstaaten. Im letzten Fall ist allerdings zwingend vorgesehen, dass die Gleichbehandlungsstelle sich mit Anmerkungen in das Verfahren einbringen kann. Die Ausgestaltung des Verfahrens überlässt Artikel 7 Satz 2 der Standard-Richtlinien ebenfalls den Mitgliedstaaten und erkennt dabei die unterschiedlichen bestehenden Rechtsvorschriften und nationalen Gepflogenheiten an. Die ursprünglich im Entwurf der Kommission vorgesehene Vorgabe, dass das Verfahren nur mit Zustimmung beider Parteien durchzuführen ist,⁷²⁵ ist in den Standard-Richtlinien nicht

723 Siehe Payandeh, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2020, Artikel 92 Rn. 237, 284 ff.

724 Dazu oben Kapitel 4.2.5.1.

725 Artikel 7 COM(2022) 688 final.

mehr enthalten.⁷²⁶ Konkrete Vorgaben zum Verfahren bestehen insofern nur noch hinsichtlich der Möglichkeit der gerichtlichen Geltendmachung für den Fall, dass das Verfahren ohne gütliche Einigung endet.⁷²⁷

Die bestehenden gesetzlichen Regelungen werden den unionsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht. Insbesondere genügt das in § 15a EGZPO vorgesehene obligatorische Güteverfahren den Richtlinienvorgaben nicht. Denn zum einen ist § 15a EGZPO in seinem Anwendungsbereich eingeschränkt:⁷²⁸ Es findet nur auf den zivilrechtlichen Teil des AGG Anwendung und auch nur, soweit das Landesrecht dies vorsieht. Eine umfassende Anwendung im Zuständigkeitsbereich der Gleichbehandlungsstellen, wie die Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen dies vorsehen, ist damit nicht gewährleistet. Vor allem aber verlangt Artikel 7 der Standard-Richtlinien eine Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in das Verfahren der alternativen Streitbeilegung, die im Verfahren nach § 15a EGZPO nicht vorgesehen ist. Aus denselben Gründen entfällt der Umsetzungsbedarf auch mit Blick auf den Beschäftigungskontext nicht aufgrund der im Arbeitsrecht vorgesehenen Mechanismen außergerichtlicher Streitschlichtung.⁷²⁹

Vor diesem Hintergrund besteht zwar eine Verpflichtung des Gesetzgebers, eine gesetzliche Regelung über die alternative Streitbeilegung im Zuständigkeitsbereich der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu schaffen, da die bisherige Ausgestaltung in § 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3, § 28 Absatz 3 AGG sowie in § 15a EGZPO den unionsrechtlichen Anforderungen nicht genügt und auch eine Regelung über die Hemmung der Verjährung beziehungsweise Geltendmachungsfristen erforderlich ist. Im Übrigen hat der Gesetzgeber jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum, der durch die Standard-Richtlinien nicht näher eingeschränkt wird.

726 Eine gewisse Präferenz für ein vollumfänglich freiwilliges Verfahren kommt indes in den Erwägungsgründen der Standard-Richtlinien zum Ausdruck, siehe Erwägungsgrund Nummer 26 Richtlinie 2024/1499; Erwägungsgrund Nummer 25 Richtlinie 2024/1500.

727 Dazu oben Kapitel 4.2.5.1.

728 Dazu oben Kapitel 5.2.2.1.4.

729 Hierzu im Überblick Prütting, in: Germelmann/Matthes/Prütting (Hrsg.), Arbeitsgerichtsgesetz, 10. Auflage 2022, Einleitung Rn. 94 ff.

5.2.4.1.2 Aufgaben- und Funktionsvorbehalt der rechtsprechenden Gewalt

Konkretere Vorgaben für die Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers können daher weniger aus positiven Handlungsaufträgen als vielmehr aus rechtlichen Grenzen der Schaffung und Regelung von Mechanismen der alternativen Streitbeilegung folgen. In Betracht kommt zunächst eine Beschränkung des gesetzgeberischen Ausgestaltungsspielraums mit Blick darauf, dass entsprechende Mechanismen in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zur rechtsprechenden Gewalt stehen. Aus der Sicht der Betroffenen stellt sich insofern die Frage nach dem Verhältnis zum Zugang zur Gerichtsbarkeit, der mit Blick auf bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten verfassungsrechtlich durch den Justizgewähranspruch verbürgt wird.⁷³⁰ Hieraus folgt allerdings nur, dass in bürgerlich-rechtlichen Rechtsstreitigkeiten die Möglichkeit des Rechtsschutzes durch die staatlichen Gerichte besteht, der Justizgewähranspruch verhält sich aber nicht zur alternativen Streitbeilegung. Über die Vorgabe, dass die Regelungen zur alternativen Streitbeilegung den Zugang zu Gericht nicht ausschließen oder übermäßig erschweren dürfen, hinaus lassen sich aus dem Justizgewähranspruch keine Grenzen ableiten.

Vergleichbares gilt für Artikel 92 GG, der die rechtsprechende Gewalt den Richterinnen und Richtern anvertraut und den staatlichen Gerichten zuweist.⁷³¹ Insofern werden Grenzen für die Streitbeilegung durch Schiedsgerichtsbarkeit und weitere Formen privater Gerichtsbarkeit diskutiert. Für andere Formen der alternativen Streitbeilegung können aus Artikel 92 GG demgegenüber von vorneherein keine Einschränkungen abgeleitet werden. Sie fallen nicht in den auf die staatliche Gerichtsbarkeit und die Rechtsprechung als hoheitliche Funktion bezogenen Anwendungsbereich der Vorschrift. Und auch für die Schiedsgerichtsbarkeit und die private Gerichtsbarkeit überzeugt eine entsprechende Annahme nicht. Soweit etwa darauf hingewiesen wird, dass der Staat sich nicht aus der Rechtspflege in bürgerlich-rechtlichen Angelegenheiten zurückziehen darf und es zu keiner Aushöhlung des staatlichen

730 Allgemein hierzu BVerfGE 54, 288 (291); Papier, Justizgewähranspruch, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, 3. Auflage 2010, § 176 Rn. 7 ff., zur Verankerung im Rechtsstaatsprinzip sowie in Artikel 2 Absatz 1 GG.

731 Siehe hierzu ausführlich Payandeh, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2020, Artikel 92 Rn. 284 ff.

Gerichten eingeräumten Funktionsvorbehalts kommen dürfe,⁷³² wird sowohl vernachlässigt, dass private Gerichte keine hoheitliche Funktion ausüben und damit gar nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92 GG fallen,⁷³³ als auch, dass der Staat zwar verpflichtet ist, gerichtliche Streitentscheidungsmechanismen zur Verfügung zu stellen, ihre Inanspruchnahme durch die Bürgerinnen und Bürger aber allenfalls mittelbar steuern kann.⁷³⁴

5.2.4.1.3 Verfahrensgrundsätze und Gebot der Unparteilichkeit

Die alternative Streitbeilegung ist im Grundsatz von der Autonomie der Verfahrensbeteiligten geprägt, die sich auch auf die Ausgestaltung des Verfahrens erstreckt.⁷³⁵ Dennoch bestehen einige rechtliche Vorgaben. Mit Blick auf die Schiedsgerichtsbarkeit und die private Gerichtsbarkeit besteht zudem weitgehende Einigkeit, dass fundamentale rechtsstaatliche Vorgaben und grundrechtliche Gewährleistungen, die für das Verfahren vor staatlichen Gerichten gelten, eingehalten werden müssen. Das gilt etwa für die Garantie der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der mit der Entscheidung befassten Personen,⁷³⁶ aber auch für den Grundsatz rechtlichen Gehörs.⁷³⁷ Für andere Formen der alternativen Streitbeilegung werden aus dem Rechtsstaatsprinzip

732 Detterbeck, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 92 Rn. 29; Morgenthaler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Stand: 15. November 2025, Artikel 92 Rn. 32; Ohler, Die Vereinbarkeit von Investor-Staat-Schiedsverfahren mit deutschem und europäischem Verfassungsrecht, JZ 2015, Seite 337 (344).

733 Wittreck, Dritte Gewalt im Wandel – Veränderte Anforderungen an Legitimität und Effektivität?, VVDStRL 74 (2015), Seite 115 (135); Roth, Bedeutungsverluste der Zivilgerichtsbarkeit durch Verbrauchermediation, JZ 2013, Seite 637 (640); siehe auch OLG Köln, EnWZ 2016, Seite 180 (181).

734 Brosius-Gersdorf, Dritte Gewalt im Wandel – Veränderte Anforderungen an Legitimität und Effektivität?, VVDStRL 74 (2015), Seite 169 (176 f.); implizit einen Verstoß gegen Artikel 92 GG ablehnend auch Gaier, Schlichtung, Schiedsgericht, staatliche Justiz – Drei Akteure in einem System institutioneller Rechtsverwirklichung, NJW 2016, Seite 1367 (1368).

735 Greger, in: Greger/Unberath/Steffek (Hrsg.), Recht der alternativen Konfliktlösung, 2. Auflage 2016, D. Rn. 68.

736 Odrig, Schlichtung und Recht, 2025, Seite 439 ff.

737 Steiner, Das Verhältnis von Schiedsgerichtsbarkeit und staatlicher Gerichtsbarkeit, SchiedsVZ 2013, Seite 15 (16 f.); Classen, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 92 Rn. 44.

vergleichbare Vorgaben abgeleitet.⁷³⁸ Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verfahrensausgestaltung bestehen insbesondere dann, wenn die Streitbeilegung durch einen Träger hoheitlicher Gewalt ausgeübt wird. Dann besteht insbesondere ein Anspruch auf rechtliches Gehör und es gilt das Willkürverbot.⁷³⁹

Als staatliches Organ ist die Gleichbehandlungsstelle zudem, wenn sie im Rahmen der alternativen Streitbeilegung tätig wird, auf den Grundsatz der Unparteilichkeit verpflichtet.⁷⁴⁰ Insbesondere die Standard-Richtlinien der EU treffen insofern eine differenzierte Regelung: Während die Gleichbehandlungsstellen danach insgesamt unabhängig sein müssen,⁷⁴¹ beziehen die Standard-Richtlinien das Gebot der Unparteilichkeit nur auf bestimmte Aufgaben der Gleichbehandlungsstellen: So wird Unparteilichkeit bei der Durchführung von Untersuchungen oder der Bewertung eines Falles vorausgesetzt, insbesondere, wenn die Gleichbehandlungsstelle über verbindliche Entscheidungsbefugnisse verfügt.⁷⁴² Auch im Rahmen der außergerichtlichen Streitbeilegung muss sichergestellt sein, dass die für die Streitbeilegung zuständigen Personen unparteiisch sind.⁷⁴³ Artikel 3 Absatz 3 der Standard-Richtlinien sieht dementsprechend vor, dass die interne Struktur die unabhängige und gegebenenfalls die unparteiische Ausübung der Zuständigkeiten der Gleichbehandlungsstelle gewährleisten muss. Diesen Vorgaben entsprechen Empfehlungen europäischer und internationaler Gremien: Insbesondere ECRI hebt hervor, dass eine

738 Siehe Lohr, Verbraucherstreitbeilegung und Verbraucherschutz, 2021, Seite 95 ff.; auf die Rechtsprechung und das Gerichtsverfahren bezogene Vorgaben gelten unmittelbar für Verfahren der alternativen Streitbeilegung, wenn diese im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens von Richterinnen und Richtern durchgeführt werden, wie etwa im Fall des § 278 Absatz 5 ZPO, siehe Wagner, Grundstrukturen eines deutschen Mediationsgesetzes, *RabelsZ* 74 (2010), Seite 794 (818, 822).

739 Siehe Albert, in: Götting/Nordermann (Hrsg.), *UWG*, 3. Auflage 2016, § 15 Rn. 24; Mees, in: Fezer/Büscher/Obergfell (Hrsg.), *Lauterkeitsrecht: UWG*, 3. Auflage 2016, § 15 Rn. 48.

740 Rädler, *Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung*, 1999, Seite 301; allgemein für Schlichtungsverfahren Odrig, *Schlichtung und Recht*, 2025, Seite 459 ff.

741 Dazu oben Kapitel 4.2.5.

742 Erwägungsgrund Nummer 19 Richtlinie 2024/1499; Erwägungsgrund Nummer 18 Richtlinie 2024/1500.

743 Erwägungsgrund Nummer 26 Richtlinie 2024/1499; Erwägungsgrund Nummer 25 Richtlinie 2024/1500. Die einschlägige Passage der Erwägungsgründe bezieht sich eigentlich nicht auf die Gleichbehandlungsstellen, sondern auf andere Einrichtungen, soweit diesen die Zuständigkeit für die alternative Streitbeilegung übertragen wird, was nach Artikel 7 der Richtlinien möglich ist. In ihr kommt aber die Prämisse zum Ausdruck, dass die Durchführung alternativer Streitbeilegung nur durch unparteiische Personen möglich ist.

Schlichtung durch eine unparteiliche Person oder Einheit innerhalb oder außerhalb der Gleichbehandlungsstelle erfolgen sollte.⁷⁴⁴

5.2.4.1.4 Rechtlicher Rahmen einer Verpflichtung zur alternativen Streitbeilegung

Einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen Regelungen der alternativen Streitbeilegung insofern, als sie mit Pflichten für die an einem Streit beteiligten Parteien einhergehen. Das betrifft weniger die von einer Diskriminierung betroffene Person. Eine Verpflichtung zur Einleitung von Verfahren der alternativen Streitbeilegung wird nicht ernsthaft diskutiert. Und auch ein eventuelles Erfordernis, vor Erhebung einer Klage vor den staatlichen Gerichten alternative Streitbeilegungsmechanismen zu ergreifen, wie es § 15a EGZPO vorsieht, hält einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand.⁷⁴⁵ Es ist allerdings möglich, die Antragsgegnerinnen oder Antragsgegner eines Schlichtungsverfahrens zur Teilnahme zu verpflichten. Im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes bedarf eine solche Verpflichtung aufgrund des damit verbundenen Eingriffs in Grundrechte jedenfalls einer gesetzlichen Grundlage. Vorbilder entsprechender gesetzlich begründeter Teilnahmeverpflichtungen bestehen insbesondere in § 111b EnWG und § 34 Absatz 2 Satz 2 PostG.⁷⁴⁶ Im Zusammenhang mit § 111b EnWG wurde die Vereinbarkeit einer entsprechenden Teilnahmepflicht mit dem Grundgesetz auch bereits diskutiert. Die Gesetzesbegründung führt dabei aus, dass diese sowohl mit dem Justizgewährleistungsanspruch, der in Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 GG verortet wird, als auch mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 GG vereinbar sei.⁷⁴⁷

Durch die Verpflichtung einer Antragsgegnerin oder eines Antragsgegners zur Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren wird der Schutzbereich des allgemeinen Justizgewähranspruchs allerdings schon gar nicht berührt.⁷⁴⁸ Die Regelung hat keine Folgen für die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten. Mit Blick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 GG ist

744 ECRI, Allgemeine Politikempfehlung Nummer 2, Rn. 74.

745 BVerfG, NJW-RR 2007, Seite 1073; Gruber, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, § 15a EGZPO Rn. 2.

746 Dazu oben Kapitel 5.2.3.2.

747 BT-Drs. 17/6072, Seite 95.

748 So auch OLG Köln, EnWZ 2016, Seite 180 (182).

bereits fraglich, inwiefern eine entsprechende Verpflichtung einen Eingriff in das Grundrecht darstellt.⁷⁴⁹ Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt eine Regelung grundsätzlich⁷⁵⁰ nur dann einen Eingriff in Artikel 12 Absatz 1 GG dar, wenn sie eine berufsregelnde Tendenz aufweist.⁷⁵¹ Ein solcher kann sich daraus ergeben, dass die Regelung der beruflichen Tätigkeit den unmittelbaren Gegenstand der gesetzlichen Normierung ausmacht,⁷⁵² oder daraus, dass die Maßnahme eine objektiv berufsregelnde Tendenz aufweist.⁷⁵³ Mittelbare Auswirkungen auf grundrechtlich geschütztes Verhalten sollen nur dann einen Eingriff in Artikel 12 Absatz 1 GG darstellen, wenn sie „mit Blick auf die Zielsetzung der staatlichen Maßnahme (Finalität), deren Auswirkungen auf den Grundrechtsträger (Intensität) und den Kausalzusammenhang zwischen staatlichem Handeln und Grundrechtsbeeinträchtigung (Unmittelbarkeit) mit einem Eingriff im herkömmlichen Sinne vergleichbar“ sind.⁷⁵⁴ Das erscheint bei einer Verpflichtung zur Teilnahme an einem Streitschlichtungsverfahren fraglich. Eine entsprechende gesetzliche Regelung zielt nicht auf eine Einschränkung oder Regelung der Berufsausübung ab, und die hiermit verbundene Einschränkung weist keine erhebliche Intensität auf. Es bestehen keine Mechanismen zur Durchsetzung der Teilnahmepflicht, die Verfahrensausgestaltung berücksichtigt die legitimen Interessen beider Streitparteien, und das Verfahren kann ohne die Zustimmung der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners nicht zu einem verbindlichen Ergebnis führen. Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass bereits kein Eingriff in Artikel 12 Absatz 1 GG vorliegt. Und auch die von Artikel 2 Absatz 1 GG geschützte Vertragsfreiheit erscheint nicht betroffen, da mit der Verpflichtung zur Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren keine Regelung über den Inhalt der vertraglichen Beziehung zwischen den Streitparteien getroffen wird. Betroffen könnten indes die allgemeine wirtschaftliche Betätigungsfreiheit nach Artikel 2 Absatz 1 GG sein⁷⁵⁵ sowie die als Auffanggrundrecht

749 Offengelassen in OLG Köln, EnWZ 2016, Seite 180 (182).

750 Es lassen sich indes auch Entscheidungen ausmachen, in denen das Bundesverfassungsgericht den allgemeinen, weiten Eingriffsbegriff zugrunde legt, siehe etwa BVerfGE 158, 1 (29 f.).

751 Siehe hierzu Wollenschläger, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 2023, Artikel 12 Rn. 63 ff.

752 BVerfGE 113, 29 (48); 155, 238 (277).

753 BVerfGE 95, 267 (302); 97, 228 (253 f.); 155, 238 (277 f.).

754 BVerfGE 158, 1 (29 f.).

755 OLG Köln, EnWZ 2016, Seite 180 (182).

ausgestaltete allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Absatz 1 GG. Auch insofern bestehen allerdings keine Bedenken hinsichtlich der Grundrechtskonformität einer Verpflichtung zur Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren. Denn eine entsprechende Verpflichtung dient dazu, dass von Diskriminierung Betroffene ihre möglichen Ansprüche effektiv geltend machen können. Damit dient ein verpflichtend ausgestalteter Streitbeilegungsmechanismus der Verwirklichung der staatlichen Schutzpflicht aus dem Diskriminierungsverbot des Artikels 3 Absatz 2 und 3 GG.⁷⁵⁶ Und auch die Entlastung der staatlichen Rechtspflege stellt einen legitimen Gemeinwohlbelang dar, der geeignet ist, einen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen.⁷⁵⁷ An der Verhältnismäßigkeit bestehen auch im Übrigen keine Zweifel. Antragsgegnerinnen und Antragsgegner sind vor offensichtlich unberechtigten Forderungen dadurch geschützt, dass die schlichtende Person regelmäßig eine Vorprüfung vornehmen wird.⁷⁵⁸ Dem steht auch die Tatsache nicht entgegen, dass vielfach – unter anderem von der Kommission – darauf hingewiesen wird, dass die Erfolgsaussichten alternativer Streitbeilegung größer sind, wenn diese mit Zustimmung der Parteien erfolgt.⁷⁵⁹ Im wissenschaftlichen Diskurs wird demgegenüber – unter Rückgriff auf empirische Untersuchungen – betont, dass eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung sich positiv auf die Streitschlichtung auswirken kann und dass die Verfahrenszufriedenheit und Einigungsraten verpflichtender Streitbeilegung vergleichbar sind mit denjenigen freiwilliger Verfahren.⁷⁶⁰ Mit Blick auf die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung anzuerkennenden weitgehenden Einschätzungs-, Prognose- und Bewertungsspielräume des Gesetzgebers⁷⁶¹ bestehen insofern keine Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit einer Verpflichtung zur Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren oder anderen Formen der alternativen Streitbeilegung.⁷⁶²

756 So auch BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 30.

757 BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 30.

758 Siehe BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 31.

759 Siehe Erwägungsgrund Nummer 26 Richtlinie 2024/1499; Erwägungsgrund Nummer 25 Richtlinie 2024/1500; aus dem Schrifttum etwa Stickelbrock, Gütliche Streitbeilegung, JZ 2002, Seite 633 (637 f.).

760 Ausführlich hierzu Eidenmüller, Obligatorische außergerichtliche Streitbeilegung: Eine *contradictio in adiecto*?, JZ 2015, Seite 539.

761 Überblick und Nachweise hierzu bei Sauer, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 2023, Vorbemerkungen vor Artikel 1 GG Rn. 163 ff.

762 So auch Greger, in: Greger/Unberath/Steffek (Hrsg.), Recht der alternativen Konfliktlösung, 2. Auflage 2016, D. Rn. 69.

5.2.4.2 Gesetzlicher Abstimmungsbedarf

Die Einführung von Verfahren der alternativen Streitbeilegung im Zusammenhang mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zieht Abstimmungsbedarf mit bestehenden gesetzlichen Regelungen nach sich. So stellt sich zunächst die Frage des Verhältnisses zu § 15a EGZPO. Denn nach § 15a Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 EGZPO kann die Erhebung einer Klage in Streitigkeiten nach Abschnitt 3 des AGG davon abhängig gemacht werden, dass zuvor der Versuch unternommen wurde, die Streitigkeit vor einer Gütestelle einvernehmlich beizulegen.⁷⁶³ Soweit ein entsprechendes Verfahren der alternativen Streitbeilegung bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes oder im Anwendungsbereich des AGG im Übrigen eingerichtet werden würde, bedürfte es einer Klärung des Verhältnisses zum entsprechenden Erfordernis nach § 15a EGZPO. Je nach Ausgestaltung des Verfahrens bestünde insofern die Möglichkeit, eine entsprechende Streitbeilegungsstelle als „sonstige Gütestelle“ im Sinne des § 15a Absatz 3 EGZPO anzuerkennen und sie den dort genannten privilegierten Gütestellen der Kammern oder Innungen gleichzustellen.⁷⁶⁴

Soweit eine Streitbeilegungsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingerichtet werden würde, stellte sich zudem die Frage des Verhältnisses zur aktuell nach § 27 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 AGG bestehenden Aufgabe der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anzustreben. Möglich erscheinen insofern sowohl die Streichung als auch die Beibehaltung dieser Möglichkeit.⁷⁶⁵

Abstimmungsbedarf besteht zudem mit Blick auf die Fristen, die das AGG für die Geltendmachung von Ansprüchen vorsieht (§§ 15 Absatz 4, 21 Absatz 5 AGG) sowie für die Klagefrist im arbeitsgerichtlichen Verfahren (§ 61b Absatz 1 ArbGG). Insofern bietet sich – anknüpfend an die entsprechenden Vorgaben

763 Dazu oben Kapitel 5.2.2.1.4.

764 So auch der Ansatz des BMFSFJ-Referentenentwurfs, Seite 32, 34.

765 Für Beibehaltung BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 27.

der Standard-Richtlinien⁷⁶⁶ – eine Regelung zur Hemmung der Fristen an.⁷⁶⁷ Entsprechende Regelungen bestehen in anderen Gesetzen mit Blick auf die Hemmung der Verjährung während Verfahren vor Schlichtungs- und Einigungsstellen.⁷⁶⁸

5.2.5 Rechtspolitische Würdigung

Die Ausgestaltung eines Verfahrens der alternativen Streitbeilegung muss die identifizierten rechtlichen Vorgaben umsetzen und die rechtlichen Grenzen einhalten. Dabei ergibt sich ein weiterer Gestaltungs- und Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Für die rechtspolitische Debatte über die Einführung von Verfahren der alternativen Streitbeilegung lassen sich gleichwohl einige spezifische Maßstäbe aufstellen: Anders als in den meisten anderen Konstellationen, in denen Verfahren der außergerichtlichen Streitbeilegung möglich oder sogar vorgeschrieben sind, steht im Zusammenhang mit der alternativen Streitbeilegung im Antidiskriminierungsrecht nicht der Gedanke der Entlastung der Gerichtsbarkeit im Vordergrund. Die Etablierung entsprechender Stellen und Verfahren dient vielmehr dem Zweck, eine effektive Durchsetzung der Diskriminierungsverbote zu gewährleisten, und damit auch der Umsetzung des in Artikel 3 Absatz 3 GG verankerten grundrechtlichen Auftrags zum Schutz vor Diskriminierung.⁷⁶⁹ Verschiedene Ausgestaltungsoptionen alternativer Streitbeilegung sind demzufolge in rechtspolitischer Hinsicht danach zu bewerten, inwiefern sie der Durchsetzung des Diskriminierungsverbots dienen.

766 Dazu oben Kapitel 4.2.5.1 Nach Artikel 7 Satz 4 der Richtlinien muss im Fall des Scheiterns der alternativen Streitbeilegung der effektive Zugang zu einem Gericht offenstehen, und in diesem Zusammenhang müssen die Mitgliedstaaten nach Artikel 7 Satz 5 der Richtlinien dafür Sorge tragen, dass Verjährungsfristen nicht entgegenstehen. Der Begriff der Verjährung ist dabei als unionsrechtlicher und damit autonom auszulegender Begriff nicht auf das Verständnis von Verjährung im Sinne der §§ 194 ff. BGB begrenzt, sondern umfasst auch die Ausschlussfristen der §§ 15 Absatz 4, 21 Absatz 5 AGG sowie die Klagefrist des § 61b Absatz 1 ArbGG, siehe zum Ganzen Payandeh, Die EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen, EuZW 2024, Seite 901 (903 f.).

767 Siehe die entsprechenden Regelungsvorschläge im BMFSFJ-Referentenentwurf, Seite 4, 7, 22 f.

768 Siehe etwa § 15 Absatz 9 UWG. Die Hemmung der Verjährung im Zusammenhang mit Verfahren vor Gütestellen nach § 15a Absatz 1 EGZPO folgt aus § 204 Absatz 1 Nummer 4 BGB aufgrund der Gleichstellung mit den Gütestellen nach § 794 Absatz 1 Nummer 1 ZPO (§ 15a Absatz 6 Satz 2 EGZPO), siehe Gruber, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, § 15a EGZPO Rn. 53.

769 Betonung dieses Gedankens bei Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 283 ff.; allgemein zur Schutzpflichtendimension des Artikels 3 Absatz 3 GG oben Kapitel 4.3.3.1.1.

Im Fokus steht dabei der Schutz der einzelnen betroffenen Person vor Diskriminierung: Ihr muss ein effektiver und zugänglicher Weg zur Verfügung stehen, eine Rechtsverletzung und entsprechende Ansprüche geltend zu machen. Generalpräventive Erwägungen können ergänzend Relevanz entfalten.

Speziell mit Blick auf Mechanismen der alternativen Streitbeilegung stellt sich zudem die Frage, wie die Erfolgsaussichten einer Einigung zwischen den Parteien erhöht werden können. In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass das Verfahren von allen Beteiligten als fair und die in die Streitbeilegung einbezogenen Personen als unparteilich und sachkundig wahrgenommen werden.⁷⁷⁰ Hierauf muss die Verfahrensausgestaltung abzielen.

5.2.5.1 Verfahrensart

In rechtspolitischer Hinsicht erscheint das Schlichtungsverfahren als am besten geeignete Form der alternativen Streitbeilegung im Antidiskriminierungsrecht. Plausibilisiert wird diese Aussage durch den rechtsvergleichenden Befund, dass an zahlreichen Gleichbehandlungsstellen entsprechende Schlichtungsverfahren vorgesehen sind.⁷⁷¹ Auch die EU-Standard-Richtlinien nennen die Schlichtung neben der Mediation als eine mögliche Form der alternativen Streitbeilegung.⁷⁷² Zudem sahen frühere Reformvorschläge in Deutschland die Einführung von Schlichtungsverfahren vor.⁷⁷³ Dem entspricht auch der BMFSFJ-Referentenentwurf von 2024.⁷⁷⁴

770 Allgemein Mees, in: Fezer/Büscher/Obergfell (Hrsg.), *Lauterkeitsrecht: UWG*, 3. Auflage 2016, § 15 Rn. 9; speziell für Vermittlungsverfahren vor Gleichbehandlungsstellen Van de Graaf, *Procedural Justice Perceptions in the Mediation of Discrimination Reports by a National Equality Body*, *International Journal of Discrimination and the Law* 20 (2020), Seite 45; auf der Grundlage einer Umfrage auch Herman/Schwenzer, *Leitfaden zur gütlichen Einigung in Diskriminierungskonflikten*, *Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte*, Working Paper 2/2012, Seite 33.

771 Rädler, *Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung*, 1999, Seite 290.

772 Dazu oben Kapitel 4.2.5.1.

773 Dazu Rädler, *Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung*, 1999, Seite 288.

774 Dazu oben Kapitel 2.3.4.

Demgegenüber erscheint die Etablierung eines spezifischen antidiskriminierungsrechtlichen Schiedsverfahrens aufgrund der engen gesetzlichen Anforderungen weniger naheliegend. Sie setzte einen erheblichen institutionellen Aufwand im Rahmen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes voraus, und es wäre fraglich, ob und in welchem Umfang sich die Beteiligten einer diskriminierungsrechtlichen Streitigkeit auf ein entsprechendes Verfahren einlassen würden. Schiedsgutachten und Adjudikation hingegen sind auf sehr spezielle Fallkonstellationen zugeschnitten und passen nicht zu den sehr unterschiedlichen Fragen, die sich im Antidiskriminierungsrecht stellen können. Streitigkeiten über Diskriminierung werfen teilweise schwierige Tatsachen- und Rechtsfragen auf. Vielfach geht es aber auch um eine zwischenmenschliche Ebene und um persönliche Verletzungserfahrungen. Insofern erscheint auch die Mediation als geeignete Streitbeilegungsform, sie bedarf allerdings einer institutionellen Einbindung, die sich am ehesten im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens umsetzen lässt.

Schlichtungsverfahren bieten die notwendige Flexibilität, um den Anforderungen von Diskriminierungsfällen gerecht zu werden. Sie bieten einen niedrigschwelligen Zugang, was für die von Diskriminierung Betroffenen von großer Bedeutung sein kann. Sie ermöglichen die Prüfung der Frage, ob eine Diskriminierung im rechtlichen Sinne vorliegt, und eine Erörterung möglicher Ansprüche, die auch gerichtlich geltend gemacht werden können. Gleichzeitig bieten sie Raum für einvernehmliche Lösungen, was insbesondere in persönlichen Näheverhältnissen und Beschäftigungsverhältnissen attraktiver sein kann als eine gerichtliche Entscheidung. Auch auf individuelle Interessen der Betroffenen, die nicht notwendigerweise mit den rechtlich begründeten Ansprüchen kongruent sein müssen, kann im Rahmen von Schlichtungsverfahren eingegangen werden. Und schließlich bieten Schlichtungsverfahren auch einen Rahmen, um den Ursachen einer Diskriminierung nachzugehen und den Kontext, in dem sie erfolgt ist, zu thematisieren und auf diese Weise für Verständnis auf beiden Seiten zu sorgen. In diesem Sinne können Schlichtungsverfahren auch eine präventive Dimension aufweisen, indem sie etwa einer Antragsgegnerin oder einem Antragsgegner bewusst machen können, dass eine vermeintlich neutrale Handlung, Praxis oder Aussage sich als Diskriminierung darstellen kann oder von den Betroffenen zumindest als solche wahrgenommen und verstanden werden kann.

Relevanz können Schlichtungsverfahren somit etwa im Beschäftigungsverhältnis entfalten. Dieses ist regelmäßig durch ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen der Position von Arbeitgeberin und Arbeitnehmerin geprägt, das es der von Diskriminierung betroffenen Person schwer machen kann, sich für eine gerichtliche Vorgehensweise zu entscheiden. Das Interesse an der Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses und an einem positiven Arbeitsklima kann Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer davon abhalten, den konfrontativen Weg vor die Gerichte zu nehmen. Soweit es einer von Diskriminierung betroffenen Person darum geht, dass die Diskriminierung anerkannt wird und Maßnahmen getroffen werden, um entsprechende Vorfälle in der Zukunft zu unterbinden, kann sich der kooperative, auf Einigung angelegte Weg der Schlichtung als erfolgversprechender erweisen als eine gerichtliche Vorgehensweise.

5.2.5.2 Institutionelle Ausgestaltung

In institutioneller Hinsicht werden Schiedsverfahren regelmäßig von speziellen Schiedsstellen durchgeführt.

5.2.5.2.1 Organisatorische Verortung

Im Antidiskriminierungsrecht bietet sich dabei zum einen die Möglichkeit, eine Schiedsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes einzurichten. Zum anderen könnten Schiedsstellen auch in einem anderen institutionellen Gefüge angedockt werden. Gegen die Verortung bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sprechen im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen führte eine entsprechende Verortung zu einer Zentralisierung am Sitz der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Berlin. Eine Durchführung von Schlichtungsverfahren allein in Berlin könnte die Zugänglichkeit und Attraktivität für Personen im Bundesgebiet im Übrigen schmälern. Eine alternative Regelung, gegebenenfalls sogar in Form einer landesrechtlichen Öffnungsklausel, könnte – etwa nach dem Vorbild der von der Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestellen im Sinne des § 15a EGZPO⁷⁷⁵ – unterschiedliche Organisationsformen in den Ländern zulassen. Dieser Einwand wird freilich dadurch abgemildert, dass auch auf der Grundlage anderer Organisationsmodelle eine flächendeckende Versorgung mit spezifisch auf Diskriminierungsfälle bezogenen Schlichtungsangeboten nur schwer zu gewährleisten

775 Zur Vielfalt der landesrechtlichen Regelungsansätze Greger, Die von der Landesjustizverwaltung anerkannten Gütestellen: Alter Zopf mit Zukunftschancen, NJW 2011, Seite 1478.

wäre. Eine Verlagerung der Schlichtungsverfahren auf die Ebene der Länder würde insbesondere die Frage aufwerfen, ob auf Landesebene die notwendige Expertise für Schlichtungsverfahren in antidiskriminierungsrechtlichen Fällen besteht und wie diese aufgebaut werden könnte. Zum anderen besteht auch im Fall einer organisatorischen Verortung bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Möglichkeit – und im Lichte des unionsrechtlichen und einfachgesetzlichen Gebots, dass die Gleichbehandlungsstellen für die von Diskriminierung Betroffenen zugänglich sein sollen, auch die Pflicht –, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Schlichtungsverfahren nicht nur vor Ort in Berlin abhält. Neben der Möglichkeit von Videokonferenzen ließe sich dieses Gebot etwa dadurch umsetzen, dass die das Schlichtungsverfahren durchführende Person zu den streitenden Personen reist, oder durch Formen der Kooperation mit anderen Einrichtungen vor Ort.

Ein zweiter möglicher Einwand gegen die Errichtung einer Schlichtungsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes beruht auf der Herausforderung, dass die mit einer Schlichtung betraute Person dem Gebot der Unparteilichkeit entsprechen und – im Interesse möglichst großer Erfolgsaussichten der Streitbeilegung – von den an einer Streitigkeit beteiligten Personen auch als neutral wahrgenommen werden muss. Mögliche Bedenken könnten insofern daraus folgen, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aufgrund ihrer Befassung mit Diskriminierung generell und aufgrund ihrer Aufgabe, mögliche von Diskriminierung Betroffene bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche zu unterstützen, das Gebot der Neutralität nicht erfüllen könnte. Entsprechende Bedenken greifen indes in der Sache nicht durch: Der Rechtsvergleich zeigt, dass es durchaus möglich ist, Gleichbehandlungsstellen mit Schlichtungsverfahren zu betrauen, auch wenn sie in anderen Konstellationen stärker auf der Seite der von Diskriminierung Betroffenen stehen. Allerdings stellt es die Ausnahme dar, dass Gleichbehandlungsstellen mit einer entsprechenden Funktion betraut werden.⁷⁷⁶ Auch den Standard-Richtlinien liegt dabei die Annahme zugrunde, dass eine entsprechende Funktionsübertragung möglich ist und sinnvoll sein kann.⁷⁷⁷ Darüber hinaus darf die Tatsache, dass die Antidis-

776 Unter den Gleichbehandlungsstellen innerhalb der EU weisen nur Frankreich (*Défenseur des droits*), Italien (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*) und Portugal (*Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego*) eine entsprechende Funktion auf. Jenseits der EU üben die Gleichbehandlungsstellen Serbiens (*Commissioner for the Protection of Equality*), Moldaus (*Equality Council*) und Georgiens (*Public Defender*) eine solche Funktion aus.

777 Dazu oben Kapitel 4.2.5.1.

kriminierungsstelle des Bundes kraft ihres Amtes mit der Bekämpfung von Diskriminierung befasst ist, nicht zu der Fehlvorstellung führen, dass sie insofern nicht neutral im Rahmen einzelner Verfahren und Streitigkeiten sein kann. Die Bekämpfung von Diskriminierung ist ein Verfassungsauftrag für alle staatlichen Stellen. Insofern besteht keine Neutralitätserwartung, sondern im Gegenteil vielmehr die Erwartung des entschiedenen Einsatzes gegen Diskriminierung. Neutralitätserwartungen bestehen vielmehr nur mit Blick auf einzelne streitige Verfahren und die an diesen Verfahren Beteiligten. Insoweit besteht auch im Übrigen in Deutschland durchaus die Praxis, Schlichtungsstellen bei Institutionen wie den Kammern oder Innungen zu verorten, die eine besondere inhaltliche Nähe zu einem Themenkomplex aufweisen, ohne dass dabei ein grundsätzlicher Einwand gegen die Möglichkeit der Neutralität im Rahmen einzelner Schlichtungsverfahren bestünde.⁷⁷⁸ Grundsätzliche Bedenken gegen die Neutralität der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind insofern in der Sache nicht angezeigt. Wie der Grundsatz der Unparteilichkeit von Schlichtungsverfahren gewährleistet werden kann, ist vielmehr eine Frage der institutionellen Ausgestaltung⁷⁷⁹ sowie der Ausgestaltung des Verfahrens der Schlichtung.⁷⁸⁰

Sprechen somit keine durchschlagenden Argumente gegen die Errichtung einer Schlichtungsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, so lassen sich vielmehr eine Reihe von Argumenten gerade für einen solchen Regelungsansatz anführen: So bietet die Verortung der Schlichtungsstelle bei einer staatlichen Stelle wie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erstens gute Rahmenbedingungen, um Anforderungen der Unparteilichkeit und Neutralität sowie weitere auf das Verfahren bezogene Anforderungen zu gewährleisten, da staatliche Stellen ohnehin aufgrund ihrer umfassenden Rechtsbindung nach Artikel 20 Absatz 3 GG sowie der Bindung an allgemeine

778 Zu möglichen Einflussfaktoren im Rahmen der von Unternehmen oder von unternehmensgetragenen Verbänden und Stiftungen finanzierten Verbraucherschlichtungsstellen Stürner, Rechtspflege durch unabhängige Organe oder Institutionen – ein Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit?, JZ 2017, Seite 905 (915); Stadler, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der streitbeilegenden Person sowie Ausgestaltung des Schlichtungsverfahrens, ZJP 128 (2015), Seite 165 ff.

779 Dazu unten Kapitel 5.2.5.2.

780 Dazu unten Kapitel 5.2.5.3.

Grundsätze wie die Neutralität⁷⁸¹ und das Willkürverbot⁷⁸² auf eine entsprechende Ausrichtung ihrer Amtsführung festgelegt sind. Diese allgemeinen Vorgaben lassen sich in konkrete Anforderungen an die institutionelle und verfahrensbezogene Ausgestaltung der Schlichtung übersetzen.

Zweitens gewährleistet die Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, dass Schlichtungsverfahren frei von politischem Einfluss stattfinden können.

Drittens bietet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Zusammenhang mit Diskriminierungen die Expertise, die erforderlich ist, um ein Schlichtungsverfahren professionell und effektiv durchführen zu können. Im Rahmen von Schlichtungsverfahren erlangt zum einen die rechtliche Einordnung eines Falles Bedeutung. Diese ist bereits im Rahmen eines eventuellen Vorverfahrens, das die Schlichtungsstelle durchführt, um die Vorwürfe einer Partei einer ersten Prüfung zu unterziehen, von Relevanz. Sie hat aber auch Bedeutung für das Verfahren, da ein Einigungsvorschlag sich daran ausrichten muss, inwiefern ein Verstoß gegen das AGG vorliegt und die gerichtliche Geltendmachung von Ansprüchen insofern aussichtsreich erscheint. Die besondere Expertise einer Schlichtungsstelle kann dann auch dazu führen, dass, sollte das Schlichtungsverfahren nicht zu einer Einigung führen, in einem anschließenden Gerichtsverfahren ein Gericht einem von den Parteien nicht angenommenen Schlichtungsvorschlag etwa bei der Bemessung eines angemessenen Schadensersatz- oder Entschädigungsbetrags Bedeutung beimessen kann.⁷⁸³ Über die rechtliche Expertise hinaus spielen im Rahmen der Schlichtung aber auch andere Umstände, die im Fall einer Diskriminierung Bedeutung erlangen können, eine Rolle.

Viertens stellt es auch einen Vorteil dar, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nicht nur mit Schlichtungsverfahren befasst wäre, sondern auch andere Aufgaben im Rahmen der Diskriminierungsbekämpfung wahrnimmt.

781 Hierzu Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 20 Rn. 307; ausführlich Fehling, Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe, 2001, Seite 1 ff.

782 Hierzu Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 20 (Rechtsstaat) Rn. 46 ff.

783 Siehe BGH, GRUR 2013, Seite 1220 (1223).

Insbesondere die Verbindung mit der Beratungstätigkeit im Einzelfall ermöglicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes insofern bereits im Vorfeld der Einleitung eines Schlichtungsverfahrens eine Einschätzung, inwiefern ein Schlichtungsverfahren sinnvoll erscheint. Dadurch ergeben sich Synergieeffekte für die Tätigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, aber auch für die von Diskriminierung Betroffenen, die sich an die Antidiskriminierungsstelle wenden. Und auch die Schlichtungsstelle profitiert davon, dass zum einen bereits eine Filterung entsprechender Anfragen stattfindet, zum anderen aber auch eine Vermittlung von Fällen aus anderen Tätigkeitsbereichen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an die Schlichtungsstelle erfolgen kann.

Fünftens kann eine Schlichtungsstelle, die bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes verortet ist, von deren Einbindung in das europäische Netz der Gleichbehandlungsstellen⁷⁸⁴ profitieren. Insofern ergeben sich für die Schlichtungsstelle Möglichkeiten des Austauschs mit europäischen Paralleleinrichtungen, und die Entwicklung von Best Practices wird hierdurch erleichtert.

5.2.5.2.2 Institutionelle Ausgestaltung

Die institutionelle Ausgestaltung einer Schlichtungsstelle muss einerseits sicherstellen, dass diese die ihr übertragenen Aufgaben effektiv wahrnehmen kann, andererseits, dass sie die Gewähr für eine unparteiliche Leitung und Durchführung des Verfahrens bietet. Während die Effektivität der Aufgabewahrnehmung zwar nicht nur, aber doch maßgeblich von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängt, ist die Unparteilichkeitsgewähr vor allem im Rahmen der institutionellen Ausgestaltung zu verwirklichen. Bedenken mit Blick auf die Unparteilichkeit der schlichtenden Personen könnten sich aus ihrer institutionellen Verbindung mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ergeben. Denn obwohl die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als staatliche Stelle auf Rechtsbindung und Neutralität verpflichtet ist, wird sie im öffentlichen Diskurs und durch potenzielle Beteiligte eines Streitverfahrens mit dem Anliegen der Diskriminierungsbekämpfung in einer Weise identifiziert, die bei potenziellen Antragsgegnerinnen und Antragsgegnern eines Schlichtungsverfahrens Bedenken hervorrufen könnte. Dabei kommt es nicht darauf an, ob im konkreten Einzelfall tatsächlich Anhaltspunkte für mangelnde Unvoreingenommenheit bestehen. Als problematisch erweist sich schon die

784 Dazu oben Kapitel 2.1.2.1.

Möglichkeit eines entsprechenden Verdachts aufgrund der institutionellen Zuordnung.

