



Bürgerbeauftragte, Karolinenweg 1, 24105 Kiel

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Frau Vorsitzende Ulrike Bahr

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: B

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:

Telefon (0431) 988-1240

Telefax (0431) 988-1239

- nur per E-Mail -

buengerbeauftragte@landtag.ltsh.de

22.04.2022

## **Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, BT-Drs. 20/1332**

Sehr geehrte Frau Bahr,

ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum oben genannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Als Bürger- und Polizeibeauftragte des Landes Schleswig-Holstein bin ich zugleich auch Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein. Im Rahmen dieser Funktion gibt es seit vielen Jahren eine sehr gute, geübte Zusammenarbeit mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS). Dies betrifft die Amtszeit von Christine Lüders als Leiterin der ADS genauso wie die Zeit der kommissarischen Vertretung durch Bernhard Franke, dem es zu verdanken ist, dass die Antidiskriminierungsstelle in den letzten vier Jahren überhaupt handlungsfähig war. Trotz der hervorragenden Arbeit der ADS auch unter der kommissarischen Leitung, war es allerdings für alle Akteur\*innen im Bereich der Antidiskriminierungsarbeit wahrzunehmen, dass schon alleine die Tatsache, dass es sich um eine kommissarische Leitung handelte, zu einer Schwächung in diesem Arbeitsbereich führte. Darüber hinaus ist es auch menschlich nicht zumutbar, eine derartig anspruchsvolle

und bedeutende Funktion kommissarisch und ohne eine anderweitige Stellvertretung vier Jahre – also letztlich eine ganze Legislaturperiode - auszuüben.

Für eine starke Antidiskriminierungsarbeit und für eine nachhaltige Weiterentwicklung der ADS ist es dringend erforderlich, die Leitungsfunktion wieder zeitnah zu besetzen und künftig längere Vakanzen zu vermeiden.

Ich begrüße es deshalb ausdrücklich, dass nunmehr eine Änderung des AGG erfolgen soll, die (endlich) eine zügige und konkurrentenklagefeste Nachbesetzung der Leitungsfunktion gewährleistet.

### **1. Das schleswig-holsteinische Modell**

Seit 1988 gibt es in Schleswig-Holstein das Amt einer Bürgerbeauftragten, Rechtsgrundlage ist das Bürger- und Polizeibeauftragengesetz des Landes Schleswig-Holstein<sup>1</sup>. Der Auftrag als Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten ist es, Menschen in sozialen Angelegenheiten zu beraten, zu informieren und auch ihre Interessen gegenüber den Behörden zu vertreten. Dahinter steckt im Kern der ombudschäftliche Gedanke nach schwedischem Vorbild: durch Vermittlung, Moderation und Mediation soll zwischen den Menschen und den Behörden eine einvernehmliche Lösung außerhalb der gerichtlichen Verfahren gefunden werden. In Situationen, die durch eine starke Wissens- und Machtasymmetrie geprägt sind, sorgt die Bürgerbeauftragte für Augenhöhe zwischen Bürger\*innen und Behörde. Wo einvernehmliche Regelungen nicht möglich sind, können Empfehlungen zur Regelung eines Einzelfalls ausgesprochen werden, dabei darf die Bürgerbeauftragte – über die Befugnisse der Rechtsprechung hinausgehend – sich nicht nur an der Rechtmäßigkeit der Erledigung der Aufgabe durch die Behörde orientieren, sondern auch an der Zweckmäßigkeit einer Entscheidung<sup>2</sup>. Pro Jahr werden in etwa 3300 bis 3700

---

<sup>1</sup> Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein und die Beauftragte oder den Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein (Bürger- und Polizeibeauftragengesetz – BüPolBG) vom 15. Januar 1992 in der Fassung vom 1. September 2016 (GVBl. S. 682), abzurufen unter: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/pmw/page/bssshoprod.psm!?doc.hl=1&doc.id=jlr-B%C3%BCrgBGSHrahmen&documentnumber=1&numberofresults=22&doctyp=Norm&showdoccase=1&doc.part=X&paramfromHL=true#focuspoint>.

<sup>2</sup> § 3 Abs. 1 BüPolBG.

Petitionen betreffend soziale Angelegenheiten vom Team der Bürgerbeauftragten bearbeitet.