Wie bereits ausgeführt folgt daraus kein durchschlagendes Argument gegen die Errichtung einer Schlichtungsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Im Rahmen der institutionellen Ausgestaltung ist indes dafür Sorge zu tragen, dass die Neutralität und Unparteilichkeit der Schlichtungsstelle klar erkennbar werden. Insofern erscheint eine nach außen kommunizierte und erkennbare, möglichst klare und strikte institutionelle Trennung zwischen der Schlichtungsstelle und der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Übrigen erforderlich. Diese Trennung betrifft bereits die Verwaltungsebene, sodass die Schlichtungsstelle eine eigene Geschäftsstelle erhalten sollte. Vor allem aber betrifft sie die mit der Schlichtung betrauten Personen. Dabei sollte es sich entweder um außerhalb der Antidiskriminierungsstelle des Bundes stehende Personen handeln oder um Beschäftigte, die ausschließlich im Bereich der Schlichtung tätig und nicht in die Tätigkeiten der Antidiskriminierungsstelle im Übrigen eingebunden sind. Zur Unparteilichkeit beitragen könnte auch ein Bestellungsmechanismus, der unterschiedliche Stakeholder im Bereich des Antidiskriminierungsrechts involviert.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Protokollerklärung der Bundesrepublik im Gesetzgebungsverfahren der Standard-Richtlinien als problematisch. Sie zielt auf eine Integration des von Artikel 8 der Standard-Richtlinien vorgesehenen Untersuchungsverfahrens in das Schlichtungsverfahren ab. Eine solche Integration widerspricht dabei einerseits der Umsetzungsverpflichtung aus Artikel 8 der Standard-Richtlinien.⁷⁸⁵ Andererseits führt eine solche Integration zu einer problematischen Vermischung von Schlichtungs- und Untersuchungsverfahren und beeinträchtigte die Funktionsweise des Schlichtungsverfahrens und damit die Effektivität dieses unionsrechtlich vorgegebenen Instruments: Mit dem Untersuchungsverfahren und der anschließenden Befugnis zur Abgabe einer Stellungnahme oder einer Entscheidung erhielte die Antidiskriminierungsstelle administrative Befugnisse.⁷⁸⁶ Diese dienen der Aufklärung eines Sachverhalts, mit dem Ziel, das Vorliegen einer Diskriminierung festzustellen (oder eine entsprechende Feststellung zu verneinen) und sodann

785 Dazu oben Kapitel 4.2.5.1.

786 Dazu sogleich Kapitel 5.3.

Maßnahmen zur Abhilfe vorzuschlagen oder anzuordnen. In diesem Verfahren tritt die Antidiskriminierungsstelle der oder dem möglichen Verantwortlichen einer Diskriminierung als Verwaltungsbehörde mit Aufsichts- und Eingriffsbefugnissen gegenüber. Im Schlichtungsverfahren kommt der Antidiskriminierungsstelle – beziehungsweise der bei der Antidiskriminierungsstelle eingerichteten Schlichtungsstelle – hingegen eine andere Funktion zu. Sie soll die Beteiligten einer Streitigkeit dabei unterstützen, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Eingriffsbefugnisse der Schlichtungsstelle lassen sich mit dieser Funktion nur schwer vereinbaren. Vor allem aber kann die Vermischung von Untersuchungs- und Schlichtungsfunktion, wie sie die Protokollerklärung der Bundesrepublik nahelegt, sich nachteilig auf die Unparteilichkeit oder zumindest den äußeren Anschein der Unparteilichkeit der Schlichtungsstelle auswirken. In diesem Fall kann bei der Streitpartei, der ein diskriminierendes Verhalten vorgeworfen wird, der Eindruck entstehen, dass die schlichtende Person nicht oder jedenfalls nicht ausschließlich unparteiisch das Verfahren leitet, sondern auch Überlegungen anstellt, wie im Fall des Scheiterns des Schlichtungsversuchs weiter zu verfahren ist, also etwa die Option besteht, dass die schlichtende Person nach Scheitern der Schlichtung ein Untersuchungsverfahren einleitet. Entsprechende Bedenken können sich bei der Antragsgegnerin oder dem Antragsgegner einstellen, wenn etwa Informationen, die im Rahmen des Schlichtungsverfahrens offengelegt werden, für eine Untersuchung oder ein anschließendes Gerichtsverfahren verwendet werden könnten, und zwar nicht nur von der Person, die das Schlichtungsverfahren eingeleitet hat, sondern auch von der Antidiskriminierungsstelle, soweit ihr weiter gehende Befugnisse im Rahmen der Beteiligung an Gerichtsverfahren eingeräumt werden sollten.⁷⁸⁷ Vor diesem Hintergrund erweist sich die Vermischung von alternativer Streitbeilegung und Untersuchungsverfahren, wie sie in der Protokollerklärung der Bundesrepublik im Gesetzgebungsverfahren der Standard-Richtlinien vorgenommen wird, als problematisch. Es bestehen insofern nicht nur Zweifel an der Unionsrechtskonformität einer Umsetzung, die nicht zwischen Schlichtungs- und Untersuchungsverfahren unterscheidet und die spezifischen Vorgaben, die die Standard-Richtlinien an die Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens und eine anschließende Entscheidung knüpfen, missachtet.⁷⁸⁸ Die Integration des Untersuchungsverfahrens in das

787 Dazu unten Kapitel 5.5.

788 Dazu oben Kapitel 4.2.5.2.

Schlichtungsverfahren beeinträchtigt auch die Funktionsweise des Schlichtungsverfahrens, indem sie die Unparteilichkeit der schlichtenden Person in Zweifel zieht. Ungeachtet der Frage, ob und wie das in den Standard-Richtlinien vorgesehene Untersuchungs- und Entscheidungsverfahren umgesetzt wird, sollte daher jedenfalls von einer Integration von Elementen des Untersuchungsverfahrens in das Verfahren der alternativen Streitbeilegung Abstand genommen werden.

5.2.5.2.3 Qualifikation der schlichtenden Personen

Mit Blick auf die notwendigen Qualifikationen der schlichtenden Personen treffen die gesetzlichen Regelungen über Schlichtungsverfahren sehr unterschiedliche Regelungen. So ist eine juristische Qualifikation, üblicherweise formal nachgewiesen durch die Befähigung zum Richteramt im Sinne des § 5 DRiG, teilweise gar nicht erforderlich, zum Teil wird sie verlangt (siehe etwa § 3 Absatz 1 Satz 1 BGLeisV), bei kollegial zusammengesetzten Gremien zum Teil zumindest für eine Person (siehe etwa § 15 Absatz 2 Satz 1 UWG) oder es wird für die gesamte Schlichtungsstelle eine Mindestzahl an Personen vorgegeben (siehe § 14 Absatz 2 Satz 1 UKlaG). Soweit keine juristische Qualifikation verlangt wird, beruht dies regelmäßig auf der Prämisse, dass die Tätigkeit der entsprechenden Schiedsstellen und Gütestellen eine solche nicht erfordert, weil die zu verhandelnden Streitigkeiten keine juristischen Schwierigkeiten aufwerfen.⁷⁸⁹ Zum Teil werden entsprechendes Fachwissen sowie Qualifikationen im Bereich der einvernehmlichen Beilegung von Streitigkeiten verlangt (siehe etwa § 3 Absatz 1 Satz 2 BGLeisV).

Mit Blick auf Personen, die im Fall von Diskriminierungsvorwürfen mit der Schlichtung betraut sind, erscheint eine entsprechende juristische Qualifikation demgegenüber erforderlich. Sie ist nicht nur relevant für eine eventuelle Vorprüfung, sondern auch für eine Einschätzung darüber, ob das betreffende Verhalten einen Verstoß gegen Verpflichtungen aus dem AGG begründet und entsprechende Ansprüche nach sich zieht. Für eine effektive Wahrnehmung der Schlichtungsfunktion erscheinen fundierte Kenntnisse des Antidiskriminierungsrechts erforderlich, von Vorteil sind darüber hinaus praktische Erfahrungen im Zusammenhang mit Antidiskriminierungsrecht sowie Qualifikationen im Bereich der alternativen Streitbeilegung (etwa im Bereich

789 Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 292.

Mediation). Entsprechende Vorgaben könnten in ein gesetzlich geregeltes Anforderungsprofil aufgenommen werden.

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Unparteilichkeit und Unabhängigkeit⁷⁹⁰ bietet es sich zudem an, Absicherungen der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit gesetzlich festzuschreiben. Dazu gehört einerseits die Gewährleistung der Garantie der sachlichen Unabhängigkeit. Soweit die schlichtenden Personen in die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingebunden sind, kann diese in Form der „fachlichen Unabhängigkeit“, etwa nach dem Vorbild der Regelung des § 46 BRAO⁷⁹¹ für angestellte Anwältinnen und Syndikusanwälte, erfolgen.⁷⁹² Zudem sollten wie beispielsweise in § 15 Absatz 2 Satz 6 UWG Inkompatibilitätsregelungen mit Blick auf Beschäftigungen oder Tätigkeiten, die die Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit infrage stellen könnten, getroffen werden und, etwa entsprechend § 7 Absatz 3, 4 VSBG, ein Verfahren vorgesehen werden, in dem mögliche Bedenken im Einzelfall zu einem Ausschluss der schlichtenden Person führen können. Denkbar erscheint insofern auch ein Verweis auf die entsprechenden Regelungen über die Befangenheit im gerichtlichen Verfahren, wie er sich etwa in § 15 Absatz 2 Satz 6 UWG findet. Soweit die schlichtenden Personen nicht dauerhaft mit dieser Funktion im Rahmen der Schlichtungsstelle betraut sind, sollten schließlich – in Parallele zu Regelungen zum Schutz der persönlichen Unabhängigkeit von Richterinnen und Richtern⁷⁹³ – Regelungen über die Amtszeit und die Abberufung getroffen werden, wie sie sich beispielsweise in § 8 VSBG finden.

790 Hierzu Payandeh, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Oktober 2023, Artikel 97 Rn. 257 ff.

791 Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) vom 1. Dezember 1959, BGBl. I 1959, Seite 565.

792 Hierzu Günther, in: Römermann (Hrsg.), BeckOK BRAO, Stand: 1. November 2025, § 46 Rn. 21 f.

793 Hierzu Payandeh, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Oktober 2023, Artikel 97 Rn. 210 ff.

5.2.5.3 Verfahrensausgestaltung

Rechtspolitische Handlungsspielräume bestehen zudem im Hinblick auf die Ausgestaltung des Verfahrens.⁷⁹⁴

5.2.5.3.1 Verpflichtung zur Teilnahme

Mit Blick auf das Schlichtungsverfahren besteht eine wesentliche Weichenstellung in der Frage, inwiefern die Teilnahme für die Antragsgegnerin oder den Antragsgegner verpflichtend sein soll. Die Freiwilligkeit auf der Seite der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners wird vielfach als wesentliche Schwäche von Schlichtungsverfahren identifiziert.⁷⁹⁵ Insofern spricht viel für die Verankerung einer entsprechenden Verpflichtung.⁷⁹⁶ Eine solche erscheint insbesondere dann zumutbar, wenn die Antragsgegnerin oder der Antragsgegner durch eine von der Schlichtungsstelle vorzunehmende Vorprüfung⁷⁹⁷ vor missbräuchlichen oder aussichtslosen Anträgen geschützt wird. Soweit der Vorwurf einer Diskriminierung plausibel erscheint und dementsprechend auch eine Klage auf der Grundlage des AGG erhoben werden könnte, erscheint eine Pflicht zur Mitwirkung an einem Schlichtungsverfahren zumutbar.

In rechtspolitischer Hinsicht stellt sich dabei die Frage, welche Auswirkungen eine entsprechende Verpflichtung auf die Erfolgsaussichten eines Schlichtungsverfahrens hat. Während zum Teil davon ausgegangen wird, dass eine Verpflichtung zur Teilnahme insofern keinen Sinn ergibt, als das Schlichtungsverfahren auf eine konsensuale Einigung ausgerichtet ist und ein erfolgreicher Abschluss ohnehin die Zustimmung auch der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners voraussetzt, betonen andere, dass auch im Rahmen einer verpflichtenden Schlichtung oftmals einvernehmliche Lösungen getroffen werden.⁷⁹⁸ Dieser Befund lässt sich durch empirische Studien bestätigen.⁷⁹⁹ Es

794 Ausführlich zu den auf Schlichtungsverfahren anwendbaren Verfahrensprinzipien und ihren Implikationen für die Verfahrensausgestaltung Odrig, Schlichtung und Recht, 2025, Seite 131 ff.

795 Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 289 f., 297 ff.

796 So auch Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 143, 271.

797 Dazu unten Kapitel 5.2.5.3.2.

798 Dazu oben Kapitel 5.2.4.1.4.

799 Siehe exemplarisch die entsprechende Auswertung bei Eidenmüller, Obligatorische außergerichtliche Streitbeilegung: Eine *contradictio in adiecto*?, JZ 2015, Seite 539; siehe ferner Odrig, Schlichtung und Recht, 2025, Seite 138 ff., 149 ff.

spricht viel dafür, dass er sich auf das Antidiskriminierungsrecht übertragen lässt: Zum einen hat die Antragsgegnerin oder der Antragsgegner vielfach ein Interesse daran, den Vorwurf einer Diskriminierung schnell und lautlos auszuräumen und es nicht auf ein Gerichtsverfahren ankommen zu lassen. Soweit ein Schlichtungsverfahren einmal stattfindet, besteht insofern ein Anreiz, sich auf das Verfahren und die Verhandlungen einzulassen und einen Schlichtungsvorschlag zumindest zu prüfen. Zum anderen ist denkbar, dass die Antragsgegnerin oder der Antragsgegner erst im Lichte des Vortrags der betroffenen Person oder der – auch rechtlichen – Einordnung des Vorfalls durch die schlichtende Stelle erkennt und zu akzeptieren bereit ist, dass eine Diskriminierung erfolgt ist. Vor dem Hintergrund der großen Bedeutung, die ein Schlichtungsverfahren für die Durchsetzung von Ansprüchen Betroffener haben kann, und mit Blick auf die nur geringe Eingriffsintensität einer Verpflichtung zur Teilnahme – insbesondere, wenn eine Vorprüfung durch die schlichtende Stelle stattfindet⁸⁰⁰ – überwiegen somit im Grundsatz die Argumente für die gesetzliche Verankerung einer Teilnahmeverpflichtung.

Rechtspolitische Spielräume bestehen zudem mit Blick auf die Frage, wie die Teilnahmeverpflichtung durchgesetzt werden kann. In vielen Fällen einer verpflichtenden Teilnahme an Schlichtungsverfahren bestehen keine Durchsetzungsmöglichkeiten, was als entscheidende Schwäche wahrgenommen wird.⁸⁰¹ Demgegenüber besteht im wettbewerbsrechtlichen Schlichtungsverfahren nach § 15 Absatz 5 UWG die Möglichkeit der Einigungsstelle, das persönliche Erscheinen der Parteien anzuordnen.⁸⁰² Diese Möglichkeit besteht selbst dann, wenn die Antragsgegnerin oder der Antragsgegner das Verfahren ablehnt und einer Einigung von vorneherein nicht zustimmt.⁸⁰³ Im Fall des unentschuldigten Nichterscheinens kann die Einigungsstelle ein Ordnungsgeld verhängen. Soweit das Schlichtungsverfahren vor der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als für Antragsgegnerin oder Antragsgegner verpflichtend ausgestaltet sein soll, sollte über ähnliche Regelungen zur Durchsetzung der Teilnahmepflicht nachgedacht werden. Dies gilt auch, wenn das Schlichtungsverfahren ganz oder zum Teil schriftlich durchgeführt wird, auch dann könnte an die Weigerung zur Stellungnahme eine Sanktion geknüpft werden.

800 Dazu unten Kapitel 5.2.5.3.2.

801 Dazu oben Kapitel 5.2.4.1.4.

802 Dazu oben Kapitel 5.2.3.2.

803 LG Passau, Beschluss vom 10. Februar 2005, 1 HK T 9/05.

5.2.5.3.2 Verfahrensablauf

Der gesetzliche Rahmen für ein Schlichtungsverfahren muss den wesentlichen Ablauf des Verfahrens vorgeben, kann die Verfahrensgestaltung im Übrigen aber der schlichtenden Person und den Verfahrensbeteiligten überlassen. Eine zu starke Formalisierung bietet sich insofern nicht an, als die zu schlichtenden Fälle sehr unterschiedlich sein können und auch die Interessenlage der Parteien unterschiedlich ausfallen kann. Auch mit Blick auf die Frage, ob einzelne Abschnitte des Verfahrens oder gar das gesamte Verfahren schriftlich durchgeführt werden können, kommt ein Einschätzungsspielraum der schlichtenden Stelle in Betracht.

Zu regeln ist zunächst die Einleitung des Verfahrens. Auch wenn es durchaus denkbar ist, Schlichtungsverfahren von Amts wegen einzuleiten,⁸⁰⁴ sehen gesetzliche Regelungen über Schlichtungsverfahren grundsätzlich vor, dass dieses nur auf Antrag derjenigen Person, die einen Anspruch geltend machen will, eingeleitet wird. Das erscheint rechtspolitisch überzeugend, da eine Schlichtung gegen den Willen beider Parteien einer Streitigkeit nur wenig aussichtsreich erscheint und zudem in einem Spannungsverhältnis stünde zur weitgehenden Dispositionsfreiheit der Parteien eines Schlichtungsverfahrens, die sich auf die weitere Ausgestaltung und den Abschluss des Verfahrens erstreckt.

Zu erwägen ist indes die Möglichkeit, Verbänden die Befugnis zur Einleitung eines Schlichtungsverfahrens zuzusprechen.⁸⁰⁵ Eine entsprechende Befugnis sollte parallel zu den Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden in gerichtlichen Verfahren ausgestaltet sein, also entweder in Form einer Prozessführungsbefugnis für Betroffene oder in Form einer Befugnis zum Vorgehen im öffentlichen Interesse, also einer *Actio popularis*. Als Vorbild für eine entsprechende gesetzliche Regelung kann § 16 Absatz 3 BGG dienen, der in Ergänzung zum Verbandsklagerecht von Behindertenverbänden nach § 15 BGG die Befugnis dieser Verbände begründet, die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens gegen einen Träger öffentlicher Gewalt zu beantragen.

804 Siehe hierzu Rädler, *Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung*, 1999, Seite 296 f.

805 Siehe hierzu Rädler, *Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung*, 1999, Seite 295 f.

Rechtspolitisch sinnvoll erscheint die Verankerung eines Vorprüfungsverfahrens. Bevor die Schlichtungsstelle ein Schlichtungsverfahren einleitet, sollte sie die Befugnis sowie die Pflicht haben, den Antrag auf Einleitung eines solchen Verfahrens zu prüfen. Diese Prüfung sollte sich zum einen auf die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle beziehen,⁸⁰⁶ was voraussetzt, dass die Schlichtungsstelle prüft, ob der vorgebrachte Sachverhalt – unterstellt, er ist zutreffend – in den Anwendungsbereich des AGG fällt. Dabei können sowohl die Plausibilität des Vortrags eine Rolle spielen als auch eine rechtliche Vorprüfung mit Blick darauf, ob der Vortrag die Möglichkeit eines Verstoßes gegen Verpflichtungen aus dem AGG sowie die Begründetheit entsprechender Ansprüche erkennen lässt. Auch ein allgemeiner Missbrauchsvorbehalt sollte verankert werden. In diesem Sinne sieht etwa § 14 Absatz 1 Nummer 4 VSBG vor, dass die Schlichtungsstelle einen Antrag ablehnen soll, wenn er „offensichtlich ohne Aussicht auf Erfolg ist oder mutwillig erscheint“. In dieser Phase des Verfahrens lässt sich auch die Erwartungshaltung der antragstellenden Person thematisieren. Weitere Ablehnungsgründe sollten für den Fall vorgesehen werden, dass die Streitigkeit bereits anderweitig beigelegt oder anhängig ist.⁸⁰⁷

Die Vorprüfung ist zum einen mit Blick auf die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle erforderlich. Zum anderen dient sie der Vermeidung unnötiger Verfahrensschritte und damit der Schonung der Ressourcen der Schlichtungsstelle. Besondere Bedeutung erlangt das Vorprüfungsverfahren, soweit eine Verpflichtung der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren besteht. Dann ist eine entsprechende Vorprüfung schon aus grundrechtlichen Gründen angezeigt, da der mit einer Teilnahmeverpflichtung einhergehende Grundrechtseingriff nur dann gerechtfertigt erscheint, wenn die Antragsgegnerin oder der Antragsgegner vor offensichtlich aussichtslosen, unbegründeten oder missbräuchlichen Anträgen geschützt wird.

5.2.5.3.3 Verfahrensgrundsätze

Bei der Ausgestaltung des Verfahrens ist dem Grundsatz rechtlichen Gehörs Rechnung zu tragen. Dieser kann zum einen, etwa wie in § 17 Absatz 1 Satz 1 VSBG, als Grundsatz des Verfahrens gesetzlich normiert werden. Zum anderen muss aber auch die Verfahrensausgestaltung im Übrigen diesem Grundsatz

806 Siehe zum Beispiel § 14 Absatz 1 Nummer 1 VSBG.

807 Siehe zum Beispiel § 14 Absatz 1 Nummer 3, Absatz 2 Nummer 1 und 2 VSBG.

entsprechen. Das bedeutet insbesondere, dass beide Verfahrensparteien ausreichend Gelegenheit haben müssen, sich zum Verfahren und zur Streitigkeit zu äußern und auf den Vortrag der jeweils anderen Partei oder auch auf Äußerungen und Maßnahmen der schlichtenden Person zu reagieren. Diesen Vorgaben kann durch die Vorgabe entsprechender Fristen Rechnung getragen werden, wie dies etwa in § 17 Absatz 1 Satz 2, 3 VSBG erfolgt. In Umsetzung der Aufklärungs- und Fürsorgepflicht der Schlichtungsstelle⁸⁰⁸ sollten zudem bestimmte Informationspflichten der schlichtenden Person normiert werden, wie dies etwa in § 19 Absatz 3 VSBG mit Blick auf die Möglichkeiten der Parteien zur Reaktion auf einen Schlichtungsvorschlag und die jeweiligen rechtlichen Konsequenzen vorgesehen ist.

Im Rahmen der Dispositionsfreiheit der Parteien sollte zudem eine möglichst weitgehende Freiheit der schlichtenden Person mit Blick auf die Ausgestaltung des Verfahrens angenommen werden. Dieser sollte eine aktive Rolle zukommen, die darauf ausgerichtet ist, alle für die Streitigkeit relevanten Informationen zu erhalten und thematisieren zu können. Eine entsprechende Befugnis der Schlichtungsstelle, die Parteien zu befragen und die Vorlage von Dokumenten und die Einsicht in Akten zu verlangen, sollte gesetzlich verankert werden. Dem Vorbild zahlreicher rechtlicher Regelungen entsprechend sollte die Möglichkeit des Einsatzes der Mediation geregelt werden und für diesen Fall die Anwendbarkeit des Mediationsgesetzes angeordnet werden.

Schlichtungsverfahren zielen auf eine einvernehmliche Lösung einer Streitigkeit ab, in der die rechtliche Bewertung des Falles nur einen Faktor darstellt. Die Einigung kann auch möglicherweise bestehende Ansprüche ausschließen und umgekehrt auch Verpflichtungen der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners jenseits rechtlich bestehender Pflichten begründen. Gleichwohl sollte – gerade vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Überlagerung des Schlichtungsverfahrens im Antidiskriminierungsrecht durch Artikel 3 Absatz 3 GG sowie der Einbindung in das Regelungsgefüge des AGG – die Frage der rechtlichen Bewertung des streitgegenständlichen Verhaltens im Rahmen des Verfahrens eine Rolle spielen. Eine vorläufige Bewertung sollte bereits im Vorprüfungsverfahren stattfinden. Auch im Rahmen des Schlichtungsverfahrens sollte der rechtliche Rahmen thematisiert werden. Insofern sollte die

808 Siehe Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 304 f.

Orientierung an der Rechtslage und spezifisch am Vorliegen eines Verstoßes gegen das AGG und möglicher Ansprüche nach dem AGG als Leitlinie für die Tätigkeit der schlichtenden Person gesetzlich festgelegt werden, wie es beispielsweise § 19 Absatz 2 Satz 2 VSBG in vergleichbarer Weise im Verbraucherschutzrecht vorsieht.⁸⁰⁹

5.2.5.4 Abschluss des Verfahrens

Gegenstand einer gesetzlichen Regelung muss schließlich die Frage des Abschlusses des Verfahrens sein. Soweit das Schlichtungsverfahren als für beide Seiten freiwilliges Verfahren ausgestaltet wird, muss es mit der Erklärung einer der Verfahrensparteien, dass sie das Verfahren nicht weiterbetreiben will, enden. Eine entsprechende Regelung findet sich etwa in § 15 Absatz 1 und 2 VSBG. Soweit eine Teilnahmepflicht der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners besteht, kann eine Einstellung des Verfahrens nur auf Initiative der antragstellenden Person erfolgen, also durch die Rücknahme des Antrags oder eine sonstige Form der Erklärung der Beendigung des Verfahrens. Zudem sollte die Befugnis der schlichtenden Person vorgesehen werden, die Beendigung des Verfahrens anzuordnen, wenn sie zu der Auffassung gelangt, dass eine einvernehmliche Lösung aussichtslos erscheint.

Eine Beilegung der Streitigkeit im Schlichtungsverfahren setzt stets die Einigung der Parteien voraus. Diese kann zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens erfolgen. Eine gesetzliche Regelung ist insofern nicht erforderlich, es kann aber klarstellend geregelt werden, dass das Verfahren endet, wenn die Parteien eine Einigung erzielen.

Die Entscheidung für ein Schlichtungsverfahren impliziert zudem, dass die Schlichtungsstelle den Parteien einen konkreten Vorschlag für eine Einigung unterbreiten kann. Diese Befugnis sollte gesetzlich geregelt sein, wie etwa in § 15 Absatz 6 Satz 2 UWG. Weitere Regelungen sind entbehrlich, da bereits aus dem Charakter des Verfahrens als Schlichtungsverfahren folgt, dass das Verfahren mit dem Schlichtungsvorschlag endet und dass eine Einigung auf den Schlichtungsvorschlag die Zustimmung beider Parteien voraussetzt. Eine klarstellende gesetzliche Regelung ist allerdings unschädlich.

809 Ausführlich zur Frage der notwendigen Orientierung eines Schlichtungsvorschlags am materiellen Recht Odrig, Schlichtung und Recht, 2025, Seite 91 ff.

Entbehrlich sind zudem Regelungen über die Form der Einigung. Eine weitergehende Regelung, die etwa die Vollstreckbarkeit einer vor der Schlichtungsstelle abgeschlossenen Einigung anordnet, wie dies § 15 Absatz 2 Satz 2 UWG im wettbewerbsrechtlichen Schlichtungsverfahren für vor der Einigungsstelle abgeschlossene Vergleiche vorsieht, erscheint im Antidiskriminierungsrecht nicht notwendig.

5.3 Administrative Durchsetzung

5.3.1 Hintergrund

Die Verankerung von Diskriminierungsverboten, die sich an Private richten, wirft die Frage auf, wie ihre Einhaltung überwacht und Verstöße sanktioniert werden. Die EU-Richtlinien, deren Umsetzung das AGG dient, regeln insofern, dass für den Fall eines Verstoßes gegen die entsprechenden Vorschriften wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorgesehen werden müssen,⁸¹⁰ lassen den Mitgliedstaaten im Übrigen aber einen weiten Umsetzungs- und damit Gestaltungsspielraum. Weder verfassungsrechtlich noch aus der Natur der Sache ist dabei vorgegeben, wie die Durchsetzung von Diskriminierungsverboten im Privatrechtsverkehr erfolgen soll.⁸¹¹ Neben privatrechtlichen Ansätzen sind dabei auch strafrechtliche und öffentlich-rechtliche Regelungsmodelle denkbar. Es gibt auch keine Verpflichtung des Gesetzgebers, sich nur für ein Regelungsmodell zu entscheiden, sondern es ist möglich, an Diskriminierungen sowohl zivilrechtliche als auch strafrechtliche und öffentlich-rechtliche Konsequenzen zu knüpfen.

Mit dem AGG hat der Gesetzgeber sich für einen rein privatrechtlichen Regelungsansatz entschieden.⁸¹² Im Zusammenhang mit den Vorschriften des AGG über die Rechte von Beschäftigten im Fall eines Verstoßes gegen das Benach-

810 Siehe Artikel 15 Richtlinie 2000/43/EG; Artikel 17 Richtlinie 2000/78/EG; Richtlinie 2002/73/EG; Artikel 14 RL 2004/113/EG; Artikel 8d Richtlinie 76/207/EWG, geändert durch Richtlinie 2002/73/EG.

811 Zur Notwendigkeit, jedenfalls auch privatrechtliche Konsequenzen anzuordnen und Regelungen für einen Schadensausgleich vorzusehen, Wagner, Prävention und Verhaltenssteuerung durch Privatrecht – Anmaßung oder legitime Aufgabe?, AcP 206 (2006), Seite 352 (402); Grünberger, Personale Gleichheit, 2013, Seite 716f.

812 Felz, in: BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 25 AGG Rn. 53.

teilungsverbot (§§ 13–16 AGG) führt der Regierungsentwurf zum AGG aus: „Auf öffentlich-rechtliche Elemente, wie zum Beispiel Bußgelder oder eine behördliche Aufsicht, wird dabei verzichtet.“⁸¹³ Der privatrechtliche Ansatz kommt darin zum Ausdruck, dass das AGG als Konsequenz von Verstößen gegen das arbeitsrechtliche sowie das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot (§§ 7, 19 AGG) in erster Linie Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche (§§ 15, 21 AGG) sowie insbesondere im Arbeitsrecht ergänzende auf der Ebene des Privatrechts liegende Konsequenzen wie ein betriebsinternes Beschwerde-recht (§ 13 AGG), ein Leistungsverweigerungsrecht (§ 14 AGG) und ein Maßregelverbot (§ 16 AGG) vorsieht. Die Durchsetzung der entsprechenden Ansprüche obliegt den Betroffenen mit einigen wenigen Modifikationen für den Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten (§§ 22, 23 AGG).

Aus rechtsvergleichender Perspektive lässt sich demgegenüber feststellen, dass vielfach staatliche Stellen mit der Durchsetzung privatrechtlicher Diskriminierungsverbote betraut werden. Entsprechende Regelungsansätze finden sich etwa im Vereinigten Königreich mit der bis 2007 aktiven Commission for Racial Equality⁸¹⁴ sowie nunmehr der Equality and Human Rights Commission,⁸¹⁵ in den USA mit der Equal Employment Opportunities Commission⁸¹⁶ oder in Kanada mit der Canadian Human Rights Commission.⁸¹⁷ Von den 47 europäischen Gleichbehandlungsstellen, die Mitglieder in Equinet sind, haben 26 die Befugnis, von Amts wegen Untersuchungen einzuleiten, und elf können sogar rechtlich verbindliche Entscheidungen über das Vorliegen eines Verstoßes gegen Diskriminierungsverbote treffen.⁸¹⁸ Vor diesem Hintergrund wird auch in Deutschland – wenngleich eher am Rande – über die Einführung öffentlich-rechtlicher Überwachungs- und Sanktionsmechanismen im Zusammenhang

813 BT-Drs. 16/1780, Seite 25.

814 Hierzu Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 162 ff.

815 Hierzu Sheppard, Canada, in: Mercat-Bruns/Oppenheimer/Sartorius (Hrsg.), *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law*, 2018, Seite 83 ff.

816 Allgemein zu Strukturen staatlicher Rechtsdurchsetzung im US-amerikanischen Antidiskriminierungsrecht Wiemann, *Diskriminierungsverbote unter Privaten: Rechtsdurchsetzung im deutschen und US-amerikanischen Recht*, 2015, Seite 165 ff.

817 Hierzu O’Cinneide, United Kingdom, in: Mercat-Bruns/Oppenheimer/Sartorius (Hrsg.), *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law*, 2018, Seite 493 ff.

818 Siehe hierzu die Auswertung von Equinet, *Comparing Equality Bodies’ operations: powers, independence, mandates, and functions*, abrufbar unter <http://www.equineteurope.org>.

mit Diskriminierungen diskutiert.⁸¹⁹ Einen aktuellen Impuls für die Reformdiskussion bieten dabei die Vorgaben der Artikel 8 und 9 der Standard-Richtlinien.⁸²⁰

5.3.2 Vergleichbare Regelungen

Diskriminierungen und insbesondere Verstöße gegen das AGG können bereits nach geltendem Recht Anknüpfungspunkt für das Handeln staatlicher Stellen und für Ordnungs- und Eingriffsmaßnahmen sein.⁸²¹ Die Untersuchung der bereits jetzt bestehenden Mechanismen kann dabei in rechtspolitischer Hinsicht den Bedarf an einer weiter gehenden behördlichen Durchsetzung aufzeigen, aber auch die Notwendigkeit einer Kompetenzabgrenzung zu den Aufgaben und Befugnissen anderer Behörden. In rechtlicher Hinsicht zeigt sie, dass die behördliche Durchsetzung privater Rechte kein Fremdkörper in der deutschen Rechtsordnung ist.⁸²²

5.3.2.1 Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht

Keinen administrativen Durchsetzungsmechanismus im eigentlichen Sinne, aber gleichwohl ein Beispiel für die hoheitliche Durchsetzung von Diskriminierungsverboten stellen das Strafrecht und das Ordnungswidrigkeitenrecht dar. Dabei kennt das deutsche Strafrecht – anders als andere Rechtsordnungen – keinen allgemeinen an Diskriminierungen oder bestimmte Diskriminierungen anknüpfenden Straftatbestand. Gleichwohl weisen einige Straftatbestände wie etwa die Volksverhetzung nach § 130 StGB einen besonderen Bezug zu be-

819 Siehe etwa Dix, Gleichberechtigung durch Gesetz, 1984, Seite 335 ff., 385 f.; Bayreuther, Drittbezogene und hypothetische Diskriminierungen, NZA 2008, Seite 986 (989); Kocher, Zehn Jahre AGG – brachliegende Potenziale, ZRP 2017, Seite 112 (114); Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 400 ff.; für die Schaffung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen Benecke/Kern, Sanktionen im Antidiskriminierungsrecht: Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung der Europäischen Richtlinien im deutschen Recht, EuZW 2005, Seite 360.

820 Dazu oben Kapitel 4.2.5.2.

821 Siehe hierzu bereits Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 36 ff.; Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 124 ff.

822 Allgemein hierzu etwa Burgi, Public Enforcement im Recht der nachhaltigen Unternehmensführung, ZHR 186 (2022), Seite 779; Durner, Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, DVBl. 2014, Seite 1356.

stimmten Diskriminierungsformen auf.⁸²³ Diskriminierungen, die in Gewalt umschlagen, können mit den einschlägigen Straftatbeständen gegen die körperliche Unversehrtheit (§§ 223 ff. StGB) oder das Leben (§§ 211 ff. StGB) geahndet werden, und diskriminierende Beleidigungen unterfallen den Beleidigungsdelikten wie etwa § 185 StGB⁸²⁴ oder auch der verhetzenden Beleidigung nach § 192a StGB.⁸²⁵ Eine spezifisch antidiskriminierungsrechtliche Stoßrichtung hat zudem die Strafzumessungsvorschrift des § 46 Absatz 2 Satz 1 StGB erhalten, indem nunmehr explizit rassistische, fremdenfeindliche, antisemitische, geschlechtsspezifische oder gegen die sexuelle Orientierung gerichtete Beweggründe und Ziele des Täters oder der Täterin bei der Strafzumessung zu berücksichtigen sind.⁸²⁶

Während das Strafrecht somit Berührungspunkte mit dem Antidiskriminierungsrecht aufweist, ist der Bezug speziell zur privatrechtlichen Dimension und zum AGG eher gering. Breitere Überschneidungen beziehungsweise unmittelbarere Zusammenhänge bestehen insofern im Ordnungswidrigkeitenrecht. So zeigt etwa das Arbeitsrecht mit seinen zahlreichen Ordnungswidrigkeitstatbeständen,⁸²⁷ dass der deutschen Rechtsordnung die Durchsetzung von Verpflichtungen, die primär in einem zivilrechtlichen Rechtsverhältnis bestehen, durch staatliches Eingriffsrecht nicht fremd ist. Ein spezifischer Bezug zu Verstößen gegen zivilrechtliche Diskriminierungsverbote besteht etwa in den Regelungen einiger Gaststättengesetze der Länder, die entsprechende Verstöße zu Ordnungswidrigkeiten erklären.⁸²⁸

823 Ausführlich hierzu Schmidt, Strafrechtlicher Schutz vor Diskriminierungen und Hasskriminalität, in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 21 Rn. 22 ff.

824 Siehe Heger, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, 31. Auflage 2025, § 185 Rn. 1; ausführlich Bredler/Markard, Grundrechtsdogmatik der Beleidigungsdelikte im digitalen Raum, JZ 2021, Seite 864.

825 Siehe Valerius, in: von Heintschel-Heinegg/Kudlich (Hrsg.), BeckOK StGB, Stand: 1. November 2025, § 192a Rn. 1 f.

826 Hierzu Heger, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, 31. Auflage 2025, § 46 Rn. 33 ff.

827 Siehe etwa § 14 Altersteilzeitgesetz, § 121 Betriebsverfassungsgesetz, § 23 Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder § 25 Arbeitsschutzgesetz; ausführlich hierzu Parigger/Helm/Stevens-Bartol (Hrsg.), Arbeits- und Sozialstrafrecht, 2021.

828 Dazu unten Kapitel 5.3.2.2.3.

5.3.2.2 Ordnungsrecht

5.3.2.2.1 Polizei- und Ordnungsrecht

Eine unmittelbare Verbindung von behördlicher Rechtsdurchsetzung und privaten Rechten besteht im Polizei- und Ordnungsrecht. Der Schutz privater Rechte gehört zu den Aufgaben der Polizei- und Sicherheitsbehörden, und diese unterfallen den polizeilich geschützten Rechtsgütern, deren Gefährdung das Einschreiten der Polizei- und Ordnungsbehörden rechtfertigen kann.⁸²⁹ Diese Grundentscheidung des Gesetzgebers wird auch nicht dadurch infrage gestellt, dass die Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden nach der gesetzlichen Ausgestaltung nur eine subsidiäre ist, ihr Aufgabenbereich also nur dann eröffnet ist, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und ohne ein Einschreiten der Polizei- und Ordnungsbehörden die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert würde.⁸³⁰ Die Subsidiaritätsregelung dient sowohl dazu, eine übermäßige Inanspruchnahme der Polizei zu verhindern, als auch dazu, den genuinen Aufgabenbereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit – die Entscheidung bürgerlich-rechtlicher Streitigkeiten – vor einer Überlagerung oder gar Verdrängung durch administrative Rechtsdurchsetzung zu bewahren.⁸³¹ Gleichwohl kommt im Regelungsansatz des Polizei- und Ordnungsrechts der Grundgedanke zum Ausdruck, dass auch die Durchsetzung privater Rechte und gerade die Gewährleistung der Möglichkeit ihrer tatsächlichen Verwirklichung eine legitime Aufgabe staatlicher Behörden ist. Ein noch nicht völlig ausgeschöpftes Potenzial liegt zudem in der Möglichkeit, die grundrechtliche Schutzpflicht aus Artikel 3 Absatz 3 GG⁸³² stärker im Rahmen der Auslegung und Anwendung der polizei- und ordnungsrechtlichen Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen zu berücksichtigen: Die Ausstrahlungswirkung dieser Norm in die interpretationsoffenen Begriffe der öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung sowie in die Ermessenserwägungen, die die polizei- und ordnungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen verlangen, spricht für ein entsprechend weites Verständnis der Eingriffsmöglichkeiten der

829 Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Auflage 2024, § 3 Rn. 22 ff., § 7 Rn. 14.

830 In diese Richtung aber Durner, Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, DVBl. 2014, Seite 1356 (1361).

831 Bäcker, Polizeiaufgaben und Regelungsmuster des polizeilichen Eingriffsrechts, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 8. Auflage 2026, Kapitel 3 Rn. 13 ff.

832 Dazu oben Kapitel 4.3.3.1.1.

Polizei- und Ordnungsbehörden zur effektiven Durchsetzung von Diskriminierungsverboten auch im Privatrechtsverhältnis.⁸³³

5.3.2.2.2 Gewerberecht

Eine Durchsetzung der Benachteiligungsverbote des AGG durch staatliche Behörden ermöglicht zudem das öffentliche Wirtschaftsrecht. Im allgemeinen Gewerberecht bietet § 35 Absatz 1 Gewerbeordnung (GewO) mit der Möglichkeit der Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit einen Anknüpfungspunkt für behördliche Maßnahmen in Anknüpfung an diskriminierende Praktiken. Insofern ist generell anerkannt, dass Rechtsverstöße von Gewerbetreibenden die gewerberechtliche Unzulässigkeit begründen können.⁸³⁴ Inwiefern in diesem Rahmen auch Verstöße gegen zivilrechtliche Pflichten als Anknüpfungspunkt für gewerberechtliche Maßnahmen dienen können, ist differenziert zu beurteilen: Die Gewerbeuntersagung nach § 35 Absatz 1 GewO dient grundsätzlich nicht dem Schutz einzelner zivilrechtlicher Anspruchsinhaberinnen oder Anspruchsinhaber, sondern der Allgemeinheit, sodass jedenfalls nicht jede Verletzung einer zivilrechtlichen Pflicht zur Gewerbeuntersagung führen kann.⁸³⁵ Eine restriktive Auslegung ist auch im Lichte des grundrechtlichen Schutzes der Gewerbefreiheit als Teilgehalt des Grundrechts auf Berufsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 GG⁸³⁶ sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geboten.⁸³⁷ Soweit auf den Schutz der Allgemeinheit abzustellen ist, kommt eine Anknüpfung an die Verletzung zivilrechtlicher Pflichten aber in zwei Konstellationen in Betracht: zum einen, wenn eine Vielzahl von Verletzungen zu befürchten ist, da dann eine Vielzahl von Betroffenen als Teil der Allgemeinheit im Sinne des § 35 Absatz 1 GewO

833 Siehe hierzu Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 38.

834 Siehe Brüning, in: Pielow (Hrsg.), BeckOK GewO, Stand: 1. Dezember 2025, § 35 Rn. 23e.

835 Ennuschat, in: Ennuschat/Wank/Winkler (Hrsg.), Gewerbeordnung, 9. Auflage 2020, § 35 Rn. 75.

836 Hierzu Kämmerer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 12 Rn. 39; Durner, Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, DVBl. 2014, Seite 1356 (1362).

837 Siehe Kühn/Klose, Maßnahmen der Gewerbeaufsicht bei Verstößen gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, NVwZ 2012, Seite 1443 (1445); zur Berücksichtigung der Grundrechte im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung Heß, in: Friauf/Fuhr, Kommentar zur Gewerbeordnung, Stand: Juli 2021, § 35 Rn. 302 ff.

anzusehen ist;⁸³⁸ zum anderen, wenn mit der Verletzung der zivilrechtlichen Pflicht gleichzeitig Interessen der Allgemeinheit betroffen und damit öffentlich-rechtliche Belange berührt sind.⁸³⁹

Für Verstöße gegen das AGG gilt danach, dass gewerberechtliche Ordnungsmaßnahmen insbesondere in Betracht kommen, wenn nicht einzelne Verstöße, sondern systematische Verletzungen der Benachteiligungsverbote des AGG festzustellen oder zu befürchten sind. Und auch darüber hinaus kommt eine Anwendung von § 35 Absatz 1 GewO jedenfalls bei Verletzungen von einer gewissen Erheblichkeit in Betracht: Denn trotz des zivilrechtlichen Regelungsansatzes des AGG zielen die dort verankerten privatrechtlichen Diskriminierungsverbote nicht nur auf den Schutz einzelner Betroffener ab, sondern dienen Interessen der Allgemeinheit.⁸⁴⁰ Dafür sprechen auch ihre grundrechtliche Fundierung in Artikel 3 Absatz 3 GG und – insbesondere im Fall der rassistischen Diskriminierung – die Berührung der Menschenwürdegarantie des Artikels 1 Absatz 1 Satz 1 GG und damit auch des menschenwürdebezogenen Schutzauftrags nach Artikel 1 Absatz 1 Satz 2 GG. § 35 Absatz 1 GewO bietet mit der Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Zuverlässigkeit“ einen tauglichen Anknüpfungspunkt für eine Auslegung im Lichte der Grundrechte sowie der völkerrechtlichen Vorgaben zur Bekämpfung von Diskriminierung.⁸⁴¹

Gegen eine Anknüpfung an Verstöße gegen das AGG im Rahmen des § 35 Absatz 1 GewO lässt sich auch nicht anführen, dass der Gesetzgeber mit dem AGG gerade einen zivilrechtlichen Durchsetzungsmechanismus gewählt hat und dass der Verweis von Betroffenen auf die Möglichkeit der Geltendmachung von Ansprüchen auf dem Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten ein ordnungsrechtliches Einschreiten der Gewerbeaufsicht nicht erforderlich

838 So auch VGH München, Beschluss vom 20. Oktober 2011, 22 ZB 11.1473, Rn. 7; OVG Münster, Beschluss vom 22. Februar 2011, 4 B 215/11; Brüning, in: Pielow (Hrsg.), BeckOK GewO, Stand: 1. Dezember 2025, § 35 Rn. 23g; Marcks/Heß, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Gewerbeordnung, Stand: März 2023, § 35 Rn. 62.

839 Marcks/Heß, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Gewerbeordnung, Stand: März 2023, § 35 Rn. 62.

840 Siehe Neuner, Diskriminierungsschutz durch Privatrecht, JZ 2003, Seite 57 (58 f.); Croon-Gestefeld, Gemeininteressen im Privatrecht, 2022, Seite 203 ff.; Gärditz, Adressaten des Antidiskriminierungsrechts: Staat und Private, in: Mangold/Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 4 Rn. 1, 32 f.

841 In diesem Sinne auch Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 39 f.

macht.⁸⁴² So ist erstens nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber mit dem AGG eine abschließende Regelung treffen wollte und eine Sperrwirkung gegenüber der Anknüpfung an Verletzungen des AGG in anderen rechtlichen Kontexten beabsichtigte.⁸⁴³ Im AGG selbst findet dieser Gedanke keinen Niederschlag. Dieses betont vielmehr, ganz im Gegenteil, mehrfach, dass weiter gehende Ansprüche und Regelungen „unberührt“ bleiben,⁸⁴⁴ ohne dass daraus im Umkehrschluss abgeleitet werden könnte, dass ansonsten eine Anwendung anderer Gesetze ausgeschlossen sein sollte.

Zweitens zeichnen sich die Verpflichtungen des AGG im Vergleich mit anderen zivilrechtlichen Pflichten durch einen spezifischen Gewerbebezug aus.⁸⁴⁵ Der arbeitsrechtliche Teil des AGG dient ebenso dem Schutz von Beschäftigten wie § 35 Absatz 1 Satz 1 GewO, der diese explizit neben der Allgemeinheit nennt. Und auch der zivilrechtliche Teil des AGG ist zumindest in weiten Teilen auf gewerbliche Tätigkeiten bezogen, wie sich aus dem Fokus des Anwendungsbereichs auf den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum, nach § 2 Absatz 1 Nummer 8 AGG sowie aus der weitgehenden Beschränkung des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbots auf Massengeschäfte nach § 19 Absatz 1 und 5 AGG ergibt. Insofern verfolgen das AGG und die GewO parallele Schutzzwecke, sodass eine Einbeziehung von Verletzungen des AGG in den Untersagungstatbestand des § 35 Absatz 1 GewO naheliegt.

842 So aber Lindner, *Gewerbeuntersagung wegen Verletzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes?*, *GewArch* 2008, Seite 436; zumindest implizit auch Marcks/Heß, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), *Gewerbeordnung*, Stand: März 2023, § 35 Rn. 62; Ennuschat, in: Ennuschat/Wank/Winkler (Hrsg.), *Gewerbeordnung*, 9. Auflage 2020, § 35 Rn. 75; Heß, in: Friauf/Fuhr, *Kommentar zur Gewerbeordnung*, Stand: Juli 2021, § 35 Rn. 245.

843 So auch Kühn/Klose, *Maßnahmen der Gewerbeaufsicht bei Verstößen gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz*, *NVwZ* 2012, Seite 1443 (1445).

844 Siehe § 13 Absatz 2, § 14 Satz 2, § 15 Absatz 5, § 21 Absatz 3, § 23 Absatz 2 Satz 2, Absatz 4 AGG.

845 Hierzu auch Kühn/Klose, *Maßnahmen der Gewerbeaufsicht bei Verstößen gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz*, *NVwZ* 2012, Seite 1443 (1445 f.).

5.3.2.2.3 Gaststättenrecht

Die mit Blick auf das allgemeine Gewerberecht entwickelten Maßstäbe beanspruchen auch im besonderen Gewerberecht Beachtung. Das gilt insbesondere für das Gaststättenrecht.⁸⁴⁶ Anknüpfungspunkte für eine Durchsetzung der Diskriminierungsverbote des AGG bestehen insofern insbesondere mit Blick auf die Frage des Zugangs zu Gaststätten, die nach § 2 Absatz 1 Nummer 8 AGG regelmäßig in den Anwendungsbereich des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbots des § 19 AGG fällt. Verstöße gegen das AGG können dabei bereits im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung einer nach § 2 Absatz 1 Gaststättengesetz (GastG) erforderlichen Erlaubnis zum Betrieb eines Gaststättengewerbes relevant werden. Konkret zu vermutende oder bereits erfolgte Verstöße gegen Diskriminierungsverbote können die Unzuverlässigkeit der antragstellenden Person nach § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 GastG begründen und damit einen Grund für die Versagung der Erlaubnis darstellen.⁸⁴⁷ Neben der Versagung einer Gaststättenerlaubnis kommt zudem die Rücknahme beziehungsweise der Widerruf einer bereits erteilten Gaststättenerlaubnis nach § 15 Absatz 1, 2 GastG in Betracht. Und auch im Übrigen kann über eine Anknüpfung an Verletzungen des AGG das Ordnungs- und Sanktionsinstrumentarium der gaststättenbezogenen Gewerbeüberwachung mit behördlichen Auskunft- und Nachschaubefugnissen sowie der Möglichkeit von Stilllegungs- und Untersagungsverfügungen⁸⁴⁸ zur Anwendung gelangen.

Eine noch deutlichere Einbeziehung von Verstößen gegen das AGG in den Anwendungsbereich des Gaststättenrechts erfolgt durch die Gaststättengesetze einiger Länder.⁸⁴⁹ Denn einige dieser Gesetze erklären Diskriminierungen oder zumindest bestimmte Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem Einfluss

846 Siehe hierzu auch die Darstellung einer Fallstudie bei Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 165 ff.

847 Siehe Ehlers, Gaststättenrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 1, 4. Auflage 2019, § 20 Rn. 26; Martiny, Ausländerdiskriminierung und Vertragsabschluss, ZEuP 2001, Seite 563 (579) mit weiteren Nachweisen.

848 Überblick hierzu bei Ehlers, Gaststättenrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 1, 4. Auflage 2019, § 20 Rn. 59 ff.

849 Zum Hintergrund der parallelen Geltung von Gaststättengesetzen in Bund und Ländern infolge der Föderalismusreform I siehe Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Auflage 2023, Teil C, Einführung Rn. 1 ff.

zu oder dem Aufenthalt in einer Gaststätte zur Ordnungswidrigkeit.⁸⁵⁰ Diese Regelungen bringen deutlich zum Ausdruck, dass Diskriminierungsverbote nicht nur dem Schutz Einzelner, sondern auch dem Schutz von Interessen der Allgemeinheit dienen. Die Einstufung als Ordnungswidrigkeit verdeutlicht zudem, dass ein Verstoß die Unzuverlässigkeit im Sinne des § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 GastG begründen kann.⁸⁵¹

5.3.2.3 Datenschutzrecht

Das Datenschutzrecht entzieht sich in gewisser Weise einer Kategorisierung als öffentliches Recht oder Privatrecht. Es dient vielmehr generell dem Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, neben dem Schutzzweck, den freien Verkehr solcher Daten zu ermöglichen (§ 1 Absatz 1 der Datenschutz-Grundverordnung [DSGVO]). Dabei zielt es auf den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen ab (§ 1 Absatz 2 DSGVO), allerdings nicht nur gegenüber staatlichen Stellen, sondern auch gegenüber Privaten. Verantwortliche im Sinne des Datenschutzrechts sind nach § 4 Nummer 7 DSGVO sowohl natürliche und juristische Personen des Privatrechts als auch staatliche Stellen.⁸⁵² Das unionsrechtlich determinierte Datenschutzrecht erfasst damit sowohl hoheitliche als auch private Datenverarbeitungen.⁸⁵³ Die Unterscheidung zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen spielt im Rahmen der DSGVO eine untergeordnete Rolle,⁸⁵⁴ wenngleich gerade aus verfassungsrechtlicher und grundrechtlicher Perspektive unterschiedliche Bindungen und Vorgaben bestehen.⁸⁵⁵ Verstöße gegen datenschutzrechtliche Regelungen können sowohl zivilrechtliche als

850 Siehe § 12 Absatz 1 Nummer 15 Bremisches Gaststättengesetz; § 11 Absatz 1 Nummer 14 Niedersächsisches Gaststättengesetz; § 10 Absatz 1 Nummer 12 Thüringer Gaststättengesetz.

851 Hierzu Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Auflage 2023, § 4 GastG Rn. 49.

852 Siehe Raschauer, in: Sydow/Marsch (Hrsg.), DS-GVO, BDSG, 3. Auflage 2022, § 4 DSGVO Rn. 127 ff.

853 Bäcker, Datenschutzrecht, in: Wegener (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitiken, Enzyklopädie Europarecht, 2. Auflage 2021, § 11 Rn. 27.

854 Petri/Stief, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann (Hrsg.), Datenschutzrecht, 2. Auflage 2025, Artikel 4 DSGVO Rn. 18; zu den Unterschieden im Hinblick auf verschiedene Öffnungsklauseln der DSGVO sowie zu bereichsspezifischen Sonderregelungen Bäcker, Datenschutzrecht, in: Wegener (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitiken, Enzyklopädie Europarecht, 2. Auflage 2021, § 11 Rn. 28.

855 Siehe hierzu Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, Seite 2305 (2310).

auch öffentlich-rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.⁸⁵⁶ Ansprüche gegen Datenschutzverstöße Privater, etwa gerichtet auf Unterlassung,⁸⁵⁷ Berichtigung (Artikel 16 DSGVO), Löschung (Artikel 17 DSGVO) oder Einschränkung der Datenverarbeitung (Artikel 18 DSGVO) sowie auf Schadensersatz (Artikel 82 DSGVO),⁸⁵⁸ müssen vor den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden beziehungsweise vor den Arbeitsgerichten, soweit sie sich gegen Arbeitgeber richten.⁸⁵⁹ Nach § 2 Absatz 2 Nummer 13 UKlaG ist die DSGVO ein Verbraucherschutzgesetz.⁸⁶⁰

Neben den zivilrechtlichen Konsequenzen fallen Datenschutzverstöße Privater in den Zuständigkeitsbereich der Aufsichtsbehörden.⁸⁶¹ Die DSGVO⁸⁶² verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, unabhängige Aufsichtsbehörden einzurichten,⁸⁶³ wobei die Anforderungen an die Unabhängigkeit nach der Rechtsprechung des EuGH sehr weit gehen.⁸⁶⁴ Die Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse der Aufsichtsbehörden beziehen sich sowohl auf staatliche Stellen als auch auf Private. Den Aufsichtsbehörden kommen dabei umfassende Untersuchungs- und Abhilfebefugnisse zu,⁸⁶⁵ und sie können empfindliche Geldbußen verhängen.⁸⁶⁶

856 Bäcker, Datenschutzrecht, in: Wegener (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitik, Enzyklopädie Europarecht, 2. Auflage 2021, § 11 Rn. 168.

857 Zur umstrittenen Frage, ob das Unionsrecht einen Unterlassungsanspruch begründet, Kreße, in: Sydow/Marsch (Hrsg.), DS-GVO, BDSG, 3. Auflage 2022, Artikel 79 Rn. 10 ff., und die entsprechende Vorlage an den EuGH durch BGH, GRUR 2023, Seite 1724.

858 Hierzu Hellgardt, Die Schadensersatzhaftung für Datenschutzverstöße im System des unionalen Haftungsrechts, ZEuP 2022, Seite 7.

859 Siehe exemplarisch für Schadensersatzansprüche Quaas, in: Wolff/Brink/von Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, Stand: 1. November 2025, Artikel 82 DSGVO Rn. 46 ff.

860 Hierzu und zur Entwicklung der gesetzlichen Regelung Köhler/Alexander, in: Köhler/Feddersen (Hrsg.), UWG, 43. Auflage 2025, § 2 UKlaG Rn. 25.

861 Zum Zusammenspiel von „private enforcement“ und „public enforcement“ im Rahmen der DSGVO Hellgardt, Die Schadensersatzhaftung für Datenschutzverstöße im System des unionalen Haftungsrechts, ZEuP 2022, Seite 7 (33 ff.).

862 Siehe zudem §§ 8 ff. BDSG.

863 Artikel 51 ff. DSGVO.

864 Dazu oben Kapitel 4.3.2.3.2.

865 Artikel 58 DSGVO.

866 Artikel 58 Absatz 2 lit. I), Artikel 83 DSGVO.

Das Datenschutzrecht, vor allem in seiner europäischen Ausprägung, begründet damit Pflichten Privater gegenüber Privaten und sieht zur Rechtsdurchsetzung sowohl privatrechtliche Ansprüche vor als auch behördliche Überwachungs- und Eingriffsmaßnahmen. Auch das Datenschutzrecht ist damit ein Beispiel für eine administrative Durchsetzung von Rechten und Pflichten in Rechtsverhältnissen zwischen Privaten.

5.3.2.4 Kartellrecht

Auch das Kartellrecht entzieht sich in seiner Gesamtheit einer einfachen Zuordnung zum öffentlichen Recht oder Privatrecht.⁸⁶⁷ Im Unionsrecht wird der Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht ohnehin keine große Bedeutung beigemessen, und auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wird als „öffentlich-privatrechtliches Mischgesetz“⁸⁶⁸ bezeichnet. In materiellrechtlicher Hinsicht enthält das Kartellrecht an Unternehmen gerichtete Verbotstatbestände. Die darin normierten Wettbewerbsregeln beziehen sich dabei überwiegend auf privatrechtliche Rechtsverhältnisse.⁸⁶⁹ Das Kartellrecht betrifft Handlungen, die unter Inanspruchnahme der Privatautonomie und in den Rechtsformen des Privatrechts erfolgen.⁸⁷⁰ Gleichwohl findet auch im Kartellrecht die Rechtsdurchsetzung sowohl durch privatrechtliche als auch durch öffentlich-rechtliche Instrumente statt.⁸⁷¹ Vereinbarungen und Beschlüsse, die gegen das Kartellverbot verstoßen, sind nichtig,⁸⁷² Verstöße begründen zivilrechtliche Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche⁸⁷³ sowie Schadensersatzansprüche.⁸⁷⁴ Auseinandersetzungen über diese Ansprüche sind als bürgerlich-rechtliche Rechtsstreitigkeiten vor

867 Körber/Schweitzer/Zimmer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Band 2, 7. Auflage 2024, Einleitung Rn. 1; Krüper, Kategoriale Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht?, VVDStRL 79 (2020), Seite 43 (54).

868 Säcker, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 1, 10. Auflage 2025, Einleitung Rn. 35.

869 Stancke, Kartellrecht, 5. Auflage 2026, § 11 Rn. 29.

870 Körber/Schweitzer/Zimmer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Band 2, 7. Auflage 2024, Einleitung Rn. 1.

871 Siehe Stancke, Kartellrecht, 5. Auflage 2026, § 11 Rn. 28 ff.; Münkler, Publizierung des Privatrechts, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 2024, § 173 Rn. 38 f.

872 Artikel 101 Absatz 2, Artikel 102 Absatz 2 AEUV; § 134 BGB in Verbindung mit § 1, 19 ff. GWB.

873 § 33 GWB.

874 §§ 33a ff. GWB; zu den unionsrechtlichen Rahmenbedingungen und Vorgaben Stancke, Kartellrecht, 5. Auflage 2026, § 6 Rn. 48 ff.

den ordentlichen Gerichten auszutragen.⁸⁷⁵ Im Schwerpunkt erfolgt die Durchsetzung des Kartellrechts indes durch die Europäische Kommission sowie die nationalen Kartellbehörden. Die Befugnisse der Kommission ergeben sich dabei aus der auf Artikel 103 AEUV gestützten Verordnung Nummer 1/2003⁸⁷⁶ sowie der von der Kommission erlassenen Verordnung Nummer 773/2004.⁸⁷⁷ Von der Kommission eingeleitete Kartellverfahren stellen Verwaltungsverfahren dar.⁸⁷⁸ Die Kommission ist dabei mit Entscheidungs-,⁸⁷⁹ Ermittlungs-⁸⁸⁰ und Sanktionsbefugnissen⁸⁸¹ ausgestattet. Die deutschen Kartellbehörden haben über ihre Einbindung in die unionalen Durchsetzungsstrukturen hinaus Untersuchungsbefugnisse auf der Grundlage des GWB, können Untersagungen und Verbote aussprechen und Bußgelder verhängen.⁸⁸² Auch das Beispiel des Kartellrechts zeigt somit, wie die rechtlichen Regeln privatrechtlicher Rechtsbeziehungen wesentlich von administrativen Rechtsdurchsetzungsstrukturen geprägt sein können. Der Grund für diesen öffentlich-rechtlichen Regelungsansatz liegt darin, dass das Kartellrecht der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs dient und damit entschieden von Allgemeininteressen geprägt ist. Andere Bereiche des Regulierungsrechts stellen ebenfalls Beispiele für eine öffentlich-rechtliche Durchsetzung von Bestimmungen mit privatrechtlichem Charakter dar, wie etwa das Energieregulierungsrecht⁸⁸³ oder das Finanzmarktregulierungsrecht.⁸⁸⁴

875 Siehe insofern die prozessrechtlichen Sonderregeln in §§ 87 ff. GWB.

876 Verordnung (EG) Nummer 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L 1.

877 Verordnung (EG) Nummer 773/2004 der Kommission vom 7. April 2004 über die Durchführung von Verfahren auf der Grundlage der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag durch die Kommission (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 123/18.

878 Stancke, Kartellrecht, 5. Auflage 2026, § 6 Rn. 3.

879 Artikel 7 ff. Verordnung Nummer 1/2003.

880 Artikel 17 ff. Verordnung Nummer 1/2003.

881 Artikel 23 f. Verordnung Nummer 1/2003.

882 Siehe im Einzelnen Stancke, Kartellrecht, 5. Auflage 2026, § 11 Rn. 36 ff.

883 So beziehen sich die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach § 65 EnWG auf das gesamte Energiewirtschaftsgesetz, dessen Vorschriften sich zum Teil dem öffentlichen Recht, zum Teil dem Privatrecht zuordnen lassen, siehe Kment, in: Kment (Hrsg.), Energiewirtschaftsgesetz, 3. Auflage 2023, Einleitung Rn. 3.

884 Siehe Augsberg, Hybride Regulierungsinstrumente im Finanzmarktrecht, Die Verwaltung 49 (2016), Seite 369.

5.3.2.5 Lieferkettenregulierung

Öffentlich-rechtliche Durchsetzungsmechanismen privatrechtlicher (Sorgfalts-)Pflichten sehen auch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)⁸⁸⁵ und die europäische Lieferkettenrichtlinie (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD)⁸⁸⁶ vor.⁸⁸⁷ Auch in diesem Rahmen zeichnet sich der vom deutschen Gesetzgeber wie vom Unionsgesetzgeber gewählte Regulierungsansatz durch die Parallelität zivilrechtlicher Ansprüche und Durchsetzungsmechanismen und öffentlich-rechtlicher Aufsichts- und Vollzugskompetenzen aus: Im deutschen LkSG fallen die privatrechtlichen Regelungen zur Rechtsdurchsetzung sogar begrenzt aus. Das Gesetz regelt Sorgfaltspflichten privater Unternehmen, verhält sich aber nicht zu zivilrechtlichen Ansprüchen, die die Verletzung dieser Sorgfaltspflichten auslösen können.⁸⁸⁸ Im Gegenteil: § 3 Absatz 3 LkSG schließt eine zivilrechtliche Haftung für entsprechende Verletzungen sogar aus, wenngleich eine Haftung nach anderen Gesetzen ausdrücklich unberührt bleibt.⁸⁸⁹ Dass zivilrechtliche Ansprüche im Anwendungsbereich des LkSG nicht ausgeschlossen sind, zeigt indes bereits § 11 LkSG, der die Möglichkeit einer Prozessstandschaft im Zivilprozess vorsieht. Die behördliche Überwachung und Durchsetzung regelt das LkSG demgegenüber umfassend in seinem 4. Abschnitt: Die §§ 19 Absatz 1 Satz 1, 24 Absatz 5 LkSG begründen die Zuständigkeit des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Die in den Anwendungsbereich des LkSG fallenden Unternehmen unterliegen Dokumentations- und Berichtspflichten (§ 10 LkSG). Entsprechende Berichte sind dem BAFA vorzulegen (§ 12 LkSG), das sie einer Prüfung unterzieht (§ 13 LkSG). Eine risikobasierte Kontrolle erfolgt zudem von Amts wegen oder auf Antrag einer betroffenen Person (§ 14 LkSG). In diesem Zusam-

885 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG) vom 16. Juli 2021, BGBl. I 2021, Seite 2959.

886 Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und der Verordnung (EU) 2023/2859, ABl. L, 2024/1760.

887 Burgi, LkSG/CSDDD als Herausforderung für Staat und Verwaltung – Neuartige Durchsetzungsbefugnisse und eigene Sorgfaltspflichten, NVwZ 2024, Seite 1785 (1786 ff.); zu den privatrechtlichen Durchsetzungsmechanismen Thomale/Schmid, Das Private Enforcement der EU-Lieferkettenrichtlinie, RabelsZ 88 (2024), Seite 425.

888 Siehe Johann/Sangi, in: Johann/Sangi (Hrsg.), LkSG, 2023, Einleitung Rn. 6.

889 Siehe hierzu Payandeh, Deliktische Haftung von Unternehmen für transnationale Menschenrechtsverletzungen, in: Festschrift für Karsten Schmidt zum 80. Geburtstag, Band 2, 2019, Seite 131.

menhang hat das BAFA das weitreichende Recht, Anordnungen zu treffen (§ 15 LkSG), hat Betretensrechte (§ 16 LkSG) und kann Auskünfte und die Herausgabe von Unterlagen verlangen (§ 17 LkSG). Die betroffenen Unternehmen sind zur Duldung und Mitwirkung verpflichtet (§ 18 LkSG). Zur Durchsetzung kann das BAFA Zwangsgelder verhängen. Vorsätzliche oder fahrlässige Verletzungen der Sorgfaltspflichten können zu Bußgeldern (§ 24 LkSG) sowie zum Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge führen (§ 22 LkSG).

Das Nebeneinander von privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Durchsetzung prägt auch die europäische Lieferkettenrichtlinie (CSDDD). Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten nach Artikel 24 Absatz 1 CSDDD dazu, Aufsichtsbehörden für die Überwachung ihrer Verpflichtungen aus der Richtlinie – beziehungsweise genauer aus nationalen Vorschriften, die der Umsetzung der Richtlinie dienen – zu benennen. Artikel 25 CSDDD enthält einen Katalog von Befugnissen der Aufsichtsbehörden, belässt den Mitgliedstaaten insofern aber einen Umsetzungsspielraum. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass natürliche und juristische Personen sich mit Bedenken an die Aufsichtsbehörde wenden können (Artikel 26 CSDDD), und wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorsehen (Artikel 27 CSDDD). Neben diesem Rahmen für die behördliche Durchsetzung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette steht die zivilrechtliche Haftung, deren Möglichkeit in Artikel 29 CSDDD anerkannt wird.

5.3.3 Ausgestaltungsoptionen

Der Überblick über die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur behördlichen Durchsetzung privater Rechte oder zumindest von Vorschriften mit privatrechtlichem Charakter zeigt eine Reihe von Ausgestaltungsoptionen auf.

5.3.3.1 Institutionelle Ausgestaltung

Soweit der Gesetzgeber die behördliche Durchsetzung gesetzlicher Verpflichtungen Privater vorsieht, stellt sich die Frage der Zuständigkeit. Dabei ist zum einen die grundgesetzliche Kompetenzordnung zu beachten, sodass auch für den Vollzug von Bundesgesetzen die Behörden der Länder zuständig sein können.⁸⁹⁰ Nach der differenzierten Regelung der Artikel 83 ff. GG bestehen

890 Dazu oben Kapitel 4.3.2.1.2.

dabei zudem unterschiedlich weitreichende Möglichkeiten des Bundes, den Ländern organisatorische und verfahrensbezogene Vorgaben zu machen. Im vorliegenden Kontext geht es indes um die Frage möglicher Kompetenzerweiterungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als einziger Gleichbehandlungsstelle in Deutschland. Insofern stellt sich erstens die Frage, inwiefern die grundgesetzlichen Vorgaben über die föderale Kompetenzverteilung es zulassen, die Befugnis zur administrativen Durchsetzung des AGG auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu übertragen.⁸⁹¹ In organisatorischer Hinsicht stellt sich zweitens die nachgelagerte Frage, welche Auswirkungen die gesetzliche Verankerung einer entsprechenden Befugnis auf das interne Organisationsgefüge der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat. Anders als im Zusammenhang mit der Errichtung einer Schlichtungsstelle und eines Schlichtungsverfahrens⁸⁹² besteht insofern aber keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, weil sich im Zusammenhang mit administrativen Befugnissen keine vergleichbaren Fragen der Unparteilichkeit stellen: Als staatliche Stelle ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, insbesondere soweit sie Verwaltungsbefugnisse mit Außenwirkung und Grundrechtsrelevanz wahrnimmt, rechtsgebunden und zur Neutralität verpflichtet. Wie diese Vorgaben im Innenverhältnis umgesetzt werden und die effektive Ausübung entsprechender administrativer Befugnisse gewährleistet wird, ist eine Frage der Binnenorganisation der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und bedarf keiner gesetzlichen Regelung.

5.3.3.2 Anwendungsbereich

Gesetzgeberischer Entscheidungsspielraum besteht mit Blick auf die Frage des Anwendungsbereichs administrativer Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Denkbar erscheint es einerseits, entsprechende Befugnisse auf das gesamte AGG zu beziehen, also auf alle nach § 1 AGG erfassten Diskriminierungskategorien sowie auf den von § 2 AGG geregelten und im AGG im Weiteren ausdifferenzierten Anwendungsbereich. Denkbar erscheinen aber auch Differenzierungen, also etwa die Erstreckung administrativer Maßnahmen nur auf einzelne Diskriminierungskategorien oder eine Unterscheidung nach dem Anwendungsbereich, wie er in § 2 AGG normiert ist und in der Zweiteilung des Gesetzes in einen arbeitsrechtlichen und einen zivilrechtlichen

891 Dazu unten Kapitel 5.3.4.1.2.

892 Dazu oben Kapitel 5.2.5.2.

Teil zum Ausdruck kommt. Eine weitere Regelungsmöglichkeit besteht im Hinblick auf Differenzierungen innerhalb der administrativen Befugnisse. So könnten etwa besonders eingriffsintensive Befugnisse nur auf bestimmte Verstöße gegen das AGG beschränkt werden oder danach differenziert werden, ob der Verstoß einem Unternehmen oder einer natürlichen Person zur Last gelegt wird.

Differenzierende Ansätze laufen indes Gefahr, zu einer Fragmentierung des Diskriminierungsschutzes zu führen und das Gebot der effektiven Durchsetzung des unionsrechtlich determinierten Diskriminierungsschutzes zu unterlaufen. Sie sollten daher nur aus überzeugenden Gründen erfolgen, etwa um Überschneidungen mit Durchsetzungsmechanismen in bestimmten Bereichen (wie beispielsweise dem Arbeitsrecht) zu vermeiden oder dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, insbesondere, wenn es um eingriffsintensive Maßnahmen oder Sanktionen geht.

5.3.3.3 Verfahrensausgestaltung

Mit Blick auf die Ausgestaltung des Verfahrens stellt sich zunächst die Frage der Regelung der Verfahrenseinleitung. Denkbare Modelle sind insofern die Befugnis zur Einleitung eines Verfahrens von Amts wegen, wenn über einen potenziellen Diskriminierungsfall öffentlich berichtet wird oder die Antidiskriminierungsstelle auf andere Weise hiervon Kenntnis erlangt, ebenso wie ein Beschwerdeverfahren. Im Rahmen der Regelung einer Verfahrenseinleitung aufgrund einer Beschwerde kann zudem danach differenziert werden, ob nur die von Diskriminierung Betroffenen beschwerdebefugt sein sollen oder ob jede natürliche oder auch juristische Person, die von einem möglichen Verstoß gegen das AGG Kenntnis erlangt, berechtigt sein soll, sich an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu wenden, mit dem Ziel, die Einleitung eines administrativen Verfahrens herbeizuführen.

Die weitere Ausgestaltung des Verfahrens hängt davon ab, welche Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingeräumt werden sollen: Je eingriffsintensiver die Maßnahmen sind, desto strenger sind in rechtlicher Hinsicht die auch verfahrensbezogenen Vorgaben.⁸⁹³ Von entscheidender Bedeutung ist dabei, inwiefern das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des

893 Dazu unten Kapitel 5.3.4.1.4.

Bundes auf das Verfahren Anwendung findet. Dessen Anwendungsbereich erstreckt sich nach § 1 Absatz 1 VwVfG im Grundsatz auf die gesamte öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes, sodass auch eine entsprechende administrative Tätigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erfasst sein würde. Die Regelungen über das Verfahren finden nach § 9 VwVfG allerdings nur so weit unmittelbar Anwendung, wie die Tätigkeit der Behörde auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsakts oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist. Maßnahmen, die keine Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtlichen Verträge darstellen, also insbesondere Maßnahmen, die mangels rechtlicher Verbindlichkeit keine Verwaltungsakte im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG darstellen,⁸⁹⁴ unterfallen insofern allgemeinen rechtlichen Vorgaben, die sich vor allem aus dem Verfassungsrecht ergeben, aber auch aus allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts, und gegebenenfalls können auch die Vorschriften des VwVfG entsprechend herangezogen werden.⁸⁹⁵

Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf eine Eingabe einer natürlichen oder juristischen Person tätig wird, ist ferner zu regeln, wie diese Personen in das Verfahren eingebunden werden sollen, welche Rechtsstellung sie haben und inwiefern sie über den Ausgang des Verfahrens informiert werden. Auch das Verhältnis zwischen der Unterstützung einer betroffenen Person bei der zivilrechtlichen Durchsetzung ihrer Ansprüche und dem administrativen Verfahren zur Untersuchung der entsprechenden Vorwürfe bedarf einer Regelung. Sowohl mit Blick auf eine effiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen als auch im Interesse einer möglichst effektiven und effizienten Ausübung aller Funktionen der Antidiskriminierungsstelle ist die parallele Durchführung mehrerer Verfahren in derselben Angelegenheit zu vermeiden. Der Vorrang sollte daher im Grundsatz der individuellen Unterstützung zukommen: Soweit eine von Diskriminierung betroffene Person ein Schlichtungsverfahren oder eine andere Form der gütlichen Beilegung der Streitigkeit anstrebt, sollte von administrativen Befugnissen nicht oder allenfalls in Absprache mit der betroffenen Person Gebrauch gemacht werden.

894 Zu diesem Verständnis des Merkmals der „Regelung“ im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 35 Rn. 91.

895 Siehe Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Auflage 2024, § 4 Rn. 15, 36 ff., § 19 Rn. 2.

5.3.3.4 Aufsichtsbefugnisse

Die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes müssten auf ihre Aufgabe, die Bekämpfung von Diskriminierungen im Anwendungsbereich des AGG, ausgerichtet sein. Im Rahmen der Diskussion über eine mögliche administrative Funktion der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist die entscheidende Frage, welche konkreten Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle eingeräumt werden sollen. Neben der grundsätzlichen Frage des gesetzlichen Regelungsansatzes (siehe Kapitel 5.3.3.4.1) ist dabei nach den verschiedenen Verfahrensabschnitten zu unterscheiden, eine Unterscheidung, die auch in Artikel 8 und 9 der Standard-Richtlinien zum Ausdruck kommt: Denn ungeachtet der Frage, welche Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle im Einzelnen eingeräumt werden sollen, um auf Verstöße des AGG reagieren zu können, bedarf es zunächst einer Regelung von Untersuchungsbefugnissen, mit denen die Antidiskriminierungsstelle einer Beschwerde oder dem Verdacht eines Verstoßes nachgehen kann (siehe Kapitel 5.3.3.4.2). Im zweiten Schritt ist dann zu regeln, welche Handlungsoptionen der Antidiskriminierungsstelle zukommen sollen, wenn sie zu dem Ergebnis gelangt, dass ein Verstoß gegen das AGG vorliegt (siehe Kapitel 5.3.3.4.3).

5.3.3.4.1 Gesetzlicher Regelungsansatz

Eine grundlegende Ausgestaltungsoption besteht in der Unterscheidung von Generalklauseln und spezifischen Befugnissen. Generalklauseln zeichnen sich durch eine Offenheit, zum Teil sowohl auf Tatbestandsebene als auch auf Rechtsfolgeenseite, aus.⁸⁹⁶ Der Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist dabei dadurch eingeschränkt, dass besonders eingriffsintensive Maßnahmen aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung bedürfen und nicht auf eine Generalklausel gestützt werden dürfen.⁸⁹⁷

5.3.3.4.2 Untersuchungsbefugnisse

Sobald die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Informationen erhält, die Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Verstoßes gegen das AGG beinhalten, bedarf sie daher, soweit man ihr administrative Durchsetzungsbefugnisse einräumen will, zunächst gesetzlicher Ermächtigungen, die ihr die Untersuchung des Vorfalls ermöglichen. Über die gesetzliche Regelung der Befugnis zur

896 Wißmann, Generalklauseln, 2008, Seite 2.

897 Siehe Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Auflage 2024, § 11 Rn. 2.

Prüfung eines Vorfalls auf einen möglichen Verstoß gegen das AGG hinaus stellt sich dabei insbesondere die Frage, ob und wenn ja welche spezifischen Befugnisse die Antidiskriminierungsstelle eingeräumt bekommen soll. Im Rahmen eines administrativen Verfahrens unterliegt die Antidiskriminierungsstelle den Anforderungen des Untersuchungsgrundsatzes. Dieser gilt nach § 24 VwVfG im Rahmen von Verfahren, die auf den Erlass eines Verwaltungsakts oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags abzielen (§ 9 VwVfG), beansprucht aber auch darüber hinaus, das heißt im Rahmen schlichten Verwaltungshandelns und sonstiger Verwaltungstätigkeit, als allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsatz des Verwaltungsrechts Beachtung.⁸⁹⁸ Dieser Grundsatz verpflichtet Behörden und insofern auch die Antidiskriminierungsstelle zur Sachverhaltsermittlung im öffentlichen Interesse.⁸⁹⁹ Allerdings stellt § 24 VwVfG eine reine Aufgaben- und keine Befugnisnorm dar und vermag keine Eingriffe in Rechte der Verfahrensbeteiligten oder Dritter zu begründen.⁹⁰⁰ Auch die in § 26 Absatz 2 VwVfG normierte Mitwirkungslast der Beteiligten begründet keine Rechtspflichten, die die Behörde mit Zwang durchsetzen könnte.⁹⁰¹ Einzelne Befugnisse, die die Antidiskriminierungsstelle in die Lage versetzen sollen, eine Untersuchung eines Vorfalls vorzunehmen, müssten daher gesetzlich begründet werden.

Gesetzlich geregelt werden könnte insofern zunächst die Befugnis der Antidiskriminierungsstelle zur Einholung von Informationen. Eine entsprechende Regelung könnte unterschiedliche Facetten einer solchen Befugnis wie etwa die Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme – wie es aktuell in § 28 Absatz 3 AGG bereits im Zusammenhang mit der gütlichen Beilegung von Streitigkeiten geregelt ist – oder zur Vorlage von Unterlagen durch Private benennen. Von dieser Befugnis zur Einholung von Informationen zu unterscheiden ist die Frage, welche Pflichten von Beteiligten in diesem Zusammenhang bestehen. Mitwirkungspflichten Privater müssten konkret und explizit normiert werden. Das gilt insbesondere für eine Pflicht zur Auskunftserteilung.

898 Schneider, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand: Juli 2020, § 24 VwVfG Rn. 5.

899 Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 1; siehe auch BVerwG, NVwZ 1999, Seite 535 (536).

900 Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 9.

901 Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 26 VwVfG Rn. 35.

Mit Blick auf die Frage der Durchsetzung einer entsprechenden Pflicht kommen verschiedene weitere Befugnisse infrage. Eine denkbare eingriffsintensivere Maßnahme bestünde in einem Recht der Antidiskriminierungsstelle zum Betreten von Räumlichkeiten sowie in Durchsuchungs- und Beschlagnahmerechten. Die entsprechenden Befugnisse müssten sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite hinreichend klar bestimmt sein. Besondere verfassungsrechtliche, insbesondere grundrechtliche Gebote, wie sie etwa im Hinblick auf Durchsuchungen von Wohnräumen bestehen, müssten berücksichtigt werden und sich in entsprechenden gesetzlichen Regelungen niederschlagen.⁹⁰² Die Durchsetzung dieser Befugnisse könnte nach den allgemeinen Grundsätzen der Verwaltungsvollstreckung erfolgen,⁹⁰³ wobei der Gesetzgeber ergänzend spezielle Regelungen etwa über bestimmte Vollstreckungsinstrumente oder die Höhe von Zwangsgeldern treffen kann. Dabei handelte es sich allerdings um eingriffserhebliche Maßnahmen, die polizeilichen Eingriffsbefugnissen gleichkommen und die daher in rechtlicher Hinsicht erheblichen Beschränkungen und Anforderungen unterliegen und deren rechtspolitische Sinnhaftigkeit nicht vorschnell angenommen werden sollte.⁹⁰⁴

5.3.3.4.3 Stellungnahme- und Entscheidungsbefugnisse

Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf der Grundlage der Sachverhaltsermittlung und gegebenenfalls einer Beweiswürdigung nach dem im Verwaltungsverfahren geltenden Grundsatz freier Beweiswürdigung⁹⁰⁵ zu dem Ergebnis gelangt, dass ein Verstoß gegen das AGG vorliegt, stellt sich die Frage, mit welchen Maßnahmen sie hierauf reagieren kann. Anknüpfend an Artikel 9 der Standard-Richtlinien lässt sich insofern unterscheiden zwischen einer Befugnis zur Abgabe einer unverbindlichen Stellungnahme und der Befugnis zur verbindlichen Entscheidung.⁹⁰⁶ Eine unverbindliche Stellungnahme kann dabei die Feststellungen der Antidiskriminierungsstelle in der Sache sowie Ausführungen zur rechtlichen Würdigung beinhalten. Soweit die

902 Siehe etwa zum Richtervorbehalt bei Durchsuchungen nach Artikel 13 Absatz 2 GG Wischmeyer, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 2023, Artikel 13 Rn. 57 ff.

903 Hierzu im Überblick Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Auflage 2024, § 20 Rn. 1 ff.

904 Dazu unten Kapitel 5.3.4.1.4 und 5.3.5.

905 Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 24 VwVfG Rn. 41 ff.

906 Dazu oben Kapitel 4.2.5.2.

Stellungnahme nur an die von einer Auseinandersetzung Betroffenen gerichtet ist – also die Person, die der Auffassung ist, Opfer einer Diskriminierung zu sein, und die Person oder Einrichtung, der ein Verstoß zur Last gelegt wird –, liegt die Funktion einer solchen Stellungnahme darin, den Verfahrensgegner oder die Verfahrensgegnerin dazu zubringen, freiwillig Abhilfe zu schaffen, oder darin, eine Grundlage für eine einvernehmliche Lösung zu bieten. Mehr Durchsetzungskraft kommt entsprechenden Stellungnahmen zu, wenn sie veröffentlicht werden und denjenigen, dem ein Verstoß zur Last gelegt wird, ausdrücklich benennen. Die Öffentlichkeitswirksamkeit könnte dann zu einer freiwilligen Befolgung beitragen „naming and shaming“. Schon auf der Grundlage der derzeitigen Regelung des AGG erscheint eine solche Vorgehensweise angesichts der Regelung des § 27 Absatz 3 Nummer 1 AGG denkbar.⁹⁰⁷ Eine entsprechende Regelung enthielt noch der Entwurf der Kommission für eine CSDDD,⁹⁰⁸ in der letztlich verabschiedeten Fassung schließt Artikel 20 Absatz 5 Satz 2 CSDDD nun aber die Veröffentlichung personenbezogener Daten aus, lässt also nur noch anonymisierte Berichte zu. In rechtsvergleichen-der Hinsicht kommt einigen Gleichbehandlungsstellen die Befugnis zu entsprechenden Veröffentlichungen, auch unter Nennung des Namens desjenigen, dem ein Verstoß zur Last gelegt wird, zu.⁹⁰⁹

Denkbar erscheint es auch, der Antidiskriminierungsstelle die Befugnis zur verbindlichen Entscheidung über das Vorliegen eines Verstoßes gegen das AGG einzuräumen. Eine derartige Entscheidung stellte zunächst einen feststellenden Verwaltungsakt dar.⁹¹⁰ Der Verstoß gegen das AGG stünde dann verbindlich fest, ohne dass hieraus unmittelbar weitere rechtliche Konsequenzen folgen würden. Auch eine Vollstreckung nach den Regeln über den Verwaltungsvollzug scheidet daher regelmäßig aus.⁹¹¹ Eine entsprechende Feststellung könnte

907 Dazu oben Kapitel 2.2.2.5.

908 Siehe Artikel 20 Absatz 4 des Entwurfs, Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23. Februar 2022, COM(2022) 71 final.

909 Siehe zur entsprechenden Befugnis des schwedischen Ombudsmanns für Nichtdiskriminierung oben Kapitel 3.4.2.2.

910 Zur Wirkweise dieser Kategorie von Verwaltungsakten Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage 2023, § 35 Rn. 219 f.

911 Knauff, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Stand: August 2021, § 35 VwVfG Rn. 172.

freilich im Rahmen eines nachfolgenden Gerichtsverfahrens, in dem Ansprüche nach dem AGG geltend gemacht werden, eine Rolle spielen.⁹¹² Zur Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen über das Vorliegen eines Verstoßes gegen das AGG könnten freilich auch weiter gehende Sanktionsregelungen aufgenommen werden. In Betracht kommt insofern etwa die Befugnis der Antidiskriminierungsstelle oder einer anderen Stelle zur Verhängung von Bußgeldern. Regelungstechnisch könnten, etwa nach dem Vorbild des Gewerbeordnungsrechts⁹¹³ oder des LkSG,⁹¹⁴ bestimmte Verstöße zu Ordnungswidrigkeiten erklärt werden.

Sowohl im Rahmen unverbindlicher Stellungnahmen als auch verbindlicher Entscheidungen könnte der Antidiskriminierungsstelle schließlich, wie in Artikel 9 Absatz 2 Satz 1 der Standard-Richtlinien vorgesehen, die Befugnis eingeräumt werden, unverbindliche Empfehlungen auszusprechen oder sogar konkrete Maßnahmen aufzuerlegen. Eine solche Befugnis bietet sich vor allem dann an, wenn systematische Verstöße oder strukturelle Diskriminierungen im Raum stehen. Dann könnte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Befugnis bekommen, dem Verantwortlichen bestimmte Maßnahmen zu empfehlen oder sogar aufzuerlegen.

Eine weitere gesetzliche Ausgestaltungsoption besteht schließlich, in Anknüpfung an Artikel 9 Absatz 2 Satz 2 der Standard-Richtlinien, mit Blick auf Folgemaßnahmen, die die Antidiskriminierungsstelle nach einer Stellungnahme oder Entscheidung ergreifen kann. Der Antidiskriminierungsstelle könnte insofern die Befugnis zu entsprechenden Nachfragen, zu Bewertungen und gegebenenfalls zur Veröffentlichung von Berichten über die Umsetzung von Stellungnahmen und Entscheidungen eingeräumt werden. Auch Rückmeldepflichten, wie sie Artikel 9 Absatz 2 Satz 2 der Standard-Richtlinien beispielhaft erwähnt, erscheinen insofern denkbar.

912 Zur Frage der Bindungswirkung eines Verwaltungsakts in einem zivilgerichtlichen Verfahren Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 43 VwVfG Rn. 104 ff., 123 ff.

913 Dazu oben Kapitel 5.3.2.2.2.

914 Dazu oben Kapitel 5.3.2.5.

5.3.3.4.4 Rechtsschutzmöglichkeiten

Soweit die Antidiskriminierungsstelle mit administrativen Befugnissen ausgestattet wird, ergibt sich das Erfordernis von Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber ihrem Handeln und den von ihr erlassenen Maßnahmen. Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 GG verlangt insofern die Möglichkeit effektiven Rechtsschutzes: Diese Rechtsweggarantie bezieht sich auf sämtliches Handeln der Verwaltung, ist also nicht etwa auf den Erlass von Verwaltungsakten beschränkt⁹¹⁵ und setzt die Betroffenheit eines subjektiven Rechts wie etwa der Grundrechte voraus.⁹¹⁶ Unmittelbarer gesetzlicher Regelungsbedarf besteht insofern allerdings nicht. Administrative Maßnahmen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes stellten Verwaltungshandeln dar, gegen das nach § 40 Absatz 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist und auf das das Rechtsschutzinstrumentarium der VwGO Anwendung findet. Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten erhalten würde, wäre die Anfechtungsklage nach § 42 Absatz 1 1. Alternative VwGO statthaft. Gegen tatsächliches Handeln wären die Feststellungsklage nach § 43 Absatz 1 VwGO und gegebenenfalls die in § 43 Absatz 2 VwGO vorausgesetzte allgemeine Leistungsklage, etwa in Form der Unterlassungsklage, statthaft. Auf diesem Wege wäre der Rechtsschutz eröffnet etwa gegen verbindliche Entscheidungen – wie es zudem in Artikel 10 Absatz 4 der Standard-Richtlinien vorausgesetzt ist – oder auch gegen unverbindliche Stellungnahmen, soweit darin eine Verletzung in subjektiven Rechten liegen könnte. Die Verwaltungsgerichte könnten die Maßnahmen der Antidiskriminierungsstelle vollumfänglich überprüfen: Tatsachenermittlung und -feststellung unterliegen vollumfänglich der gerichtlichen Kontrolle,⁹¹⁷ und auch die Auslegung und Anwendung des materiellen Rechts könnten überprüft werden. Rechtsschutzmöglichkeiten bestünden auch gegenüber etwaigen Vollzugsmaßnahmen.