Die Bürgerbeauftragte wird vom Schleswig-Holsteinischen Landtag für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt<sup>3</sup> und vom Landtagspräsidenten zur Beamtin auf Zeit ernannt. Laut Gesetz ist die Bürgerbeauftragte eine „unabhängige“ Beauftragte, d.h. sie ist nur dem Gesetz unterworfen, es gibt keinerlei fachliche Weisungsbefugnis und nur eine beschränkte Dienstaufsicht beim Landtagspräsidenten<sup>4</sup>. Die Bürgerbeauftragte hat u.a. z.B. das Recht, Angelegenheiten initiativ aufzugreifen, ganz wie das Parlament und die Ausschüsse, von denen die Rechte der Beauftragten abgeleitet sind<sup>5</sup>. Mitarbeitende sind allein der Weisungsbefugnis der Beauftragten unterstellt<sup>6</sup>. Für die gesamte Dienststelle der Bürger- und Polizeibeauftragten gibt es ein eigenes Kapitel im Haushalt des Landtags, die\*der Beauftragte ist für diesen Haushalt als Haushaltsbeauftragte\*r voll selbst verantwortlich; dies stärkt die Unabhängigkeit der Beauftragten. Die parlamentarische Bürgerbeauftragte gilt damit organisationsrechtlich als sog. „Hilfsorgan des Parlaments“<sup>7</sup>.

Die Bürgerbeauftragte legt jährlich mit einem Tätigkeitsbericht gegenüber dem Landtag Rechenschaft ab - der Bericht kann mit Hinweisen und Anregungen für die Politik verbunden werden<sup>8</sup>.

Das Amt der parlamentarischen Beauftragten ist selbstverständlich von Relevanz auch für die Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein: denn es handelt sich im weiteren Sinne zwar um eine staatliche Stelle, die die Menschen berät und unterstützt, aber aufgrund der Unabhängigkeit ohne Interessenkonflikte und ohne eine Einflussnahme oder Steuerung von außen tätig wird. Wichtig ist dabei, dass die betroffenen Menschen die Antidiskriminierungsstelle deshalb als unabhängig wahrnehmen und Vertrauen in die Beratung haben, obwohl es sich in Teilen um Menschen handelt, die bereits viel Vertrauen in den Staat verloren haben –

---

<sup>3</sup> § 7 Abs. 2 BüPolBG.

<sup>4</sup> § 8 BüPolBG.

<sup>5</sup> Vgl. §§ 3, 4 und 16 BüPolBG.

<sup>6</sup> § 9 Abs. 3 BüPolBG.

<sup>7</sup> Vgl. z. B. Parlamentsrecht Handbuch, Morlok, Schliesky, Wiefelspütz, 1. Auflage 2016, § 33 Rdnr. 24, 28.

<sup>8</sup> § 6 Abs. 1 BüPolBG. Vgl.: [https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/beauftragte\\_soz/21\\_xbericht2020.pdf](https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/beauftragte_soz/21_xbericht2020.pdf).

dies wird im Rahmen der Beratungstätigkeit der Antidiskriminierungsstelle auch immer wieder von Petent\*innen erwähnt.

Der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein wollte laut Gesetzesbegründung mit der Einrichtung der Antidiskriminierungsstelle im Jahr 2013 den Schutz der Menschen vor Diskriminierung weiterentwickeln und eine niedrigschwellige Ansprechstelle bei der Bürgerbeauftragten für alle Menschen im Land Schleswig-Holstein schaffen, die benachteiligt werden. Dabei soll sich die Antidiskriminierungsstelle an den Maßgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) orientieren und Beratungs-, Informations- und Vermittlungsaufgaben wahrnehmen<sup>9</sup>.

Das Gesetz definiert vor diesem Hintergrund drei Aufgaben für die Antidiskriminierungsstelle<sup>10</sup>:

1. Durchführung von Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit zur Sensibilisierung für Diskriminierung und Prävention vor Diskriminierung in der Gesellschaft
2. als direkte Anlaufstelle für Betroffene die Hilfe- und Ratsuchenden über die einschlägigen gesetzlichen Regelungen aufzuklären und
3. weitergehende Beratung zu vermitteln.

Das Gesetz sieht auch für die Antidiskriminierungsstelle einen Tätigkeitsbericht vor - dieser ist alle zwei Jahre abzugeben<sup>11</sup>. Bisher sind fast 2.000 Beratungen durch die Antidiskriminierungsstelle erfolgt, dabei bilden die Merkmale Behinderung, ethnische Herkunft und das Geschlecht die Schwerpunkte der eingebrachten Beschwerden<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Vgl. Änderungsanträge zum Haushaltsentwurf 2013, LT-Drs. 18/220.