915 Funke in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 2023, Artikel 19 Absatz 4 Rn. 34.

916 Huber, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 19 Rn. 432 ff.

917 Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 24 VwVfG Rn. 54.

5.3.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

5.3.4.1 Rechtliche Vorgaben und Grenzen

5.3.4.1.1 Unionsrechtlicher Rahmen

Neben dem allgemeinen unionsrechtlichen Effektivitätsprinzip und den Vorgaben der Gleichbehandlungsrichtlinien⁹¹⁸ sind bei der Ausgestaltung der administrativen Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Vorgaben der Artikel 8 und 9 der Standard-Richtlinien zu berücksichtigen.⁹¹⁹ Daraus folgt zum einen, dass die Mitgliedstaaten zwingend Untersuchungsbefugnisse vorsehen müssen, wenngleich diese nach Artikel 8 Absatz 3 der Standard-Richtlinien nicht notwendigerweise einer Gleichbehandlungsstelle, also nicht zwingend der Antidiskriminierungsstelle zugewiesen werden müssen. Die Stellungnahme- beziehungsweise Entscheidungsbefugnisse nach Artikel 9 der Standard-Richtlinien müssen hingegen unionsrechtlich zwingend der Gleichbehandlungsstelle zukommen. Eine Integration in das Schlichtungsverfahren, wie es die von Deutschland im Rat abgegebene Protokollerklärung vorsieht,⁹²⁰ genügt den unionsrechtlichen Anforderungen nicht.⁹²¹ Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Ausgestaltung des Verfahrens eine effektive Wahrnehmung der Untersuchungs- und Stellungnahme- beziehungsweise Entscheidungskompetenzen ermöglichen muss. Im Übrigen hat der Gesetzgeber einen weiten Ausgestaltungsspielraum etwa im Hinblick auf die Frage der Durchsetzung von Auskunftsanfragen oder der Bindungswirkung der abschließenden Entscheidung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

5.3.4.1.2 Kompetenz des Bundes

In verfassungsrechtlicher Hinsicht stellt sich zunächst die Frage der Kompetenz des Bundes. Ein administratives Verfahren zur Überwachung der Einhaltung und zur Durchsetzung der Verpflichtungen nach dem AGG stellte Verwaltungsvollzug dar, für den nach der grundgesetzlichen Regelungssystematik grundsätzlich die Länder zuständig sind, auch wenn es um den Vollzug von Bundes-

918 Ausführlich hierzu Wiemann, Diskriminierungsverbote unter Privaten: Rechtsdurchsetzung im deutschen und US-amerikanischen Recht, 2015, Seite 50 ff.

919 Dazu oben Kapitel 4.2.5.2.

920 Dazu oben Kapitel 4.2.5.2.; zum entsprechenden Ansatz im BMFSFJ-Referentenentwurf von 2024 oben Kapitel 2.3.4.

921 Dazu oben Kapitel 4.2.5.2.

gesetzen geht. Es wurde bereits dargelegt, dass der Gesetzgeber der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG Verwaltungskompetenzen zuweisen kann, soweit seine Gesetzgebungsbefugnis reicht.⁹²² Da dem Bund für die materiellen Regelungen des AGG die Zuständigkeit zur Gesetzgebung zukommt,⁹²³ besteht insofern auch eine Verwaltungskompetenz, und der Bundesgesetzgeber kann entsprechende Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes begründen.

Zweifel an der entsprechenden Zuständigkeit des Bundes könnten allenfalls unter folgendem Gesichtspunkt bestehen: Das AGG begründet in seinem materiellrechtlichen Teil zunächst Verpflichtungen Privater (und im insoweit begrenzten Anwendungsbereich des öffentlichen Dienstes auch staatlicher Rechtsträger). Die zentralen Benachteiligungsverbote des § 7 AGG sowie des § 19 AGG sind als an Private adressierte Diskriminierungsverbote ausgestaltet. Sie entfalten ihre Wirkungen damit im privatrechtlich ausgestalteten Rechtsverhältnis – etwa zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder zwischen (potenzieller) Vermieterin und Mieterin. Damit werden diese Pflichten allerdings nicht notwendigerweise zu privatrechtlichen Pflichten. Allein die Tatsache, dass es sich um Pflichten Privater handelt, ist insofern wenig aussagekräftig, weil auch das Strafrecht und das Verwaltungsrecht Pflichten Privater begründen. Der privatrechtliche Charakter des AGG folgt vielmehr vor allem aus dem vom Gesetzgeber gewählten Durchsetzungsregime: Er hat sich dafür entschieden, an die Verletzung von Benachteiligungsverboten privatrechtliche Rechtsfolgen wie insbesondere Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche zu knüpfen. Soweit der Gesetzgeber nun Regelungen über öffentlich-rechtliche Durchsetzungsmechanismen einführt, könnte sich die Frage stellen, ob die Gesetzgebungskompetenzen, auf die er ursprünglich den Erlass des AGG gestützt hat, entsprechende Mechanismen noch tragen. Denn Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG, aus dem eine Verwaltungskompetenz des Bundes folgen kann, setzt voraus, dass eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorliegt. Man könnte also die Frage aufwerfen, ob das AGG durch die Anreicherung mit öffentlich-rechtlichen Durchsetzungsmechanismen seinen privatrechtlichen Charakter verliert, mit der Folge, dass die Gesetzgebungs-

922 Dazu oben Kapitel 4.3.2.1.2.

923 Dazu oben Kapitel 4.3.2.1.1.

kompetenz des Bundes und in der Konsequenz auch seine daran angeknüpfte Verwaltungskompetenz zweifelhaft wären.

Entsprechende Zweifel sind indes unbegründet. Mit Blick auf den arbeitsrechtlichen Teil des AGG stellt sich insofern ohnehin kein Problem, weil der Kompetenztitel des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 12 GG in einem denkbar weiten Verständnis die Rechtsbeziehungen zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden umfasst und dabei auch öffentlich-rechtliche Aspekte des Arbeitsverhältnisses erfasst.⁹²⁴ Und auch soweit der allgemeine zivilrechtliche Teil des AGG betroffen ist, besteht eine Gesetzgebungsbefugnis für das bürgerliche Recht nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG auch dann, wenn der Gesetzgeber neben den zivilrechtlichen Rechtsfolgen und Durchsetzungsmechanismen auch administrative Befugnisse einer staatlichen Stelle wie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vorsieht: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfolgt die Zuordnung einer gesetzlichen Regelung zu einem Kompetenztitel des Grundgesetzes anhand ihres Regelungsgegenstands, ihrer Wirkungen und Adressaten sowie des Normzwecks.⁹²⁵ Eine gesetzliche Regelung ist dabei im Grundsatz dann dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, wenn sie die rechtlichen Beziehungen Privater in ihrem Verhältnis zueinander regelt.⁹²⁶ Besondere Bedeutung kommt dabei dem traditionellen Verständnis dessen, was zum bürgerlichen Recht zu zählen ist, zu.⁹²⁷ Gleichwohl ist der Begriff des bürgerlichen Rechts entwicklungs offen.⁹²⁸ Das Bundesverfassungsgericht geht von einem weiten Begriff der „Ordnung der Individualrechtsverhältnisse“ aus.⁹²⁹ Dass der Gesetzgeber mit einer Regelung auch politische, ökonomische oder soziale Zwecke verfolgt, steht der Zuordnung zum bürgerlichen Recht nicht entgegen.⁹³⁰ Das Bundesverfassungsgericht erkennt vielmehr

924 Siehe BVerfGE 7, 342 (351); 38, 281 (299); 106, 52 (132 f.); Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 74 Rn. 101; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 74 Rn. 53; Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Artikel 74 Rn. 58.

925 BVerfGE 157, 223 (262) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

926 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 74 Rn. 4; Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 74 Rn. 3.

927 BVerfGE 11, 192 (199); 61, 149 (176); Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 74 Rn. 3; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Oktober 2020, Artikel 74 Rn. 87 f.

928 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Oktober 2020, Artikel 74 Rn. 89.

929 BVerfGE 142, 268 (282).

930 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 74 Rn. 10.

an, dass Regelungen des Privatrechts auch darauf abzielen können, soziale Disparitäten auszugleichen, und insofern der Regulierung wirtschaftlicher Vorgänge dienen.⁹³¹ Wirtschaftsregulierende Effekte stehen danach der Einordnung einer Norm als bürgerlich-rechtlich nicht entgegen: „Das im Bürgerlichen Gesetzbuch und den Nebengesetzen des Privatrechts geregelte bürgerliche Recht ist und war stets auch durch Elemente sozialer Regulierung von wirtschaftlichen Vorgängen geprägt.“⁹³²

Das Bundesverfassungsgericht betont zudem, dass der Begriff des bürgerlichen Rechts nicht als Gegensatz zum Begriff des öffentlichen Rechts zu verstehen ist⁹³³ und dass die Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht im Rahmen des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 1 GG nicht entscheidend ist.⁹³⁴ In seiner jüngeren Rechtsprechung betont das Bundesverfassungsgericht dann auch, dass das bürgerliche Recht im Sinne des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 1 GG neben den fünf Büchern des Bürgerlichen Gesetzbuchs vielfältige Nebengesetze zur Ordnung von Privatrechtsverhältnissen umfasst und dass diese Nebengesetze verwaltungsrechtliche, ordnungswidrigkeitenrechtliche und strafrechtliche Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung enthalten.⁹³⁵ Das Bundesverfassungsgericht führt aus: „Entscheidend ist, ob durch eine Vorschrift Privatrechtsverhältnisse geregelt werden, also die Rechtsverhältnisse zwischen Privaten und die sich aus ihnen ergebenden Rechte und Pflichten [...]. Das gilt auch, soweit Regelungen des Privatrechts im normativen Zusammenhang mit (einzelnen) öffentlich-rechtlichen Vorschriften stehen und vom Traditionszusammenhang des bürgerlichen Rechts umfasst werden, sofern der Regelungsschwerpunkt im Privatrecht verbleibt [...]. Ein sozialstaatlich motivierter Eingriff in das Marktgeschehen mit dem Ziel, soziale Disparitäten auszugleichen oder zu beseitigen, lässt den Kompetenztitel des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 1 GG daher noch nicht entfallen.“⁹³⁶ Im Zusammenhang mit Regelungen zum Mietrecht hat das Bundesverfassungsgericht dann entschieden, dass diese auch dann dem bürgerlichen Recht zuzuordnen sind, „wenn ihre Durchsetzung durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten-

931 BVerfGE, 142, 268 (283).

932 BVerfGE, 142, 268 (283).

933 BVerfGE 11, 192 (199); 157, 223 (265).

934 BVerfGE 45, 297 (344).

935 BVerfGE 157, 223 (266).

936 BVerfGE 157, 223 (265 f.).

und Strafrechts abgesichert und/oder erleichtert wird“.⁹³⁷ Etwas anderes soll nur dann gelten, wenn die bürgerlich-rechtliche Prägung des Regelungsgefüges durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt und durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert wird.⁹³⁸

Gemessen an diesen Maßstäben erstreckt sich der Kompetenztitel des „bürgerlichen Rechts“ nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG auch auf administrative Durchsetzungsmechanismen im Zusammenhang mit Verletzungen des AGG. Denn zum einen legt das Bundesverfassungsgericht einen weiten Begriff des bürgerlichen Rechts zugrunde, der die rechtlichen Regelungen der Rechtsbeziehungen zwischen Privaten betrifft, und die Regelungen des AGG stehen in einem engen Zusammenhang zu diesen, indem sie insbesondere den Abschluss von Verträgen sowie sonstige Modalitäten der Ausgestaltung vertraglicher Beziehungen regeln. Zum anderen würden administrative Durchsetzungsmechanismen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes den im Schwerpunkt privatrechtlichen Regelungsansatz des AGG auch mit Blick auf die Rechtsfolgen und die Rechtsdurchsetzung nicht infrage stellen.

5.3.4.1.3 Öffentlich-rechtliche Durchsetzung privatrechtlicher Pflichten?

Auch jenseits der Frage der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen bestehen keine verfassungsrechtlichen Einwände gegen die Einführung öffentlich-rechtlicher Durchsetzungsmechanismen im Zusammenhang mit privatrechtlichen Verpflichtungen. Die Trennung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht ist nicht verfassungsrechtlich vorgegeben. Öffentliches Recht und Privatrecht sind auf vielfältige Weise miteinander verschränkt. Eine kategoriale Trennung lässt sich nicht aufrechterhalten.⁹³⁹ Die gesetzgeberische Praxis lässt dementsprechend sehr unterschiedliche Regelungsansätze erkennen, in denen zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Regulierungs- und Durchsetzungsinstrumente nebeneinander bestehen oder sogar miteinander verbunden sind: So lässt sich in Teilbereichen der Rechtsordnung eine zunehmende Verlagerung von Regelungen aus dem öffentlichen Recht in das Privat-

937 BVerfGE 157, 223 (266 f.).

938 BVerfGE 157, 223 (267).

939 Ausführlich Krüper, Kategoriale Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht?, VVDStRL 79 (2020), Seite 43; Becker, Die Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht im deutschen und europäischen Recht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 2024, § 160 Rn. 7 ff.

recht ausmachen,⁹⁴⁰ der Regulierungscharakter des Privatrechts wird stärker betont,⁹⁴¹ und Strukturen des Private Enforcement treten an die Seite öffentlich-rechtlicher Durchsetzungsmechanismen, etwa im Kartellrecht.⁹⁴² Auf der anderen Seite erlangen öffentlich-rechtliche Vorgaben und Rationalitäten zunehmende Relevanz im Privatrecht.⁹⁴³ Und auch öffentlich-rechtliche Durchsetzungsmechanismen erhalten Eingang in privatrechtliche Rechtsbeziehungen in Form des Public Enforcement.⁹⁴⁴

Die Entscheidung des Gesetzgebers, ob die Durchsetzung materieller Regelungen durch zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Mechanismen erfolgen soll, ist nur in geringem Maße verfassungsrechtlich determiniert.⁹⁴⁵ Das Verfassungsrecht verlangt keine Trennung von Privatrecht und öffentlichem Recht und auch keine Isolierung des bürgerlichen Rechts vor dem Zugriff behördlichen Handelns. Bereits der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt für entsprechende Überlegungen ist fraglich: Die Kompetenznorm des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 1 GG enthält keine Regelung darüber, wie die Durchsetzung des bürgerlichen Rechts vollzogen werden soll. Auch die Zuweisung der rechtsprechenden Funktion zu den Gerichten nach Artikel 92 GG scheidet als Anknüpfungspunkt aus. So wird zwar allgemein davon ausgegangen, dass die Entscheidung bürgerlich-rechtlicher Rechtsstreitigkeiten den Gerichten als Aufgabe zugewiesen ist.⁹⁴⁶ Allerdings bezieht sich diese Aufgabenzuweisung nur auf die Entscheidung entsprechender Streitigkeiten in Wahrnehmung der

940 Podszun, Wirtschaftsordnung durch Zivilgerichte, 2014, Seite 11 ff.

941 Hellgardt, Regulierung und Privatrecht, 2016, Seite 13 ff.

942 Hierzu Fuchs, Instrumente, Funktionen und Entwicklung der privaten Kartellrechtsdurchsetzung, in: Fuchs/Weitbrecht (Hrsg.), Handbuch Private Kartellrechtsdurchsetzung, 2019, § 1 Rn. 78 ff.

943 Hierzu Münkler, Publizifizierung des Privatrechts, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 2024, § 173 Rn. 1 ff.

944 Überblick bei Burgi, Public Enforcement im Recht der nachhaltigen Unternehmensführung, ZHR 186 (2022), Seite 779.

945 Wollenschläger, Verwaltungsrecht und Privatrecht in der Interaktion, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 2024, § 172 Rn. 39; Hellgardt, Regulierung und Privatrecht, 2016, Seite 602 ff.

946 BVerfGE 14, 56 (66); 21, 139 (144); 22, 49 (78); 27, 18 (28); Detterbeck, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 92 Rn. 9; Kment, in: Jarass/Piero, Grundgesetz, 18. Auflage 2024, Artikel 92 Rn. 3; Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Juli 2021, Artikel 92 Rn. 55 f.

rechtsprechenden Funktion.⁹⁴⁷ Ausgeschlossen ist dadurch insbesondere, dass der Gesetzgeber den Gerichten die Aufgabe zur letztverbindlichen Entscheidung bürgerlich-rechtlicher Streitigkeiten entzieht und sie auf nichtgerichtliche Gremien verlagert.⁹⁴⁸ Zur Frage behördlicher Durchsetzungsmechanismen neben der Möglichkeit gerichtlicher Streitentscheidung auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts verhält sich Artikel 92 GG demgegenüber nicht. Insofern besteht kein verfassungsrechtliches Verbot, die Durchsetzung von Verhaltensnormen, die auch dem bürgerlichen Recht zugewiesen sind und die von Privaten vor den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden können, zum Anknüpfungspunkt für behördliche Überwachungs-, Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse zu nehmen. Dieser Befund wird dadurch bekräftigt, dass die deutsche Rechtsordnung in zahlreichen Fallkonstellationen eine entsprechende Verknüpfung von bürgerlichem Recht und öffentlichem Recht kennt.⁹⁴⁹ Das Grundgesetz fordert keine Isolierung des bürgerlichen Rechts vor dem Zugriff behördlichen Handelns.

5.3.4.1.4 Grundrechte und Rechtsstaatsprinzip

Auch die Grundrechte oder das Rechtsstaatsprinzip stehen einer behördlichen Durchsetzung von Verpflichtungen im Privatrechtsverhältnis nicht entgegen. Zwar bedarf die gesetzliche Normierung von Verpflichtungen einer grundrechtlichen Rechtfertigung. Mechanismen zur Überwachung oder Durchsetzung dieser Verpflichtungen sind demgegenüber nur insoweit grundrechtlich rechtfertigungsbedürftig, wie mit ihnen eigenständige Grundrechtseingriffe verbunden sind. Grundrechtliche Vorgaben bestehen daher nicht im Hinblick auf die Frage der Zulässigkeit behördlicher Rechtsdurchsetzung, sondern hinsichtlich der Ausgestaltung einzelner Durchsetzungsmechanismen. Neben besonderen Anforderungen einzelner Grundrechte erlangt insofern vor allem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Bedeutung. Soweit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Befugnis zum Erlass von Maßnahmen eingeräumt wird, die in Grundrechte eingreifen, verlangt zudem Artikel 19 Absatz 4 GG die Möglichkeit effektiven Rechtsschutzes.⁹⁵⁰

947 Ausführlich zur Unterscheidung von Aufgaben und Funktionen der Rechtsprechung und den verfassungsrechtlichen Implikationen dieser Unterscheidung Payandeh, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2020, Artikel 92 Rn. 119 ff.

948 Payandeh, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2020, Artikel 92 Rn. 236.

949 Dazu oben Kapitel 5.3.2.

950 Dazu oben Kapitel 5.3.3.4.4.

5.3.4.2 Gesetzlicher Abstimmungsbedarf

Die gesetzliche Einführung administrativer Befugnisse zur Durchsetzung des AGG zieht potenziell einen Abstimmungsbedarf mit anderen gesetzlichen Regelungen nach sich. Abstimmungsbedarf besteht zum einen im Hinblick auf das allgemeine Verwaltungsrecht. So ist zum einen zu klären, inwiefern die Vorschriften des VwVfG zur Anwendung gelangen sollen.⁹⁵¹ Soweit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes spezielle Durchsetzungsbefugnisse zugewiesen werden sollen, ist die Frage der Anwendbarkeit der allgemeinen gesetzlichen Regelungen über die Verwaltungsvollstreckung zu klären und gegebenenfalls über ergänzende Spezialregelungen nachzudenken. Abstimmungsbedarf kann auch mit dem besonderen Verwaltungsrecht bestehen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Polizei- und Ordnungsrechts, aber auch im allgemeinen Gewerbe- und Gaststättenrecht Verstöße gegen das AGG relevant werden können und Eingriffsmaßnahmen staatlicher Behörden nach sich ziehen können.⁹⁵² Gleichwohl ist die Gefahr von Wertungswidersprüchen, Zuständigkeitskonflikten oder sich überlappenden Zuständigkeiten denkbar gering. Denn zum einen ist bereits umstritten, inwiefern Verstöße gegen das AGG überhaupt eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne darstellen oder die gewerbe- oder gaststättenrechtliche Zulässigkeit beeinflussen können. Jedenfalls führt nicht jeder Verstoß gegen das AGG zu ordnungsrechtlichen Aufsichts- oder Eingriffsmaßnahmen. Zum anderen führen potenziell sich überschneidende Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der Ordnungsbehörden nicht notwendigerweise zu Problemen: Denn es bestehen gewichtige Unterschiede im Aufgabenzuschnitt, aber auch in der Kompetenzausstattung. Zu Überschneidungen mit der polizeilichen Tätigkeit wird es schon deshalb nicht kommen, weil der Aufgaben- und Kompetenzbereich der Polizei einerseits durch die Gefahrenabwehr gekennzeichnet ist, andererseits durch die Subsidiarität gegenüber dem Tätigwerden anderer Behörden. Vom Gewerbe- und Gaststättenrecht unterscheidet sich der Aufgabenzuschnitt der Antidiskriminierungsstelle des Bundes schon mit Blick auf die Rechtsfolgenseite: Genehmigungserfordernisse und Untersagungs-befugnisse sind spezialgesetzlich geregelt, und die Einführung etwaiger Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle wird nicht diskutiert. Gewerbe-rechtliches Aufsichtsrecht und Maßnahmen der Antidiskriminierungsstelle

951 Dazu oben Kapitel 5.3.3.3.

952 Dazu oben Kapitel 5.3.2.

können weitgehend problemlos nebeneinander bestehen und zur Anwendung gelangen.

Potenzieller Abstimmungsbedarf besteht schließlich im Hinblick auf die bestehenden zivilrechtlichen Durchsetzungsmechanismen des AGG. Im Grundsatz ist dabei davon auszugehen, dass öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Instrumente nebeneinander bestehen und auch parallel angewendet werden können. Ein allgemeiner Vorrang der gerichtlichen Vorgehensweise vor administrativen Maßnahmen oder umgekehrt lässt sich rechtlich nicht herleiten. Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Verfahren einleitet, die generelle Verstöße gegen das AGG betreffen und gar nicht auf eine konkrete Verletzung einer oder eines individuellen Betroffenen bezogen sind, besteht ohnehin kein Abstimmungsbedarf. Ein solcher kann nur entstehen, wenn wegen desselben Verstoßes sowohl zivilrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden als auch ein öffentlich-rechtliches Vorgehen durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes erfolgt. Auch insofern bestehen allerdings zuvörderst Synergieeffekte: Im Rahmen administrativer Verfahren der Antidiskriminierungsstelle gewonnene Erkenntnisse und Einschätzungen können im Verfahren vor den ordentlichen Gerichten oder den Arbeitsgerichten Bedeutung erlangen. Entsprechende Einwirkungen sind der Rechtsordnung nicht fremd, denkt man etwa an die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten, die eine Bindungswirkung auch gegenüber Gerichten impliziert.⁹⁵³ Und auch im Übrigen bestehen keine grundsätzlichen Einwände gegen die parallele Anwendung zivilrechtlicher und administrativer Durchsetzungsmechanismen im Hinblick auf einen konkreten Vorfall oder eine als problematisch wahrgenommene Praxis. Abstimmungsbedarf im engeren Sinne bestünde allenfalls, wenn der Antidiskriminierungsstelle des Bundes die Befugnis zur Verhängung von Bußgeldern eingeräumt würde und es daher zu einer parallelen Verhängung von Bußgeldern sowie einer gerichtlichen Verurteilung zum Schadensersatz oder zu einer Entschädigung kommen könnte. In diesem Fall ist sicherzustellen, dass es durch die Kumulation von Bußgeld und Schadensersatz beziehungsweise Entschädigung nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung

953 Siehe hierzu Goldhammer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand: August 2021, § 43 Absatz 1 VwVfG Rn. 75 ff.

derjenigen Person oder Stelle, der ein Verstoß gegen das AGG zur Last gelegt wurde, käme.⁹⁵⁴

Praktischer Abstimmungsbedarf besteht möglicherweise im Hinblick auf die verschiedenen Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in einem konkreten Fall. Insbesondere soweit sich eine betroffene Person mit der Bitte um Beratung und Unterstützung an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wendet, stellt sich die Frage, wie sich die Unterstützung bei der Geltendmachung und gegebenenfalls gerichtlichen Durchsetzung individueller Ansprüche zu den administrativen Befugnissen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes verhält. Auch das ist allerdings eine Frage der konkreten Ausgestaltung der administrativen Befugnisse, die sich nicht allgemeingültig beantworten lässt. Im Grundsatz ist dabei davon auszugehen, dass es keiner gesetzlichen Regelung bedarf, sondern dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Einzelfall und unter Einbeziehung der betroffenen Person über die mögliche Vorgehensweise berät und entscheidet. Das entspricht der derzeitigen Rechtslage, wenn das AGG zwar Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle begründet, die Entscheidung darüber, wann und inwiefern sie hiervon Gebrauch macht, aber weitgehend in das Ermessen der Antidiskriminierungsstelle stellt.

5.3.5 Rechtspolitische Würdigung

Administrative Mechanismen zur Durchsetzung des AGG stellten in gewisser Weise einen Paradigmenwechsel im Antidiskriminierungsrecht dar, der allerdings von den Artikeln 8 und 9 der Standard-Richtlinien zumindest dem Grunde nach unionsrechtlich zwingend vorgegeben ist. Die Einführung entsprechender Mechanismen führte zu wesentlichen Veränderungen der Rolle und Funktion der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Der rechtsvergleichende Blick zeigt, dass entsprechende Funktionen von Gleichbehandlungsstellen keineswegs ungewöhnlich sind, und auch die Standard-Richtlinien der EU gehen davon aus, dass es sich hierbei um ein sinnvolles Modell handelt, das den vorwiegend zivilrechtlichen Durchsetzungsmechanismus des unionsrechtlichen Antidiskriminierungsrechts und des AGG zu ergänzen vermag.

954 Siehe zum vergleichbaren Problem im Rahmen des Datenschutzrechts auf der Grundlage der DSGVO Hellgardt, Die Schadensersatzhaftung für Datenschutzverstöße im System des unionalen Haftungsrechts, ZEuP 2022, Seite 7 (41 ff.).

Ordnungs- und Regulierungsrecht zeigen, dass auch der deutschen Rechtsordnung Elemente des Public Enforcement von Pflichten, die zuvörderst in privatrechtlichen Rechtsverhältnissen wirken, nicht fremd sind. Vor diesem Hintergrund ist in rechtspolitischer Hinsicht danach zu fragen, ob ein solches Verfahren eingeführt werden sollte⁹⁵⁵ und wenn ja in welcher Ausgestaltung. Den zentralen Maßstab für die Beantwortung dieser Frage bildet dabei im Lichte der Funktionen des Antidiskriminierungsrechts und seiner entsprechenden verfassungsrechtlichen,⁹⁵⁶ völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Rahmung die Frage der Effektivität der Durchsetzung des AGG. Diese hat zwei Bezugspunkte: Zum einen geht es um den Schutz und die Durchsetzung von Ansprüchen individueller Betroffener. Zum anderen geht es aber auch darum, die Befolgung der Verpflichtungen aus dem AGG generell sicherzustellen und Verstöße zu sanktionieren. Der Diskriminierungsschutz im Privatrechtsverhältnis dient dem Schutz Einzelner, aber auch der Gesellschaft als Ganzem. Durchsetzungsmechanismen verfolgen damit auch spezial- und generalpräventive Funktionen. Sie zielen auf eine Verhaltensänderung ab⁹⁵⁷ und sollen gesellschaftlich etablierte Status- und Hierarchieverhältnisse aufbrechen und beseitigen.⁹⁵⁸ Die zu vermutende Steigerung effektiver Rechtsdurchsetzung ist dann ins Verhältnis zu den Kosten und möglichen Problemen administrativer Durchsetzungsbefugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu setzen.

5.3.5.1 Vorteile und Nachteile eines öffentlich-rechtlichen Durchsetzungsmechanismus

Der momentan dem AGG zugrunde liegende rein privatrechtliche Regelungsansatz hat Vorteile. Er stellt, zumindest im Ausgangspunkt, die Autonomie der von Diskriminierung Betroffenen in den Vordergrund. Sie sollen selbst entscheiden, ob und wenn ja wie sie gegen ein Verhalten, das sie als diskriminierend empfinden, vorgehen wollen. Sie haben die Wahl, ob sie in Verhandlungen eintreten, anwaltliche Beratungs- oder Vertretungsleistungen in Anspruch

955 Siehe im Zusammenhang mit Verbraucherschutzrechten Durner, Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, DVBl. 2014, Seite 1356 (1359), der „sachliche Gründe“ für den Einsatz ordnungsrechtlicher Mittel fordert.

956 Zu Grundrechtsgefährdungen als Grund für verwaltungsrechtliche Durchsetzungsmechanismen in zivilrechtlichen Rechtsverhältnissen auch Durner, Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, DVBl. 2014, Seite 1356 (1360).

957 Wagner/Potsch, Haftung für Diskriminierungsschäden nach dem AGG, JZ 2006, Seite 1085 (1100).

958 Grünberger, Personale Gleichheit, 2013, Seite 530.

nehmen, sich an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, an zivilgesellschaftliche Einrichtungen der Antidiskriminierungsberatung oder an eine andere Beratungsstelle wenden. Vor allem aber entscheiden sie darüber, ob und wie sie mögliche Ansprüche gerichtlich oder außergerichtlich geltend machen wollen. Ein zivilrechtlicher Durchsetzungsmechanismus, der die Geltendmachung von Rechtsverletzungen in die Hände der in ihren subjektiven Rechten verletzten Personen legt, hat zudem den Vorteil, dass die unmittelbar von Diskriminierung Betroffenen regelmäßig ein Interesse an der Rechtsdurchsetzung haben. Damit können Verstöße gegen Diskriminierungsverbote geltend gemacht und vor die Gerichte gebracht werden, die ansonsten vielfach nicht bemerkt oder denen keine Aufmerksamkeit geschenkt worden wäre.⁹⁵⁹ Ein solches Regelungsmodell bedient sich damit des Privatrechts auch zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen wie der Diskriminierungsbekämpfung.⁹⁶⁰ Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche können abschreckende und damit verhaltenssteuernde Wirkung entfalten, sodass das Bundesarbeitsgericht (BAG) auch die spezialpräventive und die generalpräventive Funktion der entsprechenden Ansprüche aus dem AGG betont.⁹⁶¹

Mit der Beschränkung auf einen privatrechtlichen Durchsetzungsansatz und die Überantwortung an die von Diskriminierung Betroffenen, die ihre Ansprüche notfalls im Zivilprozess oder vor den Arbeitsgerichten einklagen müssen, sind allerdings auch Nachteile und Probleme verbunden. Ein Durchsetzungsdefizit besteht zunächst immer dann, wenn es keine Betroffenen gibt, die Ansprüche geltend machen könnten, wie etwa im Fall **Feryn**, in dem es um eine diskriminierende Äußerung eines Arbeitgebers ging, ohne dass sich eine konkret hiervon betroffene Person ausfindig machen ließ.⁹⁶² Darüber hinaus stellt sich in Anbetracht der Tatsache, dass Diskriminierungsbekämpfung sich nicht im Schutz einzelner Personen vor Diskriminierung erschöpft, sondern

959 Siehe zu diesem vor allem im unionsrechtlichen Zusammenhang diskutierten Gedanken grundlegend Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997; von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, Seite 149 f., 282 ff.; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 223 ff.

960 Siehe speziell im Zusammenhang mit dem Antidiskriminierungsrecht Croon-Gestefeld, Gemeininteressen im Privatrecht, 2022, Seite 203 ff.

961 BAG, NZA 2012, Seite 1345 (1350).

962 EuGH, Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-54/07, Feryn, Rn. 15 ff.

vielmehr darauf abzielt, Diskriminierungen generell zu bekämpfen, ganz grundsätzlich die Frage, ob die Beschränkung auf privatrechtliche Durchsetzungsmechanismen, vor allem, wenn diese auf die Geltendmachung individueller Rechtsverletzungen durch einzelne Betroffene fokussiert sind, den Erwartungen an einen effektiven Vollzug genügt. Die Ergänzung durch öffentlich-rechtliche Überwachungsinstrumente liegt insofern nahe, insbesondere im Zusammenhang mit der Adressierung systematischer Verletzungen der Diskriminierungsverbote oder in Fällen struktureller Diskriminierung. Ein weiteres Problem eines allein oder primär auf die individuelle zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung abstellenden Regelungsansatzes besteht darin, dass von Diskriminierung Betroffene oftmals davor zurückschrecken, ihre Ansprüche geltend zu machen.⁹⁶³

Administrative Durchsetzungsbefugnisse können einige der Defizite eines rein auf die privatrechtliche Geltendmachung von Ansprüchen setzenden Regelungsansatzes kompensieren. Sie können einen besonderen Fokus auf Erscheinungsformen struktureller Diskriminierung legen und unabhängig davon vorgehen, ob sich konkrete von einer Diskriminierung Betroffene ausmachen lassen. Vorbehaltlich einer hinreichenden Ausstattung mit Personal und Haushaltsmitteln haben staatliche Stellen die notwendigen Ressourcen und lassen sich nicht vom Kostenrisiko einer eventuellen gerichtlichen Auseinandersetzung abschrecken. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat hinreichende Expertise und Sachverstand, um die Erfolgsaussichten einer administrativen Vorgehensweise abschätzen zu können. Und sie ist weniger vulnerabel gegenüber Kritik und Angriffen, als es die von Diskriminierung Betroffenen sind.

Ein öffentlich-rechtlicher Ansatz allein kann eine umfassende und effektive Durchsetzung des AGG freilich nicht gewährleisten. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat nur unzureichende Möglichkeiten, von einzelnen Diskriminierungsvorfällen oder diskriminierenden Praktiken zu erfahren. Negative Auswirkungen können administrative Befugnisse dann haben, wenn die Antidiskriminierungsstelle des Bundes tätig wird, ohne die individuellen Interessen von konkret Betroffenen zu berücksichtigen. Soweit eine von einer Diskriminierung betroffene Person sich an die Antidiskriminierungsstelle

963 Dazu oben Kapitel 5.1.

wendet, sich aber schließlich dazu entscheidet, nicht gegen eine Diskriminierung vorzugehen – etwa um Spannungen in einem Beschäftigungsverhältnis zu vermeiden –, könnte es sich als problematisch erweisen, wenn die Antidiskriminierungsstelle gleichwohl von ihren administrativen Befugnissen Gebrauch macht, um gegen den Verstoß vorzugehen. Das ist aber kein Einwand gegen die Übertragung administrativer Befugnisse, sondern betrifft vielmehr die konkrete Ausgestaltung und praktische Handhabung entsprechender Kompetenzen. Denkbar erscheint insofern eine gesetzliche Regelung, die ein administratives Vorgehen in einem konkreten Einzelfall vom Einverständnis der betroffenen Person abhängig macht oder die Antidiskriminierungsstelle ganz allgemein auf die vorrangige Berücksichtigung der Interessen von Personen, die sich mit Blick auf Beratung und Unterstützung an sie wenden, verpflichtet. Ähnliches gilt für den Einwand, Untersuchungs- und Eingriffsbefugnisse würden die Stellung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Rahmen anderer Befugnisse wie etwa der Unterstützung Einzelner, zu der auch das Anstreben einer gütlichen Einigung gehört, sowie die gegebenenfalls einzuführende Schlichtungsfunktion negativ tangieren.

5.3.5.2 Überlegungen zur konkreten Ausgestaltung

Zu den Ausgestaltungsoptionen im Einzelnen wurden bereits rechtspolitische Erwägungen angestrengt:⁹⁶⁴ Gegen die Übertragung entsprechender Befugnisse auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes bestehen keine grundlegenden Einwände. Im Lichte der zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben⁹⁶⁵ besteht der rechtspolitische Spielraum ohnehin nur hinsichtlich der Ausgestaltung eines administrativen Verfahrens.

5.3.5.2.1 Anwendungsbereich und Regelungsansatz

Der Anwendungsbereich entsprechender Verfahren sollte grundsätzlich auf das gesamte AGG bezogen sein, um eine Fragmentierung im Bereich der Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts zu vermeiden. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes kann den Unterschieden, die zwischen den verschiedenen Diskriminierungskategorien, unterschiedlichen Arten von Diskriminierung und unterschiedlichen Kontexten wie etwa Beschäftigungsverhältnissen oder

964 Dazu oben Kapitel 5.3.3.

965 Dazu oben Kapitel 4.2.5.2.

allgemeinem Zivilrechtsverkehr bestehen, im Rahmen der Handhabung der administrativen Befugnisse Rechnung tragen.

Der Vorbehalt des Gesetzes und das Rechtsstaatsprinzip streiten dabei gegen eine Generalklausel und für die möglichst konkrete Normierung der einzelnen Eingriffsbefugnisse und ihrer Voraussetzungen.⁹⁶⁶ Besondere Gründe dafür, die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Form einer Generalklausel auszugestalten, sind nicht ersichtlich.

5.3.5.2.2 Einleitung und Ausgestaltung des Verfahrens

Was das Verfahren als solches betrifft, bietet es sich an, die Verfahrenseinleitung sowohl von Amts wegen als auch auf die Beschwerde von Betroffenen hin zu ermöglichen. Da die Antidiskriminierungsstelle des Bundes darauf angewiesen sein wird, Informationen über mögliche Vorfälle oder Probleme zu erhalten, sollte auch für nicht unmittelbar selbst betroffene natürliche und juristische Personen ein Kommunikationskanal eröffnet werden, über den diese auf mögliche Verstöße aufmerksam machen können. Nicht notwendig ist es hierfür, nicht unmittelbar von Diskriminierung Betroffenen den formalen Status von Verfahrensbeteiligten⁹⁶⁷ zuzuweisen. Die Verfahrensausgestaltung sollte im Übrigen an den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen, wie sie den Regelungen des VwVfG zugrunde liegen,⁹⁶⁸ ausgerichtet sein.

5.3.5.2.3 Aufgaben und Befugnisse

In rechtspolitischer Hinsicht spricht zunächst viel dafür, der Antidiskriminierungsstelle die Befugnis zur Durchführung von Untersuchungsverfahren einzuräumen. Auch wenn Artikel 8 Absatz 3 der Standard-Richtlinien den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, diese Befugnis auf eine „andere zuständige Stelle“ zu übertragen, sind keine Gründe für eine entsprechende Kompetenzverlagerung erkennbar. Weder ist ersichtlich, dass eine andere Stelle besser dafür geeignet wäre, entsprechende Untersuchungen durchzuführen,

966 Siehe die parallelen Erwägungen zum administrativen Verbraucherschutzrecht bei Durner, Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, DVBl. 2014, Seite 1356 (1363).

967 Siehe hierzu die Definition in § 13 VwVfG.

968 Siehe im Einzelnen §§ 9 ff. VwVfG; zum Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG) Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 23 ff.; zu den Rechten der am Verfahren Beteiligten Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Auflage 2024, § 19 Rn. 28 ff.

noch ist klar, worin der Vorteil liegen sollte, der Antidiskriminierungsstelle keine entsprechenden Befugnisse einzuräumen. Vor dem Hintergrund der nach Artikel 9 der Standard-Richtlinien zwingend vorzusehenden Stellungnahme- oder Entscheidungsbefugnisse erscheint es vielmehr sinnvoll, auch die Befugnis zur Durchführung von Untersuchungsverfahren bei der Antidiskriminierungsstelle zu verorten. Damit sind auch potenziell weitere Synergieeffekte mit Blick auf andere Aufgaben und Funktionen der Antidiskriminierungsstelle sowie ein weiterer Ausbau von Sachverstand und Erfahrung verbunden.

Mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung stellt sich vor allem die Frage, wie die Effektivität des Untersuchungsverfahrens gewährleistet werden kann, also wie sichergestellt werden kann, dass die Antidiskriminierungsstelle die für die Beurteilung eines Diskriminierungsvorwurfs notwendigen Informationen erhält. Zwingend notwendig erscheint insofern, dass die Antidiskriminierungsstelle die Befugnis erhält, die Beteiligten um Auskünfte sowie die Vorlage von Dokumenten zu ersuchen. Im Interesse einer effektiven Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts könnten entsprechende Befugnisse durch die gesetzliche Verankerung einer Pflicht Privater zur Auskunftserteilung ergänzt werden. Zur Durchsetzung der Pflicht zur Auskunftserteilung könnten die Möglichkeit von Zwangsmaßnahmen – nach dem Vorbild der Verwaltungsvollstreckung⁹⁶⁹ – oder sogar Betretens- und Beschlagnahmefugnisse, die auf die zwangsweise Beschaffung von Unterlagen abzielen, gesetzlich verankert werden. Ob derart eingriffsintensive Maßnahmen vorgesehen werden sollten, ist eine rechtspolitische Frage. Entsprechende Befugnisse müssten jedenfalls grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Maßstäben entsprechen, wofür die Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder mit materiellen Eingriffsschwellen und prozessualen Anforderungen an Eingriffsmaßnahmen als Vorbilder dienen können.

Im Zusammenhang mit dem Untersuchungsverfahren stellt sich die Frage, ob die Antidiskriminierungsstelle die Befugnis erhalten soll, unverbindliche Stellungnahmen abzugeben oder verbindliche Entscheidungen zu treffen. Bereits unverbindliche Stellungnahmen können die Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts stärken. Soweit sie einen Rechtsverstoß in einem

969 Dazu oben Kapitel 5.3.3.4.2.

konkreten Fall benennen, machen sie auf die Möglichkeit rechtlichen und gegebenenfalls gerichtlichen Vorgehens aufmerksam. Die in der Stellungnahme enthaltene Darstellung des Sachverhalts sowie die rechtliche Bewertung können in einem gerichtlichen Verfahren von Relevanz werden.⁹⁷⁰ Und auch darüber hinaus kann eine entsprechende Stellungnahme aufgrund der damit verbundenen Öffentlichkeitswirkung Personen oder Unternehmen, denen eine Diskriminierung vorgeworfen wird, dazu veranlassen, den Verstoß abzustellen und der Verletzung abzuhelpen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, entsprechende Stellungnahmen zu veröffentlichen, wichtig, um ihren Stellungnahmen und Empfehlungen Nachdruck zu verleihen.

Im Interesse einer weiter gehenden Effektivierung des Antidiskriminierungsrechts könnte darüber hinaus erwogen werden, der Antidiskriminierungsstelle die Befugnis zur verbindlichen Entscheidung über das Vorliegen einer Diskriminierung in einem konkreten Fall einzuräumen. Eine solche weiter gehende Befugnis würde mit Blick auf die damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen weiteren Regelungsbedarf nach sich ziehen und insbesondere die Frage möglicher Sanktionsbefugnisse aufwerfen.⁹⁷¹

Ungeachtet der Frage, ob die Antidiskriminierungsstelle unverbindliche Stellungnahmen oder verbindliche Entscheidungen treffen können soll, sollte ihr die Befugnis eingeräumt werden, konkrete Abhelfemaßnahmen zu empfehlen beziehungsweise anzuordnen. Zudem sollte ein Verfahren vorgesehen werden, mit dem die Antidiskriminierungsstelle des Bundes überprüfen kann, inwiefern entsprechenden Empfehlungen Folge geleistet wurde. Doch auch nicht verbindliche Entscheidungen können zur Rechtsdurchsetzung beitragen.

970 Diesen Aspekt betonen auch die Standard-Richtlinien, siehe Erwägungsgrund Nummer 31 Richtlinie 2024/1499; Erwägungsgrund Nummer 30 Richtlinie 2024/1500.

971 Dazu oben Kapitel 5.3.3.4.3.

5.3.5.2.4 Trennung von administrativen Befugnissen und Schlichtungsverfahren

Dass von einer Integration des Untersuchungsverfahrens in das Schlichtungsverfahren, wie sie die Protokollerklärung der Bundesrepublik im Zusammenhang mit den Standard-Richtlinien nahelegt,⁹⁷² abgesehen werden sollte, wurde bereits dargelegt.⁹⁷³ Abgesehen davon, dass ein solcher Ansatz die Erfolgsaussichten des Schlichtungsverfahrens beeinträchtigen könnte, würde er auch das administrative Durchsetzungsverfahren schwächen. Denn zum einen könnte das Untersuchungsverfahren dann nur eingesetzt werden, wenn sich eine von Diskriminierung betroffene Person an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wendet und auf ein Schlichtungsverfahren einlässt. Die wesentlichen Vorteile eines administrativen Verfahrens würden dadurch zunichtegemacht. Zum anderen läge einem Untersuchungsverfahren, das in ein Schlichtungsverfahren integriert ist, eine andere Logik zugrunde als einem Untersuchungsverfahren, das Bestandteil eines administrativen Durchsetzungsmechanismus ist. Während im Rahmen des Schlichtungsverfahrens die Frage, ob ein Verstoß gegen die Benachteiligungsverbote des AGG vorliegt, auch eine Rolle spielt, ist das administrative Verfahren hierauf fokussiert. Dafür spielen im Rahmen eines auf administrative Durchsetzung und damit auf eine Entscheidung, Empfehlungen und gegebenenfalls Sanktionen ausgerichteten Untersuchungsverfahrens andere Fragen wie etwa Beweisfragen oder Umstände, die für die Bemessung der Höhe von Bußgeldern relevant sein können, eine Rolle, die ihnen im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens nicht zukommt. Die Vermischung des Untersuchungsverfahrens mit dem Schlichtungsverfahren liefere damit Gefahr, weder den Anforderungen des Schlichtungsverfahrens noch den Anforderungen eines administrativen Durchsetzungsmechanismus gerecht werden zu können.

972 Dazu oben Kapitel 4.2.5.2.

973 Dazu oben Kapitel 5.3.4.1.1.

5.4 Stellungnahmen in Gerichtsverfahren (Amicus Curiae)

5.4.1 Hintergrund

Eine Involvierung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in gerichtlichen Verfahren kommt einerseits in Form einer Beteiligung im engeren Sinne in Betracht: Die Antidiskriminierungsstelle könnte ein eigenes Klagerecht erhalten oder zur Unterstützung von Betroffenen tätig werden, wobei wiederum zwischen verschiedenen Formen des Beistands und der Prozessvertretung beziehungsweise Prozessstandschaft differenziert werden kann.⁹⁷⁴ Hiervon zu unterscheiden ist die Möglichkeit, in gerichtlichen Verfahren, in denen die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nicht unmittelbar involviert ist, eine Stellungnahme als Amicus Curiae („Freund des Gerichts“) abzugeben. Entsprechende Amicus-Curiae-Stellungnahmen sind kein in der deutschen Rechts- und Prozessordnung fest etabliertes Instrument, wenngleich sie durchaus vorgesehen sind und auch praktische Relevanz haben.⁹⁷⁵ Sie haben ihre Wurzeln im englischen Recht und sind in den USA sowie im Rahmen internationaler Gerichtsverfahren verbreitet.⁹⁷⁶ Auf europäischer Ebene bestehen Amicus-Curiae-Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR),⁹⁷⁷ und auch den Schlussanträgen der Generalanwältinnen und Generalanwälte des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) wird teilweise die Funktion einer Amicus-Curiae-Stellungnahme zugeschrieben,⁹⁷⁸ was allerdings insofern schief ist, als es sich dabei um Mitglieder des Gerichtshofs als Unionsorgan handelt.⁹⁷⁹ Amicus-Curiae-Verfahren bestehen zudem vor zahlreichen anderen internationalen und regionalen Gerichten.⁹⁸⁰ Sie stellen aber auch ein wichtiges Instrument im nationalen Antidiskriminierungsrecht

974 Dazu unten Kapitel 5.4.2.

975 Dazu unten Kapitel 5.4.3.

976 Siehe im Einzelnen Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 7 ff.

977 Hierzu Bürli, Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights, 2017, Seite 17 ff.

978 Siehe Rösler, Europäische Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Zivilrechts, 2012, Seite 337 mit weiteren Nachweisen.

979 Siehe Karpenstein/Dingemann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand: Juni 2019, Artikel 252 AEUV Rn. 9 ff.

980 Siehe Wiik, Amicus Curiae before International Courts and Tribunals, 2018, Seite 91 ff.

dar: Von den 47 Gleichbehandlungsstellen in Europa, die im Equinet versammelt sind, kommt 21 die Befugnis zu, in gerichtlichen Verfahren Amicus-Curiae-Stellungnahmen abzugeben, oder es besteht eine vergleichbare Beteiligungsform.

Unter Amicus-Curiae-Stellungnahmen versteht man dabei Eingaben von an einem gerichtlichen Verfahren nicht beteiligten Personen oder Institutionen.⁹⁸¹ Sie finden daher vor allem in gerichtlichen Verfahren Anwendung, in denen es um ungeklärte oder umstrittene Rechtsfragen geht, und in anderen Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung.⁹⁸² Vielfach verfolgen Amici Curiae dabei ein eigenes Interesse beziehungsweise ein Allgemeinwohlinteresse, als dessen Sachwalter sie in Erscheinung treten. Die Erfahrungen insbesondere in den USA zeigen, dass Amicus-Curiae-Stellungnahmen sowohl Instrumente zur gerichtlichen Informationsbeschaffung als auch der Einflussnahme vonseiten Dritter sein können.⁹⁸³ Aus der Perspektive des Gerichts besteht der potenzielle Mehrwert von Amicus-Curiae-Stellungnahmen ganz generell darin, Informationen, die für die rechtliche Würdigung von Relevanz sind, zu erhalten. Und auch wenn das Gericht selbst in der Lage ist, die rechtlichen Fragen, die ein Fall aufwirft, zu entscheiden, kann eine Amicus-Curiae-Stellungnahme gerade in spezialisierten Rechtsmaterien das Gericht auch auf rechtliche Argumente oder rechtlich relevante Aspekte hinweisen.

5.4.2 Inhalt und Bezugspunkt von Amicus-Curiae-Stellungnahmen

Damit stellt sich die Frage, worauf sich Amicus-Curiae-Stellungnahmen in inhaltlicher Hinsicht beziehen können. In Ermangelung einer feststehenden Definition oder eines allgemein konsentierten Verständnisses ergibt sich die Antwort auf diese Frage nicht schon aus dem Konzept der Amicus-Curiae-Stellungnahme als solchem. Die wenigen prozessualen Definitionen oder Beschreibungen des Konzepts, die sich etwa im Zusammenhang mit internationalen Verfahrensregelungen ausmachen lassen, sind ebenfalls eher vage.

981 Siehe Groh, Amicus Curiae, in: Weber (Hrsg.), Rechtswörterbuch (online), 34. Edition 2025; Farber, The Amicus Curiae Phenomenon, 2024, Seite 31 ff.

982 Ausführlich zu den Vorteilen und Nachteilen des Amicus-Curiae-Verfahrens Farber, The Amicus Curiae Phenomenon, 2024, Seite 59 ff.

983 Siehe Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 119 ff.

So enthält etwa Artikel 2 Absatz 3 der Verfahrensregeln des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte die folgende Begriffsbestimmung:

[T]he expression “Amicus Curiae” refers to the person or institution who is unrelated to the case and to the proceeding and submits to the Court reasoned arguments on the facts contained in the presentation of the case or legal considerations on the subject-matter of the proceeding by means of a document or an argument presented at a hearing.⁹⁸⁴

In dieser Definition kommt zum Ausdruck, dass sich die Amicus-Curiae-Stellungnahme sowohl auf die Fakten als auch auf die rechtliche Würdigung beziehen kann. In anderen Begriffsbestimmungen kommt ein ähnliches Verständnis zum Ausdruck. Die Funktion von Amicus-Curiae-Stellungnahmen wird in der Unterbreitung von Informationen, die für das Verfahren relevant sind, gesehen, ohne dass die Art der Informationen oder der Verfahrensbezug konkretisiert oder eingengt werden.⁹⁸⁵ Auch die unionsrechtlichen Vorgaben verhalten sich nicht näher zu der Art der Informationen, die Gleichbehandlungsstellen im Rahmen von Amicus-Curiae-Stellungnahmen unterbreiten können.

Damit ist zunächst davon auszugehen, dass Amicus-Curiae-Stellungnahmen sich zwar auf den konkret zu entscheidenden Fall beziehen müssen, dass darüber hinaus aber keine inhaltliche Beschränkung besteht. Entsprechende Stellungnahmen können sich damit sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen beziehen und können auch die Frage der Subsumtion im konkreten Fall, also die Anwendung des Rechts auf die festgestellten Tatsachen, betreffen.⁹⁸⁶ In rechtlicher und auch in rechtspolitischer Hinsicht erlangen die entsprechenden

984 „Der Ausdruck ‚Amicus Curiae‘ bezeichnet eine Person oder Institution, die in keiner Verbindung zu dem Fall und dem Verfahren steht und dem Gericht mittels eines Dokuments oder einer in einer Anhörung vorgebrachten Stellungnahme begründete Argumente zu den in der Darstellung des Falles enthaltenen Tatsachen oder rechtliche Erwägungen zum Gegenstand des Verfahrens vorlegt.“ (Übersetzung des Autors)

985 Siehe hierzu Wiik, *Amicus Curiae before International Courts and Tribunals*, 2018, Seite 129 f., 133 ff.

986 Siehe die Typologie bei Wiik, *Amicus Curiae before International Courts and Tribunals*, 2018, Seite 346.

Unterscheidungen allerdings durchaus Bedeutung, vor allem aufgrund ihrer Relevanz für das Beweisrecht und den zivilprozessualen Beibringungsgrundsatz.⁹⁸⁷ Eine wesentliche Unterscheidung besteht dabei zwischen Tatsachen und Rechtsfragen: Denn im Grundsatz sind nur Tatsachen dem Beweis zugänglich,⁹⁸⁸ und auch der Beibringungsgrundsatz bezieht sich nur auf die Tatsachenseite des gerichtlichen Verfahrens.⁹⁸⁹ Fragen der rechtlichen Würdigung sind grundsätzlich weder dem Beweis zugänglich noch werden sie durch den Vortrag der Parteien eingeschränkt, es gilt vielmehr der Grundsatz, dass die Rechtsanwendung und die rechtliche Würdigung des Parteivorbringens Sache des Gerichts sind „iura novit curia“.⁹⁹⁰

Weitere Differenzierungen sind allerdings mit Blick auf die für die Entscheidung eines Falles relevanten Tatsachen erforderlich. Die entscheidungsrelevanten Tatsachen im engeren Sinne, das heißt diejenigen Tatsachen, die die Rechtsordnung für den Eintritt einer konkreten Rechtsfolge vorsieht⁹⁹¹ und die zum Teil auch als „Subsumtionstatsachen“ bezeichnet werden,⁹⁹² sind von anderen Tatsachen, die für die Entscheidung eines Falles relevant sein können, abzugrenzen. Neben Erfahrungssätzen, die in verschiedener Hinsicht für die gerichtliche Entscheidung von Bedeutung sein können,⁹⁹³ geht es dabei insbesondere um die Kategorie der Rechtsfortbildungstatsachen: Damit sind diejenigen Tatsachen gemeint, die nicht für die Subsumtion unter einen bestehenden Rechtssatz erforderlich sind, sondern der Entwicklung eines

987 Allgemein zur Prägung des Zivilprozesses durch den Beibringungsgrundsatz Rauscher, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, Einleitung Rn. 389 ff.

988 Thole, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 4, 23. Auflage 2018, § 284 Rn. 11.

989 Rauscher, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, Einleitung Rn. 389.

990 Rauscher, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, Einleitung Rn. 405; siehe auch, mit Differenzierungen, Hau, Informationsverantwortung im Zivilprozess, ZfPW 2022, Seite 154 (162 f.).

991 Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 111 Rn. 1; Prütting, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 284 Rn. 41.

992 Siehe Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 182 f.

993 Hierzu Thole, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 4, 23. Auflage 2018, § 284 Rn. 20 ff.

neuen Rechtssatzes dienen.⁹⁹⁴ Dabei kann es sich etwa um statistische Informationen⁹⁹⁵ oder auch die tatsächlichen Grundlagen einer Folgenabschätzung⁹⁹⁶ handeln. Entsprechende Rechtsfortbildungstatsachen unterfallen nicht dem Beibringungsgrundsatz⁹⁹⁷ und bedürfen regelmäßig auch keines Beweises.⁹⁹⁸

Vor diesem Hintergrund können Amicus-Curiae-Stellungnahmen im Antidiskriminierungsrecht aus mehreren Gründen Bedeutung erlangen: Sie können das Gericht auf rechtliche Aspekte und Zusammenhänge hinweisen, etwa auf europäische oder völkerrechtliche Vorgaben, oder auch rechtsvergleichende Argumente entwickeln. Sie können empirische Befunde oder sonstige Studien unterbreiten, die beispielsweise für die Annahme einer mittelbaren Diskriminierung, im Rahmen der Beweislastverteilung und Beweiswürdigung oder mit Blick auf die Auswirkungen von Diskriminierung relevant sein können. Insgesamt können sie zur Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts und zur Klärung von Rechtsfragen beitragen. Das gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem AGG, das zwar in Teilen bereits fest in der Praxis etabliert ist, dessen praktisches Potenzial aber im Übrigen noch nicht vollends entfaltet ist und das daher durchaus noch grundsätzliche Rechtsfragen aufwirft, die nicht höchstrichterlich geklärt sind. Vor diesem Hintergrund hat gerade ein Recht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Amicus-Curiae-Stellungnahmen in Gerichtsverfahren einzubringen, das Potenzial, sowohl rechtlichen als auch außerrechtlichen Sachverstand im Zusammenhang mit Diskriminierungen in den gerichtlichen Entscheidungsfindungsprozess einfließen zu lassen.

994 Hierzu Prütting, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 291 Rn. 20; Thole, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 4, 23. Auflage 2018, § 284 Rn. 19; diskursprägend Seiter, Beweisrechtliche Probleme der Tatsachenfeststellung bei richterlicher Rechtsfortbildung, in: Festschrift für Fritz Baur, 1981, Seite 573; ausführlich Hergenröder, Zivilprozessuale Grundlagen richterlicher Rechtsfortbildung, 1995, Seite 329 ff.

995 Thole, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 4, 23. Auflage 2018, § 284 Rn. 19.

996 Kern, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 2, 23. Auflage 2016, Vorbemerkungen vor § 128 Rn. 214.

997 Nothdurft/Breuer, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Band 2, 4. Auflage 2022, § 90 GWB Rn. 13.

998 Prütting, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 291 Rn. 20.

5.4.3 Vergleichbare Regelungen

Das deutsche Prozessrecht kennt keine allgemeine Möglichkeit der Unterbreitung von Amicus-Curiae-Stellungnahmen im Rahmen von Gerichtsverfahren. Gleichwohl handelt es sich dabei um kein der deutschen Rechtsordnung und dem Verfahren vor deutschen Gerichten völlig fremdes Rechtsinstitut.

5.4.3.1 Vergleichbare Formen der Beteiligung Dritter an einem Rechtsstreit

5.4.3.1.1 Fachgerichtliche Verfahren

Auch wenn das Prozessrecht Amicus-Curiae-Stellungnahmen nicht explizit vorsieht, bestehen gleichwohl Möglichkeiten der Einbeziehung Dritter, die in funktionaler Hinsicht eine dem Amicus-Curiae-Verfahren zumindest teilweise vergleichbare Einbindung ermöglichen. Eine Beteiligung Dritter am Rechtsstreit sehen zunächst die §§ 64–77 ZPO vor. Im Unterschied zur Stellung als Amicus Curiae führen die dort vorgesehenen Mechanismen der Haupt- und Nebenintervention sowie der Streitverkündung allerdings dazu, dass der Dritte, auch wenn er nicht Partei des Verfahrens wird, eine formale Stellung erhält und etwa, in begrenztem Umfang, Anträge stellen kann.⁹⁹⁹ Vor allem aber stehen alle Formen der Drittbeteiligung nach den §§ 64 ff. ZPO unter der – im Einzelnen unterschiedlich ausgeprägten – Voraussetzung, dass der Dritte ein eigenes rechtliches Interesse am Verfahren aufweist, ein bloß faktisches Interesse genügt hierfür nicht.¹⁰⁰⁰ Damit ermöglichen die §§ 64 ff. ZPO regelmäßig keine Stellungnahmen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes oder anderer Institutionen, die zwar aufgrund ihres Aufgaben- und Tätigkeitsbereichs ein Interesse am Ausgang eines gerichtlichen Verfahrens haben, aber eben kein rechtliches Interesse in dem Sinne, dass die Entscheidung unmittelbare rechtliche Konsequenzen für sie hat oder haben könnte.

999 Zur unterschiedlichen Konzeption der Hauptintervention nach § 64 ZPO, die eine eigenständige Klage darstellt, Pohlmann, Zivilprozessrecht, 5. Auflage 2022, Rn. 808. Damit handelt es sich streng genommen gar nicht um eine Form der Beteiligung Dritter, siehe Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 52 Rn. 2.

1000 Siehe Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 50 Rn. 13; Pohlmann, Zivilprozessrecht, 5. Auflage 2022, Rn. 782 f., 789.

Völlig ausgeschlossen ist eine dem Amicus-Curiae-Verfahren funktional vergleichbare Einbindung Dritter über die Abgabe von Stellungnahmen im Zivilprozess gleichwohl nicht. Die Zivilprozessordnung regelt die richterliche Informationsbeschaffung allenfalls rudimentär und keinesfalls abschließend.¹⁰⁰¹ Es steht einem Gericht daher – in den Grenzen der Verfahrensgrundsätze und unter Berücksichtigung der Verfahrensrechte der Prozessbeteiligten¹⁰⁰² – grundsätzlich sowohl frei, Informationen von Dritten einzuholen, als auch, Stellungnahmen, die bei Gericht eingehen, zur Kenntnis zu nehmen und – unter Beachtung des Beibringungsgrundsatzes und der beweisrechtlichen Regelungen – zu berücksichtigen.¹⁰⁰³ In Ermangelung entsprechender gesetzlicher Regelungen wird von dieser Möglichkeit freilich regelmäßig kein Gebrauch gemacht. Interessanterweise scheint der Gesetzgeber allerdings im Rahmen des neu eingeführten Leitentscheidungsverfahrens nach § 552b ZPO davon auszugehen, dass „Stellungnahmen“ abgegeben werden können,¹⁰⁰⁴ und diese Möglichkeit wird bereits in die Nähe einer Amicus-Curiae-Eingabe gebracht.¹⁰⁰⁵

5.4.3.1.2 Verfassungsgerichtliches Verfahren

Das Bundesverfassungsgericht hat neben der Befugnis, Sachverständigen-gutachten einzuholen (§ 28 BVerfGG), nach § 27a BVerfGG die Möglichkeit, „sachkundigen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“.¹⁰⁰⁶ Die 1988 in das Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) eingefügte Vorschrift kodifiziert die bereits zuvor gehandhabte Praxis des Bundesverfassungsgerichts und stellt sie auf eine gesetzliche Grundlage.¹⁰⁰⁷ Entsprechende Stellungnahmen können sich sowohl auf rechtliche als auch auf tatsächliche Aspekte

1001 Ausführlich hierzu Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 170ff.; siehe für einen Überblick über die prozessualen Regelungen der Informationsbeschaffung Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 110 Rn. 1 ff.

1002 Hierzu Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 207ff.

1003 Hau, Informationsverantwortung im Zivilprozess, ZfPW 2022, Seite 154 (164).

1004 Siehe die Ausführungen in BT-Drs. 20/8762, Seite 16, zu § 19 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 RVG.

1005 So Vollkommer, Das Leitentscheidungsverfahren beim BGH, NJW 2024, Seite 3257 (3258); anders wohl Rädler, Die neuen Leitentscheidungsverfahren – Justizentlastung und Rechtsfortbildung?, NJW 2025, Seite 473 (474).

1006 Kritisch hierzu Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Auflage 2020, Rn. 237.

1007 BT-Drs. 13/7673, Seite 10; zur Notwendigkeit gesetzlicher Regelung Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: Juni 2014, § 27a Rn. 2 f.

beziehen¹⁰⁰⁸ und auch der Erläuterung der Hintergründe und Auswirkungen etwa eines Gesetzes dienen.¹⁰⁰⁹ Sachkundige Dritte erhalten dadurch keine verfahrensrechtliche Stellung und keine prozessualen Rechte.¹⁰¹⁰ Das Gesetz trifft keine weiteren Regelungen über entsprechende Stellungnahmen, sodass diese durchaus auch interessengeleitet sein können und nicht notwendigerweise neutral sein müssen.¹⁰¹¹ Dementsprechend wird die Funktion der Einbeziehung nach § 27a BVerfGG neben der Informationsbeschaffung des Bundesverfassungsgerichts auch in der Interessenvertretung der von einer Entscheidung betroffenen Personen oder Personengruppen gesehen.¹⁰¹² Das Gericht entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, wen es zur Abgabe einer Stellungnahme auffordert und ob und inwiefern es entsprechende Eingaben berücksichtigt und in der Entscheidungsbegründung würdigt.¹⁰¹³

Nicht geregelt ist, ob Dritte auch ohne eine entsprechende Aufforderung Stellungnahmen einreichen können und wie diese zu behandeln sind.¹⁰¹⁴ In Ermangelung eines entsprechenden Verbots steht es Dritten grundsätzlich frei, entsprechende Eingaben an das Bundesverfassungsgericht zu senden. Diese werden im Allgemeinen Register vermerkt und dem berichterstattenden Mitglied des Gerichts vorgelegt. Der weitere Umgang mit ihnen ist indes unklar: Zum Teil wird davon ausgegangen, dass sie nicht zu den Akten genommen werden und dass sie keine Berücksichtigung finden.¹⁰¹⁵ Zum Teil wird demgegenüber betont, dass sie berücksichtigt werden, soweit sie als sachdienlich

1008 Scheffczyk, in: Walter/Grünewald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 27a Rn. 5.

1009 Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Auflage 2024, § 27a Rn. 6.

1010 BT-Drs. 13/7673, Seite 10.

1011 Scheffczyk, in: Walter/Grünewald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 27a Rn. 5.

1012 Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Auflage 2024, § 27a Rn. 2.

1013 Scheffczyk, in: Walter/Grünewald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 27a Rn. 6; Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Auflage 2024, § 27a Rn. 5, 10; Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Auflage 2019, § 27a Rn. 4.

1014 Zur Möglichkeit von Dritten, auf informellem Wege Interesse an der Abgabe einer Stellungnahme anzuzeigen, Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Auflage 2024, § 27a Rn. 8; Scheffczyk, in: Walter/Grünewald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 27a Rn. 8.

1015 Dollinger, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2. Auflage 2005, § 27a Rn. 22; Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Auflage 2024, § 27a Rn. 8; Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 312.

empfundener werden.¹⁰¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht erwähnt eingereichte Stellungnahmen jedenfalls gelegentlich explizit in seiner Entscheidungsbeurteilung.¹⁰¹⁷ Zum Teil wird die Möglichkeit der unaufgeforderten Einreichung von Stellungnahmen als Amicus-Curiae-Verfahren bezeichnet.¹⁰¹⁸ In Ermangelung einer gesetzlichen Regelung und vor dem Hintergrund der Unklarheiten bezüglich des Verfahrens und der Berücksichtigung unaufgefordert eingereichter Stellungnahmen bestehen indes erhebliche Unterschiede zu etablierten Formen der Amicus-Curiae-Beteiligung wie etwa am U.S. Supreme Court.¹⁰¹⁹

5.4.3.2 Spezialgesetzliche Regelungen über Amicus-Curiae-Stellungnahmen

Die Aussage, dass das deutsche Recht die Figur des Amicus Curiae nicht kenne,¹⁰²⁰ verkennt indes spezialgesetzliche Normierungen entsprechender Stellungnahmebefugnisse. Insbesondere im Rahmen des Wettbewerbs- und Kartellrechts sowie des Regulierungsrechts bestehen entsprechende Befugnisse. Dabei wird regelmäßig einer staatlichen Einrichtung das Recht zur Stellungnahme in gerichtlichen Verfahren, auch und vor allem in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, eingeräumt.

In diesem Sinne begründet etwa § 90 Absatz 2 GWB die Möglichkeit des Bundeskartellamts¹⁰²¹ zur Abgabe von Stellungnahmen in kartellrechtlichen

1016 Scheffczyk, in: Walter/Grünwald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, Stand: 1. Dezember 2025, § 27a Rn. 8; Haberzettl, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2015, § 27a Rn. 6; offener Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: Juni 2014, § 27a Rn. 11, der nur darauf hinweist, dass das Bundesverfassungsgericht entsprechende Eingaben nicht formell bescheiden oder beachten muss.

1017 Siehe BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2016, 1 BvR 895/16, Rn. 41 („Unterstützerschreiben“).

1018 So Zuck, Amicus Curiae – der unaufgeforderte Schriftsatz im Verfassungsbeschwerdeverfahren beim BVerfG, NVwZ 2016, Seite 1130.

1019 So auch das Resümee von Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 321, unter Hinweis auf unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe und darauf, dass das Bundesverfassungsgericht, anders als etwa der U.S. Supreme Court, grundsätzlich keine unaufgefordert eingereichten Stellungnahmen berücksichtigt, wobei die Praxis des Bundesverfassungsgerichts allerdings, wie soeben ausgeführt, nicht ganz klar ist.

1020 So etwa Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Auflage 2019, § 27a Rn. 2.

1021 Nach Maßgabe von § 90 Absatz 3 GWB besteht eine entsprechende Befugnis der Landeskartellbehörden, wenn die Bedeutung des Rechtsstreits nicht über das Gebiet des Landes hinausreicht.

Streitigkeiten¹⁰²² vor Gericht. Diese Befugnis erstreckt sich auf bürgerliche Rechtsstreitigkeiten im Sinne des § 87 GWB,¹⁰²³ aber auch auf verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten und Streitigkeiten vor anderen Gerichten, in denen die Artikel 101 und 102 AEUV oder andere kartellrechtliche Regelungen relevant werden können.¹⁰²⁴ Das Stellungnahmerecht besteht nach § 90 Absatz 2 Satz 1 GWB im öffentlichen Interesse, womit vor dem Hintergrund des Aufgaben- und Kompetenzbereichs des Bundeskartellamts das Interesse an einem funktionsfähigen Wettbewerb gemeint ist.¹⁰²⁵ Dass es sich dabei um ein spezifisches Interesse handelt, steht der Einordnung des Bundeskartellamts als *Amicus Curiae* nicht entgegen.¹⁰²⁶ Im Verfahren nach § 90 Absatz 2 GWB erlangt das Bundeskartellamt nicht den Status eines am Verfahren Beteiligten.¹⁰²⁷ Die zivilprozessualen Grundsätze (insbesondere Dispositionsmaxime, Beibringungsgrundsatz und Verhandlungsgrundsatz) bleiben unberührt.¹⁰²⁸ Das bedeutet etwa, dass der Tatsachenvortrag des Bundeskartellamts – zumindest soweit es sich um für die Subsumtion im engeren Sinne relevante Tatsachen handelt¹⁰²⁹ – von einer Partei aufgegriffen werden muss, um im Verfahren Berücksichtigung zu finden.¹⁰³⁰

1022 § 90 Absatz 6 GWB erstreckt diese Befugnis auf bestimmte verbraucherschutzrechtliche Streitigkeiten.

1023 Rombach/Vogt-Beheim, in: Bacher/Hempel/Wagner-von Papp (Hrsg.), BeckOK Kartellrecht, Stand: 1. Oktober 2025, § 90 GWB Rn. 6.

1024 Bechtold/Bosch, GWB, 10. Auflage 2021, § 90 Rn. 4; Schmidt, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2024, § 90 GWB Rn. 1.

1025 Poling-Fleuß, in: Kersting/Meyer-Lindemann/Podszun (Hrsg.), Kartellrecht, 5. Auflage 2025, § 90 GWB Rn. 1, 4.

1026 Nothdurft/Breuer, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Band 2, 4. Auflage 2022, § 90 GWB Rn. 14; Kühne, *Amicus Curiae*, 2015, Seite 274 ff.; Bechtold/Bosch, GWB, 10. Auflage 2021, § 90 Rn. 2; Rombach/Vogt-Beheim, in: Bacher/Hempel/Wagner-von Papp (Hrsg.), BeckOK Kartellrecht, Stand: 1. Oktober 2025, § 90 GWB Rn. 1; Podszun/Busch/Henning-Bodewig, Die Durchsetzung des Verbraucherrechts: Das BKartA als UWG-Behörde?, GRUR 2018, Seite 1004 (1008).

1027 Schmidt, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2024, § 90 GWB Rn. 3; Nothdurft/Breuer, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Band 2, 4. Auflage 2022, § 90 GWB Rn. 12.

1028 Schmidt, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2024, § 90 GWB Rn. 1.

1029 Dazu oben Kapitel 5.4.2.

1030 Nothdurft/Breuer, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Band 2, 4. Auflage 2022, § 90 GWB Rn. 12; Schmidt, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2024, § 90 GWB Rn. 10; Rombach/Vogt-Beheim, in: Bacher/Hempel/Wagner-von Papp (Hrsg.), BeckOK Kartellrecht, Stand: 1. Oktober 2025, § 90 GWB Rn. 18.

§ 90 GWB gestaltet das Verfahren näher aus: Nach § 90 Absatz 1 GWB besteht eine Pflicht der Gerichte, das Bundeskartellamt über Rechtsstreitigkeiten mit Bezug zum Aufgabenbereich des Bundeskartellamts zu unterrichten. § 90 Absatz 2 Satz 1 GWB konkretisiert sodann die Befugnisse des Bundeskartellamts: Dieses kann zum einen schriftlich Stellungnahmen abgeben, die Erklärungen beinhalten sowie Hinweise auf Tatsachen und Beweismittel umfassen können. Nach § 90 Absatz 5 GWB kann das Bundeskartellamt auf Antrag eines Gerichts auch eine Stellungnahme zur Höhe des Schadens abgeben, der durch einen kartellrechtlichen Verstoß entstanden ist. Entsprechende Stellungnahmen sind den Parteien vom Gericht mitzuteilen, werden ihnen also zugeleitet.¹⁰³¹ Das Bundeskartellamt hat zudem nach § 90 Absatz 2 Satz 1 GWB das Recht, den Terminen beizuwohnen, in ihnen Ausführungen zu machen und sogar Fragen an Parteien, Zeuginnen und Zeugen sowie Sachverständige zu richten.

Auf der Ebene des Unionsrechts ist das Recht der nationalen Kartellbehörden zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen in Artikel 15 Absatz 3 Satz 1 der Kartellverfahrensverordnung (Verordnung Nummer 1/2003) niedergelegt. Nach Artikel 15 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 3 Verordnung Nummer 1/2003 kommt der Europäischen Kommission eine entsprechende Befugnis in Verfahren vor den mitgliedstaatlichen Gerichten zu.¹⁰³² Die Stellungnahmen können sich umfassend auf die wirtschaftlichen, sachlichen und rechtlichen Aspekte des anhängigen Falles beziehen.¹⁰³³ Mitwirkungsrechte im Rahmen der mündlichen Verhandlung setzen indes nach Artikel 15 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 2 Verordnung Nummer 1/2003 die Erlaubnis des Gerichts voraus. § 90a GWB konkretisiert die Vorgaben des Artikels 15 Verordnung Nummer 1/2003.¹⁰³⁴

1031 Nothdurft/Breuer, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Band 2, 4. Auflage 2022, § 90 GWB Rn. 12.

1032 Siehe zur Ausgestaltung der Beteiligungsrechte und des Beteiligungsverfahrens im Einzelnen Ritter/Wirtz, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2024, Artikel 15 VO 1/2003 Rn. 2 ff.; Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 282 ff.

1033 Becker, in: Schröter/Klotz/von Wendland (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht, 3. Auflage 2024, Artikel 15 VO (EG) 1/2003 Rn. 82.

1034 Schmidt, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2024, § 90a GWB Rn. 1.

§ 90 GWB und Artikel 15 Verordnung Nummer 1/2003 zeigen, dass das Instrument der Amicus-Curiae-Stellungnahme der deutschen Rechtsordnung nicht fremd ist. Die Regelungen ermöglichen einem staatlichen Organ beziehungsweise mit der Kommission einem Organ der unionalen Hoheitsgewalt die Abgabe von Stellungnahmen in Gerichtsverfahren, und zwar auch in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten. Dabei gehen vor allem die Rechte des Bundeskartellamts weiter, als dies im Rahmen einer Beteiligung als Amicus Curiae üblicherweise der Fall ist. Erstens besteht ein Recht des Bundeskartellamts zur Abgabe einer Stellungnahme. Zweitens stehen dem Bundeskartellamt Befugnisse auch im Rahmen der mündlichen Verhandlung zu, es hat Äußerungsrechte, kann Anträge stellen und an der Beweiserhebung mitwirken. Drittens kommt den Stellungnahmen des Bundeskartellamts schon kraft dessen Autorität und Expertise eine besondere Bedeutung zu. Sie sind zwar formal nicht verbindlich, sondern stellen nur Anregungen dar, ihre tatsächliche Bedeutung ist aber immens.¹⁰³⁵ Vergleichbares gilt für die von der Kommission abgegebenen Amicus-Curiae-Stellungnahmen.

Die Anerkennung der Möglichkeit von Amicus-Curiae-Stellungnahmen in der deutschen Rechtsordnung ist nicht auf das Wettbewerbsrecht beschränkt. Im Zusammenhang mit Verfahren über Unterlassungsklagen gegen die Verwendung von allgemeinen Versicherungsbedingungen oder bestimmten allgemeinen Geschäftsbedingungen ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nach § 8 Absatz 2 UKlaG vom Gericht anzuhören.¹⁰³⁶ Die Regelung dient dazu, den Sachverstand und das Erfahrungswissen der BaFin im gerichtlichen Verfahren nutzbar zu machen.¹⁰³⁷ Wie in Amicus-Curiae-Verfahren üblich erlangt die BaFin dadurch nicht die Stellung einer Partei oder einer Verfahrensbeteiligten.¹⁰³⁸

1035 Schmidt, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2024, § 90 GWB Rn. 10; noch weiter gehend von einer „Vermutung der Richtigkeit“ ausgehend Rombach/Vogt-Beheim, in: Bacher/Hempel/Wagner-von Papp (Hrsg.), BeckOK Kartellrecht, Stand: 1. Oktober 2025, § 90 GWB Rn. 20.

1036 Zur Einordnung als Amicus Curiae in diesem Zusammenhang Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 285 ff.; siehe auch Poelzig, Durchsetzung von Verbraucherrechten durch Zivilgerichte und die BaFin, BKR 2021, Seite 589 (595).

1037 Köhler/Alexander, in: Köhler/Fedderson (Hrsg.), UWG, 43. Auflage 2025, § 8 UKlaG Rn. 9.

1038 Micklitz/Rott, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022, § 8 UKlaG Rn. 12.

In bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten nach dem Energiewirtschaftsgesetz (§ 102 EnWG)¹⁰³⁹ besteht eine § 90 GWB nachgebildete¹⁰⁴⁰ Befugnis der Regulierungsbehörde zur Unterbreitung von Amicus-Curiae-Stellungnahmen nach § 104 Absatz 2 EnWG. Die Regulierungsbehörde vertritt insofern das öffentliche Interesse an einer funktionsfähigen Energieregulierung.¹⁰⁴¹ Eine vergleichbare Stellung räumt § 220 TKG der Regulierungsbehörde im Telekommunikationsrecht ein.¹⁰⁴²

5.4.4 Ausgestaltungsoptionen

Der rechtsvergleichende Blick und die Bestandsaufnahme gesetzlicher Regelungen im deutschen Recht lassen einige wesentliche Ausgestaltungsoptionen von Amicus-Curiae-Verfahren erkennbar werden. Da die Einbindung von Amici Curiae im deutschen Prozessrecht nicht generell anerkannt ist, bedarf es zunächst einer konkreten gesetzlichen Regelung der Befugnis zur Abgabe entsprechender Stellungnahmen. Eine solche Regelung kann diese Befugnis einer bestimmten Stelle zuweisen oder den Kreis der Eingabeberechtigten weit ziehen. Sie kann konkretisieren, in welchen Verfahren oder vor welchen Gerichten Amicus-Curiae-Stellungnahmen zulässig sind. Sie kann näher vorgeben, welche Interessen ein Amicus Curiae repräsentieren soll. Theoretisch denkbar ist auch, gesetzlich vorzugeben, zu welchen Fragen sich eine Amicus-Curiae-Stellungnahme verhalten darf.

Ausgestaltungsspielräume bestehen auch im Hinblick auf das Verfahren. Üblicherweise werden Amicus-Curiae-Stellungnahmen auf Initiative derjenigen Personen oder Verbände verfasst und eingereicht, die ein Interesse an der Abgabe einer solchen Stellungnahme haben. Möglich ist aber auch, ein Recht des Gerichts zur Anfrage entsprechender Stellungnahmen zu verankern, entsprechend den jetzt schon bestehenden Möglichkeiten von Gerichten, externen Sachverständigen einzubinden und die Stellungnahmen von Personen oder Verbänden, die nicht am Verfahren beteiligt sind, einzuholen. Unüblich,

1039 Zum Anwendungsbereich Turiaux/Grosche, in: Kment (Hrsg.), Energiewirtschaftsgesetz, 3. Auflage 2023, § 104 Rn. 1.

1040 BT-Drs. 15/3917, Seite 75.

1041 Pastohr, in: Assmann/Peiffer (Hrsg.), BeckOK EnWG, Stand: 1. Dezember 2025, § 104 Rn. 1.

1042 § 220 TKG ist am 1. Dezember 2021 in Kraft getreten und übernimmt unverändert die zuvor bestehende Regelung in § 139 TKG.

aber denkbar erscheint die Verankerung einer Pflicht zur Stellungnahme beziehungsweise zur Beantwortung von Informationsanfragen des Gerichts.

Einer Regelung zugänglich sind auch formale Anforderungen an Stellungnahmen wie etwa das Gebot der Schriftform oder mögliche Fristen für die Einreichung. Geregelt wird teilweise auch das Verfahren, das zur Anwendung gelangt, wenn eine Stellungnahme eingereicht wurde. Insbesondere die Zuleitung der Stellungnahme an die Parteien und sonstigen Verfahrensbeteiligten wird dann vorgesehen.

Geregelt werden kann zudem, wie das Gericht mit der Stellungnahme umzugehen hat. Entsprechende Regelungen sind eher unüblich, insbesondere, weil die in Artikel 97 Absatz 1 GG verankerte richterliche Unabhängigkeit die gesetzgeberischen Regelungsmöglichkeiten in dieser Hinsicht einengt. Denkbar erscheint eine Regelung dahin gehend, dass das Gericht die Stellungnahmen zur Kenntnis nimmt und sie berücksichtigen kann. Dabei ist freilich zu unterscheiden: Soweit eine Stellungnahme sich auf Rechtsauffassungen beschränkt, ist eine entsprechende Kenntnisnahme durch das Gericht ohne Weiteres möglich. Soweit sie sich zu konkreten Tatsachen verhält, ist der zivilprozessuale Bebringungsgrundsatz – so man nicht spezialgesetzlich von ihm abweichen will, was allerdings nicht naheliegt – zu berücksichtigen: Ausführungen zu den für die Entscheidung des Falles unmittelbar relevanten Tatsachen (Subsumtionstatsachen)¹⁰⁴³ sind danach nur dann vom Gericht zu berücksichtigen, wenn sie sich eine Partei des Verfahrens zu eigen macht. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gilt der Bebringungsgrundsatz indes nicht, das Gericht hat vielmehr nach dem in § 86 Absatz 1 Satz 1 VwGO verankerten Amtsermittlungsgrundsatz die für die Entscheidung maßgebliche tatsächliche Grundlage von Amts wegen zu ermitteln.¹⁰⁴⁴ Daher kann es Amicus-Curiae-Stellungnahmen, die sich zur Tatsachengrundlage eines Falles verhalten, ohne Weiteres berücksichtigen und ist nicht darauf angewiesen, dass sich eine Partei das Vorbringen zu eigen macht. Im Übrigen erlangt die mit Blick auf unterschiedliche Arten von Tatsachen vorgenommene

1043 Dazu oben Kapitel 5.4.2.

1044 Zu den damit verbundenen Unterschieden zwischen Zivilprozess und verwaltungsgerichtlichem Verfahren Steinbeiß-Winkelmann/Naumann, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand: August 2024, § 173 VwGO Rn. 82 ff.

Differenzierung¹⁰⁴⁵ auch im Zivilprozess Bedeutung: Allgemeine tatsächliche Ausführungen, die für den Kontext und das Verständnis des Verfahrens relevant sind, oder Rechtsfortbildungstatsachen, die im Rahmen der Auslegung und Fortbildung des anwendbaren Rechts von Bedeutung sein können, können auch dann vom Gericht herangezogen und berücksichtigt werden, wenn keine Partei sich darauf bezieht.

Gesetzgeberische Ausgestaltungsspielräume bestehen schließlich im Hinblick auf weitere Beteiligungsmöglichkeiten: Das Vorbild des Wettbewerbs- und Kartellrechts zeigt, dass einer staatlichen Stelle nicht nur das Recht zur Abgabe einer Stellungnahme eingeräumt werden kann, sondern auch die Befugnis zu Äußerungen und Anträgen im Rahmen des Verfahrens und in der mündlichen Verhandlung. Entsprechende Befugnisse können der staatlichen Stelle generell zugewiesen werden wie in § 90 Absatz 2 Satz 1 GWB oder von einer Erlaubnis des Gerichts abhängig gemacht werden wie in Artikel 15 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 2 Verordnung Nummer 1/2003.

5.4.5 Rechtliche Rahmenbedingungen

5.4.5.1 Rechtliche Vorgaben und Grenzen

5.4.5.1.1 Unionsrechtliche Verpflichtung

Eine rechtliche Verpflichtung zur gesetzlichen Einführung einer Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen besteht nach Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien.¹⁰⁴⁶ Die Vorschrift lässt den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum im Einzelnen, der in der Formulierung, dass diese Vorgabe „im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ umgesetzt werden soll, zum Ausdruck kommt. Zwingende Umsetzungsvorgaben ergeben sich zum einen daraus, dass Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien keine weiteren Einschränkungen vorsieht, sodass etwa Beschränkungen des Anwendungsbereichs der Befugnis zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen ebenso problematisch wären wie weitere Voraussetzungen oder Einschränkungen dieser Befugnis. Zum anderen folgen Anforderungen aus dem allgemeinen

1045 Dazu oben Kapitel 5.4.2.

1046 Dazu oben Kapitel 4.2.5.3.

unionsrechtlichen Gebot der effektiven Umsetzung von Richtlinienvorgaben. Insbesondere eine Beschränkung der Befugnis der Antidiskriminierungsstelle zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen nur auf den Fall, dass eine solche vom Gericht angefordert wird, wäre danach sowohl mit dem konkreten Regelungsgehalt der Standard-Richtlinien als auch mit dem Effektivitätsgebot unvereinbar.

5.4.5.1.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive bestehen – auch ungeachtet der mit Anwendungsvorrang ausgestatteten unionsrechtlichen Vorgaben aus Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien – keine Bedenken gegen die Einführung einer Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen. Weder die Zuweisung der rechtsprechenden Funktion an die Richterinnen und Richter sowie die Gerichte nach Artikel 92 GG oder der Grundsatz der Gewaltenteilung noch die richterliche Unabhängigkeit nach Artikel 97 Absatz 1 GG werden von der gesetzlichen Einführung eines Amicus-Curiae-Verfahrens im Anwendungsbereich des AGG berührt.

Pauschale Vorbehalte gegen die Möglichkeit der Einflussnahme staatlicher Stellen auf die Rechtsprechung¹⁰⁴⁷ verkennen den Unterschied zwischen Eingaben, die ein Gericht im Rahmen seiner Entscheidungsfindung berücksichtigen kann, und verbindlichen Vorgaben oder sonstigen illegitimen Einflussnahmeversuchen. Amicus-Curiae-Eingaben stellen für das Gericht unverbindliche Stellungnahmen eines Dritten dar. Die Annahme einer Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit ist insofern fernliegend.¹⁰⁴⁸ Ungeachtet der Frage, ob es sich dabei um eine staatliche Stelle oder einen privaten Interessenverband handelt: Erfahrungen mit Amicus-Curiae-Stellungnahmen bestätigen nicht, dass damit eine übermäßige oder illegitime Beeinflussung gerichtlicher Entscheidungen verbunden sein könnte.¹⁰⁴⁹ Anhaltspunkte dafür, warum dies mit Blick auf Amicus-Curiae-Stellungnahmen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes anders sein sollte, sind nicht

1047 So Philipp, Ein verfassungswidriges Monstrum – Die „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“, NVwZ 2006, Seite 1235 (1239), vor dem Hintergrund der auf der Grundlage des geltenden AGG ohnehin wenig weitgehenden Möglichkeiten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

1048 Siehe im Kontext des europäischen Wettbewerbsrechts Becker, in: Schröter/Klotz/von Wendland (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht, 3. Auflage 2024, Artikel 15 Verordnung (EG) 1/2003 Rn. 6, 88.

1049 Zusammenfassend Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 325.

ersichtlich. Die Entscheidungsfreiheit eines Gerichts, dem eine solche Stellungnahme zugeht, wird weder rechtlich noch faktisch beeinträchtigt. Subsumtionstatsachen sind für das Gericht ohnehin nur relevant, soweit eine Partei sich diese zu eigen macht. Dann haben sie prozessual denselben Stellenwert wie Tatsachenvortrag, der von einer Partei stammt. Soweit die Stellungnahme sich auf rechtliche Argumente bezieht oder allgemeine Tatsachen, die für die Rechtsanwendung von Relevanz sein können, enthalten, besteht ebenfalls keine Bindung des Gerichts. Es steht dem Gericht frei, die Stellungnahme zu berücksichtigen, sodass auch insofern nichts anderes gilt als für entsprechenden Parteivortrag oder etwa Argumente und Rechtsauffassungen, die sich in der juristischen Fachliteratur finden und vom Gericht aufgegriffen werden können, aber nicht müssen. Mit einer solchen Eingabe ist weder die Erwartung verbunden, dass das Gericht der Auffassung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu folgen hat, noch ist ersichtlich, dass damit im Zusammenhang mit solchen Stellungnahmen in anderer Weise Druck ausgeübt oder illegitimer Einfluss auf die richterliche Entscheidungsfindung genommen werden könnte. Die im Rahmen einer Amicus-Curiae-Stellungnahme unterbreiteten Informationen und Auffassungen sind vom Gericht wie andere Informationen und rechtliche Argumente, die dem Gericht von den Verfahrensbeteiligten unterbreitet werden oder von denen die Richterinnen und Richter auf andere Weise Kenntnis erlangen, zu behandeln. Die Expertise und Erfahrung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes verleihen ihren Stellungnahmen eine erhöhte Autorität, ohne dass sie die Freiheit richterlicher Entscheidungsfindung beeinträchtigen.