<sup>10</sup> § 1 Abs. 2 BüPolBG.

<sup>11</sup> § 6 Abs. 2 BüPolBG.

<sup>12</sup> Der letzte Tätigkeitsbericht ist elektronisch auf der Seite der Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein abrufbar: [https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/antidiskriminierungsstelle/TB\\_ADS\\_2019\\_20\\_Web\\_BFREI.pdf](https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/antidiskriminierungsstelle/TB_ADS_2019_20_Web_BFREI.pdf).

## **2. Zum Gesetzentwurf BT-Drs. 20/1332 (AGG-E)**

Das Ziel des nun vorgelegten Gesetzentwurfes ist es, Rechtssicherheit bei der Besetzung des Amtes der Leitung der ADS zu schaffen, Rollenklarheit im Gefüge der Bundesverwaltung herbeizuführen und die Unabhängigkeit der ADS zu unterstützen.

Die Neuregelung in § 25 Abs. 3 AGG-E sieht vor, dass künftig ein\*e unabhängige\*r Beauftragte\*r für Antidiskriminierung die Antidiskriminierungsstelle des Bundes leitet. Die\*der Beauftragte wird auf Vorschlag der Bundesregierung vom deutschen Bundestag gewählt, § 26 Abs. 1 AGG-E. Eine Wahl durch den Bundestag ist nicht im Wege der beamtenrechtlichen Konkurrentenklage anfechtbar. Dadurch ist sichergestellt, dass eine Besetzung nicht durch Klagen verzögert werden kann und künftig längere Vakanzzeiten vermieden werden können. Dabei ist im Hinblick auf die in der Vergangenheit eingebrachten Klagen gegen die Besetzung der Leitungsposition der ADS zu bedenken, dass auch unberechtigte – also im Ergebnis völlig unbegründete – Klagen zu einer entsprechenden Verzögerung bei der Besetzung geführt hätten. Blicke man also bei der bisherigen Besetzungspraxis, wäre auch ein absolut fehlerfreies Besetzungsverfahren immer mit diesem Risiko behaftet. D.h., dass nur eine Wahl des\*der Beauftragten geeignet ist, die als Ziel gewünschte Rechtssicherheit bei der Besetzung zu erreichen.

Letztlich bleibt es dem Gesetzgeber schlicht aufgrund seiner Gestaltungshoheit vorbehalten zu entscheiden, ob Antidiskriminierung als Aufgabe für die Gesellschaft und die Antidiskriminierungsstelle als Einrichtung einen derartig hohen Stellenwert besitzen, dass die Besetzung der Leitung durch eine\*n unabhängige\*n parlamentarisch Beauftragte\*n erfolgen soll. Keine Rolle spielt es dabei, ob es anderweitige zwingende Erfordernisse gibt, das Amt entsprechend auszugestalten; es reicht, wenn der Gesetzgeber dies für zweckdienlich hält.

Jedenfalls aber stellt eine Wahl durch den Bundestag eine sehr hohe demokratische Legitimation für die künftige Leitung dar, die neben der Rechtssicherheit auch eine Stärkung der Aufgabe und der Stellung an sich beinhaltet. Denn dies ist auch ein Signal, dass der Gesetzgeber ausdrücklich Antidiskriminierung gleichermaßen als gesellschaftliches Ziel und als staatliche Aufgabe von Bedeutung versteht.

Als Konsequenz des Vorschlagsrechts der Bundesregierung und des Rechts der Bundesregierung den\*die unabhängige\*n Beauftragte\*n bei Verfehlungen abzuberufen, erscheint auch die Regelung, dass die Rechtsaufsicht durch die Bundesregierung ausgeübt wird, § 26a Abs. 2 AGG-E. Dies stärkt – genauso wie die Wahl durch den Bundestag als Legitimation – wiederum auch die Unabhängigkeit des\*der Beauftragten im Hinblick auf die weiterhin bestehende Einbindung der Antidiskriminierungsstelle in das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dass es eine weitergehende Stärkung der Unabhängigkeit wäre, die ADS in eine eigene oberste Bundesbehörde zu überführen, muss nicht betont werden. Die zu diesem Punkt erfolgten Ausführungen und Bewertungen von Frau Prof.in Dr. Sibylle Raasch in der Ausschussdrucksache 19 (13) 133c zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes stärken“ (BT-Drs. 19/24431) teile ich ausdrücklich. Zumindest aber sollte darüber nachgedacht werden, ob nicht im Hinblick auf die Unabhängigkeit – nach dem schleswig-holsteinischen Vorbild – die\*der unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung zugleich zumindest auch Haushaltsbeauftragte\*r für das eigene Kapitel des Haushalts sein kann.