5.4.5.1.3 Verfassungsrechtliche Grenzen und Vorgaben

Verfassungsrechtliche Grenzen bestehen insofern allenfalls mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung des Amicus Curiae-Verfahrens. Problematisch könnte insofern eine gesetzlich angeordnete Bindung an die Ausführungen und insbesondere die Rechtsauffassungen einer staatlichen Stelle, die im Rahmen einer Amicus-Curiae-Stellungnahme zum Ausdruck gelangen, sein. Auch wenn die richterliche Unabhängigkeit nach Artikel 97 Absatz 1 GG nicht vor normativen Vorgaben schützt, solange diese gesetzlich angeordnet sind,¹⁰⁵⁰ könnte eine Bindung an eine Rechtsauffassung der Exekutive in einem konkreten anhängigen Verfahren einer Weisung gleichzusetzen sein und damit den Kerngehalt des

1050 Siehe Payandeh, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Oktober 2023, Artikel 97 Rn. 156 ff.

Gebots richterlicher Unabhängigkeit, nämlich die Weisungsunabhängigkeit,¹⁰⁵¹ betreffen. Da die Auslegung von Rechtsnormen zudem zu den verfassungsrechtlich verbürgten Funktionen der rechtsprechenden Gewalt gehört,¹⁰⁵² berührte eine gesetzlich begründete Einschränkung der richterlichen Befugnis zur Interpretation des anwendbaren Rechts im konkreten Einzelfall zudem die verfassungsrechtliche Funktionszuweisung der rechtsprechenden Gewalt an die Judikative nach Artikel 92 GG und damit auch den Grundsatz der Gewaltenteilung.¹⁰⁵³ Diese Überlegungen stellen sich freilich im Wesentlichen als hypothetisch dar, da eine Bindung der Gerichte an Amicus-Curiae-Stellungnahmen bislang nicht gesetzlich verankert ist und auch im Rahmen des AGG nicht ernsthaft erwogen wird.

Größere Relevanz kommt damit möglichen verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Ausgestaltung des Verfahrens im Zusammenhang mit Amicus-Curiae-Stellungnahmen zu. Insofern stellt sich erstens die Frage nach den Implikationen des Grundsatzes der Waffengleichheit der Parteien. Dabei handelt es sich um ein Grundprinzip des Zivilprozessrechts,¹⁰⁵⁴ dem als Grundsatz prozessualer Waffengleichheit auch eine verfassungsrechtliche Bedeutung über den Gleichheitssatz des Artikels 3 Absatz 1 GG und das Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 GG zukommt.¹⁰⁵⁵ Ungeachtet der nur geringen inhaltlichen Vorgaben dieses Prinzips stellt die Involvierung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Amicus Curiae keine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Waffengleichheit dar. Die Möglichkeit der Unterbreitung einer solchen Stellungnahme stellt keine Gefahr der übermäßigen Parteinahme in Diskriminierungsfällen dar.¹⁰⁵⁶ Denn erstens ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als staatliche Stelle an Recht und Gesetz gebunden und auf Neutralität verpflichtet, sodass ihr eine übermäßig einseitige und überzogene

1051 Statt vieler Wittreck, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, Seite 177; Classen, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 97 Rn. 17.

1052 Siehe BVerfGE 19, 166 (176); 21, 209 (218); 65, 196 (215); 111, 54 (107); 126, 369 (392); ausführlich Payandeh, Judikative Rechtserzeugung, 2017, Seite 277 ff.

1053 Siehe Payandeh, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Juni 2020, Artikel 92 Rn. 105, 111.

1054 Ausführlich Rauscher, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, Einleitung Rn. 310 f.

1055 BVerfGE 52, 131 (144); 117, 163 (185); BVerfG, NJW 1988, Seite 2597; BVerfG, NJW 2007, Seite 1050 (1051); BVerfG, NJW 2018, Seite 3631; BVerfG, NJW 2024, Seite 1948 f.

1056 Anders die begründungslose Annahme von Philipp, Ein verfassungswidriges Monstrum – Die „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“, NVwZ 2006, Seite 1235 (1239).

Positionierung im Interesse der vermeintlich von Diskriminierung Betroffenen ohnehin nicht möglich ist. Zweitens ist nicht ersichtlich, wie die bloße Abgabe einer Amicus-Curiae-Stellungnahme zu einer Verzerrung der Waffengleichheit führen kann. Und drittens liegt das Problem der Waffengleichheit in Diskriminierungsfällen – vergleichbar Rechtsstreitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen¹⁰⁵⁷ – regelmäßig darin, dass die von Diskriminierung Betroffenen im Vergleich zur Gegenseite benachteiligt sind und ohnehin finanzielle sowie andere Hürden und Hemmnisse überwinden müssen, um ihre Rechte durchzusetzen. Die Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes dient in diesem Zusammenhang, wie auch im Rahmen der anderen diskutierten Formen der Einbindung in gerichtliche Verfahren, regelmäßig dem Ausgleich eines Machtgefälles zulasten der von Diskriminierung Betroffenen. Insofern trägt es vielfach dazu bei, die Waffengleichheit zwischen den Parteien in tatsächlicher Hinsicht herzustellen.

Vorgaben über das Verfahren ergeben sich zudem aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Artikel 103 Absatz 1 GG. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, ob eine Weiterleitung von Amicus-Curiae-Stellungnahmen, die bei Gericht eingehen, an die Parteien und Verfahrensbeteiligten verfassungsrechtlich geboten ist. Hierfür spricht, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör auch ein Recht auf Informationen über das gerichtliche Verfahren beinhaltet.¹⁰⁵⁸ Dieser Anspruch bezieht sich auf das gesamte prozesuale Geschehen.¹⁰⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht leitet daraus ein Recht zur Information über und Stellungnahme zu Schriftsätzen und Stellungnahmen anderer Parteien und Verfahrensbeteiligter ab.¹⁰⁶⁰ Zumindest soweit Amicus-Curiae-Stellungnahmen Informationen oder Argumente beinhalten, die für die gerichtliche Entscheidung relevant sein können, besteht insofern eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Weiterleitung der Eingaben an alle Parteien und Verfahrensbeteiligten.¹⁰⁶¹ Diese Position wird durch die Rechtsprechung des EGMR gestützt, der auf der Grundlage des Rechts auf ein faires Verfahren nach Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 EMRK ebenfalls von einem weitreichenden Recht

1057 Siehe Meller-Hannich, Sammelklagen, Gruppenklagen, Verbandsklagen – bedarf es neuer Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes im Zivilprozess?, NJW-Beil 2018, Seite 29 (30).

1058 Hierzu Aust, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 103 Rn. 29 ff.

1059 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: September 2016, Artikel 103 Rn. 79 f.

1060 BVerfGE 49, 325 (328 f.); BVerfGE 55, 95 (98).

1061 Siehe auch Kühne, Amicus Curiae, 2015, Seite 223 f.

zur Stellungnahme der Parteien ausgeht, auch mit Blick auf Eingaben von Dritten, die sich zum Inhalt einer Rechtsstreitigkeit verhalten.¹⁰⁶²

5.4.5.2 Gesetzlicher Abstimmungsbedarf

Die Regelungen von Amicus-Curiae-Verfahren in der deutschen Rechtsordnung, insbesondere § 90 Absatz 2 GWB, § 8 Absatz 2 UKlaG, § 104 EnWG und § 220 TKG, zeigen, dass die Einführung eines solchen Verfahrens mit Blick auf eine staatliche Stelle und ein bestimmtes Gesetz beziehungsweise eine Art von Rechtsstreitigkeiten keinen besonderen Abstimmungsbedarf mit anderen Gesetzen nach sich zieht. Die Vorgaben ergänzen das zivilprozessuale Verfahren und gegebenenfalls das Verfahren vor anderen Gerichten und passen sich dabei problemlos in dieses ein. Fragen über den Umgang des Gerichts mit Amicus-Curiae-Stellungnahmen lassen sich zum einen auf der Grundlage allgemeiner zivilprozessualer Grundsätze wie etwa des Gebots rechtlichen Gehörs, des Beibringungsgrundsatzes oder des Öffentlichkeitsgrundsatzes sowie der Regeln über die Informationsbeschaffung und -verwertung und des Beweisrechts beantworten. Punktuelle gesetzliche Regelungen können das Verfahren der Annahme und Weiterleitung von Amicus-Curiae-Stellungnahmen betreffen. Entsprechende Regelungen können – den Regelungsvorbildern des Wettbewerbs- und Kartellrechts sowie des Regulierungsrechts entsprechend – im AGG verankert werden und müssen nicht notwendigerweise in die Zivilprozessordnung oder in die Gesetze über das Gerichtsverfahren in den anderen Gerichtsbarkeiten eingefügt werden. Soweit das gerichtliche Verfahren betroffen ist, besteht insofern eine einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG.

¹⁰⁶² Siehe EGMR, Urteil vom 30. Oktober 1991, Beschwerde-Nr. 12005/86, Borgers/Belgien, Rn. 26; EGMR, Urteil vom 20. Februar 1996, Beschwerde-Nr. 19075/91, Vermeulen/Belgien, Rn. 33; EGMR, Urteil vom 26. Juli 2002, Beschwerde-Nr. 3291196 u. a., Meftah u. a./Frankreich, Rn. 51.

5.4.6 Rechtspolitische Würdigung

Die Einführung einer Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen ist nicht nur unionsrechtlich zwingend geboten, sondern erscheint auch rechtspolitisch sinnvoll.¹⁰⁶³ Sie dient zum einen der Informationsbeschaffung der Gerichte und kann diese mit der Expertise der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowohl in rechtlichen Fragen als auch mit Blick auf die faktischen Umstände und Auswirkungen von Diskriminierungen versorgen. Sie ermöglichte es der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Anregungen für eine kohärente Auslegung und Handhabung des AGG zu machen, die auf einen effektiven Schutz vor Diskriminierung abzielen. Sie stünde auch im Einklang mit den unterschiedlichen Funktionen der Gerichte: Während die Rechtsprechung zum einen der verbindlichen Entscheidung konkreter Streitigkeiten dient, kommt ihr zum anderen auch die Funktion der Normbildung¹⁰⁶⁴ beziehungsweise der Rechtserzeugung¹⁰⁶⁵ mit Wirkung über den konkret entschiedenen Fall hinaus zu.¹⁰⁶⁶ Die Einführung eines Rechts zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen betonte die Aufgabe und Funktion der Rechtsprechung zur Auslegung, Konkretisierung und Fortbildung des Rechts.¹⁰⁶⁷

Der gesetzgeberische Regelungsaufwand, der mit der Einführung einer Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen verbunden ist, ist demnach überschaubar. Der Gesetzgeber kann sich im Wesentlichen darauf beschränken, die entsprechende Befugnis im AGG zu normieren. Die gesetzlichen Regelungen aus dem Wettbewerbs- und Kartellrecht sowie aus dem Regulierungsrecht können dabei als Vorbilder dienen. Die Anknüpfung an diese bestehenden gesetzlichen Regelungen würde Bedenken dahin gehend, dass es sich um ein der deutschen Rechtsordnung und dem Zivilverfahren fremdes Instrument handle, relativieren. Sie ermöglichte zudem den Rückgriff auf Erfahrungen, die mit den bestehenden

1063 Siehe zudem die Nachweise entsprechender Forderungen oben Kapitel 2.3.3.

1064 Maultzsch, *Streitentscheidung und Normbildung durch den Zivilprozess*, 2010.

1065 Payandeh, *Judikative Rechtserzeugung*, 2017.

1066 Zu den entsprechenden Zwecken des Zivilprozesses Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, *Zivilprozessrecht*, 18. Auflage 2018, § 41 Rn. 9 ff.; speziell mit Blick auf Amicus-Curiae-Verfahren Kühne, *Amicus Curiae*, 2015, Seite 170 ff.

1067 Kühne, *Amicus Curiae*, 2015, Seite 247 ff.

gesetzlichen Regelungen bereits gemacht wurden. Da das Amicus-Curiae-Verfahren gleichwohl noch keinen festen Bestandteil im deutschen Verfahrensrecht darstellt, bietet es sich an, einzelne Verfahrenselemente deklaratorisch festzuschreiben. Dazu gehört erstens die Regelung, dass das Gericht Amicus-Curiae-Stellungnahmen zwar zur Kenntnis nehmen muss, dass es aber nicht an sie gebunden ist, sondern dass es im Ermessen des Gerichts liegt, sie im Rahmen der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen, soweit es sie für sachdienlich erachtet. Und dazu gehört zweitens die Vorgabe, dass das Gericht Amicus-Curiae-Stellungnahmen an die Parteien und Verfahrensbeteiligten weiterleitet und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gibt.

Einschränkende Regelungen der Befugnis zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen erscheinen nicht angezeigt. Ihre Zulässigkeit sollte nicht von einer Erlaubnis des Gerichts im Einzelfall abhängig gemacht werden. Eine solche Regelung würde die Effektivität der Stellungnahmebefugnis entscheiden schmälern, und sie wäre daher auch nicht mit den Vorgaben der Standard-Richtlinien vereinbar. Die Standard-Richtlinien sprechen von einem Recht¹⁰⁶⁸ beziehungsweise einer Befugnis¹⁰⁶⁹ der Gleichbehandlungsstellen zur Übermittlung von Stellungnahmen und stellen dieses nicht unter den Vorbehalt einer gerichtlichen Anforderung. Da mit entsprechenden Stellungnahmen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes keine Verpflichtungen und kein erheblicher Arbeitsaufwand für das Gericht verbunden sind und darin auch keine problematische Verzerrung der Waffengleichheit der Parteien oder ein sonstiger Eingriff in das Verhältnis zwischen den Prozessparteien liegt, bestehen im Übrigen auch keine rechtspolitisch überzeugenden Gründe für eine restriktive Ausgestaltung des Amicus-Curiae-Verfahrens. Es ist auch nicht ersichtlich, anhand welcher Kriterien eine gerichtliche Zulassung erfolgen sollte, sodass die Gefahr einer willkürlichen und gerichtlich nur schwer zu kontrollierenden Handhabung durch die Gerichte bestünde. Vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Vorgaben darf die Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auch nicht auf einzelne Fallkonstellationen oder Rechtsbereiche beschränkt sein oder von materiellen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Soweit eine entsprechende Regelung wie der BMFSFJ-Referentenentwurf vom Oktober 2024 ausführt, dass die

1068 Artikel 10 Absatz 2 der Standard-Richtlinien.

1069 Erwägungsgrund Nummer 32 Richtlinie 2024/1499; Erwägungsgrund Nummer 31 Richtlinie 2024/1500.

Stellungnahme „im überparteilichen Interesse“ und „zu Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung“ erfolgt, liegt darin eine zutreffende Betonung der Funktion von Amicus-Curiae-Stellungnahmen, aber keine Einschränkung mit Blick auf Anwendungsbereich oder Inhalt entsprechender Stellungnahmen.

Die Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes könnte flankiert werden durch eine Informationspflicht der Gerichte mit Blick auf anhängige Verfahren, die Rechtsfragen im Zuständigkeitsbereich der Antidiskriminierungsstelle aufwerfen. Vorbilder entsprechender gesetzlicher Regelungen finden sich im Wettbewerbs- und Kartellrecht (§ 90 Absatz 1 GWB) und Regulierungsrecht (§ 104 Absatz 1 Satz 1 EnWG, § 220 TKG). Strukturell vergleichbar wäre eine Pflicht des Gerichts zur Anhörung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes nach dem Vorbild von § 8 Absatz 2 UKlaG. Zu berücksichtigen ist dabei indes der unterschiedliche Kontext: Verfahren im Wettbewerbs- und Kartellrecht sowie im Regulierungsrecht dürften regelmäßig aufwendiger ausfallen und schwierigere tatsächliche und rechtliche Fragen aufwerfen als Fälle nach dem AGG. Insofern müsste, schon aus Gründen der Prozessökonomie, die Informations- oder Anhörungspflicht eines Gerichts auf Verfahren beschränkt sein, die grundlegende oder ungeklärte Rechtsfragen aufwerfen. Bei der Entscheidung hierüber müsste den Gerichten ein weites, gerichtlich nur begrenzt überprüfbares Ermessen eingeräumt werden.

Bedenkenswert sind zudem weiter gehende Beteiligungsrechte wie etwa das Recht zur Abgabe von Erklärungen im Rahmen der mündlichen Verhandlung nach dem Vorbild der Regelungen in wettbewerbs- und kartellrechtlichen Verfahren. Entsprechend der Regelung des § 90 Absatz 2 Satz 1 GWB könnte eine entsprechende Beteiligung als Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ausgestaltet sein, alternativ käme, der Regelung des Artikels 15 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 2 Verordnung Nummer 1/2003 entsprechend, eine Befugnis zur Äußerung nur mit Erlaubnis des Gerichts in Betracht. Eine Übertragung der weiter gehenden Befugnisse im Rahmen des Verfahrens, wie sie § 90 Absatz 2 Satz 1 GWB für die Kartellbehörden vorsieht, also etwa die Befugnis, andere Verfahrensbeteiligte sowie Zeuginnen und Zeugen zu befragen, erscheint hingegen nicht unbedingt notwendig.

5.5 Beteiligung an Gerichtsverfahren

Während die Befugnis zur Abgabe von Amicus-Curiae-Stellungnahmen auf eine Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Gerichtsverfahren, an denen sie nicht selbst beteiligt ist, abzielt, betreffen andere mögliche Kompetenzen in diesem Zusammenhang die unmittelbare Beteiligung an einem Gerichtsverfahren.

5.5.1 Hintergrund

Die Diskussion über eine unmittelbare Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Gerichtsverfahren ist vor dem Hintergrund des festgestellten Durchsetzungsdefizits des AGG, das bislang primär auf die individuelle Rechtsdurchsetzung durch die von Diskriminierung Betroffenen ausgerichtet ist, zu sehen.¹⁰⁷⁰ Die Unterstützung von Betroffenen bei der gerichtlichen Geltendmachung ihrer Rechte soll dieses Defizit ein Stück weit beheben und kompensieren. Neben allgemeinen Unterstützungsangeboten wie etwa der Prozesskostenhilfe spielen vor allem Beratungs- und Unterstützungsangebote von Antidiskriminierungsverbänden eine große Rolle.¹⁰⁷¹ Aber auch staatliche Gleichbehandlungsstellen nehmen in diesem Kontext wichtige Funktionen wahr. Von den Gleichbehandlungsstellen in Europa sind der überwältigenden Mehrheit Beteiligungsrechte in gerichtlichen Verfahren zugewiesen. Wichtige nationale wie auch europäische Präzedenzfälle im Antidiskriminierungsrecht erfolgten unter Involvierung von Gleichbehandlungsstellen.

5.5.2 Arten von Beteiligungsrechten

Dabei ist im Ausgangspunkt zu unterscheiden zwischen Beteiligungsrechten von Gleichbehandlungsstellen, mit denen die Rechte einer von Diskriminierung betroffenen Person geltend gemacht werden sollen, und Beteiligungsrechten, mit denen Gleichbehandlungsstellen auch jenseits einer konkret betroffenen Person Verstöße gegen antidiskriminierungsrechtliche Vorgaben geltend machen können. Die Grenzen sind freilich insofern fließend, als Gleichbehandlungsstellen auch im Rahmen der Unterstützung einer betroffenen Person

¹⁰⁷⁰ Dazu oben Kapitel 5.1.

¹⁰⁷¹ Siehe zur gesetzlichen Anerkennung § 23 AGG; ausführlich Bartel/Kalpaka, Gut beraten!, 2023.

berücksichtigen können, dass eine gerichtliche Entscheidung Bedeutung für den Einzelfall hat. Bei der Auswahl der Fälle, in denen eine Gleichbehandlungsstelle eine konkret betroffene Person bei der gerichtlichen Geltendmachung ihrer Ansprüche unterstützt, können strategische Erwägungen eine große Rolle spielen.

In rechtlicher Hinsicht ist gleichwohl strikt zwischen Beteiligungsrechten, die eine konkret betroffene Person sowie ihr Einverständnis voraussetzen, und Befugnissen der Gleichbehandlungsstelle, die ohne eine entsprechende Person auskommen, zu unterscheiden. Befugnisse im Zusammenhang mit der Unterstützung einer von Diskriminierung betroffenen Person lassen sich ihrerseits nach dem Grad der Involvierung der Gleichbehandlungsstelle unterscheiden.

5.5.2.1 Unterstützung im Vorfeld eines Gerichtsverfahrens

Unterstützung im Vorfeld eines Gerichtsverfahrens kann die Form einer Beratung über eine mögliche gerichtliche Vorgehensweise annehmen. Sie kann auch auf die Vermittlung von Beratungsmöglichkeiten oder Rechtsbeistand hinauslaufen oder eine finanzielle Unterstützung darstellen. Bei diesen Möglichkeiten, auf die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zumindest in Ansätzen bereits zurückgreifen kann,¹⁰⁷² handelt es sich allerdings nicht um Beteiligungsrechte im engeren Sinne, weil die Gleichbehandlungsstelle insofern keine prozessuale Stellung im Verfahren einnimmt.

5.5.2.2 Beistandschaft

Eine echte Beteiligung stellt demgegenüber die Möglichkeit dar, als Beistand einer Partei an einem Gerichtsverfahren teilzunehmen. Eine entsprechende Möglichkeit sieht § 90 ZPO für das zivilgerichtliche Verfahren vor, und die anderen Prozessordnungen enthalten vergleichbare Regelungen.¹⁰⁷³ Die Stellung als Beistand geht dabei über die einer bloß beratenden Person hinaus, da der Beistand neben der Partei am Verfahren teilnimmt und auch für diese Erklärungen abgeben kann.¹⁰⁷⁴ Sie erreicht aber nicht den formalisierten Status einer Prozessvertretung oder Prozessstandschaft. Nach geltender Rechtslage

¹⁰⁷² Dazu oben Kapitel 2.2.2.1 und 2.2.2.2.

¹⁰⁷³ Siehe § 67 Absatz 7 VwGO; § 62 Absatz 7 FGO; § 73 Absatz 7 SGG; § 11 Absatz 6 ArbGG; § 12 FamFG.

¹⁰⁷⁴ Toussaint, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 90 Rn. 2 ff.

kommt nur Antidiskriminierungsverbänden, nicht aber der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine entsprechende Befugnis zu.¹⁰⁷⁵

5.5.2.3 Prozessvertretung und Prozessstandschaft

Auf der nächsten Stufe der Involvierung steht die Möglichkeit der Prozessvertretung beziehungsweise der Prozessstandschaft. Im Fall der Prozessvertretung bleibt die betroffene Person Partei des Verfahrens, sie wird nur – im Regelfall durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt – vertreten.¹⁰⁷⁶ Ob eine Partei den Rechtsstreit selbst führen darf (Parteiprozess) oder sich vertreten lassen muss (Anwaltsprozess), ist dabei eine Frage der Postulationsfähigkeit.¹⁰⁷⁷ Demgegenüber bezeichnet die Prozessstandschaft die Befugnis, einen Prozess über ein fremdes Recht im eigenen Namen zu führen.¹⁰⁷⁸ Gleichwohl klagt der Prozessstandschafter grundsätzlich nicht auf Leistung an sich, sondern an den Anspruchsinhaber.¹⁰⁷⁹ Ergeht ein Urteil, erstreckt sich die Rechtskraft auch auf den Rechtsträger.¹⁰⁸⁰ Eine Prozessstandschaft ist abgesehen von Fällen der gesetzlich vorgesehenen Prozessstandschaft regelmäßig nur unter weiteren Voraussetzungen wie insbesondere einem eigenen schutzwürdigen rechtlichen oder wirtschaftlichen Interesse zulässig.¹⁰⁸¹ Aus diesem Grund ist auf der Grundlage der geltenden Rechtslage und ohne gesetzliche Änderung keine gewillkürte Prozessstandschaft der Antidiskriminierungsstelle des Bundes möglich.¹⁰⁸²

1075 Dazu oben Kapitel 2.2.2.4.

1076 Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 40 Rn. 1 ff.

1077 Pohlmann, Zivilprozessrecht, 5. Auflage 2022, Rn. 263.

1078 Pohlmann, Zivilprozessrecht, 5. Auflage 2022, Rn. 252 ff.

1079 Pohlmann, Zivilprozessrecht, 5. Auflage 2022, Rn. 259.

1080 Hübsch/Kersting, in: Vorwerk/Wolf (Hrsg.), BeckOK ZPO, Stand: 1. September 2022, § 51 Rn. 62.

1081 Weth, in: Musielak/Voit (Hrsg.), ZPO, 22. Auflage 2025, § 51 Rn. 27 ff.; Pohlmann, Zivilprozessrecht, 5. Auflage 2022, Rn. 259 ff.

1082 So auch Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 111 (im Zusammenhang mit Antidiskriminierungsverbänden).

5.5.2.4 Eigene Prozessführungsbefugnis

Möglich erscheint schließlich, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ein eigenes Klagerecht einzuräumen, ihr also die Möglichkeit zu geben, im eigenen Namen und aus eigenem Recht gerichtliche Verfahren einzuleiten. Dabei geht es nicht darum, dass die Antidiskriminierungsstelle sich auf die Verletzung eigener Rechte beruft, sondern vielmehr darum, dass sie im Interesse der Allgemeinheit gerichtlich vorgeht und Verstöße gegen das AGG geltend macht. Ein Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle führte damit eine – freilich in persönlicher Hinsicht eingeschränkte – antidiskriminierungsrechtliche Popularklage im öffentlichen Interesse (*Actio popularis*) ein.

5.5.3 Vergleichbare Regelungen

Das deutsche Prozessrecht zeichnet sich zum einen durch eine grundsätzliche Beschränkung von Klagerechten auf die Geltendmachung eigener Ansprüche beziehungsweise subjektiver Rechte aus. Im Zivilprozessrecht besteht die Prozessführungsbefugnis grundsätzlich nur für diejenige Person, die ein behauptetes Recht als eigenes in Anspruch nimmt.¹⁰⁸³ Popularklagen sind danach grundsätzlich ausgeschlossen, wenngleich sie dem Zivilprozessrecht auch nicht vollkommen fremd sind.¹⁰⁸⁴ Im Verwaltungsprozess muss die Klägerin oder der Kläger die Verletzung in eigenen Rechten geltend machen. Dieser in § 42 Absatz 2 VwGO für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage normierte Grundsatz stellt ein allgemeines Strukturprinzip des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzsystems dar.¹⁰⁸⁵ Zum anderen reglementiert und beschränkt das Prozessrecht die Möglichkeiten der Prozessvertretung beziehungsweise der Prozessstandschaft. Regelungen über die Prozessvertretung sowie die Beistandschaft finden sich in den allgemeinen Verfahrensgesetzen (siehe etwa §§ 78 ff. ZPO, § 67 VwGO). Regelungen über die Möglichkeit der Prozessstandschaft finden sich in speziellen Gesetzen wie etwa in § 85 SGB IX und § 15 BGG hinsichtlich der Möglichkeit von Verbänden zur gerichtlichen

1083 Weth, in: Musielak/Voit (Hrsg.), ZPO, 22. Auflage 2025, § 51 Rn. 16; Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 46 Rn. 1 ff.

1084 Jacoby, in: Stein, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 1, 24. Auflage 2024, Vorbemerkungen vor § 50 ZPO Rn. 41.

1085 Sennekamp, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 42 VwGO Rn. 44.

Vorgehensweise in Form der Prozessstandschaft an Stelle von und mit Einverständnis von Menschen mit Behinderungen.¹⁰⁸⁶

Die Einräumung von Befugnissen einer staatlichen Stelle zur Beteiligung an gerichtlichen Verfahren oder zur Klage aus eigenem Recht gegenüber Privaten und im Zusammenhang mit ihrer Natur nach eigentlich bürgerlich-rechtlichen Streitigkeiten, wie sie dem AGG zugrunde liegen, scheint damit zunächst zumindest ungewöhnlich zu sein. Gleichwohl kennt die deutsche Rechtsordnung sowohl Möglichkeiten der Klage jenseits der Geltendmachung der Verletzung von subjektiven Rechten in Form der Verbandsklage (siehe Kapitel 5.5.3.1). Und auch Klagerechte staatlicher Stellen gegen Private, auch mit Blick auf die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche, sind in der deutschen Rechtsordnung etabliert (siehe Kapitel 5.5.3.2).

5.5.3.1 Verbandsklagerechte

Verbandsklagerechte bestehen zunächst im Bereich des Zivilrechts.¹⁰⁸⁷ In Umsetzung der Verbandsklagen-Richtlinie¹⁰⁸⁸ hat der Gesetzgeber das Verbraucherrechtgedurchsetzungsgesetz (VDuG)¹⁰⁸⁹ erlassen.¹⁰⁹⁰ § 1 VDuG regelt die Verbandsklagemöglichkeit. Damit wird bestimmten Verbraucherverbänden im Sinne des § 2 VDuG die Möglichkeit der Abhilfeklage (§§ 14 ff. VDuG) sowie der Musterfeststellungsklage (§§ 41 f. VDuG) eingeräumt. Klagen auf Unterlassung können Verbände nach § 3 UKlaG erheben. Weitere Verbandsklagemöglichkeiten für Verbraucherverbände bestehen nach § 8 Absatz 3 Nummer 3 UWG sowie § 33 Absatz 4 Nummer 2 GWB. Verbandsklagerechte zeichnen sich dadurch aus, dass sie privaten Verbänden zustehen. Auch insofern lassen sich allerdings

1086 Siehe Jousen, in: Dau/Düwell/Jousen/Luik (Hrsg.), Sozialgesetzbuch IX, 7. Auflage 2026, § 85 Rn. 14, mit dem Hinweis, dass § 85 SGB IX kein Verbandsklagerecht begründet, ferner Fuerst, in: Dau/Düwell/Jousen/Luik (Hrsg.), Sozialgesetzbuch IX, 7. Auflage 2026, § 14 BGG Rn. 1 ff.

1087 Überblick bei Jacoby, in: Stein, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 1, 24. Auflage 2024, Vorbemerkungen vor § 50 ZPO Rn. 41; ausführlich Halfmeier, Popularklagen im Privatrecht, 2006.

1088 Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, ABl. L 409, Seite 1.

1089 Gesetz zur gebündelten Durchsetzung von Verbraucherrechten (Verbraucherrechtgedurchsetzungsgesetz – VDuG) vom 8. Oktober 2023, BGBl. I 2023, Nummer 272, Seite 2.

1090 Hierzu Gsell, Die Umsetzung der Verbandsklagenrichtlinie – Effektiver Rechtsschutz für Verbraucher und Entlastung der Justiz durch die neue Verbands-Abhilfeklage?, GRUR 2024, Seite 979.

Aufweichungen ausmachen, etwa wenn § 8 Absatz 3 Nummer 4 UWG eine Klagebefugnis bestimmter öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Hinblick auf lauterkeitsrechtliche Unterlassungsansprüche vorsieht.

Verwaltungsrechtliche Verbandsklagen bestehen vor allem im Umweltrecht sowie im Tierschutzrecht. Auf Bundesebene begründet etwa § 64 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)¹⁰⁹¹ altruistische Klagen von Naturschutzvereinen, das Landesrecht geht teilweise über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinaus.¹⁰⁹² Ein umweltrechtliches Verbandsklagerecht begründet auch § 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG).¹⁰⁹³ Spezialgesetzliche Verbandsklagebefugnisse bestehen zudem im Antidiskriminierungsrecht: in § 15 BGG für Behindertenverbände und in § 9 des Berliner Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG Berlin)¹⁰⁹⁴ für Antidiskriminierungsverbände. Auch insofern begründen die spezialgesetzlichen Regelungen Klagerechte privater Verbände.

5.5.3.2 Klagen staatlicher Stellen gegen Private

Klagerechte staatlicher Stellen, die sich gegen Private richten, sind auf den ersten Blick ungewöhnlich. Bei näherer Betrachtung enthält aber auch die deutsche Rechtsordnung entsprechende Regelungen: Zum einen liegt dem strafprozessualen System der öffentlichen Klage durch die Staatsanwaltschaft (§§ 151 ff. StPO) das Konzept der Klage einer staatlichen Stelle gegen eine natürliche Person zugrunde, wenngleich in der sehr spezifischen und traditionell überkommenen Konstellation des Strafrechts und mit der spezifischen Stellung der Staatsanwaltschaft als Organ der Rechtspflege.¹⁰⁹⁵ Zum anderen ist auch im allgemeinen Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht die Durchsetzung von Ansprüchen des Staates gegen Private im Wege der Klage vorgesehen, wenngleich aufgrund der vorrangigen Befugnis der staatlichen Verwaltung zum Erlass von Verwaltungsakten nur in Konstellationen, in denen der Erlass eines Verwaltungsakts ausscheidet, und nur in der Form der

1091 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2009, Seite 2542.

1092 Siehe Gellermann, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Stand: September 2019, § 64 BNatSchG Rn. 30.

1093 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) vom 23. August 2017, BGBl. I 2017, Seite 3290.

1094 Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) vom 11. Juni 2020, GVBl. Berlin 2020, Seite 532.

1095 Siehe Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht, 30. Auflage 2022, § 9 Rn. 10.

allgemeinen Leistungsklage.¹⁰⁹⁶ In beiden Konstellationen geht es zudem nicht um die Durchsetzung von Ansprüchen im Rechtsverhältnis zwischen Privaten.

Klagerechte staatlicher Stellen gegenüber Privaten, die auf die Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche abzielen, sind in der deutschen Rechtsordnung selten. Eine der wenigen Ausnahmen – teilweise auch als „Fremdkörper“ im deutschen Rechtssystem bezeichnet¹⁰⁹⁷ – stellt § 25 des Heimarbeitsgesetzes (HAG)¹⁰⁹⁸ dar. Im Zusammenhang mit als besonders vulnerabel geltenden Heimarbeiterinnen und Heimarbeitern¹⁰⁹⁹ sieht § 25 HAG vor, dass die zuständige Landesbehörde nicht geleistete Entgeltzahlungen im eigenen Namen zugunsten der oder des Berechtigten einklagen kann. Mit dieser Amtsklage¹¹⁰⁰ wird eine gesetzliche Prozessstandschaft einer Behörde für einen Privaten eingeführt.¹¹⁰¹ Hintergrund dieser gesetzlichen Regelung ist der Umstand, dass in Heimarbeit tätige Personen oder Hausgewerbetreibende sich vielfach in wirtschaftlicher Abhängigkeit von ihren Auftraggebern befinden und daher von der Durchsetzung ihrer Rechte absehen.¹¹⁰² Die gesetzliche Verankerung von Klagerechten der staatlichen Stelle dient damit zum einen der Durchsetzung der Rechte der betroffenen Person. Zum anderen dient sie aber auch Interessen der Allgemeinheit.¹¹⁰³ Das klageberechtigte Land kann nach freien Stücken über die Erhebung einer Klage und die Durchführung des Verfahrens entscheiden. Die betroffene Person kann daneben selbstständig ihre Ansprüche individualrechtlich durchsetzen.¹¹⁰⁴ Eine vergleichbare Regelung sah § 14 des

1096 Siehe Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand: Januar 2020, § 42 Absatz 1 VwGO Rn. 171.

1097 Horcher, in: Boecken/Düwell/Diller/Hanau (Hrsg.), Gesamtes Arbeitsrecht, 2. Auflage 2022, § 25 HAG Rn. 1.

1098 Heimarbeitsgesetz vom 14. März 1951, BGBl. I, 1951, Seite 191.

1099 Zum Begriff § 2 HAG und ausführlich Horcher, in: Boecken/Düwell/Diller/Hanau (Hrsg.), Gesamtes Arbeitsrecht, 2. Auflage 2022, § 2 HAG Rn. 2 ff.

1100 Zu dieser Einordnung Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 327.

1101 BAG, NZA 1985, Seite 362 (363); BAG, NZA 2003, Seite 1267 (1268); Pulz, Urteilsverfahren, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 4, 6. Auflage 2025, § 390 Rn. 20.

1102 Vogelsang, Heimarbeit, in: Schaub (Hrsg.), Arbeitsrechts-Handbuch, 21. Auflage 2025, § 163 Rn. 44.

1103 Horcher, in: Boecken/Düwell/Diller/Hanau (Hrsg.), Gesamtes Arbeitsrecht, 2. Auflage 2022, § 25 HAG Rn. 1.

1104 Horcher, in: Boecken/Düwell/Diller/Hanau (Hrsg.), Gesamtes Arbeitsrecht, 2. Auflage 2022, § 25 HAG Rn. 7.

Mindestarbeitsbedingungsengesetzes von 1952 vor.¹¹⁰⁵ Die Regelung wurde jedoch später aufgehoben, und das mit dem Tarifaufonomiestärkungsgesetz eingeführte Mindestlohngesetz enthält keine entsprechende Regelung mehr.¹¹⁰⁶

Dass der Gedanke, staatliche Stellen mit der Befugnis auszustatten, Klagen gegen Private zu erheben, auch wenn im Kern ein bürgerlich-rechtliches Rechtsverhältnis betroffen ist, dem deutschen Recht nicht völlig fremd ist, zeigt sich auch an rechtspolitischen Debatten. So wurde etwa im Rahmen der Diskussionen über die Kontrolle allgemeiner Geschäftsbedingungen in den 1970er-Jahren, die zum Erlass des AGB-Gesetzes führten, die Einführung eines behördlichen Klagerechts zur Überprüfung der Verwendung von AGB diskutiert, ein Vorschlag, der sich allerdings nicht durchsetzen konnte.¹¹⁰⁷ Auch im Gesetzgebungsverfahren über die Musterfeststellungsklage nach dem VDuG wurde von zahlreichen Seiten gefordert, die Verbandsklagebefugnis auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen zu begrenzen.¹¹⁰⁸ Dieser Vorschlag kann an die Vorgaben der Verbandsklagen-Richtlinie, deren Umsetzung das VDuG dient, anknüpfen, die in Artikel 3 Nummer 4, Artikel 4 Absatz 7 vorsieht, dass die Mitgliedstaaten auch öffentlichen Stellen die Befugnis zur Erhebung von Verbandsklagen einräumen können.¹¹⁰⁹

Die Befugnis zur Einleitung gerichtlicher Verfahren gegen Private ist schließlich auch im Datenschutzrecht vorgesehen. Artikel 58 Absatz 5 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)¹¹¹⁰ ordnet an, dass jeder Mitgliedstaat durch

1105 Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11. Januar 1952, BGBl. I 1952, Seite 17.

1106 Gesetz zur Stärkung der Tarifaufonomie (Tarifaufonomiestärkungsgesetz) vom 11. August 2014, BGBl. I 2014, Seite 1348.

1107 Siehe Mäsch, in: J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, Neubearbeitung 2022, Vorbemerkungen zu §§ 305 ff. BGB Rn. 12; Habersack, in: Ulmer/Brandner/Hensen (Hrsg.), AGB-Recht, 13. Auflage 2022, Vorbemerkung Rn. 25.

1108 Siehe die entsprechenden Nachweise bei Meindl, Die klageberechtigten Stellen nach dem Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz, 2024, Seite 85.

1109 Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, ABl. L 409/1.

1110 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119/1.

Rechtsvorschriften vorsieht, dass seine Aufsichtsbehörde befugt ist, Verstöße gegen die Verordnung den Justizbehörden zur Kenntnis zu bringen und gegebenenfalls die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens zu betreiben oder sich sonst daran zu beteiligen, um die Bestimmungen der Verordnung durchzusetzen. Erwägungsgrund Nummer 129 der DSGVO bringt den zwingenden Charakter dieser Klagebefugnis der Aufsichtsbehörden noch deutlicher zum Ausdruck, indem er vorsieht, dass diese unbeschadet der Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden nach dem Recht der Mitgliedstaaten die Befugnis haben, Verstöße gegen die Verordnung den Justizbehörden zur Kenntnis zu bringen und Gerichtsverfahren anzustrengen.¹¹¹¹ Der deutsche Gesetzgeber hat diese Vorschrift nur unzureichend im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)¹¹¹² umgesetzt, da darin keine eigenständigen Klagerechte oder sonstigen Befugnisse zur Beteiligung an gerichtlichen Verfahren vorgesehen sind.¹¹¹³ Gleichwohl haben die deutschen Aufsichtsbehörden entsprechende Klagebefugnisse auch gegen Private.¹¹¹⁴ Der EuGH hat ausdrücklich festgestellt, dass die Vorschrift des Artikels 58 Absatz 5 DSGVO „unmittelbare Wirkung hat, sodass eine nationale Aufsichtsbehörde sich auf sie berufen kann, um gegen Private eine Klage zu erheben oder ein entsprechendes Verfahren fortzuführen, auch wenn die Vorschrift in der Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaats nicht speziell umgesetzt worden ist“.¹¹¹⁵

1111 Siehe Selmayr, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung, 3. Auflage 2024, Artikel 58 Rn. 34; Grittmann/Böhm, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), DSGVO, BDSG, TTD SG, 5. Auflage 2026, Artikel 58 Rn. 41; restriktivere Lesart bei Boehm, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO, BDSG, 4. Auflage 2024, Artikel 58 Rn. 46.

1112 Bundesdatenschutzgesetz vom 30. Juni 2017, BGBl. I 2017, Seite 2097.

1113 Zur Kritik Nguyen, in: Gola/Heckmann (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz, 3. Auflage 2022, Artikel 58 Rn. 25; Matzke, in: Wolff/Brink/von Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, Stand: 1. November 2025, Artikel 58 DSGVO Rn. 44.

1114 Siehe Selmayr, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung, 3. Auflage 2024, Artikel 58 Rn. 34; Boehm, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO, BDSG, 4. Auflage 2024, Artikel 58 Rn. 47; Ziebarth, in: Sydow/Marsch (Hrsg.), DS-GVO, BDSG, 3. Auflage 2022, Artikel 58 Rn. 144 f.

1115 EuGH, Urteil vom 15. Juni 2021, Rs. C-645/19, Facebook Ireland Ltd u. a./Gegevensbeschermingsautoriteit, Rn. 113.

5.5.4 Ausgestaltungsoptionen

Die gesetzgeberischen Ausgestaltungsoptionen beziehen sich damit zunächst darauf zu entscheiden, welche grundsätzliche Form der Beteiligung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an gerichtlichen Verfahren eingeführt werden soll, und sodann auf die konkreten Modalitäten des Beteiligungsrechts.

5.5.4.1 Beistandschaft

Mit Blick auf eine Beistandschaft sind die Ausgestaltungsoptionen überschaubar. Die Verankerung der Befugnis zum Auftreten als Beistand im AGG würde als speziellere Regelung allgemeine Voraussetzungen für die Beistandschaft, wie sie etwa in § 90 Absatz 1 Satz 2 ZPO verankert sind, verdrängen. Soweit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes weiter gehende Befugnisse wie etwa eine allgemeine Vertretungsbefugnis in gerichtlichen Verfahren eingeräumt werden könnte, käme auch eine gesetzliche Regelung in § 79 Absatz 2 ZPO in Betracht, etwa parallel zu der dort geregelten Vertretungsbefugnis von Verbraucherzentralen und bestimmten Verbraucherverbänden in § 79 Absatz 2 Nummer 3 ZPO, beschränkt auf Verletzungen des AGG. Über den Verweis in § 90 Absatz 1 Satz 2 ZPO führte eine solche Regelung auch zur Möglichkeit der Antidiskriminierungsstelle, als Beistand an gerichtlichen Verfahren teilzunehmen.

Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum besteht mit Blick auf die Frage, ob das Gericht die Einschaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Beistand akzeptieren muss oder ob die Zulässigkeit der Beistandschaft von einer Entscheidung des Gerichts abhängig gemacht wird. Eine vergleichbare Regelung findet sich in § 90 Absatz 1 Satz 3 ZPO, der die Zulassung von den Kriterien der objektiv verstandenen Sachdienlichkeit und der subjektiv verstandenen Notwendigkeit abhängig macht und dem Gericht dabei ein Ermessen einräumt.¹¹¹⁶ Bezüglich der Stellung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Beistand könnte der Gesetzgeber an die bestehenden Regelungen und die bestehende Praxis der Beistandschaft nach § 90 ZPO anknüpfen. Der Beistand hat danach die Befugnis, im Rahmen der mündlichen Verhandlung Ausführungen zur Unterstützung der Position der Partei zu machen. Nach

1116 Toussaint, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 90 Rn. 4.

§ 90 Absatz 3 ZPO hat dieser Vortrag grundsätzlich dieselbe Bedeutung, wie wenn die Partei ihn selbst gemacht hätte.¹¹¹⁷

5.5.4.2 Prozessvertretung und Prozessstandschaft

Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nicht nur als Beistand auftreten, sondern unmittelbar mit der gerichtlichen Geltendmachung von Rechten eines Betroffenen betraut werden soll, bieten sich zwei unterschiedliche Möglichkeiten an. Denkbar erscheint es zunächst, die Möglichkeit einer Prozessvertretung durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes vorzusehen. Das deutsche Prozessrecht sieht im Grundsatz die Prozessvertretung durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt vor, die im Anwaltsprozess erfolgen muss (siehe § 78 Absatz 1 ZPO) und im Parteiprozess erfolgen kann (§ 79 Absatz 2 Satz 1 ZPO). Vorsichtige Aufweichungen von diesem Grundsatz kennt das Prozessrecht etwa im Zivilprozess mit der Vorgabe, dass sich Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen können (§§ 78 Absatz 2, 79 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 ZPO), und mit der weiter gehenden Öffnung im Rahmen des Parteiprozesses etwa im Hinblick auf Beschäftigte der Partei, unentgeltlich tätige Personen oder Verbraucherzentralen und Verbände (§ 79 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2, 3 ZPO). Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wird der Kreis potenzieller Prozessbevollmächtigter noch weiter gezogen und umfasst etwa Professorinnen und Professoren mit Befähigung zum Richteramt sowie in bestimmten Streitigkeiten Mitglieder bestimmter Verbände (siehe § 67 Absatz 2 VwGO). Vor diesem Hintergrund erscheint es denkbar, in Streitigkeiten über Ansprüche nach dem AGG auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes beziehungsweise ihre Beschäftigten, soweit sie die Befähigung zum Richteramt aufweisen, als potenzielle Prozessbevollmächtigte anzuerkennen.

Neben der Möglichkeit der Prozessvertretung kommt die gesetzliche Verankerung einer Prozessstandschaft – genauer: die gesetzliche Zulassung gewillkürter Prozessstandschaft¹¹¹⁸ – in Betracht. Beide Institute lassen sich im Ausgangspunkt ähnlich ausgestalten und insbesondere an das Einverständnis

1117 Hierzu Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018, § 57 Rn. 6.

1118 Siehe Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 112, Fn. 441.

der betroffenen Person knüpfen. In der Folge hat die oder der Betroffene aber im Fall der Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Prozessvertreterin größeren Einfluss auf den Ablauf und die Gestaltung des Verfahrens. Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Prozessstandschaft tätig wird und damit als eigenständige Partei, kommen ihr weiter gehende Entscheidungsbefugnisse zu, wenngleich die oder der Betroffene über die Möglichkeit des Widerrufs des Einverständnisses weiter Einfluss auf die Prozessführung nehmen kann. Unterschiede bestehen zudem mit Blick auf die Kostentragungspflicht. Diese trifft nach § 91 Absatz 1 Satz 1 ZPO die unterliegende Partei, also im Fall der Prozessvertretung den Betroffenen selbst, im Fall der Prozessstandschaft hingegen die Antidiskriminierungsstelle des Bundes.¹¹¹⁹

5.5.4.3 Eigene Prozessführungsbefugnis

Der Antidiskriminierungsstelle des Bundes könnte schließlich eine eigene Prozessführungsbefugnis eingeräumt werden, also die Befugnis, aus eigenem Recht und ohne dass es hierfür einer Ermächtigung durch eine betroffene Person oder überhaupt einer konkret betroffenen Person bedarf, Klage zu erheben. Regelungsbedarf besteht insofern bereits mit Blick auf den Anwendungsbereich einer entsprechenden Prozessführungsbefugnis. Diese könnte sich generell auf alle Verpflichtungen aus dem AGG beziehen oder auf einzelne Verpflichtungsgehalte beschränkt sein. Denkbar erscheint es auch, sie auf systematische oder schwerwiegende Verstöße zu beschränken.

Soweit ein eigenes Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes begründet werden soll, müsste geregelt werden, welche Klageziele hiermit verfolgt werden können. Da es in diesem Rahmen nicht um die Geltendmachung von subjektiven Rechtsverletzungen sowie konkreten Ansprüchen einzelner von Diskriminierung Betroffener geht, passen die auf die individuellen Ansprüche des AGG zugeschnittenen Klagearten nicht ohne Weiteres auf diese Konstellation. Insofern bedürfte es spezifischer gesetzlicher Regelungen.

Denkbar erscheint zum einen, das Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf die Feststellung von Verstößen gegen das AGG zu beziehen. Als Vorbild für eine solche Regelung kann § 15 BGG dienen, der im Bereich der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen ein Verbandsklagerecht

1119 Siehe Schulz, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 91 Rn. 47.

begründet, das auf Feststellungsklagen beschränkt ist und keine Leistungsklagen zulässt.¹¹²⁰ Eine entsprechende Regelung müsste vor dem Hintergrund des eher restriktiven Verständnisses von Feststellungsklagen im allgemeinen Zivilprozessrecht zum einen den Gegenstand der Feststellung regeln. Denn der in § 256 Absatz 1 ZPO für die allgemeine Feststellungsklage verwendete Begriff des „Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses“ wirft insofern Fragen auf, als Rechtsverhältnisse in diesem Sinne üblicherweise als „aus einem konkreten Lebenssachverhalt entstandene[...] Rechtsbeziehungen von Personen zu Personen oder von Personen zu Sachen“ verstanden werden.¹¹²¹ Dieser Fokus auf subjektive Rechte¹¹²² passt nicht zu einer Feststellungsklage, die darauf abzielt, Rechtsverstöße gerade jenseits der Verletzung einzelner Betroffener zu rügen. Und auch im Hinblick auf die tendenziell restriktiv gehandhabte Prozessvoraussetzung des Vorliegens eines Feststellungsinteresses¹¹²³ bietet es sich an, gesetzlich klarzustellen, unter welchen Voraussetzungen die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine entsprechende Feststellungsklage erheben können soll.

In Anknüpfung an gesetzliche Regelungen aus dem Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrecht wie etwa § 8 UWG und §§ 1 ff. UKlaG bietet sich zudem die Regelung von Beseitigungs- und Unterlassungsklagen an. Insbesondere wenn diskriminierende Praktiken gegenwärtig stattfinden oder immer wieder auftreten, etwa in Ausschreibungsverfahren unter Verstoß gegen § 11 AGG oder als wiederholte Diskriminierungen beim Zugang zu Gütern oder Dienstleistungen, erscheint ein entsprechendes Klageziel sinnvoll.

Denkbar erscheinen schließlich Leistungsklagen gerichtet auf eine Zahlung. Die Erstreckung der Prozessführungsbefugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf entsprechende Klageziele zöge indes weiteren Regelungsbedarf nach sich. Denn die auf Schadensersatz oder Entschädigung ausgerichteten Ansprüche des AGG setzen regelmäßig einen konkreten Schaden und damit eine geschädigte Person voraus. Das allgemeine schadensrechtliche Bereicherungsverbot, das dem Schadensrecht des BGB zugrunde liegt, ist zwar einer

1120 Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow, SGB IX, 7. Auflage 2021, § 15 BGG Rn. 4.

1121 BGH, NJW 2011, Seite 2195 (2196).

1122 Siehe Saenger, in: Saenger (Hrsg.), Zivilprozessordnung, 10. Auflage 2023, § 256 Rn. 4.

1123 Siehe Becker-Eberhard, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 256 Rn. 39 ff.

gesetzlichen Durchbrechung zugänglich, wird aber als Grundprinzip des Schadensrechts angesehen und gilt als untrennbar mit dessen Ausgleichsfunktion verknüpft.¹¹²⁴ Auch stehen das deutsche Recht und die deutsche Rechtspraxis dem in anderen Rechtsordnungen durchaus etablierten Strafschadensersatz „punitive damages“ sehr skeptisch gegenüber und erkennen die Präventionswirkung von Schadensersatzansprüchen allenfalls als Nebeneffekt an.¹¹²⁵ Auf der anderen Seite hat der EuGH in der **Feryn**-Entscheidung, in der keine konkret von einer Diskriminierung betroffene Person zu identifizieren und kein konkreter Schaden zu bemessen war, betont, dass auch in einem solchen Fall ein Schadensersatzanspruch der Einrichtung, die das Verfahren bestritten hat, begründet werden kann.¹¹²⁶ Eine gesetzliche Regelung müsste sich in Abwesenheit eines konkret zu beziffernden Schadens jedenfalls zur Berechnung des Anspruchs verhalten und zu der Frage, wem die Zahlung zugutekommen sollte. Nach dem Vorbild des § 10 UWG erscheint zudem die Regelung eines Anspruchs auf Gewinnabschöpfung denkbar.

5.5.4.4 Prozessuale Stellung

Die Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in gerichtliche Verfahren wirft die Frage nach ihrer prozessualen Stellung auf. Diese unterscheidet sich zum einen nach der Art der Einbindung, zum anderen hat der Gesetzgeber einen gewissen Ausgestaltungsspielraum. Zu unterscheiden ist zudem nach den unterschiedlichen Prozessordnungen. Zwar fallen Streitigkeiten nach dem AGG als bürgerliche Rechtsstreitigkeiten nach § 13 GVG grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der ordentlichen Gerichte beziehungsweise im Rahmen arbeitsrechtlicher Streitigkeiten der Arbeitsgerichte nach §§ 2 ff. ArbGG, doch sind auch das AGG betreffende Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten denkbar, etwa im Rahmen von Beamtenverhältnissen aufgrund der aufdrängenden Sonderzuweisung des § 126 Absatz 1 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) beziehungsweise des § 54 Absatz 1 Beamtenstatusgesetz (BeamStG) oder aufgrund der Regelung des § 17 Absatz 2 Satz 1 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG).

1124 Siehe Oetker, in: Münchener Kommentar zum BGB, Band 2, 10. Auflage 2025, § 249 Rn. 24.

1125 Flume, in: Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB, Stand: 1. November 2025, § 249 Rn. 51 ff.

1126 EuGH, Urteil vom 10. Juli 2008, Rs. C-54/07, Feryn, Rn. 39.

5.5.4.4.1 Parteifähigkeit

Dabei stellt sich zunächst die Frage, inwiefern die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Partei eines gerichtlichen Verfahrens sein kann. Diese Frage stellt sich allein im Fall einer möglichen Prozessstandschaft oder eigener Klagerechte der Antidiskriminierungsstelle, da Beistandschaft oder Prozessvertretung keine eigene Parteistellung begründen. Denkbar ist dabei einerseits, dass die Antidiskriminierungsstelle selbst Partei wird, oder andererseits, dass die Parteieigenschaft dem Bund als Rechtsträger, dem sie zugeordnet wird, zukommt. In letzterem Fall würde die Antidiskriminierungsstelle in Vertretung des Bundes gerichtlich handeln. Die Parteifähigkeit ist eine Zulässigkeitsvoraussetzung des gerichtlichen Verfahrens, zudem knüpfen zahlreiche prozessrechtliche Regelungen an den Parteistatus an.¹¹²⁷

Im Lichte der allgemeinen Regelungen der ZPO scheidet eine Parteistellung der Antidiskriminierungsstelle im Zivilprozess zunächst aus: Nach § 50 Absatz 1 ZPO folgt die Parteifähigkeit aus der Rechtsfähigkeit. Damit ist die Parteifähigkeit grundsätzlich auf juristische Personen des öffentlichen Rechts beschränkt, wozu einerseits die Gebietskörperschaften, also Bund, Länder, Kreise und Gemeinden, zählen, andererseits Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Sondervermögen.¹¹²⁸ Behörden kommt nach allgemeiner Auffassung grundsätzlich keine Parteifähigkeit zu.¹¹²⁹ Ohne weitere Regelung wäre daher in einem Zivilverfahren, an dem die Antidiskriminierungsstelle beteiligt ist, der Bund Partei des Verfahrens.¹¹³⁰ Für Verfahren vor den Arbeitsgerichten gilt in entsprechender Anwendung von § 50 ZPO¹¹³¹ dasselbe.

1127 Siehe Jacoby, in: Stein, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 1, 24. Auflage 2024, Vorbemerkungen vor § 50 ZPO Rn. 4.

1128 Weth, in: Musielak/Voit (Hrsg.), ZPO, 22. Auflage 2025, § 50 Rn. 20.

1129 Hau, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 50 Rn. 20; Bendtsen, in: Saenger (Hrsg.), Zivilprozessordnung, 10. Auflage 2023, § 50 Rn. 19; Weth, in: Musielak/Voit (Hrsg.), ZPO, 22. Auflage 2025, § 50 Rn. 20.

1130 Auch aus der Qualifizierung als „Beauftragte“ folgt keine Parteifähigkeit, siehe, mit Blick auf bundesverfassungsgerichtliche Verfahren, Werner, Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024, Seite 214f.; Haake, Die Beauftragten der Bundesregierung, 2024, Seite 307.

1131 Henssen/Gerretz, in: Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath (Hrsg.), Arbeitsrecht, 5. Auflage 2022, § 10 ArbGG Rn. 1.

Gleichwohl ist allgemein anerkannt, dass sich die Parteifähigkeit von Behörden aus speziellen gesetzlichen Bestimmungen ergeben kann.¹¹³² Für Verfahren vor den ordentlichen Gerichten gibt es entsprechende Regelungen etwa im Verfahren vor der Kammer für Baulandsachen, wenn § 222 Absatz 1 Satz 2 BauGB anordnet, dass im gerichtlichen Verfahren auch die Stelle Beteiligte ist, die den Verwaltungsakt, um den es im Verfahren geht, erlassen hat. Hieraus ergibt sich die Beteiligtenstellung der Behörde.¹¹³³ § 63 Absatz 1 Nummer 2 GWB regelt die Beteiligung und damit auch die Parteifähigkeit der Kartellbehörden in wettbewerbsrechtlichen Rechtsbehelfsverfahren. In vergleichbarer Weise könnte somit im Rahmen einer gesetzlichen Regelung von Befugnissen der Antidiskriminierungsstelle im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren ihre Parteifähigkeit vorgesehen werden.

Für verwaltungsgerichtliche Verfahren gilt im Ergebnis Vergleichbares. § 61 VwGO regelt – strukturell und funktional vergleichbar der Parteifähigkeit nach § 50 ZPO¹¹³⁴ – die Fähigkeit, am Verfahren vor den Verwaltungsgerichten beteiligt zu sein. Nach § 61 Nummer 1 VwGO sind juristische Personen beteiligtenfähig, woraus sich die Beteiligungsfähigkeit des Bundes ergibt. Für Behörden bestimmt § 61 Nummer 3 VwGO, dass sie beteiligungsfähig sind, soweit das Landesrecht dies vorsieht. Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass für den Bund im Grundsatz das Rechtsträgerprinzip gilt, dass also der Bund Beteiligter im gerichtlichen Verfahren ist.¹¹³⁵ Trotz der Beschränkung des § 61 Nummer 3 VwGO auf die Länder ist anerkannt, dass der Gesetzgeber für Bundesbehörden ebenfalls eine abweichende Regelung treffen und ihre Beteiligungsfähigkeit anordnen kann, was er in verschiedenen Fällen auch getan hat.¹¹³⁶ Insofern könnte eine entsprechende gesetzliche Bestimmung im AGG sowohl die Parteifähigkeit der Antidiskriminierungsstelle im Verfahren

1132 Jacoby, in: Stein, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 1, 24. Auflage 2024, § 50 ZPO Rn. 11; Weth, in: Musielak/Voit (Hrsg.), ZPO, 22. Auflage 2025, § 50 Rn. 20; Hau, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 50 Rn. 20.

1133 Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 16. Auflage 2025, § 222 Rn. 2.

1134 Bier/Steinbeiß-Winkelmann, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand: Juni 2017, § 61 VwGO Rn. 2.

1135 Bier/Steinbeiß-Winkelmann, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand: Juni 2017, § 61 VwGO Rn. 8.

1136 Porz, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 61 VwGO, Rn. 14; Siegel, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 6. Auflage 2025, § 61 Rn. 33.

vor den ordentlichen Gerichten und der Arbeitsgerichtsbarkeit als auch die Beteiligungsfähigkeit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorsehen.

5.5.4.4.2 Prozessfähigkeit

Von der Parteifähigkeit zu unterscheiden ist die Prozessfähigkeit. Diese definiert § 51 Absatz 1 ZPO als Fähigkeit einer Partei, vor Gericht zu stehen. Damit geht es um die Frage, ob eine Partei in der Lage ist, ihre prozessualen Rechte selbst wahrzunehmen und damit prozessrechtlich wirksame Willenserklärungen abzugeben.¹¹³⁷ Die §§ 51, 52 ZPO stellen insofern im Wesentlichen auf die bürgerlich-rechtlichen Regelungen über die Geschäftsfähigkeit ab,¹¹³⁸ ebenso wie § 62 Absatz 1 VwGO. Juristische Personen bedürfen daher ebenso wie Behörden einer Vertretung im Prozess. Die entsprechenden Vertretungsverhältnisse richten sich dabei nach dem einschlägigen Organisationsrecht.¹¹³⁹ Soweit die Parteifähigkeit oder Beteiligungsfähigkeit des Bundes besteht, erfolgt eine Vertretung regelmäßig durch die zuständige Bundesministerin oder den Bundesminister.¹¹⁴⁰ Auch insofern ist eine abweichende gesetzliche Regelung indes möglich: So sieht etwa § 127 Absatz 1 Satz 1 BBG vor, dass der Dienstherr bei Klagen aus dem Beamtenverhältnis durch die oberste Dienstbehörde vertreten wird, der die Beamtin oder der Beamte untersteht oder bei der Beendigung des Beamtenverhältnisses unterstanden hat. Somit könnte, auch wenn der Bund Partei beziehungsweise Beteiligter des gerichtlichen Verfahrens sein sollte, eine Vertretung durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes gesetzlich bestimmt werden.

Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Behörde partei- beziehungsweise beteiligungsfähig ist, wird sie von der Behördenleitung vertreten, was sich für den Verwaltungsprozess aus § 62 Nummer 3 VwGO ergibt. Prozessfähig ist dann die Unabhängige Bundesbeauftragte in ihrer Funktion als Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes nach § 27 Absatz 3 AGG.

1137 Hau, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 51 Rn. 1; Jacoby, in: Stein, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 1, 24. Auflage 2024, § 51 ZPO Rn. 1.

1138 Hierzu Jacoby, in: Stein, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 1, 24. Auflage 2024, § 51 ZPO Rn. 3.

1139 Jacoby, in: Stein, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 1, 24. Auflage 2024, § 51 ZPO Rn. 45; Weth, in: Musielak/Voit (Hrsg.), ZPO, 22. Auflage 2025, § 51 Rn. 7; BGH, NJW-RR 2017, 187 (188).

1140 Bier/Steinbeiß-Winkelmann, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand: Juni 2017, § 62 VwGO Rn. 17.

5.5.4.4.3 Postulationsfähigkeit und Prozessvertretung

Zur Postulationsfähigkeit, also zur Frage, inwiefern die Partei beziehungsweise die oder der Beteiligte sich vertreten lassen muss, unterscheiden sich die Regelungen des Zivilprozesses und des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens im Ausgangspunkt: Im Zivilprozess gilt grundsätzlich eine Pflicht zur anwaltlichen Vertretung vor den Landgerichten und Oberlandesgerichten nach § 78 Absatz 1 Satz 1 ZPO (Anwaltsprozess) und im Übrigen nach § 79 Absatz 1 Satz 1 ZPO das Recht, den Rechtsstreit selbst zu führen (Parteiprozess). Für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts gilt dasselbe, die ZPO kennt insofern kein „Behördenprivileg“.¹¹⁴¹ Freilich besteht auch insofern die Möglichkeit einer abweichenden Regelung und der Gesetzgeber könnte im Rahmen der Normierung von Klage- oder Beteiligungsrechten der Antidiskriminierungsstelle bestimmen, dass die Antidiskriminierungsstelle sich im gerichtlichen Verfahren durch eigene Beschäftigte vertreten lassen könnte. Durch eine entsprechende gesetzliche Bestimmung würde ein Gleichlauf des zivilgerichtlichen Verfahrens mit den Regelungen über das verwaltungsgerichtliche Verfahren erreicht: Denn insofern sieht § 67 Absatz 2 Satz 2 VwGO vor, dass sich Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts durch ihre Beschäftigten vertreten lassen können. Freilich kommt auch insofern eine anwaltliche Vertretung (§ 67 Absatz 2 Satz 1 VwGO) in Betracht.

¹¹⁴¹ Jacoby, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 2, 23. Auflage 2016, § 78 ZPO Rn. 48; Toussaint, in: Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025, § 78 Rn. 27; rechtspolitische Überlegungen hierzu bei Nierhoff, Die Vertretung der öffentlichen Verwaltung in Verfahren der Zivilgerichtsbarkeit, NJW 2025, Seite 543.

5.5.5 Rechtliche Rahmenbedingungen

5.5.5.1 Rechtliche Vorgaben und Grenzen

5.5.5.1.1 Unionsrechtliche Verpflichtung

Die Standard-Richtlinien begründen eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihren Gleichbehandlungsstellen eine Befugnis zur Beteiligung an gerichtlichen Verfahren einzuräumen.¹¹⁴² Artikel 10 Absatz 3 der Standard-Richtlinien räumt den Mitgliedstaaten dabei – anders als die weiter reichenden Vorgaben in Artikel 15 Richtlinie (EU) 2023/970 für den Bereich der Entgelttransparenz¹¹⁴³ – ein Wahlrecht hinsichtlich der dort vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten ein. Der Gesetzgeber hat somit ein Wahlrecht dahin gehend, ob er der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ein eigenständiges Klagerecht einräumen, die Möglichkeit der Prozessstandschaft für Betroffene vorsehen oder eine Befugnis zum Beistand in gerichtlichen Verfahren begründen will. Die Umsetzung einer dieser Varianten, in einer Weise, die den Richtlinienvorgaben sowie dem Gebot effektiver Umsetzung von Richtlinien genügt, ist für die Bundesrepublik zwingend. Freilich kann der deutsche Gesetzgeber auch hierüber hinausgehen und mehrere Formen der gerichtlichen Beteiligung gesetzlich vorsehen. Gerichtliche Beteiligungsrechte von zivilgesellschaftlich organisierten Antidiskriminierungsverbänden können – entgegen der Annahme in der Protokollerklärung der Bundesrepublik¹¹⁴⁴ – die Verpflichtungen aus den Standard-Richtlinien nicht erfüllen, sie können aber neben den Beteiligungsmöglichkeiten der Antidiskriminierungsstelle eingeführt werden.

5.5.5.1.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Auch wenn der Beteiligung von staatlichen Stellen an gerichtlichen Verfahren gegen Private teilweise mit Skepsis begegnet wird, fällt es nicht leicht, mögliche verfassungsrechtliche Einwände hiergegen zu identifizieren oder zu formulieren. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts erlangen mögliche verfassungsrechtliche Einwände ohnehin allenfalls Bedeutung, soweit die EU-Richtlinien einen Umsetzungsspielraum gewähren. Der Grundsatz der Gewaltenteilung steht der Einbindung staatlicher Stellen in gerichtliche Verfahren jedenfalls nicht entgegen, auch nicht, soweit der Antidiskriminie-

1142 Dazu oben Kapitel 4.2.5.3.

1143 Dazu oben Kapitel 4.2.4.

1144 Dazu oben Kapitel 4.2.5.

rungsstelle des Bundes eigene Klagerechte eingeräumt werden sollen. Soweit entsprechende Zweifel im Hinblick auf die grundgesetzliche Funktionsordnung und die Organstellung einer Behörde geäußert werden,¹¹⁴⁵ verkennt dieser Einwand den Regelungsgehalt des Grundsatzes der Gewaltenteilung und die Bedeutung der grundgesetzlichen Funktionsverteilung: Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung setzt voraus, dass einer Gewalt oder einem Organ eine Befugnis entzogen wird, die ihr das Grundgesetz zwingend zuweist, oder dass einer Gewalt oder einem Organ eine Befugnis zugewiesen wird, die ihr das Grundgesetz vorenthält.¹¹⁴⁶ In der Einräumung gerichtlicher Beteiligungsbefugnisse oder Klagerechte einer Behörde liegt indes kein Übergriff in den Funktionsbereich der rechtsprechenden Gewalt. Dadurch, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes an der Erhebung einer Klage und Durchführung eines Klageverfahrens beteiligt wird, nimmt sie nicht an der Ausübung rechtsprechender Gewalt teil. Das Grundgesetz kennt auch keine verfassungsrechtlich feststehende Konzeption von Verwaltung, die der Einräumung gerichtlicher Beteiligungsmöglichkeiten entgegenstünde.

Zum Teil wird davon ausgegangen, dass die Beteiligung staatlicher Stellen am Zivilprozess mit dem Grundsatz der prozessualen Gleichheit in Konflikt gerät.¹¹⁴⁷ Dabei ist schon problematisch, worauf sich dieser zivilverfahrensrechtlich überkommene und grundsätzlich auch verfassungsrechtlich in Artikel 3 Absatz 1 GG verankerte Grundsatz konkret beziehen soll. Soweit es um die Bindung der Rechtsprechung geht, erschöpft sich der Gleichheitssatz im Grundsatz darin, dass das Gericht sowohl im Rahmen seiner Entscheidungen, also insbesondere bei der Auslegung und Anwendung des Rechts auf den Einzelfall, den Gleichheitssatz zu wahren (Rechtsanwendungsgleichheit)¹¹⁴⁸ und darüber hinaus im gerichtlichen Verfahren die Parteien und Verfahrens-

1145 So etwa Hohmann-Dennhardt, Antidiskriminierungsgesetz contra Grundgesetz?, ZRP 1979, Seite 241 (248); dagegen bereits Rädler, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999, Seite 329 ff.

1146 Dazu oben Kapitel 4.3.2.2.

1147 Stürner, Die öffentliche Hand im Zivilprozess und der europäische und nationale Grundsatz der Gleichbehandlung und Waffengleichheit, in: Festschrift für Joachim Bornkamm, 2014, Seite 1063 (1067 f.).

1148 Hierzu sowie zu Umfang und Grenzen dieses Gleichheitsgebots Boysen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Auflage 2025, Artikel 3 Rn. 47 f.; Nußberger/Hey, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Artikel 3 Rn. 123 ff.

beteiligten gleichzubehandeln hat.¹¹⁴⁹ Daraus folgen als besondere Ausprägungen etwa das Gebot der gleichen Gewährung rechtlichen Gehörs,¹¹⁵⁰ der Grundsatz der Waffengleichheit der Parteien,¹¹⁵¹ aber auch der allgemeine Grundsatz der Unparteilichkeit und Neutralität des Gerichts.¹¹⁵² Allerdings richtet sich der Gleichheitssatz – und damit auch das Gebot der prozessualen Gleichheit – insofern an das Gericht und verlangt von ihm eine Gleichbehandlung der Parteien. Zu der Frage, inwiefern der Gesetzgeber einem Träger staatlicher Gewalt Beteiligungsrechte im Rahmen eines Zivilprozesses einräumen darf, verhält sich das Gebot insofern nicht.

Soweit man aus dem Gleichheitssatz beziehungsweise dem Gebot der Waffengleichheit Einschränkungen der gesetzgeberischen Ausgestaltungsfreiheit des zivilprozessualen Verfahrens ableiten will, stellt sich die Frage, inwiefern die Einräumung entsprechender Beteiligungsrechte einen Eingriff in die Rechtsstellung möglicher Klagegegnerinnen und Klagegegner darstellt. Die Einwände, die insofern formuliert werden, knüpfen an die Erfahrungen mit den im Rahmen des Wettbewerbs- und Kartellrechts sowie Regulierungsrechts verankerten Beteiligungsrechten von Kartell- und Regulierungsbehörden an.¹¹⁵³ Damit beruhen sie aber auf den weitreichenden und insofern für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nicht diskutierten Beteiligungsregelungen für diese Behörden, die ihnen auch ohne Parteistatus Antragsbefugnisse sowie Rechte im Rahmen der Beweisaufnahme zuweisen. Eine dadurch befürchtete „Verdoppelung der Gegenpartei“¹¹⁵⁴ scheidet aus, wenn die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Prozessstandschaft tätig wird oder aus eigenem Recht klagt. Und auch ein mögliches Ungleichgewicht zwischen den

1149 Kingreen, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2020, Artikel 3 Rn. 680, 777; Thiele, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 2023, Artikel 3 Rn. 80.

1150 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 3, 3. Auflage 2018, Artikel 103 Rn. 12; differenzierend Aust, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Artikel 103 Rn. 93 ff.

1151 Dazu bereits oben Kapitel 5.4.5.1.3.

1152 Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: September 2015, Artikel 3 Rn. 288.

1153 Siehe Stürner, Die öffentliche Hand im Zivilprozess und der europäische und nationale Grundsatz der Gleichbehandlung und Waffengleichheit, in: Festschrift für Joachim Bornkamm, 2014, Seite 1063 (1067 f.).

1154 So Stürner, Die öffentliche Hand im Zivilprozess und der europäische und nationale Grundsatz der Gleichbehandlung und Waffengleichheit, in: Festschrift für Joachim Bornkamm, 2014, Seite 1063 (1068).

Parteien, das mit Blick auf die Beteiligung von Kartell- und Regulierungsbehörden befürchtet wird,¹¹⁵⁵ lässt sich in antidiskriminierungsrechtlichen Fallgestaltungen nicht notwendigerweise feststellen. Im Gegenteil: Das strukturell typische Machtgefälle zulasten der von Diskriminierung Betroffenen soll durch die Beteiligung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an gerichtlichen Verfahren gerade ausgeglichen werden.

Doch selbst wenn man in der Einbindung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes einen Eingriff in den Grundsatz der Waffengleichheit sieht, ist dieser einer Rechtfertigung zugänglich, an die schon deshalb keine zu hohen Anforderungen zu stellen sind, weil der Eingriff allenfalls eine geringe Intensität aufweist: Denn die beklagte Partei wird durch die Unparteilichkeit und Rechtsbindung des Gerichts sowie die rechtsstaatlichen Absicherungen des gerichtlichen Verfahrens hinreichend geschützt. Eine Beschränkung ihrer prozessualen Rechte ist mit der Anerkennung gerichtlicher Beteiligungsrechte der Antidiskriminierungsstelle des Bundes nicht verbunden. Vor diesem Hintergrund muss jedes weit verstandene öffentliche Interesse an der Streitigkeit ausreichen, um einen entsprechenden Eingriff zu rechtfertigen.¹¹⁵⁶ Ein solches öffentliches Interesse an einer effektiven gerichtlichen Adressierung von Diskriminierungsfällen lässt sich vor dem Hintergrund der auch gesellschaftlichen Dimension von Diskriminierung und der Verpflichtung des Staates zur Bekämpfung von Diskriminierung grundsätzlich begründen. Und auch die menschenrechtliche und grundrechtliche Schutzpflicht des Staates mit Blick auf einzelne von Diskriminierung Betroffene¹¹⁵⁷ bietet einen Anknüpfungspunkt für eine Rechtfertigung.

Zu beachten ist zudem, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als staatliche Stelle unmittelbar an die Grundrechte und weitere verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden und insbesondere auf Neutralität verpflichtet ist. Missbräuchliche Klagen oder überzogene Klageforderungen sind daher nicht zu erwarten. Ihnen könnte im Wege der ministerialen Rechtsaufsicht nach § 26a

1155 Erneut Stürner, Die öffentliche Hand im Zivilprozess und der europäische und nationale Grundsatz der Gleichbehandlung und Waffengleichheit, in: Festschrift für Joachim Bornkamm, 2014, Seite 1063 (1067f.).

1156 So auch Stürner, Die öffentliche Hand im Zivilprozess und der europäische und nationale Grundsatz der Gleichbehandlung und Waffengleichheit, in: Festschrift für Joachim Bornkamm, 2014, Seite 1063 (1067f.).

1157 Dazu oben Kapitel 4.1.1, 4.1.2 und 4.3.3.1.1.

Absatz 2 AGG begegnet werden. Vor diesem Hintergrund ist die Einbindung gerade einer staatlichen Stelle aus der Sicht möglicher Beklagter sogar von Vorteil, insbesondere im Vergleich mit der ebenfalls diskutierten Einführung eines Verbandsklagerechts für private Antidiskriminierungsverbände.¹¹⁵⁸ Bezeichnenderweise wurde in der verwaltungsrechtlichen Diskussion über die Einführung von Verbandsklagen der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zum Teil damit begründet, dass mit der Anerkennung altruistischer Klagerechte privater Verbände die Letztverantwortung für das öffentliche Wohl von der demokratisch legitimierten Verwaltung auf demokratisch nicht legitimierte private Akteure verlagert werde.¹¹⁵⁹ Ungeachtet der Frage, ob dieses Argument überzeugt, zeigt die Stoßrichtung des Vorbringens ein erhöhtes Vertrauen in staatliche Stellen und eine sachliche Rechtfertigung dafür, staatliche Stellen mit gerichtlichen Beteiligungsrechten auszustatten, wenn eine gerichtliche Geltendmachung von Verstößen auch im öffentlichen Interesse liegt.

Bei der Ausgestaltung von gerichtlichen Beteiligungsrechten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind schließlich auch die Rechtspositionen der von Diskriminierung Betroffenen zu berücksichtigen. Soweit die Antidiskriminierungsstelle in Fällen gerichtlich tätig werden will, in denen es um die konkrete Verletzung der Rechte einer Person geht, ist eine solche Vorgehensweise grundsätzlich nur mit Einverständnis der Person zulässig. Ein Vorgehen ohne oder gegen den Willen der betroffenen Person stellte einen unverhältnismäßigen Eingriff in ihre Grundrechte, in Ermangelung der Einschlägigkeit speziellerer Grundrechte zumindest mit Blick auf Artikel 2 Absatz 1 GG, dar.¹¹⁶⁰

Soweit die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit gerichtlichen Beteiligungsbefugnissen ausgestattet werden soll, ist auch im Rahmen der konkreten Ausgestaltung dieser Möglichkeit verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen. Mit Blick auf den Gleichheitssatz und das Gebot der Waffengleichheit der Parteien wären etwa Sonderbefugnisse für die Antidiskriminierungsstelle

1158 Dazu oben Kapitel 2.3.1.3.

1159 Überblick zur Debatte bei Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Stand: Juli 2020, § 42 Absatz 2 VwGO Rn. 240 ff.

1160 Ausführlich hierzu Rädler, *Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung*, 1999, Seite 336 ff.

des Bundes innerhalb des gerichtlichen Verfahrens problematisch und zumindest rechtfertigungsbedürftig.¹¹⁶¹

5.5.5.2 Gesetzlicher Abstimmungsbedarf

Sowohl die Beteiligung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an gerichtlichen Verfahren, die von der oder dem Betroffenen selbst eingeleitet werden, als auch die Prozessstandschaft und eigene Klagerechte bedürften einer gesetzlichen Normierung.¹¹⁶² Im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltung könnte der Gesetzgeber an bestehende Regelungen anknüpfen. Das gilt insbesondere für die in § 90 ZPO geregelte Beistandschaft. Ein besonderer Abstimmungsbedarf mit anderen Regelungen bestünde nicht. Der Gesetzgeber könnte allerdings Spezialregelungen für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als Beistand normieren. Auch eine Prozessvertretungsbefugnis oder die Möglichkeit der Prozessstandschaft lässt sich ohne weiteren Abstimmungsbedarf regeln. Die entsprechende Regelung in einem Bundesgesetz würde die allgemeinen Regelungen der Prozessordnungen ergänzen und hätte als Lex specialis beziehungsweise Lex posterior Vorrang vor entgegenstehenden allgemeinen Gesetzen. Die Einräumung eigenständiger Klagerechte würde den weitestgehenden Regelungsbedarf nach sich ziehen. Auch dabei geht es indes um die spezifische Ausgestaltung des Klagerechts im Lichte bestehender gesetzlicher Regelungen wie etwa der möglichen Ansprüche des AGG oder der möglichen Klagearten der Prozessordnungen. Gesetzlich geregelt werden müsste das Verhältnis einer entsprechenden Klage der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu individuellen Ansprüchen und Klagen von Betroffenen.

5.5.6 Rechtspolitische Würdigung

Alle drei erwogenen Ausgestaltungsoptionen gerichtlicher Beteiligung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes könnten sowohl die Unterstützung von Betroffenen verbessern als auch generell dazu beitragen, das Durchsetzungsdefizit des Antidiskriminierungsrechts abzumildern. Für eine entsprechende Einbindung insbesondere im Zusammenhang mit der Unterstützung von

1161 Siehe Stürner, Die öffentliche Hand im Zivilprozess und der europäische und nationale Grundsatz der Gleichbehandlung und Waffengleichheit, in: Festschrift für Joachim Bornkamm, 2014, Seite 1063 (1070 ff.).

1162 Siehe BGH, NJW 2008, Seite 1165 f., wo das Gericht eine entsprechende Anwendung der – allerdings weiter gehenden – Beteiligungsrechte aus § 104 EnWG und dem damaligen § 139 TKG (heute: § 220 TKG) ablehnt.

Betroffenen spricht neben der Tatsache, dass damit die unionsrechtlichen Vorgaben aus den Standard-Richtlinien erfüllt werden würden, das Bedürfnis nach einer entsprechenden Unterstützung. Im Lichte des völkerrechtlichen wie verfassungsrechtlichen Schutzauftrags des Staates ist die derzeitige Situation, in der nur Antidiskriminierungsverbände die eingeschränkte Möglichkeit des Beistands in gerichtlichen Verfahren haben, unbefriedigend. Angesichts der prekären Finanzierung von Antidiskriminierungsverbänden und der bundesweit betrachtet höchst unterschiedlich ausgestalteten und jedenfalls stark fragmentierten Struktur der Unterstützung durch Verbände können diese allein eine effektive Unterstützung von Betroffenen nicht gewährleisten. Mit Blick auf die Einführung eines Beistandsrechts kann in rechtspolitischer Hinsicht auf die positiven Erfahrungen der Antidiskriminierungsverbände verwiesen werden.¹¹⁶³ Die Einräumung eines Beistandsrechts der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erscheint mit Blick darauf, dass die Ressourcen, der Sachverstand und die Expertise der Antidiskriminierungsstelle eine effektive Unterstützung gewährleisten könnten, rechtspolitisch sinnvoll.

Angesichts der begrenzten Reichweite der mit einer Beistandschaft verbundenen Einbindung spricht indes in rechtspolitischer Hinsicht viel dafür, die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes nicht hierauf zu beschränken. Im Interesse einer effektiven Wahrnehmung der Unterstützungsaufgabe bietet sich insofern die Normierung der Möglichkeit einer Prozessstandschaft an. Auch wenn eine solche Befugnis staatlicher Behörden im Zusammenhang mit bürgerlich-rechtlichen Streitigkeiten ungewöhnlich erscheinen mag, sprechen keine grundsätzlichen Erwägungen gegen diese Option. Dieser Regelungsansatz hätte zudem den Vorteil, dass er an die etablierte und bekannte rechtliche Konzeption der Prozessstandschaft anknüpfen könnte.

Am weitesten geht der Vorschlag, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eigene Klagerechte einzuräumen. Auch insofern könnte eine Normierung an Regelungsvorbilder zur Verbandsklage anknüpfen, auch wenn diese regelmäßig in Form einer Klagebefugnis privater Verbände verwirklicht wird. Die Vorteile einer eigenen Klagebefugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes liegen

¹¹⁶³ Beigang u. a., Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022, Seite 107 ff.

darin, dass diese gezielt besonders schwerwiegende und systematische Verstöße gegen das AGG einer gerichtlichen Entscheidung zuführen könnte. Damit könnte die sowohl unionsrechtlich als auch rechtspolitisch problematische Durchsetzungslücke in Fällen, in denen keine individuell von einer Diskriminierung betroffene Person identifizierbar ist, geschlossen werden. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wäre dann nicht darauf angewiesen, dass sich in der Beratungspraxis zufällig ein passender Fall ergibt, der geeignet ist, eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung einer gerichtlichen Klärung zuzuführen. Es käme dann auch nicht zu der im Rahmen der strategischen Prozessführung zum Teil problematischen Vermischung von Eigeninteressen der betroffenen Person und dem Allgemeininteresse an einer gerichtlichen Entscheidung.¹¹⁶⁴ Die Einräumung eines eigenen Klagerechts ermöglichte sowohl konzeptionell als auch in der Praxis eine weiter gehende Trennung der Unterstützungsfunktion der Antidiskriminierungsstelle des Bundes von ihrer Funktion, allgemein zur Klarstellung und Fortentwicklung des Antidiskriminierungsrechts beizutragen.

Ein möglicher Nachteil der Einräumung weiter gehender gerichtlicher Beteiligungsrechte, aber insbesondere eines eigenen Klagerechts besteht in der Ressourcenintensität einer effektiven Wahrnehmung dieser Befugnisse. Allerdings ist es einerseits grundsätzlich die Aufgabe des Staates, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes die für die effektive Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Andererseits muss die Antidiskriminierungsstelle auch jetzt schon mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die unterschiedlichen Aufgaben, die ihr übertragen sind, erfüllen und dabei Prioritäten setzen und Verteilungsentscheidungen treffen. Die rechtsvergleichende Untersuchung hat gezeigt, dass Gleichbehandlungsstellen in anderen europäischen Staaten ähnlichen Herausforderungen ausgesetzt sind und damit umgehen können.¹¹⁶⁵ Dass Klagerechte von staatlichen Behörden gegen Private im Bereich des bürgerlichen Rechts eher ungewöhnlich sind,¹¹⁶⁶ ist hingegen kein durchschlagendes Argument.

1164 Zum entsprechenden Spannungsverhältnis, das im Rahmen strategischer Prozessführung relevant werden kann, Graser, *Strategic Litigation – oder: Was man mit der Dritten Gewalt sonst noch so anfangen kann*, Rechtswissenschaft 2019, Seite 317 (339 ff.).

1165 Dazu oben Kapitel 3.

1166 Von „systemfremd“ spricht Rädler, *Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung*, 1999, Seite 322, Fn. 9.

In rechtsvergleichender Hinsicht wird es entkräftigt. Und auch der Einwand, dass die Funktion der Rechtsprechung gerade darin liegt, einzelne Fälle zu entscheiden, sodass Klagerechte ohne individuell Betroffene der Konzeption der Judikative widersprechen, verfährt nicht. Klagen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes werden immer an konkrete Handlungen oder Maßnahmen anknüpfen, die einer rechtlichen Bewertung zugänglich sind. Das Entfallen einer konkreten in ihren Rechten verletzten Person wirkt sich insofern allenfalls bei der Frage der Bemessung eines Schadens oder der Bestimmung des Anspruchsinhalts generell aus.

5.6 Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Befugnissen

Im Rahmen der Diskussion und Entscheidung über die Übertragung weiterer Befugnisse auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sind schließlich die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Kompetenzerweiterungen zu bedenken. Rechtliche Grenzen bestehen dabei nicht. Die unionsrechtlichen Vorgaben statuieren Mindeststandards, sodass die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, weiter gehende Durchsetzungsinstrumente vorzusehen.¹¹⁶⁷ Ein „Zuviel“ an Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle kann es aus unionsrechtlicher Sicht nicht geben. Und auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive sind keine Grenzen erkennbar. Zwar kann sich im Einzelfall aus der Kumulation verschiedener Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente für eine Person oder ein Unternehmen, der oder dem eine Diskriminierung zur Last gelegt wird, ein Problem mit den Grundrechten beziehungsweise dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben.¹¹⁶⁸ Das ist aber eine Frage der Anwendung der Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle im Einzelfall und kein Problem der grundsätzlichen Kompetenzzuweisung.

In rechtspolitischer Hinsicht stellt sich die Frage, ob die Übertragung einer bestimmten Kompetenz gegen die Übertragung anderer Befugnisse spricht. Dabei geht es zum einen um die Frage, ob aus rechtspolitischer Sicht ein

1167 Dazu oben Kapitel 4.2.5.

1168 Dazu oben Kapitel 4.3.3.2.

Problem darin besteht, wenn die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu viele Kompetenzen übertragen bekommt. Die Frage ist im Grundsatz zu verneinen, wenngleich zu berücksichtigen ist, dass die Existenz einer Befugnis auch die Erwartung ihrer effektiven Handhabung nach sich ziehen kann und die Antidiskriminierungsstelle aufgrund begrenzter Ressourcen nicht alle ihre Handlungsmöglichkeiten in gleicher Weise nutzen kann.