Die Rollenklarheit im Gefüge der Bundesverwaltung wird zum einen durch die Ausgestaltung als Amt einer\*eines Beauftragten, aber auch durch die Beteiligungsrechte, die das AGG-E nun vorsieht, deutlich verbessert. Insbesondere die umfassende Beteiligungspflicht, die nunmehr in § 28 Abs. 1 AGG-E vorgesehen ist, kann sicherstellen, dass eine Beteiligung der\*des Beauftragten bei allen Vorhaben, die ihre\*seine Aufgaben berühren, tatsächlich erfolgt. Es ist bedauerlich, dass eine derartige Regelung erforderlich ist, sollte es doch eine Selbstverständlichkeit sein, dass staatlicherseits vorhandene Expertise eingebunden wird. Allerdings war die fehlende angemessene Beteiligung der Antidiskriminierungsstelle zum Beispiel bei den Maßnahmen des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung gegen Rechtsextremismus und Rassismus leider ein mahnendes Beispiel dafür, dass es einer entsprechenden Regelung zwingend bedarf.

Insgesamt begrüße ich den Gesetzentwurf ausdrücklich als maßgeblichen Schritt zur Auflösung drängender Probleme im AGG.

### **3. Darüber hinaus bestehender Änderungsbedarf im AGG**

Im Koalitionsvertrag der regierungstragenden Parteien ist ausdrücklich vereinbart, dass die Unabhängigkeit der ADS sichergestellt, Kompetenzen gestärkt werden und eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung erfolgen soll. Zudem soll u.a. das AGG evaluiert werden, Schutzlücken geschlossen und der Anwendungsbereich ausgeweitet werden.

Dies greift die bereits seit geraumer Zeit geführte Diskussion zum Änderungsbedarf des AGG auf. In Schleswig-Holstein hat es auf Anregung der Antidiskriminierungsstelle des Landes im Jahr 2016 einen Landtagsbeschluss gegeben, der diese über eine Länderinitiative im Bundesrat einbringen sollte<sup>13</sup>.

Die wesentlichen Punkte der Entschließung sind:

- eine deutliche Erhöhung der Entschädigung nach § 15 Abs. 2 Satz 2 AGG bei diskriminierenden Auswahlentscheidungen bei Stellenbesetzungen,
- die Verlängerung von Anzeigefristen für die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem AGG,
- Klarstellung der Sonderregelungen zur Ungleichbehandlung des § 9 AGG, Beschränkung auf den verkündungsnahen Bereich,
- Ausweitung des Maßregelungsverbot eines\*einer Arbeitnehmer\*in wegen Inanspruchnahme von Rechten gemäß § 16 AGG auf das ganze AGG und
- Einführung eines Verbandsklagerechts im AGG.

Leider ist die Gesetzesinitiative aufgrund der im Frühjahr 2017 in Schleswig-Holstein erfolgten Wahlen nicht weiterverfolgt worden.

Der Änderungsbedarf des AGG ist umfassend dargestellt in der Untersuchung „Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes“ vom Büro für Recht und Wissenschaft GbR mit wissenschaftlicher Begleitung von Prof. Dr. Christiane Brors, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vom Oktober 2016.

---

<sup>13</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht der Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein 2013/2014, S. 10 ff. unter [https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/antidiskriminierungsstelle/ADS-TBericht\\_2013-14.pdf](https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/antidiskriminierungsstelle/ADS-TBericht_2013-14.pdf) und Antrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW „Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) LT-Drs. 18/4343.

Ausdrücklich möchte ich hiermit anregen, die umfassende Evaluation zur Grundlage der laut Koalitionsvertrag beabsichtigten Anpassungen des AGG zu machen. Ich hoffe sehr, dass eine weitere Überarbeitung des AGG zeitnah erfolgen wird.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

**Samiah El Samadoni**

Bürger- und Polizeibeauftragte des Landes Schleswig-Holstein,

Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Landes