In rechtspolitischer Hinsicht bemisst sich allerdings die Erforderlichkeit einer bestimmten Kompetenz im Lichte der bestehenden Kompetenzen. Soweit also etwa eine Befugnis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Abgabe von *Amicus-Curiae*-Stellungnahmen eingeführt würde, sinkt das Bedürfnis nach eigenen Klagerechten, wenngleich mit diesen gleichwohl weiter gehende Handlungsmöglichkeiten verbunden sind. Die Befugnis zur Prozessstandschaft lässt die Notwendigkeit, der Antidiskriminierungsstelle die Möglichkeit, als Beistand aufzutreten, einzuräumen, zwar nicht entfallen, aber weniger dringlich erscheinen. Rechtspolitischer Abstimmungsbedarf besteht zudem im Hinblick auf die Übertragung administrativer Befugnisse und eigener Klagerechte. Soweit die Antidiskriminierungsstelle etwa das Recht erhalten sollte, auf der Grundlage effektiver Untersuchungsrechte verbindliche Entscheidungen über das Vorliegen von Verstößen gegen das AGG zu treffen, erschienen eigene Klagerechte aufgrund der funktionalen Überschneidung der beiden Kompetenzen weitgehend entbehrlich.¹¹⁶⁹

Schließlich stellt sich die Frage nach möglichen Reibungen und Inkompatibilitäten zwischen den verschiedenen Kompetenzen. Das deutlichste Konfliktpotenzial besteht dabei zwischen einer Streitschlichtungsfunktion und den Befugnissen zur Unterstützung von Diskriminierung Betroffener.¹¹⁷⁰ Dieses Spannungsverhältnis kann durch organisatorische Vorkehrungen und eine professionelle Handhabung in der Praxis, die Zweifel an einer unparteiischen Ausübung des Amtes zerstreut, zwar abgemildert, aber kaum gänzlich aufgelöst werden. Je weiter gehend die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Rahmen der administrativen Durchsetzung sowie der gerichtlichen Beteiligung ausfallen, desto mehr dürfte sich dieses Problem verstärken.

1169 So bereits Hohmann-Dennhardt, Antidiskriminierungsgesetz contra Grundgesetz?, ZRP 1979, Seite 241 (248).

1170 Dazu oben Kapitel 5.2.5.2.1.

6 Zusammenfassung und Fazit

Der Antidiskriminierungsstelle des Bundes kommt eine bedeutende Rolle bei der Diskriminierungsbekämpfung zu. Im Vergleich mit anderen Gleichbehandlungsstellen in Europa hat der deutsche Gesetzgeber sie allerdings nur äußerst restriktiv mit Aufgaben und Befugnissen ausgestattet. Die Analyse der gesetzlichen Ausgestaltung und tatsächlichen Praxis von Gleichbehandlungsstellen in Irland, Belgien und Schweden zeigt, dass Gleichbehandlungsstellen mit deutlich weiter gehenden Kompetenzen ausgestattet werden und vor allem auch im Zusammenhang mit der gerichtlichen Geltendmachung von Diskriminierungen eine aktive Rolle einnehmen können. Dieser Befund wirft nicht nur rechtspolitische Fragen auf, sondern ist auch vor dem Hintergrund völkerrechtlicher sowie verfassungsrechtlicher Vorgaben, vor allem aber im Lichte der zunehmend konkreten unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung effektiver Diskriminierungsbekämpfung und zur kompetenziellen Ausstattung von Gleichbehandlungsstellen problematisch.

Verfassungsrechtliche Vorgaben stehen einer weiter gehenden Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes grundsätzlich nicht entgegen. Rechtlicher Handlungs- und rechtspolitischer Diskussionsbedarf bestehen insofern vor allem mit Blick auf die Funktion der Antidiskriminierungsstelle im Rahmen der alternativen Streitbeilegung, die Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle mit administrativen Befugnissen, die sie dazu befähigen, Diskriminierungsvorwürfen nachzugehen, Verstöße gegen das AGG festzustellen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen, um ihnen abzuhelpen, die Befugnis zur Abgabe von Stellungnahmen in Gerichtsverfahren als *Amicus Curiae* sowie weiter gehende Formen der Einbindung in gerichtliche Verfahren im Wege der Beistandschaft, Prozessesstandschaft oder eigenständiger Klagerechte.

Leitlinie der rechtspolitischen Diskussion sollte dabei das Gebot der effektiven Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts und der Unterstützung von Personen, die einen Verstoß gegen das AGG geltend machen wollen, sein. Einzelne Kompetenzerweiterungen müssen sich dabei in das Gefüge der bestehenden Aufgaben und Befugnisse einpassen und auch untereinander abgestimmt sein, um der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ein kohärentes Instrumentarium zur Diskriminierungsbekämpfung zur Verfügung zu stellen. Damit einhergehen muss die nachhaltige Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle mit den personellen und finanziellen Ressourcen, die für eine effektive Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben und Befugnisse

erforderlich sind. Auch wenn im Einzelnen weitgehende rechtspolitische Spielräume bestehen: Die institutionell abgesicherte effektive sowohl präventive als auch reaktive Bekämpfung von Diskriminierungen ist nicht nur ein rechtspolitisches Anliegen, sondern ein Gebot des Völkerrechts, Unionsrechts sowie Verfassungsrechts.

7 Literatur- verzeichnis

Adomeit, Klaus/Mohr, Jochen. AGG, 2. Auflage 2011.

Assmann, Lukas/Peiffer, Max (Hrsg.). BeckOK EnWG, Stand: 17. Edition, 1. Dezember 2025.

Augsberg, Steffen. Hybride Regulierungsinstrumente im Finanzmarktrecht, Die Verwaltung 49 (2016), Seite 369.

Bacher, Klaus/Hempel, Rolf/Wagner-von Papp, Florian (Hrsg.). BeckOK Kartellrecht, Stand: 19. Edition, 1. Oktober 2025.

Bäcker, Matthias. Polizeiaufgaben und Regelungsmuster des polizeilichen Eingriffsrechts, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 8. Auflage 2026, Kapitel 3.

Bäcker, Mattias. Datenschutzrecht, in: Wegener, Bernhard (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitiken, Enzyklopädie Europarecht, 2. Auflage 2021, § 11.

Badura, Peter. Gleiche Freiheit im Verhältnis zwischen Privaten – Die verfassungsrechtliche Problematik der Umsetzung der EG-Diskriminierungsrichtlinien in Deutschland, ZaöRV 68 (2008), Seite 347.

Baer, Susanne. Rechtssoziologie, 6. Auflage 2025.

Bantekas, Ilias/Oette, Lutz. International Human Rights Law and Practice, 4. Auflage 2024.

Bartel, Daniel/Kalpaka, Annita. Gut beraten!, 2023.

Bartsch, Samera. Hat die Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes noch eine Chance?, KJ 57 (2024), Seite 230.

Battis, Ulrich/Krautzbberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.). Baugesetzbuch, 16. Auflage 2025.

Bauer, Jobst-Hubertus/Krieger, Steffen/Günther, Jens. AGG, 5. Auflage 2018.

Bayreuther, Frank. Drittbezogene und hypothetische Diskriminierungen, NZA 2008, Seite 986.

Bechtold, Rainer/Bosch, Wolfgang. GWB, 10. Auflage 2021.

Bechtolf, Hans. Antidiskriminierungsstelle, in: Deinert, Olaf/Welti, Felix/Luik, Steffen/Brockmann, Judith (Hrsg.), StichwortKommentar Behindertenrecht, 3. Auflage 2022, Seite 98.

Becker, Florian. Die Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht im deutschen und europäischen Recht, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 2024, § 160.

Becker, Friedwart/Horn, Claus-Henrik. Notwendige Regelungen eines deutschen Mediationsgesetzes, SchiedsVZ 2006, Seite 270.

Beckmann, Lea/Stosch, Fabrizia von. Reformbedarf im Diskriminierungsschutz, Policy Paper der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V., 2021.

Beigang, Steffen/Boll, Friederike/Egenberger, Vera/Hahn, Lisa/Leidinger, Andreas/Tischbirek, Alexander/Tuner, Defne. Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse, 2022.

Benda, Ernst/Klein, Eckart/Klein, Oliver. Verfassungsprozessrecht, 4. Auflage 2020.

Benecke, Martina/Kern, Gisela. Sanktionen im Antidiskriminierungsrecht: Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung der Europäischen Richtlinien im deutschen Recht, EuZW 2005, Seite 360.

Berghahn, Sabine/Klapp, Micha/Tischbirek, Alexander. Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016.

Bergner, Ingrid/Pernice, Christina. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Anspruch auf Rechtsschutz- und Rechtswahrnehmungsgleichheit, in: Emmenegger, Sigrid/Wiedmann, Ariane (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 2, 2011, Seite 241.

Berlin, Christof. Schlichtung und sonstige alternative Streitbeilegung, in: Tamm, Marina/Tonner, Klaus/Brönneke, Tobias (Hrsg.), Verbraucherrecht, 4. Auflage 2026, § 12.

Birkner, Johanna. Die Reichweite des Rechtsdienstleistungsgesetzes in der Mediation, in: Meller-Hannich, Caroline/Weigel, Sascha (Hrsg.), Mediation, 2020, Seite 65.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang. Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 24.

Boecken, Winfried/Düwell, Franz Josef/Diller, Martin/Hanau, Hans (Hrsg.). Gesamtes Arbeitsrecht, 2. Auflage 2022.

Bork, Reinhard/Roth, Herbert (Hrsg.). Stein, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 1, 24. Auflage 2024.

Bork, Reinhard/Roth, Herbert (Hrsg.). Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 2, 23. Auflage 2016.

Bork, Reinhard/Roth, Herbert (Hrsg.). Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 4, 23. Auflage 2018.

Bourwieg, Karsten/Hellermann, Johannes/Hermes, Georg (Hrsg.). Energiewirtschaftsgesetz, 4. Auflage 2023.

Braunroth, Anna Elise. Repräsentative Kollektivklagen im Antidiskriminierungsvertragsrecht, 2020.

Bredler, Eva Maria/Markard, Nora. Grundrechtsdogmatik der Beleidigungsdelikte im digitalen Raum, JZ 2021, Seite 864.

Bribosia, Emanuelle/Rorive, Isabelle. Belgium, in: Mercat-Bruns, Marie/Oppenhimer, David B./Sartorius, Cady (Hrsg.), Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law, 2018, Seite 43.

Britz, Gabriele. Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, VVDStRL 64 (2005), Seite 355.

Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.). Dreier-Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 2023.

Brosius-Gersdorf, Frauke. Dritte Gewalt im Wandel – Veränderte Anforderungen an Legitimität und Effektivität?, VVDStRL 74 (2015), Seite 169.

Buchwitz, Wolfram. Schiedsverfahrensrecht, 2019.

Buergenthal, Thomas/Thürer, Daniel. Menschenrechte, 2010.

Burgi, Martin. LkSG/CSDDD als Herausforderung für Staat und Verwaltung – Neuartige Durchsetzungsbefugnisse und eigene Sorgfaltspflichten, NVwZ 2024, Seite 1785.

Burgi, Martin. Public Enforcement im Recht der nachhaltigen Unternehmensführung, ZHR 186 (2022), Seite 779.

Burkiczak, Christian/Dollinger, Franz-Wilhelm/Schorkopf, Frank (Hrsg.). Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2015.

Bürli, Nicole. Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights, 2017.

Calliess, Christian. Schutzpflichten, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, 2006 § 44.

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.). EUV/AEUV, 6. Auflage 2022.

Clifford, Jarlath. Equality, in: Shelton, Dinah (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Human Rights Law, 2013, Seite 420.

Cremer, Hans-Joachim. Funktionen der Grundrechte, in: Grabenwarter, Christoph (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 3.

Croon-Gestefeld, Johanna. Gemeininteressen im Privatrecht, 2022.

Crowley, Niall. Equality bodies making a difference, 2018.

Danwitz, Thomas von. Europäisches Verwaltungsrecht, 2008.

Dau, Dirk H./Düwell, Franz Josef/Joussen, Jacob/Luik, Steffen (Hrsg.). Sozialgesetzbuch IX, 7. Auflage 2026.

Däubler, Wolfgang/Beck, Thorsten (Hrsg.). Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022.

Däubler, Wolfgang/Hjort, Jens Peter/Schubert, Michael/Wolmerath, Martin (Hrsg.). Arbeitsrecht, 5. Auflage 2022.

Dauner-Lieb, Barbara/Langen, Werner (Hrsg.). BGB Schuldrecht, 4. Auflage 2021.

De Witte, Bruno. New Institutions for Promoting Equality in Europe: Legal Transfers, National Bricolage and European Governance, American Journal of Comparative Law 60 (2012), Seite 49.

Deckenbrock, Christian/Henssler, Martin (Hrsg.). Rechtsdienstleistungsgesetz, 5. Auflage 2021.

Dederer, Hans-Georg. Die Durchsetzung der Menschenrechte, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VI/2, 2009, § 176.

Di Fabio, Udo. Gewaltenteilung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 27.

Dix, Alexander. Gleichberechtigung durch Gesetz, 1984.

Dreier, Horst (Hrsg.). Grundgesetz, Band 3, 3. Auflage 2018.

Dreier, Horst. Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991.

Dreier, Horst/Kuch, David. Demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 60.

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert. Grundgesetz, Stand: 108. Ergänzungslieferung, August 2025.

Durner, Wolfgang. Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, DVBl. 2014, Seite 1356.

Dütz, Wilhelm/Thüsing, Gregor. Arbeitsrecht, 30. Auflage 2025.

Ehlers, Dirk. Gaststättenrecht, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 1, 4. Auflage 2019, § 20.

Ehmann, Eugen/Selmayr, Martin (Hrsg.). Datenschutz-Grundverordnung, 3. Auflage 2024.

Eidenmüller, Horst. Obligatorische außergerichtliche Streitbeilegung: Eine contradictio in adiecto?, JZ 2015, Seite 539.

Elsing, Siegfried. Schiedsrichterliche Unabhängigkeit – Vorurteile und Wirklichkeit, SchiedsVZ 2019, Seite 16.

Ennuschat, Jörg/Wank, Rolf/Winkler, Daniela (Hrsg.). Gewerbeordnung, 9. Auflage 2020.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.). BeckOK GG, Stand: 64. Edition, 15. November 2025.

Farber, Shai. The Amicus Curiae Phenomenon, 2024.

Fehling, Michael. Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe, 2001.

Fehling, Michael/Kastner, Berthold/Störmer, Rainer (Hrsg.). Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021.

Fezer, Karl-Heinz/Büscher, Wolfgang/Obergfell, Eva Inés (Hrsg.). Lauterkeitsrecht: UWG, 3. Auflage 2016.

Fisher, Roger/Ury, Wilhelm/Patton, Bruce. Das Harvard-Konzept, 8. Auflage 2018.

Franke, Bernhard/Schlenzka, Nathalie. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Scherr, Albert/Reinhardt, Anna Cornelia/El-Mafaalani, Aladin (Hrsg.), Handbuch Diskriminierung, 2. Auflage 2023, Seite 905.

Friauf, Karl Heinrich/Fuhr, Eberhard. Kommentar zur Gewerbeordnung, Stand: 17. Februar 2025.

Friauf, Karl-Heinrich/Höfling, Wolfram. Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: August 2025.

Fries, Martin. Verbraucherrechtsdurchsetzung, 2016.

Fries, Michaela. Die Bedeutung von Artikel 5 (f) der Rassendiskriminierungskonvention im deutschen Recht, 2003.

Fritz, Roland. Methodik und Anwendungsbereiche der Mediation, in: Fritz, Roland/Pielsticker, Dietrich (Hrsg.), Handbuch Mediation, 3. Auflage 2024, Abschnitt 5.

Frowein, Jochen Abr. Die Überwindung von Diskriminierung als Staatsauftrag in Artikel 3 Absatz 3 GG, in: Festschrift für Hans F. Zacher, 1998, Seite 157.

Fuchs, Andreas. Instrumente, Funktionen und Entwicklung der privaten Kartellrechtsdurchsetzung, in: Fuchs, Andreas/Weitbrecht, Andreas (Hrsg.), Handbuch Private Kartellrechtsdurchsetzung, 2019, § 1.

Fuchs, Harry/Ritz, Hans-Günther/Rosenow, Roland. SGB IX, 7. Auflage 2021.

Fuchs, Michael. „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, 1985.

Fuchs, Michael. Verwalten durch Beauftragte, DÖV 1986, Seite 363.

Gaier, Reinhard. Schlichtung, Schiedsgericht, staatliche Justiz – Drei Akteure in einem System institutioneller Rechtsverwirklichung, NJW 2016, Seite 1367.

Ganty, Sarah/Benito Sanchez, Juan Carlos. Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU, An Equinet Report, 2021.

Gärditz, Klaus Ferdinand. Adressaten des Antidiskriminierungsrechts: Staat und Private, in: Mangold, Anna Katharina/Payandeh, Mehrdad (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 4.

Germelmann, Claas-Hinrich/Matthes, Hans-Christoph/Prütting, Hanns (Hrsg.). Arbeitsgerichtsgesetz, 10. Auflage 2022.

Giegerich, Thomas/Jötten, Sara. Anti-Discrimination Policy, in: Schmahl, Stefanie/Breuer, Marten (Hrsg.), The Council of Europe: Its Law and Policies, 2017, § 26.

Gola, Peter/Heckmann, Dirk (Hrsg.). Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz, 3. Auflage 2022.

Gössl, Susanne L. Das Gesetz über die alternative Streitbeilegung in Verbrauchersachen – Chancen und Risiken, NJW 2016, Seite 838.

Götting, Horst-Peter/Nordermann, Axel (Hrsg.). UWG, 3. Auflage 2016.

Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina. Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Auflage 2021.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin. Das Recht der Europäischen Union, Stand: 86. Ergänzungslieferung, Stand: September 2025.

Graser, Alexander. Strategic Litigation – oder: Was man mit der Dritten Gewalt sonst noch so anfangen kann, Rechtswissenschaft 2019, Seite 317.

Greger, Reinhard. Die von der Landesjustizverwaltung anerkannten Gütestellen: Alter Zopf mit Zukunftschancen, NJW 2011, Seite 1478.

Greger, Reinhard/Unberath, Hannes/Steffek, Felix (Hrsg.). Recht der alternativen Konfliktlösung, 2. Auflage 2016.

Grimheden, Jonas. National Human Rights Institutions (NHRI), in: Binder, Christina/Nowak, Manfred/Hofbauer, Jane A./Janig, Philipp (Hrsg.), Elgar Encyclopedia of Human Rights, 2022, Seite 518.

Groh, Gunnar. Amicus Curiae, in: Weber, Klaus (Hrsg.), Rechtswörterbuch (online), 34. Edition 2025.

Grünberger, Michael/Reinelt, André. Konfliktlinien im Nichtdiskriminierungsrecht, 2020.

Grunewald, Barbara/Römermann, Volker (Hrsg.). BeckOK Rechtsdienstleistungsgesetz, Stand: 36. Edition, 1. Januar 2026.

Gsell, Beate. Die Umsetzung der Verbandsklagenrichtlinie – Effektiver Rechtsschutz für Verbraucher und Entlastung der Justiz durch die neue Verbands-Abhilfeklage?, GRUR 2024, Seite 979.

Guckelberger, Annette. Einheitliches Mediationsgesetz auch für verwaltungsrechtliche Konflikte?, NVwZ 2011, Seite 390.

Gunnarsson, Åsa/Svenaesus, Lena/Svensson, Eva-Maria. Sweden: From proactive policies to anti-discrimination law, in: Hellum, Anne/Ikdahl, Ingunn/Strand, Vibeke/Svensson, Eva-Maria (Hrsg.), Nordic Equality and Anti-Discrimination Laws in the Throes of Change, 2024, Seite 19.

Haake, Karoline. Die Beauftragten der Bundesregierung, 2024.

Halfmeier, Axel. Popularklagen im Privatrecht, 2006.

Halter, Ulrich. Europarecht, Band II, 3. Auflage 2017.

Haratsch, Andreas/König, Christian/Pechstein, Matthias. Europarecht, 13. Auflage 2023.

Harte-Bavendamm, Henning/Henning-Bodewig, Frauke (Hrsg.). UWG, 5. Auflage 2021.

Hau, Wolfgang. Informationsverantwortung im Zivilprozess, ZfPW 2022, Seite 154.

Hau, Wolfgang/Poseck, Roman (Hrsg.). BeckOK BGB, Stand: 76. Edition, 1. November 2025.

Heermann, Peter W./Schlingloff, Jochen (Hrsg.). Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, Band 2, 3. Auflage 2022.

Heintschel-Heinegg, Bernd von/Kudlich, Hans (Hrsg.). BeckOK StGB, Stand: 67. Edition, 1. November 2025.

Hellgardt, Alexander. Die Schadensersatzhaftung für Datenschutzverstöße im System des unionalen Haftungsrechts, ZEuP 2022, Seite 7.

Hellgardt, Alexander. Regulierung und Privatrecht, 2016.

Helml, Ewald/Pessinger, Sascha (Hrsg.). Arbeitsgerichtsgesetz, 5. Auflage 2021.

Henschel, Marc. Die Bedeutung von Verträgen in der Mediation und die rechtliche Stellung des Mediators, in: Meller-Hannich, Caroline/Weigel, Sascha (Hrsg.), Mediation, 2020, Seite 41.

Herberger, Marie. Verbandsklageverfahren für diskriminierungsrechtliche Ansprüche, RdA 2022, Seite 220.

Herdegen, Matthias. Europarecht, 25. Auflage 2025.

Hergenröder, Curt Wolfgang. Zivilprozessuale Grundlagen richterlicher Rechtsfortbildung, 1995.

Herman, Simon Clemens/Schwenzer, Katharina. Leitfaden zur gütlichen Einigung in Diskriminierungskonflikten, Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte, Working Paper 2/2012.

Hesse, Konrad. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1999.

Heun, Werner. Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989.

Hindelang, Steffen. Die mittelbare Unionsverwaltung durch die Mitgliedstaaten, in: Leible, Stefan/Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 3, 2. Auflage 2021, § 39.

Hohmann-Dennhardt, Christine. Antidiskriminierungsgesetz contra Grundgesetz?, ZRP 1979, Seite 241.

Horvath, Günther J. Schiedsgerichtsbarkeit und Mediation – Ein glückliches Paar?, SchiedsVZ 2005, Seite 292

Huber, Peter Michael. Rechtsstaat, in: Herdegen, Matthias/Masing, Johannes/Poscher, Ralf/Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 6.

Huber, Peter Michael/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.). Grundgesetz, 8. Auflage 2024.

Hübner, Miriam Isabell. Das Güterichterverfahren nach § 278 V ZPO im Vergleich mit der Mediation, in: Meller-Hannich, Caroline/Weigel, Sascha (Hrsg.), Mediation, 2020, Seite 81.

Hühn, Uta. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Rudolf, Beate/Mahlmann, Matthias (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht, 2007, § 9.

Immenga, Ulrich/Mestmäcker, Ernst-Joachim. Wettbewerbsrecht, Band 2, 7. Auflage 2024.

Jacoby, Florian. Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2022.

Jarass, Hans D. Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo. Grundgesetz, 18. Auflage 2024.

Jestaedt, Matthias. Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, VVDStRL 64 (2005), Seite 298.

Johann, Christian/Sangi, Roya (Hrsg.). LkSG, 2023.

Jung, Stefanie. Die EU-Entgelttransparenz-Richtlinie, RdA 2024, Seite 89.

Kádár, Tamás. Equality bodies: A European phenomenon, International Journal of Discrimination and the Law 18 (2018), Seite 144.

Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.). Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 233. Aktualisierung 2025.

Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz C. (Hrsg.). EMRK, 3. Auflage 2022.

Kingreen, Thomas/Poscher, Ralf. Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Auflage 2024.

Klein, Eckart. Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, NJW 1989, Seite 1633.

Klement, Jan Henrik. Die Kumulation von Grundrechtseingriffen im Umweltrecht, AöR 134 (2009), Seite 35.

Klowait, Jürgen/Gläßer, Ulla (Hrsg.). Mediationsgesetz, 3. Auflage 2025.

Kment, Martin (Hrsg.). Energiewirtschaftsgesetz, 3. Auflage 2023.

Kocher, Eva. Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz, in: Schlachter, Monika/Heinig, Hans Michael (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 7, 2. Auflage 2021, § 5.

Kocher, Eva. Barrieren der Rechtsmobilisierung, in: Welti, Felix (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, Seite 73.

Kocher, Eva. Zehn Jahre AGG – brachliegende Potenziale, ZRP 2017, Seite 112.

Köhler, Helmut/Feddersen, Jörn (Hrsg.). UWG, 43. Auflage 2025.

Köppen, Martina. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes – Rückblick und Perspektiven, NZA-Beilage 2008, Seite 91.

Krebs, Walter. Verwaltungsorganisation, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage 2007, § 108.

Krenzler, Michael/Remmert, Frank R. (Hrsg.). Rechtsdienstleistungsgesetz, 3. Auflage 2023.

Krepold, Hans-Michael. Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 1992.

Krieger, Heike. Funktionen von Grund- und Menschenrechten, in: Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Auflage 2022, Kapitel 6.

Krüper, Julian. Kategoriale Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht?, VVDStRL 79 (2020), Seite 43.

Kruse, Julia. Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, 2007.

Kühling, Jürgen/Buchner, Benedikt (Hrsg.). DS-GVO, BDSG, 4. Auflage 2024.

Kühn, Kerstin/Klose, Alexander. Maßnahmen der Gewerbeaufsicht bei Verstößen gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, NVwZ 2012, Seite 1443.

Kühne, Ulrich. Amicus Curiae, 2015.

Lackner, Karl/Kühl, Kristian/Heger, Martin. StGB, 31. Auflage 2025.

Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav (Hrsg.). Gewerbeordnung, Stand: 94. Aktualisierung, Januar 2025.

Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav (Hrsg.). Umweltrecht, Stand: 108. Ergänzungslieferung, August 2024.

Lange, Knut Werner. Verbraucherschutz im neuen EnWG, RdE 2012, Seite 41.

Langtry, David/Roberts Lyer, Kirsten. National Human Rights Institutions: Rules, Requirements, and Practice, 2021.

Lantschner, Emma. Reflexive Governance in EU Equality Law, 2021.

Larenz, Karl/Canaris, Claus-Wilhelm. Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Auflage 1995.

Lecheler, Helmut. Beauftragte im Verfassungs- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.), Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung, 1990, Seite 13.

Lechner, Hans/Zuck, Rüdiger. Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Auflage 2019.

Leisner-Egensperger, Anna. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, in: Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 90.

Lembcke, Moritz. Adjudikation, in: Fritz, Roland/Pielsticker, Dietrich (Hrsg.), Handbuch Mediation, 3. Auflage 2024, Abschnitt 6.

Lembcke, Moritz. Aktuelle Entwicklungen bei der Alternativen Streitbeilegung im Baurecht, NJW 2013, Seite 1704.

Lenz, Christofer/Hansel, Ronald. Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 4. Auflage 2024.

Liebscher, Doris/Klose, Alexander. Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), im Auftrag des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG), 2014.

Lindner, Josef Franz. Gewerbeuntersagung wegen Verletzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes?, GewArch 2008, Seite 436.

Lindner, Josef Franz. Staatliches „Anprangern“ des Arbeitgebers wegen Verstoßes gegen das AGG?, RdA 2009, Seite 45.

Kersting, Christian/Meyer-Lindemann, Hans-Jürgen/Podszun, Rupprecht (Hrsg.). Kartellrecht, 5. Auflage 2025.

Lohr, Christian. Verbraucherstreitbeilegung und Verbraucherschutz, 2021.

Looschelders, Dirk (Hrsg.). BeckOGK AGG, Stand: 1. Dezember 2025.

Loschelder, Michael. Einigungsstellen (§ 15 UWG), in: Gloy, Wolfgang/
Loschelder, Michael/Danckwerts, Rolf (Hrsg.), Wettbewerbsrecht,
5. Auflage 2019, § 94.

Loschelder, Wolfgang. Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in
der Exekutive, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staats-
rechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage 2007, § 107.

Luch, Anika D. Beauftragte, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz,
Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3.

Lüke, Wolfgang. Zivilprozessrecht I, 11. Auflage 2020.

Mager, Ute. Diskussionsbeitrag, VVDStRL 64 (2005), Seite 417.

Martiny, Dieter. Ausländerdiskriminierung und Vertragsabschluss, ZEuP 2001,
Seite 563.

Masing, Joahannes. Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012,
Seite 2305.

Masing, Johannes. Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des
Rechts, 1997.

Maultzsch, Felix. Streitentscheidung und Normbildung durch den Zivilprozess,
2010.

Maurer, Hartmut/Schwarz, Kyrill-Alexander. Staatsrecht I, 7. Auflage 2023.

Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian. Allgemeines Verwaltungsrecht,
21. Auflage 2024.

Meindl, Jan-Philipp. Die klageberechtigten Stellen nach dem Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz, 2024.

Meinel, Florian. Verselbständigte Verwaltungseinheiten, unabhängige Agenturen, ministerialfreie Räume, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 61.

Meller-Hannich, Caroline. Sammelklagen, Gruppenklagen, Verbandsklagen – bedarf es neuer Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes im Zivilprozess?, NJW-Beil 2018, Seite 29.

Metzner, Richard/Thiel, Markus. Gaststättenrecht, 7. Auflage 2023.

Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin/Raumer, Stefan von (Hrsg.). EMRK, 5. Auflage 2023.

Meyer, Jürgen/Hölscheidt, Sven (Hrsg.). Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 6. Auflage 2024.

Möllers, Christoph. Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltengliederung, AöR 132 (2007), Seite 493.

Möllers, Thomas M. J. Juristische Methodenlehre, 6. Auflage 2025.

Morlok, Martin/Michael, Lothar. Staatsorganisationsrecht, 7. Auflage 2025.

Münch, Ingo von/Kunig, Philip. Grundgesetz, 8. Auflage 2025.

Münkler, Laura. Publizierung des Privatrechts, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 2024, § 173.

Musielak, Hans-Joachim/Voit, Wolfgang (Hrsg.). ZPO, 22. Auflage 2025.

Muthorst, Olaf. Beweisrecht, in: Mangold, Anna Katharina/Payandeh, Mehrdad (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 19.

Neuner, Jörg. Diskriminierungsschutz durch Privatrecht, JZ 2003, Seite 57.

Nierhoff, Till Christian. Die Vertretung der öffentlichen Verwaltung in Verfahren der Zivilgerichtsbarkeit, NJW 2025, Seite 543.

O’Cinneide, Colm. United Kingdom, in: Mercat-Bruns, Marie/Oppenheimer, David B./Sartorius, Cady (Hrsg.), Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law, 2018, Seite 493

O’Regan, Catherine. Human Rights in Ireland 2014, Irish Yearbook of International Law 9 (2014), Seite 137.

Odrig, Josephine. Schlichtung und Recht, 2025.

Oebbecke, Janbernd. Verwaltungszuständigkeiten, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage 2008, § 136.

Ohler, Christoph. Die Vereinbarkeit von Investor-Staat-Schiedsverfahren mit deutschem und europäischem Verfassungsrecht, JZ 2015, Seite 337.

Ohly, Ansgar/Sosnitza, Olaf (Hrsg.). Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 8. Auflage 2023.

Papier, Hans-Jürgen. Justizgewähranspruch, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, 3. Auflage 2010, § 176.

Parigger, Manfred/Helm, Rüdiger/Stevens-Bartol, Eckart (Hrsg.). Arbeits- und Sozialstrafrecht, 2021.

Payandeh, Mehrdad. Das Verbot rassistischer Diskriminierung im Völkerrecht und seine Bedeutung für das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot, in: Froese, Judith/Thym, Daniel (Hrsg.), Grundgesetz und Rassismus, 2022, Seite 217.

Payandeh, Mehrdad. Deliktische Haftung von Unternehmen für transnationale Menschenrechtsverletzungen, in: Boele-Woelki, Katharina/Faust, Florian/Jacobs, Matthias/Kuntz, Thilo/Röthel, Anne/Thorn, Karsten/Weitemeyer, Birgit (Hrsg.), Festschrift für Karsten Schmidt zum 80. Geburtstag, Band 2, 2019, Seite 131.

Payandeh, Mehrdad. Die EU-Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen, EuZW 2024, Seite 901.

Payandeh, Mehrdad. Judikative Rechtserzeugung, 2017.

Payandeh, Mehrdad. Rechtsauffassungen von Menschenrechtsausschüssen der Vereinten Nationen in der deutschen Rechtsordnung, NVwZ 2020, Seite 125.

Payandeh, Mehrdad. Verfassungsgerichtliche Konturierung des Verbots rassistischer Diskriminierung, NVwZ 2021, Seite 1830.

Payandeh, Mehrdad. Völkerrechtsfreundlichkeit, in: Kischel, Uwe/Kube, Hanno (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2024, § 45.

Pelzer, Nils. Mediation und Schlichtung, 2019.

Peters, Anne/Altwicker, Tilmann. Das Diskriminierungsverbot, in: Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Auflage 2022, Kapitel 21.

Petersen, Niels. Unionsrecht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung in der Verfassungsauslegung, in: Kischel, Uwe/Kube, Hanno (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2024, § 27

Philipp, Wolfgang. Ein verfassungswidriges Monstrum – Die „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“, NVwZ 2006, Seite 1235.

Pielow, Johann-Christian (Hrsg.). BeckOK GewO, Stand: 68. Edition, 1. Dezember 2025.

Podszun, Rupprecht. Wirtschaftsordnung durch Zivilgerichte, 2014.

Podszun, Rupprecht/Busch, Christoph/Henning-Bodewig, Frauke. Die Durchsetzung des Verbraucherrechts: Das BKartA als UWG-Behörde?, GRUR 2018, Seite 1004.

Poelzig, Dörte. Durchsetzung von Verbraucherrechten durch Zivilgerichte und die BaFin, BKR 2021, Seite 589.

Pohlmann, Petra. Zivilprozessrecht, 5. Auflage 2022.

Ponti, Sarah/Tuchtfeld, Erik. Zur Notwendigkeit einer Verbandsklage im AGG, ZRP 2018, Seite 139

Pulz, Fabian. Urteilsverfahren, in: Kiel, Heinrich/Lunk, Stefan/Oetker, Hartmut (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 4, 6. Auflage 2025, § 390.

Raasch, Sibylle. Diskriminierungsschutz auf neuen Wegen: Verbandsbeteiligung und Antidiskriminierungsstelle im Entwurf eines deutschen Antidiskriminierungsgesetzes, ZESAR 4 (2005), Seite 209.

Rädler, Peter. Die neuen Leitentscheidungsverfahren – Justizentlastung und Rechtsfortbildung?, NJW 2025, Seite 473.

Rädler, Peter. Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, 1999.

Rauscher, Thomas/Krüger, Wolfgang (Hrsg.). Münchener Kommentar zur ZPO, Band 1, 7. Auflage 2025.

Rauscher, Thomas/Krüger, Wolfgang (Hrsg.). Münchener Kommentar zur ZPO, Band 3, 6. Auflage 2022.

Roetteken, Torsten von. AGG, Stand: 100. Aktualisierung, November 2025.

Röhl, Klaus F. Rechtssoziologie, 1987.

Röhner, Cara. Sozioökonomische Diskriminierung, in: Mangold, Anna Katharina/Payandeh, Mehrdad (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 11.

Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Meßling, Miriam/Udsching, Peter (Hrsg.). BeckOK Arbeitsrecht, Stand: 78. Edition, 1. Dezember 2025.

Römermann, Volker (Hrsg.) BeckOK BRAO, Stand: 29. Edition, 1. November 2025.

Rosenberg, Leo/Schwab, Karl Heinz/Gottwald, Peter. Zivilprozessrecht, 18. Auflage 2018.

Rösler, Hannes. Europäische Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Zivilrechts, 2012.

Roth-Isigkeit, David. Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation, 2023.

Roth, Herbert. Bedeutungsverluste der Zivilgerichtsbarkeit durch Verbraucher-mediation, JZ 2013, Seite 637.

Roxin, Claus/Schünemann, Bernd. Strafverfahrensrecht, 30. Auflage 2022.

Rust, Ursula/Falke, Josef (Hrsg.). AGG, 2007.

Sachs, Michael (Hrsg.). Grundgesetz, 10. Auflage 2024.

Sachs, Michael. Besondere Gleichheitsgarantien, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, 3. Auflage 2010, § 182.

Sachs, Michael. Die sonstigen besonderen Gleichheitssätze, in: Stern, Klaus, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, 2011, Seite 1702.

Säcker, Franz Jürgen (Hrsg.). Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Band 2, 4. Auflage 2022.

Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina/Schubert, Claudia (Hrsg.). Münchener Kommentar zum BGB, Band 1, 10. Auflage 2025.

Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina/Schubert, Claudia (Hrsg.). Münchener Kommentar zum BGB, Band 1/2, 5. Auflage 2007.

Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina/Schubert, Claudia (Hrsg.). Münchener Kommentar zum BGB, Band 2, 10. Auflage 2025.

Saenger, Ingo (Hrsg.). Zivilprozessordnung, 10. Auflage 2023.

Sauer, Heiko. Staatsrecht III, 8. Auflage 2024.

Schaub, Günter (Hrsg.). Arbeitsrechts-Handbuch, 21. Auflage 2025.

Schaumborg, Torsten. Schlichtungsstelle, in: Deinert, Olaf/Welti, Felix/Luik, Steffen/Brockmann, Judith (Hrsg.), StichwortKommentar Behindertenrecht, 3. Auflage 2022, Seite 1230.

Scherr, Albert. Rechtswissenschaftliche Diskriminierungsforschung, in: Scherr, Albert/Reinhardt, Anna Cornelia/El-Mafaalani, Aladin (Hrsg.), Handbuch Diskriminierung, 2. Auflage 2023, Seite 95.

Schiek, Dagmar. Differenzierte Gerechtigkeit, 2000.

Schiek, Dagmar (Hrsg.). Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2007.

Schilken, Eberhard/Brinkmann, Moritz. Zivilprozessrecht, 8. Auflage 2022.

Schleusener, Aino/Suckow, Jens/Plum, Martin (Hrsg.). AGG, 6. Auflage 2022.

Schliesky, Utz. Funktionen des Parlaments, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5.

Schmahl, Stefanie. Gleichheitsgarantien, in: Grabenwarter, Christoph (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 20.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert (Hrsg.). Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: 65. Ergänzungslieferung, August 2025.

Schmidt, Anja. Strafrechtlicher Schutz vor Diskriminierungen und Hasskriminalität, in: Mangold, Anna Katharina/Payandeh, Mehrdad (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 21.

Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.). Verwaltungsrecht, Stand: 48. Ergänzungslieferung, Juli 2025.

Schroeder, Werner. Grundkurs Europarecht, 8. Auflage 2024.

Schröter, Helmuth/Klotz, Robert/Wendland, Bernhard von (Hrsg.). Europäisches Wettbewerbsrecht, 3. Auflage 2024.

Schwab, Karl Heinz/Walter, Gerhard. Schiedsgerichtsbarkeit, 7. Auflage 2005.

Seidel, Katrin. Justitia ohne Schwert?, Rechtswissenschaft 2022, Seite 381.

Seiter, Hugo. Beweisrechtliche Probleme der Tatsachenfeststellung bei richterlicher Rechtsfortbildung, in: Festschrift für Fritz Baur, 1981, Seite 573.

Sendmeyer, Stefanie. Transport- und Verkehrsrecht, in: Schulze, Reiner/Janssen, André/Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europarecht, 4. Auflage 2020, § 35.

Sheppard, Colleen. Canada, in: Mercat-Bruns, Marie/Oppenheimer, David B./Sartorius, Cady (Hrsg.), Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law, 2018, Seite 83.

Siegel, Thorsten. Verwaltung, in: Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Auflage 2022, § 46.

Siegel, Thorsten. Zentraler Vollzug, in: Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 49.

Simitis, Spiros/Hornung, Gerrit/Spiecker gen. Döhmman, Indra (Hrsg.). Datenschutzrecht, 2. Auflage 2025.

Sodan, Helge/Ziekow, Jan (Hrsg.). Verwaltungsgerichtsordnung, 6. Auflage 2025.

Stadler, Astrid. Außergerichtliche obligatorische Streitschlichtung – Chance oder Illusion?, NJW 1998, Seite 2479.

Stahl, Sandra. Schutzpflichten im Völkerrecht, 2012.

Stancke, Fabian. Kartellrecht, 5. Auflage 2026.

Steiner, Udo. Das Verhältnis von Schiedsgerichtsbarkeit und staatlicher Gerichtsbarkeit, SchiedsVZ 2013, Seite 15.

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.). Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023.

Stickelbrock, Barbara. Gütliche Streitbeilegung, JZ 2002, Seite 633.

Streinz, Rudolf (Hrsg.). EUV/AEUV, 3. Auflage 2018.

Stürner, Rolf. Die öffentliche Hand im Zivilprozess und der europäische und nationale Grundsatz der Gleichbehandlung und Waffengleichheit, in: Festschrift für Joachim Bornkamm, 2014, Seite 1063.

Stürner, Rolf. Rechtspflege durch unabhängige Organe oder Institutionen – ein Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit?, JZ 2017, Seite 905.

Sydow, Gernot/Marsch, Nikolaus (Hrsg.). DS-GVO, BDSG, 3. Auflage 2022.

Taeger, Jürgen/Gabel, Detlev (Hrsg.). DSGVO, BDSG, TTDSG, 5. Auflage 2026.

Tettinger, Peter J. Die Beauftragten, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage 2007, § 111.

Thomale, Chris/Schmid, Stephan. Das Private Enforcement der EU-Lieferkettenrichtlinie, RabelsZ 88 (2024), Seite 425.

Thüsing, Gregor/Bleckmann, Lena. Der Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung nach §§ 26 ff. AGG n. F., BB 2022, Seite 1332.

Thym, Daniel. Rassismus und Verfassungsrecht, in: Froese, Judith/Thym, Daniel (Hrsg.), Grundgesetz und Rassismus, 2022, Seite 3.

Toggenburg, Gabriel N. Grundrechtesschutz durch Menschenrechtsinstitutionen: Die EU und ihre Grundrechteagentur, in: Grabenwarter, Christoph (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2, 2. Auflage 2022, § 28.

Tomuschat, Christian. Human Rights: Between Idealism and Realism, 3. Auflage 2014.

Tonner, Klaus/Reich, Anke. Verbraucherschutz im Lauterkeitsrecht, in: Tamm, Marina/Tonner, Klaus/Brönneke, Tobias (Hrsg.), Verbraucherrecht, 4. Auflage 2026, § 2.

Uerpmann-Wittzack, Robert. Gleiche Freiheit im Verhältnis zwischen Privaten: Artikel GG Artikel 3 Absatz 3 GG als unterschätzte Verfassungsnorm, ZaöRV 68 (2008), Seite 359.

Ulmer, Peter/Brandner, Hans Erich/Hensen, Horst-Diether (Hrsg.). AGB-Recht, 13. Auflage 2022.

Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas/Dollinger, Franz-Wilhelm (Hrsg.). Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2. Auflage 2005.

Van de Graaf, Cathérine. Procedural Justice Perceptions in the Mediation of Discrimination Reports by a National Equality Body, International Journal of Discrimination and the Law 20 (2020), Seite 45.

Volkman, Uwe. Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013.

Vollkommer, Gregor. Das Leitentscheidungsverfahren beim BGH, NJW 2024, Seite 3257.

Vorwerk, Volkert/Wolf, Christian (Hrsg.). BeckOK ZPO, Stand: 59. Edition, 1. Dezember 2025.

Wagner, Gerhard. Grundstrukturen eines deutschen Mediationsgesetzes, RabelsZ 74 (2010), Seite 794.

Wagner, Gerhard. Prävention und Verhaltenssteuerung durch Privatrecht – Anmaßung oder legitime Aufgabe?, AcP 206 (2006), Seite 352.

Wagner, Gerhard. Prozessverträge, 1998.

Wagner, Gerhard/Potsch, Nicolas. Haftung für Diskriminierungsschäden nach dem AGG, JZ 2006, Seite 1085.

Waldhoff, Christian. Rechtliche Verfasstheit des Staates, in: Kischel, Uwe/Kube, Hanno (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 2023, § 5.

Walter, Christian/Grünwald, Benedikt (Hrsg.). BeckOK BVerfGG, Stand: 20. Edition, 1. Dezember 2025.

Waltermann, Raimund. Arbeitsrecht, 20. Auflage 2021.

Welti, Felix/Frankenstein, Arne/Hlava, Daniel. Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht, 2018.

Werner, Wibke. Der Beauftragte als Rechtsfigur, 2024.

Wieland, Joachim. Bundesstaat, in: Herdegen, Matthias/Masing, Johannes/Poscher, Ralf/Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 8.

Wiemann, Joachim. Diskriminierungsverbote unter Privaten: Rechtsdurchsetzung im deutschen und US-amerikanischen Recht, 2015.

Wiik, Astrid. Amicus Curiae before International Courts and Tribunals, 2018.

Wimmer, Raimund/Wimmer, Ulrich. Verfassungsrechtliche Aspekte richterlicher Mediation, NJW 2007, Seite 3243.

Winter, Regine. Den Anforderungen der EU-Entgelttransparenzrichtlinie bald nachkommen – Die Zeit läuft, NZA 2024, Seite 8.

Wißmann, Hinnerk. Verwaltungsrecht, 2023.

Wittreck, Fabian. Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006.

Wittreck, Fabian. Dritte Gewalt im Wandel – Veränderte Anforderungen an Legitimität und Effektivität?, VVDStRL 74 (2015), Seite 115.

Wolff, Heinrich Amadeus/Brink, Stefan/Ungern-Sternberg, Antje von (Hrsg.). BeckOK Datenschutzrecht, Stand: 54. Edition, 1. November 2025.

Wollenschläger, Ferdinand. Verwaltungsrecht und Privatrecht in der Interaktion, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 2024, § 172.

Zuck, Rüdiger. Amicus Curiae – der unaufgeforderte Schriftsatz im Verfassungsbeschwerdeverfahren beim BVerfG, NVwZ 2016, Seite 1130.

**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:

S. 5: © Steffen Kugler/Bundespresseamt

antidiskriminierungsstelle.de